



## O FEDERALISMO BRASILEIRO SOB A ÓTICA DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS: UMA GUINADA AO MODELO COERCIVO

BRAZILIAN FEDERALISM FROM THE PERSPECTIVE OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS: A TURN TOWARDS THE COERCIVE MODEL

Christiane Curvinel Queiroz

Doutora e Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Graduada em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba. Especialista em Direito Constitucional, Direito Público e Direito Penal e Processual Penal. Servidora pública federal lotada no Ministério Público Federal em Ponta Grossa/PR. Professora Colaboradora no Departamento de Direito Processual da Universidade Estadual de Ponta Grossa.

E-mail: christianequeiroz75@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5104-2137>

Lucia Cortes da Costa

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-doutorado na Universidad Autónoma de Barcelona. Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Graduação em Direito pela Faculdade Educacional de Ponta Grossa. Professora associada da Universidade Estadual de Ponta Grossa no Programa (mestrado e doutorado) em Ciências Sociais Aplicadas e na graduação em Serviço Social. Participante do GT Seguridad Social - CLACSO. Bolsista Produtividade em Pesquisa - CNPq. Foi avaliadora do INEP - MEC, na área do Serviço Social. Diretora da Editora UEPG - 2013-2018.

E-mail: cortesluci@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8244-6537>

Como citar: QUEIROZ, Christiane Curvinel; COSTA, Lucia Cortes da. O federalismo brasileiro sob a ótica das relações intergovernamentais: uma guinada ao modelo coercivo. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 20, n. 3, p. 68-81, dez. 2025. DOI: 10.5433/1980-511X.2025.v20.n3.49173. ISSN: 1980-511X.

Recebido em: 18/10/2023

Aceito em: 23/04/2025

**Resumo:** O artigo aborda o arranjo do federalismo, com foco nas relações intergovernamentais e seus mecanismos de ajustes ou descontinuidades, na conjuntura do século XXI. O estudo de abordagem qualitativa e caráter exploratório está alicerçado na pesquisa bibliográfica, norteada pelo referente teórico do neoinstitucionalismo histórico. Para tanto, estrutura-se, inicialmente, com a abordagem conceitual do federalismo sob a ótica das relações intergovernamentais. Na sequência, discorre sobre o arranjo do federalismo no Brasil, com foco nas transformações ocorridas no âmbito das relações entre os entes federados, com o abandono do caráter cooperativo para a assunção de um viés coercivo por parte do ente federal. Conclui, assim, que momentos de conflitos e negociações são inerentes ao próprio arranjo do federalismo e a forma como são operacionalizados pode afetar a própria estabilidade do arranjo político que demanda o reconhecimento da autonomia dos entes federados, nas suas diversidades, em prol da unidade da nação.

**Palavras-chave:** federalismo; relações intergovernamentais; coercivo.

**Abstract:** The article deals with the arrangement of federalism, with a focus on intergovernmental relations and their mechanisms of adjustment or discontinuity, in the 21st century context. The study, which has a qualitative approach and is exploratory in nature, is based on bibliographical research, guided by the theoretical reference of historical neoinstitutionalism. To this end, it is initially structured with a conceptual approach to federalism from the perspective of intergovernmental relations. It then discusses the arrangement of federalism in Brazil, with a focus on the transformations that have taken place in the context of relations between the federal entities, with the abandonment of the cooperative character and the assumption of a coercive bias on the part of the federal entity. It thus concludes that moments of conflict and negotiation are inherent to the very arrangement of federalism and the way in which they are operationalized can affect the very stability of the political arrangement that demands the recognition of the autonomy of the federated entities, in their diversity, for the sake of the unity of the nation.

**Keywords:** federalism; intergovernmental relations; coercive.

## INTRODUÇÃO

A adoção da forma federativa de divisão do poder político territorial, em regra, decorre da congregação em uma nova nação das unidades constitutivas até então separadas, norteada pela ideia do *come together*, quando se prestigia a dimensão da autonomia ou com vistas a reorganizar um país até então unitário, ou pela ideia de *hold together* quando prevalece o objetivo de integração (Stepan, 1999). Ainda, há casos onde os dois processos são combinados na constituição da nação.

É certo que o arranjo do federalismo difundiu-se para várias partes do mundo<sup>1</sup>, em modelos similares a outras nações ou adaptados em consonância com as realidades políticas, econômicas, sociais, étnicas e culturais de cada nação. Autores como Burgess (1993); Obinger, Leibfried e Castles (2005); Anderson (2009) e Benz; Broschek (2013) afirmam que há uma variedade de arranjos de federalismo ou formas distintas de divisão do poder e organização das partes que compõem uma determinada nação, os quais diferem entre si porque são resultado de trajetórias históricas distintas.

Ao mesmo tempo, a abordagem do neoinstitucionalismo histórico<sup>2</sup>, em especial nas construções teóricas de Steinmo, Thelen e Long-Streth (1992); Pierson (1995, 1996, 2000, 2004) e Immergut (2007), nos ajuda a compreender que atributos do arranjo do federalismo, em análise com outras variáveis políticas e em determinados contextos territoriais e históricos, são capazes de influenciar interesses, preferências e estratégias dos tomadores de decisões políticas, além de fazer surgir novos atores institucionais capazes de deflagrar um tipo de “armadilha da decisão conjunta” (Scharpf, 1998) na consecução dos interesses comuns da nação.

E uma das vertentes de análise do arranjo federativo expressa-se na compreensão das relações intergovernamentais que podem ser compreendidas, com suporte na lição de Elazar (1987, p. 50), como um “importante corpo de atividades ou interações ocorrendo entre unidades governamentais de todos os tipos e níveis dentro do sistema federal”.

No Brasil, a adoção do modelo federativo data da proclamação da república e, foi resultado de uma decisão política voltada para acomodar as “heterogeneidades constitutivas”, de que trata Abrucio (2005), enquanto expressão da extensa dimensão e diversidade territorial brasileira, além das diferenças políticas e sociais entre as regiões do país decorrentes do próprio processo colonizador.

