

**FEDERALISMO COOPERATIVO OPERACIONALIZADO:
UMA ARQUITETURA INSTITUCIONAL PARA COORDENAÇÃO
ESTRUTURADA POR DADOS**

**OPERATIONALIZING COOPERATIVE FEDERALISM:
AN INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR DATA-DRIVEN STRUCTURED
COORDINATION**

**OPERACIONALIZACIÓN DEL FEDERALISMO COOPERATIVO:
UNA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA LA COORDINACIÓN
ESTRUCTURADA MEDIANTE DATOS**

CARLOS BOLONHA¹

DANIEL LUCAS²

218

RESUMO: Este artigo exploratório diagnostica um trilema irredutível no federalismo cooperativo da Constituição de 1988: autonomia, simetria e coerência não podem ser simultaneamente maximizados. Revela que o Supremo Tribunal Federal opera uma bifurcação implícita nas decisões sobre inovações subnacionais, alternando entre uma abertura procedural e uma rigidez formal sem critérios explícitos. Propõe operacionalizar essa bifurcação através de três camadas complementares: padrões de justificação estruturados (legitimidade, proporcionalidade, transparéncia) apoiados por infraestrutura de monitoramento contínuo em dados, oferecendo base comparativa objetiva; proteção permanente de direitos fundamentais através de detecção proativa quando inovações comprometem direitos fundamentais; e arenas descentralizadas de coordenação negociada (CONSAD reformado, câmara de inovação federativa, comissão de direitos fundamentais) operando antes da litigância. A mudança epistemológica central é que infraestrutura de dados permite separar desacordos de valores legítimos de problemas de assimetria informativa, permitindo que conflitos federativos ocorram com legitimidade aumentada. Propõe reposicionar o STF para

¹ Professor da Faculdade Nacional de Direito – FND e da Pós-Graduação em Direito da UFRJ – PPGD/UFRJ. Vice-Diretor da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ. Pesquisador Produtividade 2 do CNPq. Direciona a sua pesquisa para as áreas de Teoria Constitucional e de Teoria das Instituições. Coordenador do Laboratório de Estudos Institucionais – LETACI/PPGD/UFRJ, com o apoio do CNPq, da CAPES e da FAPERJ. Avaliador do INEP/MEC.

² Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade do Estado do Rio de Janeiro na linha de pesquisa em Direito Público. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Federal do Rio de Janeiro na linha de pesquisa em Teoria da Decisão.



controle de segunda ordem: julga prioritariamente a qualidade procedural das decisões subnacionais, julgando o conteúdo subsidiariamente quando os processos forem lacunosos. O artigo reconhece que a operacionalização permanece incompleta e estrutura uma agenda colaborativa de pesquisa em cinco eixos: consolidação jurisprudencial; operacionalização da bifurcação com indicadores técnicos; avaliação empírica de inovações institucionais; desenho das arenas; e desenvolvimento do sistema de monitoramento. E oferece uma mudança de método, do federalismo como disputa jurídica para política informada e estruturada em coordenação antes do conflito.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo cooperativo; Autonomia federativa; Simetria; Controle de constitucionalidade.

ABSTRACT: This exploratory article diagnoses an irreducible trilemma in cooperative federalism under the 1988 Brazilian Constitution: autonomy, symmetry, and coherence cannot be simultaneously maximized. It reveals that the Brazilian Supreme Court operates an implicit bifurcation in decisions regarding subnational innovations, alternating between procedural openness and formal rigidity without explicit criteria justifying this variation. The article proposes operationalizing this bifurcation through three complementary layers: explicit justification standards (legitimacy, proportionality, transparency) structured by continuous data-driven analytic infrastructure, offering objective comparative basis and reducing legal uncertainty; permanent protection of fundamental rights through proactive detection systems that identify when procedural innovations compromise essential access; decentralized coordination arenas (reformed CONSAD, federative innovation chamber, fundamental rights commission) operating before litigation with shared data support. The central epistemological shift is that data infrastructure allows separating legitimate value disagreements from informational asymmetry problems, enabling federal conflicts to occur with increased legitimacy even as political divergences persist. The article proposes repositioning the Supreme Court in second-order control: judging primarily the procedural quality of subnational decisions and, subsidiarily, the substantive merits when processes are insufficient. Shared data equalizes technical asymmetries: small municipalities access identical infrastructure to major metropolitan areas. While acknowledging that complete operationalization remains incomplete, the article structures a collaborative research agenda in five research dimensions: jurisprudential consolidation of justification standards; operationalization of the bifurcation between non-negotiable redistributive minimums and renegotiable procedural norms with technical indicators; empirical evaluation of institutional innovations through quasi-experimental design; institutional design of negotiation arenas with prototyping; development of continuous monitoring systems. It proposes shifting from federalism as litigated



contestation to federalism as informed political coordination structured before conflict escalates.

KEYWORDS: Cooperative Federalism; Procedural Bifurcation; Data Infrastructure; Structured Coordination.

RESUMEN: Este artículo diagnostica un trilema irreductible en el federalismo cooperativo de la Constitución brasileña de 1988: autonomía, simetría y coherencia no pueden maximizarse simultáneamente. Revela que el Supremo Tribunal Federal opera una bifurcación implícita en decisiones sobre innovaciones subnacionales, alternando entre apertura procedural y rigidez formal sin criterios explícitos que justifiquen esta variación. Propone operacionalizar esta bifurcación a través de tres capas complementarias: estándares de justificación explícitos (legitimidad, proporcionalidad, transparencia) estructurados por infraestructura de monitoreo continuo basada en datos, ofreciendo base comparativa objetiva y reduciendo incertidumbre jurídica; protección permanente de derechos fundamentales mediante monitoreo proactivo que detecta cuando innovaciones procedimentales comprometen acceso esencial; arenas descentralizadas de coordinación negociada (CONSAD reformado, cámara de innovación federativa, comisión de derechos fundamentales) operando antes de litigio con apoyo de datos compartidos. El desplazamiento epistemológico central es que infraestructura de datos permite separar desacuerdos de valores legítimos de problemas de asimetría informativa, permitiendo que conflictos federativos ocurran con legitimidad aumentada aun cuando divergencias políticas persistan. Propone reposicionar el Tribunal en control de segundo orden: juzgando prioritariamente calidad procedural de decisiones subnacionales y contenido subsidiariamente cuando procesos sean insuficientes. Datos compartidos equiparan asimetrías técnicas: municipios pequeños acceden a infraestructura idéntica a metrópolis. Reconociendo que operacionalización completa permanece incompleta, estructura agenda colaborativa de investigación en cinco ejes: consolidación jurisprudencial de estándares de justificación; operacionalización de la bifurcación entre mínimos redistributivos innegociables y normas procedimentales renegociables con indicadores técnicos; evaluación empírica de innovaciones institucionales; diseño institucional de arenas con prototipaje; desarrollo de sistemas de monitoreo continuo. Propone cambio de método: del federalismo como disputa jurídica a política informada estructurada en coordinación antes del conflicto.

PALABRAS CLAVE: Federalismo Cooperativo; Bifurcación Procedimental; Infraestructura de Datos; Coordinación Estructurada.

INTRODUÇÃO: O PROBLEMA DA VISÃO ESTÁTICA NO FEDERALISMO

A Constituição de 1988 promete autonomia política aos entes federados no art. 18, mas a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF) com frequência rejeita as inovações institucionais subnacionais quando elas não encontram paralelo no modelo federal. O caso emblemático é a ADI 2.903/PB, em que o STF anulou norma estadual que conferia autonomia de iniciativa legislativa à Defensoria Pública. Essa prerrogativa, embora essencial para a independência do órgão, foi rejeitada pelo Tribunal por não guardar simetria com o modelo federal de então.

Na ocasião, o STF não refutou a inovação por uma falha técnica ou prejuízo ao interesse público, mas pela mera ausência de correspondência com a estrutura da União. Esse padrão decisório é replicado em áreas como a organização de procuradorias e o desenho de corregedorias. Paradoxalmente, quando uma inovação é acompanhada por jurisprudência federal comparável ou afeta apenas áreas de coordenação administrativa, a taxa de validação é alta. Essa oscilação sugere que o Tribunal opera segundo uma hermenêutica da simetria. Ele assume que a diversidade institucional é um problema em si, independentemente de seus resultados práticos. É esta premissa de rigidez que o presente artigo se propõe a investigar.

A questão central não é se o federalismo brasileiro é muito centralizado ou muito descentralizado, essas são questões que variam conforme o setor e mudam conforme escolhas políticas legítimas. A questão é por que procedimentos decisórios diferentes entre entes federados em matérias que não envolvem direitos fundamentais são tratados como constitucionalmente problemáticos, quando nenhuma teoria jurídica estabelecida oferece razão suficiente para isso?

Essa pergunta não pressupõe que simetria é sempre prejudicial. A simetria oferece valores reais como previsibilidade, coerência administrativa e proteção dos vulneráveis contra inovações regressivas. A questão é mais simples: em que circunstâncias a simetria é necessária e em que circunstâncias ela é apenas um costume?

Este artigo argumenta que essa confusão entre necessidade e costume gera um custo institucional específico que é reduzir a capacidade adaptativa do sistema federativo em matérias procedimentais e administrativas, sem produzir os ganhos proporcionais em coerência de direitos substantivos. E o mais importante, oferece pouca proteção aos entes federados vulneráveis, aqueles que historicamente precisam de coordenação estruturada (transferências, suporte técnico e acesso a modelos que comprovadamente funcionam), e não apenas de uniformidade formal.

A proposta deste artigo estrutura-se em três movimentos. Primeiro, reconhecer que a ênfase em simetria procedural e a alternativa de flexibilidade irrestrita representam dois riscos distintos: a primeira sufoca adaptabilidade local em

matérias onde essa adaptabilidade não prejudica ninguém e a segunda permite que desigualdades materiais capturem as oportunidades de inovação.

Segundo, demonstrar que esses dois riscos não são alternativos, mas podem ocorrer simultaneamente, sob o regime jurídico atual, porque faltam critérios que separam quando a diversidade é adaptação legítima e quando ela é retrocesso de direitos. Terceiro, propor uma arquitetura institucional que estruture essa separação através de padrões explícitos, proteções permanentes e arenas de negociação com suporte em visibilidade de dados compartilhados que funcionem antes da judicialização.

Este artigo é deliberadamente exploratório em três dimensões. Primeiro, o diagnóstico de bifurcação jurisprudencial repousa em análise paradigmática de três casos, não em amostra sistemática, essa análise constitui o eixo 6.1 de pesquisa. Segundo, a arquitetura de três camadas oferece um framework conceitual cujas precondições operacionais (padrões de justificação operáveis, bifurcação direitos/procedimentos com critério para a zona de penumbra e a infraestrutura técnica de monitoramento) permanecem para investigação e constituem os eixos 6.2, 6.4 e 6.5. Terceiro, nenhuma validação empírica é oferecida sobre se as inovações federativas funcionam, isto é matéria do eixo 6.3. A estratégia metodológica é estruturar uma agenda de pesquisa colaborativa onde cada eixo endereça lacunas específicas, com disciplinas e metodologias designadas. O que segue oferece o *framework* e a argumentação que justificam essa agenda.

222

2. O ESTADO DA ARTE E OS LIMITES DE DUAS ABORDAGENS TRADICIONAIS

A doutrina constitucional brasileira consolidou-se sob uma lógica que poderia ser descrita como simetria como ordem. A tarefa do jurista seria identificar as competências de cada ente federado e garantir que a estrutura de exercício dessas competências permaneça simétrica. Autores clássicos como José Afonso da Silva estruturaram essa visão de uma forma que é elegante, a autonomia é um espaço delimitado negativamente, ou seja, o ente subnacional pode fazer tudo aquilo que a Constituição não lhe proíbe ou não entrega exclusivamente à União³.

O valor dessa abordagem é real e não deve ser minimizado. Primeiro, oferece uma segurança jurídica previsível. Um município ou estado sabe, de antemão, quais competências possui e quais não possui. Essa previsibilidade, de forma, reduz litígios. Segundo, a exigência de simetria oferece proteção aos entes vulneráveis, se um direito social é garantido por lei federal, nenhuma inovação local pode de maneira legítima reduzi-lo sob o pretexto de adequação institucional. Um padrão uniforme de acesso a saúde básica protege um município pobre contra o argumento de um governador que dissesse "não temos recursos, então reduzimos

³ Silva (2020, p. 481-483) define autonomia federativa por negação: "podem fazer tudo que não lhes seja vedado". Essa definição é elegante, mas deixa vago quando a vedação é explícita (por direito fundamental) ou implícita (por simetria costume).

a cobertura vacinal à metade". A simetria nesse caso não é burocracia, é uma salvaguarda.

