

Entrevista

Entrevista com Fernando Luiz Abrucio: federalismo e políticas públicas no Brasil democrático

DOI: <https://doi.org/10.14244/agenda.2023.2.13>

 **Luísa Bolaffi Arantes**

Doutoranda em Ciência Política no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP). Mestre em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). Pesquisadora no Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS). São Paulo, SP, Brasil.

Email: luisa.arantes97@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5087-510X>

292

Fernando Luiz Abrucio é cientista político, graduado, mestre e doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP); e foi pesquisador visitante no Massachusetts Institute Of Technology (MIT), nos Estados Unidos. Ao longo de sua carreira, Abrucio acumulou uma série de reconhecimentos. Sua dissertação de mestrado, que mais tarde se transformou no renomado livro "Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira," recebeu o prêmio Lourival Gomes Machado como a melhor dissertação do Departamento de Ciência Política da USP (1998). O trabalho se tornou um marco na literatura sobre federalismo, contribuindo significativamente para o entendimento das dinâmicas políticas no contexto pós-autoritário brasileiro.

Atualmente, Abrucio é professor e pesquisador na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). Sua liderança acadêmica foi evidenciada ao ocupar posições como Chefe do Departamento de Gestão Pública, Coordenador do Curso de Graduação em Administração Pública e, mais recentemente, como coordenador do Centro de Administração Pública e Governo (CEAPG-EAESP). As contribuições de Fernando Abrucio vão além do ambiente acadêmico, estendendo-se a sua atuação como consultor de governos, ONGs e organismos internacionais como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Mundial, entre outros. Sua experiência



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

internacional inclui projetos de consultoria em países da América Latina e Moçambique, solidificando sua reputação como um pensador global em questões de Ciência Política, Administração Pública, Políticas Públicas e, particularmente, Federalismo.

O tema desta edição da revista *Agenda Política* (v. 12, n. 2, 2023), dedicada à Governança, ao Federalismo e às Políticas Públicas, está intrinsecamente ligado aos estudos pioneiros de Abrucio. Seu trabalho seminal sobre o poder dos governadores no contexto pós-autoritário brasileiro é um exemplo notório de sua expertise no campo do federalismo. É desse ponto de partida que a entrevista busca explorar não apenas suas contribuições teóricas, mas também suas reflexões sobre o processo de fazer ciência em Ciências Sociais. A entrevista oferece aos leitores uma visão aprofundada sobre as complexidades do federalismo brasileiro na atualidade, as heranças do período ditatorial, as transformações ao longo das décadas, suas características durante o governo Bolsonaro e os desafios atuais do terceiro mandato de Lula. Além disso, as reflexões de Abrucio são instigantes para pensar as implicações sobre as políticas públicas em meio às transformações do federalismo no Brasil. Convidamos alunos, professores, e demais interessados a uma análise crítica e reflexiva, guiada por um acadêmico cuja dedicação à pesquisa tem moldado o debate acadêmico e influenciado a prática governamental no nacional e internacionalmente.

Luísa Bolaffi Arantes: O seu artigoⁱ para a *Lua Nova*, fruto do seu mestrado no Departamento de Ciência Política (DCP) da Universidade de São Paulo (USP), "Os Barões da Federação" completa, esse ano, trinta anos de sua publicação. Nele, você argumenta que a estrutura federativa do pós-ditadura militar beneficiou os estados em detrimento do Governo Federal, criando um "federalismo estadualista". Já em artigo de 2005,ⁱⁱ sobre o federalismo no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o senhor atualiza esse diagnóstico diante de mudanças importantes na federação, apontando que o federalismo estadualista predatório estaria enfraquecido, dando espaço para um federalismo mais cooperativo. Como você atualizaria o diagnóstico sobre o federalismo brasileiro à luz desses 30 anos de produção acadêmica sobre o federalismo e, principalmente, de 30 anos de acontecimentos importantes na federação brasileira?

Fernando Luiz Abrucio: É possível pensar no federalismo brasileiro como se tivéssemos três grandes etapas importantes, anteriores ao período atual. De início, é preciso pontuar que a minha pesquisa de mestrado refletia o contexto da redemocratização e o fim do Regime Militar, e queria entender como o federalismo tinha sido fundamental neste processo de transição – essa foi minha motivação maior da pesquisa de Mestrado. Quando o Fernando Limongi e Argelina Figueiredoⁱⁱⁱ foram escrever o texto sobre o Congresso, suponho que o embate conceitual era em relação ao trabalho do Bolívar Lamounier^{iv}. Portanto, ao escrever ou ler um argumento, é preciso ponderar sobre os autores e períodos contextuais que são referenciados. No meu caso, o ponto de partida foi o que tinha acontecido no regime militar: um processo de enorme centralização do poder, em que governadores eram eleitos indiretamente. É importante frisar que no período autoritário quando em alguns estados

a ARENA perdia a maioria, o partido cassava deputados do MDB para eleger o governador da ARENA. Além disso, tinha-se uma centralização tributária e administrativa muito grande.

Com a redemocratização brasileira, como perceberam Juan Linz e Alfred Stepan,^v ascende uma característica diferente de muitas daquelas redemocratizações de terceira onda. Em geral, as redemocratizações de terceira onda começaram com uma eleição nacional. Isto é, a transição democrática foi feita em algum tipo de pleito geral para o Parlamento ou para escolher o governante do país. Mas, empiricamente, há duas grandes exceções: o Brasil e o México, que começaram a redemocratização em eleições estaduais.

