



**Federalismo brasileiro
e projeto nacional:
os desafios da democracia
e da desigualdade**

Fernando Luiz Abrucio



*Juro Manter a Religião Catholica,
Apostolica, Romana; a Integridade
e Indivisibilidade do Imperio; Observar
e Fazer observar, como Constituição Po-
litica da Nação Brasileira, o presente
Projecto de Constituição, que Offerci e
a mesma Nação aceitou e pediu que se*

resumo

O objetivo deste artigo é analisar como o desenvolvimento do federalismo brasileiro, inclusive nos seus dilemas e crise atuais, relaciona-se fortemente com a construção do Estado em seu aspecto político e de políticas públicas. Para tanto, a primeira parte do texto discute o conceito de Federação e a multiplicidade de formatos nos países que optaram por este modelo. Na segunda parte, busca-se mapear sinteticamente como a questão federativa se configurou do Império ao regime militar, destacando como suas variações ressaltam bem o tipo de pacto político e de modelo de Estado que estava se construindo a cada momento. A seguir, analisa-se a reconstrução do federalismo a partir da redemocratização, num processo histórico de grandes avanços para a vinculação entre Federação e democracia. Ao final, é analisado o contexto mais contemporâneo do federalismo sob Bolsonaro.

Palavras-chave: federalismo; Estado; democracia; Brasil.

abstract

The objective of this article is to analyze how the development of Brazilian federalism, including its current dilemmas and crisis, is strongly related to the construction of the State in its political and public policy aspects. To this end, the first part of the text discusses the concept of Federation and the multiplicity of formats in the countries that opted for this model. In the second part, we seek to map synthetically how the federative question was configured from the Empire to the military regime, highlighting how its variations highlight the type of political pact and State model that was being built at each moment. Next, the reconstruction of federalism based on redemocratization is analyzed, in a historical process of great advances for the link between Federation and democracy. Finally, the more contemporary context of federalism under Bolsonaro is analyzed.

Keywords: federalism; State; democracy; Brazil.

O

desenho político-territorial é uma das dimensões mais importantes na organização das nações pelo mundo (Broscheck, Petersohn & Toubeau, 2017). A adoção do modelo unitário ou da forma federativa de Estado diz muito sobre a complexidade dos países e a maneira como pretendem organizar suas

decisões coletivas (Anderson, 2009). Em geral, a opção pelo federalismo se dá em casos em que as questões territoriais tornam a governabilidade muito mais intrincada, com a necessidade do uso de mecanismos especiais para lidar com o conflito e construir o sistema político.

O caso brasileiro encaixa-se muito claramente neste perfil, e os seus dilemas das origens até os dias de hoje revelam que por meio da trajetória do federalismo se compreende melhor dois de seus principais desafios históricos: a construção da democracia e o combate às desigualdades.

O objetivo deste artigo é analisar como o desenvolvimento do federalismo brasileiro, inclusive nos seus dilemas e crise atuais, relaciona-se fortemente com a construção do Estado em seu aspecto político e de políticas públicas. Para tanto, a primeira parte do texto discute o conceito de Federação e a multiplicidade de formatos nos países que optaram por este modelo, para então entender as razões que levaram historicamente o Brasil a escolher o formato federativo e qual o impacto dessa escolha na construção da nação.

Na segunda parte, busca-se mapear sinteticamente como a questão federativa se configurou do Império ao regime militar, destacando como suas variações ressaltam bem o tipo de pacto político e de modelo de Estado que estava se construindo a cada momento, ressaltando os efeitos de *path dependence* e de ruptura nesta trajetória. A seguir, na terceira parte do artigo, analisa-

FERNANDO LUIZ ABRUCIO é doutor em Ciência Política pela USP e professor da FGV-Eaes.

-se a reconstrução do federalismo a partir da redemocratização, num processo histórico de grandes avanços para a vinculação entre Federação e democracia, bem como na sua face de combate inédito das desigualdades territoriais do país.

Ao final, é analisado o contexto mais contemporâneo do federalismo sob Bolsonaro. Trata-se de um momento de forte crise da forma federativa no que se refere tanto à sua vinculação com a organização democrática do país, como também no que tange à dinâmica intergovernamental em sua interface com as políticas públicas, em especial as de corte social, fundamentais no combate das desigualdades territoriais. O bolsonarismo se coloca contra vários avanços obtidos no plano federativo nos 30 anos posteriores à Constituição de 1988. A luta contra o retrocesso atual passa pelo federalismo e seu impacto no projeto de nação que o país deseja ter para o futuro.

O QUE É FEDERAÇÃO E SUA CENTRALIDADE PARA A ORGANIZAÇÃO DA NAÇÃO BRASILEIRA

O conceito de Federação nasce com a experiência americana e envolvia em suas origens uma proposta inovadora do ponto de vista da construção da soberania numa nação: compartilhar o poder entre o governo nacional e os subnacionais, por meio de um pacto ancorado numa Constituição escrita, que garante os direitos dos pactuantes territoriais, e de instituições que estabelecem a relação entre eles e o controle mútuo (*checks and balances*) para evitar que um dos entes se sobreponha sobre os demais (Schnabel, 2015).

