



A FEDERAÇÃO BRASILEIRA DIANTE DE SEUS ENTRAVES: DESIGUALDADE E BARGANHA

Nayara Gallieta Borges¹
Matheus Conde Pires²

RESUMO

A dinâmica da federação brasileira é engendrada por uma realidade múltipla e diversa, na qual as particularidades de cada ente federativo possuem efeitos práticos nas decisões políticas. Diante disto, a presente pesquisa parte da seguinte questão: qual o impacto da desigualdade entre os estados para o estabelecimento do federalismo cooperativo no contexto brasileiro? A hipótese trabalhada consiste na percepção de que a desigualdade entre os estados estimula um cenário de barganha e, por consequência, uma dissonância com o ideal cooperativo de acordo com o desenvolvimento político-econômico de cada região e sua respectiva influência política no processo decisório. Para tanto, a presente investigação se inicia no intento de identificar os objetivos centrais dos federalistas ao defender a instituição da primeira República como tal no contexto estadunidense. Assim, nota-se a busca por estabilidade e organização social em detrimento de uma mobilização popular permanente. Adiante, a pesquisa se volta à realidade brasileira, identificando as particularidades nacionais, bem como as desigualdades entre os estados. Por fim, busca-se destacar a relação entre a barganha e sua influência na busca por um modelo cooperativo. Trata-se de uma pesquisa eminentemente teórica que se desenvolve mediante revisão bibliográfica guiada por um raciocínio hipotético-dedutivo.

Palavras-chave: Federalismo brasileiro; Federação; Barganha Federativa; Federalismo Cooperativo; Desigualdade Federativa.

ABSTRACT

Under the ideal of cooperative federalism, Brazil's institutional dynamics are engendered by a multiple and diverse reality, in which the particularities of each federal entity have practical effects on political decisions. In view of this, this research is based on the following question: what is the impact of inequality between states on the establishment of cooperative federalism? The hypothesis is that inequality between states promotes a bargaining scenario in which popular participation is marginalized in favor of the political and economic prominence of each region and its respective political influence in the decision-making process. To this end, this investigation begins by trying to identify the central objectives of the Federalists in defending the institution of the First Republic as such in the US context. Thus, the search for stability and social organization is noted to the detriment of permanent popular mobilization. The research then turns to Brazilian reality, identifying the national particularities, as well as the inequalities between the states. Finally, it seeks to highlight the relationship between bargaining and its influence on the search for a cooperative model. This is an eminently theoretical study that is developed through a literature review guided by hypothetical-deductive reasoning.

Keywords: Brazilian Federalism; Federation; Federative Bargain; Cooperative Federalism; Federal Inequality.

INTRODUÇÃO

O estudo do Federalismo compreende a discussão sobre a divisão do poder e da soberania interna. Embora iniciado do ponto de vista prático pela primeira vez nos Estados

¹ Doutoranda em Direito pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP). Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UNICEUB). Bacharel em Direito (UNESP). Professora Assistente no curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Tocantins (UFT). E-mail: nayara.gb@uft.edu.br.

² Doutorando em Direito pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP, nº do processo 2022/06215-8). Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Membro do Laboratório de Pesquisa em Teorias Constitucionais e Políticas – CPOL/LAB. E-mail: conde.pires@unesp.br



Unidos em 1787, após a Guerra pela Independência, o federalismo é um fenômeno bastante diverso, e tornou-se mais complexo com o passar do tempo, a depender dos arranjos político-institucionais e econômicos, que podem impactar nos mecanismos de disputa, competição e barganha dentro do arranjo federativo.

O debate possível dentro dos mecanismos de acomodação e distribuição de poder interno entre os entes envolve também um termo mais adequado: o estudo da federação. A federação permite conhecer a estrutura constitucional, os parâmetros de funcionamento deste tipo de federalismo e a organização do poder entre os entes subnacionais e o governo central. É por este conceito que observaremos o caso brasileiro, que desde o início da formação do pacto federativo apresenta desigualdades nítidas entre os entes em razão das disputas de poder político e hegemonia de poder entre as elites agrárias e o poder colonial, tornando as condições de barganha muito desiguais.

A partir deste panorama, a presente pesquisa destina-se a investigar quais são as características do federalismo brasileiro que o distanciam de um modelo cooperativo. A questão que norteia a investigação é: qual o impacto da desigualdade entre os estados para o estabelecimento do federalismo cooperativo no contexto brasileiro?

O estudo busca compreender a distância entre a teoria e a realidade do pacto federativo brasileiro, principalmente a partir das desigualdades existentes entre os estados e municípios perante a União. Pretende-se contribuir com apontamentos para aprimoramento do pacto federativo brasileiro que possam apontar para uma gestão pública mais eficiente e com arranjos político-institucionais que não aprofundem desigualdades entre os entes federados, e meios de aprimoramento das políticas públicas.

Assim, a pesquisa, realizada por um raciocínio hipotético-dedutivo, divide-se em três seções: a primeira pretende analisar os objetivos centrais dos federalistas, a busca por estabilidade e organização social em detrimento de uma mobilização popular permanente. A segunda seção visa entender a trajetória da formação do federalismo brasileiro, desde a sua origem, procurando compreender a composição da desigualdade federativa e os arranjos entre os interesses políticos e econômicos. Na terceira seção, a discussão centra-se na relação entre a barganha e sua influência entre um modelo oscilante entre o cooperativo e competitivo.

1 A INTENCIONALIDADE DO FEDERALISMO ESTADUNIDENSE

O termo Federalismo pode-se referir a organizações políticas dentro de um mesmo Estado e à distribuição de poder entre parceiros que vise à integridade e à unidade. Como comunidade política, o Estado é estruturado, normalmente, com um poder central forte, e os demais entes com poderes e competências determinadas para negociar com os cidadãos (Elazar, 1987), de forma que a soberania interna é exercida ou repartida entre os entes (Wheare, 1953).

O estudo teórico do Federalismo se intensifica principalmente após a II Guerra Mundial, momento de grande ascensão de movimentos nacionalistas, separatistas e autonomistas e, com isto, de conseguir articular repartição apropriada do poder internamente. Enquanto fenômeno moderno, se inicia nos Estados Unidos da América em 1787 e se alastra pelo mundo no século XIX. A organização do Estado em uma Federação tem o claro propósito de união das colônias logo após a independência das Treze Colônias em 1776. Tal mecanismo possibilita uma centralização administrativa para se organizar de potenciais ameaças, bem como viabilizar expansões militares ou diplomáticas.