No caso brasileiro, a primeira característica importante a perceber é que as eleições estaduais de 1982 imprimiram outro ritmo à redemocratização do país. E esse outro ritmo, que vem de ocupar postos muito importantes, é o que Lins e Stepan chamaram de *diarquia*. Ou seja, trata-se de um funcionamento de dois poderes, de fato e de direito: um poder derivado do golpe de 1964, que era mais poderoso e tinha base na Constituição revisada pelos militares; e outro derivado de eleições populares, que dava uma série de poderes para governos estaduais. Quase 60% do então ICM (não era ICMS ainda) estava nas mãos de governos da oposição; a oposição tinha polícias militares, isso fazia diferença; a oposição tinha a capacidade de fazer política com os prefeitos, e isso faz muita diferença no Brasil. Então, havia uma *diarquia*, que imprimiu um ritmo singular à transição democrática brasileira. Os governadores foram muito importantes no processo da campanha das Diretas Já; depois foram muito importantes no processo de eleição indireta do Tancredo Neves – ele próprio um governador de estado.

A minha leitura é a de que os governadores conseguiram ter um papel importante ao longo de alguns anos, por conta da reconstrução do poder federal que era muito grande e forte no governo militar, mas entrara em crise com o mandato de João Figueiredo. Isso durou até os governos José Sarney e Fernando Collor de Mello, que foram conturbados do ponto de vista da governabilidade, da capacidade de obter apoio. Durante esse período inicial da redemocratização, pelo menos até o final do governo Collor, os governadores conseguiram eliminar ou reduzir o impacto de algumas decisões do governo federal que poderiam prejudicá-los.

No caso do Congresso Constituinte, os governadores eram um entre muitos atores – como os atores do sistema de justiça; os atores dos movimentos sociais; os atores do setor agrário, que eram muito fortes, muito importantes; os governadores; o próprio presidente, entre outros. Apesar disso, os governadores puderam desenhar, de alguma forma, um federalismo em que os estados tivessem salvaguardas federativas fortes. É importante lembrar que uma parte da literatura achava que não havia salvaguardas federativas fortes no Brasil pós 1988. Mas a pandemia mostrou que havia. A pandemia foi quase que um experimento natural para demonstrar as salvaguardas que os estados têm. Os estados continuaram com poder muito importante porque ICMS foi o tributo mais importante no pós-redemocratização do Brasil – e conseguiram atrasar sua reforma por 40 anos, o que não é pouco. O ICMS era relevante não só na sua capacidade de arrecadação, mas também na influência do desenho

do parque industrial brasileiro, da economia brasileira. Dessa forma, os estados conseguiram uma Constituição que não os atrapalhou, principalmente na lógica do poder interno aos estados.

Vale dizer, ainda mais para quem está em um programa de pós-graduação, que uma dissertação ou uma tese é uma lente sobre uma parte da realidade, sempre. O Max Weber dizia: a realidade é inesgotável. A ciência recorta uma parte dela, e busca explicá-la.

No caso da minha dissertação de mestrado, eu estava olhando basicamente três coisas. Primeiro, como foi feita a redemocratização, de forma a mostrar que os estados foram centrais nesse processo. Segundo, mostrar como os estados, internamente, criaram um sistema político de poucos *checks and balances* sobre os governadores – e isto foi muito forte durante os últimos 40 anos, embora com variações estaduais, como foi mostrado depois num livro organizado pelo Fabiano Santos, publicado em 2001^{vi}, do qual participei. Por isso, chamei essa estrutura política dos estados de "ultrapresidencialismo". Não tem um Supremo Tribunal Federal nos estados, isto é um órgão de Justiça com o poder do STF. O Ministério Público Estadual não mimetiza o Ministério Público Federal, e geralmente está mais próximo dos governadores e tem como principal papel controlar os governos municipais. E o Tribunal de Contas da União é muito mais autônomo de *checks and balances* do que qualquer tribunal de contas estadual. Uma parcela da população pensa que as corrupções de grande monta ocorrem só no plano federal, mas isso se explica por meio do desconhecimento sobre as realidades dos estados e das assembleias legislativas dos estados. A Alerj no Rio, por exemplo, é algo impressionante.

295

E, meu terceiro argumento foi mostrar como os governadores tinham sido capazes de diminuir a capacidade do governo federal de limitar o poder dos estados. Nesse sentido, eu estava olhando do ponto de vista das relações intergovernamentais. Os governadores, em um primeiro momento, foram muito importantes para construir a redemocratização e vencer o regime militar. Mas também foram capazes de reduzir a capacidade do governo federal de mexer em alguns interesses dos estados. É possível dizer que o primeiro fenômeno foi muito mais sólido do ponto de vista intertemporal, e o segundo foi um fenômeno que não era sustentável ao longo do tempo, logo teve um fim demarcado, especialmente a partir do Plano Real.

Por isso, volto à ideia da lente analítica. Eu comecei a estudar os estados de 1990, e estava olhando basicamente para esses dois aspectos. Mas há outros fenômenos federativos que, naqueles trabalhos, minha lente não estava observando. Vou citar três. Em primeiro lugar, os municípios. Posteriormente, eu até escrevi um livro sobre o poder local junto com Eduardo Grin^{vii}. Mas, naquele momento, eu não estava olhando o poder municipal. O máximo que você pode dizer é que está presente no meu trabalho de mestrado a ideia de que, no cenário eleitoral de cada estado, o governador tem poderes importantes para tentar cooptar ou regimentar prefeitos. Mas isso era muito pouco sobre o tema, embora tenha escrito artigos com meu colega Cláudio Couto sobre o governo local naquele período^{viii}, frutos de nossas pesquisas no Cedec (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea).