O federalismo se constitui, então, como um desenho político territorial de soberania compartilhada no qual predomina a fórmula *self-rule plus shared-rule*, gerando uma combinação entre autonomia e interdependência dos entes federativos (Elazar, 1987). Assim, ele difere do Estado unitário cuja distribuição do poder se dá do centro para as partes, e mesmo nas nações unitaristas mais descentralizadas a autonomia dos governos subnacionais é uma concessão da soberania central, e não um direito territorial.

A fórmula federalista é certamente bem mais complexa politicamente do que o modelo unitarista. Adotá-la significa criar uma cultura federativa de barganha e negociação (Burgess, 1993), construir uma institucionalidade que garanta a divisão e o controle mútuo dos poderes, além de montar um modelo estatal que dê conta, ao longo do tempo, dos dilemas federativos de cada estado federal. Dada sua complexidade, fica a pergunta: por que um país escolhe ser uma Federação?

Em linhas gerais, a opção pelo formato federativo tem a ver com dois fatores. O primeiro é a existência de heterogeneidades constitutivas que tornam mais complexa a construção de uma nação em determinado espaço. São heterogeneidades vinculadas a diferenças étnicas, religiosas, linguísticas, de regionalismos socioculturais, de sentimentos regionais de autonomia política (nativismo local), além da extensão e complexidade territoriais, em termos de tamanho e diversidade de biomas.

Países que contêm algum tipo ou mais de uma dessas heterogeneidades num grau mais elevado tendem a ter muitas difi-

culdades para adotar o modelo unitário – no mínimo, precisam descentralizar mais o poder e a autonomia locais. Mas uma parte importante das nações mais complexas no campo das heterogeneidades cria formatos institucionais especiais para acomodar tais diferenças, garantindo um equilíbrio de forças no plano territorial. Geralmente, tal caminho passa pela federalização do Estado, com o compartilhamento da soberania entre as unidades subnacionais e a União, além da criação de salvaguardas federativas, a fim de evitar tanto o centralismo indevido quanto a fragmentação exacerbada.

A construção das Federações não deriva de imediato da existência de heterogeneidades. Um segundo fator é essencial para se optar pelo federalismo: a criação de um projeto de unidade na diversidade, corporificado tanto num consenso social – geralmente constituído originalmente por elites, mas que precisa se espriar para a população – como em instituições federativas. Tal como as heterogeneidades, os projetos de unidade na diversidade diferem entre os países federais, assim como ao longo da história deles, de modo que é necessário entender a especificidade dos casos e aquilo que Benz e Broschek (2013) chamam de *federal dynamics*, isto é, as trajetórias das Federações, suas mudanças institucionais e suas revisões de pactos.

Tomando como base os dois fatores que geram a opção pelo federalismo, a literatura mostra que, de um lado, há características gerais básicas do modelo federativo no plano das instituições (salvaguardas federativas e formas de controles mútuos entre os entes), das relações inter-governamentais (mecanismos de barganha

e coordenação de políticas públicas feitas por diferentes níveis de governo) e na esfera propriamente normativa, como a aceitação do caráter pactual desse modelo (com lugar especial para a Constituição) e a busca de equilíbrio entre os entes. Porém, de outro lado, há uma multiplicidade de caminhos entre as Federações, e a história e os desafios federativos de cada caso variam na resposta às grandes questões do federalismo.

O caso brasileiro deve ser entendido, desse modo, observando-se como sua Federação dialoga com as características gerais do modelo federativo, mas também analisando de que maneira o federalismo desenvolveu-se no país, em particular naquilo que são as questões básicas do pacto federativo do Brasil. Neste sentido, três elementos são centrais. O primeiro diz respeito às suas origens; o segundo, à sua trajetória histórica em termos de heterogeneidades e projetos de unidade na diversidade; e, por fim, à forma como tem lidado com dois aspectos estruturais para a nação: a democracia e a desigualdade.

Estes três elementos serão compreendidos por meio da análise da trajetória histórica do federalismo brasileiro e da dinâmica federativa atual, como será feito na próxima seção. Não obstante, vale situá-los sinteticamente em termos conceituais. A questão da gênese é importante para entender o que levou à escolha pelo modelo federativo e o que faltava naquela proposta inicial para que o Brasil estabelecesse os padrões normativos do Estado federal, em termos institucionais e de cultura política.

Só que a forma pela qual o Brasil desenvolveu sua estrutura político-terri-

torial sofreu várias mudanças ao longo do século XX. Há uma literatura que tentou classificar esses processos de transformação basicamente pela dicotomia centralização *versus* descentralização, sendo a primeira marcada por períodos mais autoritários e a segunda, por distensões democráticas (Couto e Silva, 1981). Embora essa dinâmica de “sístoles e diástoles” esteja presente, ela não se reproduz da mesma forma ao longo da trajetória federativa (Kugelmas & Sola, 1999), havendo transformações nas formas centralizadoras e descentralizadoras, bem como na relação entre elas.

