



UFRJ

## FEDERALISMO NO BRASIL: CONTINUIDADES E MUDANÇAS

Renato Gonçalves Pereira

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Charles de Freitas Pessanha

Rio de Janeiro  
Dezembro de 2004

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

FEDERALISMO NO BRASIL: CONTINUIDADES E MUDANÇAS

Renato Gonçalves Pereira

Orientador: Charles de Freitas Pessanha

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada por:

---

Presidente, Prof. Charles Pessanha

---

Profa. Eli Roque Diniz

---

Prof. Jairo Marcondes Nicolau

Rio de Janeiro  
Dezembro de 2004

Pereira, Renato Gonçalves.

Federalismo no Brasil: continuidades e mudanças. Renato Gonçalves Pereira. Rio de Janeiro: UFRJ / IFCS, 2004.

xi, 111f. il.

Orientador: Charles Pessanha

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ IFCS / Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2002

Referências Bibliográficas: f. 94-97.

1. Teoria e método. 2. Federalismo e democracia. 3. Constitucionalismo. I. Pessanha, Charles. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. III. Federalismo no Brasil: continuidades e mudanças.

## RESUMO

### FEDERALISMO NO BRASIL: CONTINUIDADES E MUDANÇAS

Renato Gonçalves Pereira

Orientador: Charles de Freitas Pessanha

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Este trabalho pretende realçar a relação entre continuidades e mudanças presentes no federalismo brasileiro. Para tanto, iniciamos com uma análise teórica que muito nos auxiliou ao longo do texto. Em seguida, realizamos uma revisão histórica, da colonização à década de 1990, onde se verifica o surgimento de certos avanços neste sistema de organização no Brasil. Tais avanços são mais perceptíveis quando comparamos as Constituições democráticas de 1988 e 1946, entre si. Contudo, a desproporção na representação dos estados brasileiros é visto por parte da literatura, como uma continuidade negativa, e apontado como um problema que beneficia os estados menos populosos e pobres em detrimento de outros mais populosos e ricos no Brasil. Por outro lado, e de acordo com outros estudos, não há indícios empíricos suficientes que possam comprovar que tal fato seja verdade, e que gere entraves ao funcionamento deste sistema de organização política. Assim, concluímos que o federalismo é o sistema político mais eficiente na busca por soluções públicas que afetam de diversas maneiras unidades política-administrativas tão 'diversificadas' e distantes do centro na federação brasileira. A centralização, ao contrário, significou soluções equivocadas, gerando anomalias políticas.

**Palavras-chave:** teoria e método, federalismo e democracia, constitucionalismo.

Rio de Janeiro  
Dezembro de 2004

**ABSTRACT**

## FEDERALISM IN BRAZIL: ADVANCES AND CONTINUITIES

Renato Gonçalves Pereira

Orientador: Charles de Freitas Pessanha

*Abstract* da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

*This study intends to enlight the relation between continuities and advances at Brazilian federalism. For this, we begin with a theoretic analysis what help us a lot of the text. After, we accomplished a historical review, of the colonization at 1990's, when we can to check the emergency of the determinated advances in the system of the organization in Brazil. These advances are more visible when we compare the 1946 and 1988 democratical Constitutions between itself. Although, the disproportion in the representation of Brazilian states is view, for a part of literature, how a negative continuity, and showed how a problem that helps the less population and rich in Brazil. However, and following others studies, don't have empiric indications sufficient that can to confirm that this fact is true, and that it generates obstacles to the functionalism these system of political organization. So, we concluded that the Federalism is the most efficient political system in the search for public solutions that affects of the various way states very different and distant of the center in the Brazilian federation. The centralization, of contrary, meant wrong solutions, creating anomaly political.*

Rio de Janeiro

Dezembro de 2004

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos préstimos dos funcionários dessa Instituição Pública de Ensino, bem como, aos do IUPERJ no manuseio de fontes e dados.

Aos professores da UFRJ, em especial aos precursores desse programa de pós-graduação, reivindicações de antigas gerações: Ingrid Sartri; Aluizio Alves; Charles Pessanha, entre outros. E aos ex-colegas de curso, cuja acolhida e sugestões possibilitaram avançar em diversos pontos e em especial a: Roque; Fernando; Roberto; Flávio entre outros.

Aos incentivadores de plantão, meus amigos: Carlos Alberto; Marco Aurélio; Bruno, Humberto, Isaac e aos colegas da ETEHL: Marun; Carlos Fernando; Isabel; Elias; Coelho; Ângela, e outros.

Agradeço especialmente a quatro pessoas que tornaram este trabalho possível, cada um dentro de suas atribuições, sem os quais não teria tido um final:

Ao meu orientador Charles de Freitas Pessanha pelas intervenções pontuais, paciência e incentivo que deram vida a dissertação; e ao ex-professor Marcelo Costa Ferreira, do DCP-IFCS, pela sistematização do material bibliográfico;

À minha irmã Regina Célia pelo auxílio salvador em janeiro de 04;

E a minha esposa, Patrícia C. Souza Torres que, em momentos difíceis resistiu bravamente aos meus destemperos, colaborando nos debates, digitações, em correções e ponderações concisas.

A todos que de uma maneira ou de outra contribuíram para que esse trabalho tivesse um fim, meu muito obrigado. Possíveis erros ou limitações desse texto são de minha inteira responsabilidade.

Para a minha filha Letícia Emilly T. Gonçalves,  
que me serviu de inspiração para terminar este trabalho.



**Lista de quadros e tabelas**

<b>Quadro I</b>	Impostos de Competência da União (1946)	50
<b>Quadro II</b>	Organização do estado	53
<b>Quadro III</b>	Legislativos estaduais	54
<b>Quadro IV</b>	A intervenção será para	55
<b>Quadro V</b>	Autonomia dos Municípios	56
<b>Quadro VI</b>	Competências dos Municípios	58
<b>Quadro VII</b>	Tramitação das Propostas do Executivo em Sessão em Conjunta	72
<b>Quadro VIII</b>	Números de Votos Necessários por Tipo de Norma	73
<b>Tabela I</b>	A Desproporção na Câmara alta	71
<b>Tabela II</b>	Normas Constitucionais para Distribuição de Cadeiras	76
<b>Tabela III</b>	População /Eleitorado /Representação /Desproporcionalidade	78
<b>Tabela IV</b>	Bancada Partidária Efetiva e ajustada conforme a (Des)Proporcionalidade	79
<b>Tabela V</b>	Distorção Representativa por anos Selecionados	85