Após o período confederado, os federalistas viam a necessidade de um vínculo para além de uma mera “liga da amizade” (Nevins; Commager, 1968, p. 110). Isto explica o movimento de centralização adotado por aquele país de forma a optar por deixar de ser uma





Confederação. Os federalistas concebiam que a falência das democracias clássicas era decorrente da abertura demasiada para o dissenso e a desordem, além da ausência de garantias para a propriedade privada e segurança pessoal³. Para tanto, propunham a República, um modelo sob o fundamento popular, mas que tomava decisões por meio da representação⁴.

Tal propositura se distanciava da democracia no sentido clássico em dois aspectos: i) número de cidadãos envolvidos; ii) delegação de poderes para a tomada de decisões (Hamilton; Jay; Madison, 1979, p. 98). Em suma, a ideia dos federalistas era de promover mecanismos institucionais para amenizar as paixões na tomada de decisões⁵, visto que esta não obedece “espontaneamente aos preceitos da razão e da justiça” (Hamilton; Jay; Madison, 1979, p. 98). Se a ideia de República e o governo representativo foram encontrados como uma saída para arrefecer os efeitos concebidos como deletérios da participação popular, a ideia de Federalismo nasce como uma forma de resguardar as autonomias locais.

No momento de fundação das Treze Colônias, a intenção era de criar novas “Inglaterra” em outro continente, porém tal objetivo foi permeado pelas particularidades de cada localidade (Greene, 2006, p. 10-13). Assim, cada região passou a construir sua própria identidade e autonomia de forma particular, o que dificultava articulações conjuntas. Tanto é assim que os próprios artigos da Confederação e da União Perpétua, aprovada em 1777 teve sua última assinatura apenas em 1781 (Vitullo; Cunha Filho, 2020, p. 391).

O receio dos opositores à criação de uma Federação era de se estarem formando uma “Monarquia Eletiva”, ou seja, um sistema em que o Poder Executivo tivesse poderes totais para subjugar os interesses locais⁶. Os chamados “antifederalistas” tinham a intenção de manter a soberania de cada Estado, pois acreditavam que, de forma geral, a formação de uma União traria entraves à participação. Contudo, mesmo diante dos impasses, a Constituição de 1787 foi aprovada, dando origem aos Estados Unidos. A ideia de uma “democracia representativa” não surgia como mera resposta à impossibilidade de uma participação direta, mas sim como forma de promover um governo qualitativamente superior (Manin, 1997, p. 132-160).

Tem-se, portanto, a criação desta República Federativa como decorrente de dois fatores principais. O primeiro, ligado à ideia de República, com o aspecto representativo, no intento de amenizar os efeitos da participação popular. O segundo, relacionado à opção por uma federação, ligado à tentativa de amenizar as críticas e promover a autonomia de cada localidade. Sob o fundamento “nós, o povo”, o léxico em torno do ideal democrático é reescrito pelo processo de independência estadunidense e, posteriormente, sedimentado com a escrita de sua respectiva Constituição.

As formulações teóricas sobre o Federalismo se centram em quatro grandes correntes, ao menos. A primeira delas e a mais conhecida seria o federalismo como descentralização das

³ No Federalista, encontra-se a seguinte reflexão: “eis aqui por que as democracias deste gênero têm sempre oferecido o espetáculo da dissensão e da desordem; por que esta forma de governo é incompatível com a segurança pessoal e com a conservação dos direitos de propriedade, e por que os Estados assim governados têm geralmente tido existência tão curta e morrido de morte violenta” (Hamilton; Jay; Madison, 1979, p. 97).

⁴ Em continuação à nota anterior, apresenta-se a saída: “Uma República, quero dizer, um governo representativo, oferece um ponto de vista diferente e promete o remédio que se deseja” (Hamilton; Jay; Madison, 1979, p. 97).

⁵ É justamente este movimento que será utilizado para perceber a formação de instituições representativas como uma forma de afastar a presença popular e assegurar o domínio de uma parcela da sociedade (Wood, 2003, p. 213-217). Isto pois, a intenção era de promover uma estrutura capaz de impedir que a quantidade (povo) impedisse a qualidade das decisões (Bercovici, 2013, p. 112).

⁶ Esta preocupação está presente na ausência de Rhode Island na Segunda Convenção, a qual foi justificada por autor desconhecido com o título “Rhode Island está certa!” (2020, p. 200): “o fato expressa uma oportuna rejeição à nova Constituição proposta pela Convenção, que prevê uma monarquia eletiva, proverbialmente a pior forma de governo”.



instituições políticas e das atividades econômicas, na qual William Riker (1975) é o teórico de grande evidência⁷. Para o autor, o federalismo se define por: i) a existência de uma barganha política constitutiva das instituições, do momento inicial em que as unidades tomam a decisão de formar a federação⁸; e, ii) distribuição de poder entre os partidos políticos que constroem a estrutura federal e maturidade (Riker, 1975, p. 141). Diante disto, todo o restante da formação do federalismo seria acidente, tais como: i) demarcação de áreas de competência; relações intergovernamentais; ii) distribuição de recursos financeiros.

A segunda formulação teórica que se aproxima mais do contexto nacional é a percepção do federalismo como pacto, trabalhado por Kenneth Wheare (1953) e acompanhado posteriormente por Daniel Elazar (1987). Para eles, o federalismo é um pacto que visa preservar a unidade com o princípio da autonomia interna, e afastando as possibilidades de barganha. Assim, o principal para esta corrente é preservar os interesses das populações locais, suas condições particulares, como questões sociais, étnicas e econômicas.

Em uma terceira corrente, a preocupação se liga ao federalismo e democracia, que tem como principais teóricos Celina Souza (2008), Lane e Ersson (2003), Ostrom (1974), Stepan (1999) e Dahl (1986). Para estes, o federalismo é um sistema em que algumas matérias são reservadas a determinados entes (estados ou municípios), estabelecidas pela Constituição. Assim, para eles, somente a democracia pode assegurar que as regras do federalismo não serão violadas. Contudo, é preciso observar, nesta linha, que a instituição do federalismo não significa que, por ele, as instituições cumprirão seu papel como a Constituição previu, ou que elas não serão afetadas pelo federalismo e nem que poderão até mesmo reinterpretar o federalismo, a depender da realidade local. Também é preciso pensar que, para que o federalismo funcione dentro dos aspectos da democracia, é necessário incorporar alguns valores, como sistema de freios e contrapesos, por exemplo, que nem sempre estão dentro da democracia ou, muito menos, dentro do federalismo, entre outras críticas possíveis.