Mais importante do que a dinâmica centralização *versus* descentralização na construção do federalismo brasileiro está a forma como o modelo estatal foi se alterando ao longo do tempo, especialmente em duas dimensões: democratização e combate às desigualdades, especialmente em sua feição territorial. São estes dois aspectos que explicam melhor as alterações históricas e os desafios presentes na relação entre Federação e nação.

Para terminar esta seção, apresenta-se de novo a pergunta que estruturou a discussão conceitual do federalismo, direcionada agora para o caso brasileiro: por que o Brasil é uma Federação? Em poucas palavras, porque a nação brasileira teria muitas dificuldades, talvez até a impossibilidade, de governar e construir o país desde o final do século XIX, com a expansão da ocupação territorial, sem que tivesse havido alguma divisão especial de poder entre o plano nacional e os governos subnacionais. Esse processo foi muito atribulado e continua complexo, pois manter as salvaguardas federativas

e garantir o equilíbrio entre os entes são um desafio vinculado à capacidade de democratizar o Brasil num sentido político e social.

A CONSTRUÇÃO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: DAS ORIGENS ATÉ AS TRANSFORMAÇÕES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O Brasil não nasceu como uma Federação, mas sim, como um Estado unitário, e assim permaneceu por quase 70 anos. Embora o período regencial tenha esfacelado o poder do centro sobre as províncias, o Segundo Reinado reconstruiu o modelo centralizador naquele período que foi o seu auge, com altíssima centralização tributária administrativa e, sobretudo, com um modelo no qual o imperador escolhia o governante provincial, sendo este geralmente alguém de fora da elite local (Abrucio, 1998; Iglesias, 1958). Mesmo tendo vigorado um centralismo extremado, havia um federalismo latente no país (Torres, 1961), com um forte sentimento regionalista em várias partes do território e uma enorme dificuldade de se governar efetivamente o país a partir da capital nacional, o que levava o governo central a ter que aceitar uma forte autonomia privada dos senhores locais e até mesmo negociar com eles em assuntos para os quais o Estado brasileiro não teria poder para implementar o que a cabeça imperial imaginava ser o melhor caminho (Graham, 1997).

Havia desde a Independência duas heterogeneidades constitutivas no Brasil. Uma

era o seu imenso tamanho territorial, com grandes espaços muito pouco povoados e ainda menos comandados por uma diretriz nacional. Existia uma unidade territorial, mas o poder do Estado nesses lugares era quase rarefeito. A outra heterogeneidade estava na diversidade sociocultural, econômica e política de diversas regiões do país, fruto de uma colonização muito dispersa e sem uniformidade – era a colonização dos semeadores, não de ladrilheiros como os espanhóis, disse Sérgio Buarque de Holanda (1936).

Isso foi o resultado desse imenso território povoado de maneira irregular, com influências não só de portugueses, mas de espanhóis, franceses e, obviamente, dos povos indígenas originários e dos africanos que foram trazidos pela escravidão. A junção dessa mescla civilizatória resultou em sentimentos e modos culturais regionais diversos, que geraram graus de nativismo local, como em áreas como o Rio Grande do Sul, Pernambuco, Maranhão e Bahia, algo que depois vai se instalar em outros lugares, como em São Paulo. Mesmo tendo sido criado pelo centralismo, com longo domínio unitarista, o desejo de autonomia sempre esteve presente.

A crise dos pilares do Império, trazida pela abolição, pela mudança do eixo econômico e pela emergência de novos grupos na disputa pelo poder, como os militares, gerou uma demanda por mudança, corporificada historicamente pela Proclamação da República. O seu caráter antimonárquico e o papel das Forças Armadas ficaram claros pela maneira como houve a substituição do regime, mas chama a atenção que desde o ato original que criou a Primeira República até a aprovação da nova Constituição, em

1891, um elemento foi central nesta transição histórica: a opção pelo federalismo como forma de organizar a nação.

Parte da historiografia e da ciência política destaca que o caso brasileiro foi um processo de descentralização de poder do centro para os estados, encaixando-se no modelo federativo chamado por Alfred Stepan (1999) de *hold together*, pois se partiu de um país já com Estado central prévio ao pacto federativo, como também ocorrera em outras Federações, em contraposição ao paradigma dos Estados Unidos, intitulado *come together*, no qual as partes vêm antes e constituem o todo num pacto original. Por isso, cabe bem nesta definição a famosa frase de Rui Barbosa: “Tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes”.

Mas, ao contrário de outras Federações que surgiram de um poder central prévio, a gênese federativa brasileira é marcada por forte fragmentação do poder nas mãos dos estados, numa dinâmica inicialmente enfraquecedora do governo federal. Como bem definiu João Camilo Torres, “afinal, federalismo entre nós quer dizer apego ao espírito de autonomia; nos Estados Unidos, associação de estados para defesa comum” (Torres, 1961, p. 153). Em outras palavras, as origens do federalismo norte-americano foram centrípetas, para evitar as armadilhas do modelo confederativo original, ao passo que no Brasil a opção federativa foi centrífuga, repassando poder e autonomia aos governos estaduais (com municípios frágeis, ressalte-se), o que significou a transferência de poder decisório para oligarquias estaduais.