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1. Considerações Iniciais sobre o Federalismo</b>	<b>10</b>
Discussão Conceitual do Federalismo	
Federalismo e Democracia	
<b>Capítulo 2. O Desenvolvimento Histórico do Federalismo no Brasil</b>	<b>25</b>
Federalismo no Brasil: Da descentralização Colonial à centralização do II Império	
A Constituição de 1891 e o 'Federalismo Oligárquico'	
Regionalismo e Patrimonialismo	
A Centralização Racional Legal	
Democracia e Descentralização nos Pós-Guerra	
Mudanças Estruturais no Estado nos anos de 1980	
<b>Capítulo 3. Comparações entre as Constituições Federais do Brasil de 1946 e 1998</b>	<b>45</b>
A Organização do Estado no Brasil	
As Reformas na Constituição federal de 1988	
<b>Capítulo 4. Federalismo e Representação</b>	<b>64</b>
O Perfil Federalista da Atuação Parlamentar	
Descentralização e Sobre-representação no Federalismo	
O Poder dos Governos Subnacionais na Federação Brasileira	
<b>Considerações finais</b>	<b>96</b>
<b>Referências bibliográficas</b>	<b>103</b>

## Introdução

A maioria dos autores que estuda as federações modernas concorda que elas têm suas origens na Constituição Federal dos Estados Unidos América, porém o federalismo tem origens mais remotas, há mais de 30 séculos: “The first documented federal system came into being among the ancient Israelite tribes over 3200 years ago” (Watts,1999:2). Da mesma forma Elazar (1994:13), “O primeiro sistema federal documentado é o das antigas tribos de Israel que surgiram no século XII a.C., cerca de 3200 anos atrás”. De acordo com a Bíblia, essas tribos tinham em comum uma Constituição e um governo não-centralizado; como os poderes fundamentais permaneciam com as tribos, formavam, assim, uma federação israelita, com toda a probabilidade de ser, esta federação, a primeira a possuir uma Constituição com todos os seus detalhes, ou uma história escrita.

As ligas de cidades-Estado helênicas, pelas definições atuais, tinham todas as características de confederações, já que a última autoridade, e mesmo a soberania, cabiam às unidades constituintes, e somente os objetivos comuns ficavam a cargo das ligas. Nestes dois sistemas de governo, a defesa contra inimigos externos era o que mantinha estas comunidades unidas (Elazar, 1994).

O sistema federal da República romana estabeleceu as (atualmente) chamadas (de) coligações (parceiros federados), constituídas por um governo federal e as cidades mais fracas, sem que nestas se adquirissem *status* de cidadãos romanos. Outro exemplo de federalismo, vem das cidades medievais do norte da Itália e da Alemanha, onde se criaram ligas mais ou menos coesas, de acordo com os interesses de seus chefes. Nas regiões periféricas da Europa, geograficamente de difícil acesso, desenvolveram-se as repúblicas confederadas e, mais tarde, federações, como a Confederação Helvética, de 1291 (Elazar 1994: 14).

Ainda durante o Sacro Império Romano, algumas províncias rurais e urbanas, como na Holanda, já gozavam de grande autonomia, que foi aumentada

quando tornaram-se independentes da Espanha, no século XVI, formando a Confederação Holandesa. Integrando-as em uma monarquia unitária e descentralizada, adotou-se uma constituição que preservou as províncias, em grande medida devido aos resultados políticos da Reforma. A partir daí, Elazar observa as considerações modernas sobre os princípios teóricos do federalismo, ao contrário do pensamento grego, que não consideravam seus ideais políticos como federais, mas viam a sociedade como um todo orgânico. Neste sentido, o movimento conciliar deve ser olhado como uma das fontes de "independência sob o todo" (*idem*).

Partindo da idéia de pacto, expresso na Bíblia, de onde se extrai o federalismo israelita antigo, o pensamento político protestante desenvolveu um sistema federal para explicar a relação entre os homens e Deus, de modo a justificar a deposição de soberanos que tiranizassem seus governados, melhor expressa na primeira teoria do federalismo de Johannes Althusius, em *Politica Methodice Digesta*. Daí em diante se viu contraditoriamente, o estatismo prevalecer, principalmente entre os teóricos alemães, na tentativa de restaurar e modernizar o Sacro-Império germânico (Watts, 1999:2; Elazar, 1994:15).

Os ingleses desenvolveram importantes contribuições, no campo das comunidades de estados, com a fundação das colônias inglesas na América, segundo arranjos federais, oriundos da Reforma protestante. Aí se somam as contribuições das teorias federais e das confederações, em forma secularizada por Montesquieu e Rousseau, culminando com o federalismo da Constituição Federal dos Estados Unidos da América, de 1787. Os ensaios conhecidos como *The Federalist Papers* – uma série de 85 artigos –, publicados entre 1787 e 1788, em jornais de Nova York, são um dos principais trabalhos teóricos sobre os benefícios da federalização que estava, então, sendo proposta para os EUA e que vigora até hoje.

Por seu turno, quatro idéias de federalismo surgiram na Europa a partir do século XVIII: a primeira, com as análises sobre o federalismo americano; a segunda, por parte das preocupações daquele momento, com a introdução deste sistema em sua combatida confederação; a terceira, a tentativa utópica federal francesa de aliar o social à política e construir um mundo mais harmônico, sistema que os pensadores russos anarquistas almejavam destruir, defendendo a vida cooperativa; por fim, um quarto grupo, a idéia inglesa de transformar seu império em um sistema federal de dimensões mundiais (Elazar, 1994: 17).

No pós-Segunda Guerra, enquanto o federalismo se consolidava na Europa Central e em toda a América, na Europa Ocidental abriram-se as portas para as teorias "funcionalistas", isto é, para novas formas de confederação. O federalismo é, hoje, uma das formas mais difundidas de organização política (*idem*).

Estabelecido no Brasil pela atual Constituição de 1988, contudo, esta forma de organização política não é nova no país, sua efetiva aplicação está diretamente relacionada a vigência da 'democracia'. Diversos autores, entre eles, Liphart(1989,2003) diz que a 'Democracia Consensual', consiste justamente na adoção do federalismo, como uma das premissas essenciais, nas relações entre os diversos níveis de governo. Em países continentais e heterogêneos - com diversas realidades e diferenças culturais - como o Brasil., a institucionalização do federalismo é ao nosso ver, a melhor maneira que possibilita a manutenção do Estado-nação<sup>1</sup>, bem como pode gerar mais eficácia e eficiência aos diversos níveis do governo do povo, espalhados pelo imenso território nacional.

Ao propomos este estudo, temos em mente, compreender a natureza histórica, sociológica e política do federalismo, cuja organização política rege os distintos níveis de governo em nosso país. Com isso, comprovaremos a hipótese de que o federalismo, constitui um sistema político enraizado na sociedade brasileira,

---

<sup>1</sup> O caso da dissolução da Iugoslávia na década de 1990 é um bom exemplo do que pode acontecer em países que não respeitam as 'diferenças', e não adotam o federalismo. (Stepan 1999,Souza 1998).

podendo *a posteriori* funcionar como instrumento de controle democrático dos cidadãos sobre os governos, apesar dos 'problemas'<sup>2</sup> apontados pôr diversos críticos. Tais 'problemas' estão longe de significar a ineficácia ou inoperância deste sistema político no Brasil, além disso, os cidadãos, têm mais condições de exercer suas preferências quando as instituições são federativas, pois estão mais próximas.