O federalismo brasileiro, desde a sua implantação, num processo de *path dependence*, foi pautado por longos períodos de manutenção dos arranjos de distribuição de poder, com alterações pontuais que tiveram o caráter de acomodação do arranjo federativo ante as condições econômicas e políticas vivenciadas em determinadas conjunturas do país e em momentos disruptivos na relação intergovernamental com severo caráter centralizador e de quebra da autonomia dos entes subnacionais (governo ditatorial), porém sem superar a marca da assimetria regional.

A promulgação da Constituição Federal de 1988, com a configuração triádica federativa por meio da elevação dos municípios à categoria de entes federados; a salvaguarda constitucional à autonomia dos governos subnacionais; a descentralização formalmente simétrica das competências administrativas dos entes subnacionais, em especial na gestão das políticas sociais, fizeram com que o arranjo do federalismo se tornasse uma peça-chave para compatibilizar a autonomia dos governos subnacionais com o caráter descentralizador na provisão das políticas sociais, a despeito da grande disparidade nas capacidades fiscais dos entes subnacionais.

Este artigo tem como objetivo realizar uma análise exploratória sobre o arranjo do federalismo, com foco nas relações intergovernamentais e seus mecanismos de ajustes ou descontinuidades, no século XXI. O estudo de abordagem qualitativa está alicerçado na pesquisa bibliográfica, norteada pelo referente teórico

1 Segundo Elazar (1987) quase 40% da população mundial vive em instituições formalmente federais e um terço em estados que adotam algum arranjo federativo. Anderson (2009), na mesma linha, indica 28 países que adotaram a forma federativa.

2 Expressão cunhada pelos autores Steinmo, Thelen e Long-Streth (1992) na obra “Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis”.

do neoinstitucionalismo histórico. Para tanto, estrutura-se, inicialmente, com a abordagem conceitual do federalismo sob a ótica das relações intergovernamentais. Na sequência, discorre sobre o arranjo do federalismo no Brasil, com foco nas transformações ocorridas no âmbito das relações entre os entes federados, com o abandono do caráter cooperativo para a assunção de um viés coercivo por parte do ente federal. Conclui, assim, que momentos de conflitos e negociações são inerentes ao próprio arranjo do federalismo e da forma como são operacionalizados pode afetar a própria estabilidade do arranjo político que demanda o reconhecimento da autonomia dos entes federados, nas suas diversidades, em prol da unidade da nação.

## **1 O FEDERALISMO: UMA ABORDAGEM INSTITUCIONAL SOB A ÓTICA DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS**

Na reflexão sobre o que é uma federação e por que um país adota tal modelo de divisão política territorial faz-se necessário pontuar que não há conceito único sobre federação; mas formas de abordagem analítica. Para alguns autores, a análise do que seja federação operacionaliza-se pela dicotomia entre estados federados e unitários, ainda que se mostre limitada dada a ausência da perspectiva de escala gradual.

Para Burgess (1993) há uma distinção conceitual entre federação e federalismo, sendo a federação um tipo de arranjo institucional distinto dos demais modelos adotados pelas nações, dada a incorporação pelo governo nacional de unidades regionais distintas nos processos decisórios, por força de previsão normativa constitucional. Trata-se de uma forma organizacional de divisão da autoridade política do Estado-nação que prestigia o valor da diversidade; este sim um conceito de valor que expressa o federalismo. Nesse sentido, o federalismo é abordado como um conceito de valor ou percepção ideológica que recomenda a compatibilização dos valores, crenças e interesses distintos em prol de atingir a unidade federativa na diversidade dos entes, por meio de processos decisórios e compromissos comuns a todos os entes envolvidos.

Atribui-se à Constituição dos Estados Unidos da América, aprovada em 1787, o marco inaugural do federalismo democrático moderno, fundada na concepção teórica de Hamilton, Madison e Jay (2003), na obra “O Federalista”, de que os estados confederados deveriam abrir mão de suas soberanias em prol da manutenção de suas autonomias e capacidade de autogoverno, com a finalidade de constituir um governo nacional e único, este sim soberano, porém com poderes limitados por uma constituição escrita, elevada à categoria da base jurídica do Estado federativo.

Tal modelo foi adotado por outros países em arranjos federativos que sofreram variações em razão da trajetória histórica, cultural, intelectual, social, econômica e política de cada nação. Autores como Burgess (1993), Anderson (2009) e Benz e Broschek (2013), dentre outros, asseveraram que há uma variedade de arranjos de federalismo, cuja natureza revela-se bastante dinâmica, uma vez que estão sujeitos a constantes pressões por mudanças incrementais ou até mesmo disruptivas, a depender do momento político, econômico e social de cada nação, ao mesmo tempo em que se evidencia a capacidade institucional de acomodar tais conflitos e tensões, de forma parcial ou integral.

A adoção desse modelo de divisão do poder político implica no reconhecimento da existência de heterogeneidades constitutivas de uma nação, expressas por importantes fatores multidimensionais como diversidades étnicas, sociais, econômicas, políticas, culturais num determinado território (Abrucio, 2005; Burgess, 1993). Tais heterogeneidades demandam a celebração de um pacto na divisão do poder territorial que busque incorporar e prestigiar a diversidade de distintos entes em uma única unidade ou nação. Desse modo, o arranjo do federalismo possibilita dar conta dessas heterogeneidades constitutivas e impedir o desmantelamento da nação em países distintos. Nesse sentido, Anderson (2009) sustenta que a adoção de formas federativas pode ocorrer em razão da agregação de unidades até então separadas em uma nova nação ou pela reorganização de um país até aquele momento de caráter unitário. E segundo Souza (2008), tal modelo

justificar-se-ia em razão de ameaça militar, necessidade econômica (ganho da competição em espaços territoriais maiores) ou por cunho de natureza política (que vai desde a possibilidade de controle de instituições locais e regionais pelo ente nacional; agregar indivíduos com demandas similares; minimizar conflitos multiculturais; gerar eficiência na provisão de bens e serviços comuns; impedir a dissolução nacional por clivagens regionais etc).