O segundo fenômeno que eu não estava olhando era a questão da expansão das políticas públicas. O Brasil pós-1988 é, em boa medida, o inverso da Europa e dos Estados Unidos do ponto de

vista do *welfare state*. Isto é, enquanto os outros lugares estão reduzindo o *welfare*, para lembrar a tese do Paul Pearson^{ix}, o Brasil está ampliando e muito. É possível argumentar: "é porque não tinha antes!". De fato, mas o que importa é que, por 30 anos, isso não apenas aumentou direitos sociais e gastos, mas realmente criou uma engenharia federativa do *welfare state*. Uma engenharia que, apesar de heterogênea entre as políticas públicas, é muito sofisticada se comparada com outras federações. O Brasil fez uma coisa que é impressionante: não só expandiu direitos, gastos públicos e políticas sociais quando os outros países não estavam fazendo, mas o fez com um arranjo institucional muito sofisticado. É diferente do nascimento do Estado de bem-estar social na Suécia, por exemplo, nas décadas de 1920 e 1930, no qual o governo central decide e implementa nos governos locais. Aqui, foi um arranjo do tipo "federalismo cooperativo". Ou seja, no Brasil, houve um arranjo de acordos, de incentivos, de intersecções entre o governo federal e os estados e municípios, o que é muito sofisticado. Não se resolve tudo, pois os resultados são heterogêneos entre as políticas, mas é impressionante. O Brasil conseguiu expandir gastos, direitos e políticas sociais com uma implementação na sua maior parte municipal, em um país em que não havia municípios autônomos e com máquina administrativa básica antes de 1988. O Brasil teve que, ao mesmo tempo, construir políticas sociais em larga escala em um país desigual e construir municípios para implementá-las. No meio desses processos há arranjos federativos muito complexos.

Esses dois temas, a ascensão dos municípios e a expansão das políticas públicas, não aparecem no livro dos *Barões da Federação*. Como eu disse, olha-se sempre uma parte da realidade. Isso demonstra que, na verdade, o federalismo que estava nascendo com a redemocratização era mais amplo e complexo do que o meu livro.

Há ainda um terceiro fenômeno que eu não analisei, mas que o trabalho da Marta Arretche^x supre essa lacuna. Seguindo, em parte, a linha do Fernando Limongi e da Argelina Figueiredo para olhar o *path dependence*, inspirada no *path dependence* do presidencialismo brasileiro, ela mostrou a continuidade do poder da União. E ela destaca, com grande poder explicativo, o papel do Governo Federal pós-1988 em combater desigualdades. Na minha leitura, uma das características que mais chama atenção no federalismo brasileiro, sobretudo em fóruns internacionais, é a desigualdade. Desigualdade expressa, no caso do federalismo, territorialmente. As federações clássicas – Estados Unidos, Canadá, Austrália, Alemanha, se alguns quiserem considerar também a Espanha – são muito menos desiguais. Ora, um país tão desigual como o Brasil, que demorou muito para construir o Estado nacional, e que teve no varguismo como o grande impulso para criar o Estado nacional – o que, do ponto de vista federativo, significou centralização.

Os constituintes [de 1987-1988] criaram municípios como entidades federativas como em lugar nenhum do mundo.¹ Um país em que os estados têm um papel importante, têm salvaguardas

¹ Eu li todas as constituições federativas. Aí falaram "leia a constituição da Nigéria!". Eu fui conversar com os acadêmicos nigerianos num Congresso, que me disseram "professor, ninguém acredita nisso. Na Nigéria isso não existe." O poder dos municípios no Brasil é muito diferente de qualquer outro lugar.

federativas fortes, tinham um tributo muito importante, tem uma lógica política local que, até recentemente, não tinha tanta interferência pelo governo federal, é interessante.

Mas os constituintes não só queriam um federalismo mais democrático – isto é, estados e municípios com mais poderes – mas queriam, sobretudo, um federalismo para combater a desigualdade. Esse é um elemento fundamental. Seja por razões prévias, pela história do Estado brasileiro – um pouco o que o livro da Marta Arretche^{xi} conta – seja por razões imediatas, o governo federal permaneceu com um poder muito importante no federalismo para atuar na diminuição da desigualdade territorial no Brasil. Não por acaso, nos primeiros artigos da Constituição Federal, é colocado como um dos principais objetivos nacionais do Brasil combater as desigualdades territoriais. Por isso, foi criado um sistema de transferências federativas e um sistema de competências legislativas que nacionalizam as políticas. Esses aspectos são muito importantes se o país é desigual. Então, quando o Brasil tentou empreender aquela “enorme aventura” de ampliar direitos, gastos e políticas sociais com implementação local, talvez isso fosse impossível se não tivesse um arranjo sofisticado de teias intergovernamentais; mas, sobretudo, se o governo federal não tivesse sido um ator central nesse processo.

De todo o modo, o que é importante pensar é que a Constituição deu esses poderes e capacidades, mas essa centralidade do governo federal no combate à desigualdade não se realizou de imediato após a Constituição. Os governos de José Sarney e de Fernando Collor tiveram muitas dificuldades de conseguir viabilizar isso. A partir de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, criam-se as condições políticas para viabilizar as instituições. Condições de *politics* para viabilizar a *polity*. A gente, como cientista político, sempre pensa o contrário, mas não é necessariamente verdadeiro. A construção incremental desse governo federal forte foi fundamental para viabilizar a aventura brasileira de compatibilizar crescimento do *welfare state* com descentralização municipalista, que é uma coisa impressionante em um país que não tinha municípios. Logo, o governo federal foi muito importante.