Uma quarta posição, a que adotaremos na presente pesquisa, sem prejuízo de trazer contribuições eventuais de autores das demais correntes sempre que houver coerência, é a distinção entre federalismo e federação, que será tratada melhor na seção a seguir. Nesta linha teórica, é possível incorporar a diversidade nos procedimentos decisórios, isto é, é possível compreender uma eventual desigualdade entre os entes federativos e incorporar isto na estrutura federativa e nos arranjos político-institucionais. Para esta corrente, a federação deve incluir “estruturas, instituições e técnicas que pretendem dar conta de uma realidade tangível; já o

⁷ Como nos ensina Celina Souza, “sabemos, contudo, que Riker não confiava na corte constitucional como implementadora das regras federativas, fez tábula rasa do desenho institucional, dado que, para ele, as federações não são produto de um desenho coerente, mas de barganha e manipulação, e também fez tábula rasa da importância do federalismo para as políticas públicas. A desconfiança ou descrença de Riker nas instituições federativas é, de certa forma, paradoxal, por ser ele considerado o maior teórico do federalismo” (2008, p. 30).

⁸ Neste sentido, a definição de Riker (1975) pode ser adequada para o estudo da formação da federação brasileira, que será trabalhado na segunda seção, mas não é o foco da presente pesquisa. O objetivo aqui é a barganha na federação no Brasil hoje e não no início; além disto, Riker trata de uma federação descentralizada (como é o caso norte-americano) e ele ainda defende que o federalismo não exerce impacto sobre as políticas públicas (Idem, p. 143), o que no caso brasileiro, não corresponde à realidade. Há uma clara repartição de competências entre os entes e um sistema de coordenação que envolve os entes subnacionais na execução de políticas públicas - como é o caso, notadamente, das políticas de saúde e educação. Por fim, Riker estabelece que todas as federações estáveis derivam deste modelo apresentado por ele. Como veremos com o desenvolvimento do presente estudo, as federações distinguem entre si a partir de suas características políticas, econômicas e sociais, podendo daí derivar uma variedade de outros modelos. Ainda, a estabilidade não depende somente de seguir tal modelo, necessariamente. Uma das questões que devem ser observadas sobre a estabilidade ou não das federações é *quais mecanismos constitucionais e institucionais existem para que a prática da barganha não acentue ainda mais a desigualdade entre os entes*, por exemplo. Para mais críticas ao modelo de Riker, ver: Stepan, 1999.





federalismo é a ideologia política no sentido de ser um meio (e não um fim em si mesmo), através do qual “interesses são conscientemente defendidos e persistentemente perseguidos” (Souza, 2008, p. 34). Em suma, trata-se de uma preocupação ligada ao contexto latinoamericano, no qual o processo colonial enfatizou a posição entre dominantes e dominados, inclusive por meio das institucionalidades sedimentadas ao longo do tempo.

2 O FEDERALISMO BRASILEIRO ENTRE A DESIGUALDADE E BARGANHA

O sistema político brasileiro combina presidencialismo, federalismo e representação proporcional. Para alguns autores, esta combinação é um bloqueio para a governabilidade (Ames, 2001; Mainwaring, 1999). Para outros, trata-se de uma combinação que dificulta a consolidação democrática no Brasil (Ames, 2001; Stepan, 1999). O federalismo pode ser conceituado ainda como “a constituição natural de um corpo de Estados que deseja união e não unidade” (Dicey, 1982, p. 4). Isto é, baseado ainda no modelo norte-americano, neste conceito, preserva-se a autonomia e a independência dos entes federados.

No Brasil, o federalismo foi organizado após a proclamação da independência, que revelou a necessidade de nova organização político-administrativa. O país, até então, estava organizado na forma unitária de Estado, em que o poder político era centralizado nas mãos de Dom Pedro I, produto da tradição colonial. Este cenário permaneceu com a Constituição de 1824, que previu a divisão do território brasileiro em províncias, a serem governadas por pessoas nomeadas pelo Imperador (Brasil, 1824).

Este panorama, à época, não agradou às elites agrárias, que possuíam demandas contraditórias, mas mesmo divergentes, reivindicavam mais participação no poder político. Em 1834, o Brasil passou a se organizar mediante uma “monarquia representativa”, substituindo os Conselhos Gerais das Províncias até então existentes por Assembleias Legislativas, trazendo pela primeira vez nuances de princípios federalistas à forma de governo monárquico (Brasil, 1834). A alteração trouxe funções executivas e legislativas às províncias, mas ainda existia uma parte das elites que clamava por maior descentralização e encerramento da monarquia.

O federalismo neste primeiro momento, para Mirian Dolhnikoff⁹ (2005, p. 14 e ss.), foi um projeto de acomodação das elites provincianas (que passariam a se tornar políticas gradativamente), pois neste arranjo institucional foi possível acumular maior participação política. Isto se deu através da garantia de autonomia significativa para administrar suas províncias e sua representação na Câmara dos Deputados e, assim, terras, organização do Estado, conseguir discutir temas significativos para o país como escravidão, propriedade de terras e possibilitar a acumulação capitalista.

Desde o Império e até antes da proclamação da República, o domínio da arrecadação fiscal permaneceu à União, ainda que houvessem muitos discursos a favor da ampliação do poderio financeiro estadual, mas os Constituintes de 1891 frearam para que a atuação federal permanecesse forte. Com isso, preservou-se “a posição de força do governo central de barganhar em posição favorável com as unidades de menor poder econômico e garantir os apoios políticos fundamentais à manutenção do pacto de poder” (Lopreato, 2022, p.9). Assim,

⁹ Em sentido contrário, José Murilo de Carvalho (2003) concebe que a permanência de um governo central e não a deflagração de um modelo mais descentralizado refletiria que este modelo de organização política de 1824 foi um projeto “vencedor” da elite da Corte Portuguesa, que ainda desejava manter uma boa parte de seu poder político no Brasil. Para ele, as elites provincianas, mais comprometidas com seus interesses materiais e locais do que no poder político (naquele momento) teriam ficado mais isoladas em suas províncias.



extrai-se um quadro de pouca capacidade financeira dos estados, indicando uma desigualdade de acumulação interna, o que reforça o quadro de disparidade regional¹⁰ e desigualdade de renda entre os cidadãos de diferentes regiões do país (Idem, p.9).