Como coloca Anderson (2009), em todos os arranjos federativos há um certo grau de colaboração e conflito entre as “unidades constitutivas”. De maneira que o arranjo do federalismo, seja em padrões de continuidade ou mudanças, exige a sua previsão em norma de *status constitucional*, além da prática constante de mecanismos formais direcionados, simultaneamente, para a difusão do poder político em homenagem à autonomia dos entes constitutivos e para a concentração em nome da unidade da nação.

O arranjo do federalismo, tal como a ideia de pacto ou aliança desenvolvida por Elazar (1987), compreende uma forma de divisão do poder estatal entre entes federados, num determinado Estado-nação, baseada no reconhecimento da autonomia dos governos subnacionais e no compartilhamento de decisões e competências entre os entes. Como coloca o autor, sustenta-se em “[...] relações internas que refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada parceiro e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles” (Elazar, 1987, p. 5).

Para Elazar (1987) o desafio é buscar meios de compatibilizar os princípios da autonomia e interdependência entre os entes federados, expressos na fórmula *self-rule plus shared rule*, como o mecanismo necessário para atingir os fins comuns de uma nação. Isso porque a difusão do poder político resulta no compartilhamento de competências de natureza fiscal, administrativa e legislativa entre os entes federados ou “unidades constituintes”, de que trata Pierson (1995), com o surgimento de novos atores institucionais dotados de autonomia para tomar suas próprias decisões políticas, ao mesmo tempo em que buscam influenciar na tomada de decisões do ente federal, em especial quando se trata de políticas de interesse local. Em decorrência, para além das possibilidades de análise da forma de distribuição das competências ou da partilha dos recursos fiscais entre os entes federados, um ferramental importante para compreender aspectos de continuidade ou mudança nos arranjos federativos consiste em apreender as relações de interdependência entre os níveis de governo, no seu aspecto dinâmico, por meio de “[...] veículos de negociação política que produzem padrões capazes de colocar grupos com menor poder político em confronto com outros, cada um na luta por elevar sua posição” (Souza, 2002, p. 433-434).

Tais padrões de relações de interdependência podem ser analisados levando em conta determinados níveis de competição, cooperação, colaboração ou coerção que, por sua vez, desdobram-se em mecanismos reais capazes de instalar processos políticos com predomínio do controle e centralidade decisória do ente federal ou de maior autonomia e discricionariedade dos entes subnacionais. O modelo do tipo-ideal, na visão de Elazar (1987, p. 193), consiste no arranjo capaz de “[...] desenvolver um equilíbrio adequado entre cooperação e competição, e entre o governo central e seus componentes”.

Por meio da análise de como se operam as relações entre os níveis de governo, em contextos específicos, podemos apreender o grau de centralização ou de autonomia de cada ente federado no processo de tomadas de decisões políticas, em especial aquelas de abrangência nacional. Estas relações de interdependência entre os entes federados são operacionalizadas verticalmente, ou seja, entre diferentes níveis de governo, ou horizontalmente quando operadas no mesmo nível de governo.

Nesse sentido, as relações intergovernamentais são analisadas por Deil Wright (1988), no diagrama Venn, como expressão do caráter pragmático e real dos mecanismos de interação entre os níveis de governo, além do papel dos atores políticos nas relações governamentais. Para Wright (1988), estas relações podem ser concebidas como do tipo *coordinate authority* quando há o predomínio do padrão de

atuação independente de cada nível governo, em sua esfera restrita de competência, com vistas a evitar a centralização do poder e favorecer a competição entre os entes federados. Tal espécie aproxima-se do modelo de federalismo dual analisado por Pierson (1995).

A segunda variante seria a *inclusive authority* quando o padrão de interação entre os níveis de governo é estabelecido com predomínio do ente federal em relação aos demais subnacionais, o que se aproxima do modelo de federalismo coercitivo proposto por Kincaid (2008).

E, por fim, da espécie *overlapping authority* observada nos arranjos federativos em que há interdependência entre os níveis de governo, com atuação simultânea dos entes federados; áreas mais restritas de competência exclusiva; processos políticos negociais e pactuados, que se aproxima do federalismo cooperativo de Elazar (1987).

Numa relação das variantes das relações intergovernamentais de Deil Wright (1988), nos modelos teóricos dos arranjos federativos de divisão de poder territorial, podemos constatar que o federalismo dual ou *layer cake* tem como paradigma o arranjo federativo inaugural dos Estados Unidos da América, baseado na divisão vertical e estrita de poder em cada nível de governo. Como coloca Peters (2004), em termos de divisão do poder político em camadas, assemelha-se a padrões de interação de estados soberanos, com um sistema de pesos e contrapesos que busca evitar que qualquer um dos entes federados se tornasse dominante em relação aos demais. No campo das interações políticas para a formulação e gestão de políticas públicas de sua competência, atuam de forma independente, partindo da premissa de que os governos locais executam os recursos públicos de forma mais eficiente, com maior possibilidade de controle e fiscalização pelos cidadãos locais e com a concepção e implantação de políticas públicas que atendam as particularidades locais. Ainda como destaca Peters (2004), não obstante tratar-se de um tipo de federalismo que representa a concepção inicial da estrutura federalista dos Estados Unidos e que sofreu abalos no início do século XX, em razão dos níveis crescentes de atuação do governo federal que modificou as estruturas das relações entre os níveis de governo, ainda segue sendo revisitado nos Estados Unidos, em especial nos contextos políticos onde há predomínio dos partidos conservadores.