A redemocratização em diversos países autoritários nas últimas décadas do século XX, e também no Brasil, representou em muitos casos a necessidade de adoção do federalismo, como forma de evitar o nacionalismo desagregador. Daí, justificam-se os estudos sobre o tema, que visam contribuir à formação de profissionais da área de ciência política que se dediquem em solucionar os impasses gerados na adoção do referido sistema político. Talvez possamos debater e contribuir para a ampliação de mecanismos constitucionais federativos, democratizando as relações entre os entes de uma federação, e ampliando a cooperação política e financeira entre o Governo Nacional e suas unidades – os estados e os municípios. O resultado desta cooperação entre os distintos entes federativos pode significar o melhor atendimento das demandas dos cidadãos, permitindo maior aproximação do homem público com a comunidade.

Acreditando colaborar á ampliação da discussão sobre o federalismo no Brasil, desenhamos nosso estudo da seguinte forma: teoria, desenvolvimento histórico, comparação entre duas constituições democráticas, e a representação no federalismo. Temos em mente que o arcabouço institucional(Cap.I) do federalismo se adequa a certas especificidades de cada país, a evolução(Cap.II) das instituições (federativas) variam conforme as necessidades históricas, e são estabelecidas em constituições(Cap.III) escritas em determinadas épocas, de modo que certos 'vícios'(Cap.IV) considerados em um país ou momento, pode não sê-lo em outro.

---

<sup>2</sup> A representação desproporcional dos estados menos populosos em detrimento dos mais populosos, tem sido apontada como continuidade de tempos não democráticos, mas que ao nosso ver e de acordo com outros pensadores, pode ser entendido como característica do federalismo em geral.

Assim, no primeiro capítulo, intitulado "considerações teóricas sobre o federalismo", analisaremos as definições do federalismo quanto à sua natureza e propósitos, destacando os autores que trabalham com a democracia e a descentralização como requisitos para uma Federação harmônica, tais como: Robert Dahl, Alfred Stepan, Arednt Lipjhart, Daniel Elazar, Michael Burgess, Dias, Almeida, Cohen, e Leme.

No segundo capítulo, "Desenvolvimento do Federalismo no Brasil", pretendemos mostrar como se formou, historicamente, o federalismo no Brasil desde os interesses presentes na colonização, na Monarquia e nas Repúblicas, interesses estes comumente relacionado a problemas de manutenção deste sistema institucional no país. Dentre tantos outros, selecionamos alguns temas que freqüentemente aparecem em estudos sobre o federalismo, tais como patrimonialismo; federalismo oligárquico; regionalismo; racionalização e centralização, entre outros.

No capítulo terceiro, "Análise Comparativa das Constituições de 1946 e de 1988", destacaremos os artigos que enfocam o federalismo nas duas Constituições e que contribuíram para a democratização das relações da União com os estados e municípios – tornando-os entes federativos. Vamos compará-las em termos de organização do Estado; competências constitucionais federativas; arrecadação e divisão de impostos; e reformas constitucionais da década de 1990. Observaremos os significativos avanços nos princípios constitucionais federativos, na última Constituição.

No capítulo quarto, "Federalismo e Representação", abordaremos como os analistas observam o sistema político partidário e como se dá a representação dos cidadãos e dos estados na Câmara Federal. A desproporcionalidade na representação, considerada por muitos autores um dos maiores problemas do sistema político federalista, (sobre-representação e a sub-representação dos estados e cidadãos) interferem ou não na produção legislativa do governo central e

da federação? Mantêm e impede alteração do *status quo* de elites agrárias sobre-representadas em estados pouco populosos? Estas questões procuraremos responder neste capítulo. Fecharemos nosso trabalho com algumas considerações finais.



## Capítulo 1

### Considerações teóricas sobre o federalismo

#### Introdução

A busca de soluções públicas eficazes deve ser o objetivo de qualquer governo constituído. Ao nosso ver, algumas condições são necessárias para isso ser alcançado mais rapidamente e com menos custos para os cidadãos. E isso, passa, não pela imposição de autoridade de um governo central sobre os demais, mas pela cooperação entre os diferentes níveis de governos, bem como entre unidades vizinhas do mesmo nível, transformando-se no elo constitutivo de diversas federações.

Os governos centralizados precisam canalizar muito mais esforços e recursos para organizar uma ampla administração que atenda a todo território. Para resolver qualquer tipo de problema deve sempre lançar mãos desses recursos, mesmo que seja a má conservação ou uma pequena ponte numa rodovia que sirva a poucos cidadãos em distante comunidade do centro. Todos esperam por soluções que ele venha a dar.

Em se tratando de um governo organizado em bases descentralizadas, o nível mais alto de governo fornece os conhecimentos técnicos necessários à operacionalização dos serviços públicos, que são realizadas por governos locais, deste modo, conserva-se o “controle popular mais íntimo das autoridades subordinadas” (Maddick, 1966: 62-132). Neste capítulo, vamos abordar os conceitos do federalismo e sua relação com a introdução e a consolidação da democracia contemporânea, uma vez que ao descentralizar a administração pública, aproxima o governo de um controle político mais eficiente, o cidadão.

#### Discussão conceitual sobre o Federalismo

Países homogêneos e pequenos, tendem a adotar governos centralizados – uma vez que as expectativas dos cidadãos são mais ou menos gerais. Neste caso, a

'vontade geral' ou o consenso é mais fácil de ser alcançada, e os custos de administração são menores do que governos descentralizados. Já países heterogêneos, médios e continentais, precisam adotar governos descentralizados e o federalismo. É mais difícil chegar a uma 'vontade geral' ou consenso, via governo centralizado, neste caso, os enormes custos podem não ser suficientes para se atender as expectativas dos diferentes e distantes cidadãos do território nacional.

Para compreendermos o bom funcionamento do federalismo em diversos países heterogêneos, faz-se necessário o mapeamento dos seus aspectos formais - as regras estabelecidas em Constituições Federais - e não formais - resultado de negociações entre os membros. Ambos os aspectos legitimados por todos os entes que compõem a federação.

Dentre estes autores destacaremos: Elazar (1986, 1994); Liphart (1989, 2003), Watts (1999), Stepan (1999), Robert Dahl e William Riker, Burgess, Souza, Almeida, Leme e Dias. Estas obras têm proporcionado avanços na discussão sobre a idéia da federalização e do federalismo, principalmente em países territorialmente extensos, superpovoados ou não, e que o adotaram como forma de evitar o elemento desagregador ou o nacionalismo extremado.