Mas essa abordagem enfrenta uma limitação que é estrutural, ela não diferencia quando a simetria é necessária porque envolve direitos substantivos, e quando ela é apenas costumeira porque envolve formas procedimentais. Por exemplo, a Lei Geral de Licitações estabelece os procedimentos para compras públicas. Procedimentos que visam garantir a honestidade, a transparência e a eficiência.

Um município que propõe um sistema de licitação diferente, usando *blockchain* e com períodos mais curtos, o que é tecnicamente viável e potencialmente mais eficiente, encontra rejeição judicial frequente. Por quê? A lei geral não estabelece direito fundamental algum, ela estabelece um procedimento administrativo. A diversidade nessa matéria não prejudica ninguém⁴, potencialmente beneficia (se resultar em mais eficiência), mas é barrada por simetria.

O problema é conceitual, José Afonso da Silva não diferencia onde a Constituição exige uniformidade (em direitos fundamentais) de onde apenas regula a competência. Quando a Constituição entrega à União no artigo 22 a função de legislar sobre o sistema tributário, ela está estabelecendo uma competência, não um direito fundamental. Um ente que inovasse em procedimento de cobrança ou administração de tributos estaduais não estaria violando direito fundamental algum. Mas a lógica da simetria os trata como equivalentes.

A refutação lógica seria assim, se a autonomia federativa é um espaço delimitado negativamente (tudo aquilo que não é proibido), então, na ausência de proibição explícita, deveria haver espaço para a inovação procedural. Mas a jurisprudência cria proibições implícitas por simetria, reduzindo o espaço de autonomia abaixo do que a Constituição permite. Logo, a abordagem tradicional é internamente coerente, mas sua aplicação jurisdiccional viola sua própria premissa.

Reconhecendo os limites dessa rigidez, alguns constitucionalistas propuseram uma abertura interpretativa. Luís Roberto Barroso, ao discutir federalismo cooperativo, avança a ideia de que a atuação de múltiplos entes federados ocorreria em coordenação, não em silos de competências rígidos. Para isso, ele mantém como limite a compatibilidade normativa. Uma inovação seria válida se não entrasse em contradição com as normas constitucionais ou leis federais⁵.

⁴ A tendência à padronização como facilitador do controle encontra seu ápice na interpretação do art. 75 da Constituição Federal. Embora o dispositivo determine que as normas de fiscalização federais se apliquem aos entes subnacionais apenas "no que couber", a jurisprudência do STF consolidou uma leitura extensiva que converte essa cláusula de adaptação em um mandamento de simetria obrigatória (ver, por exemplo, Brasil (2022)). Na prática, isso transforma a uniformidade procedural em um fim em si mesmo, desestimulando inovações locais que, embora eficientes, desviam do padrão auditável pela União.

⁵ Embora Barroso (2022, p. 604-608) não use a expressão exata "compatibilidade normativa", o conceito está presente quando ele diz que a autonomia é a "liberdade de atuação dentro de um

Essa é uma abertura valiosa porque reconhece que o federalismo é cooperativo, mas deixa critério de impacto na igualdade material demasiadamente implícito. Aqui é importante ser justo, a compatibilidade normativa não é um padrão vago. Dois sistemas normativos são incompatíveis se um proíbe o que o outro ordena, ou se geram obrigações que são irreconciliáveis. Essa é uma exigência racional mínima. O problema não está em exigir compatibilidade, está no fato de que a compatibilidade é condição necessária, mas não suficiente para dizer quando a diversidade é legítima.

Por exemplo, dois estados adotam modelos diferentes de auditoria interna. O Estado A usa um modelo tradicional de auditoria *ex post*, ele revisa os gastos depois que eles ocorrem e o Estado B implementa uma auditoria contínua em tempo real, com sistemas de IA monitorando as inconsistências. Ambos os modelos são compatíveis, nenhum proíbe o que o outro ordena, ambos respeitam direitos fundamentais, ambos garantem acesso a informações fiscais. Pela lógica de Barroso, ambos seriam válidos.

Mas e quando dois estados, economicamente desiguais, adotam estratégias opostas? O estado rico com capacidade técnica e orçamentária adota auditoria avançada e consegue descobrir e prevenir desvios com taxa 85% maior que a média e estado pobre mantém a auditoria *ex post* tradicional e consegue descobrir os desvios após o fato consumado. Nenhuma norma foi violada, mas o resultado é que o estado pobre, justamente por ser vulnerável, tem menos capacidade de fiscalização, não mais.

E por que isso é constitucionalmente problemático? Desigualdades de capacidade são um fato sociológico ubíquo. O que os torna problema constitucional? A Constituição de 1988, ao estabelecer o federalismo cooperativo nos arts. 23, parágrafo único e 24, assumiu um compromisso implícito com a equidade de capacidades institucionais e não apenas com a igualdade formal de competências.

Isso ilustra um risco real que a história federativa do século XX documentou, na ausência de mecanismos que estruturem o acesso a capacidade e informação, entes federados desiguais, mesmo com liberdade formal, conseguem inovar de formas muito diferentes. Entes desenvolvidos inovam para melhorar e entes periféricos inovam por incapacidade, isto é, abandonam padrões porque não conseguem manter os padrões federais com seus recursos e não porque têm alternativas melhores.

224

círculo pré-traçado pela Constituição" e que o STF invalida leis estaduais que "tangenciem" competências privativas da União (ou seja, que sejam incompatíveis com a norma geral federal). O termo é mais aberto que simetria, mas permanece vago sobre operacionalização. O exemplo pandemia (Covid-19) ilustra perfeitamente a "abertura interpretativa", porque fez com que o STF reconhecesse a competência comum/concorrente para inovar na proteção à saúde, desde que (implicitamente) justificada pela emergência e não contraditória com o esforço nacional.



Esse fenômeno foi documentado nos EUA pré *New Deal* (antes de 1935), estados tinham liberdade para estabelecer suas próprias políticas sociais. Os estados ricos do nordeste estabeleceram grandes sistemas de proteção ao trabalho e os estados do sul, economicamente dependentes de trabalho agrícola barato, não. A diversidade resultante não foi inovação, foi captura: a desigualdade econômica capturou as oportunidades legislativas⁶.

A refutação lógica seria assim, se a compatibilidade normativa é o único critério, então um estado pobre que reduz a cobertura de saúde, mas mantém o direito formal de acesso (implementando uma fila de espera de 18 meses em vez de 6, por exemplo), seria compatível, ele tecnicamente não estaria violando nenhuma norma. Mas o resultado prático é o retrocesso de um direito material. Barroso reconhece que a compatibilidade exige algum cuidado com os efeitos, mas nunca oferece um critério que operacionalize quando a compatibilidade com os efeitos regressivos é inaceitável. Logo, sua abordagem oferece a abertura, mas não a proteção contra captura.

Juntas, essas duas abordagens produzem um vácuo analítico específico, nenhuma delas oferece um critério claro para dizer quando a diversidade institucional é experimentação legítima ou quando ela é um retrocesso camouflado. A hermenêutica da simetria erradica o risco de retrocesso através de uniformidade, mas ao preço de sufocar a adaptabilidade. A abertura por compatibilidade normativa permite adaptabilidade, mas deixa espaço para que os entes vulneráveis sejam capturados por sua própria fragilidade técnica.

Na prática jurisdicional, o STF oscila entre a simetria cega e a deferência justificada. Em casos procedimentais, o Tribunal com frequência aplica a simetria como regra padrão, limitando a adaptabilidade local e a experimentação institucional. Contudo, existem precedentes em que ele rompeu com esse formalismo ao identificar uma justificação pública sólida. É o caso da ADI 3.059, onde validou uma lei gaúcha que priorizava softwares livres na administração pública (Brasil, 2015). Embora a União alegasse invasão de competência privativa para legislar sobre licitações, invocando simetria formal com a Lei 8.666/93, o STF reconheceu que a inovação estadual tinha fundamento nos princípios de eficiência e economicidade, superando a presunção de inconstitucionalidade através de uma justificação substantiva.

⁶ Skocpol (1995, p. 250-290) diagnostica o cenário pré *New Deal*, demonstrando como a autonomia federativa desprovida de coordenação resultou em violação à isonomia material: enquanto estados ricos do Norte inovaram na proteção social, os estados periféricos do Sul estagnaram por incapacidade estatal. Esse registro histórico fundamenta a interpretação de Arretche (1996) de que a inovação local pressupõe pisos federais, compreendidos aqui como a materialização do núcleo essencial dos direitos fundamentais, para não degenerar em captura econômica. Nesse sentido, a coordenação nacional atua como garantia do mínimo existencial, impedindo que a diversidade federativa sirva de pretexto para o retrocesso social.

Em contrapartida, a aplicação mecânica da simetria frequentemente aborta inovações institucionais que poderiam aprimorar o desenho federativo. Um exemplo paradigmático é a ADI 2.903, na qual o STF anulou uma norma da Constituição da Paraíba que conferia autonomia de iniciativa legislativa à Defensoria Pública estadual. A inovação, desenhada para fortalecer o acesso à justiça e a independência do órgão, foi rejeitada sob o fundamento estrito de que o modelo federal concentrava essa iniciativa no Chefe do Executivo⁷.

A ironia institucional está no fato de que, anos depois, a própria Constituição Federal foi emendada para adotar exatamente o modelo que a Paraíba tentara implementar, provando que a simetria bloqueou uma vanguarda institucional. A mesma rigidez se manifesta na recente ADI 6.981, onde a Corte impediu que a Assembleia Legislativa de São Paulo ampliasse sua competência para julgar as contas de chefes de poderes além do Governador, impondo a reprodução fiel do modelo federal de fiscalização, independentemente de a escolha paulista oferecer uma responsabilização democrática mais sólida⁸.

Essa disparidade decisória, flexibilidade na ADI 3.059 e rigidez nas ADIs 2.903 e 6.981, não é capricho jurisprudencial, é a consequência da falta de um critério institucional que permita ao Tribunal separar quando a simetria é uma proteção necessária de quando é um constrangimento desnecessário. Quando julga questões envolvendo direitos fundamentais, o STF tende para a simetria protetiva, e acerta. Mas quando julga questões procedimentais puras ou de desenho de órgãos, continua aplicando a simetria por inércia, limitando a adaptabilidade sem proteger bem jurídico algum.

A resposta para esse dilema não é escolher binariamente entre simetria e flexibilidade, mas reconhecer que a Constituição exige a operação simultânea de dois regimes jurídicos distintos. Um primeiro regime de direitos fundamentais e

⁷ O Tribunal anulou norma estadual que conferia autonomia de iniciativa legislativa à Defensoria Pública, fundamentando-se na simetria estrita com o modelo federal de separação de poderes vigente à época. A decisão bloqueou uma inovação institucional voltada à ampliação do acesso à justiça que, ironicamente, viria a ser incorporada à Constituição Federal anos depois (Brasil, 2008).

⁸ O raciocínio do Ministro Barroso foi o seguinte: a Constituição Federal diz expressamente no art. 75 que as normas estabelecidas para o Tribunal de Contas da União (TCU) aplicam-se, "no que couber", à organização e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados. O termo "aplicam-se" é uma ordem de simetria compulsória e não uma sugestão de modelo, é uma imposição de desenho institucional. No modelo federal (art. 71), o Congresso Nacional só julga politicamente as contas do Presidente. Todas as outras (incluindo chefes do Judiciário e Legislativo) são julgadas tecnicamente pelo TCU. Logo, por força do art. 75, a Assembleia Legislativa só poderia julgar as contas do Governador. Tentar julgar as contas de outros chefes de poder (como queria a Constituição de SP) violaria o desenho federal. Isso mostra como um artigo da Constituição é usado para vetar qualquer experimentação institucional local, mesmo que ela vise aumentar o controle democrático (Brasil, 2022).

uniformidade necessária, onde toda matéria que afeta o acesso a direitos fundamentais, como saúde, educação, assistência social e probidade administrativa, deve estar submetida a um padrão de uniformidade protetiva, no qual nenhuma inovação local pode reduzir o escopo de proteção. Nesse cenário, a simetria não é ideológica, mas uma salvaguarda constitucional.

Paralelamente, deve operar um segundo regime de coordenação procedural e diversidade autorizada. Nele, toda matéria que afeta apenas a forma de exercer as competências, procedimentos administrativos, estrutura dos órgãos, métodos de seleção e sistemas de auditoria, deve ser submetida a um padrão de coordenação estruturada, e não à simetria automática. Uma inovação nessa área seria válida se respeitasse os direitos fundamentais do primeiro regime, se fosse transparente e justificada por critérios explícitos, se fosse discutida com os entes federados potencialmente afetados e se oferecesse uma base comparativa que justificasse a escolha.

Essa bifurcação não é uma inovação teórica radical, ela já existe implicitamente nas entrelinhas da jurisprudência, como demonstra a oscilação entre os casos citados. O problema central é que o STF não a operacionaliza explicitamente, misturando com frequência a necessidade de proteger direitos com a obsessão por padronizar formas.