Por sua vez, atribui-se a Grodzins (1966) e Elazar (1987) a construção teórica do federalismo cooperativo, enquanto desdobramento do tipo ideal de federalismo como um pacto ou aliança firmando pelos entes, alicerçada em estudos empíricos de agências públicas e seus gestores na execução de determinados programas federais cuja operacionalização tinha sido partilhada entre os níveis de governo. Tornou-se difundida a metáfora de Grodzins sobre o arco-íris ou o *marble cake*, caracterizados por uma mistura de diferentes cores ou ingredientes, expressos em cortes verticais e diagonais ou em redemoinhos não facilmente separáveis. Tais metáforas caracterizam a transformação das relações entre os níveis de governo que haviam deixado de operar com responsabilidades claramente delimitadas ou estanques, em alusão ao *layer cake* ou bolo em camadas, para atingir patamares de sobreposição múltipla em decorrência do sistema de compartilhamento das atribuições entre os níveis federal e estadual-local que resultou na mescla da atuação, não se podendo delimitar, de forma estanque, o início e o fim das competências de cada nível de governo, tal como o *marble cake* com seu formato de cores misturadas.

Para alcançar tais níveis de cooperação federativa, autores como Abrucio (1998); Almeida (2001); Machado e Palotti (2015) observam que se faz necessária a previsão formal de regras ou arranjos institucionais que garantam a sua operacionalização, com vistas ao compartilhamento das competências, inclusive no campo dos recursos públicos. Além disso, a implementação de processos reais, contínuos e dinâmicos de negociação, barganha e indução entre os entes federados com o propósito de criação de consensos em prol de objetivos comuns e, ao mesmo tempo, buscar prestigiar a autonomia dos demais níveis de governo.

Desse tipo de relação intergovernamental podem emergir alguns dilemas, como a dificuldade de *accountability* naqueles casos em que a capacidade decisória

ou normativa está centralizada num determinado nível de governo, em regra no federal, e a implementação das decisões políticas opera-se de forma compartilhada com os demais níveis de governo (Franzese; Abrucio, 2013). Há, ainda, o aumento do número de *veto players* por parte dos entes federados, levando a possíveis “dilemas de decisão conjunta”<sup>3</sup> (Pierson, 1995; Scharpf, 1988) que demandam esforços de reconhecimento das necessidades e interesses de cada nível de governo e a incorporação dessas demandas nas decisões políticas nacionais. Nesse sentido, Immergut (1992) na análise sobre os sistemas nacionais de saúde de países europeus, ao buscar responder a pergunta porque alguns países desenvolveram sistemas nacionais abrangentes e outros fragmentados e descentralizados, observou que a estrutura dos arranjos institucionais políticos de cada país proporcionava aos grupos de interesses políticos distintos estabelecer “pontos de voto” na escolha de políticas específicas e, desse modo, buscar moldar o formato das políticas de saúde implementadas.

Por fim, o arranjo do federalismo do tipo coercivo, na análise de Kincaid (2008), surge no contexto norte-americano, no final dos anos de 1960, com a rejeição expressa do governo federal ao caráter cooperativo do federalismo, adotando-se uma série de medidas direcionadas a um padrão de caráter coercivo, ainda que convivendo com o tipo ideal cooperativo em determinadas políticas federais. Segundo Kincaid (2008), o papel do governo federal na tomada de decisões políticas, fiscais e regulatórias, de forma impositiva em relação aos demais entes subnacionais, em prol de uma agenda de interesses federais, tornou-se preponderante e impôs mudanças estruturais nos padrões das relações intergovernamentais. O autor elenca como mudanças no sistema intergovernamental: as práticas de preempção federal com o deslocamento total ou parcial de poderes ou competências anteriormente exercidos pelos estados por meio de leis federais<sup>4</sup>; alterações nas formas de subvenção federal aos governos estaduais e locais com a focalização de investimentos em programas de transferência de renda direta aos cidadãos em detrimento da transferência de recursos federais para o financiamento de políticas de infraestrutura, educação e desenvolvimento econômico<sup>5</sup>; além da regulação de formas de subvenção de programas federais que demandavam o aumento dos custos correspondentes aos governos estaduais e locais, diminuindo o poder discricionário dos governos estaduais e locais na gestão administrativa. Também o desmantelamento de estruturas burocráticas federais que funcionavam para fomentar a cooperação nas relações intergovernamentais e a adoção pelo governo federal de estratégias de ameaças e sanções aos entes subnacionais que optassem por políticas locais conflitantes com a agenda federal.

Para além destas práticas predominantes na relação federal-estadual, os autores Goelzhauser e Konisky (2020) também colocam como características significativas do federalismo coercivo, as restrições federais sobre a tributação e empréstimos estaduais com a imposição de limites para emissão de títulos de atividade privada isentos de impostos; proibição federal de tributação estadual sobre determinados serviços; além da federalização do direito penal estadual e o aumento dos litígios em tribunais federais contra governos estaduais e municipais para impedir iniciativas contrárias à política federal.

Como coloca Kincaid (2008) essa série de medidas do governo federal levou a uma reformulação do caráter cooperativo nas relações intergovernamentais, baseado na participação dos governos estaduais e locais na formulação de políticas federais e na cooperação federal-estadual-local para a implementação intergovernamental de políticas federais que acomodavam os interesses federais, estaduais e locais.

Com efeito, nos países em que a legislação federal promove uma atribuição maior de responsabilidades administrativas aos entes subnacionais, em especial

3 A tradução livre do termo “joint decision trap” foi cunhada por Scharpf (1988) ao analisar a experiência alemã na adoção do arranjo das decisões conjuntas no contexto da União Europeia, quando as competências legislativas estavam centralizadas na esfera do governo federal e as competências administrativas sob responsabilidade dos governos locais.

4 Kincaid (2008, p. 14) cita como exemplo de preempção federal, a publicação da Lei de Autorização da Defesa Nacional, em 2006, que permite ao presidente federalizar (ou assumir o comando) da Guarda Nacional de qualquer estado, sem o consentimento do governador no caso de constatação de gravidade/catástrofe natural ou provocada por ação humana.

5 Kincaid (2008, p. 12) menciona que quase 2/3 das transferências federais para os governos estaduais e locais passaram a ser feitas na forma de pagamentos a indivíduos, via de regra, na modalidade de assistência social, em detrimento de transferências para cofinanciamento de políticas envolvendo infraestrutura, educação, desenvolvimento econômico e administração governamental.

