

Monteiro Neto, Aristides; Vieira, Danilo Jorge

**Working Paper**

## Inflexão ultraliberal e crise federativa no Brasil: (re)configurações da dinâmica federativa no período 2015-2022

Texto para Discussão, No. 2932

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Monteiro Neto, Aristides; Vieira, Danilo Jorge (2023) : Inflexão ultraliberal e crise federativa no Brasil: (re)configurações da dinâmica federativa no período 2015-2022, Texto para Discussão, No. 2932, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2932-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/285054>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**

**2932**

**INFLEXÃO ULTRALIBERAL E  
CRISE FEDERATIVA NO BRASIL:  
(RE)CONFIGURAÇÕES DA  
DINÂMICA FEDERATIVA  
NO PERÍODO 2015-2022**

**ARISTIDES MONTEIRO NETO  
DANILO JORGE VIEIRA**

**ipea**

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

**INFLEXÃO ULTRALIBERAL E  
CRISE FEDERATIVA NO BRASIL:  
(RE)CONFIGURAÇÕES DA  
DINÂMICA FEDERATIVA  
NO PERÍODO 2015-2022<sup>1</sup>**

**ARISTIDES MONTEIRO NETO<sup>2</sup>  
DANILO JORGE VIEIRA<sup>3</sup>**

1. Este *Texto para Discussão* corresponde a uma versão revista e atualizada de artigo originalmente publicado na revista argentina *Desarrollo, Estado y Espacio* (Monteiro Neto e Vieira, 2022).

2. Pesquisador da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea); doutor em economia aplicada pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp); e especialista em políticas públicas e desenvolvimento regional.

3. Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea; doutor em economia aplicada pelo IE/Unicamp; e especialista em economia regional e federalismo.

**Governo Federal**

**Ministério do Planejamento e Orçamento**

**Ministra** Simone Nassar Tebet

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidenta**

**LUCIANA MENDES SANTOS SERVO**

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

**FERNANDO GAIGER SILVEIRA**

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia**

**LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO**

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

**CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO**

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais**

**ARISTIDES MONTEIRO NETO**

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,  
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

**FERNANDA DE NEGRI**

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

**CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL**

**Diretor de Estudos Internacionais**

**FÁBIO VÉRAS SOARES**

**Chefe de Gabinete**

**ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA**

**Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social**

**ANTONIO LASSANCE**

**Ouidoria:** <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

**URL:** <http://www.ipea.gov.br>

# Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Monteiro Neto, Aristides

Inflexão ultraliberal e crise federativa no Brasil : (re)configurações da dinâmica federativa no período 2015-2022 / Aristides Monteiro Neto, Danilo Jorge Vieira. – Rio de Janeiro: IPEA, 2023. 40 p. – (Texto para Discussão ; n. 2932).

Inclui Bibliografia.  
ISSN 1415-4765

1. Federalismo. 2. Dinâmica Federal. 3. Instituições Federais.  
4. Neoliberalismo. I. Vieira, Danilo Jorge. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 336.2

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

**Como citar:**

MONTEIRO NETO, Aristides; VIEIRA, Danilo Jorge. **Inflexão ultraliberal e crise federativa no Brasil** : (re)configurações da dinâmica federativa no período 2015-2022. Rio de Janeiro : Ipea, out. 2023. 40 p. (Texto para Discussão, n. 2932). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2932-port>

JEL: H11; H77; H83.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| SINOPSE   |    |
| ABSTRACT  |    |
| 1 INTRODUÇÃO .....  | 6  |
| 2 DINÂMICA FEDERATIVA: MUDANÇAS E<br>CONTINUIDADES NA CONFIGURAÇÃO DE<br>ESTRUTURAS E TRAJETÓRIAS FEDERAIS.....           | 7  |
| 3 DA CF/1988 À CRISE POLÍTICA DE 2015:<br>AS BASES DO ARRANJO FEDERATIVO<br>ACOPLADO E INTEGRADO.....                     | 14 |
| 3.1 A implementação da carta constitucional (1988-1993) .....   | 16 |
| 3.2 Reformas neoliberais com restrições<br>federativas (1994-2005) .....  | 16 |
| 3.3 Ajustamento e dinâmica de resistência (2006-2014) .....   | 19 |
| 4 UM CICLO ULTRALIBERAL (2015-2022): REDESENHO<br>DO ARRANJO INSTITUCIONAL E DA DINÂMICA DA<br>FEDERAÇÃO BRASILEIRA ..... | 22 |
| 5 CONCLUSÕES .....  | 36 |
| REFERÊNCIAS .....   | 37 |

## SINOPSE

A sociedade brasileira experimenta um novo ciclo histórico desafiador, deflagrado ainda na segunda metade da década passada, cuja característica mais relevante é a retomada da agenda de reformas neoliberais dos anos 1990 em bases ainda mais amplas e sistêmicas, conformando o que tem sido denominado *inflexão ultraliberal* – conceito que faz referência ao sentido do processo (inflexão) e, ao mesmo tempo, ao seu conteúdo (ultraliberal). O objetivo deste estudo é refletir sobre algumas das implicações dessas transformações para o regime federativo do país. O argumento principal é que a inflexão ultraliberal, a partir de 2015, tem alterado elementos-chave do sistema federal brasileiro, engendrando, com isso, uma nova dinâmica federativa, bastante distinta daquela que prevaleceu desde a Constituição Federal (CF) de 1988.

**Palavras-chave:** federalismo, dinâmica federal; instituições federais; neoliberalismo.

## ABSTRACT

Brazilian society has been facing a new historical cycle since the second half of the last decade, whose most relevant characteristic is the adoption of the neoliberal reforms of the 1990s on a more systemic basis, forming an ultraliberal inflection – a concept that refers to the meaning of the process (inflection) and its content (ultraliberal). The purpose of the article is to discuss the implications of these transformations for the Brazilian federative regime. The argument is that the ultra-liberal inflection has altered key elements of the Brazilian federal system, thus engendering a new federative dynamic, distinct from the one that has prevailed since the 1988 Constitution.

**Keywords:** federalism, federal dynamics, federal institutions, neoliberalism.

## 1 INTRODUÇÃO

Neste artigo, propusemos uma interpretação da situação do federalismo brasileiro que busca escapar das visões dicotômicas geralmente presentes em análises baseadas em aspectos do arranjo federal ligados a disjuntivas como cooperação e não cooperação ou centralização/descentralização. Buscamos uma interpretação da dinâmica do federalismo a partir do que consideramos como suas camadas (ou dimensões) constituintes: societária, institucional, ideacional e a de atores. Essa escolha de chave interpretativa foi necessária porque, conforme explicaremos em detalhes mais adiante, os processos decisórios e os padrões ideológicos mais presentes no nosso arranjo federativo dos últimos trinta anos têm se organizado e se dirigido a orientações neoliberais muito restritivas, as quais pregam o aniquilamento da presença do Estado na economia e na sociedade.

Argumentamos que o padrão dominante para as relações federativas no período se caracteriza por permanente busca de restrições à ação estatal: entre 1988 e 2014, esse esforço se dirigiu para restringir os poderes e as capacidades dos entes subnacionais, contudo, desde 2015, o esforço subiu mais um degrau de contenção da presença estatal na vida brasileira ao infligir controles rígidos à atuação do próprio governo federal. Vem resultando dessa convergência de limitações – e deverá se aprofundar ainda mais nos próximos anos – uma severa fragmentação no pacto federativo, com consequências negativas relacionadas com a busca de consensos sobre crescimento econômico, continuidade de políticas sociais e estratégias de redução de desigualdades.

O artigo se estrutura da seguinte forma, além desta introdução: a seção 2, de apresentação e defesa de uma nova perspectiva teórica, centrada na dinâmica federativa (*federal dynamics*), para o correto entendimento dos processos que atuam sobre o arranjo federativo brasileiro e das razões que fazem o período recente de 2015 até o momento, por nós chamado de *inflexão ultraliberal*, se destacar de fases anteriores e conter elementos perniciosos para a existência e continuidade de qualquer padrão de pacto federativo. Em seguida, na seção 3, discutimos, com base em conceitos tomados de empréstimo das interpretações teóricas da dinâmica federativa, as principais características e motivações das pactuações prevalecentes desde a implementação da CF/1988 até 2014, quando irrompeu a crise política que resultou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Na seção 4, mostramos como o bloco político que destituiu a presidenta passou a implementar uma agenda de reformas constitucionais e institucionais de urgente aplicação (não democrática) e elevado alcance sobre a gestão do Estado, da política macroeconômica e, por consequência, para modificação do arranjo

federativo prevalecente. A nova pactuação política estabelecida para a gestão dos negócios do Estado se estrutura no completo domínio por parte do mercado sobre a atuação restrita do próprio governo federal e não apenas dos governos subnacionais, como ocorria até então. Por fim, apresentamos nossas conclusões sobre as condições disfuncionais e esgarçadas do arranjo federativo produzido pela inflexão ultraliberal.

## **2 DINÂMICA FEDERATIVA: MUDANÇAS E CONTINUIDADES NA CONFIGURAÇÃO DE ESTRUTURAS E TRAJETÓRIAS FEDERAIS**

A evolução dos sistemas federativos sempre foi um tema de interesse para as pesquisas e estudos comparados sobre federalismo, sendo um dos tópicos mais importantes tratados na literatura especializada. Mas é possível dizer que, a despeito da centralidade que assumiu nessa área de investigação multidisciplinar, a trajetória dos sistemas federativos permaneceu pouco compreendida, carecendo mesmo de um corpo teórico coerente capaz de proporcionar bases mais elucidativas para a interpretação das forças que incidem e moldam as mudanças que tais sistemas podem experimentar ao longo do tempo. Abordagens mais recentes buscam preencher essa lacuna, com o desenvolvimento de métodos de análise renovados, com a finalidade de contribuir para o melhor entendimento das causas determinantes das transformações e como elas ocorrem objetivamente nas estruturas que organizam e fazem operar os federalismos realmente existentes.<sup>1</sup>

A abordagem dinâmica, cujas formulações centrais são apresentadas em Benz e Broschek (2013a), desponta como uma das mais promissoras entre as linhas de pesquisa emergentes sobre federalismo. Com aportes de diferentes disciplinas e de distintas perspectivas teóricas, a abordagem dinâmica recupera, em grande medida, uma certa tradição intelectual fundada no entendimento da natureza histórico-institucional intrinsecamente complexa e diversa do federalismo,<sup>2</sup> para elaborar um instrumental analítico e metodológico que visa a superar as insuficiências da visão convencional e ainda majoritária nesse campo de estudos.