3. A ANATOMIA DO TRILEMA FEDERATIVO: DE TENSÃO ESTRUTURAL A GESTÃO OPERACIONAL

227

Se a visão tradicional se mostra insuficiente e suas alternativas deixam lacunas, qual é a real natureza do problema? É imperativo reconhecer que o federalismo constitucional brasileiro enfrenta um trilema verdadeiramente irredutível. Não se trata de uma limitação cognitiva do decisor, mas de uma tensão estrutural entre valores que, por sua própria natureza, não podem ser simultaneamente maximizados⁹.

O primeiro vértice dessa tensão é a autonomia, compreendida como a capacidade decisória local para definir prioridades e arranjos institucionais próprios. O segundo é a simetria, que impõe uma uniformidade organizacional básica, indispensável para garantir que todos os cidadãos pertençam à mesma comunidade política de direitos. O terceiro é a coerência, que exige a integração sistêmica das políticas públicas em escala nacional, evitando que a diversidade

⁹ Um constitucionalista mais tradicional poderia argumentar que se está criando um trilema artificial, pois a Constituição já resolve o problema indicado através da hierarquia de normas e da supremacia do interesse nacional sobre o local. Mas essa objeção seria equivocada porque a própria Constituição criou o trilema ao combinar: autonomia federativa como cláusula pétrea no art. 60, §4º, inciso I, com as competências concorrentes que exigem coordenação no art. 24 e os objetivos de redução de desigualdades regionais no art. 3º, inciso III. Esses três compromissos constitucionais são incompatíveis se maximizados simultaneamente. O trilema não é uma invenção teórica, é consequência da própria arquitetura constitucional.



federativa degenera em fragmentação de direitos. O desafio central da governança, portanto, reside na gestão desse equilíbrio precário, e não na ilusão de que é possível eliminar o conflito¹⁰.

Esse não é um problema de capacidade limitada do decisor como argumentaria Herbert Simon pela perspectiva da racionalidade limitada. É um problema de verdadeira incompatibilidade normativa¹¹. Por exemplo, um estado economicamente desenvolvido propõe criar um tribunal administrativo estadual com procedimentos simplificados e decisão monocrática para litígios tributários em vez do modelo federal de colegiado com três juízes. Essa inovação maximizaria a autonomia, afinal o estado teria liberdade para desenhar as instituições conforme sua realidade. O exercício dessa autonomia reduziria os custos e produziria uma decisão mais rápida, aumentando a coerência sistêmica ao agilizar resoluções de conflito.

Mas entra em tensão com a simetria, se o modelo diverge do padrão federal, criando o risco de que estados pobres, incapazes de manter o mesmo tribunal administrativo, se vejam forçados a adotar um procedimento que seus recursos não permitem manter com qualidade. Ou, inversamente, se o STF, em proteção à simetria, nega ao estado rico essa inovação, sacrifica-se a autonomia em favor de uma uniformidade formal que nenhuma norma constitucional exigiu.

¹⁰ Elazar (1987, p. 50-65) define o federalismo não como um modelo estático, mas como um gerenciamento de contradições (principalmente entre self-rule e shared-rule). Para Elazar, a simetria estrutural (uma igualdade de *status* entre os entes) é importante para evitar a hierarquia (centralização), a estrutura comum (o *covenant*) existe para garantir que todos os cidadãos pertençam à mesma comunidade política de direitos. A coerência (como integração sistêmica) é uma tradução do conceito de *shared-rule* (regra compartilhada/partneria). Para ele, a autonomia (*self-rule*) só é viável se houver um forte compromisso com o todo (*shared-rule*). Ver também Watts (2008, p. 19-20; 84-85; 125-128) que define o federalismo como a combinação de regional *self-rule* e *shared rule*, destacando que não há modelo puro, mas sim um equilíbrio dinâmico entre unidade e diversidade. Ele analisa a necessidade de balancear independência e interdependência para evitar tanto a fragmentação quanto a centralização excessiva, e discute os limites da simetria e da assimetria constitucional como mecanismos para acomodar diferenças sem comprometer a coerência do sistema. Para Watts, a simetria tem caráter relacional e adaptativo, não sendo um dogma fixo: ela se equilibra com autonomia e coerência e pode ser ajustada pragmaticamente para manter a estabilidade federativa em contraste com as interpretações estáticas, como a predominante no Brasil, que vinculam os entes à reprodução do modelo federal.

¹¹ Simon (1997, p. 57-66) diferencia decisões baseadas em juízos de valor (*policy*) e decisões baseadas em juízos de fato (*administração*), mostrando que a separação entre ambas é problemática e que escolhas institucionais carregam elementos normativos. A presente análise dialoga com essa distinção ao tratar a incompatibilidade como estrutural (normativa), e não como limitação cognitiva.

Eis o ponto, não há solução de soma positiva aqui, qualquer escolha deixa um valor sem proteção. E reconhecendo essa impossibilidade lógica, isso não deve ser encarado como uma escolha entre alternativas. A Constituição de 1988 quando trata das competências concorrentes reconhece implicitamente essa tensão¹². E a resposta oferecida permite que os *trade-offs* sejam feitos com menos perdas e mais ganhos globais, ao invés de uma escolha binária e arbitrária.

A simetria oferecida pela jurisprudência tradicional funciona como regra binária, ou o ente federado copia o modelo federal (o que é válido) ou inova de forma não-testada (o que é inválido). Essa é uma lógica de previsibilidade através da conformidade e funciona bem quando a pergunta é: "todos devem ter o mesmo direito de acesso à educação?". A resposta é sim, a simetria é proteção. Mas a simetria falha quando a pergunta é: "todos devem estruturar da mesma forma sua auditoria interna?". Aqui a resposta não é óbvia porque a forma não afeta o direito, afeta a eficiência da proteção ao direito e a eficiência pode variar conforme o contexto¹³.

Aqui está uma distinção estratégica que é fundamental, tentar redefinir o conceito de simetria na dogmática brasileira exigiria um grande esforço para desfazer décadas de jurisprudência sob o paradigma estático. A alternativa pragmática é introduzir o conceito de coordenação estruturada como o veículo funcional para essa dinâmica. Ao deslocar o eixo da simetria (estática) para a coordenação (dinâmica), internaliza-se o sentido original de equilíbrio federativo presente na literatura de referência sem o custo institucional de uma batalha semântica.

A coordenação federativa seria o processo contínuo de ajuste mútuo orientado por objetivos constitucionais comuns que permite a diversidade de meios¹⁴. Não é

¹² Os arts. 24-26 estabelecem competências concorrentes entre União, estados e Distrito Federal. A tensão entre autonomia (art. 18) e competências federais exclusivas (art. 22) reflete o trilema descrito (Brasil, 1988).

¹³ A distinção entre incompatibilidade lógica, quando uma norma ordena o que outra proíbe, e incompatibilidade de contexto, quando normas formalmente compatíveis produzem efeitos materiais desiguais, refina a discussão sobre a compatibilidade normativa. Barroso trata do tema ao enfatizar que a validade das leis não depende apenas da forma, mas da compatibilidade material com a Constituição, admitindo inclusive hipóteses de inconstitucionalidade superveniente decorrente de mudanças fáticas (a mutação constitucional). Ver, Barroso (2022, p. 117-118; 176-177; 409-410).

¹⁴ O conceito de "ajuste mútuo que permite diversidade de meios" inspira-se na teoria da coordenação em políticas públicas, que distingue mecanismos não-hierárquicos de imposição vertical. Em Scharpf (1997, p. 247-248), a coordenação pode ocorrer sem um propósito comum dominante nem um coordenador central, desde que os atores ajustem suas decisões para evitar efeitos adversos sobre os demais. No contexto federativo brasileiro, esse ajuste deve respeitar os pressupostos constitucionais, que funcionam como limite normativo à diversidade de meios.

um vale tudo. É um justifique sua escolha, dialogue com os entes potencialmente afetados, monitore se os direitos fundamentais se mantêm intactos e permita o aprendizado coletivo sobre o que funciona e o que não funciona.

Internalizar a coordenação estruturada oferece uma flexibilidade real para a experimentação sem abrir a porta para a captura de direitos pela desigualdade. Mas, e aqui está o ponto central, a coordenação não pode permanecer um conceito vago. Não se pode dizer apenas "coordenem-se", os entes federados ficarão inseguros sobre o que é aceitável e a oferta apenas de procedimentos negociais sem critérios cria o risco de que os mais fortes capturem a negociação, replicando desigualdades históricas¹⁵.

É por isso que a solução que se quer pesquisa a partir deste trabalho é a estruturação de uma coordenação em três camadas complementares, cada uma resolvendo um aspecto distinto do trilema. Uma primeira camada que estabelece os padrões de justificação explícitos e previsíveis. Para que toda a inovação procedural fosse válida se demonstrasse legitimidade (persegue um fim constitucional), proporcionalidade (os custos não excedem os benefícios) e transparência (foi discutida publicamente). Entende-se que isso oferece ao ente federado segurança sobre o que esperar e oferece ao Judiciário um critério claro para avaliar¹⁶.

Uma segunda camada que protege os direitos fundamentais inegociáveis como educação, saúde, assistência social e probidade administrativa. Nesta camada vigoraria a uniformidade protetiva absoluta. Nenhuma inovação procedural poderia reduzir o acesso aos direitos fundamentais. Isso resolveria o risco de que a autonomia na forma (o como auditar) fosse usada para o retrocesso no direito (reduzir acesso à informação pública, por exemplo)¹⁷.

A terceira camada instituiria as arenas de negociação federativa descentralizadas, o fórum de governadores, a câmara de inovação federativa, a comissão de direitos fundamentais, onde a coordenação ocorre antes de litígio junto

¹⁵ Esse risco de captura por desigualdade está documentado na história federativa americana. Ver nota 6.

¹⁶ O teste de três elementos (legitimidade, proporcionalidade e transparência) é uma adaptação inspirada na teoria da proporcionalidade, que estrutura a análise em subtestes para garantir previsibilidade e racionalidade. Ver Klatt e Meister (2012), especialmente cap. 1 e 3, que explicam como constituições comparadas operacionalizam testes de proporcionalidade para assegurar controle racional e justificável.

¹⁷ A ideia de uma camada protetiva é proposta para designar a preservação do núcleo essencial dos direitos fundamentais, diferenciando-se da simetria mecânica por não impor uniformidade procedural. Ver Häberle (2014, p. 35 e 45). O autor defende uma Constituição aberta, que admite pluralismo procedural, mas preserva limites materiais inegociáveis.

ao STF. Isso pode reduzir a judicialização e permitir que a política real (e não apenas a disputa jurídica) governe o federalismo¹⁸.

Essas três camadas não operam de forma isolada, elas funcionam como um sistema integrado em que a primeira oferece previsibilidade, a segunda oferece proteção aos vulneráveis e a terceira oferece diálogo antes do conflito. E juntas, transformam o trilema de um problema sem solução em um problema com um método de gestão.

O que a pesquisa vai explorar e aprofundar é a falta do elemento que pode tornar essas três camadas operacionais em vez de aspiracionais. Esse elemento seria uma infraestrutura de monitoramento contínuo baseada em dados funcionando como uma infraestrutura de suporte institucional que fornece os dados, as análises e o monitoramento contínuo que essas arenas precisam para trabalhar. Sem essa infraestrutura de dados, os critérios da primeira camada permaneceriam vagos, a segunda camada não teria visibilidade sobre quando os direitos estão sendo comprometidos e a terceira operaria no escuro sem uma base comparativa sobre o que funcionou em outros contextos.

O reconhecimento de que autonomia, simetria e coerência não podem ser simultaneamente maximizadas não significa que devam ser abandonadas. Significa que devem ser calibradas contextualmente. A simetria permanece como valor supremo quando se trata de direitos fundamentais. Nenhuma inovação reduz o piso. A autonomia torna-se um direito real quando se trata de procedimentos, métodos e formas de organização, desde que respeitada a simetria de direitos. E a coerência é perseguida através de coordenação negociada antes de conflito e não através de uniformidade mecânica¹⁹.

Dessa forma, cada valor encontra seu domínio apropriado em vez de competir pelo mesmo espaço. E essa estruturação em três camadas, padrões de justificação regulados, proteções permanentes e arenas de negociação descentralizadas, é o que a próxima seção delineia em detalhe operacional. A inovação não está em reconhecer que simetria, autonomia e coerência estão em tensão, a inovação está em oferecer uma arquitetura institucional que operacionaliza essa tensão de forma que nenhum dos valores seja eliminado, mas todos encontrem seu lugar apropriado.