àquelas relacionadas às políticas sociais, as transferências financeiras do ente federal para os demais níveis de governo, dada sua superioridade financeira, pode gerar desequilíbrios nas relações intergovernamentais, com prevalência do ente federal na condução desse processo. Um dos aspectos atribuídos à transposição do caráter de federalismo cooperativo para coercivo reside justamente na alteração da forma de distribuição dos recursos financeiros entre os entes federados. De acordo com Watts (1998, p. 118, tradução nossa) “[...] uma reapreciação do federalismo tem sido ocasionada pela crise fiscal que afeta as relações entre governos nacionais e estaduais, pelo *off-loading* de responsabilidades nos estados, e por padrões de preempção federal e federalismo coercitivo”<sup>6</sup>.

De modo que o arranjo do federalismo coercivo conduz a alterações legislativas que reforçam o papel político do ente federal, em especial a concentração do poder fiscal no governo federal com capacidade para reformular políticas públicas, focalizar o gasto público e redimensionar políticas sociais de abrangência nacional.

É importante observar que tais padrões de relações intergovernamentais, no contexto do arranjo do federalismo, por si só, não bastam para captar toda a complexidade dos processos de tomada de decisões políticas que envolvem para além do federalismo, as instituições, os atores e as ideias. Além disso, autores que analisam o arranjo do federalismo, sob a ótica do neoinstitucionalismo histórico, afirmam que a cronologia temporal do federalismo permite observar que os primeiros padrões de relações intergovernamentais não foram completamente superados, pelo contrário, são reavivados ou reinterpretados a medida que novos desafios políticos, econômicos, sociais, dentre outros, são colocados aos entes federados.

## 2 O ARRANJO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: UMA GUINADA AO CARÁTER COERCITIVO

Na análise sobre a importância do arranjo institucional do federalismo é preciso ter em mente o papel das instituições compreendidas como aquelas que “moldam quem participa de uma determinada decisão e, simultaneamente, de seu comportamento estratégico” (Steinmo, 2008, p. 124). Para além disso, dado o caráter de conflituosidade inerente às relações políticas, em especial nos contextos de processos decisórios de partilha de recursos fiscais e responsabilidades administrativas, outras variáveis são relevantes para compreender os processos de permanência ou mudança estrutural nos arranjos institucionais, como o papel dos atores políticos, os interesses e as estratégias em jogo e a forma de distribuição do poder (Steinmo, Thelen e Long-Streh (1992).

Na construção teórica de Elazar (1987), a essência do arranjo do federalismo reside em compatibilizar a autonomia ou autogoverno (*self rule*) dos níveis de governo com a necessidade de interdependência (*shared rule*) entre si. Disso decorre a necessidade de os governos unirem-se em propósitos comuns e simultaneamente preservarem as respectivas integridades ou autonomias. De maneira que o federalismo tem a capacidade de acomodar os conflitos e tensões entre os níveis de governo, decorrentes de diversidades étnicas, sociais, econômicas, políticas ou culturais (Burgess, 1993; Elazar, 1987).

No caso brasileiro, a adoção do arranjo federativo voltou-se para dar conta das “heterogeneidades constitutivas”, segundo Abrucio, Franzese e Sano (2013), diante das singularidades próprias que inauguram o arranjo do federalismo brasileiro, ainda no regime republicano, expressas pela extensa dimensão e diversidade física do território brasileiro, além das diferenças políticas e sociais entre as regiões<sup>7</sup> do país decorrentes da forma de ocupação e exploração econômica do processo colonizador.

O resgate bibliográfico nos indica que o federalismo brasileiro nasceu num movimento de oposição ao modelo centralizador do Império, como resultado de um projeto político de uma elite agrária assentado em termos assimétricos ante a distribuição bastante desigual da capacidade financeira, militar e política das

6 “[...] a reappraisal of federalism has been occasioned by the fiscal crisis affecting the relations between national and state governments, by the off-loading of responsibilities onto the states, and by patterns of federal preemption and coercive federalism” (Watts, 1998).

7 Expressões do nosso “regionalismo”, de que trata no professor Abrucio (2005) ao discutir a formatação do nosso arranjo federativo.

antigas províncias (Abrucio, 1998). Teve como propósito inicial a acomodação dos conflitos das elites regionais (governo central x províncias).

Num processo de *path dependence*, no decorrer do século XX, o federalismo esteve pautado por longos períodos de manutenção do processo inaugural de distribuição de poder territorial, com alterações pontuais que tiveram o caráter de acomodação do arranjo federativo ante as condições econômicas e políticas em determinados contextos conjunturais do país e em momentos disruptivos na relação intergovernamental com severo caráter centralizador e de quebra da autonomia dos entes subnacionais.

Foi assim no período do Estado Novo com uma estrutura unitária de poder político na figura do governo federal que levou o arranjo do federalismo para níveis meramente formais, diante do esvaziamento dos poderes político, administrativo e fiscal dos estados e municípios (Abrucio, 1998). O conjunto de medidas políticas, econômicas, fiscais e de governança adotadas pelo governo federal visavam neutralizar a importância das elites regionais; pregava-se a ideia de que a modernização estava impedida de acontecer dada a influência e a autonomia política dos estados, representados por suas oligarquias regionais atrasadas e consideradas como *lócus* de corrupção e clientelismo (Leal, 1975). O governo de Getúlio Vargas, no período ditatorial de 1937-1945, determinou o fechamento do congresso nacional e das assembleias estaduais; promoveu a substituição dos governadores por interventores, além da queima das bandeiras estaduais (Souza, 2005). O arranjo do federalismo tornou-se meramente formal e esse movimento centralizador aprofundou uma das heterogeneidades constitutivas do nosso federalismo (Abrucio, 2005): a desigualdade regional.