O resultado deste modelo foi um tipo de federalismo inicialmente organizado

pela descentralização fragmentada e oligárquica do poder. No plano nacional, além da redução do poder do governo federal *vis-à-vis* sua situação no período imperial, duas características foram centrais: o aumento da desigualdade social e econômica entre as unidades estaduais e o domínio de poucos estados na definição da eleição presidencial, particularmente por meio de acordos entre São Paulo e Minas Gerais, em aliança com outros entes, como o Rio Grande do Sul, o Rio de Janeiro e a Bahia. Neste sentido, a Federação tornou-se centrífuga e hierárquica, com uma divisão desigual de poderes.

A substituição da Primeira República pelo varguismo significou o início de uma enorme mudança no federalismo brasileiro. Vargas fez um processo paulatino de centralização do poder, com o fortalecimento do governo federal e seu Poder Executivo, criando instrumentos políticos administrativos para aumentar a intervenção estatal na economia e na sociedade, para construir um modelo nacional-desenvolvimentista (Camargo, 1994; Abrucio, Pedroti & Pó, 2010; Arretche, 2012). Só que, além do aspecto centralizador, o modelo criado por Vargas nutria-se de uma visão autoritária e temia os freios e contrapesos que podiam advir da Federação.

Seguindo esse raciocínio, o Estado Novo foi o ápice do modelo varguista. Nesse período, a centralização de poder foi tão intensa que se chegou a abolir o federalismo da Constituição, retirando-se a expressão “Estados Unidos do Brasil” de seu texto. Os estados passaram a ser governados por interventores nomeados pelo presidente da República e, portanto,

subordinados ao Executivo federal. No entanto, não se voltou ao paradigma do Segundo Reinado, quando o imperador escolhia pessoas de fora das províncias e estabeleceu uma forte rotatividade no cargo de governante estadual. Depois de quase 40 anos de federalismo estadualista, Vargas buscou controlar os estados, mas não alijou por completo suas elites do processo político e econômico (Codato, 2015).

Com a destituição de Vargas do poder e a promulgação da Constituição de 1946, o federalismo voltava a ser a forma de organização político-territorial do país. Essa ordem constitucional do pós-guerra também criou o municipalismo moderno brasileiro (Melo, 1993), que se desenvolverá nas duas décadas posteriores, até o advento do regime militar, quando novamente os poderes locais foram tolhidos. A Federação tornou-se mais equilibrada, com os estados ganhando mais autonomia política e para fazer políticas públicas, dando aos governadores um papel político central em todo esse período – dois dos presidentes eleitos tinham ocupado esse posto.

Ao mesmo tempo, porém, o poder federal continuou seu processo varguista de ampliação. É neste período que a União inicia suas primeiras políticas ativas, com recursos tributários fixados e, sobretudo, com organismos incumbidos desse papel, para reduzir as desigualdades territoriais, especialmente (mas não só) no que se refere à questão nordestina. Esse tema entrou de vez na agenda federativa do Brasil, tornando-se uma heterogeneidade constitutiva que deveria ser atacada para garantir o projeto de unidade na diversidade à brasileira.

O final do período 1945-1964 foi marcado por uma forte radicalização política,

em meio ao cenário da Guerra Fria e à falta de efetiva adesão das elites brasileiras ao processo democrático. O resultado foi a realização de um golpe de estado, capitaneado pelos militares, mas com apoio decisivo de líderes civis, especialmente os governadores de São Paulo, Guanabara e Minas Gerais (Abrucio, 1998). Sem o apoio desses atores federativos, provavelmente teria sido muito mais difícil derrubar Jango e conseguir legitimidade para esse ato. Paradoxalmente, no entanto, instalou-se um regime político autoritário que durou cerca de 20 anos e teve forte impacto na Federação.

O regime militar teve como diretriz a maior centralização possível do poder, de modo a evitar o surgimento de oposições civis advindas das elites regionais. Segundo sustenta Brasília Sallum Júnior, “dentre os mecanismos que cumpriram o papel de homogeneizar a vontade política da camada dirigente, a nova forma de Federação, com estados e municípios menos autônomos em relação à União, desempenhou o papel mais relevante [...] muito mais do que o novo sistema partidário” (Sallum Júnior, 1996).

Do ponto de vista federativo, foi montado um modelo que pode ser chamado de “unionista autoritário”, que centralizava fortemente os recursos nas mãos do governo federal e aumentava sobremaneira o controle administrativo da União sobre os governos subnacionais, ao passo que a autonomia política local era reduzida, com a introdução de eleições indiretas a governador e prefeitos das capitais. Além do mais, o Congresso Nacional teve enfraquecida sua capacidade de alterar o orçamento nacional, debilitando o poder dos

“caciques” regionais no plano nacional (Abrucio, 1998).