¹⁸ Abrucio (1998, p. 233) demonstra que a redemocratização ampliou o poder dos governadores sem criar mecanismos institucionais de negociação federativa, resultando em um padrão não cooperativo e em coalizões de voto. Ele defende a necessidade de arenas estruturadas para compatibilizar autonomia e interdependência, à semelhança do modelo norte-americano (ACIR). A título ilustrativo, o CONSAD (Conselho Nacional de Secretários de Administração), criado posteriormente, pode ser visto como precedente institucional para esse tipo de coordenação.

¹⁹ Ely (1980, p. 73-75; 101-103; 158; 216) oferece uma base teórica para o que aqui se chama calibragem contextual. O Tribunal não deve impor valores substantivos além dos explicitamente previstos na Constituição, e sim concentrar-se em reforçar a representatividade do processo democrático, garantindo canais abertos de participação e evitando exclusões arbitrárias.

4. UMA ARQUITETURA INSTITUCIONAL DE TRÊS CAMADAS

A proposta de coordenação federativa que precisa ser validada funciona através de três camadas complementares que se reforçam mutuamente, todas sustentadas por um arranjo de coordenação estruturada por visibilidade de dados que viabiliza tanto a operacionalização quanto a equidade técnica. Cada camada responde a uma dimensão específica do trilema federativo identificado na seção para transformar a tensão entre autonomia, simetria e coerência de um problema sem solução em um sistema de gestão institucional estruturada.

A primeira camada estabelece os padrões de justificação regulados e apoiados por sistemas de monitoramento e análise compartilhados para não deixar vago o conceito de justificação adequada, o que geraria mais insegurança jurídica do que a simetria. Esses critérios explícitos permitiriam aos entes federados anteciparem o que poderia ser aceito e ao Judiciário exercer um controle consistente. Propõe-se como hipótese um teste de três elementos inspirado na jurisprudência constitucional comparada.

O primeiro elemento seria a legitimidade, que questiona se a inovação local persegue um fim constitucionalmente protegido ou, no mínimo, não contradiz fins constitucionais como a melhoria da eficiência administrativa, a adaptação a realidades demográficas locais ou a promoção de direitos fundamentais específicos. O segundo elemento é a proporcionalidade, que pergunta se o meio escolhido é adequado, necessário e não gera custos desproporcionais para outras dimensões do sistema federativo, especificamente se a inovação não fragmenta o acesso a direitos ou não cria externalidades negativas para outros entes. E o terceiro elemento é a transparência e comunicação, que exige que o ente federado documente sua escolha, torne-a pública, permita *feedback* de outras instâncias e esteja disposto a revisá-la em luz de evidências.

Porém, aqui entra um elemento central que transforma esses critérios de aspiracionais para operacionais. Entende-se por coordenação estruturada por visibilidade de dados o arranjo de infraestrutura de monitoramento contínuo composto por três elementos que operam de forma integrada. O primeiro deles é o componente de análise de dados formado por sistemas inteligentes que processam dados administrativos para detectar padrões, inconsistências, sobreposições e oportunidades de coordenação, utilizando técnicas como processamento de linguagem natural, aprendizado de máquina, análise de redes e mineração de dados. A função desse elemento é dar visibilidade sobre os problemas que hoje estão invisíveis, como as incoerências não detectadas, os silos informacionais não mapeados e os custos de inação não calculados.

O segundo elemento é o componente institucional formado pelos protocolos de governança que definem como os sistemas inteligentes interagem com os decisores humanos, através de comitês deliberativos, de critérios de detecção de padrão transparentes e contestáveis, de mecanismos de revisão humana e de salvaguardas contra o uso abusivo. A função desse segundo componente é garantir que a



visibilidade criada pelos sistemas inteligentes não se transforme em um controle coercitivo que viola a autonomia.

E o terceiro elemento é o componente organizacional formado pelas práticas e culturas que determinam se e como os atores administrativos usam a informação gerada pelos sistemas inteligentes, o que inclui o treinamento de servidores, os incentivos para o uso de evidências, a proteção à experimentação de boa-fé e a aprendizagem institucional. A função desse componente é transformar a visibilidade e os protocolos em ação efetiva que melhora a gestão.

Essa infraestrutura de coordenação por dados funciona apenas quando esses três componentes estão presentes e alinhados. O componente computacional sem o institucional gera o risco de controle tecnocrático que viola a autonomia, o componente institucional sem o computacional produz uma governança que é sofisticada, mas não dá visibilidade sobre os problemas reais, e a falta do terceiro componente resulta em um sistema inteligente bem desenhado, mas que não é usado por resistência organizacional. Para que essa infraestrutura de dados funcione adequadamente, segundo a proposta que suporta a hipótese dessa pesquisa, é preciso que ele possua cinco propriedades essenciais.

A primeira delas é a detecção proativa e não apenas reativa, o que significa que o sistema inteligente identifica os problemas antes que eles escalem, como quando detecta incoerência decisória antes que o cidadão se queixe. A segunda propriedade é a facilitação e não a imposição, o que significa que o sistema inteligente cria as oportunidades de coordenação, mas não force a uniformização, como quando alerta os órgãos sobre sobreposição federativa, mas não impõe a divisão de trabalho.

A terceira propriedade é a reversibilidade e contestabilidade, o que significa que os atores podem discordar das recomendações do sistema inteligente e justificar sua divergência, como quando um órgão pode manter sua interpretação diferente se justificar a diferença de contexto. A quarta propriedade é aprendizagem institucional cumulativa, o que significa que o sistema inteligente registra as experiências de coordenação bem-sucedidas e malsucedidas para informar os casos futuros, como quando a coordenação tipo X funcionou em contexto Y e o sistema sugere estrutura similar quando um contexto análogo surge.

A quinta propriedade é a transparência sobre os pressupostos normativos, o que significa que os critérios usados pelo sistema inteligente devem ser explícitos e contestáveis, como quando ele classifica um caso como de baixa complexidade para alta automação, com esse critério de classificação documentado e passível de revisão.

A segunda camada protege os direitos fundamentais através de proteções permanentes. A simetria tem a virtude de proteger os fracos, se um direito social está garantido igualmente em São Paulo e em um município do interior do Brasil, ninguém pode oferecer menos. Portanto, a Constituição estabeleceria uma

bifurcação entre dois tipos de normas. De um lado estão as normas de mínimo redistributivo, que não são negociáveis.

Nesta categoria encontram-se o piso de acesso a direitos fundamentais como educação, saúde e assistência social, os padrões de probidade e transparência administrativa e as proteções trabalhistas e previdenciárias mínimas. Essas não podem ser flexibilizadas sob justificativas de coordenação ou adaptação local. Todos os entes federados devem garantir pelo menos esse nível, e aqui os dados contínuos também têm um papel específico que é o de monitorar se as inovações procedimentais em outras áreas estão afetando o acesso a esses direitos fundamentais.

E de outro lado estão as normas procedimentais que são renegociáveis. Nesta categoria encontram-se as formas de organização administrativa, os procedimentos específicos para implementar direitos fundamentais, os modelos de participação e controle interno e os arranjos institucionais inovadores que não comprometam o piso redistributivo. Apenas nesta segunda categoria aplica-se o teste de justificação de três elementos. Na primeira, vigora o princípio de uniformidade protetiva.

Um município pode experimentar um novo modelo de auditoria, mas não pode reduzir a assistência social para financiá-lo. Um estado pode estruturar de forma diferente sua secretaria de saúde, desde que mantenha as metas de cobertura vacinal e atendimento. A diversidade institucional torna-se possível a partir de proteções que não cedem. E a capacidade de monitoramento contínuo diferencia radicalmente a proposta de uma simples abertura hermenêutica sem salvaguardas. O sistema inteligente é uma sentinela permanente que permite ao mesmo tempo flexibilidade procedural e rigidez protetiva, calibrando contextualmente quando cada regime deve operar.

A terceira camada institui as arenas de negociação federativa descentralizadas com suporte de visibilidade de dados compartilhados. A excessiva centralidade no Judiciário tem problemas, o STF não deveria ser o único validador das inovações federativas, embora deva ser o último. Arenas que busquem desjudicializar evitam a sobrecarga e desconcentram o poder político. Assim, instituir arenas de negociação federativa que sejam estruturadas, arenas em que a coordenação ocorra *ex ante*, antes de conflito, e não apenas *ex post*, através de litígio parece desejável. Todas, funcionariam com suporte de uma infraestrutura de monitoramento contínuo como ferramenta de detecção de problemas e facilitação de diálogo.

Um primeiro tipo de arena poderia ser o Fórum de Governadores e Secretários Estaduais, o CONSAD (Conselho Nacional de Secretários de Administração) e os fóruns análogos transformados em espaços deliberativos para aprovar ou não as inovações que afetem a coordenação nacional. Um sistema de monitoramento e análise integraria dados de todas as inovações propostas, detectando padrões de consistência ou conflito entre as diferentes propostas e apresentaria essas análises aos decisores, o que criaria um primeiro filtro, antes do Judiciário, em que a negociação real ocorresse com suporte em evidências.

Um segundo tipo poderia ser uma câmara de inovação federativa, inspirada em modelos como os *regulatory sandboxes* de agências reguladoras. Um espaço temporário, por exemplo de três a cinco anos, em que os entes federados podem experimentar políticas inovadoras sob supervisão, com coleta sistemática de dados (através de infraestrutura de monitoramento contínuo como uma condição). Um sistema inteligente registraria essas experiências e permitiria que os sucessos comprovados empiricamente fossem expandidos e os fracassos evitassem o litígio desnecessário, além de permitir a aprendizagem institucional²⁰.

O terceiro tipo de arena seria uma comissão de direitos fundamentais responsável por monitorar se as inovações em coordenação procedural comprometem o acesso a direitos fundamentais. Essa comissão funcionaria como uma câmara técnica, referendada por painéis de análise de dados que permitam visualizar em tempo real indicadores de direitos fundamentais em cada ente federado. É quando ela identificasse correlação entre a inovação procedural e a queda de indicadores de direitos, ativaría protocolos de diálogo antes que o problema escalasse para um conflito judicial ou constitucional.

Essas arenas redistribuem o *lócus* de decisão de uma forma importante, o Judiciário entra apenas quando a coordenação negociada falha e não como o primeiro recurso para coordenar. Isso reduz judicialização e permite que a política real e não apenas a disputa jurídica, governe o federalismo. As arenas também nivelam o campo de negociação porque todos os participantes teriam acesso aos mesmos dados e análises gerados pela infraestrutura de monitoramento contínuo. Um município pequeno não entra na negociação apenas com sua capacidade técnica limitada, ele entra com acesso à mesma infraestrutura de evidências que os entes maiores.

Isso transforma a coordenação federativa de um jogo de poder bruto, onde os mais fortes capturam a agenda, em um processo estruturado onde a qualidade do argumento importa tanto quanto a força política. A infraestrutura de monitoramento contínuo não elimina a política, mas muda seus termos, exigindo que as escolhas sejam justificadas publicamente com base em evidências comparativas, não apenas em preferências ideológicas ou capacidade de mobilização.

Essas três camadas, os padrões de justificação regulados, as proteções permanentes e as arenas de negociação descentralizadas operam como um sistema integrado. A primeira camada oferece previsibilidade sobre o que é aceitável, a segunda camada protege os vulneráveis contra o retrocesso de direitos e a terceira camada permite que a coordenação ocorra antes do litígio.

Juntas, elas transformam o trilema federativo de um problema sem solução em um sistema de gestão institucional que calibra contextualmente quando autonomia,

²⁰ Sunstein (2002, p. 251-289) discute *smart tools* e a necessidade de experimentação regulatória como uma alternativa a controles rígidos, defendendo abordagens que permitam o aprendizado institucional e os ajustes baseados em evidências.

simetria e coerência devem prevalecer. A infraestrutura de monitoramento contínuo torna essa calibragem operacional e não apenas aspiracional. Sem uma infraestrutura de monitoramento contínuo, os critérios permaneceriam vagos, as proteções seriam reativas e as arenas operariam no escuro. Com essa infraestrutura de coordenação por dados, o federalismo cooperativo deixa de ser apenas uma promessa constitucional e torna-se uma prática institucional verificável.

5. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO CONTROLE DE SEGUNDA ORDEM

Uma questão central para a viabilidade política e institucional desta proposta é sua aceitação pelo Supremo Tribunal Federal. A resistência institucional é fator real em desenho de reformas constitucionais e seria ingenuidade propor uma arquitetura que o STF percebesse como contraproducente. A tese central desta seção é que a proposta é um reposicionamento estratégico que amplia a autoridade institucional do Tribunal, ao mesmo tempo em que reduz o desgaste desnecessário e aumenta a efetividade de suas decisões.

A lógica é simples, o STF opera atualmente em um regime de controle de conteúdo primário, em que o Tribunal julga diretamente a qualidade política de decisões subnacionais. Ele pergunta, essa política de saúde do estado X é boa? É eficiente? É simétrica ao modelo federal? E essa auditoria de conteúdo submete o Tribunal a duas pressões simultâneas e contraditórias. De um lado, a exigência de que decida sobre questões técnicas como a eficiência em modelos de gestão e a qualidade em políticas públicas, assuntos em que o Tribunal carece de *expertise* específica.

