

É preciso reafirmar o Federalismo e superar o ‘salve-se quem puder’

Ergon Cugler de Moraes Silva²

Quem ganha quando o Federalismo se fragiliza? A partir dessa provocação, este ensaio se propõe a refletir sobre a trajetória do Federalismo no Brasil. Partindo da proclamação da República até a redemocratização e a Constituição de 1988, o artigo debate como o cenário de mudança de governo em meio às eleições gerais de 2022 faz urgir a necessidade de se reafirmar um Federalismo que supere um mantra desigual e nocivo ao Estado brasileiro do ‘salve-se quem puder’. Para tal, lança-se a discutir o início, o fim e o meio.

1. O Início

É proclamada a República: 15 de novembro de 1889. Um esforço que resulta na Constituição de 1891 e supera o chamado unitarismo imperial. Forma-se uma proposta de estrutura federativa, onde estados poderiam passar a se organizar, estabelecer os seus próprios interesses, mas ainda mantendo-se dentro do pacto nacional.

Tradicionalmente, Federalistas passam a ser aqueles que demandam um pacto manifestado em uma Constituição. De uma origem contratualista, surge um modelo institucional mais sofisticado, pois não trata apenas de um pacto dos indivíduos, tal como Hobbes, mas também de pensar um pacto territorializado.

² Ergon Cugler de Moraes Silva é Pesquisador CNPq, associado ao Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB), Mestrando em Administração Pública e Governo pela FGV EAESP e Gestor de Políticas Públicas pela USP EACH. Colabora também com o Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas “Professor Doutor José Renato de Campos Araújo” (OIPP), com o Grupo de Estudos em Tecnologias e Inovações na Gestão Pública (GETIP) e com o Oxford COVID-19 Government Response Tracker (OxCGRT).

Neste cenário, a Federação Brasileira nasce como uma reação à centralização e não como um esforço interfederativo de articulação coletiva de entes subnacionais.

Com idas e vindas, o Federalismo brasileiro foi se estruturando em meio às correlações de forças entre entes subnacionais para com seus pares, mas também para com a União. Ora um arranjo mais centralizador, ora um poder não apenas mais descentralizado, mas também mais compartilhado entre entes federais, construindo alguma interdependência (*self-rule*), ainda que com um Pacto nacional (*shared rule*) que viesse a estabelecer regramentos mínimos e comuns entre entes.

Porém, não basta observar apenas fotografias de marcos históricos do Federalismo, mas também fazer destas um filme, entendendo suas movimentações de acordo com os arranjos políticos, pois passamos de um Brasil no qual as Províncias se organizavam frente ao Poder Central fortalecido por equalização de benefícios e autonomia financeira, para formatos em que tais entes subnacionais, com “*poder público fortalecido*”, ganharam tamanha relevância e influência ao liderar por meio de um “*poder privado decadente*”, tal como aponta Victor Nunes Leal.

Com tal engrenagem em funcionamento da manutenção do poder e o atendimento de demandas de elites locais, o Estado Nacional viabiliza um cenário de competição política democrática, onde também a bipolaridade da disputa do poder é superada por uma multipolaridade, com também a figura do Executivo Estadual se consolidando como um “*centro de distribuição de políticas clientelistas*” e “*construtor das carreiras políticas de deputado estadual e federal*” (Leal, 2012).

O “*padrão cooperativo do Federalismo brasileiro*” (Menicucci & Marques, 2016, p. 826) se dá em um contexto de Brasil com heterogeneidades em dimensões físico-territoriais, demográficas,

regionais, socioeconômicas e institucionais. Além disso, diante de mecanismos de verificação verticais de coordenação, se estabelecem as relações entre Governo Federal e os entes subnacionais.

Com a Constituição de 1988, avançam as lógicas de Sistemas. Tal ‘Modelo de Sistemas’ facilita a unidade dos programas e políticas públicas em meio às autonomias dos entes subnacionais. Trata-se de um arranjo pertinente para adaptar um setorial em âmbito nacional, ainda que com características locais. Além disso, a dinâmica de compartilhamento e de fóruns qualifica a implementação na medida em que aumenta a capilaridade do desenho. Em meio à redemocratização, são então tais Governos Estaduais que se mobilizam e fazem das investidas da Constituição de 1988 um esforço de maior poder para Estados e Municípios, frente à uma descentralização do Poder Central.

Eis que então a redemocratização inaugurou uma nova fase do Federalismo brasileiro, o qual se demonstra então não apenas como algo abstrato e desenhado estaticamente para reger o país, mas consequência viva de um arranjo político e institucional em movimento e transformação. Neste sentido, especialmente em um contexto de Brasil pós-redemocratização, passa-se a ter o Federalismo como um aliado extremamente importante no que diz respeito à redução de desigualdades, uma vez que tais arranjos de competências e responsabilidades passa a estabelecer contrapartidas, cooperações e destinações de recursos que somam na equalização de desigualdades.