Quando a República foi proclamada, a forma de Estado federativo foi assumida de fato. As províncias tornaram-se Estados-membros, a República foi transformada em República Federativa prevendo não apenas sua forma de governo como também a regra da indissolubilidade do pacto federativo, além de prever a possibilidade de intervenção da União no caso de sinalização de saída do pacto federativo (Brasil, 1891)¹¹.

Toda a movimentação das elites agrárias no período anterior não foi resolvida imediatamente. Para Francisco Lopreato (2002, p. 16-17), consistiu em uma combinação interessante de um Estado central que assegurava condições de existência do pacto oligárquico, atuando na sustentação da rentabilidade dos complexos regionais nos momentos de dificuldade econômica e realizando o apoio dos interesses das frações dominantes que cumpriam um papel relevante no sistema de alianças. Os Estados apresentavam uma precária arrecadação e um baixo índice de atividade interna, o que tornava-os incapazes de criar fontes promissoras de renda e os levava a impor medidas de entrave ao desenvolvimento do mercado interno.

Este quadro não se alterará substancialmente nos anos seguintes, como será demonstrado a seguir: com alguns momentos de oscilação, o Brasil manteve de forma geral um aspecto de centralização no governo central e certa autonomia aos estados-membros (Lopreato, 2005). Mas, do ponto de vista fiscal, o que se defende na presente pesquisa é que a arrecadação nos estados não se demonstrou suficiente para garantir a autonomia verdadeira dos estados, principalmente do ponto de vista fiscal, ainda que eles precisem garantir a efetivação de diversas políticas “na ponta”, isto é, onde os problemas políticos e sociais mais se manifestam, que são em sua área de atuação.

A partir de 1930, o Brasil viveu uma crise econômica e o esgotamento do quadro político da República Velha. A União passou a realizar um movimento de centralização do poder, com um “aparelho estatal centralizado e com maior poder de interferência nas questões de ordem econômica de caráter nacional, em detrimento dos Estados, que perderam a capacidade de sustentar com recursos próprios a crise” (Lopreato, 2002, p. 21). o crescimento do poder de regulação do governo central¹², um rearranjo das forças políticas, mas como

¹⁰ “Os estados de menor poder econômico, com autonomia restrita, buscaram a articulação com a esfera federal em troca de apoio político e usaram a liberdade de ação de modo a preservarem o pacto de poder local. A descentralização manteve, em linhas gerais, o modelo de relações entre o governo central e os estados. (...) A prevalência de um sistema de negociação envolvendo entes isolados, sem planos intermediários de negociação, restringiu os espaços de discussão de interesses comuns, propensos a gerar normas voltadas a enfrentar a desigualdade regional. O que restou foi o caminho de arranjos políticos fragmentados, de troca de favores por inserções pontuais no orçamento federal, marcado por relações bilaterais, União <-> Estados, análogas às existentes no Império” (Lopreato, 2022, p.9-10).

¹¹ O dispositivo nasce da primeira e única reforma da Constituição de 1891, em seus momentos finais, no ano de 1926. Trata-se de um momento em que a República está em crise diante do conflito entre as oligarquias nacionais. Provavelmente, a possibilidade de intervenção foi ampliada em razão das experiências de conflito interno, tais como: Revolta Armada (1891-1894), Guerra dos Canudos (1896-1897) e Revolução Federalista (1893-1895). Contudo, apesar desta hipótese, a presente investigação não irá se aprofundar sobre a instituição do art. 6º da Constituição da Primeira República, estabelecido nos seguintes termos: “O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo: (...) II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionais: (...)a) a forma republicana”.

¹² Como destacado pelo autor: “A expansão do governo central, apesar de restringir a liberdade de ação dos entes subnacionais, conservou os mecanismos federativos da República Velha. (...)” (Lopreato, 2022, p.11). Houve uma redefinição dos canais de acesso e influência dos interesses do estado com o poder central. O estado ampliou o



defende Lopreato (2022, p.11), as alterações significativas não romperam com a configuração de elementos centrais do arranjo federativo. Do ponto de vista fiscal, há uma tímida tendência de ganho de participação dos governos subnacionais na evolução de suas receitas tributárias. A arrecadação majoritária permanece com a União desde a Constituição de 1891, mesmo que tenha apresentado tímidos avanços distributivos nas Constituições de 1934 e 1937. Como afirma Francisco Lopreato, “a nova estrutura tributária continuou a privilegiar as burguesias regionais e a garantir a capacidade financeira dos donos do poder”¹³ (Idem, p.14).

A partir do fim da era Vargas, há um retorno ao caminho da descentralização, e um redimensionamento do federalismo, “com os estados recuperando a energia e a autonomia de ditarem os próprios percursos até o retorno da centralização com o advento do regime militar” (Lopreato, 2022, p.5).

Posteriormente, a Constituição de 1946 não buscou reconfigurar ou alterar elementos basilares das relações federativas. Manteve-se o poder de barganha federal nas diferentes arenas decisórias. O sistema tributário manteve-se praticamente o mesmo, mas a participação estadual na receita tributária cresceu de 1947 em diante, fazendo com que os estados alcançassem um papel estratégico no arranjo federativo brasileiro. A região sudeste foi muito beneficiada pela concentração da atividade econômica, portanto, tendo bastante destaque na arrecadação, consolidando, para Lopreato, a assimetria econômica e o sentimento de iniquidade da autonomia estadual entre os membros da federação (2022, p.18).

Já durante o regime militar, houve uma ruptura e uma nova etapa no federalismo brasileiro, com uma intensa centralização tributária, alteração das relações com governos subnacionais e uma grande perda na autonomia dos entes subnacionais, principalmente no controle de seus gastos públicos (e um crescimento dos impostos federais) e pela nomeação de governadores. A barganha não se alterou estruturalmente, mas somente ao volume de recursos disponíveis à União para realizá-la, assim como a desigualdade, a dependência de alguns estados por transferências constitucionais.