De fato, diferentemente da concepção padrão dominante, que não leva na devida conta o caráter socialmente contextualizado do federalismo e tende a restringir a análise a um ou outro elemento, relacionado, sobretudo e frequentemente, à dimensão fiscal, a abordagem dinâmica tem como ponto de partida a noção da diversidade de

1. Consultar, entre outros, Erk e Swenden (2010), Benz e Broschek (2013a) e Popelier (2021).

2. Nessa tradição teórica, consultar, por exemplo, Landau (1973), Riker (1975), Elazar (1987) e Watts (1996).

arranjos institucionais existente, o que resulta, portanto, em múltiplas variantes de regimes federais, cujas configuração e trajetória são específicas, divergentes e não generalizáveis no tempo e no espaço. Argumenta-se, ademais, que essas variedades de federalismo são conformadas por estruturas diversificadas que interagem entre si por modos distintos e contingentes, implicando em trajetórias irregulares e não lineares. Em outras e poucas palavras, a abordagem dinâmica examina o federalismo sob uma ótica multidimensional, multifatorial e multidirecional, o que permite uma análise mais precisa a respeito das razões e da forma como os sistemas federativos se transformam (ou não) ao longo do tempo.

Para os objetivos deste texto, não será necessário fazer uma discussão exaustiva da abordagem dinâmica em múltiplos detalhes, sendo suficiente tratar apenas daqueles aspectos que podem contribuir mais diretamente para a análise subsequente das principais transformações do sistema federativo brasileiro no período recente. Um conceito-chave é o de “camadas”, que se refere a diferentes âmbitos, recortes ou dimensões do arranjo federativo em observação. Sua utilização permite capturar, identificar e explicar movimentos, trajetórias e comportamentos de atores e processos federativos sob diferentes perspectivas consideradas mais relevantes. Essas camadas são dotadas de elementos institucionais (formais e informais) que organizam a política e a ação coletiva, moldando o formato e o funcionamento das diferentes variedades de federalismo. São identificadas quatro camadas – societária, institucional, ideacional e a de atores –, cujos componentes e fundamentos principais são apresentados no quadro 1.

A camada societária se refere à base social, em sentido amplo, onde repousa o federalismo, e expressa, portanto, diferenciados padrões de distribuição e apropriação da riqueza, tanto em termos sociais quanto territoriais, implicando em assimetrias econômicas, sociais, políticas, institucionais, culturais, linguísticas, religiosas etc., das quais derivam conflitos e tensões que incidem sobre as estruturas e trajetórias federativas.

A camada institucional diz respeito ao conjunto de instituições formais e informais que organizam as federações, compreendendo todas as regras, normas, regulações, procedimentos, rotinas, práticas, tradições e costumes que ordenam e disciplinam as relações de autoridade. São essas instituições que fixam as competências dos entes governamentais, por meio da alocação diferenciada de recursos de poder, atribuindo a cada unidade política territorial distintos graus de *direitos de decidir* e *diretos de agir* – vale dizer, responsabilidades decisórias e/ou de execução de políticas, designadas de forma desigual e não necessariamente simultânea e harmônica. Ou seja, um ente pode ter poder de ação, mas pouco ou nenhum poder de decisão. Essa camada é a mais

## TEXTO para DISCUSSÃO

diretamente vinculada à conformação operacional dos regimes federais, na medida em que comporta o aparato institucional que delimita as relações hierárquicas de poder entre as entidades políticas territoriais, dotando-as assimetricamente de autoridade, autonomia e prerrogativas. Vale notar ainda que é nessa camada que se manifestam e se concretizam mais objetivamente processos de ajustamentos, tais como os de centralização/descentralização e os de reformas fiscais orientadas pelo estabelecimento de regimes de *hard budget constraints* (HBC), por exemplo. Esses processos de ajustamentos, que têm caracterizado a fase contemporânea de globalização neoliberal, sempre implicam constrangimentos e/ou realocações interinstitucionais de recursos de poder (os mencionados direitos de decidir e de agir), influenciando estrutural e sistemicamente a organização e a dinâmica dos sistemas federativos.

### QUADRO 1

#### Tipos e características principais das camadas institucionais federativas

| Camada federativa | Características principais   |
|-------------------|--|
| Societária        | Estrutura/base social dos sistemas federativos. Assimetrias social, econômica, institucional, política, cultural, linguística, religiosa e as territorialmente estabelecidas.  |
| Institucional     | Regulações, normas e procedimentos formais e informais que organizam e disciplinam as relações intergovernamentais, as competências e a distribuição de recursos de poder entre as unidades políticas territoriais. Padrão de divisão dos direitos de decidir e de agir. |
| Ideacional        | Ideias, crenças, narrativas, discursos e consensos dominantes a respeito de como o federalismo deve funcionar. Convenções estabelecidas que legitimam a autoridade, a distribuição de poder, as funções intergovernamentais. Pacto federativo.                           |
| Atores            | Atores políticos dos sistemas federativos: entes governamentais, grupos de interesse, projetos estratégicos. Formas de interação e de tomada de decisão unilateral, cooperativa, coordenada ou interdependente. Capacidades governativas.                                |

Fonte: Benz e Broschek (2013b, p. 5-8).

Elaboração dos autores.

A camada ideacional se refere a ideias, narrativas, formulações e entendimento a respeito de como o federalismo deve se organizar e como a autoridade deve ser distribuída e exercida. Trata-se, portanto, das convenções estabelecidas que legitimam o sistema de poder de uma dada ordem político-federativa. Essa camada expressa a pactuação federativa inscrita no texto constitucional e nas demais normas formais e informais existentes, estabelecendo os consensos e acordos a respeito de uma dada divisão de poder entre os entes governamentais e um determinado padrão de fornecimento de bens e serviços coletivos à sociedade.

Por fim, a quarta camada é definida pelo grupo de atores políticos dos regimes federais, entre os quais os entes governamentais e grupos de interesses representados/organizados no sistema partidário. Essa camada evidencia a diversidade de atores e interesses envolvidos na tomada de decisões sobre recursos políticos, econômicos e institucionais, condicionando conflitos e pactuações. Em relação aos entes governamentais, é considerada a distribuição desigual de recursos institucionais entre eles, o que estabelece tipos diferenciados de interações e de tomada de decisões, que podem ser de caráter unilateral, cooperativo, coordenado ou interdependente/compartilhado. São consideradas também as capacidades governativas/burocráticas e as competências jurisdicionais de cada ente, por influenciarem na estruturação de relações de poder mais ou menos hierárquicas; mais ou menos dependentes. No que diz respeito aos grupos de interesse, o foco recai sobre os partidos políticos, em especial no que se refere à sua escala espacial de influência e organização (regional/nacional), mas devendo ser avaliados com mais atenção os diversos projetos estratégicos dos atores em disputa, porque eles podem alterar as convenções, induzir a reordenação das instituições e, conseqüentemente, levar à realocação intergovernamental dos recursos de poder, modificando, assim, a configuração e a dinâmica do regime federal.

Essas quatro camadas, que são definidas por meio de processos históricos, contingências e eventos de ordem mais conjuntural, interagem para conformar diferentes arranjos institucionais, dos quais deriva uma pluralidade de regimes federais, com suas especificidades e características próprias. As camadas não têm formas estáticas, mas estão sob permanente transformação, o que implica que os sistemas federativos, em reflexo às suas camadas constitutivas, também estão em constante movimento. A dinâmica federativa, portanto, tem como força motriz as múltiplas camadas que estruturam os regimes federais e é determinada pelas transformações que nelas ocorrem.

Contudo, e esse é um aspecto analítico de suma importância, as transformações que ocorrem nas camadas e que estruturam seus comportamentos tendem a ser plásticas, multidirecionais, dessincronizadas, incrementais, pontuais e irregulares: enquanto alguns elementos das camadas se modificam, outros permanecem inalterados e, além disso, as modificações podem ocorrer (e normalmente ocorrem) em distintas e contraditórias direções. Como consequência desse modo assíncronico, gradual, localizado e não linear de desenvolvimento das camadas institucionais, os regimes federais assumem uma dinâmica igualmente incremental, não linear e pontual, combinando, simultaneamente, mudanças e continuidades. Duas implicações derivam desse tipo de dinâmica federativa.

## TEXTO para DISCUSSÃO

A primeira delas é que um regime federal não tende a se transformar integralmente, assumindo ora um padrão institucional, ora outro, em um movimento dicotômico e pendular. Com elementos constitutivos que se modificam em diferentes direções ao mesmo tempo, enquanto outros permanecem imutáveis, os regimes federais geralmente passam por mudanças muito mais de gradação, incorporando em suas estruturas institucionais características de distintos arranjos federativos em maior ou menor grau. O quadro 2 ilustra essa dinâmica federativa, articulando os aspectos multidimensionais e multidirecionais das configurações e trajetórias dos regimes federais, que podem transitar numa escala variada de modelos, em direção a dois tipos polares, que se diferenciam pelo nível de acoplamento institucional.

### QUADRO 2

#### Direções de mudança nas variedades de federalismo

| Variedade de federalismo – polo I:<br>federalismo vagamente acoplado   | Camada federativa   | Variedade de federalismo – polo II:<br>federalismo fortemente acoplado                                       |
|--|---------------------|--|
| Acentuadas clivagens territorialmente estabelecidas; conflitos centro-periferia fortes, estrutura policefálica | Societária<br>←→    | Clivagens territoriais funcionalmente sobrepostas, conflitos centro-periferia fracos, estrutura monocefálica |
| Separação de poderes/regras autônomas  | Institucional<br>←→ | Poderes compartilhados/regras compartilhadas   |
| Fundamentos comunitários, multinacionais, pactuação  | Ideacional<br>←→    | Fundamentos individualistas, mononacionais, orientações homogêneas   |
| Ajuste unilateral, competição e cooperação voluntária  | Atores<br>←→        | Negociação compulsória e processos decisórios conjuntos  |
| Projetos estratégicos e interesses mais contraditórios e conflitivos   |                     | Maior coordenação dos projetos estratégicos e interesses dos atores  |

Fonte: Benz e Broschek (2013b, p. 8).

Elaboração dos autores.

Obs.: Na camada institucional dos atores, damos ênfase à capacidade de coordenação dos projetos estratégicos e dos interesses que permeiam os sistemas federativos, enquanto Benz e Broschek (2013b) colocam o foco na estrutura partidária.

