

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

Aristides Monteiro Neto

Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); doutor em economia aplicada pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp); e especialista em políticas públicas e desenvolvimento regional.

Danilo Jorge Vieira

Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; doutor em economia aplicada pelo IE/Unicamp; e especialista em economia regional e federalismo.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2932-port>

Neste artigo, propusemos uma interpretação da situação presente do federalismo brasileiro que busca escapar das visões dicotômicas geralmente presentes em análises baseadas em aspectos do arranjo federal ligados a disjuntivas como cooperação/não cooperação e também centralização/descentralização. Buscamos uma reflexão da dinâmica do federalismo a partir do que consideramos como as quatro camadas (ou dimensões) constituintes: societária, institucional, ideacional e a de atores. Argumentamos que o padrão dominante para as relações federativas no período tem se caracterizado 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.

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. Entre essas abordagens atuais está a da chamada “dinâmica federativa”, que é apresentada neste trabalho, com seu potencial explicativo explorado.

SUMEX

A abordagem dinâmica, cujas formulações centrais são apresentadas em Benz e Broschek (2013),¹ 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, 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 arranjos institucionais existente, o que resulta, portanto, em múltiplas variantes de regimes federais, cuja 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.

Por meio deste arcabouço analítico, concluímos ao final que o arranjo federativo da Constituição Federal de 1988 (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 na 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, do outro, o 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

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

limites de gasto público (PEC da Transição) impostos pela Emenda Constitucional (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.