Na sequência, com o golpe de 1964 e a instauração do regime militar que perduraria até 1985, o arranjo do federalismo assumiu ares de simulacro, com a centralização na esfera federal do poder político e tributário. A reforma tributária, levada a efeito em 1966, instituiu os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, como sendo o “[...] primeiro sistema de transferência intergovernamental de recursos da esfera federal para as subnacionais, [...] pela adoção do critério de população e inverso da renda per capita” (Souza, 2005, p. 109). No entanto, como observado por Lopreato (2021), naquela conjuntura política, tal mecanismo se revestiu de instrumento de legitimação e controle político da União sobre a destinação de recursos aos governos subnacionais, além das transferências negociadas e verbas vinculadas a programas instituídos pelo governo federal como estratégia de garantia da fidelidade dos aliados políticos nos estados.

No fim da década de 1970, em meio ao esgotamento do modelo econômico nacional-desenvolvimentista, num contexto de crise econômica e fiscal do Estado; elevação da concentração dos níveis de renda; agravamento do quadro social e ruptura do pacto político de sustentação do regime autoritário, o movimento de ascensão dos governadores de oposição impeliu a formação de um novo padrão do federalismo brasileiro. A elite política estadual, a despeito do apoio inicial aos militares, atuou estratégicamente para a queda do regime, assim como para o desenho de novas instituições e, sobretudo, para assegurar uma margem maior de autonomia e descentralização dos recursos públicos em prol dos estados e municípios.

No processo de redemocratização, o papel dos governadores como atores políticos ganhou relevância, a ponto de tornaram-se os “barões da federação” (Abrucio, 1998), com poderes para se contrapor ao “rei/presidente” e com grande domínio político nos seus “feudos”. Nesse momento, os governadores buscavam reafirmar o poder das elites regionais e pressionavam por mudanças políticas estruturais, assim como os prefeitos eleitos externavam os interesses de um municipalismo de longa tradição no campo político, jurídico e administrativo brasileiro e reivindicavam um novo arranjo institucional do federalismo que lhes assegurassem autonomia política, administrativa e fiscal. O contexto sócio-político de elaboração da Constituição Federal promulgada em 1988, esteve pautado pela ideia de adoção do arranjo do federalismo fortemente atrelado à noção de descentralização, quase como expressões equivalentes da redemocratização do país e construção de um estado social pautado na universalização de direitos sociais.

Dada a configuração triádica federativa, com a elevação dos municípios à categoria de entes federados; com salvaguarda constitucional à autonomia dos governos subnacionais; a previsão constitucional da descentralização da competência na provisão das políticas sociais, com forte caráter municipalista e, em especial, as “heterogeneidades constitutivas” (Abrucio, 2005) fundantes desse arranjo institucional e que foram sendo ressignificadas ao longo da trajetória histórica, fizeram com que o federalismo torna-se uma peça-chave para compatibilizar a autonomia dos governos subnacionais com o caráter descentralizador na provisão das políticas sociais.

Assim, os mecanismos que orientam a engrenagem das relações intergovernamentais, como a coordenação e a cooperação tornaram-se importantes ferramentas, no período dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), no equacionamento da autonomia dos entes federados e a interdependência entre eles; bem como instrumento de redução das assimetrias regionais, em prol de um equilíbrio federativo, ainda que distinto em determinadas áreas das políticas públicas (Abrucio, 2005).

Esse conjunto de estratégias e instrumentos institucionais concebidos e implementados para a produção de um padrão regulado e uniforme de políticas públicas, ainda que distinto setorialmente e não completamente instituído, sofreu um momento de ruptura com a promulgação da Emenda Constitucional n. 95/2016 que, para além de instituir um novo regime fiscal baseado na ideia de austeridade fiscal expansionista<sup>8</sup>, promoveu significativas alterações na engrenagem do federalismo, tratando-se de verdadeira *critical junctures* na trajetória das relações intergovernamentais.

A noção de *critical junctures*, tal como coloca Collier e Collier (1991), tem relação com as mudanças ou descontinuidades relevantes no processo social, político ou econômico, as quais são capazes de provocar desarticulação e alteração nas preferências dos atores políticos e podem levar à adoção de nova trajetória ou à criação de novos arranjos institucionais. Quando analisada sob a ótica do padrão das relações intergovernamentais no campo das políticas públicas, em especial aquelas de caráter social, Pierson (2000) coloca que uma dada *critical junctures* pode resultar num verdadeiro “ponto de corte” na trajetória da política, com sérios riscos na produção de mudanças no paradigma vigente da política pública que, ao final, se não promoverem a eliminação da autonomia da ação e escolha dos atores políticos, será capaz de impor custos que dificultem a adoção de rotas alternativas pelos entes subnacionais.

Nesse sentido, a elevação de uma regra macroeconômica de ajuste fiscal permanente dos gastos totais, primários, discricionários ou correntes em termos absolutos ao *status* de norma constitucional possibilitou ao ente federal a centralização nas decisões sobre o gasto público, em especial nas rubricas orçamentárias vinculadas aos gastos sociais. Como coloca Dweck (2021) um dos objetivos do regime de teto de gastos consistiu na intencionalidade de redução do tamanho do Estado pela via da contração drástica das despesas públicas federais.

Inicia-se no governo Temer (2016-2018) e aprofunda-se no governo Bolsonaro (2019-2022)<sup>9</sup> a centralização do processo decisório pelo ente federal, com a adoção de uma série de medidas *top-down*, orientadas no governo Temer pelo enfoque da privatização, focalização e descentralização e no governo Bolsonaro alinhadas ao ideal de privatismo, fiscalismo e autoritarismo (Cardoso Junior, 2021), com a assunção do caráter coercitivo e hierárquico das decisões políticas pelo ente federal.

<sup>8</sup> No campo econômico, a ideia de austeridade fiscal foi atrelada à moral, ao sacrifício, à sobriedade como valores absolutamente imprescindíveis para uma suposta retomada do crescimento econômico, como coloca Blyth (2017). E as medidas propostas consistem em ajustes fiscais expressivos; cortes em despesas correntes e não em investimentos; corte direcionados para despesas com pessoal. O termo “austeridade expansionista” foi cunhado por Alesina e Ardagna (1998), expoentes do novo consenso macroeconômico, que pregavam que ajustes fiscais expressivos em corte de despesas correntes, ao invés de aumento de tributo, teriam mais eficiência na redução da razão dívida/produto e no crescimento econômico. Tal ideia foi adotada em diversos países capitalistas e no pós-crise 2008 foi bastante criticada por economistas como Krugman, Obstfeld e Melitz (2015).