Os regimes federais fortemente acoplados seriam aqueles caracterizados por maior homogeneidade, coesão, integração, regras e competências jurisdicionais compartilhadas, processos decisórios conjuntos e assentados em barganhas e acordos compulsórios, em razão do mencionado aparato regulatório compartilhado. Nesses regimes, há maior capacidade de coordenação e conciliação dos diversos interesses e projetos estratégicos dos atores políticos. Os regimes vagamente acoplados, por sua vez, seriam mais heterogêneos, fragmentados e conflitivos. As unidades políticas territoriais teriam maior

autonomia, com regulações mais diversas em termos jurisdicionais, de modo que a articulação e a integração entre os entes federativos devem ser sempre pactuadas, com acordos inter e intrainstitucionais firmados em meio a disputas e por intermédio de cooperação voluntária. Os interesses e projetos estratégicos dos atores políticos são mais dispersos e concorrenciais.

Assim, e seguindo Colino (2013), pode-se dizer que os regimes federais vagamente acoplados teriam capacidade de tomada de decisão (*decision-making capacity*) maior e mais flexível, em decorrência da autonomia dos entes governamentais e da correspondente dispersão dos centros decisórios no âmbito do sistema. Os regimes federais fortemente acoplados, de outro modo, contariam com maior capacidade integrativa (*integrative capacity*), na medida em que o compartilhamento de competências e de regulações comuns pelas unidades políticas territoriais forçaria a busca de consensos e a acomodação ou composição de interesses e projetos estratégicos distintos e contraditórios. Essas diferentes características, padrões de funcionamento e capacidades institucionais entre os regimes federais teriam desdobramentos relevantes. Por exemplo, os regimes vagamente acoplados, com capacidade de tomada de decisões mais aberta, fluída e flexível, tenderiam à formulação e à implementação de políticas mais heterogêneas em termos interjurisdicionais, podendo ampliar as divergências, as assimetrias e os conflitos de forma sistêmica. Ademais, como adverte Broschek (2013), a diversidade regulatória desses regimes pode aumentar a ambiguidade das normas que disciplinam a distribuição de competência e de autoridade, estimulando disputas e tensões. Esse contexto federativo tendencialmente mais tensionado e competitivo é reforçado pelo quadro de baixa interdependência e fortes autonomias das unidades políticas territoriais, podendo levar a processos de dessolidarização e concorrência crescentes, o que torna muito mais problemática a capacidade de governança e de reprodução das relações federativas (Benz e Broschek, 2013b).

A segunda implicação do tipo de desenvolvimento assíncrono, incremental e pontual a que se fez referência é que a dinâmica federativa assume também diferentes padrões, que variam de acordo com as distintas combinações de mudança e continuidade que ocorrem nas camadas constitutivas dos regimes federais em determinados períodos específicos. Em alguns momentos, as mudanças são mais amplas e extensivas; em outros, a rigidez institucional é mais pronunciada e dominante, fazendo com que as mudanças sejam mais restritas e localizadas. Pelo menos quatro padrões de dinâmicas federativas são identificados: i) mudanças de longo alcance; ii) ajustes pontuais; iii) mudanças passivas adaptativas, com consequências não intencionais; e iv) reformas ativas e deliberadas.

Um aspecto a ser sublinhado é que as mudanças, embora incrementais e rotineiramente limitadas e combinadas com continuidades, podem reelaborar a dinâmica federativa em padrão distinto do prevaecente na fase anterior, afetando mais extensivamente a trajetória do regime federal. Dois conceitos em especial podem ser bastante úteis para o melhor entendimento desse processo: o de momento crítico (*critical juncture*) e o de mudança paradigmática (*paradigmatic change*). Momento crítico, segundo Broschek (2013), seria um período histórico determinado de curta duração no qual a rigidez institucional, principal fator de continuidade e resiliência dos sistemas socioeconômicos, é fortemente atenuada, em razão de uma combinação de contingências, eventos antecedentes e choques exógenos. Nesse momento crítico, as restrições estruturais são relaxadas, criando condições para mudanças mais amplas e extensivas. Por sua vez, o conceito de mudança paradigmática, conforme Benz e Broschek (2013b), diz respeito à reinterpretação ou à substituição das convenções estabelecidas sobre a ordem federativa, com seus parâmetros de autoridade e de distribuição intergovernamental de recursos de poder, estabelecendo um novo quadro referencial para reformas institucionais. A mudança paradigmática reflete e é impulsionada, sobretudo, por conjunturas de crises, quando se explicitam e são acentuados desequilíbrios institucionais e conflitos distributivos e, além disso, quando a convergência de interesses e projetos estratégicos forma, renova reconfigura e/ou reforça divergências e coalizações antagônicas de atores políticos. As afinidades entre os dois conceitos são evidentes, permitindo afirmar que, em momentos críticos, derivados da agudização de tensões, disputas e modificações na correlação de forças sociais, mudanças paradigmáticas prenunciam e legitimam reformas institucionais mais extensivas, que se traduzem em reordenamento em diversos elementos das camadas constitutivas dos regimes federais, reelaborando, assim, as estruturas e dinâmicas federativas.

Na próxima seção, as transformações experimentadas pelo federalismo brasileiro em período recente serão examinadas sob essa perspectiva analítica da abordagem dinâmica. Como será argumentado, a crise política e econômica que irrompeu no Brasil a partir de 2015, culminando com a ruptura prematura do frágil ciclo democrático inaugurado pela CF/1988, configurou um momento crítico e abriu espaço para mudanças paradigmáticas, com o estabelecimento de novas convenções de cunho ultraliberal. Criaram-se, assim, condições objetivas para a implementação de reformas ativas e deliberadas nas estruturas do regime federal do país, modificando alguns de seus elementos centrais e engendrando uma nova dinâmica em direção a uma variedade de federalismo vagamente acoplado.

### 3 DA CF/1988 À CRISE POLÍTICA DE 2015: AS BASES DO ARRANJO FEDERATIVO ACOPLADO E INTEGRADO

O período que se estende de 1988, ano de instituição da nova carta constitucional, até 2015, ano de crise e radicalização política, pode ser, grosso modo, compreendido ou interpretado pela consolidação de regras pactuadas e instituídas no processo constituinte, o qual pôs fim à traumática e antidemocrática etapa de centralização política de caráter militar vigente desde 1964. Esse processo de instituição de regramentos constitucionais e de novas atribuições federativas constitui mudança paradigmática para o arranjo federal subsequentemente consolidado e aqui denominado de federalismo da CF/1988.

Na perspectiva de suas camadas constitutivas, pode-se interpretar que o federalismo da CF/1988, para além dos princípios federais de divisão de poderes e de garantias constitucionais, se pautou em larga medida por soluções de negociação e pactuação direcionadas à conformação de uma agenda nacional baseada na solidariedade social e na redução de desigualdades regionais.

A camada normativa/ideacional do arranjo federativo se constituiu em torno do consenso de fortalecimento da dimensão social – redução da pobreza e das insuficiências sociais em geral (educacional, de saúde, de renda, entre outras). Do ponto de vista político-institucional, as relações entre entes federais deram suporte para a ampliação da participação dos governos municipais (descentralização) na execução de políticas e da escala de coordenação de políticas e instituições entre esferas de governos, bem como nas relações intragovernamentais.

É comum na literatura atual sobre federalismo brasileiro (Arretche, 2021; Abrucio *et al.*, 2020) a interpretação de que, entre 1988 e 2015, a tônica das relações federativas convergiu para o esforço comum de consolidação de processos de descentralização de poderes e de formas de atuação baseadas em ideais cooperativos. Depois de 2015 e ao longo do governo Bolsonaro, segundo esses autores, o arranjo federativo não teria sido alterado substantivamente, uma vez que mudanças constitucionais não teriam alterado diretamente o *status* dos entes; apenas haveria mudança de padrão na relação institucional entre o governo central e os demais entes subnacionais. A posição assumida neste artigo diverge dessa interpretação em muitos aspectos.

Uma das razões é que apenas em subperíodos como os de 1988-1994 e 2006-2015, as ideias norteadoras da CF/1988 – solidariedade social e redução de desigualdades – foram prevaletentes no arranjo federativo. De fato, se constata que, ao longo dos anos

1995-2005, durante os dois governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) e mesmo na fase inicial do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2005), se mantiveram presentes objetivos motivadores da atuação governamental em geral e do arranjo federativo, em particular, centrados não na agenda social, mas na estabilização macroeconômica, no controle orçamentário rígido, na recentralização de recursos na esfera da União e controle das finanças (endividamento) subnacionais. As políticas sociais e/ou redistributivas tiveram papel secundário e foram condicionadas às folgas orçamentárias eventualmente permitidas em cada momento pela macroeconomia do ajuste financeiro e do baixo crescimento econômico.

Outra razão para a divergência está no entendimento de que padrões de relações federativas e intergovernamentais nem sempre foram cooperativos. Na verdade, nos anos 1995-2002, por exemplo, a agenda de controle rígido das finanças subnacionais, de privatizações forçadas no âmbito das renegociações das dívidas públicas e, por fim, a redução de autonomia sobre o principal imposto estadual (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS), pelo sancionamento da Lei Kandir para isenção de imposto sobre exportações, estabeleceu um clima de relacionamento conflituoso entre os governos subnacionais e a União.

Entendemos que os elementos representativos da dinâmica federativa desse período de três décadas desde 1988 até o presente demandam uma nova perspectiva teórica que se atenha menos a aspectos comportamentais dicotômicos como centralização/descentralização e/ou cooperação/competição e dê mais foco à diversidade de dimensões ou camadas que constituem um sistema federativo em seu contexto histórico específico.

Para tal, será preciso operar com o conceito de mudança constitucional, buscando entender as motivações para sua ocorrência, identificar os atores relevantes para a mudança, bem como ir além das alterações formais e diretas na própria Constituição e passar a considerar também como relevantes o conjunto das alterações infraconstitucionais e institucionais que ocorreram no período. Conforme a reflexão de Benz e Colino (2011, p. 383), a “mudança constitucional... Não é [apenas] sinônimo de reforma constitucional. Inclui emendas formais ou reforma constitucional formal, mas também mudança implícita ou evolução constitucional derivada de mudança institucional em normas federais ou de interpretações legais”.

Os autores adotam uma classificação bastante útil para verificação de padrões de dinâmica federativa pela observância da existência de quatro tipos de mudança: reforma,

inovação, evolução e ajustamento, conforme denominação no quadro 3 a seguir. Cada um desses tipos expressa ora a totalidade ou parcialidade com que altera os regramentos constitucionais, ora se sua intencionalidade é deliberada ou não intencional.