É claro que é preciso fazer um parêntese e dizer que isso foi feito com muitos acordos e incentivos. O governo FHC gastou bilhões do BNDES² junto aos estados para que eles privatizassem várias empresas. O governo FHC e depois o governo Lula criaram uma série de incentivos aos municípios. Incentivos, nesse caso, é dinheiro, para que eles assumissem políticas. E mais, houve muita conversa e negociação. Eu sempre brinco: nem Sarney, nem Collor, nem Itamar, nem Fernando Henrique Cardoso, nem Lula, nem Dilma, nem Temer brigaram com os governadores. Eles tiveram um choque aqui, outro lá. Mas o primeiro presidente a querer fazer um federalismo de confronto foi Bolsonaro. De resto, sempre teve negociação, conversa. Acho que a partir do Bolsonaro há uma queda desse modelo momentaneamente em um certo período. Mas algumas coisas até nascem antes do governo Bolsonaro. A minha leitura é de que o papel do governo federal nas políticas sociais começa a diminuir já no governo Temer. E acho que dessa experiência ainda não sabemos qual será o modelo

² Nota da Redatora (N.R.): Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

que vem adiante. Mas eu acho que ele não voltará a ser exatamente o que foi durante aquele período áureo, de Fernando Henrique Cardoso até Temer. Obviamente, também não vai voltar a ser igual a antes de Fernando Henrique Cardoso. E, por fim, caso a extrema-direita não volte ao poder, a tendência é abandonar o federalismo de confronto, ou o federalismo bolsonarista. Mas no que vai resultar, eu acho que a gente tem possibilidades.

E eu termino essa resposta fazendo uma provocação: o problema de escrever sobre assuntos que não acabaram é que a gente não tem o benefício completo do tempo. Então, quando eu fiz a dissertação, não tinha passado muito tempo. Historiadores esperam 50 nos para escrever sobre um fenômeno. Cientistas políticos, às vezes, não têm como ficar esperando 10, 50 anos. Nesse sentido, a gente tem que ter mais cuidado, e pensar o federalismo brasileiro como um caleidoscópio, com várias possibilidades. E, a partir disso, pensar em possíveis tendências.

Luísa Bolaffi Arantes: Ainda sobre seu artigo de 1994, argumenta-se que, durante a ditadura militar, a centralização do poder orçamentário no Executivo federal, em detrimento do Legislativo, diminuiu o poder dos deputados em seus estados. Segundo a sua avaliação, isso contribuiu para a centralização de poder na União em detrimento dos estados. Durante a gestão do governo Bolsonaro, vimos os deputados no Congresso ampliando seu controle sobre o orçamento da União via emendas parlamentares e o chamado "Orçamento Secreto"³. Essa mudança recente no arranjo de poder no nível da União, entre Executivo e Legislativo, teve impactos no arranjo federativo brasileiro?

298

Fernando Luiz Abrucio: Novamente, baseio-me tanto em Fernando Limongi e Argelina Figueiredo quanto em Marta Arretche. Eles fizeram um trabalho muito importante de mostrar que houve um *path dependence* do regime militar para a Constituição de 1988, sobretudo quanto aos poderes decisórios centralizados, não só na União, mas no Poder Executivo. Claro que é preciso matizar um pouco isso, porque no governo federal você não precisava dividir os ministérios por partidos, então é uma coisa que faz muita diferença, que sempre gera conflitos.

E há outras diferenças importantes em relação ao regime militar, porque o federalismo pós-redemocratização também tem transferências obrigatórias muito maiores para os estados e municípios, via recursos de fundo a fundo – para o SUS⁴; depois para a assistência social, mas com um orçamento

³ N.R.: O termo "Orçamento Secreto" refere-se a uma prática controversa associada a uma nova abordagem de emendas parlamentares no Brasil. Sua origem remonta a alterações legislativas em 2019, quando o Congresso aprovou mudanças que ampliaram os poderes dos relatores sobre o Orçamento da União. Nessa nova dinâmica, os relatores passaram a ter autoridade para liberar recursos do Orçamento da União a pedido de deputados e senadores, sem a obrigação de divulgar publicamente os nomes dos beneficiários. A falta de transparência na alocação desses recursos suscita preocupações, especialmente devido à ausência de identificação formal dos parlamentares envolvidos. Essa prática permite a indicação de verbas sem transparência formal, abrindo margem para a alocação potencial de recursos em contratos suscetíveis a superfaturamento.

⁴ N.R.: Sistema Único de Saúde.

menor; teve o FUNDEF⁵, depois FUNDEB⁶, agora Novo FUNDEB. Esses recursos do tipo fundo a fundo dão uma liberdade muito grande para os estados e municípios. O crescimento do dinheiro da União nesses fundos tira uma parte do orçamento do Executivo.

É bom lembrar também que o orçamento federal brasileiro é muito engessado: grande parte dele vai para a Previdência e o pagamento do funcionalismo; tem parte da dívida que não é obrigatória constitucionalmente, mas ela é obrigatória do ponto de vista da governabilidade – ou seja, quem furá-la, cai. O capitalismo tem lá seus custos, digamos assim. Assim, o dinheiro que sobra efetivamente, de forma discricionária, não é tão grande. Você está discutindo 10% do orçamento. Não é um espaço gigantesco.

Mas, de todo modo, a centralização orçamentária representava uma faceta essencial do presidencialismo de coalizão, não se limitando apenas à distribuição de cargos. Eu diria que, com a Constituição de 1988, com essa institucionalização democrática da centralização orçamentária, liberar e contingenciar recurso virou um grande poder. E isso se consolidou principalmente a partir da gestão de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda, ainda no governo Itamar, como eu escrevi junto com Maria Rita Loureiro^{xii}. Isso funcionou, eu diria, até o impeachment da Dilma Rousseff.

É importante frisar que as regras de maior liberdade orçamentária, ou de maior impositividade de emendas, vêm antes do Bolsonaro. As mudanças orçamentárias para esse modelo mais pró-Legislativo, na verdade, começaram a ser discutidas na gestão da Dilma: parlamentares começaram a ficar muito bravos porque a Dilma não tinha a mesma capacidade de liderança política que Fernando Henrique Cardoso e Lula tinham – e isso faz diferença, pois as instituições não andam sozinhas. E, pouco a pouco, os parlamentares mudaram. Mudaram, por exemplo, a lei de vetos. Antes da lei de vetos, ninguém votava – e isso virou um motivo de barganha.