Portanto, desde a Constituição de 1988, o pacto federativo proposto revela tensões quanto à organização e distribuição do poder político entre os entes federativos e à distribuição de recursos financeiros entre eles. Estes dois fatores contribuem significativamente para a desigualdade federativa. É a partir deste quadro de desigualdade federativa que será analisada a situação do pacto federativo brasileiro pós-1988 a seguir.

Utilizaremos, nesta seção, o conceito de Federação e não Federalismo ou Pacto Federativo para analisar o modelo brasileiro. Para Preston King (1982, p. 77), Federação é um “arranjo institucional que incorpora unidades regionais no processo decisório em bases asseguradas constitucionalmente”. O termo Federação permite que seja feita uma análise política-institucional englobando o Direito Constitucional, que delimita e distribui o poder político, e o processo decisório, caracterizado por como os “negociação em torno de interesses e preferências dos entes subnacionais e destes com o governo central” (Júnior, 2006, p. 8).

O estudo da Federação se demonstra mais adequado para o debate que envolva a divisão de poder; a realidade fática de cada ente subnacional, considerando a sua situação

comando da definição da política econômica, por exemplo, criou mecanismos de enfrentamento da crise de 1929; assim, os estados cederam poder à esfera federal, também fragilizados financeiramente (Idem, p.11).

¹³ A título de complementação, não havia política específica de repartição de receitas, por meio de um sistema de partilha: “os estados de renda elevada (...) concentraram parcela expressiva da receita tributária, enquanto as outras unidades, com baixa capacidade tributária, continuaram dependentes de transferências *ad hoc* e de gastos do governo central”. Isso faz com que as unidades de menor poder econômico ficavam como reféns e submissas à vontade do centro, em razão da necessidade de trocar favores políticos por acesso a recursos (Lopreato, 2022, p.14:16).





política, econômica/fiscal, geográfica, social; e o papel do Estado a partir do Direito Constitucional moderno¹⁴. Para Azambuja, os Estados estão unidos por uma Constituição, não havendo o direito de secessão e sendo as decisões dos órgãos centrais obrigatórias a todos os membros (1971, p. 369).

A tese defendida por Riker (1964) é de que as federações estáveis criadas nos séculos XIX e XX derivam do modelo estadunidense, em que houve uma barganha racional entre políticos equipotentes, com independência clara dos Estados e sua representação política nas instituições centrais. Tal modelo não se compara com a experiência brasileira, pois não se vislumbram os mesmos componentes, a começar pela inexistência de ameaça militar ou a ameaça portuguesa quando da emergência do federalismo brasileiro de fato em 1889 (Arretche, 2001). Na Constituinte de 1824, como já dito, iniciam-se os primeiros traços de federalismo, já haviam claras manifestações de que as condições de barganha eram muito desiguais. Como exemplo, a autora revela que o Império atuava diretamente para que o partido indicado pelo Imperador.

Já para Kenneth Wheare (1953), o Brasil não seria uma federação¹⁵, dado que o funcionamento das instituições políticas centrais permite que exista uma subordinação dos governos regionais. No Brasil, as Câmaras Municipais e as Assembleias Legislativas Estaduais trabalham de forma independente do Congresso Nacional. O Congresso é o único que detém competência para emendar a Constituição Federal, sem a possibilidade de ratificação dos Estados, demonstrando que não existe essa coordenação ou representação política nas instituições centrais. De outro modo, os Estados não possuem poder de veto na aprovação de uma lei federal, por exemplo, fazendo com que o Congresso Nacional detenha a última palavra, subordinando assim aos poderes locais. Além disto, somente a definição de competências entre as instituições políticas, para o autor, não é suficiente para garantir a efetiva independência entre os níveis de Governo.

Por fim, o que se percebe é que há muitas diferenças não somente da classificação, mas no aspecto da intencionalidade entre o federalismo norte-americano e o brasileiro: na origem, um formato que objetivou a união a partir de estados independentes, deixando poderes residuais aos estados federados, quando no Brasil, a intencionalidade foi administrar os conflitos existentes entre poderes regionais das elites e o poder central, de forma que o primeiro modelo federativo brasileiro foi centralizador; no impacto político, na visão de Stepan (1999), o Brasil possui uma estrutura mais restritiva à representação dos cidadãos em uma análise empírica em comparação a outros países, como o próprio Estados Unidos. Com relação à barganha na origem, a autonomia na cessão dos poderes das Treze Colônias para a autoridade central, como visto, gerou uma barganha racional (Riker, 1964), enquanto no Brasil, a desigualdade federativa é um elemento preponderante para a análise de como funciona a barganha federativa na atualidade, como será verificado na seção seguinte.

¹⁴ Será utilizado o marco do Direito Constitucional Moderno pois é a partir dele que a Constituição fixa elementos importantes do Estado Moderno, tais como forma de Estado, forma de Governo, modo de aquisição e exercício do poder, estabelecimento de seus órgãos, limites da autonomia dos entes subnacionais, papel da União na consecução dos princípios e objetivos do país.

¹⁵ Ivo Duchacek (1970) e Preston King (1982) afirmam que a origem de todas as federações estaria na ameaça externa ou no desejo de expansão militar, características que não estão presentes no processo de formação da federação brasileira. Para Stepan (1999), nenhum Estado-nação com as mesmas características institucionais derivadas do federalismo norte-americano tornou-se uma democracia estável, porque o motivo que uniu as Treze Colônias não se repetiu em outras federações. Como já mencionado na seção 1, a construção do federalismo brasileiro, em contexto latinoamericano e, sobretudo, colonial, foi bem diferente, a partir de uma realidade própria de democracia, separação de poderes, sistema de freios e contrapesos e institucionalismo.





3 O FEDERALISMO ENTRE A DEMOCRACIA E A BARGANHA

A ideia inicial de uma República Federativa, apesar de trazer o ideal popular, busca restringir sua atuação em prol da promoção de estabilidade. Em se tratando da distribuição de poder político, um elemento fundamental na caracterização do federalismo, fala-se exatamente da atuação de chefes do executivo em seus níveis (prefeitos e governadores, além do presidente da república), e representantes do legislativo (vereadores e deputados). Em outras palavras, a representação está ligada intrinsecamente ao pensamento contemporâneo a respeito do Estado Moderno.

Contudo, no que tange à repartição de competências federativas, por exemplo, à instituição e efetivação de políticas públicas (especialmente de direitos sociais, fala-se da relação destes atores políticos com as instituições, em que pode ser observada a barganha federativa ou não. Nesta seção, discutiremos o contexto real da federação brasileira, abordando a relação entre as desigualdades dos entes federados no Brasil e a barganha federativa.