<sup>9</sup> Tratou-se de um governo eleito com projeto político de radicalização do discurso neoliberal no campo da política econômica e oposição ferrenha aos direitos de minorias, às liberdades democráticas, às formas de participação popular e controle social (conselhos, conferências, fóruns etc.) e organização dos trabalhadores.

Como colocam Abrucio *et al.* (2020), nos anos de 2016 a 2022, o federalismo brasileiro aproximou-se do modelo coercivo norte-americano com a concentração autocrática pelo ente federal das decisões políticas e fiscais com efeitos perante os entes subnacionais; a retração do nível de financiamento do governo federal em especial nas políticas públicas sociais; a escolha pelo confronto intergovernamental que inviabilizou o diálogo, a negociação e colaboração entre os entes subnacionais; o abandono da coordenação da implementação das políticas públicas nacionais; a ruptura dos acordos pactuados na gestão das políticas públicas sociais; a desestruturação de aparatos estatais e a deslegitimação de arranjos institucionais de cooperação e construção de consensos intergovernamentais para a gestão das políticas públicas de abrangência nacional.

Com efeito, pela via do desfinanciamento federal por meio da redução drástica de repasses de recursos orçamentários; pela interrupção nas transferências federais ou pelo contingenciamento orçamentário ao longo do exercício financeiro e ainda pelo subfinanciamento público com a retirada na previsão orçamentária de recursos anteriormente pactuados com os entes subnacionais, o governo federal compeliu os demais entes subnacionais à imposição de ajustes em relação às metas traçadas unilateralmente pelo governo federal quanto à seletividade e focalização dos recursos públicos destinados às políticas sociais, além da imposição de custos orçamentários extras aos entes subnacionais acaso tencionassem manter a estrutura das políticas públicas implementadas até esse momento.

O governo federal também priorizou o financiamento focalizado em despesas de caráter obrigatório e transferências de renda direta aos cidadãos, sem a contrapartida financeira aos serviços públicos instalados localmente. Se considerarmos que uma das características fundantes do federalismo brasileiro consiste na própria heterogeneidade dos entes federados, tais medidas coercitivas têm o condão de acentuar a desigualdade dos entes federados tanto nos processos decisórios políticos quanto na implementação das políticas públicas, em especial aquelas que refletem as especificidades locais.

Nesse sentido, Jaccoud (2020, p. 31) nos coloca que a postura do governo federal promoveu importantes conflitos intergovernamentais expressos pela: “[...] ampliação das disputas orçamentárias e a fragilização de estratégias de integração e coordenação intergovernamental, bem como de seus instrumentos, trazendo risco de reversão à trajetória de convergir ofertas e acesso às políticas sociais em nível nacional”.

De modo que, guardadas as peculiaridades do arranjo federativo brasileiro, expressas nas heterogeneidades constitutivas que inauguram (Abrucio, 2005), aplicando-se a noção de federalismo coercivo desenvolvida por Kincaid (2008, 2011), temos que o período do governo Bolsonaro (2019-2022) pautou-se pelo realinhamento do federalismo brasileiro, sob o viés coercivo, com o uso predominante de sua *policy decision-making* nas decisões políticas, fiscais e regulatórias que resultaram em imposições unilaterais do governo federal aos demais níveis de governo, com severas restrições à autonomia dos entes subnacionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O arranjo do federalismo pressupõe a divisão do poder dos entes que integram o Estado-nação, com o reconhecimento dos atores institucionais dotados de autonomia e interesses próprios, capazes de afetar direta ou indiretamente a dinâmica dos interesses nacionais. A questão da unidade na diversidade é um aspecto fundamental e um propósito a ser perseguido na manutenção do arranjo federativo. Ao mesmo tempo, é inerente do arranjo federativo a ocorrência de conflitos e negociações envolvendo os entes federados. Assim, se de um lado o governo federal tem predomínio da capacidade decisória, em especial na esfera das políticas públicas, e supremacia fiscal a ponto de influenciar os entes subnacionais; de outro lado, tem-se a figura dos demais entes federados ou “unidades constituintes” capazes de atuar como agentes colaboradores ou *veto players* nos processos de continuidade ou mudança estrutural levados a efeito pelo ente federal.

Disso decorre a necessidade de análise, num determinado contexto histórico, político e econômico, da forma como se operacionalizam as relações intergovernamentais a fim de compreender o tipo do arranjo federativo prevalente, sem que disso resulte em afirmar que os demais modelos não coexistam no mesmo território nacional.

O federalismo brasileiro assumiu as características de um pacto celebrado para acomodar as “heterogeneidades constitutivas” (Abrucio, 2005) que inauguraram nossa forma de organização política e que foram sendo ressignificadas ao longo da trajetória histórica, por intermédio das disputas pelo poder político e fiscal entre os entes federados. As diversidades intra e inter-regionais, em suas diversas expressões, nunca foram superadas por um projeto de nação republicana cujos objetivos fundamentais estejam efetivamente pautados na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com vistas à redução da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais e regionais em prol de um desenvolvimento que seja nacional, democrático e republicano de direito.

No período que compreendeu os anos de 2016 a 2022, num contexto de governo fortemente empenhado na desconstrução dos direitos sociais, no desfinanciamento público federal e desinstitucionalização do aparato estatal edificado nas últimas décadas, o federalismo brasileiro assumiu ares do tipo coercivo. As práticas de desresponsabilização federal no financiamento de políticas públicas vinculadas a rubricas orçamentárias discricionárias e desinstitucionalização do aparato estatal em diferentes políticas setoriais; do abandono deliberado dos processos de negociação e cooperação nas competências administrativas comuns, em especial no campo das políticas sociais; da conflituosidade nas relações intergovernamentais com sérias violações à forma de organização política do federalismo brasileiro, dentre elas a autonomia dos entes subnacionais, consagrada como cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988.