Toda essa centralização autoritária não significou o fim do federalismo. A Constituição de 1967 e seu adendo de 1969 não levaram à mudança do modelo político-territorial. Embora tenha havido um enfraquecimento político dos estados e municípios, havia fontes permanentes de distribuição de recursos para ambos. Por conta da urbanização acelerada nos grandes centros e da necessidade de manter a legitimidade nos lugares mais pobres e mais distantes, o investimento federal em obras e mesmo em políticas públicas cresceu muito (Draibe, 1994), dentro de um modelo decisório que era definido em Brasília, mas que envolvia algum grau de negociação com as elites regionais. O Executivo federal negociou constantemente com os políticos subnacionais, particularmente os que comandavam a política estadual. Ademais, a manutenção de eleições municipais e ao Congresso Nacional, em particular ao Senado, mantinha um jogo federativo que, ao final do regime, foi decisivo para sua queda.

O fato é que o federalismo foi decisivo para a transição democrática, por duas razões. A primeira é que não houve um fim abrupto, mas uma derrocada paulatina, e, dentro dela, quanto mais as diversas crises (econômica, social, internacional e política) aumentavam, mais o poder federal tinha de negociar apoio dos líderes políticos e econômicos regionais, dando-lhes os anéis para não perder os dedos. Por essa via, os governos subnacionais ganharam mais recursos e autonomia, em várias medidas escalonadas entre 1974 e 1984. Esse processo foi acelerado pela derrota em dois

pleitos com forte componente federativo, e aqui está o segundo elemento federativo da transição democrática.

O primeiro foi a eleição ao Senado em 1974, e o segundo, a eleição para os governos estaduais em 1982. Em ambos, a oposição desafiou e galgou postos antes pertencentes ao partido do regime. O mais importante foi a conquista de dez governadorias – das 22 em disputa – em 1982, colocando o país numa nova situação, pois pela primeira vez os opositoristas à ditadura teriam um poder institucional de fato – e de direito – em suas mãos (Abrucio, 1998), gerando aquilo que Juan Linz chamou de *diarquia* (1983), isto é, uma situação com duas legitimidades políticas maiores em disputa – a federal (não eleita) e a estadual (eleita).

Foi neste contexto que os governadores tiveram um papel fundamental na redemocratização do país, seja na campanha das Diretas Já, na criação da Aliança Democrática que elegeu indiretamente Tancredo Neves – então governador de Minas Gerais – presidente da República, bem como no suporte dado ao presidente José Sarney, para que ele assumisse e tivesse apoio também nos momentos mais difíceis de seu governo, principalmente em certas votações da Constituinte. A Constituição de 1988 foi em boa medida afetada por esse ímpeto federativo mais descentralizador e democrático, que também estava presente nas demandas dos municipalistas, que ganharam um lugar inédito no modelo institucional brasileiro. A nova ordem legal também se preocupou muito com a garantia dos direitos de cidadania e com o combate à desigualdade, por meio de um modelo federativo com grande

centralidade do governo federal em termos redistributivos e de coordenação da expansão das políticas públicas (Arretche, 2012; Abrucio, 2005).

A NOVA ORDEM DEMOCRÁTICA E O FEDERALISMO BRASILEIRO

A ordem política instituída pela Constituição de 1988 procurou garantir um federalismo mais democrático, equilibrado e voltado ao combate às desigualdades territoriais, numa combinação inédita marcada por cinco componentes principais: primeiro, o federalismo triádico, com a novidade do município como ente federativo; segundo, o maior equilíbrio tributário, tanto no que se refere aos recursos próprios de cada ente como especialmente pelas formas de participação e transferências institucionalizadas do orçamento global, favorecendo um melhor combate das desigualdades territoriais; terceiro, a expansão do Estado de bem-estar social por meio da descentralização com coordenação federativa, utilizando-se do modelo dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas; quarto, a ampliação e consolidação de salvaguardas federativas, com um modelo de governança mais intergovernamental e menos centralizado; e, em quinto lugar, durante dois mandatos seguidos, a construção de um relacionamento democrático e baseado na cultura da negociação federativa entre o presidente, os governadores e os prefeitos.

A seguir, serão apresentados sinteticamente esses cinco componentes do federalismo pós-1988. O primeiro deles é a construção de uma Federação triádica, com o município se tornando um ente

federativo (Grin & Abrucio, 2019). O correto é dizer que a nova ordem constitucional transformou efetivamente todos as municipalidades em entes federativos, algo que não há em nenhuma Federação. Em algumas poucas, alguns governos locais são partes do pacto federativo, mas não a totalidade, e na Nigéria há uma previsão legal para que isso aconteça, mas que nunca foi de fato cumprida.

Os governos locais brasileiros ganharam ampla autonomia política, administrativa e tributária, bem como se tornaram fundamentais na implementação das principais políticas públicas, mormente na provisão dos serviços sociais básicos. Esse novo lugar na estrutura federativa também transformou a eleição municipal, que ocorre no meio do mandato do presidente e dos governadores, num elemento-chave do sistema político brasileiro, afetando o cálculo de todos os atores políticos. Aqui, seu calcanhar de aquiles é não ter um sistema de justiça nem um sistema de controle próprios, de modo que se configura uma desigualdade de poder junto aos estados e à União.