Porém, aquele mesmo discurso por uma Federação brasileira em reação à centralização, viu-se sequestrado por uma narrativa de ‘mais Brasil e menos Brasília’ em uma tomada distorcida dos propósitos da Federação, viabilizando-se um representante antissistema como Jair Bolsonaro à Presidência da República em

2018. Quais seriam as consequências se o país não adotasse o Federalismo? E, mais do que isso, se não adotasse um modelo de Federalismo já calejado para um contexto heterogêneo como o brasileiro, reduzindo-se ao formalismo e perseguindo a cooperação?

2. O (quase) Fim

“A importância da autonomia dos governos subnacionais em países Federalistas é resultante da necessidade de dar conta de heterogeneidades que marcam os diferentes grupos e regiões no território de um país” (Burgess, 1993).

Sendo o Brasil um país com heterogeneidades em dimensões físico-territoriais, demográficas, regionais, socioeconômicas e institucionais, os mecanismos de verificação verticais de coordenação estabelecem as relações entre Governo Federal e os entes subnacionais, o que sinaliza *“para o padrão cooperativo do Federalismo brasileiro”* (Menicucci & Marques, 2016, p. 826).

Observar o Federalismo em tempos de Governo Bolsonaro (2018-2022) significa trazer luz para a dinâmica e a relação entre entes subnacionais, a qual já se estabelecia em seu primeiro ano de governo, mas se agravou ainda mais quando a Pandemia da COVID-19 se alastrou em território brasileiro. Abrucio et al. (2020) apontam em *“Combating COVID-19 under Bolsonaro’s federalism: a case of intergovernmental incoordination”* como o modelo de Federalismo adotado pelo então Presidente Bolsonaro influenciou as respostas à Pandemia no país. O Federalismo em sua dinâmica cooperativa já vinha sendo atacado por Bolsonaro desde sua campanha:

Bolsonarist vision with the slogan “More Brazil, Less Brasilia.” Apparently connected to the transfer of power to those who should have it, this catchphrase underpins a view of the state that

combines economic ultra-liberalism with political anti-liberalism (...) (Abrucio et al., 2020, p. 669).

Não à toa, o Governo Federal deixou de divulgar os números de casos e óbitos logo no início da crise e demandou do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) ter iniciativa própria para atualizar os dados³. Foi também na ausência de coordenação partindo do Governo Federal em mais de um ano sem instituir sequer um Gabinete Anti-Crise, que o CONASS elaborou um Plano Nacional de Comunicação e um Plano Nacional de Recuperação Econômica.

Já na educação, com a discussão de volta às aulas e sem nenhum pronunciamento do Ministério da Educação, restou à Frente Nacional de Prefeitos (FNP) articular esforços e cobrar do Ministério da Saúde para que os profissionais da educação fossem prioritariamente vacinados contra a COVID-19⁴. Foi também a FNP - por meio do Consórcio CONECTAR⁵ - que mobilizou prefeitos de 1.703 cidades, incluindo 24 capitais, para aquisição de vacinas direto de laboratórios internacionais, esforço que aproximou também o Fórum Nacional de Governadores⁶.

É natural, e faz parte da democracia, que atores políticos com pautas e interesses diversos disputem entre si a construção da agenda governamental e é neste sentido que Silva, Lotta e Fernandez (2020) sistematizam:

³ Disponível em: <https://www.conass.org.br/painelconasscovid19/>. Acesso em: 30 out. 2022.

⁴ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-brasil/2021/02/19/prefeitos-voltam-a-defender-vacinacao-de-profissionais-de-educacao.htm>. Acesso em: 30 out. 2022.

⁵ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus/mais-de-1700-municipios-se-juntam-consorcio-para-comprar-vacinas-repudiam-falade-bolsonaro-sobre-idiotas-1-24911921>. Acesso em: 30 out. 2022.

⁶ Disponível em: <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2021/02/20/forum-de-governadores-decide-comprar-vacina-direto-dos-laboratorios-diz-governador-do-pi.ghtml>. Acesso em: 30 out. 2022.

(...) Consórcios, Frentes e Fóruns diariamente articulam suas pautas em diversas arenas. No entanto, a posição de formulação e coordenação de políticas ocupada pelo Governo Federal em diferentes áreas temáticas passou a ser ocupada por grupos de prefeitos e governadores. Esses passam a buscar por conta própria alternativas políticas de enfrentamento à crise, já que não parece possível contar com o Governo Federal na liderança da pauta anti-crise (...) (Silva, Lotta & Fernandez , 2020).

Pois em um país com tamanhas desigualdades:

(...) Na falta de uma ação de aquisição nacional coordenada, cria-se um ambiente de disputas entre governadores e prefeitos buscando garantir a sua população. Num cenário de restrições, a competição tem efeitos cruéis. (Silva, Lotta & Fernandez , 2020).