Os quatro primeiros autores têm uma base de idéias comuns, como por exemplo uma constituição escrita, descentralização, bicameralismo. Elazar (1986) define o federalismo a partir de três características principais: a) estabelecimento de uma Constituição escrita, que formaliza os termos em que o poder é compartilhado, termos esses que só podem ser alterados por meio de procedimentos extraordinários<sup>1</sup>; b) sistema de tomada de decisões não-centralizado, sendo os poderes compartilhados

---

<sup>1</sup>Juridicamente, segundo este autor, as constituições federativas são diferentes porque constituem pactos não apenas entre indivíduos, mas envolvem, também, as unidades constitutivas da federação, que detêm direitos de fazer constituições próprias (Almeida, 2001:29).

entre o governo nacional e os governos subnacionais, e na base do consentimento mútuo; e c) o arranjo territorial da divisão do poder e a adoção de um sistema de pesos e contra-pesos, de forma que cada instituição seja limitada e contrabalançada por outras instituições, com poderes sociais, políticos e constitucionais autônomos (Elazar, 1994:11). O federalismo seria, portanto, uma forma de organização do poder e de suas relações, e a busca por um “senso nacional comum”, seria o *leitmotiv* que manteria juntas unidades políticas etnicamente diversas entre si:

[...] “funciona como um laço importante entre o povo e as instituições no caso de reuniões construídas consensualmente, sem o sacrifício de suas respectivas integridades, como uma forma de organização política e social [...]. Procuram destacar as virtudes da dispersão do poder como um meio de salvaguardar liberdades locais e individuais”.  
(*idem*:17)

Além dessas características comuns, Lijphardt (1989:224-5; 2003) chama a atenção para dois outros pontos características do federalismo, um dos quais vistos por muitos estudiosos brasileiros como ‘problema’ estrutural do mesmo: a) a sobre-representação das unidades componentes menores e pouco populosas na câmara federativa do Legislativo bicameral em detrimento da mais populosas; e b) o direito das unidades que compõem a federação poderem se envolver nos processos de emendas à Constituição Federal, mas não de emendar suas próprias constituições unilateralmente. A sobre-representação seria uma maneira de evitar a tirania da maioria, isto é, evitar que unidades maiores façam valer suas decisões que poderiam prejudicar a população das unidades menores.

A resolução de conflitos, entre os níveis de governos, ou uma questão nacional maior, passaria pela consulta popular, é o que adiciona Watts (1999:7) aos demais requisitos formais. Watts também vê a necessidade de dois níveis de governo e alocação de recursos financeiros para os níveis de governo, garantindo a autonomia entre eles, bem como processos e instituições que facilitem colaboração

governamental para diversas áreas. Para o autor, “the essence of federalism as a normative principle is the perpetuation of both union and non-centralization at the same time” (*ibidem*: 6).

Já para Stepan (1999: 193-4), não tão preocupado meramente com os aspectos formais, o mais importante seria perceber como os padrões paraconstitucionais de comportamento político interagem com as regras formais de modo a impedir sistematicamente a capacidade de uma maioria potencial para alterar ou favorecer o *status quo* ou facilitar a capacidade de uma maioria criar decisões de alcance nacional que considere necessárias para a qualidade da democracia e a eficácia do processo de elaboração de políticas.

Isto seria possível, segundo o autor com a elaboração de quatro variáveis<sup>2</sup> e respectivas proposições: 1) O grau de super-representação da Câmara Territorial – quanto maior é a super-representação dos estados menos populosos (e conseqüentemente, subrepresentação dos estados mais populosos), maior é o potencial restritivo do Senado; 2) a “abrangência das políticas” formuladas pela Câmara Territorial – quanto maior é a “abrangência das políticas” formuladas pela Câmara que representa o princípio territorial, maior é o seu potencial para limitar a competência legislativa da Câmara que representa o princípio da população; 3) o grau em que a Constituição confere às unidades da federação poder de elaborar políticas – quanto maior é a extensão da competência para elaborar políticas que a Constituição retira da alçada legislativa do governo central, mais restringido fica o *demos*; e 4) o grau de nacionalização do sistema partidário em suas orientações e sistema de incentivos – quanto mais disciplinados são os partidos políticos, cujos sistemas de incentivos, principalmente no que diz respeito à indicação de candidatos, privilegiam os interesses do conjunto da sociedade em relação aos interesses locais e provinciais,

---

<sup>2</sup> Estas variáveis serão melhor exploradas no Capítulo 4.

mais os partidos nacionais têm condições de atenuar as características inerentemente ao *Demos Constrange* do federalismo.

Ao contrário do que pensa Stepan (1999), os padrões paraconstitucionais podem não ser utilizados somente para impedir ou favorecer *status quo*. Souza, Almeida, Leme e Dias, trabalham com outras perspectivas. Souza (1998), chama-nos a atenção para a abordagem da definição de Michael Burgess, cuja concepção amplia a visão sobre federalismo, contribui para explicar sua adoção em países, cujo contexto difere do respeito às práticas constitucionais, como é o caso de muitos países latino-americanos, aí incluído o Brasil.

Essa definição aborda o federalismo como um conceito de valor, isto é, a percepção ideológica do que deve acontecer após a federalização de um dado país unitário, bem como a necessidade teórica de se diferenciar a idéia “federação” de “federalismo”, devido à existência de grande variedade de práticas políticas dos princípios federais dentro de cada federação em estudo.

Desse modo, faz-se necessário, ir além da literatura sobre o tema, que geralmente, associa o federalismo quase que exclusivamente à sua viabilidade a arranjos territoriais e governamentais, ou tende a abordá-lo de maneira essencialmente formalista, incluindo a “definição de ideologia política do federalismo como valores, atitudes, crenças e interesses que se articulam no sentido de fazer com que ações sejam apoiadas em propósitos e compromissos” (Souza, 1998:569). O que em outras palavras, segundo a autora, passa pela dificuldade em explicar e compreender o funcionamento dos sistemas políticos federais em análises meramente formais e legais, é útil incluir nela a questão da ideologia política, que torna viável a possibilidade de investigação das motivações que embasam a existência e a manutenção (ou não), de cada Federação em particular, e que geram padrões complexos de clivagens e identidades a partir de inúmeras relações – econômicas, políticas e socioculturais.

A manutenção destas identidades individuais locais de cada ente numa federação descentralizada dá-se por meio de consentimento mútuo e voltado para objetivos específicos sem, contudo, significar a perda de identidades (Harman *apud* Sousa, 1998:570). O que significa a viabilidade da própria federação, o exemplo espanhol do que foi feito na Catalunha é bem característico, nesse sentido. Dias (1998:11) mostrou como o federalismo, em determinadas circunstâncias, podia servir como veículo político para a resolução de descontentamentos locais deflagrados por processos de crescimento rápido, em situações de desigualdades regionais importantes.<sup>3</sup> Ou por causa de situações políticas e étnicas conflituosas.

Na mesma direção, Leme (1992:3) define o federalismo como “linguagem política”, incorporando aqui o discurso descentralizador, explicitado, segundo ele a partir das especificidades do processo de transição brasileira, acentuadamente conservadora, e pela severidade da crise econômica, que teve como ponto nodal a falência do padrão de financiamento do Estado. Assim, “a solução federalista perdeu o seu caráter jurídico-legal para assumir, de fato, a sua face política – manutenção de áreas do poder público fora do alcance dos governos centrais – e gerencial” (Dias, 1998:13). A transferência<sup>4</sup> de recursos refletiu a redistribuição do poder político entre os níveis de governo, independentemente do mecanismo formal posto em ação, sejam comissões técnicas, transferências compulsórias ou divisão de arrecadação.