De outro lado, a pressão de que sua decisão seja universal, consistente e que não varie conforme a simpatia de diferentes ministros pela política em questão. O resultado é que tribunal se desgasta decidindo sobre questões em que sua voz é uma entre outras, e se expõe a errar porque julga sem a *expertise* adequada.

A proposta é mudança para regime de controle de segunda ordem (processual e subsidiariamente substantivo), em que o STF reposiciona sua função: em primeiro lugar, julga a qualidade dos processos que produziram as políticas. O Tribunal pergunta "o processo que gerou essa política de saúde foi democrático? Os entes afetados foram ouvidos? Os dados disponíveis foram considerados? O ente federado documentou sua escolha e a avaliou?". Essas perguntas estão inteiramente no domínio da *expertise* constitucional²¹.

Mas principalmente, se ao examinar o processo o STF descobre que ele foi lacunoso, que ninguém avaliou se a política realmente funcionava, que a análise substantiva não foi feita ou que os impactos práticos não foram considerados,

²¹ Essa distinção entre controle de conteúdo e controle de processo é encontrada em trabalhos de Dworkin (1977, p. 85-86) sobre como os tribunais devem exercer a revisão judicial. Ele oferece uma fundação teórica para entender por que cortes tem legitimidade maior para julgar processos do que para julgar o conteúdo substantivo de políticas.

então, subsidiariamente, o STF tem o dever de suprir essa lacuna e julgar o conteúdo. A questão "essa política de saúde é boa?" permanece como uma pergunta que STF pode fazer, mas condicionada à descoberta de que ninguém a fez antes. O controle de conteúdo não desaparece da atuação do STF, ele apenas muda de qualidade, de primário para subsidiário.

Essa reconfiguração oferece uma vantagem estratégica importante, ela cria um incentivo forte para que os entes federados e as arenas de negociação façam a avaliação substantiva antes de implementar as políticas. Se sabem que STF só entrará no mérito se eles não o fizerem, há pressão institucional para que avaliem. O resultado é uma melhor deliberação em nível subnacional e não o abandono do controle em nível federal.

5.1. O REPOSICIONAMENTO COMO RECONFIGURAÇÃO DE PODER

Uma mudança como essa pode ser interpretada como uma cessão de poder, não é. Ao contrário, é a reafirmação de poder institucional baseada na compreensão clara do que dá legitimidade e efetividade às decisões judiciais e oferece ao STF poder maior, não menor. Um poder que é subsidiário, mas garantido, um poder que é acionado para encerrar uma questão e não para iniciá-la.

A teoria do processualismo constitucional, desenvolvida por Ely, oferece uma fundação teórica para essa mudança. Ely argumenta que uma corte constitucional não deve tentar ser engenheira de políticas públicas porque não tem informação suficiente, não tem *expertise* de implementação e não tem legitimidade democrática para substituir a deliberação política por uma imposição judicial. Mas a corte tem legitimidade clara de garantir que os processos de deliberação política sejam democráticos e, subsidiariamente, de suprir as lacunas quando esses processos falharam²².

Compreender essa distinção é compreender onde está o poder real da jurisdição constitucional. Um Tribunal que tenta decidir a qualidade substantiva de políticas está constantemente em risco de erro factual, está vulnerável à crítica de falta de *expertise*, e sua decisão é facilmente contestada como uma política disfarçada de jurisprudência. Um Tribunal que garante a qualidade procedural atuando subsidiariamente para suprir lacunas quando o processo foi insuficiente está em posição de força: seus critérios são verificáveis, sua *expertise* é clara e sua autoridade é forte porque há o interesse de que os processos sejam democráticos.

Igualmente importante, esse reposicionamento cria um incentivo institucional para uma melhor deliberação no nível subnacional. Entes federados e arenas de negociação saberão que se não fizerem uma avaliação substantiva de suas próprias políticas, o STF fará. Não como punição, mas como dever de garantir que a política

²² Ely (1980, p. 73-75; 101-103; 158; 213-214) desenvolve um *framework* processualista segundo o qual tribunais devem focar na qualidade dos processos democráticos, em vez de substituir a deliberação política por juízos substantivos. Essa obra é uma fundação teórica sólida para propostas de reposicionamento institucional.

foi adequadamente considerada antes da implementação. O resultado é que a deliberação ocorre onde deve ocorrer (em nível subnacional, com *expertise* de implementação) e o STF intervém no mérito apenas quando necessário (quando a deliberação subnacional foi lacunosa).

O STF, em particular, tem uma posição institucional única para fazer essa transição. O Tribunal é guardião da Constituição Federal e não de políticas públicas específicas. Sua verdadeira função não é dizer qual política de saúde o Brasil deve ter, mas sim garantir que as políticas de saúde, qualquer que sejam, foram produzidas através de processos que a Constituição autoriza, que respeitam a dignidade mínima dos cidadãos e que foram adequadamente avaliadas antes de implementação²³. Quando o STF julga "esse processo foi transparente, os entes foram ouvidos, os dados foram considerados e a política foi avaliada", ele está exercendo sua função própria e quando descobrir que esses passos não ocorreram, está habilitado a suprir a lacuna (e justificado a exercer a função imprópria de implementador de políticas).

5.2. VANTAGENS PRÁTICAS DO REPOSIÇÃOAMENTO

A mudança de um controle de conteúdo para um controle de processo oferece ao STF quatro vantagens práticas imediatas que podem aumentar sua efetividade institucional. A primeira delas é a redução da sobrecarga. O STF recebe atualmente centenas de ações sobre federalismo por ano, muitas dessas ações são sobre questões técnicas de política pública. Um estado quer estruturar sua secretaria de educação de forma diferente, um município quer adotar um modelo de auditoria diferente.

Essas questões chegam ao STF porque não há critério claro de quando são constitucionais. Sob o regime de controle de processo, um filtro claro emerge: se a inovação foi discutida, documentada e respeita os direitos fundamentais, ela passa o teste e o STF não precisa julgar o caso. Critérios claros permitem a deferência motivada para reduzir litigiosidade. Assim, menos casos chegam ao STF porque os entes federados sabem, de antemão, quando estão dentro dos parâmetros aceitáveis²⁴.

238

²³ A ideia de que STF é "guardião da Constituição e não das políticas públicas" está presente em tradição constitucionalista norte-americana, que enfatiza o papel limitado dos tribunais no sistema presidencial. Isso também é aplicável ao Brasil. Ver Sunstein (2001, p. 152-154; 217-218; 234-235) que analisa que tribunais constitucionais têm mais legitimidade quando focam na estrutura dos processos democráticos do que quando tentam substituir a deliberação política.

²⁴ A relação entre previsibilidade das regras e redução de litigiosidade é amplamente reconhecida na literatura de análise econômica do direito. Ver Cooter e Rubinfeld (1989, p. 1083) que defendem que quando os critérios são claros, as partes conseguem prever resultados e têm menor incentivo para litigar.



A segunda vantagem é o aumento de autoridade. Se o Tribunal estabelece critérios claros de qualidade procedural e os aplica, sua autoridade é maior do que quando decide caso a caso. A jurisprudência consolida-se e as Súmulas vinculantes definem o padrão. Os Ministros não discordam sobre "se essa política é boa" porque não estão julgando isso. A discordância sobre "se esse processo foi democrático" seria rara porque os critérios seriam verificáveis. O resultado é uma jurisprudência mais coerente, menos variação entre ministros e mais autoridade sobre os entes federados porque eles sabem que o Tribunal está aplicando um padrão consistente.

A terceira vantagem é a eliminação da crítica legítima de falta de *expertise*. Quando o STF tenta dizer se modelo de gestão de saúde de um estado é "bom" ou "eficiente", está exposto à crítica (justa) de que os ministros não são gestores públicos nem especialistas em saúde pública. Uma crítica dessa magnitude vai corroendo a legitimidade institucional. Já quando o STF julga se um processo foi transparente, está documentado e respeitou direitos fundamentais, ele está onde sua *expertise* é clara e indiscutível. O Tribunal está fazendo o que faz melhor, avaliar a qualidade dos processos democráticos²⁵.

A quarta vantagem é preservar e ampliar o poder sobre o conteúdo através da subsidiariedade. A mudança proposta não significa que o STF abdica de avaliar a qualidade substantiva das políticas, mas que o STF ativa seu controle substantivo apenas subsidiariamente, quando o processo foi lacunoso. Se um estado implementa uma política sem transparência, sem ouvir entes federados e sem análise substantiva de impactos, o STF tem o dever de suprir a lacuna e julgar se a política está adequada.

Se um governador unilateralmente reduz a cobertura de saúde, o STF não julga apenas o processo (que foi abusivo) mas também o conteúdo (que violou direitos fundamentais). O poder de julgar o conteúdo permanece, mas é acionado apenas quando necessário, apenas quando a deliberação subnacional foi insuficiente. Isso cria uma dinâmica de incentivos que é poderosa, os entes federados têm uma razão prática para fazer a avaliação substantiva.

5.3. O STF COMO GUARDIÃO DO PROCESSO DEMOCRÁTICO FEDERATIVO

Nessa reconfiguração, qual seria o papel do STF? O Tribunal deixaria de ser o engenheiro da política pública e passaria a ser o auditor da qualidade democrática das decisões federativas. Esse é, paradoxalmente, um papel muito mais poderoso do que parece. Se um estado ou município toma uma decisão através do processo adequado, a decisão é legítima mesmo que o resultado específico não seja ótimo tecnicamente. Agora, se um estado toma uma decisão através de um processo corrompido ou abusivo, a decisão é ilegítima mesmo que o resultado específico seja

²⁵ Essa vantagem é paralela ao que ocorreu na regulação econômica quando agências passaram a enfatizar procedimentos racionais e justificativas públicas, em vez de decidir tecnicamente cada questão complexa. Ver Sunstein (2002, p. 186-187).

racional. E o STF, ao focar no processo e não na decisão, estaria exercendo o papel para o qual tem *expertise* e legitimidade verdadeiras²⁶.

A aceitação pelo STF dessa proposta seria, na verdade, o exercício de liderança institucional. Seria o Tribunal dizendo, "nós, guardiões da Constituição, reconhecemos que a política pública deve ser feita por políticos e gestores, não por juízes. Mas reconhecemos também que, para que a política pública seja legítima, ela deve ser feita através de processos que garantam sua transparência, a participação e o respeito aos direitos fundamentais. Essa garantia é a nossa função verdadeira".

Essa mudança reposicionaria o STF como garante da democracia federativa e não como interventor em políticas públicas. Igualmente importante, seria o STF exercer essa liderança institucional sobre o sistema federativo. Hoje, o sistema opera no vácuo, os entes federados não sabem quais inovações serão aceitas, não existem arenas de negociação e o monitoramento dos direitos fundamentais é reativo. Uma súmula vinculante do STF estabelecendo critérios claros ofereceria ao Tribunal uma posição de liderança arquitetônica sobre como o federalismo funciona. O STF teria desenhado a estrutura dentro da qual outros atores atuam, em vez de decidir.

6. DO CONFLITO NORMATIVO À JUSTIFICAÇÃO INSTITUCIONAL REGULADA E ASSISTIDA

A adoção do modelo de três camadas com suporte de uma infraestrutura de monitoramento contínuo e o reposicionamento do STF para um controle do processo e subsidiariamente do conteúdo provoca uma mudança que não é apenas teórica, mas operacional. Ela transforma a forma como conflitos federativos são resolvidos e, o mais importante, como são evitados. A pergunta central que passa a estruturar a deliberação federativa deixa de ser "esta lei subnacional é igual à federal?", uma pergunta sobre a conformidade mecânica e que paralisa a inovação. E deixa de ser também a pergunta vaga "esta lei subnacional está justificada?", que é uma pergunta tão ampla que oferece pouca orientação.

Em seu lugar, passa a vigorar uma pergunta estruturada e verificável: "esta lei subnacional preserva os direitos fundamentais, está justificada pelos critérios de legitimidade, proporcionalidade e transparência apoiados por uma infraestrutura de monitoramento contínuo foi discutida nas arenas apropriadas de coordenação, o processo que a produziu atendeu aos critérios de qualidade procedural que o STF reconhece como válidos e ela foi submetida a avaliação substantiva antes de implementação?".

Essa mudança na pergunta produz uma mudança na dinâmica institucional. A legitimidade da ação subnacional deixa de decorrer da cópia formal dos padrões federais, mas também deixa de flutuar na vaguedade da boa-fé. A legitimidade passa

²⁶ Essa ideia de que a autoridade real reside em garantir processo democrático, não em substituir deliberação, é desenvolvida por Habermas (1996, p. 305-308) em sua teoria discursiva do direito.

a decorrer da qualidade de fundamentação pública e da conformidade com os pisos de direitos. Entes federados sabem, de antemão, o que é exigido. Não há incerteza sobre o que será aceito²⁷.