### QUADRO 3

#### Modos de mudança institucional federativa

| Modo de mudança | Conceito geral  | Escopo da mudança |
|-----------------|---|-------------------|
| Reforma         | Mudança consciente e planejada, reconfigurando a distribuição do poder e de recursos. Decorre de acordo, pactuação e/ou de regras estabelecidas na Constituição. São mudanças explícitas e implícitas no ordenamento institucional. | Todo o sistema    |
| Evolução        | Transformação das estruturas federativas, resultante de uma articulação de interações institucionalizadas e informais que afetam o sistema como um todo.  |                   |
| Inovação        | Equivale a uma reformulação, modificação parcial, redesenho de algumas instituições e regras. Abrange a regulação de relações ou setores, permite a negociação e a transferência de competências, por exemplo.                      | Partes do sistema |
| Ajustamento     | Modificações adaptativas formais e informais rotineiras de regras, estruturas, convenções etc.  |                   |

Fonte: Benz e Colino (2011, p. 389).

Elaboração dos autores.

Ao se apoiar nessa classificação para identificação de mudanças constitucionais no Brasil no período correspondente, observa-se um elevado ativismo reformista, que, no entanto, se traduziu em redução deliberada de capacidades governativas dos entes subnacionais nos períodos de 1994-2005 e 2015-2022, os quais correspondem a momentos de inflexões liberalizantes para a organização da economia e do Estado brasileiros. No primeiro desses períodos, foram 65 alterações catalogadas e, no último período, ainda em vigência, já se observam 39 mudanças realizadas.

### 3.1 A implementação da carta constitucional (1988-1993)

Num primeiro momento, entre 1988 e 1993, o esforço político se concentrou na consolidação dos novos regramentos constitucionais, isto é, na própria institucionalização da carta constitucional. Para colocar fim ao período autoritário da ditadura civil-militar vigente entre 1964-1985, a redemocratização deveria ter como horizonte o fortalecimento dos entes subnacionais no pacto federal. Uma das medidas implementadas pela nova Constituição foi a admissão do município como ente federativo pleno. Por essa razão, a descentralização política levou à ampliação da participação dos governos

municipais na arrecadação tributária nacional e à criação de cerca de 1.500 novos municípios em todo o país.

Esse breve momento de transformações constituiu um teste forte para o novo sistema político porque, enquanto eram gestadas as instituições e regramentos do novo pacto federativo, turbulências político-partidárias explodiam na forma de um *impeachment* para afastamento do então presidente Fernando Collor de Mello, em fins de 1992. O recrudescimento de demandas sociais, econômicas e toda ordem num ambiente de prevalência de moeda instável, inflação alta e em descontrole, e desarranjos fiscais e financeiros nas contas públicas – que se arrastavam desde a crise econômica dos anos 1980 – deu a tônica da gestão da crise, levando a freios e contenções nos propósitos de implementação da agenda social e do crescimento econômico.

### 3.2 Reformas neoliberais com restrições federativas (1994-2005)

Em fevereiro de 1994, se inicia um novo momento político nacional definido pelo esforço de ajuste macroeconômico por meio da implementação do Plano Real de estabilização. A mudança de padrão monetário e o êxito inicial no controle da inflação criam condições para a eleição do ex-ministro da Fazenda e candidato a presidente Fernando Henrique Cardoso, que assumiu em 2005.

Os objetivos iniciais se detiveram no esforço de manutenção da estabilização macroeconômica por meio de novos pilares a serem construídos nos anos subsequentes do mandato: aprofundamento da abertura dos mercados financeiros, adoção de âncora cambial para estabilizar a moeda, ajuste fiscal forte e renegociação das dívidas dos governos subnacionais com o governo federal. As características definidoras desta etapa da gestão de governo foram as numerosas reformas constitucionais e infralegais visando à adoção e à consolidação de padrão de gestão macroeconômico assentado em ampla abertura do país aos mercados financeiros internacionais, contenção do gasto público federal, controle rígido das finanças subnacionais e implementação da agenda de privatizações de ativos públicos.

A camada ideacional do arranjo federativo em curso se caracterizou por concepções neoliberais para o enfrentamento dos desarranjos das contas públicas com privatizações de empresas públicas, redução do investimento público e recentralização da carga tributária na esfera federal pela expansão das chamadas *contribuições fiscais* – instrumentos de arrecadação tributária similares aos tradicionais impostos, que, entretanto, não são passíveis de compartilhamento com governos subnacionais. Por meio

dessas contribuições federais, a carga tributária nacional aumentou de 25% do produto interno bruto (PIB) em 1995 para o novo patamar de 33% em 2002, ao final do governo FHC. Os recursos adicionais arrecadados tiveram destinação exclusiva para o governo central e representaram, na contramão das prescrições constitucionais, a consolidação de uma trajetória de centralização de poderes na esfera federal.

A implementação da agenda de consolidação de sistemas universais na educação (Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental – Fundef, posteriormente transformado em Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb) e na saúde (Sistema Único de Saúde – SUS), iniciada ainda em 1989, teve continuidade, embora condicionada à expansão da arrecadação das contribuições federais e das folgas fiscais permitidas pela política de geração de superávits. Esses sistemas nacionais de políticas se constituíram pela atribuição aos governos subnacionais da execução das políticas relacionadas. Para tal, o governo federal repassaria atribuições delegadas e recursos na forma de repasses de transferências tributárias para garantir a implementação e a execução de tais sistemas.

A adoção de regras neoliberais para a condução da política macroeconômica e a gestão do federalismo, frequentemente dadas por restrições ao gasto público federal e dos governos subnacionais, definiu a trajetória para o investimento em patamares muito baixos, pouco contribuindo para o crescimento econômico ou para a expansão da arrecadação tributária nacional. A relação com os governos subnacionais, principalmente com os governos estaduais, foi de disciplinamento e repressão financeira. Foram levados a um forte ajuste de dívidas com a União, o qual exigiu a privatização de ativos (bancos públicos estaduais, empresas de telefonia e de saneamento) para abatimento de dívidas. O governo central instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira em 1997, que balizaria o processo de renegociação de dívidas com os governos estaduais com regras duras a serem seguidas: i) comprometimento de tetos máximos da receita líquida real de estados e municípios para pagamento do serviço da dívida; ii) estabelecimento de teto para o gasto com funcionalismo público; iii) obtenção de resultados primários positivos; e iv) privatização de empresas estatais como mecanismo de redução de estoque da dívida; entre outros (Monteiro Neto, 2014). Em 2000, o processo de ajustamento culminaria no sancionamento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu um amplo regramento para o controle mais acentuado das finanças subnacionais.

Estudos de avaliação posterior à aplicação dos ajustes sobre as finanças estaduais mostram um quadro reiterado de aumento do endividamento, de cerceamento

da capacidade de investimento dos governos subnacionais e de restrições sobre suas capacidades governativas (Monteiro Neto, 2014). O montante total da dívida refinanciada em 1998 aumentou em mais de três vezes em dez anos, apenas como resultado de uma política de juros elevados incidentes sobre o principal.

Quanto à dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro, cuja maior característica histórica é a elevada disparidade econômica entre as regiões, os esforços foram tímidos. A agenda regional se manteve com baixa prioridade orçamentária e decisória no conjunto do governo e, já em 2001, no segundo mandato de FHC, as superintendências regionais – importantes braços da política criadas na década de 1960 – foram extintas e transformadas e agências executivas de desenvolvimento, com menores orçamentos e igualmente menores atribuições sob alegação de desempenho insuficiente e existência de casos de corrupção.

No seu conjunto, esse experimento liberal de gestão macroeconômica e federativa, de um lado, enfraqueceu a autonomia e a capacidade de decidir dos governos subnacionais e, de outro, expandiu ainda mais a posição e as capacidades do governo federal, seja pelo maior comando sobre o arranjo da fiscalidade, seja pelo maior domínio da política monetária em sentido amplo (controle da moeda e do endividamento público). Ainda fortaleceu o Executivo federal frente ao poder Legislativo, ao ser capaz de propor e conduzir a aprovação de número extenso de reformas constitucionais – foram 67 entre 1994 e 2005 – em questões espinhosas, como as tributárias, de reforma administrativa, de previdência, do sistema financeiro, entre outras.

### **3.3 Ajustamento e dinâmica de resistência (2006-2014)**

O governo FHC findou em 2003, e o presidente Luiz Inácio Lula da Silva o sucedeu a partir de 2004. O enquadramento liberal herdado do governo anterior permaneceu em 2004-2005 na forma de garantias (ao mercado) de geração de superávits fiscais anuais por parte do governo central. Nesse início do governo Lula, a decisão de manter as regras macroeconômicas de geração de superávits, as metas de inflação e o câmbio flexível resultou na continuidade da trajetória fraca para o nível de investimento federal com a economia se apresentando em situação fragilizada e deprimida.

O governo decidiu, então, em face ao quadro desalentador para a retomada do crescimento, abandonar o receituário liberal e iniciar uma guinada pró-desenvolvimento. A partir de 2006, os superávits fiscais passaram a ser canalizados com mais intensidade para o investimento e o gasto público. As políticas sociais em geral e a de

infraestrutura, com implicações diretas e positivas sobre as transferências a governos subnacionais, tiveram impulso contribuindo para o fortalecimento das relações federativas. O gasto social federal, que estava em 12,6% do PIB em 2000, foi expandido para 15,5% em 2010 (Castro *et al.*, 2012).

No início do segundo governo Lula (2007-2010), foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com a previsão de recursos para o período. Esse programa deu a tônica ao planejamento governamental ao eleger prioridades dos investimentos federais em áreas relevantes da infraestrutura de transportes, habitação e saneamento. Os bancos públicos federais que até então estavam com atuação limitada foram mobilizados para expandir o financiamento da modernização produtiva em setores produtivos com alta geração de emprego. Os desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a indústria e infraestrutura, que estavam no patamar de R\$ 96,4 bilhões nos anos 2000-2004, saltaram para R\$ 296,6 bilhões nos anos 2010-2014. A partir de 2015, no contexto da crise política e econômica, e posteriormente por decisão do governo Michel Temer, o banco teve sua capacidade de empréstimos severamente contida, e até mesmo passou a devolver recursos ao Tesouro nacional. Neste último quadriênio, de 2015-2019, o volume de recursos totalizou R\$ 85,6 bilhões, patamar inferior ao verificado no início da década de 2000 (Silva e Marques, 2021).

Na perspectiva da camada ou dimensão institucional, as estruturas governamentais do Executivo foram fortalecidas no período. As capacidades estatais que se estendem desde o orçamento, passando por planejamento, execução e avaliação de políticas nacionais, foram consolidadas num amplo leque de políticas setoriais. Arcabouços legais de políticas foram institucionalizados e sancionados, a exemplo da definição do escopo nacional para as políticas de assistência social (PNAS), ambiental (PNMA), de ciência, tecnologia e inovação (PNCT&I), desenvolvimento regional (PNDR) e desenvolvimento urbano (PNDU), entre outras.