Só que há um paradoxo no novo lugar conferido aos municípios: eles ganharam bastante poder, mas a maioria deles têm baixa capacidade estatal para exercer suas funções constitucionais, pois há uma combinação variada de entraves vinculados à situação econômico-financeira, ao baixo capital humano e, em especial, a fragilidades em termos de gestão pública (Grin, Demarco & Abrucio, 2021). Assim, tem-se um quadro federativo de grande desigualdade na capacidade de os governos locais exercerem efetivamente seu papel de ente federativo pleno.

Mesmo que haja tais disparidades de capacidades no plano local, cabe reforçar que o arcabouço federativo pós-1988 equilibrou a estrutura orçamentária do país de um modo inédito. Nunca os estados e os municípios tiveram tanta autonomia tributária, além de terem ganho uma parcela importante de transferências obrigatórias, como os Fundos de Participação e o Fundeb, que são fundamentais para combater as desigualdades territoriais (Arretche, 2012). Não obstante, há ainda problemas de racionalidade e distribuição no modelo tributário, como, por exemplo, o fato de as regiões metropolitanas, onde mora a maior parte da população brasileira, terem menos recursos do que áreas menos populosas (Rezende, 2001). Há outros problemas no sistema de impostos, como a necessidade de aumentar o caráter cooperativo na cobrança e a corresponsabilização. Mesmo assim, inegavelmente houve avanços, em comparação a todo o período anterior, em termos de autonomia e redistribuição.

O terceiro componente relaciona-se à enorme expansão do *welfare* brasileiro iniciado em 1988, e completado por várias reformas nos últimos 30 anos, e que tem como base institucional uma descentralização mais municipalista ancorada numa coordenação federativa comandada principalmente pela União. Construiu-se um federalismo de molde cooperativo (Almeida, 2005; Arretche, 2012), norteado por Sistemas Nacionais de Políticas Públicas (Franzese & Abrucio, 2013; Bichir, Júnior & Pereira, 2020), dentro dos quais há definições normativas nacionais e mecanismos federais de indução e apoio aos governos subnacionais, bem

como descentralização da implementação e mecanismos de participação dos estados e municípios nas decisões intergovernamentais, num formato de fóruns federativos.

Os Sistemas Nacionais de Políticas Públicas estão presentes de forma plena em áreas como a Saúde (SUS), Assistência Social (SUAS) e Recursos Hídricos (SNRH), e há alguns de seus elementos em políticas como Educação (Abrucio & Segatto, 2017). Foi por meio desse modelo cooperativo, participativo e indutor de capacidades estatais locais que se pôde ampliar o *welfare state* brasileiro, a despeito das fragilidades locais e da desigualdade territorial no país. Obviamente que tal paradigma precisa ser aperfeiçoado constantemente e incorporado plenamente por todas as políticas públicas. Áreas como segurança pública, saneamento básico, cultura e habitação (Lotta, Gonçalves & Bitelman, 2014) carecem dessa institucionalidade intergovernamental. Mas fora desse modelo não há uma solução melhor para o federalismo brasileiro reduzir as assimetrias que marcam sua estrutura profunda.

Um dos componentes mais importantes – o quarto do modelo aqui apresentado – é o avanço das salvaguardas federativas. Hoje, estados e municípios têm um poder maior para defender seus interesses a fim de evitar um centralismo indevido. Tal fato é mais forte no plano estadual, que pode garantir seus direitos num âmbito institucional maior tanto no Supremo Tribunal Federal quanto no Senado. Além disso, a governança de várias políticas públicas incluiu a participação dos governos subnacionais em fóruns federativos, de modo que as decisões nacionais, mesmo que ainda com alguma assimetria deri-

vada do maior poder financeiro e administrativo do governo federal, precisam construir uma legitimidade básica para serem implementadas de forma efetiva em todo o país (Grin, Bergues & Abrucio, 2020). Soma-se a isso outro componente mais de cultura política que tem de ser ressaltado: a relação entre os presidentes e os governantes subnacionais tornou-se mais de negociação do que de embate na maior parte das vezes, de Sarney a Temer, passando pelos períodos tucano e petista. Além disso, o associativismo de *advocacy* dos governos subnacionais se fortaleceu, o que favoreceu um maior intercâmbio e barganha federativa entre a União e governos estaduais e municipais.

Obviamente que ainda há uma agenda importante de melhoria do federalismo no Brasil, envolvendo o fortalecimento das capacidades estatais locais, a maior republicanização da política subnacional, o aumento da cooperação federativa no plano tributário e orçamentário, a expansão do modelo de Sistemas Nacionais de Políticas Públicas para todos os setores, maior integração e colaboração entre estados e municípios, para citar parte significativa das questões mais relevantes. Mesmo assim, houve avanços muitos fortes no modelo federativo brasileiro para lidar com suas heterogeneidades constitutivas, que poderiam ser divididas em quatro tipos: de integração territorial, de garantia do regionalismo estadual e seu autogoverno, de combate às desigualdades territoriais e, a mais recente dessas heterogeneidades, de fortalecimento dos municípios como polo final da implementação das políticas públicas sociais e de construção da cidadania em seu ponto inicial.