6.1. COMPREENSÃO REFORMULADA DE COMPETÊNCIAS CONCORRENTES

Essa mudança deve alterar a compreensão das competências concorrentes, que não devem mais ser vistas como um campo minado de conflitos em que qualquer diversidade é potencialmente problemática. As competências concorrentes devem ser interpretadas como mecanismos de coordenação estruturada. A União estabelece as diretrizes gerais, os padrões mínimos de acesso aos direitos fundamentais, o piso de coerência, enquanto os demais entes preenchem os detalhes conforme suas realidades locais, dentro do espaço autorizado pela Constituição, o espaço de autonomia.

A diversidade institucional é não apenas permitida, mas esperada no federalismo cooperativo, desde que respeite os limites constitucionais de proteção redistributiva, isto é, mecanismos que assegurem igualdade material e cobertura mínima de direitos fundamentais. Um município pode estruturar sua auditoria interna de forma completamente diferente de outro, desde que ambos mantenham uma cobertura de controle adequada. Um estado pode desenhar sua secretaria de educação conforme sua realidade demográfica, desde que mantenha as metas de cobertura educacional. A diversidade procedural e administrativa torna-se não apenas permitida, mas esperada, porque se reconhece que as formas ótimas variam com o contexto.

Essa compreensão oferece ao STF um critério operacional claro. Não julgar a forma, julgar se a forma respeitou o procedimento adequado e se os direitos fundamentais foram garantidos. Essa é uma mudança substancial em relação à jurisprudência tradicional que, por vezes, considera a diversidade de formas como um problema constitucional.

6.2. UM EXEMPLO OPERACIONAL INTEGRADO

Para ilustrar como todos os elementos operam integrados, considere um exemplo prático que sintetiza a arquitetura proposta. Um município decide organizar seu sistema de controle interno de forma diferente da União, inspirado em modelo detectado em outro ente através de uma análise que a infraestrutura de monitoramento contínuo fornecida pela União disponibiliza gratuitamente. A validade desse ato não depende apenas da simples compatibilidade normativa vaga. Tampouco fica sujeita ao julgamento discricionário do STF sobre sua

²⁷ A distinção entre uma pergunta normativa vaga ("está justificado?") e uma pergunta estruturada verificável é desenvolvida por Fuller (1964) em sua análise da legalidade. Ele argumenta que regras jurídicas precisam de clareza mínima para ter legitimidade. A incerteza sobre quais critérios serão aplicados violaria a moralidade interna do direito.

justificação. Em vez disso, o município segue um processo estruturado que oferece segurança jurídica.

Primeiro ele acessa a evidência comparativa no banco de dados públicos que essa infraestrutura de monitoramento contínuo provê e encontra que municípios com perfil demográfico similar, população entre 100-150 mil habitantes, PIB per capita entre X e Y, região geográfica compatível, implementaram um modelo diferente do usado e com resultados documentados: melhoria de eficiência em 15% (medida em tempo médio de processamento de documentos e custo por auditoria) e sem impacto negativo na qualidade da auditoria de despesas com direitos sociais. Isso oferece ao município uma base comparativa legitimadora, não está experimentação no vácuo, está se replicando um modelo testado²⁸.

O segundo passo é a demonstração de legitimidade e proporcionalidade. O município documenta formalmente que seu arranjo responde ao critério de legitimidade: o novo modelo persegue maior eficiência administrativa (um fim constitucionalmente válido, protegido pelo art. 37 da CF que exige "eficiência"). Demonstra também que há proporcionalidade: a base de dados gerados pelo sistema de análise de dados mostra que o modelo é de fato mais eficiente em relação ao meio escolhido e não cria externalidades negativas. Especificamente, documenta que a auditoria federal nos seus gastos com direitos sociais não será comprometida e que compatibilização com auditoria do TCU é garantida.

Como terceiro passo o município torna pública a inovação através de portal de transparência, permite *feedback* de sociedade civil e órgãos federais, convida outras cidades para comentários antes de implementar irreversivelmente. Essa transparência não é mera formalidade, é documentação que depois permitirá ao STF verificar se processo foi democrático.

O quarto passo é a discussão nas arenas apropriadas. Se a inovação afeta uma competência concorrente de forma significativa (e auditoria afeta porque todos os entes têm competência concorrente em fiscalização), o município submete a inovação ao CONSAD (Conselho Nacional de Secretários de Administração). A discussão apoiada por dados comparativos é facilitada, o sistema apresenta os casos similares e seus resultados. Se há preocupação de que a inovação possa criar fragmentação, o CONSAD pode ativar a câmara de inovação federativa para um período de experimentação controlada.

O quinto passo é a avaliação contínua. Uma vez implementada, a comissão de direitos fundamentais, através de painéis de monitoramento contínuo, acompanha se os indicadores de direitos fundamentais (a cobertura de despesas com educação, saúde, assistência social) se mantêm estáveis ou melhoram. Se os indicadores

²⁸ O conceito de "base comparativa legitimadora" é encontrado em trabalhos sobre aprendizagem institucional. March e Olsen (1995, p. 190; 203) argumentam que as organizações aprendem práticas bem-sucedidas em contextos similares e as replicam como forma de reduzir incerteza e reforçar legitimidade.

começam a cair 10% ou mais em correlação temporal com inovação, o sistema de monitoramento sinaliza para a comissão que ativa os protocolos de diálogo com o município para entender se a queda é causada pela inovação ou por outros fatores²⁹.

O sexto passo é a decisão judicial, se necessário. Se houve questionamento judicial sobre a constitucionalidade da inovação, o STF não julgaria se esta forma auditoria é mais eficiente que a federal (uma pergunta que traz uma série de problemas). Ele julgaria se o município seguiu os critérios de qualidade procedural que o entendimento do STF estabelece, se o processo foi democrático, se a avaliação substantiva foi feita, se os direitos fundamentais foram protegidos. A resposta é uma auditoria da qualidade democrática da decisão e não uma disputa sobre eficiência administrativa.

Se a resposta for que todos os passos foram seguidos de maneira adequada, então a inovação é validada. Se a resposta for que o município não fez a avaliação substantiva adequada, não permitiu *feedback* ou os dados da infraestrutura de monitoramento contínuo sugerem que os direitos foram comprometidos, então o STF tem o dever de examinar a política em si. Essa auditoria realmente é melhor? Não está apenas reduzindo os custos à custa da qualidade? A análise do STF nesse contexto é muito mais forte.

6.3. SEGURANÇA JURÍDICA E EQUIDADE TÉCNICA

Essa estrutura ofereceria um grau de segurança jurídica ainda não visto. Um ente subnacional saberia exatamente quais passos dar e se os segue, sua inovação teria alta probabilidade de ser aceita. A insegurança que paralisa a inovação estaria reduzida. Outra coisa importante é que a estrutura oferece equidade técnica verdadeira o que historicamente não existe. Um município pequeno não entraria nas arenas e eventualmente perante o STF apenas com sua capacidade técnica limitada, ele entraria com acesso ao mesmo banco de dados públicos que os entes maiores. Poderia dizer: "aqui estão dados de 50 municipalidades com perfil similar, aqui está o que funcionou, aqui estão os resultados". Isso nivela a assimetria de capacidade que historicamente impediu os municípios pequenos de inovar com segurança.

A infraestrutura de monitoramento contínuo fornecida pela União ou por consórcios intermunicipais, ao passo que o município entra com a decisão política. Dessa forma, a proposta não apenas gerencia o trilema federativo através de uma estrutura institucional de três camadas. Ela oferece também um mecanismo de redução da desigualdade que a Constituição Federal de 1988 reconhece como um objetivo fundamental no artigo 3º, inciso III³⁰.

243

²⁹ O protocolo reflete a compreensão de que decisões sobre riscos devem evitar automatismo e considerar efeitos sistêmicos, exigindo revisão humana antes da intervenção. Ver Sunstein (2002, p. 5-6).

³⁰ A Constituição Federal de 1988, artigo 3º, inciso III, estabelece como objetivo fundamental "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais". Esse



6.4. TRANSFORMAÇÃO DE DINÂMICA: DA DISPUTA JURÍDICA À POLÍTICA REAL

A mudança mais importante produzida pela arquitetura é a transformação de dinâmica de uma disputa jurídica para a política real. Atualmente, o federalismo brasileiro é governado pela litigância: inovação é bloqueada ou validada via STF e processo é lento, custoso e não permite aprendizado institucional. Sob a arquitetura proposta, inovação é coordenada através de arenas negociadas onde os dados compartilhados facilitam diálogo baseado em evidências e não em preferências ideológicas (embora elas tenham seu peso na decisão final).

Isso não elimina o conflito ou a litigância, mas muda a relação entre o que ocorre no nível de política (nas arenas) e o que ocorre no nível judicial (no STF). A política funciona primeiro, permite o aprendizado e documenta processo. O STF entra apenas quando a política falha. O resultado é que a maioria dos conflitos pode ser resolvida no nível da coordenação política e o STF fica reservado para os casos verdadeiramente constitucionais.

Essa reconfiguração parece oferecer um benefício maior para a democracia federativa. Ela reconhece que o federalismo é uma questão de política e coordenação e não uma questão jurídica. Ela oferece ao STF um papel central, não a gestão do detalhe das políticas públicas, mas a guarda da qualidade democrática dos processos que as produzem.

7. UMA AGENDA DE PESQUISA

A proposta de coordenação federativa em três camadas delineada neste artigo é apresentada como arquitetura conceitual necessária, fundamentada em diagnóstico robusto do trilema federativo, mas deliberadamente incompleta operacionalmente. Esta seção estrutura cinco eixos de investigação complementares que reconhecem a infraestrutura de monitoramento contínuo como uma ferramenta essencial. Cada eixo é formulado como uma questão de pesquisa que exige uma resposta teórica, uma empírica e outra metodológica. Todas podendo ser beneficiadas por abordagens e perspectivas disciplinares diversas.

7.1. PRIMEIRO EIXO: PADRÕES DE JUSTIFICAÇÃO COMO JURISPRUDÊNCIA OPERACIONAL

A proposta sustenta que o teste de três elementos (legitimidade, proporcionalidade, transparência) deve estruturar como o STF avalia inovações federativas. Mas o teste permanece em nível normativo abstrato. Qual é a questão que estrutura este eixo? Como podem ser consolidados critérios explícitos de legitimidade, proporcionalidade e transparência em um teste operacionalizável que o STF possa aplicar de forma consistente, reduzindo discricionariedade sem criar mecanismos automatizados que violem a autonomia federativa?

244

objetivo oferece fundação constitucional para políticas que ofereçam equidade técnica e acesso igualitário a capacidade de inovar.



O diagnóstico é claro. O teste de três elementos não oferece indicadores verificáveis. Não existe mapeamento de como a jurisprudência consolidada do STF implicitamente utiliza esses critérios em decisões sobre inovações locais. E a lacuna cria dois problemas práticos: os inovadores não sabem antecipadamente quais inovações serão validadas, gerando insegurança jurídica e o STF continua operando com margem de discricionariedade alta mesmo quando os critérios formais estão disponíveis. A jurisprudência oscila entre proteção excessiva que bloqueia inovações inofensivas e abertura insuficiente que permite regressões camufladas.

Pesquisadores com *expertise* em jurisprudência constitucional, análise sistemática de decisões judiciais e direito comparado federativo são convidados a investigar este eixo. A metodologia envolve análise sistemática de todas as ADIs e ADCs que envolveram inovações institucionais subnacionais desde 1998, identificando padrões implícitos em como o STF aceita ou rejeita diversidade procedural. Simultaneamente, o *benchmarking* com jurisprudências de federações como Canadá oferece uma outra perspectiva sobre como outras cortes operacionalizam critérios de razoabilidade em contextos federativos similares.

A investigação deve responder: em quais áreas o STF é mais deferente com inovações locais? Qual é a magnitude de benefício potencial que justifica aceitar diversidade? Como o Tribunal implicitamente diferencia entre as inovações inofensivas e as inovações que geram externalidades negativas? Com base nessas respostas, o eixo poderia produzir proposta de súmula vinculante que explique critérios de qualidade procedural que o STF aplicará, transformando deferência vaga em julgamento sólido.

As questões secundárias que emergem durante a investigação incluem: qual é limiar entre "compatibilidade normativa" e "retrocesso material de direitos"? Simetria procedural é exigida pela Constituição ou é um construto jurisprudencial? Como diferenciar quando o STF bloqueia a inovação por razão substantiva de quando o faz por aversão ao risco institucional? Pesquisadores que buscam se aprofundar em jurisprudência comparada, na história das decisões do STF sobre federalismo, ou na teoria da deferência judicial encontram aqui um espaço de contribuição.