A despeito do seu protagonismo conquistado neste período, o governo federal atuou no sentido do fortalecimento das relações intergovernamentais e da cooperação com os governos subnacionais, em especial com os municipais. A dinâmica federativa nessa etapa foi bastante orientada para expandir a capacidade de coordenação de políticas sociais do governo central e induzir a cooperação dos governos subnacionais. Ainda em 2005, foi aprovada a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107) e regulamentada em 2007, visando a regulamentar a atividade e a contratação de consórcios por e entre entes da federação. Representou um esforço do governo federal para viabilizar

maior cooperação entre entes federativos em questões de execução compartilhada de políticas públicas.<sup>3</sup>

A estratégia de resistência ao neoliberalismo que caracterizou os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) fica patente na crise financeira global de 2007-2008, quando o governo brasileiro, na contramão das sugestões e expectativas do mercado financeiro, levou adiante políticas anticíclicas de ampliação do gasto e do crédito público. Por essa determinação, o volume total de crédito no país praticamente dobrou em oito anos, passando de 24,6% do PIB em junho de 2003 para 43,6% em junho de 2010.

A partir desse momento, o nível de resistência política ao governo federal por parte de setores ligados ao mercado financeiro, e mesmo de grupos empresariais amplamente beneficiados pelas medidas pró-crescimento adotadas, foi acentuado no país. Contudo, a realização de investimentos públicos arrojados em diversas regiões do país contribuiu para arrefecer críticas e resistências iniciais. Os ganhos obtidos pelos governos subnacionais, em contexto de economia aquecida, foram decisivos para o enfrentamento da onda liberal, ora porque o gasto público federal realizado em seus territórios ampliava o nível de emprego e a economia local, ora porque contribuía para a expansão da capacidade arrecadatória dos governos locais.

No início do governo Dilma Rousseff, em 2011, as pressões pela realização de superávits fiscais e aumento da taxa de juros aumentaram. A agenda de investimentos públicos do governo federal e de suas principais empresas estatais no âmbito do PAC II (2011-2014), com previsões redobradas para o volume de recursos a ser mobilizado – cerca de R\$ 1,5 trilhão em quatro anos –, passou a ter escrutínio negativo diário por parte da imprensa e dos setores do mercado financeiro. A janelas de resistência conquistada até então contra o neoliberalismo exacerbado estava sendo encurtada a cada dia.

Ainda que a determinação para manter em curso as principais políticas e os mais relevantes projetos de investimento tenha ocorrido, o governo precisou realizar mudanças de rota para enfrentar uma crise fiscal em curso em 2012-2013. A economia passou a desaquecer e a produzir um nível de arrecadação tributária não compatível com a expansão das despesas do governo. Foi adotada uma estratégia de isenções tributárias, tendo, de um lado, o imposto de produtos industrializados (IPI) e, de outro, as isenções trabalhistas, aplicados a setores industriais escolhidos. O propósito era permitir que as empresas industriais pudessem reagir e enfrentar a crise de demanda em curso pela

3. De acordo com Trevas (2013), até 2005, havia 237 consórcios públicos ativos no país; em 2012, eles passaram a 401 unidades.

redução dos custos tributários incidentes sobre a produção e a folha de salários das empresas. O resultado veio na direção contrária do esperado pelo governo: o empresário não se animou a expandir a taxa de investimento com as folgas permitidas pela redução do custo tributário, a economia aprofundou a depressão, e o governo viu o nível geral de arrecadação cair ainda mais, restringindo, por fim, sua capacidade de enfrentamento da recessão. O governo Rousseff passou paulatinamente a perder apoios de frações dos entes subnacionais para o enfrentamento da crise e para a votação de medidas relevantes no Congresso Nacional.

Se a camada ideacional prevalecente no período 2006-2014 esteve assentada em um projeto de desenvolvimento social arrojado, em acordo com os princípios inaugurais da CF/1988, os instrumentos para realização desse projeto nem sempre estiveram disponíveis para a frente política de esquerda no comando do governo federal. O ativismo em torno de mudanças constitucionais foi arrefecido – foram 45 alterações constitucionais identificadas (contra 67 no período anterior), sendo 11 delas relacionadas com a camada institucional, isto é, das regras que comandam políticas e instituições federais.

O comportamento mais comum percebido nas relações federativas foi a utilização intensa de instrumentos existentes – bancos públicos e empresas estatais – para reativar o investimento e apoiar governos subnacionais como forma de resistência ao tripé macroeconômico de “câmbio valorizado, juros altos e superávits fiscais”, um imperativo do mercado para a gestão da política macroeconômica, que atuava no sentido contrário colocando freios ao crescimento econômico e à expansão da arrecadação tributária.

No geral, esforços para a expansão das capacidades governativas dos entes subnacionais foram mais ousados que na fase neoliberal do governo FHC. O direito de agir, isto é, executar políticas públicas definidas pelo governo federal, esteve no centro dos avanços observados.

De toda sorte, o protagonismo do Executivo federal frente aos demais poderes da república (Legislativo e Judiciário) se manteve resguardado, mais no campo das políticas públicas e menos no das iniciativas de mudança constitucional. Contudo, ao final do período, entre 2014 e 2015, isto é, no final do primeiro e no início do segundo mandato da presidenta Rousseff, o parlamento se tornou mais hostil a proposições do Executivo na maioria dos assuntos possíveis.

#### **4 UM CICLO ULTRALIBERAL (2015-2022): REDESENHO DO ARRANJO INSTITUCIONAL E DA DINÂMICA DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA**

Um novo momento se descortinou para o sistema federativo brasileiro a partir de 2015, como afirmado na seção anterior, com mutações significativas em muitos de seus componentes institucionais e operacionais, que estão sendo reelaborados em bases bastante distintas daquelas que tinham prevalecido até então. De fato, tendo em conta a diversidade e a orientação das transformações em curso, é possível considerar o ciclo atual, ainda em pleno desenvolvimento, como de inflexão – ou de inflexões – na trajetória do regime federal do país. A mudança de rumos – em grande medida repentina, e até mesmo surpreendente, em razão da amplitude que vem alcançando – foi determinada por um conjunto amplo de fatores complexos, cuja análise detalhada extrapola os objetivos deste estudo, sendo suficiente tratar apenas resumidamente de pelo menos três elementos principais: i) alterações na correlação de forças político-sociais, culminando no golpe de 2016 que destituiu a presidenta Dilma Rousseff (PT) por meio de um processo de *impeachment* sem sustentação jurídica; ii) agravamento dos impasses macroeconômicos, desdobrando-se na recessão de 2015-2016 e na estagnação subsequente; e iii) revigoramento da ortodoxia neoliberal, o que modificou as convenções estabelecidas a respeito de elementos cruciais do desenvolvimento nacional, redundando na interpelação do fortalecimento das competências e da capacidade de ação do Estado no período precedente, em favor de reformas direcionadas a dar maior protagonismo e autonomia aos agentes privados participantes do mercado global.

Esses três fatores atuaram de forma combinada, reforçando-se mutuamente. As alterações na correlação de forças no âmbito da sociedade se expressaram na perda crescente da base social e congressual de apoio e sustentação política à coalização partidária de centro-esquerda liderada pelo PT, que venceu as quatro eleições presidenciais realizadas no Brasil entre 2002 e 2014. Tais alterações na correlação de forças refletiram e, ao mesmo tempo, abriram espaço para a reaglomeração e a recomposição da unidade e do poder de influência dos setores de oposição e da fração política neoliberal de centro-direita hegemônicos até aquele momento pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Essas transformações no cenário político nacional podem ser apreendidas a partir da evolução da base parlamentar dos dois governos de Dilma Rousseff. No primeiro mandato (2011-2014), o núcleo duro da base de sustentação

do governo na Câmara dos Deputados<sup>4</sup> foi composto por 153 parlamentares de um conjunto de 513, significando a adesão de 30% da casa legislativa. Esse núcleo duro foi reduzido a 81 deputados no segundo mandato de Dilma Rousseff, que veio a ser interrompido em agosto de 2016, vinte meses depois de ter sido iniciado, por meio do embuste jurídico do *impeachment*. O agrupamento governista, que correspondeu a 16% do total de parlamentares da câmara baixa brasileira, afora ter se reduzido drasticamente, foi pouco além da própria bancada do PT, formada por 69 deputados, o que evidencia a adversa correlação de forças que passou a ser enfrentada pelo governo, bem como o isolamento político em que se encontrava.

Vale notar também, para dimensionar melhor a turbulenta conjuntura política dominante, que o núcleo duro constituído na Câmara dos Deputados pelo vice-presidente Michel Temer, um dos líderes do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e do golpe do *impeachment* que o guindou à Presidência da República, foi integrado por 355 parlamentares – o equivalente a 70% do colegiado. Esse núcleo duro proporcionou ampla maioria e folgada sustentação política ao governo Temer, que se estendeu de setembro de 2016 a dezembro de 2018, criando condições objetivas extremamente favoráveis para dar início ao ciclo de reformas ultraliberais desencadeado no bojo da deposição de Dilma Rousseff e da subsequente conformação de um novo bloco de poder no país, que passou a ser organizado, desde 2019, em torno do governo de extrema-direita do presidente Jair Bolsonaro, do Partido Liberal (PL). Na câmara federal, Bolsonaro também conseguiu arregimentar uma razoável base de apoio: o núcleo duro da bancada governista é formado por 249 deputados, correspondendo a 49% do total de parlamentares, o que tem permitido a continuidade relativamente desobstruída das reformas de cunho ultraliberal iniciadas na gestão de Michel Temer.<sup>5</sup>

---

4. Os dados referentes à base parlamentar dos governos Dilma Rousseff e Michel Temer foram organizados a partir de informações extraídas do Basômetro, um sistema que acompanha o posicionamento que os deputados federais assumem nas votações da Câmara, disponível em: <https://arte.estadao.com.br/politica/basometro/>. Conceitualmente, o denominado núcleo duro da base governista é integrado pelos parlamentares que votam pelo menos 90% das vezes de acordo com a orientação dada pelo governo. Quanto menor o núcleo duro, maior será o esforço político para a construção de consensos mínimos, exigindo barganhas mais complexas e demoradas, bem como concessões mais amplas e benevolentes, de modo a fazer com que os projetos estratégicos e as ações mais rotineiras do governo possam ser apoiados e implementados.