Um primeiro ponto é, como já defendido na seção anterior, no assunto competências tributárias e fiscais, o Brasil se apresenta com uma *centralização de competências na União* e uma pequena capacidade de arrecadação e autonomia financeira por parte dos Estados para cumprir com a complexidade de suas novas atribuições pós 1988, ainda que em alguns períodos haja pequenas alterações, mas que não alteram o quadro geral que permanece ainda hoje de forma geral. Assim, a desigualdade regional e as diferenças de receitas tributárias disponíveis per capita constituem traços perenes do federalismo brasileiro (Lopreato, 2022).

Isto significa que o federalismo brasileiro denota uma certa dependência dos estados em relação à União, seja porque ela detém diversas competências do ponto de vista do planejamento de diversas políticas, principalmente as políticas sociais, seja pelo maior volume de impostos arrecadados ser de sua alçada. Assim, embora exista uma centralização fiscal, no que se refere a competências e atribuições, há uma *descentralização na implementação de políticas sociais*. Para Marta Arretche (2000), trata-se de um novo contexto instituído a partir da Constituição de 1988, de forma diferente ao cenário existente até então, com a retomada das eleições diretas para todos os níveis de governo, a descentralização fiscal em relação ao período anterior¹⁶ e a definição dos municípios como entes federativos autônomos.

Até porque não se trata somente do modelo federativo adotado pela Constituição, já alterada por inúmeras emendas constitucionais desde então¹⁷. Trata-se também do modelo de Estado e sua obrigação com as políticas públicas (principalmente sociais). Após 1988, há grande descentralização setorial, uma ampliação do papel dos governos subnacionais em tais políticas, assim como um fortalecimento do controle pela União, notadamente na parte do planejamento e direcionamento de verbas públicas - o que será denominado de centralização acompanhado de coordenação federativa (Franzeze, 2010, p. 50).

Um segundo ponto que é preciso abordar é sobre o modelo de federalismo adotado pelo Brasil. A Constituição oscila textualmente entre uma federação descentralizada, o que pode

¹⁶ Apesar de hoje existir uma grande descentralização fiscal, comparando-se com o contexto anterior a 1988, defende-se na presente pesquisa que, em termos financeiros, a União ainda conta com o maior volume de arrecadação. Por isto, a relação de certa subordinação dos estados em relação à União parece muito clara, tanto do ponto de vista de volume de recursos arrecadados, como pelo fato de que cabe à União o planejamento de diversas políticas sociais.

¹⁷ Pelo menos até 2010, 42% das emendas constitucionais aprovadas afetam diretamente aspectos do federalismo brasileiro (Franzeze, 2010, p.49).





levar a um arranjo que favoreça competições, mas de outro lado, prevê responsabilidades compartilhadas em uma série de atribuições que, na prática, direcionam para uma necessária cooperação. Há um grande desafio de manter o equilíbrio entre descentralização, lealdade e unidade, isto é, com condições de os entes exercerem suas atribuições com autonomia, no limite de não prejudicar as outras unidades, e ainda assim, cooperar com os demais entes sempre que possível. O objetivo maior é a busca de um desenvolvimento nacional equilibrado e uma proteção dos interesses comuns.

Um terceiro ponto é a relação entre federalismo e democracia, muito bem discutida por Alfred Stepan (1999). Para o autor, a democracia é fundamental para consolidar o federalismo, seja porque assegura a autonomia das unidades territoriais frente ao governo central, seja porque só a democracia constrói os sistemas constitucional, legislativo e judiciário autônomos, “como se exige em uma federação proposta por Dahl” (Stepan, 1999, p.1). Serão analisados a seguir os elementos que formam a desigualdade federativa, do ponto de vista fiscal, de atribuições e de representação, e depois, no que consiste a barganha federativa no Brasil.

No Brasil, a grande descentralização fiscal e de atribuições, principalmente no que tange às políticas públicas - a exemplo notório em saúde e educação - foi uma tentativa do Constituinte de 88 de buscar uma maior democratização, como resposta aos períodos autoritários anteriores (Franzeze, 2010, p. 89). Fundamental lembrar que foi somente a partir de 1988 que os municípios (hoje em grande número) foram entendidos como entes federativos de fato, tornando ainda mais descentralizada a atuação em políticas sociais.

Após 1988, a União passa a contar com menos recursos em relação aos períodos anteriores em razão da nova distribuição tributária. Fato que ilustra muito bem este panorama é a altíssima dívida dos estados com relação à União em constante crescimento - um problema que carece de solução estrutural há muitos anos no Brasil¹⁸. Os estados ficam continuamente entre o comprometimento de suas receitas com servidores e a adoção de posturas para atração de empresas em seus territórios, muitas vezes renunciando a um valor significativo de impostos¹⁹ ou até mesmo a ter uma postura competitiva - quando não predatória - com outros estados neste mesmo objetivo. É possível que, após a implementação da Reforma Tributária - Emenda Constitucional nº 132/2023 - a Guerra Fiscal atenuar este quadro, ou pelo menos exista maior transparência na concessão de benefícios dos estados a empresas, mas dependerá fortemente de como será realizada sua regulamentação.

Os municípios, por sua vez, dependem dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o que na verdade, prejudicou os municípios de médio porte, por possuírem demandas mais complexas do que os municípios pequenos e com menor capacidade de arrecadação própria do que as capitais (Franzeze, 2010).

O grande rol de competências comuns entre as três esferas de governo trazidas nos artigos 23 e 24 da Constituição (isto é, nas políticas exceto saúde, educação e assistência social, cujas competências dos entes são bem delineadas²⁰) parece sinalizar que a cooperação seria o

¹⁸ A dívida consolidada líquida dos estados perante a União somam valores muito altos. O Tesouro Nacional informa que, somente até 2023, por exemplo, a dívida do estado de São Paulo totalizou R\$ 293,47 bilhões, do Rio de Janeiro, R\$ 166,13 bilhões e o de Minas Gerais, R\$ 154,91 bilhões (Brasil, 2024a).

¹⁹ Incentivos Fiscais estimados somaram R\$ 232,5 bilhões em ICMS somente em 2023 (Mortari, 2023).