O resultado esperado é mapa jurisprudencial detalhado de 25 anos de decisões que permite previsibilidade significativa, acompanhado de proposta de súmula vinculante fundamentada em análise empírica de jurisprudência consolidada, oferecendo orientação clara ao STF e segurança jurídica aos entes federados que desejam inovar.

7.2. SEGUNDO EIXO: BIFURCAÇÃO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS E COORDENAÇÃO PROCEDIMENTAL

A proposta assume que a Constituição comporta uma bifurcação entre direitos fundamentais que não podem recuar e procedimentos que podem variar, mas essa



bifurcação não está explícita no texto constitucional, gerando ambiguidade sobre quais normas federais são "piso redistributivo inegociável" e quais são "coordenação renegociável". A questão que estrutura este eixo é: como pode ser explicitada e operacionalizada a bifurcação entre normas de mínimo redistributivo não negociáveis e normas procedimentais renegociáveis? Qual é o critério objetivo que separa uma categoria da outra? Como isso deve ser incorporado à Constituição ou interpretado pela jurisprudência?

O diagnóstico revela lacuna conceitual importante. A Lei Geral de Licitações estabelece um direito fundamental ou um procedimento administrativo? A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece um piso de transparência que não é negociável ou uma estrutura de gestão renegociável? A Lei Orgânica de Assistência Social estabelece um direito substantivo ou apenas *framework* procedural? Sem a clareza conceitual sobre os critérios de separação há o risco de que a proposta de coordenação estruturada seja criticada como subjetiva, replicando o mesmo problema das abordagens anteriores. Além disso, sem a especificação técnica de indicadores, a segunda camada da arquitetura que se dedica ao monitoramento dos direitos fundamentais permaneceria aspiracional.

Pesquisadores com *expertise* em direito administrativo, política social, desenho de indicadores de direitos fundamentais e federalismo são convidados a investigar este eixo. A metodologia envolve uma análise normativa da Constituição Federal e de leis complementares para identificar quais normas estabelecem pisos inegociáveis, combinada com uma auditoria de implementação em amostra representativa de entes que variem em tamanho, região geográfica e PIB per capita. Essa auditoria revelaria não apenas o que a lei diz, mas qual é acesso real a direitos fundamentais, permitindo mapeamento de lacunas entre as normas formais e a implementação prática.

Paralelo a isso, o levantamento com especialistas de cada área (educadores, profissionais de saúde, assistentes sociais, auditores) identificaria qual é o "piso mínimo defensável" em cada direito, baseado em evidência técnica sobre as necessidades humanas e os padrões internacionais. A investigação deve então especificar quais métricas funcionam como "sinais de alerta precoce" de retrocesso em cada direito. Por exemplo, a cobertura vacinal cair 10%, ou o tempo de espera para um procedimento eletivo ultrapassa X meses, o percentual de crianças com atraso no desenvolvimento educacional subir acima de Y. Essa especificação técnica é fundamental porque estrutura como a infraestrutura de monitoramento contínuo funcionará na segunda camada.

As questões secundárias incluem: qual é a relação entre um "direito fundamental" como categoria jurídica e um "piso mínimo não negociável" como categoria de coordenação federativa? Como lidar com direitos que estão em tensão (por exemplo, a educação de qualidade exige investimento que podem comprometer a assistência social de um orçamento municipal fixo)? Como diferenciar entre "inovação que reduz o piso temporariamente para reinventar" de

um "retrocesso intencional"? Pesquisadores interessados em indicadores sociais, implementação de políticas públicas ou fundamentos constitucionais de direitos sociais encontram aqui um espaço de pesquisa.

O resultado esperado é um diagnóstico normativo e empírico que responde: qual é piso mínimo defensável em educação, saúde e assistência social? E uma proposta de lei complementar ou emenda constitucional que torne a bifurcação explícita e operacional. Além disso, a matriz completa de indicadores de monitoramento contínuo que funcionaria como sentinela do retrocesso, permitindo que a segunda camada da arquitetura funcione de forma automática e transparente.

7.3. TERCEIRO EIXO: EMPIRIA DE INOVAÇÕES JÁ EXPERIMENTADAS

Existe crença institucional de que padronização é sempre superior à diversidade procedural, mas essa crença carece de base empírica. Há exemplos anedóticos de inovações que funcionaram, mas não existe investigação sistemática. A questão central deste eixo é: em que circunstâncias inovações institucionais subnacionais produziram melhoria em eficiência ou efetividade sem comprometer direitos fundamentais? Em que circunstâncias as inovações falharam? Qual é a base empírica que justifica que a diversidade procedural pode funcionar?

O diagnóstico é que a ausência dessa base empírica torna a proposta vulnerável à crítica de ser ideológica em favor de descentralização desregulada. Um tribunal superior pode argumentar com razão que não há evidência de que inovações municipais realmente funcionam melhor. Um legislador pode afirmar que diversidade apenas gera fragmentação. Sem fundação empírica, a arquitetura de três camadas proposta permanece como um argumento teórico e não como proposta justificada pela realidade.

Pesquisadores com *expertise* em métodos quantitativos, economia política, análise de políticas públicas e pesquisa avaliativa são convidados a investigar este eixo. A metodologia envolveria a seleção de inovações institucionais que municípios já experimentaram em áreas de coordenação procedural pura (modelos de controle interno, estruturas de corregedoria, sistemas de licitações simplificado, protocolos de transparência administrativa). Para cada inovação, deve haver um controle rigoroso entre 2-3 municípios que inovaram e 2-3 municípios de "controle" que tenham perfil demográfico, socioeconômico e político similar.

A coleta de dados seria retrospectiva e cobriria um período pré e pós-inovação. As métricas incluiriam a eficiência (como tempo e custo para as operações administrativas), efetividade (como qualidade de detecção de irregularidades ou alcance do resultado almejado), satisfação dos usuários internos e externos e impacto em direitos fundamentais (para saber se a cobertura de direitos foi comprometida). A análise estatística isolaria o efeito da inovação de outros fatores e a publicação em formato de estudo de caso permitiria generalizar o aprendizado.



As questões secundárias que guiam essa investigação incluem: qual é magnitude de melhoria que justifica adotar inovação? 5% de ganho em eficiência é suficiente? 15%? Como se calcula? Como controlar por seleção, sabendo que municípios que inovam podem ser mais desenvolvidos ou já gestão superior, confundindo a inferência de causalidade? Em que contextos a diversidade procedural falha? Existem inovações que geram mais custos que benefícios? Pesquisadores interessados em avaliação empírica de políticas públicas, metodologia de desenho quase-experimental ou história institucional de municípios encontram aqui uma oportunidade de investigação.

O resultado esperado é banco de estudos de caso empiricamente fundamentados com uma metodologia transparente e replicável. Isso daria uma especificação técnica de como esses dados e lições devem ser estruturados para integração ao sistema de aprendizagem institucional cumulativa da infraestrutura de monitoramento contínuo. E, além disso, a publicação dos estudos de caso em periódicos ofereceria base empírica para que juízes, legisladores e gestores mudem de visão sobre a diversidade procedural.

7.4. QUARTO EIXO: DESENHO INSTITUCIONAL DE ARENAS DE NEGOCIAÇÃO E ARQUITETURA DA INFRAESTRUTURA DE MONITORAMENTO CONTÍNUO

A proposta identifica três tipos de arenas de coordenação federativa como mecanismos de negociação antes do conflito judicial, mas a proposta permanece sem uma especificação operacional que é importante. A questão que estrutura este eixo é: como devem ser estruturadas os tipos de arenas de negociação federativa para que funcionem como um verdadeiro mecanismo de coordenação? Qual deve ser o poder apropriado para cada arena? Como elas se articulam entre si, de forma sequencial, paralela ou hierárquica? Como a infraestrutura de monitoramento contínuo deve ser desenhada para dar suporte a elas sem criar um automatismo tecnocrático que viole a autonomia?

O diagnóstico identifica lacunas específicas. A proposta não especifica a relação hierárquica entre arenas ou qual é o poder vinculante apropriado para cada uma. Se uma mesma inovação é questionada em múltiplas arenas, qual prevalece? Como elas interagem? Qual é o desenho técnico que as suporta sem violar autonomia federativa ou criar dependência tecnológica que beneficia entes com maior capacidade técnica? Sem essas especificações, a proposta permanece em nível conceitual e não é implementável.

Pesquisadores com *expertise* em desenho institucional, gestão pública, tecnologia governamental e direito administrativo são convidados a investigar este eixo. A metodologia envolve o *benchmarking* internacional: como federações como Canadá com suas conferências federais-provinciais, a Austrália com suas COAG *meetings* e a Suíça com suas conferências intercantonais estruturaram a coordenação federativa negociada? Quais mecanismos funcionam? Quais fracassam? Por quê?

Paralelamente, a consulta a representantes dos governos federal, estaduais e municipais poderia identificar qual seria o design institucional viável politicamente. Pesquisadores em tecnologia podem trabalhar sobre como implementar os três componentes (análise de dados, institucional e organizacional) de forma que respeitem as suas cinco propriedades essenciais (proatividade, facilitação, reversibilidade, aprendizagem, transparência). Assim, seria possível uma especificação técnica detalhada: quais dados cada arena precisa como insumo? Qual é a periodicidade de análise? Como ativam a escalação para próxima arena? Qual é o mecanismo apropriado de contestação das análises geradas

A investigação pode produzir uma prototipagem em regiões ou subsetores com sistema de monitoramento e coordenação em versão beta e uma avaliação após o piloto mediria a taxa de conflitos que foram evitados de escalar para o STF, a satisfação dos participantes com a qualidade das análises, a qualidade das decisões tomadas nas arenas e o grau de implementação das cinco propriedades essenciais.

As questões secundárias que guiam a investigação incluem: as arenas devem ser obrigatoriamente sequenciais ou podem operar em paralelo? Qual deve ser o poder vinculante de cada arena para ser efetivo sem paralisar? Se o CONSAD rejeita uma inovação, o ente ainda pode implementar com ressalva? Se a câmara de inovação aprova, o STF fica vinculado? Como evitar a captura das arenas pelo ente federado mais forte ou mais rico? Qual é o custo administrativo de manter as diferentes arenas funcionando continuamente? Isso é sustentável em longo prazo? Como operacionalizar a "contestabilidade" de recomendações de forma que ela não paralise a deliberação, mas garanta que as análises erradas não imperem? Pesquisadores interessados em tecnologia do setor público, arquitetura de instituições democráticas ou coordenação federativa encontram aqui um espaço significativo de contribuição.

O resultado esperado é uma proposta legislativa detalhada contendo os regimentos das arenas, as atribuições explícitas, seus poderes e o fluxo de escalação. A especificação técnica completa dos componentes (os dados necessários, os algoritmos e as interfaces). O relatório de um piloto com uma avaliação sólida de viabilidade técnica e política, além de recomendações para o aperfeiçoamento antes de uma implementação em escala nacional.

7.5. QUINTO EIXO: PROTEÇÕES ATRAVÉS DE UMA INFRAESTRUTURA DE MONITORAMENTO CONTÍNUO

A Seção 3 menciona que a infraestrutura de monitoramento contínuo verifica se as inovações procedimentais afetam os direitos fundamentais, permitindo uma intervenção antes de um dano grave, mas a operacionalização técnica dessa capacidade permanece sem especificação. A questão que estrutura este eixo é: como desenhar um sistema de análise de dados que detecte as correlações entre as inovações procedimentais e o retrocesso de direitos fundamentais de forma

proativa, sem criar um automatismo que ignora o contexto ou gera alarmes falsos? Qual é o protocolo apropriado de resposta quando a correlação é detectada?

O diagnóstico é que sem operacionalização técnica, a segunda camada da arquitetura permanece aspiracional. Como exatamente são definidos indicadores de direitos fundamentais? Como os dados são coletados em municípios com capacidade administrativa limitada? Como são analisados? Qual é o limiar e queda que ativa os alertas, 5%? 10%? Qual é o período de observação, queda em um mês? Consistência por três meses? Como o sistema diferencia o retrocesso intencional da variação natural por fatores externos? Como evitar que os algoritmos criam alarmes que levam a intervenções indevidas, minando a confiança na proposta?

Pesquisadores com *expertise* em análise de dados, tecnologia, gestão governamental, políticas públicas e estatística estão convidados a investigar este eixo. A metodologia envolve a definição dos indicadores para cada direito fundamental. Por exemplo, para a educação como a taxa de abandono, o desempenho em testes padronizados, para a saúde com a cobertura vacinal, o tempo de espera para procedimentos, a taxa de mortalidade evitável, para a assistência social com a cobertura de benefícios e o valor relativo ao custo de vida e para a administração com indicadores sobre gastos públicos.