5. Os dados referentes à base de apoio do governo Jair Bolsonaro na Câmara dos Deputados foram organizados a partir de informações extraídas do Radar Congresso em Foco, disponível em: <https://radar.congressoemfoco.com.br>. Os dados abrangem as seções de votação realizadas na Câmara dos Deputados até 12 de abril de 2022.

O tensionamento social e as disputas partidárias tiveram como pano de fundo impasses macroeconômicos crescentes, que se acentuaram a partir de 2015, incidindo de forma importante na correlação de forças, à medida que contribuíram para desorganizar cada vez mais a já precária base de apoio do governo, fazendo o jogo político pender a favor dos setores oposicionistas neoliberais. Mas, ao mesmo tempo, as dificuldades vivenciadas no plano econômico eram igualmente agravadas pelas turbulências políticas, uma vez que o acirramento da polarização partidária e social em curso exacerbava as incertezas e, conseqüentemente, resultava no represamento e na revisão das decisões de investimentos – o que realimentava a instabilidade e os distúrbios em um círculo vicioso acumulativo. Assim, no biênio 2015-2016, a economia brasileira entrou em aguda recessão, com retração de 6,7% do PIB – a maior desde a década de 1940, quando se iniciou a série estatística das contas nacionais. Essa queda pronunciada do PIB refletiu a forte contração dos investimentos e do consumo das famílias, que foi, respectivamente, de 24,4% e de 6,9% em 2015-2016. Nesse contexto recessivo, o desemprego, que vinha em queda, explodiu, com alta de 68,5% na taxa de desocupação no biênio em referência. Do mesmo modo, a pobreza, que também estava em continuado declínio no país, voltou a crescer: a população brasileira situada na linha de pobreza teve incremento de 13,8% em 2015/2016, o que significou acréscimo de mais 6,3 milhões de pessoas no contingente de vulneráveis. A frágil e claudicante retomada do crescimento a partir de 2017 não foi suficiente para a superação do quadro de crise da economia brasileira. O PIB acumulou moderada elevação de apenas 4,9% entre 2017 e 2021, abaixo, portanto, da queda registrada no biênio recessivo de 2015-2016 (6,7%). O desemprego persistiu em nível elevado, com taxa de desocupação superior a 11% ao final de 2021. A população situada na linha de pobreza somou 51 milhões de pessoas em 2020, perfazendo crescimento de cerca de 7% em comparação a 2014. O investimento e o consumo das famílias verificados em 2021 permaneceram deprimidos, acumulando, respectivamente, retração de 5,9% e de 2,4% em relação ao patamar pré-recessão.

A crise econômica, combinada com o acirramento das disputas e tensões políticas, induzindo alterações na correlação de forças, abriu espaço para a contestação e a mudança das convenções estabelecidas no período precedente a respeito dos parâmetros básicos que deveriam nortear o desenvolvimento da sociedade brasileira. De modo geral e bastante resumido, tais parâmetros convencionados, pelo menos entre os responsáveis pelas políticas federais, preconizavam que o desenvolvimento nacional deveria ser calcado no mercado de consumo interno, o que pressupunha o aumento do poder de compra das famílias e a diversificação e modernização da

estrutura produtiva, em especial da indústria de transformação. A consecução desse projeto de caráter “social-desenvolvimentista”<sup>6</sup> determinava a revalorização das políticas públicas e, portanto, o fortalecimento do Estado, especificamente no que diz respeito à sua capacidade de planejamento, regulação, coordenação, financiamento e ação direta em setores vitais da economia nacional. Interromper esse projeto e substituí-lo por outro de cunho ultraliberal exigiam mudanças de convenções. Alguns documentos, tanto de caráter político quanto de natureza técnica e acadêmica, podem ser arrolados para descrever sumariamente o processo de redefinição das convenções e da agenda do país, cujos desdobramentos para o arranjo institucional e a dinâmica da federação brasileira foram significativos, como será demonstrado a seguir. A orientação ultraliberal emergente veio a ser enunciada em um documento do MDB intitulado *Uma ponte para o futuro*, divulgado em outubro de 2015, quando a legenda partidária, em rota de rompimento com o PT, ainda integrava o governo Dilma Rousseff.<sup>7</sup>

A partir do diagnóstico de que a crise econômica era determinada pela hipertrofia do Estado, em razão de seu crescimento desmensurado no passado recente, o documento recomendava um ajustamento neoliberal intensivo, incluindo, por exemplo, privatizações abrangentes e amplas concessões de serviços públicos e alienação de patrimônio estatal; desregulação de diversos setores e áreas, em especial o mercado de trabalho; rigorosa reorganização fiscal e financeira do Estado, contemplando a limitação do crescimento dos gastos públicos e a reforma da previdência; aprofundamento da abertura comercial, a fim de induzir o aumento da competitividade e da produtividade das empresas; revisão das políticas industrial e tecnológica, em favor de estratégias lideradas diretamente e de forma mais autônoma pelo setor privado; entre outras iniciativas. Essas diretrizes programáticas foram posteriormente desenvolvidas mais detalhadamente e expandidas em documentos técnicos de órgãos multilaterais, que colocaram o foco na questão fiscal, formulando um modelo austero de ajuste e controle das finanças da União e dos governos subnacionais (Banco Mundial, 2017; IMF, 2019; 2020); foram também tratadas por economistas profissionais e acadêmicos, que buscaram convalidá-las teórica e empiricamente (Spilimbergo e Srinivasan, 2018); finalmente, foram incorporadas ao planejamento econômico e orçamentário do governo, passando a moldar as reformas institucionais e as políticas públicas em implementação no país desde 2016 (Brasil, 2016; 2018; 2020).

6. Consultar Carneiro (2012).

7. O MDB formalizou seu rompimento com o governo em março de 2016, cinco meses depois da divulgação desse documento programático e pouco mais de duas semanas antes de o processo de impeachment de Dilma Rousseff ter sido aceito pela Câmara dos Deputados, em 17 de abril de 2016.

Em suma, é possível dizer que as orientações ultraliberaís emergentes, formuladas inicialmente em um manifesto político-partidário representativo de interesses e projetos estratégicos de determinados grupos de atores, foram sancionadas e legitimadas tecnicamente pela comunidade de especialistas para, então, serem institucionalizadas por meio de reformas que buscaram reordenar o Estado e o próprio sistema social, estabelecendo, assim, uma nova convenção dominante no país. Um aspecto importante a destacar, a partir do esquema analítico tratado anteriormente, é que esse tipo de transformação não é trivial e tende a ocorrer em momento crítico (*critical juncture*), quando a atenuação de rigidezes institucionais, a agudização dos conflitos e o reposicionamento dos atores no âmbito das disputas, alterando a correlação de forças, criam condições objetivas para a mudança paradigmática (*paradigmatic change*). Conforme discutido anteriormente, um momento crítico se formou no Brasil a partir de 2015, como resultado da combinação da crise econômica, dos tensionamentos políticos e da polarização social, possibilitando a mudança paradigmática, que se traduziu no abandono das convenções social-desenvolvimentistas até então vigentes em favor de convenções ultraliberaís.

Os desdobramentos dessa mudança paradigmática para o arranjo institucional e a dinâmica do sistema federativo foram substanciais, pois afetaram diversos elementos de suas camadas constitutivas. Cabe advertir, contudo, que seria impossível fazer no espaço limitado deste artigo o mapeamento exaustivo e detalhado de todas as modificações ocorridas e os efeitos delas advindos. Basta verificar, por exemplo, que foram promulgados no plano nacional, entre 2015 e abril de 2022, 2.670 decretos, 1.250 leis ordinárias, 45 leis complementares (LCs) e 35 emendas constitucionais (ECs), sendo que várias dessas normas geraram algum tipo de impacto, maior ou menor, na configuração e no funcionamento da federação brasileira. Assim, a análise feita a seguir será mais restrita e seletiva, colocando o foco no aparato regulatório formal e nos pontos mais importantes e representativos do sentido geral das transformações em curso no arranjo e na dinâmica do regime federal do país. O quadro 3 sistematiza algumas das iniciativas de reformas adotadas, identificando seus efeitos centrais ou potenciais sobre as camadas institucionais do sistema federativo, especificamente a societária, a institucional e a de atores. Vale notar que a camada ideacional, que corresponde às convenções, ao entendimento e aos princípios fundamentais a respeito de como o federalismo deve funcionar idealmente, formando um consenso mínimo socialmente pactuado, tende a se modificar antes de as reformas institucionais serem efetivamente realizadas e afetarem as demais camadas, compatibilizando-se antecipadamente às convenções dominantes, de modo a legitimar a implementação das próprias reformas.

É nesse sentido que se pode afirmar que a camada ideacional se ajustou preliminar e simultaneamente com as convenções ultraliberais estabelecidas como majoritárias no país a partir de 2016, incorporando a nova concepção sobre o papel a ser exercido pelo Estado e os novos parâmetros de austeridade fiscal e racionalidade que passaram a balizar a oferta de bens e serviços públicos à sociedade. Esse ajustamento da camada ideacional às convenções ultraliberais contribuiu, portanto, para nortear e validar socialmente as reformas e alterações que se processaram nas outras camadas institucionais do regime federal brasileiro, a serem examinadas a seguir em seus principais aspectos e tendências gerais.

As informações sistematizadas no quadro 4 evidenciam que um dos principais eixos das reformas implementadas consiste no maior controle fiscal e financeiro da União, debilitando os seus poderes de decisão e de ação, em coerência com a orientação ultraliberal que se firmou hegemônica no país a partir de 2016. A EC nº 95, de 2016, é emblemática nesse sentido, ao inserir a União em um quadro institucional de HBC, por meio de regras de observância obrigatória que limitam a evolução dos gastos primários à variação inflacionária. Trata-se de uma mudança substantiva na camada institucional, tendo em vista a autoridade jurisdicional extensiva que a União exerce no federalismo brasileiro (Arretche, 2012). Como assinalado na seção anterior, a União é o principal ator federativo, detendo competências em diversos setores econômicos e sociais, o que a torna responsável direta (execução) e indiretamente (regulação, formulação, financiamento) pelas políticas públicas de cunho nacional, entre as quais as das áreas de saúde, educação e assistência social.