Em poucas palavras, o federalismo pós-1988 reforçou sua capacidade de democratizar o sistema político e de reduzir as desigualdades territoriais. Mas desde a posse do presidente Jair Bolsonaro essa estrutura construída durante 30 anos entrou em crise.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: A CRISE DO FEDERALISMO SOB O BOLSONARISMO E OS RISCOS AO PROJETO NACIONAL

Os avanços obtidos pelo Brasil no pós-1988 começaram a entrar em xeque desde 2019, com a posse de um novo presidente eleito por um discurso antissistema. Mas Bolsonaro era mais do que isso: sua visão política é autoritária, de saudosismo do regime militar e, especialmente, contra a Constituição de 1988, sua grande inimiga. Num cenário como esse, dado que o federalismo tem uma relação intrínseca com os processos que teceram a democracia nos últimos trinta anos, só se poderia imaginar uma crise no pacto federativo.

É importante frisar que a reação do bolsonarismo ao federalismo pós-1988 vem de antes da pandemia de covid-19 (Abrucio et al., 2020). Três ideias bolsonaristas confrontaram o padrão federativo construído na redemocratização. A primeira foi a adoção de uma visão mais dualista do federalismo, na qual a União tem pouca relevância no combate às desigualdades territoriais, cabendo aos governos subnacionais a responsabilidade para resolver os problemas de políticas públicas que afetam seus territórios. O *slogan* “Mais Brasil, Menos Brasília” escondia, na verdade, uma

concepção menos cooperativa e mais retrógrada do ponto de vista da garantia dos direitos sociais num país extremamente desigual. Trata-se de um paradigma contrário aos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e que, se levado adiante, poderá significar a redução do *welfare*.

A segunda ideia diz respeito à visão contrária a qualquer contrapeso ao poder presidencial. O bolsonarismo tem uma visão autocrática da Presidência e, por isso, sempre foi contrário aos *checks and balances* vindos do Congresso Nacional, do STF e da Federação. Muito antes de brigar com os governadores na luta contra a covid-19, Bolsonaro já tinha tido fortes atritos com os governadores do Nordeste e retirado os do Norte da governança do Conselho da Amazônia (Abrucio et al., 2020). De fato, os governadores são as lideranças eleitas diretamente para cargos executivos que mais podem se contrapor ao presidente ao longo do mandato, do mesmo modo que seus congêneres fizeram com Figueiredo no final do regime militar.

Por fim, o modelo federativo tinha se construído por meio do diálogo, da negociação e da barganha com entes federativos autônomos. O bolsonarismo se colocou também contra esse modelo, porque sua ideia é comandar de forma autocrática e sem concessões o sistema político. O máximo que aceitou foi transferir parcela do orçamento de forma pulverizada para o Centrão, mas sem negociar com os governos subnacionais como seriam feitos esses gastos – o chamado orçamento secreto é uma transferência de recursos dos parlamentares que passa por cima da lógica federativa das políticas públicas.

O resultado desse modelo bolsonarista foi o enfraquecimento das políticas sociais, o fracasso no combate à covid-19, o aumento da descoordenação federativa e da desigualdade territorial, a perda de capacidade de fazer uma integração nacional com a Amazônia, bem como a busca da desinstitucionalização de canais democráticos de diálogo com os governos subnacionais (e com a sociedade) no plano das políticas públicas. O confronto beligerante e de soma-zero com governadores e prefeitos tornou-se a marca federativa do governo Bolsonaro.

O federalismo brasileiro sofreu com o modelo bolsonarista, mas não foi subjugado por ele. Os estados e municípios conseguiram garantir seus direitos no STF, os governos subnacionais adotaram autonomamente e em parceria medidas próprias contra a pandemia nos campos da educação e da saúde (Peters, Grin & Abrucio, 2021) e ainda criaram alianças regionais, como o Consórcio do Nordeste, para salvaguar-

dar seus direitos. Além disso, conseguiram aprovar projetos favoráveis à alocação descentralizada de recursos pelo Congresso Nacional no auge da pandemia e de forma estrutural com a aprovação do novo Fundeb.