A coleta de dados deve ocorrer anualmente em amostra representativa de municípios através da integração com os sistemas administrativos federais já existentes (como INEP, DATASUS, CNAS, sistemas de transparência fiscal). A investigação desenvolve os algoritmos de análise de correlação entre inovações institucionais implementadas e mudanças em indicadores de direitos que controlam variáveis econômicas e sociais, mas, o mais importante, a investigação também determina em que magnitude de queda deve haver sinalização? Uma queda de 10% é significativa? É possível que seja uma variação natural? Quando devem ser ativados os alertas, na queda inicial ou na permanência em queda?

A investigação deve ainda desenhar a interface visual (o *dashboard*) que permite aos diferentes tipos de usuário compreenderem os dados e análises. Assim, gestores municipais receberiam *feedback* sobre como suas inovações se correlacionam com os indicadores, auditores visualizariam o panorama nacional de riscos, pesquisadores acessariam dados brutos para investigação independente. Um protocolo de resposta gradual deve ser especificado, uma notificação inicial com relatório técnico, um prazo para o ente federado responder ou contestar a análise, uma reunião técnica se há discordância, a proposição de ajustes consensuais ou apenas a escalação para comissão de direitos fundamentais e, se o ente recusa diálogo, para o STF.

As questões secundárias que guiam a investigação incluem: como evitar que a correlação estatística seja interpretada como uma causalidade? Qual é o padrão científico apropriado de rigor para ativar a intervenção? Como lidar com o atraso temporal, sabendo que uma inovação implementada em 2023 pode ter efeito detectável apenas em 2025? Como controlar por mudanças externas (como

recessão, pandemia ou mudança de prioridades federais)? Qual é o custo de coleta de dados? Alguns municípios pequenos têm sistemas administrativos muito precários, como garantir qualidade de dados? Como evitar que o *dashboard* se torne uma ferramenta de pressão política contra governantes de siglas opostas? Pesquisadores interessados em ciência de dados aplicada ao setor público ou monitoramento de indicadores encontram aqui um espaço significativo de contribuição.

O resultado esperado é sistema de monitoramento completamente operacionalizado com algoritmos especificados e documentados, *dashboard* funcionando, protocolo de resposta documentado com temporalidades explícitas e recomendações sólidas sobre calibragem dos limiares de alerta para evitar alarmes falsos e manter sensibilidade para detectar regressões verdadeiras.

7.6. ESTRUTURA COLABORATIVA E CRONOGRAMA INTEGRADO

A proposta desta seção é que esses cinco eixos sejam investigados não por um pesquisador individual, mas por laboratório ou rede de pesquisa colaborativa que articula especialidades diversas. Cada eixo pode ser desenvolvido de forma relativamente independente, mas com compromisso de participar de seminários semestrais de síntese onde aprendizados são compartilhados. Espera-se que grupos colaboradores produzam: artigos em periódicos de sua disciplina sobre questões específicas do eixo, dados e metodologias disponibilizadas publicamente e contribuição para a documentação integrada que resulte em proposta legislativa final.

Instituições federais (STF, AGU, CGU), estaduais e municipais também são convidadas a participar como fontes de informação, validadores das propostas e potenciais implementadores de pilotos. A colaboração entre academia e governo garante que a investigação permanece relevante para a prática institucional.

A visão que orienta a agenda é que problemas estruturais do federalismo brasileiro exigem uma investigação que transcende disciplina única e pesquisador individual. O federalismo é um problema de coordenação política, de desenho institucional, de proteção de direitos e de capacidade técnica de monitoramento. Responder essas questões requer que juristas trabalhem com cientistas políticos, que economistas trabalhem com especialistas em tecnologia e que pesquisadores acadêmicos trabalhem com gestores públicos.

8. CONCLUSÃO: UM FEDERALISMO COORDENADO E OPERACIONALIZADO

Este artigo percorreu um caminho que partiu do diagnóstico concreto de um problema estrutural até a proposição de uma arquitetura institucional operacionalizável. Começou identificando uma tensão prática que é o bloqueio pelo Supremo Tribunal Federal das inovações institucionais subnacionais que não prejudicam direitos fundamentais porque desviam do padrão federal. Uma rejeição

baseada na hermenêutica de simetria que não distingue a necessidade do costume, protegendo a uniformidade formal ao custo da adaptabilidade real.

Rejeitou-se a solução alternativa ingênua de uma flexibilização irrestrita. Reconheceu-se que, na história federativa moderna, a desigualdade material entre os entes federados captura as oportunidades de inovação. Os entes ricos inovam para melhorar e os entes pobres inovam por incapacidade, abandonando padrões porque não conseguem manter os padrões federais com seus recursos. Ou seja, sem mecanismos que estruturem o acesso à capacidade e informação, a liberdade formal replica as desigualdades históricas.

Destaca-se que a proposta oferecida não é teoria jurídica, mas uma resposta operacional a um trilema irredutível: autonomia federativa, simetria, e coerência de direitos que não podem ser maximizados simultaneamente. Qualquer escolha por priorizar dois, deixa o terceiro prejudicado. A inovação proposta não escolher entre eles, mas equilibrá-los contextualmente através de uma arquitetura institucional de três camadas que operem de forma integrada.

Sendo uma primeira camada que estabelece os padrões de justificação de maneira explícita par ser previsível. De modo que uma inovação subnacional seria válida se demonstrasse sua legitimidade (persegue o fim constitucionalmente protegido), sua proporcionalidade (usa os meios adequados com custos proporcionais) e sua transparência (foi discutida publicamente). Critérios que não são vagos, mas operacionalizados através da Inteligência Administrativa que pode oferecer aos entes federados uma base comparativa objetiva: “aqui estão casos similares, aqui estão os resultados, aqui está a justificação”.

Uma segunda camada que protege um núcleo inegociável. Os direitos fundamentais como educação, saúde, assistência social e probidade administrativa. Nenhuma inovação procedural pode reduzir o acesso a esses direitos. A Inteligência Administrativa monitora continuamente se as inovações em outras áreas começam a afetar indicadores desses direitos fundamentais para permitir a intervenção antes de um dano grave.

E uma terceira camada que institui as arenas de negociação federativa estruturada onde a coordenação ocorre antes da litigância. Um CONSAD reformado, uma câmara de inovação federativa, uma comissão de direitos fundamentais poderia funcionar com o suporte de uma infraestrutura de monitoramento contínuo e permitir que a política real governe o federalismo em vez da disputa jurídica. Nessas arenas, municípios pequenos não entrariam com capacidade técnica limitada, entrariam com acesso à mesma infraestrutura de evidências que os entes maiores.

O papel do Supremo Tribunal Federal nessa arquitetura é reconfigurado estrategicamente. Ele não abandona o controle substantivo, mas o exerce subsidiariamente. O Tribunal pergunta primeiro se processo foi democrático, se houve transparência, participação, avaliação adequada. Se a inovação é validada, o STF mantém a deferência motivada, se o processo teve falhas, o STF tem o dever de

surprender. Ele avalia se a política em questão é adequada do ponto de vista constitucional. Esse repositionamento oferece ao STF um poder maior, não menor.

Essa reconfiguração apela ao STF por uma razão institucional, livra o Tribunal de decidir questões técnicas onde ele carece de *expertise* e onde sua voz é uma entre outras. O Tribunal deixa de ser o engenheiro de políticas públicas para ser o guardião dos processos democráticos federativos. Essa é verdadeira função da jurisdição constitucional.

A inovação não é apenas uma arquitetura institucional, é também uma infraestrutura técnica. A Inteligência Administrativa funciona para nivelar assimetrias de capacidade. Uma infraestrutura de monitoramento contínuo bem desenhada e fornecida pela União aos municípios permitiria que uma cidade pequena acessasse o mesmo banco de dados públicos que uma metrópole. Componentes computacionais criariam visibilidade sobre problemas antes invisíveis. Componentes institucionais garantiriam que a visibilidade não se tornasse controle coercitivo. Componentes organizacionais transformariam informação em ação. Uma infraestrutura de monitoramento contínuo não elimina a política, mas muda seus termos. Ela exige que as escolhas sejam justificadas publicamente com base em evidências comparativas e não apenas em preferências ideológicas ou capacidade de mobilização.

Considera-se o federalismo que emerge dessa arquitetura como um federalismo inteligente. Inteligente porque combina a flexibilidade na forma, permitindo experimentação real baseada em evidências, com a rigidez na proteção dos direitos fundamentais, protegendo os vulneráveis contra retrocessos. Inteligente porque oferece uma processualidade clara que reduz a incerteza jurídica com critérios explícitos e operacionais. E inteligente porque permite a negociação antes do contencioso, privilegiando a política real sobre a disputa jurídica.

Igualmente importante, é que esse federalismo que emerge é inclusivo. Ele reconhece que a desigualdade material entre os entes federados é um problema constitucional que não desaparece com a abertura hermenêutica, e sim que deve ser enfrentado através de proteções explícitas e de monitoramento contínuo. Ele oferece aos entes federados menores um acesso a infraestrutura de dados e análises que historicamente foi privilégio dos entes maiores e as arenas de negociação permitem que vozes locais sejam ouvidas antes da discordância virar um conflito no Judiciário.

Considera-se que ele também é um federalismo democraticamente sustentável. Ele reposiciona o STF como o guardião do processo democrático. O Tribunal deixa de se desgastar em questões técnicas e passa a exercer um controle de qualidade sobre como as decisões foram tomadas. A ideia de deferência motivada oferece ao STF critérios claros para avaliar processos, e não seus conteúdos, viabilizando que mantenha autoridade final sem se envolver constantemente em questões que pertencem à política democrática. Essa é uma ampliação verdadeira da sua função constitucional.

A autonomia federativa, nessa perspectiva, deixa de ser a liberdade de execução e torna-se a capacidade decisória condicionada por critérios claros, responsável perante as arenas de coordenação e o judiciário e inserida em uma moldura que garante dignidade mínima a todos. Um ente federado, mesmo pequeno, justifica suas escolhas com rigor equivalente ao dos maiores porque tem acesso à mesma infraestrutura de evidências. O federalismo deixa de ser apenas um instrumento de eficiência administrativa para tornar-se um instrumento de justiça federativa.

A agenda de pesquisa proposta na seção 6 reconhece que essa arquitetura ainda está incompleta. As questões abertas, como consolidar jurisprudência em padrões, como operacionalizar a bifurcação, como desenhar as arenas, como construir uma infraestrutura de monitoramento contínuo que detecte os retrocessos sem criar automatismo, estruturaram uma provocação para investigação colaborativa que envolva juristas, especialistas em tecnologia, cientistas políticos e avaliadores de políticas públicas.

Este artigo oferece uma oportunidade de transformar o federalismo cooperativo de promessa constitucional em prática institucional verificável. Não através de mais intervenção centralizada, mas através de uma melhor definição de o controle deve incidir. Não através do abandono de proteção aos vulneráveis, mas através de proteções mais inteligentes e monitoradas continuamente. Não através da eliminação do conflito federativo, mas através da institucionalização da coordenação negociada antes do conflito.

254

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. Editora Hucitec, 1998.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.903. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em: 01 dez. 2005. Publicação em: **Diário da Justiça Eletrônico**, n. 177, 19 set. 2008.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.059. Relator: Min. Ayres Britto. Redator do acórdão: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 09 abr. 2015. Publicação em: **Diário da Justiça Eletrônico**, 09 abr. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.981. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento em: 13 dez. 2022. Publicação em: **Diário da Justiça Eletrônico**, 13 dez. 2022.

COOTER, Robert D.; RUBINFELD, Daniel L. Economic analysis of legal disputes and their resolution. **Journal of economic literature**, v. 27, n. 3, p. 1067-1097, 1989.

DWORKIN, Ronald M. **Taking rights seriously**. Cambridge: Harvard University Press, 1977.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

ELY, John Hart. **Democracy and distrust: a theory of judicial review**. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

FULLER, Lon L. **The morality of law**. New Haven: Yale University Press, 1964.

255

HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy**. Cambridge: MIT Press, 1996.

HÄBERLE, Peter. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para interpretação pluralista e procedural da Constituição. **Revista da Defensoria Pública da União**, n. 60, nov./dez. 2014, p. 26-50. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes.

KLATT, Matthias; MEISTER, Moritz. **The constitutional structure of proportionality**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Democratic governance**. New York: Free Press, 2010.

SCHARPF, Fritz W. **Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research**. Boulder: Westview Press, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.



SIMON, Herbert A. **Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations.** 4. ed. New York: Free Press, 1997.

SKOCPOL, Theda. **Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States.** Cambridge: Harvard University Press, 1995.

SUNSTEIN, Cass R. **Designing democracy: what constitutions do.** Oxford: Oxford University Press, 2001.

SUNSTEIN, Cass R. **Risk and reason:** safety, law, and the environment. Cambridge: Cambridge University Press, 2002

WATTS, Ronald L. **Comparing federal systems.** 3. ed. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2008.