²⁰ Excepcionalmente, há decisões no Supremo Tribunal Federal que apontam para uma ampliação de autonomia dos estados e municípios mesmo em assuntos ligados à saúde, educação e assistência social. Como exemplo, a decisão liminar proferida pelo então ministro Ricardo Lewandowski na ADPF nº 770 autorizou estados e municípios a importarem e distribuírem vacinas contra a Covid-19 no contexto da Pandemia e em uma conjuntura de eventuais lacunas ou omissões do governo federal, como por ele relatado. Nesta decisão, o termo “federalismo cooperativo” ou “federalismo de integração” foi utilizado para compreender que estados e municípios “são investidos do poder-dever de empreender as medidas necessárias para o enfrentamento da emergência sanitária”



comportamento mais adequado para solução de problemas práticos e organização das políticas públicas. Porém, como a Constituição apenas enumera as competências, mas não indica de que formas a cooperação pode ser realizada, na prática, combinada com a crise fiscal anteriormente apontada, isto pode gerar um ambiente mais favorável à competição. Ou, em outras ocasiões, à omissão de um ou mais esferas de governo com relação a determinada política pública, prejudicando a sociedade em última análise.

Neste sentido, uma questão importante para a análise do contexto atual da federação brasileira, considerando a desigualdade federativa e o poder de barganha, é que não há mecanismos constitucionais adequados para o estímulo da cooperação entre os entes federativos. A distorção de representação política das unidades subnacionais é um fator colaborativo para o problema - há um grande número municípios e a representação destes entes não se encontra equilibrada no espaço legislativo federal, apenas em maior proporção são os estados. Com isto, falta espaço de participação e de visibilidade na esfera legislativa e executiva federal dos problemas vivenciados pelos municípios.

Em complementação, se a União é a maior arrecadadora de impostos e os estados e municípios dependem, em parte, da arrecadação dos impostos de sua competência, mas para execução de políticas sociais e investimentos em infraestrutura, do repasse de verbas da União, há uma subordinação política e fiscal entre estes entes de alguma forma. De outro lado, o grande número de competências compartilhadas denota um quadro em que estados e municípios dependam da relação que abastecem com o governo federal para subsidiar a execução de tais políticas, caso exista a vontade política (já que são competências *compartilhadas*), ou simplesmente podem adotar uma postura de acomodação, amparando-se no discurso de que não há condições econômicas para fazê-lo.

Em outras federações, algumas características da formação do Estado podem contribuir para a desigualdade federativa, como diferenças étnico-culturais, distribuição de renda, mas no Brasil, os elementos preponderantes desta desigualdade são a acomodação das elites (em seus antecedentes a 1988, já abordado na seção anterior) e as diferenças regionais (sociais e de representação). Do ponto de vista institucional, estão a distribuição de competências e atribuições entre os entes e a arrecadação fiscal, combinada com a distribuição de recursos entre eles. É neste cenário que a barganha é uma ferramenta utilizada para buscar contornar o prejuízo fiscal ou de amparo econômico que os entes federativos em menor destaque político sofrem.

Buscando compreender melhor do que falamos quando abordamos barganha, tal conceito pode significar a instabilidade da federação ou a acomodação desigual de interesses (o que aprofunda ou diminui a desigualdade entre os entes), vantagens a elites, ou distribuição de recursos ou outros incentivos a regiões menos favorecidas ou mais vulneráveis, por exemplo.

Neste sentido, Jon Elster (1989) compreende dois elementos fundamentais para uma federação: a ação coletiva e a cooperação. Para ele, a união de uma federação, por exemplo, necessita da cooperação social. Assim, a barganha pode ou não contribuir para uma situação de cooperação, a depender de como ela é realizada. A cooperação ocorre quando o resultado seja

(Brasil, 2020). Em sentido análogo, ver a ADI nº 6341, em discussão sobre medidas sanitárias de combate à epidemia internacional, de relatoria do ministro Marco Aurélio, e ainda ADPF nº 672, de relatoria do ministro Alexandre de Moraes, que versa sobre competências dos estados em implementar medidas sanitárias previstas na Lei nº 13.979/2020 para enfrentamento à pandemia de Covid-19. Um panorama bem detalhado sobre o tema é apresentado por Godoy e Tranjan (2021) que concluem a partir de um estudo empírico que, antes da pandemia, o Supremo tinha um entendimento minoritário pela descentralização, mas que durante a pandemia, tornou-se o entendimento majoritário, mesmo que ocorra continuamente o movimento pendular entre descentralização e centralização.



melhor que uma situação de anarquia, quando não permita aproveitadores e quando ninguém termina explorado²¹. A barganha ocorre a partir da desigualdade federativa, influenciando para que a partilha dos benefícios ou incentivos nem sempre ocorra de maneira racional, mas sim em um jogo de interesses dos entes federados. Tal elemento acrescenta uma complexidade ainda maior no processo decisório, o qual deveria prezar pelo bem comum, a construção de políticas direcionadas para os mesmos objetivos da república e uma ação coordenada que represente a atuação de cada ente federativo em prol de seus interesses, sem que esta abordagem signifique um comportamento predatório ou competitivo entre eles.

CONCLUSÃO

A federação define-se na realidade mais pela orientação constitucional e pelos arranjos realizados em torno das desigualdades, e de como os interesses são movimentados pela barganha realizada entre os entes federativos. O pacto federativo brasileiro, como visto, alcançou vários formatos desde a sua origem, mas em todos eles, de formas diferentes e em vários níveis, acomodando as diferenças, conflitos e os interesses regionais e das elites.

A organização e distribuição do poder político entre os entes federativos e a distribuição de recursos financeiros entre eles assumiu um modelo dual após a Constituição de 1988, com uma descentralização administrativa da União, mas a centralização da maior parte de arrecadação (ainda que menor, se comparado aos modelos propostos pelas Constituições anteriores), uma distribuição de recursos públicos que continuamente não seguem um modelo racional e distributivo e do planejamento de políticas públicas. Assim, há mais centros de poder desde então, com os estados possuindo maior poder de representação nas decisões de âmbito nacional, mas ainda dependentes de repasses de recursos da União, assim como os municípios, em maior número, mas onde os problemas do cotidiano são mais percebidos com a sociedade.