Sendo assim, já no segundo governo Dilma, temos mudanças no Congresso Nacional, aumentando o poder do que a gente pode chamar de "*emendismo*". E isso hoje significa, segundo os dados apresentados pela Presidência da República no presente dia 8 de fevereiro, praticamente 50 bilhões de reais em emendas parlamentares, sendo que o PAC [Programa de Aceleração do Crescimento], que é o grande investimento livre da União, é só 10 bilhões a mais do que isso.

Como que isso se expressa do ponto de vista federativo? Eu diria que é mais complicado e mais desconhecido. Voltando para o período que tinha mais centralização orçamentária, como que isso se articulava junto com a lógica federativa? Deputados não usavam emendas? Segundo uma parte da literatura, como o cientista político Carlos Pereira,^{xiii} o presidente da República usava emendas como mecanismo de legitimação, mas não havia só isso. O próprio Executivo Federal também tentava se legitimar com políticas.

É um jogo complexo, e eu diria que hoje se tornou mais complexo ainda. O que são esses 50 bilhões? Uma parte deles é "emenda Pix" – que é um nome informal – que é considerado legalmente

⁵ N.R.: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

⁶ N.R.: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

uma transferência a fundo a fundo. A CGU [Controladoria Geral da União] e o Tribunal de Contas da União não podem controlar esse gasto, porque é a "emenda Pix" vai da conta do governo federal para a conta da prefeitura. Já não é mais dinheiro federal, mas uma engenhosidade contábil.

Teve outra mudança no meio do caminho, que foi muito importante para o federalismo: a instituição da reeleição no Brasil. Quando se fala em reeleição, as pessoas acham que é só o presidente, quando, na verdade, não é. Talvez o que mais tenha gerado mudanças foi a reeleição para prefeito, porque isso deu uma estabilidade para um prefeito, de tal modo que ele criava uma barreira de entrada para outros candidatos, e até para deputados federais.

De todo modo, estes 50 bilhões em emendas parlamentares cresceram; eles têm um impacto importante na vida dos parlamentares. No entanto, eles só tiveram mais impacto durante o governo Bolsonaro porque o governo Bolsonaro praticamente destruiu a engrenagem federativa das políticas públicas. E, ao fazê-lo, o governo federal perde parte da competição nos estados e municípios, pelo menos do ponto de vista de políticas públicas, para arrebanhar votos. Por isso, em alguns estados que se tornaram mais conservadores – talvez o caso paradigmático de Santa Catarina – pode se obter votos com menos vinculação com de política pública. É só creditar [a] Deus, à família, contra o comunismo.

Mas as eleições de 2022 mostraram que políticas públicas, na maior do país, venceram os valores. Esse é o resumo da eleição de 2022. E no sentido negativo para o incumbente, agora temos a volta de um governo que estrutura políticas públicas do ponto de vista federativo, que está retomando engrenagens federativas de políticas públicas que chegam aos municípios. Isso a gente viu nas mudanças do Bolsa Família; agora na criação da poupança do Ensino Médio; uma série de mudanças em políticas na área de saúde; mudança na política de infraestrutura.

Logo, esses deputados que mandam dinheiro, quando chegarem em seus redutos eleitorais, vão falar: "comprei um trator pra cá!" Já o candidato que pode ser apoiado por alguém do governo federal pode dizer: "é, mas nós trouxemos a poupança do ensino médio, que significa que os jovens estão na escola." Vai ter competição? Vai. Essas emendas, por não estarem muito afiançadas em políticas públicas, podem gerar possibilidades maiores de corrupção, podem gerar casos mais grotescos de gasto público, podem favorecer uma elite local... mas não necessariamente trazem voto, se houver competição com engrenagens federativas de políticas públicas. Tem que ter muita dissertação, tese, artigos sobre esse assunto, pensar mais sobre isso. A gente ainda não sabe muito sobre esse novo cenário.

E tem os governos estaduais também, há os seus arranjos de políticas públicas. Há outra mitologia que a gente tem que quebrar: os governos estaduais têm políticas de transferência de renda direta a pessoas, vários governos estaduais. Alagoas tem uma política de transferência de renda para o ensino médio há alguns anos, antes do governo federal, desde Renanzinho [José Renan Vasconcelos Calheiros Filho] – e veja lá em Alagoas a votação dele.

Eu acho que esse o arranjo das relações federativas advindas do Legislativo, do Executivo Federal junto aos municípios, se tornou mais complexo ainda. Talvez os resultados esperados de 50 bilhões de gasto em emendas parlamentares sejam menores agora do que foram com Bolsonaro. A

efetividade disso depende de articulações com o governo estadual, do peso de políticas federais ou da engrenagem federativa, do peso da política dos valores em cada região.

Luísa Bolaffi Arantes: Falemos agora do governo Bolsonaro, o aparente *puzzle* ou contradição que foi o governo Bolsonaro em relação à centralização e descentralização. Durante a campanha eleitoral de 2018, um dos *slogans* do ex-presidente Jair Bolsonaro era "Mais Brasil, menos Brasília". No entanto, quando eleito, pesquisas de sua autoria^{xiv} indicam que, em 2019, o então presidente entrou em uma série de conflitos com governos e governadores estaduais, nos quais buscava diminuir a participação dos estados nas políticas nacionais e/ou intervir na política estadual – como, por exemplo, a demanda para zerar o ICMS dos estados e o esvaziamento do SUAS^{xv}. Contudo, durante a pandemia, o governo federal optou pela delegação de responsabilidades, visto que os principais encarregados de responder à Covid-19 foram os governos subnacionais. Ou seja, parece que o governo Bolsonaro optou ora por decisões centralizadoras, ora por soluções descentralizadoras. Como você explica esses comportamentos ou estratégias aparentemente contraditórias?