Porém, fato é que a relação entre entes durante o Governo Bolsonaro desatinou-se de um arranjo cooperativo para um aspecto quase que competitivo, com fragilidades que vão além da relação entre esferas, pois realoca inclusive a relação entre poderes.

Por um lado, tal desgaste com o Judiciário que estabeleceu um jogo de gato e rato em meio às investidas antidemocráticas alinhadas com o chefe do Executivo; e, por outro lado, mecanismos como o chamado ‘Orçamento Secreto’ ou ‘Emenda do Relator’ que constituíram uma dinâmica própria com o Legislativo no que diz respeito à distribuição de recursos temáticos e territoriais, além de uma mudança no eixo dinâmico de alianças e cooperações entre tais esferas e poderes.

No entanto, com a derrota de Bolsonaro em 30 de outubro de 2022 e a eleição para o terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva como Presidente da República, os desafios de se reafirmar

um Federalismo aos moldes de um Brasil pós-redemocratização se mostram cada vez mais necessários.

3. O(s) Meio(s)

O Brasil está dividido. Passado o segundo turno com um resultado apertado nas urnas (50,9% para Lula e 49,1% para Bolsonaro), Lula enfrentará um alto índice de rejeição logo no início do Governo, demandando cooperação e canal de diálogo aberto em um esforço nacional para governar.

A esta altura da República, não se pode falar apenas em um ‘pacto dos indivíduos’, como se houvera estancar uma ‘sangria’ de interesses quaisquer, mas de um pacto nacional que ocupa, rumo a um projeto nacional nítido e comum, minimamente três dimensões: um pacto entre Poderes, um pacto entre esferas e um pacto entre Estado e sociedade, reafirmando a dinâmica e um arranjo Constitucional e democrático, mas, também, territorializado e atento às heterogeneidades.

Para aproximar a relação entre Estado e sociedade, os mecanismos de Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais, os instrumentos de participação direta, a reoxigenação de quadros por concursos, a indução do Estado para mobilização da economia, com obras, programas nacionais e arranjos a partir de Sistemas, Convênios, Consórcios e Cooperações, além da reconstrução de importantes Conselhos e Comissões nacionais, fortalecem-na na medida em que se tornam mais nítidos os arranjos para manutenção da tão preciosa governabilidade. É o Federalismo em campo para mobilizar capacidades estatais rumo a um projeto comum que faça a sociedade se ver ao centro de tal.

Para estabelecer um pacto entre poderes, combater o aparelhamento das instituições brasileiras precisará ser colocado como uma das primeiras tarefas, buscando restabelecer o

equilíbrio entre os poderes, em um contexto de um Congresso Nacional eleito ainda mais conservador. Neste cenário, se tornam ainda mais relevantes as discussões orçamentárias e, mais do que isso, a repactuação nacional de um Federalismo Fiscal que deem conta das reformas que o Brasil lidará nos próximos anos, as quais terão relação direta com a habilidade de unificar o país e mobilizar os demais poderes para tal projeto comum.

Para coexistir a União entre as Esferas, é preciso superar a falácia de que estados com maior arrecadação estariam sustentando o Brasil nas costas e receberiam pouco disso em troca, pois em meio ao Federalismo fiscal de um país com tamanhas urgências de pactuação, evidencia-se que ‘país rico é país sem pobreza’, uma vez que só se avança, quando não se deixam estados e municípios à deriva de um ‘salve-se quem puder’. Mas, enquanto isso, se nem a pandemia da COVID-19 ou as vulnerabilidades expostas são evidência suficiente para tal, o que virá a ser? Pois, nesta lógica, quem ganha quando o Federalismo se fragiliza?

4. Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública* [online]. 2020, v. 54, n. 4, pp. 663-677. Available from: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>. Epub 28 Aug 2020. ISSN 1982-3134. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>. Access: Oct., 30, 2022.

BURGESS, Robert. (1993). Book Reviews. *Sociology*, 27 (2), 320–320. Available from: <https://doi.org/10.1177/0038038593027002015>. Access: Oct., 30, 2022.

MENICUCCI, Telma & MARQUES, Alisson Maciel de Faria. Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. 2016, v. 59, n. 3, pp. 823-865. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/00115258201693>. ISSN 1678-4588. <https://doi.org/10.1590/00115258201693>. Acesso em: 30 out. 2022.

SEGATTO, C., & ABRUCIO, F. (2017). A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. Revista Do Serviço Público, 68 (1), 85 - 106. <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i1.762>. Acesso em: 30 out. 2022.

SILVA, E.; LOTTA, G. & FERNANDEZ, M.. Governadores e prefeitos assumem papel da União. 2020. Virtú News. Disponível em: <https://virtunews.com.br/governadores-e-prefeitos-assumem-papel-da-uniao/>. Acesso em: 30 out. 2022.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto : o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 7. ed., 2012.