Uma questão importante a se pensar o presente e o futuro da federação brasileira é como os poderes do Estado e as instituições vão se posicionar frente às posturas competitivas ou cooperativas dos entes subnacionais. Desde a pandemia de Covid-19, o Supremo Tribunal Federal tem adotado decisões que buscam um estímulo pelo federalismo cooperativo, mas que não resolvem na origem a desigualdade federativa no âmbito fiscal e no âmbito de planejamento e de decisão de direcionamento de recursos. Ainda mais se considerarmos a grande participação do Congresso Nacional no orçamento federal desde 2018, assim como, de forma geral, o aumento do montante destinado a emendas parlamentares, ainda que com algumas oscilações (Brasil, 2024b), e o extinto orçamento secreto, que também movimentava altas quantias, nem sempre de forma racional, mas por meio do mecanismo de barganha.

O presente e o futuro da federação brasileira dependerão se haverá disposição e interesse político para realizar reformas constitucionais que busquem direcionar ou incentivar práticas cooperativas entre os entes federados, de forma a minimizar a desigualdade federativa entre os entes. Um bom passo, sem dúvida, pode ser a Reforma Tributária, aprovada em 2023, mas ainda dependente de regulamentação. A reforma certamente, será um bom início para um novo capítulo da federação, sobretudo do ponto de vista da desigualdade fiscal.

REFERÊNCIAS

²¹ Ainda assim, ressaltamos a observação de José Deocleciano Júnior, para quem “considerar as federações como grandes conjuntos de indivíduos que estão submetidos a um jogo cooperativo e não-cooperativo pode extrapolar um pouco a perspectiva elaborada por Elster, cujo material empírico enfoca a relação entre sindicatos e patrões nas negociações em torno de salários e benefícios” (2006, p. 89).





AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil*. Michigan: University of Michigan Press, 2001.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo Em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, nº 2, jun/2004, p. 17-26.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. *São Paulo Em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, nº 4, 2001, p. 23-31.

ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Fapesp, 2000.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre: Globo, 1971.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição invertida: a Suprema Corte Americana no combate à ampliação da democracia. *Lua Nova*, São Paulo, p. 107-134, 2013.

BRASIL. Tesouro Nacional. *Visão Integrada das Dívidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*. Tesouro Nacional Transparente, 01.04.2024a. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios>, acesso em: 25.abr.2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Maior parcela das emendas parlamentares ao Orçamento é destinada à saúde e a transferências a municípios*. Câmara dos Deputados, 25.mar.2024b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1046785-maior-parcela-das-emendas-parlamentares-ao-orcamento-e-destinada-a-saude-e-a-transferencias-para-municipios/>, acesso em: 25.abr.2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Liminar Monocrática. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 770*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 18.dez.2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345314162&ext=.pdf>, acesso em: 23.abr.2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672-DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 13.out.2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 29.out.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341-DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator para acórdão: Ministro Edson Fachin 15.abr.2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 13.nov.2020.

BRASIL. *Constituição de 24 de fevereiro de 1891*. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm, acesso em: 13.04.2024.

BRASIL. *Constituição de 25 de março de 1824*. Constituição Política do Imperio do Brazil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm, acesso em: 13.04.2024.





BRASIL. *Lei nº 16, de 12 de Agosto de 1834*. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html>, acesso em: 13.04.2024.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem e teatro das sombras*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

DAHL, Robert. Federalism and the democratic process. *Nomos*, nº 25, p. 95–108, disponível em: <http://www.jstor.org/stable/24219361>, acesso em: 20.04.2024.

DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX*. São Paulo: Globo, 2005.

DUCHACEK, Ivo D. *Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics*. Santa Barbara: Holt, Rinehart and Winston Inc, 1970.

ELAZAR, Daniel J. *Exploring Federalism*. Alabama: University of Alabama Press, 1987.

ELSTER, Jon. *The cement of society: a study of social order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. 210f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

GODOY, Miguel Gualano de; TRANJAN, Renata Naomi. Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 19, 2023.

GREENE, Jack. Reformulando a identidade inglesa na América britânica colonial: adaptação cultural e experiência provincial na construção de identidades corporativas. *Almanack Braziliense*, n. 4, p. 5-21, 2006.

HAMILTON, Alexander; JAY, John, MADISON, James. O Federalista. In.: WEFFORT, Francisco. *Os Pensadores*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

JÚNIOR, José Deocleciano de S.S. *Federação, desigualdade federativa e barganha no Brasil e no Canadá nas décadas de 1980 e 1990*. 2006. 222f. Tese (Pós-graduação sobre as Américas) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

KING, Preston. *Federalism and Federation*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1982.

LANE, Jan-Erik; ERSSON, Svante. *The new institutional politics: performance and outcomes*. London: Routledge, 2003.

LOPREATO, Francisco Luiz C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. *Economia e Sociedade*, Campinas, nº 31(1), p. 1-41.





MAINWAIRING, Scott. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MANIN, Bernad. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MORTARI, Marcos. *Incentivos dos estados com ICMS devem chegar a R\$ 232,5 bilhões em 2023*. Infomoney, 31.07.2023. Disponível em:

<https://www.infomoney.com.br/politica/incentivos-dos-estados-com-icms-devem-chegar-a-r-2325-bilhoes-em-2023/>, acesso em: 24.abr.2024.

NEVINS, Allan; COMMAGER, Henry Steele. *A Short History of the United States*. 5ª ed. New York: Alfred A Knopf, 1968.

OSTROM, Vicent. Can federalism make a difference? *Publius - The journal of federalism*, Oxford, nº 3, v. 3, p. 197-238.

RIKER, William H. *Federalism, Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

RIKER, William H. Federalism. In: GREENSTEIN, F. and POLSBY, N. (ed.). *Handbook of Political Science*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, v.5, 1975.

RHODE ISLAND ESTÁ CERTA! In.: VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. *Os antifederalistas: o outro lado do debate constitucional estadunidense*. p. 199 – 200. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, nº 2, 1999, p. 197-251.

SOUZA, Celina. Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. *BIB*, São Paulo, nº 65, 1º semestre de 2008, p. 27-48.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política* (Dossiê Federalismo), Curitiba, nº 24, jun/2005.

SOUZA, Celina. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do Federalismo e da descentralização. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, nº 3, 1998.

VITULLO, Gabriel; CUNHA FILHO, Clayton. *Os antifederalistas: o outro lado do debate constitucional estadunidense*. p. 303 – 308. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

WHEARE, Kenneth C. *Federal Government*. Nova York: Oxford University Press, 1953.

WOOD, Ellen Meikisins. *Democracy against Capitalism: renewing historical materialism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