Fernando Luiz Abrucio: Minha leitura é a de que elas só aparentam ser contraditórias. Isso porque o modelo do Bolsonaro tentava combinar uma desresponsabilização do governo federal em relação à desigualdade territorial no Brasil, com uma política centralizadora no que diz respeito à concentração do poder. E o que a gente está vendo cada dia mais, é que o Bolsonaro tinha um projeto de concentração completa do poder que levaria a um modelo autoritário. Então ele estava se desresponsabilizando, dizendo "olha, isso [desigualdade] é um problema dos estados e municípios." Para o Bolsonaro, tudo o que tem a ver com políticas públicas, não é com ele. Ele se considera *unaccountable* em relação a políticas públicas, ele só é *accountable* em relação a valores – e olhe lá. Porque ele dizia que não roubava, mas os casos das joias dizem outra coisa.

O fato é que a combinação desses dois elementos não nasceu no contexto da pandemia de Covid-19. Elas são anteriores e, em boa parte, foram facilitadas pelo enfraquecimento da engrenagem federativa que teve início no governo Temer. O teto de gastos enfraqueceu a engrenagem federativa. Não estou dizendo que Temer tinha um projeto autoritário, ia centralizar. Pelo contrário, ele se dava muito bem com os governadores, os ouvia. Mas o teto de gastos enfraqueceu a engrenagem federativa. Quando chega o Paulo Guedes, o tal do "menos Brasília" era redução do Estado de bem-estar social, ao passo que o "mais Brasil" era o Brasil da camisa amarela. E o Brasil da camisa amarela era comandado pelo Bolsonaro: "se você não está com Bolsonaro, você é antipatriota". Portanto, um modelo autoritário.

Portanto, desde o início, o Bolsonaro percebeu que precisava diminuir qualquer tipo de controle sobre ele, e um dos que mais terríveis seria o da federação. Bolsonaro pensou no Nordeste, os 9 governadores são contra mim, o ex-governador de São Paulo João Dória fez o Bolso-Dória, mas ele trai todos aqueles que ele apoia, então Bolsonaro sabia que ia ser traído; e o ex-governador do Rio de

Janeiro, Wilson Witzel também iria traí-lo. Bolsonaro começou a perceber que o pluralismo era um obstáculo para o seu projeto de poder.

A gente sabe que essa história não deu completamente certo, mas isso não quer dizer que não tenha havido o federalismo bolsonarista. Durante esse período, Bolsonaro conseguiu construir essa combinação de desresponsabilização em relação à engrenagem federativa das políticas sociais de um lado, e, de outro, a tentativa de concentração do poder político institucional no governo federal. Por exemplo, o conselho da Amazônia, que era composto por governadores e membros da cidade civil, Bolsonaro retirou os membros da civil, retirou os governadores e só colocou militares.

Portanto, se em parte ele conseguiu produzir estragos – 700 mil mortes, enfraqueceu políticas sociais, enfraqueceu muito a política de assistência social, destruiu a política de educação – nesse sentido, o federalismo bolsonarista teve efeitos. Assim, ao fim e ao cabo, o federalismo e o sistema político brasileiro, no sentido mais geral, foram muito destruídos, muito atacados – afinal, o Bolsonaro dizia que o objetivo dele era mesmo destruir. Mas, por outro lado, o sistema político brasileiro resistiu à possibilidade de o Bolsonaro construir um projeto autoritário de poder; e resistiu a algumas das tentativas do Bolsonaro de destruição de políticas públicas. Podemos citar a reação que o SUS teve à Covid-19, as decisões do Supremo Tribunal Federal em relação ao papel dos estados e municípios. E não foi não só na saúde: estados e municípios tiveram decisões similares na educação. As pessoas que estão olhando muito a saúde. Se alguém quiser fazer uma dissertação, uma tese, sobre educação, tem decisões similares no Supremo Tribunal Federal sobre as salvaguardas federativas: a quem cabe fazer o calendário escolar, dado a pandemia, é o estado e o município.

E vale frisar que o caso brasileiro, do ponto de vista comparado, foi um misto de federalismo de confronto, comandado por um presidente que procurou concentrar os poderes e descentralizar as responsabilidades, com um federalismo cooperativo com boa capacidade de resiliência. Junto com o Guy Peters, eu e o Eduardo Grin mostramos isso para as cinco Federações das Américas, publicado em 2021 nos EUA.^{xvi}

Luísa Bolaffi Arantes: Quais elementos corroboram essa agenda de pesquisa?

Fernando Luiz Abrucio: Os estados e os municípios, na educação, têm menos capacidade estatal e coalizão do que no SUS. Portanto, tem-se um cenário muito fragmentado e heterogêneo. Cada um agiu em diferentes direções. A existência do SUS reduz a dispersão de políticas de saúde no território, numa federação. Com isso, conseguiu-se segurar um pouco esse processo. De todo modo, Bolsonaro teve várias derrotas no *front* federativo: perdeu para o Dória, também para o consórcio no Nordeste. Bolsonaro tentou, por exemplo, criar as escolas cívico-militares. Poucas foram criadas porque os estados e municípios não quiseram. E quem quis, honestamente, era para captar recurso – mas não acreditam completamente no modelo.

O fato é que o federalismo bolsonarista teve impacto destrutivo, de desarranjar o federalismo brasileiro. Mas, paradoxalmente, esse mesmo federalismo – junto com o Supremo Tribunal Federal,

com o Congresso Nacional, com a oposição, com o PT – conseguiu se proteger e salvaguardar a democracia ao mesmo tempo. Mas o federalismo salvaguardou-se ao mesmo tempo em que a desigualdade territorial aumentou. Esse é o grande resultado do Bolsonaro. De certa maneira, Bolsonaro não entendeu que, se ele tivesse arranjos com os municípios, mais articulação em políticas públicas, talvez ele tivesse sido reeleito. Por exemplo, quando ele criou o auxílio emergencial, que beneficiou 68 milhões de pessoas; se ele tivesse feito aquilo como um arranjo federativo organizado, ele teria sido reeleito. De todo modo, essas condicionantes estão se reconstruindo, mas é difícil dizer que elas vão voltar ao que eram antes. Alguns estados aprenderam a fazer mais sozinhos.