---

<sup>3</sup> Dias cita o exemplo da Alemanha no equacionamento de seus problemas regionais de ajustamento constitucional estabelecido pela estrutura federal, após décadas de conflito interno e de regimes autoritários. Nesse sentido, o federalismo forneceu alternativas de poder e de políticas públicas que, na sua ausência, seriam completamente determinadas no plano nacional. Em tal situação, o sistema de governo e a competição partidária, apenas aparentemente articulam-se em torno de um único centro, passando, necessariamente, a incorporar um componente regional (Dias, 1998:11-2).

<sup>4</sup>O discurso descentralizador enfeixava demandas distintas: por democratização e participação, por descontentamento de recursos e por favorecimentos fiscais e cartoriais. Dessa forma se explica a adesão decidida de governadores, prefeitos, vereadores, e da ampla maioria dos deputados, tradicionais portadores, no Congresso, das reivindicações locais, regionais e dos interesses setoriais (Leme, 1992:4).

A democracia parece ser a maior beneficiada com o federalismo, conforme podemos perceber em Leme (1992:18), “a organização federativa favoreceria a democracia, ao propiciar a ampliação da participação política, promovendo a aproximação entre os centros de poder e as populações locais, e permitindo maior controle e interferência na gestão pública” (abstraido no argumento o regime político). O componente descentralizador dos estados federativos, diz o autor, é expressão da autonomia política – nesse sentido, está na base do federalismo a recusa à centralização, posto que o Estado federal é, por natureza, não centralizado<sup>5</sup>.

Com o federalismo as relações entre os níveis de governo tornam se mais claras e cooperativas. Almeida (1995) chama a atenção para as formas peculiares de relações entre os níveis de governo, moldadas pelos sistemas federais, baseadas na competição, por um lado, e na cooperação e negociação entre instâncias de governos, por outro. Ela apresenta dois tipos de arranjos federativos: 1) federalismo dual, simultaneamente descritivo e prescritivo; e 2) federalismo cooperativo.

O primeiro diz ela, constitui-se em soberanias distintas e separadas, atuando de forma independente, nas esferas que lhes são próprias, “os poderes do governo geral e do Estado, ainda que existam e sejam exercidos nos mesmos limites territoriais, constituem duplas soberanias” (cf. Almeida, 2001:30, nota 12).

O segundo caso para esta autora, resulta da transformação do arranjo dual, como consequência da tendência universal à expansão do escopo do governo federal - implicando a transformação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do governo federal, com primazia decisória e de recursos. O

---

<sup>5</sup> O modelo de organização federativa do estado propicia um sistema de frenagem ao excessivo poder do Executivo Federal, tanto no plano horizontal – ao fortalecer o princípio da independência entre Executivo, Legislativo e judiciário – como no vertical, na medida em que atribui aos Estados-membros da federação poderes que funcionam como contrapeso ao poder central e, num certo sentido, constituem-se num antídoto ao autoritarismo (*ibidem*:21).

federalismo cooperativo<sup>6</sup> completa: “comporta graus diversos de intervenção do poder federal e é caracterizado por formas de ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento” (*ibidem*: 27).

Para Almeida (1995:15) o federalismo fiscal é a “espinha dorsal” do sistema, em qualquer de suas versões, também, condicionadas pelas características das instituições políticas, especialmente os sistemas partidários eleitorais e as organizações de interesses. Donde concluímos que as negociações são fundamentais para a efetivação do federalismo.

### **Federalismo e Democracia<sup>7</sup>**

Para “manter a União” ou federação em uma democracia os líderes políticos – da Alemanha pós-1945, Itália anos 1970, Brasil pós Ditadura, Austrália, Índia, no final de 1948, a Bélgica, em 1969, e a Espanha, em 1975 – chegaram à decisão constitucional de que a melhor maneira de era transferir poder e transformar seus estados unitários, ‘ameaçados’ de dissolução, em Federação<sup>8</sup>, estabelecendo uma

---

<sup>6</sup> “Um sistema caracterizado pela existência de funções compartilhadas pelas diferentes esferas de governos e pelo fim de ‘padrões de autoridade e responsabilidade claramente definidas” (Almeida, 2001:27).

<sup>7</sup> Em países como o Brasil, a “reconquista democrática” dos anos 80, tanto o Federalismo como a democracia, foram temas discutidos exaustivamente, e postos em prática durante o decorrer daquele momento. A definição institucional das regras do Sistema Federal-Democrático, bem como sua rigorosa aplicabilidade, tornaram-se a base da Constituição de 1988, tendo por objetivo maior superar os difíceis anos da ditadura de 1964, os quais devem ser somados à base dos princípios do Federalismo. (Souza, 1998).

<sup>8</sup> Nas federações, cujos membros constitutivos “se unem”, há conservação de suas soberanias, garantindo-se determinados preceitos, anteriormente debatidos por eles. A adesão, assim, é de forma espontânea e todos os entes visualizam ganhos e maximizam os custos, caso viesse, cada estado, a constituir-se como país ou nação soberana. Resultando naquilo que Willian Riker denominou de “Pacto Federativo”, combinando e mantendo duplas soberanias, a estadual e a da União, cujos poderes residuais ficam reservados aos primeiros. Idéia inversa é a de “manter a união” ou a federação a qualquer custo, gerando perdas humanas e altos custos, pagos pelos cidadãos. Sem autonomia, os entes tendem a contestar as regras da “união”, para as quais não contribuíram historicamente para que se formasse, e impostas, muitas vezes, por tratados internacionais – os Estados-tampões são exemplos de federações forjadas de cima para baixo. (Stepan, 1999)



Constituição Federativa, uma vez que a maioria são países multi-étnicos e foram historicamente unitários.

Na Alemanha, o impulso federativo voltou-se, primeiro, para a construção, e depois, para a consolidação de instituições capazes de evitar as duas derrotas da democracia naquele país. O federalismo da Austrália tem sido creditado às vantagens comerciais advindas de um mercado unificado e/ou à necessidade de contrabalançar, via estados, as tendências centralistas do governo federal. Para os argentinos, o federalismo legitima a luta das províncias contra o excessivo poder da capital (Souza 1998).

Nos anos 70, um tumultuado período de reforma rompeu com secular tradição italiana de governo centralizado, delegando aos novos governos regionais poderes e recursos sem precedentes. A maioria das esferas públicas, da Agricultura à Educação, passando pelo planejamento urbano, era gerida por altos funcionários da burocracia romana (Putnam, 1996: 30-34).

A adoção do federalismo em países em que convivem várias línguas e dialetos requer a criação de instituições democráticas locais, ou da sua aceitação por todos, com vistas a atender as expectativas de todos os cidadãos da federação. Este foi o caminho seguido pelos Estados Unitários, como foi o caso da Índia, Espanha, Bélgica e outros, cujas constituições realizaram o "federalismo devolutivo", afastando os riscos de desagregação e aproximando a organização política nacional da satisfação dos grupos étnicos que o compõe (Souza, 1998; Stepan, 1999).