## TEXTO para DISCUSSÃO

### QUADRO 4 Reformas institucionais selecionadas e efeitos sobre as camadas federativas

| Norma legal   | Preceitos principais  | Efeitos principais sobre as camadas  |   |  |
|---|---|--|---|--|
|   |   | Societária   | Institucional   | Atores   |
| EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016   | Estabelece o chamado “novo regime fiscal” no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, congelando em termos reais os gastos primários.  | Fragiliza as políticas públicas, em especial as das áreas de saúde, educação e assistência social. | Restringe os poderes de decisão e de ação do governo central.   | -  |
| Lei nº 13.365, de 29 de novembro de 2016  | Altera regras relacionadas à exploração e à produção das reservas de óleo e gás localizadas em áreas oceânicas da camada de pré-sal, acabando com a obrigatoriedade de a Petrobras participar como operadora de todas as áreas de exploração.                                 | -  | Restringe os poderes de decisão e de ação do governo central, acionista controlador da Petrobras.                                       | Amplia o escopo de ação do capital privado internacional no controle e na exploração de reservas de recurso natural não renovável estratégico. |
| LC nº 156, de 28 de dezembro de 2016<br>LC nº 159, de 19 de maio de 2017<br>LC nº 178, de 13 de janeiro de 2021 | Limitam a evolução dos gastos primários correntes, buscando estender ao plano subnacional regras fiscais análogas à EC nº 95, de 2016, especificamente para estados e, secundariamente, a grandes municípios; induzem a privatização de bancos e empresas públicas estaduais. | -  | Ampliam o controle hierárquico das finanças subnacionais, restringindo os poderes de decisão e de ação de estados e grandes municípios. | -  |

(Continua)

| Norma legal                           | Preceitos principais  | Efeitos principais sobre as camadas  |   |   |
|---------------------------------------|---|--|---|---|
|                                       |   | Societária   | Institucional   | Atores  |
| (Continuação)                         |   |  |   |   |
| EC nº 109, de 16 de março de 2021     | Restringe a evolução dos gastos correntes dos entes subnacionais; determina a redução de benefícios tributários; cria mecanismos de controle mais rígidos do endividamento da União e dos entes subnacionais; cria mecanismo de controle de gastos de pessoal (ativo, inativos e pensionistas) para os entes federativos. | -  | Amplia o controle hierárquico das finanças subnacionais; reforça o controle do endividamento e dos gastos de pessoal; restringe os poderes de decisão e ação do governo central e dos entes subnacionais. | -   |
| Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017 | Flexibilizam os contratos de trabalho e as obrigações patronais; limitam os direitos trabalhistas; criam modalidades de contratação “desregulada” e temporária de mão de obra; ampliam o alcance da terceirização.  | Precarizam as relações de trabalho e depreciam os custos de reprodução da força de trabalho. | -   | -   |
| Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017 | Cria o denominado “regime especial de desinvestimento de ativos das sociedades de economia mista”, retomando em bases ampliadas o programa de desestatização.   | -  | Restringe os poderes de decisão e de ação do governo central.   | Amplia o escopo de ação do capital privado nacional e estrangeiro em diversos setores econômicos. |

(Continua)

# TEXTO para DISCUSSÃO

| Norma legal                               | Preceitos principais   | Efeitos principais sobre as camadas  |               |   |
|---|--|--|---------------|---|
|   |  | Societária   | Institucional | Atores  |
| EC nº 103, de 12 de novembro de 2019      | Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Na prática, restringe fortemente o sistema público de previdência, ao induzir/promover a ampliação do tempo para aposentadoria e a redução dos benefícios.   | Reduz os rendimentos de aposentados e pensionistas, impactando mais fortemente os estratos de baixa renda e os trabalhadores do setor privado. | -             | -   |
| Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. | Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado. Modifica regras trabalhistas, cabendo citar as seguintes, entre outras: reduz o controle de jornada de trabalho; cria a possibilidade de expediente bancário aos sábados; acaba com a multa para empresas que retenham a carteira de trabalho de seu empregado. | Precariza as relações de trabalho e deprecia os custos de reprodução da força de trabalho.   | -             | Amplia o escopo de ação do capital privado nacional e estrangeiro em diversos setores econômicos. |

(Continua)

| Norma legal                              | Preceitos principais   | Efeitos principais sobre as camadas  |   |        |
|--|--|--|---|--------|
|  |  | Societária   | Institucional   | Atores |
| Lei nº 13.932, de 11 de dezembro de 2019 | Estabelece outras reformas no campo trabalhista, entre as quais cabe mencionar: flexibiliza a movimentação de recursos depositados no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), no Programa de Integração Social (PIS), no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), pelos trabalhadores; altera regras de devolução de recursos ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); altera disposições sobre as dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS); acaba com a cobrança da contribuição de 10% devida pelos empregadores em caso de despedida sem justa causa. | Reduz os custos de reprodução de força de trabalho e cria maior insegurança para os assalariados, com alterações nos fundos públicos direcionados às indenizações e auxílio ao desempregado. | -   | -      |
| LC nº 179, de 24 de fevereiro de 2021    | Estabelece a autonomia do Banco Central do Brasil (BCB).   | -  | Restringe os poderes de decisão e de ação do governo central. | -      |

(Continua)

# TEXTO para DISCUSSÃO

| Norma legal                           | Preceitos principais  | Efeitos principais sobre as camadas |  |  |
|---------------------------------------|---|-------------------------------------|--|--|
|                                       |   | Societária                          | Institucional  | Atores   |
| EC nº 86, de 2015                     | Torna obrigatória a execução das emendas ao orçamento da União apresentadas individualmente por parlamentares.  |                                     |  |  |
| EC nº 100, de 2019                    | Torna obrigatória a execução das emendas ao orçamento da União apresentadas por bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal (DF).   |                                     | Restringem os poderes de decisão e de ação do governo central; ampliam a influência do Congresso Nacional na alocação de despesas orçamentárias. | Fortalecem o Legislativo nas relações com o Executivo. |
| Lei nº 13.898, de 11 novembro de 2019 | Estabelece previsão para a execução obrigatória de emendas ao orçamento da União apresentadas pela Câmara dos Deputados; comissão mista permanente do Congresso Nacional, e relator-geral do projeto de lei orçamentária anual. | -                                   |  |  |

Elaboração dos autores.

No primeiro ano do governo Bolsonaro, suas intenções quanto ao pacto federativo foram devidamente explicitadas no envio simultâneo ao congresso Nacional de três Propostas de Emenda Constitucional (PECs) nºs 186, 187 e 188, de 2019. No seu conjunto, foram chamadas de Plano Mais Brasil, sendo a última citada a PEC do Pacto Federativo, e objetivavam o seguinte: criar amarras ao gasto público, em especial nas despesas de pessoal (ativos e inativos) e reduzir o número de municípios pela extinção daqueles com pequena população.<sup>8</sup> Outras reformas seguem a mesma orientação, tolhendo a capacidade de ação discricionária do governo central. As normas fixadas pela EC nº 109, de 2021, por exemplo, tendem a fortalecer as restrições orçamentárias impostas institucionalmente à União, ao determinarem maior controle do endividamento, cujos parâmetros devem ser futuramente regulamentados por LC.<sup>9</sup> De forma análoga, a independência do Banco Central, designada pela LC nº 179, de 2021, reduz a capacidade discricionária de gestão das políticas monetária e fiscal por parte do governo central, cujas decisões de política econômica passam a depender de cooperação e acordos a serem firmados de forma voluntária pela autoridade monetária. O escopo de ação da União é igualmente comprimido com as medidas direcionadas a reduzir o tamanho do Estado em áreas estratégicas do desenvolvimento nacional, como é o caso do setor de petróleo e gás, que apresenta grande potencial de alavancagem financeira do setor público federal (e subnacional) e de geração de divisas para o país, abrindo espaço para uma política fiscal mais ativa.

Os poderes do governo central em relação ao orçamento público são também reduzidos, em razão das prerrogativas atribuídas ao Congresso Nacional de impor a

8. O alcance e a profundidade das alterações propostas resultariam em rupturas muito graves no pacto federativo existente, em particular na presença e papel dos municípios na Federação. Até o momento, tais PECs não tiveram êxito pleno de votação no Congresso Nacional. Vale, entretanto, registrar algumas de suas proposições mais evidentes, conforme Monteiro Neto (2021, p. 316): “Objetivam, de maneira concatenada, o seguinte: i) colocar limites à atuação da política fiscal e, em especial, criar restrições extremas para a expansão das despesas de pessoal e atuação dos servidores públicos; ii) flexibilizar e desvincular despesas das três esferas de governo; iii) transformar os governos em máquinas transferidoras de recursos para credores da dívida pública pela obrigação do uso de superávits fiscais para o seu pagamento; iv) modificar o pacto federativo pela extinção de municípios; v) extinguir fundos públicos não constitucionais; e vi) impor fortes limitações à função planejamento governamental.”

9. É necessário lembrar que diversas tentativas de controlar o endividamento da União têm sido feitas, sem sucesso, desde o governo FHC (PSDB). A proposição mais recente, apresentada pelo senador José Serra (PSDB) em 2015 e arquivada em 2018, determinava limite bastante estreito para a Dívida Corrente Líquida (DCL) da União, equivalente a apenas 1,5 vez a Receita Corrente Líquida (RCL). Esse índice é menor do que o vigente para os governos estaduais (2,0) e pouco acima daquele cumprido pelos municípios (1,2), o que evidencia a sua irrealidade, se forem consideradas as funções fiscais bem mais abrangentes desempenhadas pela União na Federação brasileira. Ademais, basta verificar que a DCL da União atingiu uma média anual próxima a três vezes a RCL entre 2000 e 2021. Esse tema, de grande importância para os rumos da federação brasileira, voltará à agenda nacional em breve, pois depende de regulamentação.

obrigatoriedade de execução de emendas apresentadas pelos parlamentares (individualmente, por meio de bancada e pela indicação do relator do orçamento na casa congressual) – o que reelaborou o padrão das relações Executivo-Legislativo. As mudanças verificadas na camada institucional, entretanto, são bem mais abrangentes e buscam estender ao plano subnacional restrições semelhantes às que foram criadas no âmbito da União, debilitando igualmente os poderes de decisão e de ação dos estados e dos grandes municípios. Na realidade, as normas aprovadas recrudescem o quadro institucional de HBC no qual os entes subnacionais, em especial os estados, estão inseridos desde o Plano Real, quando o governo FHC (PSDB) promoveu um saneamento condicionado das finanças estaduais, culminando na conformação de uma institucionalidade fiscal hierárquica disciplinadora bastante rígida dos níveis jurisdicionais inferiores.

Outro eixo das reformas envolve a camada societária, com alterações não menos relevantes. Entre essas mudanças, ganham relevância aquelas que reconfiguraram profundamente o mercado de trabalho. De fato, as novas regulações flexibilizaram as relações de trabalho e, ao mesmo tempo, objetivaram desonerar as empresas, mediante relaxamento de diversas obrigações patronais; criação de novas modalidades temporárias e mais informalizadas de contratação de mão de obra; revisão de direitos trabalhistas; ampliação do rol de atividades passíveis de terceirização, entre outras medidas. Como resultado, observou-se um processo acelerado e crescente de precarização e de diferenciação do mercado de trabalho, acentuando efetiva e potencialmente as desigualdades entre os assalariados. Além disso, vêm sendo reduzidos os custos de reprodução da mão de obra, com o correlato aumento da parcela do excedente social apropriado pelas empresas, o que reitera as desigualdades.