Luísa Bolaffi Arantes: O slogan do atual governo Lula é "União e Reconstrução". Na sua avaliação, qual foi a federação que o governo Lula encontrou/herdou após o governo Bolsonaro? Ainda na sua avaliação, quais foram as principais iniciativas do atual governo nesse sentido? Há iniciativas de "União e Reconstrução" da federação brasileira?

Fernando Luiz Abrucio: O maior efeito do Bolsonaro é que a reconstrução vai tomar grande parte do governo Lula. Por exemplo: reconstruir toda a política ambiental na Amazônia, do ponto de vista federal, do ponto de vista da ação em Roraima, junto aos yanomamis, recuperar a redução gigantesca de fiscais do Ibama, demora um tempo, não é do dia para a noite. Estamos vendo um pouco isso em relação à dengue: por mais que houvesse o SUS, a desestruturação de algumas coisas do Ministério da Saúde demora um tempo. E, ao mesmo tempo, é importante dizer que não dá para reconstruir do mesmo modo, é preciso aprender algumas coisas. Aprender que as prateleiras federativas do governo federal, montadas desde FHC, de políticas públicas eram muito homogêneas para o território brasileiro e que não tem o mesmo tipo de política na Amazônia ou no Sul do país, precisa ter mais customização. Aprender coisas que o governo Lula ainda não aprendeu – por exemplo, que a segurança pública, diferentemente do SUS, não tem uma teia federativa bem-organizada. Isso tem efeitos. Não é só colocar dinheiro nos estados. Então tem coisas aí que não são só reconstrução, mas é aprender com aquele período, aprender com uma série de lacunas que havia antes do Bolsonaro, e ainda há no federalismo no Brasil. Fazer as duas coisas ao mesmo tempo é muito difícil.

Luísa Bolaffi Arantes: Muitas pesquisas de sua autoria mostram que o sucesso de uma série de políticas públicas de caráter multinível acaba dependendo, por exemplo, de quem ocupa a cadeira da presidência, certo? Em um artigo de 2023 sobre o SUAS,^{xiii} vocês identificam que "a partir do governo Temer, houve um processo de enfraquecimento do SUAS [...]" e que "[...] a gestão do presidente Bolsonaro ampliou a desconstrução do Sistema, especificamente por meio da diminuição do papel do Governo Federal no combate às desigualdades federativas.". Esses achados sugerem que estudantes interessados em entender o impacto do federalismo nas políticas públicas devem atentar-se, também, a outras instituições e, principalmente, aos atores dentro do sistema de governo. Quais são as principais vantagens e os principais desafios desse tipo de abordagem analítica?

Fernando Luiz Abrucio: Eu sugiro voltar a Theodore Lowi,^{xvii} um grande Papa das políticas públicas na década de 1960, que dizia: você tem três grandes esferas que se combinam como se fossem intersecções, que são a *polity*, a *politics* e as *policies*. Elas se combinam. Quando eu digo que instituições, como *polity*, fazem diferença, é o mesmo que dizer que, se nós não tivéssemos instituições consociativas, isto é, se elas fossem mais majoritárias, seria mais fácil dar um golpe de Estado. Mas só a *polity* não diz tudo. Por exemplo, se não fosse o ministro do STF Alexandre de Moraes – quase como um delegado de polícia – nesse processo, nós estaríamos perdidos. Claro que *politics* são muito importantes, mas *politics* não são só líderes e atores, são coalizões políticas. Mas se você tem uma mudança muito grande de arranjo institucional, isso pode limitar a *politics*. E *politics*, diferentemente de *polity*, é naturalmente conflitivo: tem um candidato de um lado, outro, de outro... Enquanto a *polity* é "você pode ou não fazer uma coisa", a *politics* é um politeísmo de valores em disputa, é conflito. A escolha política pode ser o Donald Trump ou o Joe Biden, me parece diferente.

E tem as *policies*. O que o Lowi mostrou é que *policy afetam politics*. O que ele quis dizer com isso? Que mudar políticas públicas, ter sucesso em políticas públicas, muda a esfera política. O Bolsa Família mudou a política, o Plano Real mudou a política. Dar certo em políticas públicas tem efeito. O governo Lula está indo razoavelmente bem da economia. Não tem como o bolsonarismo reagir. O governo Dilma foi um desastre na economia, então ficou mais fácil para a operação Lava Jato. Resultados de políticas têm um efeito grande. Claro, as políticas não nascem do nada: dependem das instituições, do arranjo federativo, de quem conduz as políticas. Então, meu conselho é: olhem a integração desses três níveis e vejam como cada um deles afeta o seu objeto. Para quem estuda políticas públicas, ou para quem estuda política em geral, essa é uma das ferramentas que eu mais gosto para fazer análises históricas institucionais.

Luísa Bolaffi Arantes: Em um artigo^{xviii} de 2005, que discute a pesquisa coordenada pelo Ministério do Planejamento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para orientar um programa de modernização dos estados, o senhor conclui que "os estados brasileiros têm sérios problemas na organização de suas informações básicas e da memória administrativa, na gestão dos recursos humanos, na articulação entre as várias partes do sistema de planejamento, na adoção de um enfoque mais intersetorial e, ainda, na adoção de melhores mecanismos de governança democrática, sobretudo no âmbito interno do setor público." O artigo é de 2004-2005, ou seja, de quase 20 anos atrás. Na sua avaliação, a capacidade estatal dos estados mudou ao longo desses anos? Se sim, o que motivou essa mudança? Qual foi ou qual é o papel do Governo Federal nisso?