Em países territorialmente extensos e heterogêneos como o Brasil, percebe-se a necessidade de aplicação de um sistema de governo Federal, até mesmo para evitar anseios emancipacionistas. Ou seja, "a cooperação política e financeira entre o governo central e as subunidades implicam a adoção de mecanismos institucionais do federalismo descentralizado" (Maddick, 1966). *A priori*, facilita o atendimento imediato,

e de maneira ótima, das expectativas dos cidadãos, com o empreendimento de políticas públicas focais na comunidade onde os mesmos residem. *A posteriori*, contribui para efetivar a realização da democracia entre todos os partícipes da Federação.

O grau de descentralização que se encontra entre unidades governamentais nacionais, estaduais e municipais é a chave para o entendimento do *modus operandi* de um dado sistema federal - o que, para ser de fato e de direito, faz-se mister que todas as funções governativas dos entes federados estejam expressamente estabelecidas constitucionalmente. Apesar de o federalismo estar, em geral, acompanhado da descentralização, isto é, de substancial autonomia entre os membros da Federação, a descentralização não é uma condição necessária nem suficiente para a realização do federalismo (Lijphart, 1989:223; Souza, 1998).

Assim, o federalismo ou impulso ou devolução federativa ou em muitos casos, (*idem*) como componente democrático e verticalizado representam os dois lados de um mesmo sistema de governo: predetermina que "algumas matérias são de exclusiva competência de determinadas unidades locais, cantões, estados, províncias e estão constitucionalmente além do âmbito de autoridade da União, enquanto outras estão fora da esfera de competência das unidades menores" (Dahl, 1986a). Além do que, somente um sistema político que seja uma democracia pode construir os sistemas constitucionais, legislativo e judiciário, relativamente autônomos, exigidos pelos requisitos da definição de federação democrática, anteriormente citada.

Certos pré-requisitos, como respeitabilidade e confiança, constitucionalmente estabelecidos em países federalistas, contribuem para enquadrá-lo quanto à natureza dos objetivos que mantêm unidos estados ou províncias a um centro de poder decisório, que se pretende democrático.(Stepan,1999). O mesmo autor aponta para existência de sistemas federativos e sua aplicabilidade em regimes democráticos e em

não democráticos. Diferencia-os o fato de que, nos primeiros, as regras são constitucionalmente definidas e aceitas por todos os entes federados.

Nos regimes federalistas não democráticos não existem garantias de que as regras serão cumpridas. A rigor, somente um sistema que seja uma democracia constitucional pode proporcionar as garantias confiáveis e os mecanismos institucionais que ajudem a assegurar que as prerrogativas legislativas das unidades da federação serão respeitadas, bem como manter as fronteiras jurisdicionais entre a União e as unidades da federação. Entretanto, em um “sistema não-democrático, o federalismo pode ou não estruturar com clareza esses processos políticos”<sup>9</sup>.

Levando-se em consideração esses pressupostos, os sistemas políticos democráticos só devem ser considerados como federativos se atenderem a dois critérios: a) o Estado deve conter subunidades políticas territoriais, cujo eleitorado seja constituído pelos cidadãos dessas unidades; b) a Constituição deve garantir a essas unidades soberania na elaboração de leis e de políticas. Deve haver uma unidade política de âmbito nacional, que contenha um Poder Legislativo eleito por toda a população do estado, e à qual caiba, por garantia constitucional, a competência soberana para legislar e formular políticas em determinadas matérias, que teoricamente passará pelo crivo e pela aceitação dos cidadãos, podendo ou não contribuir para a democratização do Estado Unitário (*idem*).

Em Regimes Federativos Democráticos, as resoluções de problemas que afetam a comunidade, também dependem da atuação objetiva dos cidadãos da pólis, como, Cohen (2000) propõe a participação do cidadão, num comício cívico da cidadania, com maior envolvimento direto dos interessados, construindo uma democracia direta e mais deliberativa.

---

<sup>9</sup>Além disso, Stepan (1999) chama a atenção para inúmeros casos em que o Federalismo se efetivou em regimes fechados, uma vez que era preciso alguma legitimidade do poder central para governar, e isto era viável com a cooptação de lideranças locais.

Esta nova esfera pública é a base de um igualitarismo, cuja participação cotidiana do cidadão, na realização de suas expectativas, visa a garantir tanto a igualdade quanto a liberdade, que são a chave para a solução dos problemas locais nos EUA, cuja estrutura é federativa há dois séculos. Para Cohen (*idem*), “as localidades nas quais os problemas aparecem e requerem soluções são numerosas e dispersas demais para que um monitoramento da obediência às regulações seja realizado centralmente, de maneira fácil e com baixo custo” (*ibidem*: 165).

A contínua *responsividade* - a atuação responsável da autoridade pública - é uma das característica-chave da democracia em Dahl (1986:25). Para este autor, no governo devem ‘prevalecer as preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais’. Para isso, requer-se um amplo contexto de liberdade política, num ambiente em que todos possam representar e ser representados em eleições livres e idôneas, em que os grupos de interesses possam se associar, a fim de defenderem a aplicação de suas demandas. Tal fato colabora para que haja disputa, de modo que nenhum deles possa conquistar ou se sobrepor aos demais e se auto-anulem.

Em sociedades plurais, nenhum grupo teria acesso exclusivo a qualquer dos recursos do poder, evitando-se a predominância deste sobre os demais. Pelo contrário, o resultado seria a neutralização recíproca dos grupos em conflito. Em outras palavras, “Dahl e a escola-pluralista a que ele se filia creditam a preservação da liberdade política à sobrevivência e à contraposição de inúmeros poderes sociais independentes” (Limongi 1986: 19, Prefácio).

Em se tratando de uma estrutura de Estado Federal, a expansão destas instituições serviriam como mecanismos de *accountability vertical*<sup>10</sup>, o que pode

---

<sup>10</sup> Recomenda-se, para melhor discussão do tema, Przeworski (1996; 1999).

significar, em outras palavras, maior responsabilidades no trato da coisa pública, fortalecendo o republicanismo e o império da lei<sup>11</sup>.

Em “todas as democracias o poder é necessariamente dividido entre os governos centrais e não centrais. Na democracia majoritária, esta divisão é altamente unilateral – a maioria controla não só o aparelho do governo central, mas também todos os governos não centrais, sendo desta forma unitário e centralizado” (Lijphart, 1989, esp. cap. 10; 2003). O inverso, diz o autor, é a democracia consensual, na qual se incluem o federalismo e a descentralização, que implica uma divisão do poder, garantida constitucionalmente, entre o governo central e os governos dos membros ou unidades constitutivas da federação, sendo acompanhado da descentralização, ou seja, autonomia substancial dos membros da federação.