As reformas de cunho fiscal também geram importantes desdobramentos para a camada societária, especificamente a da previdência social e a vinculada à EC nº 95, de 2016. Tais reformas debilitaram o orçamento da seguridade social, bem como outras políticas públicas. Basta verificar que, entre 2016 e 2021, os gastos primários da previdência baixaram de 9,7% para 9,2% do PIB, perfazendo retração da ordem de 4%, ao passo que os dispêndios primários com educação, saúde e assistência social recuaram de 4% para 3% do PIB no mesmo período, o que significou retração de 19%. Por fim, vale observar que, em grande medida como reflexo das mudanças que se processaram e estão em curso nas camadas institucional e societária, a camada de atores também foi transformada, sobretudo com o fortalecimento dos atores e agentes da produção hegemônicos – o que parece atestar a ideia de que reformas federativas sempre resultam e/ou traduzem a realocação de recursos de poder entre os atores.

Como o esforço de aprovação de amplas reformas constitucionais e legais não tem contribuído para uma saída da crise econômica, certo nível de desgaste já começa a ser visto na agenda do governo quanto às relações federativas. A pandemia da covid-19 em 2020 foi, sem dúvida, um acontecimento deflagrador desse processo, pois tornou evidente que o governo federal não estava disposto nem preparado tecnicamente para atuar sobre uma estratégia nacional de enfrentamento da doença, passando a jogar a culpa nos governadores de estados (Siqueira e Brandão, 2022). A estratégia do Executivo federal foi produzir confrontos deliberados com os governos estaduais sobre a necessidade de confinamento da população como forma de barrar a contaminação viral por proximidade. O governo federal esperava, de um lado, evitar uma crise econômica e de desabastecimento, que o confinamento da população fatalmente produziria com efeitos negativos sobre seu governo e sua popularidade, e, de outro lado, pela firme determinação do núcleo duro do governo, ao manter sua ideologia de redução do Estado nas esferas públicas sociais, evitar gastos fiscais adicionais requeridos pelo quadro pandêmico.

## 5 CONCLUSÕES

Procuramos mostrar neste ensaio de dinâmica do federalismo brasileiro que os propósitos fundantes da Carta Constitucional de 1988 foram acolhidos e implementados apenas em poucos momentos nas três décadas subsequentes a sua promulgação. Na maior parte do período, as determinações de gestão das finanças públicas e privadas no mundo capitalista neoliberal impuseram frequentemente severas restrições à adoção de preceitos de fortalecimento da atuação do Estado (do Executivo federal), com limitações às capacidades estatais e ao arranjo federativo.

Todas as experimentações ocorridas no período para organizar sistemas nacionais de políticas públicas têm sofrido, em maior ou menor grau, resistências e o aparecimento de obstáculos a sua concretização. Desde 2015, quando se inicia o momento histórico que denominamos “inflexão ultraliberal”, entretanto, a oposição à ação estatal ou pública ganhou contornos mais amplos e ao mesmo tempo mais profundos. O ataque ao projeto constituinte de 1988 retoma a agenda neoliberal inacabada dos governos FHC, indo mais além das restrições fiscais-financeiras e sobre as capacidades governativas dos entes subnacionais. Na verdade, a novidade do momento é que também o governo central foi severamente limitado quanto a sua capacidade de realizar o gasto público e a gestão da dívida pública: de um lado, a Lei do Teto do Gasto (2016) impôs restrições por um período de vinte anos à expansão do gasto público (algo

sem similar na literatura econômica e de políticas públicas contemporânea) e, de outro lado, a independência do Banco Central (2021), ao retirar do governo central qualquer gerência sobre a política financeira, torna a gestão da política econômica inteiramente determinada pelo mercado financeiro.

Em resumo, entendemos que o arranjo federativo da CF/1988 se encontra seriamente comprometido pelo conjunto de reformas ultraliberais aprofundadas desde 2015. Seu sentido, entretanto, é distinto do passado, uma vez que o governo central (e não apenas os subnacionais) também passou a ser ferreamente controlado por amarras constitucionais. Vista sob a perspectiva de longo prazo de aproximadamente trinta anos, como fizemos aqui, a dinâmica federativa brasileira vem sendo interpelada e tensionada por duas forças político-ideológicas contrárias muito representativas. De um lado, o movimento social que impulsiona as relações estado-mercado e estado-sociedade para o propósito da coesão social, da redução das desigualdades de cidadania e o federalismo cooperativo, e o outro movimento na direção contrária, que privilegia a fragmentação social, a desigualdade econômica e de acesso a bens e serviços públicos e apoia a competição federativa.

O legado sócio-político-federativo gestado recentemente no turbulento período pós-*impeachment* (2015-2022), caracterizado por desmonte de políticas públicas, por relações políticas federativas de cunho disruptivo e conflituoso e pela regressão econômica e social tem muito a nos dizer sobre os efeitos limitantes de uma eventual continuidade dessa trajetória. A vitória nas eleições presidenciais de outubro de 2022 de uma frente partidária propositora do federalismo de coesão nacional e da retomada de políticas públicas de caráter social em oposição à agenda política deletéria promovida pelas forças políticas do tipo ultraliberal-conservador prevalecente na última administração federal certamente se defrontará com as dificuldades institucionalizadas de maneira abrupta e temporalmente concentrada no seio do Estado brasileiro. O esforço concentrado de negociações do bloco político-partidário vencedor das eleições presidenciais para ampliar, ainda em dezembro de 2022, no Congresso Nacional, os estreitos limites de gasto público (PEC da Transição) impostos pela EC nº 95, de 2016, de maneira a garantir que a gestão entrante pudesse ter capacidades mínimas de governança sobre políticas públicas, mostrou a gravidade dos problemas produzidos pela agenda ultraliberal. Vários outros obstáculos permanecem no horizonte político de curto e médio prazos e precisarão ser removidos sob pena de enfraquecimento do pacto social-democrático nacional.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. *et al.* Combate à covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz/ FGV Editora, 2012.

\_\_\_\_\_. **Has the presidency of Jair Bolsonaro transformed Brazilian federalism?** UFMG, 2021. Disponível em: <https://pex-network.com/about/>.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Brasília: Banco Mundial, 2017. Disponível em: <https://actbr.org.br/uploads/arquivos/relatorio-Banco-mundial-ilovepdf-compressed.pdf>.

BENZ, A.; BROSCHEK, J. (Ed.). **Federal dynamics**: continuity, change, and the varieties of federalism. New York, Oxford: Oxford University Press, 2013a.

\_\_\_\_\_. Federal dynamics: introduction. *In*: BENZ, A.; BROSCHEK, J. (Ed.). **Federal dynamics**: continuity, change, and the varieties of federalism. 1. ed. New York, Oxford: Oxford University Press, 2013b. p. 1-23.

BENZ, A; COLINO, C. Constitutional change in federations: a framework for analysis. **Regional and Federal Studies**, v. 21, nº 4/5, p. 381-406, 2011.

BRASIL. Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 27 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020. Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. **Diário Oficial**, Brasília, 27 out. 2020.

BROSCHEK, J. Between path dependence and gradual change: historical institutionalism and the study of federal dynamics. *In*: BENZ, A.; BROSCHEK, J. (Ed.). **Federal dynamics**: continuity, change, and the varieties of federalism. 1. ed. New York, Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 93-116.

CARNEIRO. R. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, v. 21, número especial, p. 749-778, 2012.

CASTRO, J. *et al.* **Gasto social federal**: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica, n. 11). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5695/1/NT\\_n11\\_Gasto-social-federal-prioridade\\_Disoc\\_2012-set.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5695/1/NT_n11_Gasto-social-federal-prioridade_Disoc_2012-set.pdf).

COLINO, C. Varieties of federalism and propensities for change. In: BENZ, A.; BROSCHEK, J. (Ed.) **Federal dynamics**: continuity, change, and the varieties of federalism. 1 ed. New York, Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 48-69.

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

ERK, J.; SWENDEN, W. (Ed.). **New directions in federalism studies**. New York: Routledge, 2010.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Brazil**: technical assistance report – strengthening the framework for subnational borrowing. Washington: IMF, 2019.

\_\_\_\_\_. **Brasil**: relatório de assistência técnica – fortalecimento da responsabilidade fiscal na esfera subnacional. Brasília: IMF, 2020.

LANDAU, M. Federalism, redundancy and system reliability. **Publius**: The Journal of Federalism, v. 3, n. 2, p. 173-196. 1973.

MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014.

\_\_\_\_\_. Reforma no pacto federativo: implicações e consequências da PEC 188/2019. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Reforma administrativa Bolsonaro/Guedes**: autoritarismo, fiscalismo, privatismo. Brasília: Afipea, 2021.

MONTEIRO NETO, A.; VIEIRA, D. J. Inflexão ultraliberal e dinâmica federativa no Brasil. **Desarrollo, Estado y Espacio**, v. 1, n. 1, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.14409/dee.2022.1.e0004>.

POPELIER, P. **Dynamic federalism**: a new theory for cohesion and regional autonomy. London, New York: Routledge, 2021.

RIKER, W. Federalism. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (Ed.). **Handbook of Political Science**. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

SILVA, R. de O.; MARQUES, M. Distribuição territorial dos desembolsos do BNDES para indústria e a infraestrutura entre 2000 e 2018. In: MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. de O.; SEVERIAN, D. (Org.). **Brasil, Brasis**: reconfigurações territoriais da indústria no século XXI. Brasília: Ipea, 2021.

SIQUEIRA, H.; BRANDÃO, C. Creative strategies for spatial policy making in Brazilian “new left regionalism”: fighting inequalities and covid-19 in the Northeast region. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 15, n. 1, p. 141–159, 2022.

SPIILIMBERGO, A.; SRINIVASAN, K. **Brazil: boom, bust, and the road to recovery**. Washington: IMF, 2018.

TREVAS, V. Consórcios públicos e o federalismo brasileiro. *In*: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (Org.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

WATTS, R.L. **Comparing federal systems in the 1990s**. Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, 1996.

# Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## EDITORIAL

### Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

### Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

### Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

### Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

### Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Leonardo Simão Lago Alvite

Matheus Manhoni de Paula Alves

Mayara Barros da Mota

### Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

### Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

**Missão do Ipea**  
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro  
por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria  
ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO  
E ORÇAMENTO