A despeito disso, o fato é que a política federativa de Bolsonaro reduziu o componente democrático e de combate à desigualdade do federalismo brasileiro. Para lidar com a herança do bolsonarismo, a Federação terá de voltar ao seu caminho democrático e de combate à desigualdade que vinha adotando desde 1988. No momento em que o país comemora seus 200 anos de Independência, é necessário frisar que o fortalecimento da nação nas próximas décadas vai depender de recolocar o pacto federativo no prumo, para então iniciar um novo ciclo de reformas que democratizem o modelo político-territorial e tornem o Brasil um país mais equilibrado e igualitário do Oiapoque ao Chuí.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo, Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, F. L. "A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula". *Revista de Sociologia e Política*, 24, 2005, pp. 41-67.
- ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P. M.; PÓ, M. V. "A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas", in F. L. Abrucio; M. R. Loureiro; R. Pacheco (orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2010.
- ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. "A construção do Sistema Nacional de Educação: avanços e limites de um projeto inacabado", in L. L. Lima; M. I. A. Rodrigues (orgs.). *Campo de Públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas*. 1ª ed. Rio Grande do Sul, UFRGS Editora, 2017, pp. 214-29.
- ABRUCIO, F. L. et al. "Combating covid-19 under Bolsonaro's federalism: a case of intergovernmental incoordination". *Revista de Administração Pública*, 54, 4, 2020, pp. 663-77.
- ALMEIDA, M. H. T. "Recentralizando a Federação?" *Revista de Sociologia e Política*, 24, 2005, pp. 29-40.
- ANDERSON, G. *Federalismo: uma introdução*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009.
- ARRETICHE, M. T. S. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2012.
- ARRETICHE, M. T. S. "Intergovernmental relations in Brazil: an unequal Federation with symmetrical arrangements", in J. Poirier; C. Saunders; J. Kincaid (eds). *Intergovernmental relations in Federal systems: comparative structures and dynamics*. Ontario, Oxford University Press, 2015.
- BENZ, A.; BROSCHEK, J. *Federal dynamics continuity, change, and the varieties of Federalism*. Oxford, Oxford University Press, 2013.
- BICHIR, R.; JÚNIOR, S. S.; PEREIRA, G. "Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas)". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35 (102), 2020, pp. 1-23.
- BROSCHEK, J.; BETTINA, P.; TOUBEAU, S. "Territorial politics and institutional change: a comparative-historical analysis". *Publius: The Journal of Federalism*, 48 (1), 2017, pp. 1-25.
- BURGESS, M. "Federalism and Federation: a reappraisal", in M. Burgess; A. Gagnon (orgs.). *Comparative Federalism and Federation*. London, Harvester/Wheatsheaf, 1993.
- CAMARGO, A. "O novo pacto federativo". *Revista do Serviço Público*, ano 45, vol. 118, n. 1. Brasília, 1994.
- CODATO, A. "Estado Novo no Brasil: um estudo da dinâmica das elites políticas regionais em contexto autoritário". *Revista de Ciências Sociais*, vol. 58, n. 2. Rio de Janeiro, 2015, pp. 305-30.
- COUTO E SILVA, G. *Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1981.
- DRAIBE, S. "As políticas sociais do regime militar", in G. A. D. Soares; M. C. D'Araújo (orgs.). *21 anos de regime militar – balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1994, pp. 271-309.

- ELAZAR, D. J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1987.
- FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. "Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas: os casos dos sistemas de saúde, assistência social e de educação", in G. Hocman; C. A. P. Faria (eds.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013.
- GRAHAM, R. *Clientelismo e política no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, 1997.
- GRIN, E.; ABRUCIO, F. L. *Governos locais: uma leitura introdutória*. 1ª ed. Brasília, Enap, 2019.
- GRIN, E.; BERGUES, M.; ABRUCIO, F. L. "Toma de decisiones políticas en Brasil: arenas de negociación intergubernamental y salvaguardias federativas", in J. M. Ruiz; E. J. Grin (eds.). *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*. Ciudad de México, Inap, 2020.
- GRIN, E.; DEMARCO, D.; ABRUCIO, F. L. (orgs.). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. 1ª ed. Porto Alegre, UFRGS Editora, 2021.
- HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1936.
- IGLESIAS, F. *Política econômica do governo provincial mineiro (1835-1889)*. Rio de Janeiro, Instituto Nacional do Livro, 1958.
- KUGELMAS, E.; SOLA, L. "Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90". *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, 11 (2), 1999, pp. 63-83.
- LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. "A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas públicas brasileiras nas últimas décadas". *Cadernos de Gestão Pública*, 19 (64), 2014, pp. 2-18.
- MELO, M. A. (1993). "Municipalismo, *national-building* e modernidade no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 6, n. 23, pp. 85-99.
- PETERS, B. G.; GRIN, E.; ABRUCIO, F. L. *American federal systems and covid-19. Responses to a complex intergovernmental problem*. UK, Emerald Publishing, 2021.
- REZENDE, F. "Compensações financeiras e desequilíbrios fiscais na federação brasileira", in W. Hofmeister; J. M. B. Carneiro (orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- SALLUM JÚNIOR, B. *Labirinto: dos generais à Nova República*. São Paulo, Hucitec. 1996.
- SCHNABEL, J. "The intergovernmental safeguard's capacity to prevent opportunism: evidence from eight federation". ECPR General Conference. Montreal, University of Montreal, August 2015, pp. 26-9.
- STEPAN, A. "Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 42, n. 2, 1999, pp. 197-251.
- TORRES, J. C. O. *A formação do federalismo no Brasil*. São Paulo, Nacional, 1961.