Lijphart (*idem*), define as seguintes características da Democracia Majoritária: concentração do Poder Executivo - gabinetes de partidos únicos e maioria estrita; fusão de poderes e predomínio do gabinete; bicameralismo assimétrico (duas Câmaras Legislativas com poderes desiguais); sistema bipartidário; sistema de partidos unidimensional; sistema eleitoral de maioria relativa; governo unitário e centralizado; constituição não-escrita e soberania parlamentar; e democracia exclusivamente representativa. Já a Democracia Consensual é caracterizada por separação de poderes; multipartidarismo; bicameralismo simétrico (duas Câmaras Legislativas com poderes iguais); federalismo; sistema eleitoral proporcional; constituição escrita; democracia representativa e consultiva.

De acordo com as características acima, é possível definir o Brasil como uma democracia consensual, uma vez que nossa sociedade, apesar de unilingüística, é bastante heterogênea, isto é, diversos interesses compõem a estrutura social e política

---

<sup>11</sup> O'Donnell (1998) chama a atenção para três componentes, que, segundo ele, não são contraditórios da poliarquia e do Estado Constitucional: a democracia e seus impulsos igualitários, o liberalismo com seu compromissos de proteção das liberdades das sociedades, e o republicanismo em sua severa visão das obrigações daqueles que governam – pois devem coexistir com o império da lei.

que, inevitavelmente, têm impactos sobre o sistema representativo - daí a necessidade de diversos partidos políticos para se atender às diferentes demandas pluralistas.

Um dos problemas mais urgentes com que se defrontam os teóricos e os defensores das democracias modernas é o de conciliar nacionalismo e democracia, principalmente em contextos que reúnem múltiplas etnias. A implementação do federalismo, ao lado de certas práticas consociativas<sup>12</sup>, é uma das formas políticas potencialmente mais atraentes (e também mais perigosas) “para os que desejam construir a democracia em sociedades multinacionais” (Stepan, 1999:195).

### **Conclusão**

Procuramos explorar, nas teorias sobre o federalismo, indícios que pudessem contribuir para facilitar e ampliar o conhecimento pleno das características e atribuições do federalismo brasileiro. A partir do exposto neste capítulo, podemos concluir que o debate teórico acerca do federalismo está bastante desenvolvido e traz ótimas contribuições para se interpretar como ele se adequou no Brasil, pós-Constituição de 1988. Quando se amplia a abordagem para além dos aspectos formais, conseguimos nos desvencilhar dos preconceitos que cercam este assunto e compreender sua natureza política, marcada por variadas clivagens.

Assim, o federalismo enquanto linguagem política é intrinsecamente permeado por negociações que possibilitam sua montagem e manutenção em países altamente estratificado, como o Brasil.

Quando as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento, referimo-nos ao federalismo cooperativo. Os arranjos federativos definem as características que fundamentam o tipo de federalismo praticado, sendo os tributos a “espinha dorsal” do sistema federativo.

---

<sup>12</sup>O capital social, corporificado em sistemas horizontais de participação cívica, favorece o desempenho do governo e da economia, e não o oposto: sociedade forte, economia forte; sociedade forte, Estado forte (Putnam, 1996).

Em países pluralistas, heterogêneos e /ou multiculturais, o federalismo é a condição essencial para a manutenção ou viabilidade do Estado-nação. Somados outros pré-requisitos, mantêm íntima relação com a democracia e realizam a defesa intransigente dela. Em outras palavras, os arranjos federativos determinam situações político-administrativas que resultam num maior controle do cidadão sobre os “servidores públicos”. Todos estes mecanismos concomitantes podem significar a diferença entre um país justo ou não, pois possibilitam o acesso de todos às instituições governativas do Estado, representando a utilização de instrumentos democráticos no gerenciamento do desenvolvimento sustentável de países como o Brasil.

Neste sentido, as federações surgem como respostas às exigências por maior autonomia política dos diversos grupos de pressão, realizando-se a chamada “devolução federativa”, que é um processo de cima para baixo, cujo objetivo é “manter-se unidos”, pelo “governo central”, ou melhor, pelo grupo dele se apropria. Por outro lado, quando do processo inicial de formação de uma federação, elas decidem “se unir” e conservam grande parte de suas capacidades autônomas. Estes tipos de nações são compostas por unidades político-administrativas com alto grau de independência em relação ao governo central, e as funções de cada ente são constitucionalmente definidas por todos.

No capítulo seguinte, vamos observar em quais momentos da nossa história estes padrões foram estabelecidos, e passaram a reger as relações entre os diversos níveis de governo.

## Capítulo 2

### O desenvolvimento histórico do Federalismo no Brasil

#### Introdução

No século XVI, o decadente império português decide pela efetiva ocupação das terras recém-incorporadas pelo Tratado de Tordesilhas, assinado com a Espanha em 1494. A Coroa portuguesa, diante da escassez de recursos financeiros e humanos, opta por um modelo descentralizador, concedendo grandes extensões de terras e o poder de governar a diversos particulares espalhados pela Colônia, ligados ao rei em Portugal, sem um governo central na Colônia.

Daí em diante, este modelo (descentralizador) passa a ser o elo de ligação entre Colônia e Metrópole, ora substituído pela centralização, ora retornando como exigências das elites locais. Neste capítulo, abordaremos como as aspirações federalistas no Brasil tornaram-se recorrentes, desde da montagem da estrutura colonial portuguesa, passando tanto pela Monarquia como pelas Repúblicas, até chegar os anos de 1990.

Assim vamos explorar os seguintes itens: a descentralização colonial; a centralização monárquica; a descentralização regencial; a re-centralização imperial; a constituição de 1891 e o federalismo oligárquico; regionalismo e patrimonialismo; a centralização racional legal; a democracia e a descentralização no pós-guerra; e as mudanças estruturais do Estado nos anos de 1990.

#### **O Federalismo no Brasil: a descentralização colonial, a centralização monárquica, a descentralização regencial, e a re-centralização do II Império**

Para a colonização das vastas terras da América a partir de 1530, Portugal utilizou o modelo descentralizador, que previa a distribuição de terras a parte da nobreza portuguesa que segundo Carvalho (1996:52 )"la pudieran defender y



colonizar". O objetivo deste modelo era aliar colonização e defesa do território português contra possíveis invasões de outros países europeus, que previa um certo desenvolvimento da colônia. Diante de resultados insuficientes, substituiu-se este modelo por outro, com a criação de um Governo Central em Salvador, Bahia, próximo às áreas em que se desenvolvia a monocultura da cana-de-açúcar. Naquele momento, pretendia-se realizar maior controle sobre a atividade que proporcionava maiores dividendos à Metrópole.