Fernando Luiz Abrucio: A capacidade estatal dos estados melhorou de lá para cá, seja por conta de programas federais com o apoio internacional, como esse caso do PNAGE citado acima, como também por iniciativas próprias sem apoio federal, em estados como Ceará, Espírito Santo, Pernambuco. É interessante que se montou desde 2003 uma rede de conversas e diálogos entre os estados, no caso da

gestão pública localizado no Consad (Conselho Nacional dos Secretários estaduais de Administração Pública). Várias dessas articulações horizontais têm crescido nos últimos anos, gerando mecanismos como os Consórcios das Regiões (no Nordeste, Norte, Centro Oeste e Sul-Sudeste), um fenômeno novo no federalismo brasileiro. Escrevi artigos sobre este tópico^{xix} e creio que é um bom tema de pesquisa para os “federólogos” (estudiosos do federalismo), porque a coordenação federativa feita pela União não será suficiente para lidar com todos os problemas intergovernamentais e criar capacidades estatais locais e, ademais, os próprios governos estaduais começam a querer ter um papel maior neste processo.

Esse avanço do papel coordenador dos estados é muito perceptível na Saúde e na Educação, como tenho estudado com a Catarina Ianni Segatto.^{xx} O fato é que precisamos renovar nossa engrenagem federativa, estabelecendo um modelo múltiplo de coordenações federativas, vindas da União, dos estados e mesmos de formas horizontais comandadas pelas Regiões ou dentro de cada estado, no plano dos municípios, como tenho estudado com meu colega Eduardo Grin.^{xxi}

O problema é que esse tipo de coordenação federativa, por ser mais fragmentado e não sistêmico, dependendo da vontade de cada estado, produz mais desigualdade, ao passo que o modelo de coordenação federativa coordenado pela União baseado nos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas tinha maior efetividade no combate às desigualdades territoriais do país. Sei que talvez seja necessário combinar ambos os modelos, mas é preciso ter uma visão sistêmica para não perder de vista o tema das assimetrias federativas e das baixas capacidades estatais locais, como eu, Eduardo e Diego mostramos numa série de políticas públicas num livro recente.^{xxii}

Em suma, há uma nova agenda que deve combinar modos de coordenação federativa com a construção de capacidades estatais locais. Esses estudos serão fundamentais para consolidar e aprimorar o *Welfare State* brasileiro e lidar com novas questões do século 21, como a questão ambiental. Trabalho não vai faltar para novos pesquisadores que quiserem entrar para o clube dos “federólogos”.

ⁱ ABRUCIO, F. L. Os barões da federação. **Lua Nova: Revista De Cultura e Política**, (33), 165–183, 1994.

ⁱⁱ ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, p. 41–67, 2005.

ⁱⁱⁱ LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: Revista De Cultura e Política**, (44), 81–106, 1998.

^{iviv} LAMOUNIER, B. O modelo institucional dos anos 30 e a presente crise brasileira. **Estudos Avançados**, 6(14), 39–57, 1992.

^v LINZ, J. J.; STEPAN, A. **A transição e consolidação da democracia**: a experiência do sul da Europa e da América do Sul. Paz e Terra, 1999.

^{vi} SANTOS, F. **O poder legislativo nos estados**: diversidade e convergência. Editora FGV, 2001.

^{vii} GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Governos locais: uma leitura introdutória. **ENAP**, 2019.

- viii ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. A redefinição do papel do Estado em âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n.3, p. 40-47, 1996.
- ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. Governando a cidade? A força e a fraqueza da câmara municipal paulistana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 9, n.9, p. 57-65, 1995.
- ix PIERSON, P. The new politics of the welfare state. **World politics**, 48(2), 143-179, 1996.
- x ARRETICHE, M. Quando instituições federativas fortalecem o governo central?. **Novos estudos CEBRAP**, 39-57, 2013.
- xi ARRETICHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2012.
- xii ABRUCIO, F. L.; DURAND, M. R. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministro da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n.41, p. 69-89, 1999
- xiii PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, 45(2), 265–301, 2002.
- xiv ABRUCIO, F.L., GRIN, E.J., FRANZESE, C., SEGATTO, C.I., COUTO, C.G. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, 4(4):663-677, 2020.
- xv ABRUCIO, F.L.; RODRIGUES, R.V.; MILANELLO, T.R.S.; MELO, Y.M. Ascensão e crise do Sistema de Assistência Social (SUAS) no federalismo brasileiro. **Revista Katálysis**, 26(2), 243–254, 2023.
- xvi PETERS, B. G.; GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. **American Federal Systems and Covid-19: Responses to a Complex Intergovernmental Problem**. 1. ed. Bingley: Emerald Publishing. v. 1. 151p., 2021.
- xvii LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, 32(4), 298-310, 1972.
- xviii ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, 39(2), 401 a 422, 2005.
- xix ABRUCIO, F. L.; SANO, H. A experiência de Cooperação Interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos ADENAUER** (São Paulo), v. 4, p. 22-31., 2011.
- xx ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I.; PEREIRA, M. C. G. **Regime de Colaboração no Ceará: Funcionamento, Causas do Sucesso e Alternativas de Disseminação do Modelo**. 1. ed. São Paulo: Instituto Natura. v. 300. 75p., 2017.
- SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 52, p. 1179-1193, 2018.

ABRUCIO F; SEGATTO, C. I. Cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, p. 411-429, 2016.

^{xxi} GRIN, E.; ABRUCIO, F. La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia-antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria después de la creación de la Ley de los Consorcios Públicos. **Revista Políticas Públicas**, Santiago, Chile, v. 10, p. 1-27, 2017.

^{xxii} GRIN, E.J.; DEMARCO, D.J.; ABRUCIO, F.L. (Orgs.) **Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2021. v. 1. 714p., 2021.