O tensionamento nas relações intergovernamentais, pautadas em práticas coercivas do governo federal, fortemente atreladas ao ideário do ajuste fiscal expansionista, colocaram em xeque a própria estabilidade do arranjo federativo brasileiro, na medida que suprimiram as relações cooperativas ou negociais com a imposição de custos administrativos, fiscais e políticos aos entes subnacionais. O intento do governo federal, em certa medida, restou amortecido pelos entes federados, em especial os municípios, ao assumirem o papel de *veto players* e, desse modo, assegurarem a manutenção do arranjo federativo brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz, GRIN, Eduardo José; FRANZESE, Cibele; SEGATTO, Catarina Ianni; COUTO, Cláudio Gonçalves. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul./ago. 2020.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória Recente da Cooperação e Coordenação no Federalismo Brasileiro: avanços e desafios. In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (org.). **Diálogos para o desenvolvimento: República, democracia e desenvolvimento contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2013. v. 10, p. 129-163.
- ALESINA, Alberto; ARDAGNA, Silvia. Tales of fiscal adjustment. **Economic Policy**, Oxford, v. 13, n. 27, oct, p. 488-545, 1998.
- ALMEIDA, Maria Herminia Brandao Tavares de. **Federalismo e proteção social**: a experiência brasileira em perspectiva comparada. Seminário Pacto Federativo e Guerra Fiscal no Brasil. São Paulo. 2001.
- ANDERSON, George. **Federalismo**: uma introdução. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009
- BENZ, Arthur; BROSCHÉK, Jorg. **Federal dynamics**: continuity, change, and the varieties of Federalism. Oxford University Press, Kingdom: British Library Cataloguing. 2013.
- BLYTH, Mark. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. São Paulo: Editora Autonomia Literária, 2017.
- BURGESS, Michael. Federalism and Federation: a reappraisal. In: BURGESS, M.; GAGNON, A (org.). **Comparative Federalism and Federation**. London: Harvester/Wheatsheaf, 1993.
- CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). **Reforma administrativa Bolsonaro/Guedes**: autoritarismo, fiscalismo, privatismo. Brasília: Associação dos Funcionários do IPEA, 2021.
- COLLIER, Ruth Berins; COLIER, David. **Shaping the political arena**: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America. New Jersey: Princeton University Press, 1991.
- DWECK, Esther. Por que é imprescindível revogar o Teto de Gastos? In: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. de. (org.). **Economia pós-pandemia**: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, p. 83-97, 2021.
- ELAZAR, Daniel Judah. **Exploring federalism**. Alabama: University of Alabama Press.1987.
- FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (org.).

**Federalismo e políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013. p. 361-386.

GOELZHAUSER, Greg; KONISKY, David M. Estado do Federalismo Americano 2019-2020: relações intergovernamentais polarizadas e punitivas. **The Journal of Federalism**, Denton, v. 50, p. 311-343, jul. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1093/publius/pjaa021>.

GRODZINS, Morton. **The American System**. Chicago: ed. Daniel J. Elazar, 1966.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Editora Líder, 2003.

IMMERGUT, Ellen M. **Health politics interests and institutions in western europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4096921/mod\\_resource/content/1/Immergut\\_sistemas%20de%20saude.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4096921/mod_resource/content/1/Immergut_sistemas%20de%20saude.pdf). Acesso em: 7 out. 2023.

IMMERGUT, Ellen M. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Brasília, DF: Coletânea, 2007. v. 1, p. 155-195.

JACCOUD, Luciana (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2020.

KINCAID, John. Contemporary U.S. Federalism: coercive change with cooperative continuity. **REAF**, [s. l.], n. 6, p. 10-36, abr. 2008.

KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, J. W.; THURMAIER, K. (ed.). **Networked governance**: the future of intergovernmental management. Washington, DC: CQ Press, 2011. p. 8-33.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice; MELITZ, Marc J. **Economia internacional**. 10. ed. São Paulo: Pearson Education, 2015.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 1975.

LOPREATO, Francisco L. C. Federalismo brasileiro: panorama e desafios. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 31, n.1, jan./abr. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2022v31n1art01>.

MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 61-82, jun. 2015.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis (org.). **Federalism and the Welfare States**: New World and European Experiencies. New York: Cambridge University, 2005.

PETERS, B. Guy. **The search for coordination and coherence in public policy**: return to the center? Berlin:[s.n.], 2004. Disponível em: [http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters\\_f.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf). Acesso em 2 fev. 2021.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. Governance: **International Journal of Policy and Administration**, London, v. 8, n. 4, p. 449-478, out. 1995.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **The American Political Science Review**, Baltimore, v. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000. Disponível em: URL: <http://www.jstor.org/stable/2586011>. Acesso em: 2 fev. 2021.

PIERSON, Paul. **Politics in time**: history, institutions and social analysis. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

PIERSON, Paul. The new politics of the welfare state. **World Politics**, Baltimore, v. 48, n. 2, p. 143-179, 1996.

SCHARPF, F. W. The Joint-Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration. **Public Administration**, v. 66, n 2, p. 239-278, 1988.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, Celina. Federalismo: teoria e conceitos revisitados. **BIB**, São Paulo, n. 65, p. 27-48, 2008.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva, São Paulo**, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.

STEINMO, Sven. Historical institutionalism. In: PORTA, D. D.; KEATING, M. (org.). **Approaches and methodologies in the social sciences**: a pluralist perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONG-STRETH, Frank. **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Revista Dados**, Rio de janeiro, v. 42, p. 197-251, 1999.

WATTS, Ronald L. Federalism, Federal Political Systems and Federations. **Annual Review of Political Science**, Los Angeles, n. 1, p. 117-137, 1998.

WRIGHT, D. S. **Understanding intergovernmental relations**. 3. ed. Pacific Grove, CA: Brooks-Cole, 1988.