Para melhor administrá-la, controlá-la e evitar a independência política, outras medidas centralizadoras foram postas em prática por Pombal, ministro de D. José I (1750-1777), em 1751, na colônia. No entanto, José Murilo de Carvalho, aponta que, mesmo após os esforços racionalizadores de Pombal, permaneceu um estado de desorganização, permeado por inúmeros códigos jurídicos:

"[...]la impresión que daba la administración colonial era de confusión [...] [haja visto que existia] en mezcla de códigos legales y tradiciones jurídicas [...] código manuelino, portugués y filipino, español; tradiciones romana y feudal [...] los conflictos de jurisdicción y la tensión entre autoridades eran deseables políticamente, por más que tuvieran consecuencias negativas para la administración." (*ibidem*: 54)

Com a vinda da família real em 1808, o Brasil-Colônia passa à categoria de Estado, com o título de Reino Unido Português em 1815. Ganham relevo, segundo o autor acima, neste momento, entre os atores com poder de decisão, questões quanto à organização do Estado. E a alternativa federativa reacende os debates políticos como uma das soluções possíveis - introduz-se nas discussões temas como "Monarquia e República, centralização e descentralização, estado unitário e federação. Estes debates, "foram respostas institucionais, vislumbradas pelas elites, ao desafio de 'manter junto' um país, onde eram fortes as tradições localistas herdadas do período colonial" (Almeida, 2001: 15).

Segundo Camargo (2000), a tentativa de transformar o país em uma Federação remonta ao processo de formação da nacionalidade – do Estado Nacional. Isto era visível nas lutas empreendidas pelas províncias. Contudo, a idéia de um império unitário prevaleceu, e a discussão sobre o federalismo voltou à tona durante o período regencial. Em 1834, por exemplo, foram criadas as Assembléias Legislativas nas Províncias brasileiras, delegando-lhes poderes que o Império Centralizador negara.

Contudo, insuficientes ou tardiamente atendidas, estas fatos (ALP) não evitaram o conflito armado entre as reivindicações federalistas das Províncias contra as forças centralizadoras do Império. Como por exemplo, a Revolução Farroupilha (Federação) de 1835 a 1845, matou milhares de famílias brasileiras à morte, e depois de longo período, nenhum dos lados podia reclamar vitória. A manutenção da União ou do Império a qualquer custo, negava qualquer possibilidade de autonomia política às províncias. Neste momento, os centralistas, defendiam que este era o melhor meio para a formação do Estado, pois havia o receio de que o estágio civilizatório em que se encontrava o povo pudesse prejudicar tal projeto de construção nacional, conforme podemos observar em Camargo(*idem*):

“Apesar de toda a discussão e posterior vitória do centralismo, o Ato Institucional de 1834 instituiu um modelo semi-federativo, que criou assembléias provinciais, a divisão da receita fiscal e a eliminação do Conselho de Estado. Isto reacendeu as sublevações regionais e as guerras entre as facções locais pelo controle dos espaços públicos (e políticos) que se abriam”. (*ibidem*: 318)

A descentralização administrativa, reclamada pelas necessidades locais, foi o ponto inicial para a realização das idéias da federação e do federalismo no Brasil, naquele momento. Pelo ato de 1834, segundo Medeiros (1965), ampliou-se as competências legislativas das Assembléias provinciais, tornando excepcional a revisão de suas resoluções. Só eram submetidos à Assembléia Geral do Império os projetos por provocação do presidente da província (art.16) ou, depois de sancionados, para confronto com a Constituição, e as leis sobre impostos gerais, os direitos de outras províncias ou os tratados (art. 20). Contudo, completa ele: “a lei interpretativa número

105, de 1840, precisou o sentido de alguns dos dispositivos do Ato, restringindo o seu alcance (*ibidem*:72). No que se refere à federação, “faltava somente a eleição dos presidentes de província para que se aproximasse do modelo norte-americano” (Carvalho,1995: 60).

Com o Golpe da Maioridade em 1840, o Império Centralizado prevalece e o federalismo sucumbe, e retorna somente duas décadas depois, porém, relacionado com o republicanismo, o que segundo Carvalho, contribuiu para a ruptura da Monarquia “(...) agora associada não apenas à demanda de descentralização, mas à idéia de república, tanto na obra polemista de Tavares Bastos – ‘absolutismo, centralização e império são expressões sinônimas’ – quanto no lema sintético do *Manifesto Republicano* – ‘centralização-desmembramento; descentralização-unidade’” (*ibidem*:65-66)

Assim, o Manifesto Republicano de 1870 cumpre função demarcatória, cuja discussão central torna mais forte o federalismo e a Descentralização, como metas imprescindíveis na manutenção do Estado Nacional, principalmente devido a mudança do eixo econômico do Império, do Vale do Paraíba fluminense para o Oeste paulista. A precipitação econômica não acompanhada pelo deslocamento do poder político, pôs em marcha os paulistas e sua dinâmica economia, baseada no trabalho livre e na população imigrante, e pressionou pelo fim do centralismo do Império (Camargo, 2000).

A bandeira dos republicanos (paulistas) era a descentralização, como meio de manter a unidade do país. Segundo a autora, Rui Barbosa, considerado o pai fundador do federalismo brasileiro propunha 1882 a Monarquia Federalista, como modelo ideal de governo, para evitar as crises sucessivas que abalavam o Império; ele parecia antever sua queda, que aconteceria sete anos mais tarde. “Ou a monarquia faz a Federação ou Federação faz a república” (*apud* Camargo, 2000:322).

Porém, para diversos pensadores brasileiros daquele momento, Rui Barbosa era considerado um sonhador e irrealista, acusado de ter criado uma Federação oligárquica que levou o país à beira da desagregação, bem como representante das elites brasileiras, como observa Camargo (*ibidem*:323). Seria a importação de um modelo (anglo-americano) que não se adequava à cultura brasileira, conforme escreveu Oliveira Vianna (1974:84): “vivem todos [os povos] na obsessão de tomá-los para modelos: procuram copiar *ad litteram*, quando escritos, ou quando costumeiros, os imitar nos seus processos, na sua tecnologia, na sua sistemática...”.

Já para Victor Nunes Leal, entre tantos outros, Rui Barbosa é de suma importância para o controle do extremismo dos republicanos paulistas e gaúchos, “quem salvou o sistema [tributário] do projeto [ultra-federalista do caudilhismo gaúcho], foi Rui Babosa, que combatendo-o vaticinou o desmoronamento da federação nascente”<sup>13</sup> (Leal, 1975:144). Rejeitado tal projeto tributário e mantida a União, o que se verificou foi a predominância de alguns estados do eixo econômico da cafeicultura sobre as demais unidades federativas, construindo as bases do “federalismo oligárquico”.

### **A Constituição de 1891 e o “Federalismo Oligárquico”**

De acordo com Medeiros (1965), o “Regime Federalista” prevaleceu na Constituição de 1891, seguindo o modelo norte-americano, contudo marcado por nuances peculiares à nossa formação histórica, política e cultural.

---

<sup>13</sup> “A grande disputa travou-se entre dois sistemas de partilha: de um lado, o do projeto do governo provisório, que enumerava as rendas da União e as do Estados e deixava na competência cumulativa de uma e outros a matéria tributária não-enunciada, mandando, porém, que no campo concorrente prevalecessem os tributos federais; do outro lado, o sistema Júlio de Castilhos, que discriminava a receita da União, deixando todas as fontes remanescentes na competência privativa dos Estados, cujas rendas poderiam ser tributadas pela União em casos de emergência” (Leal, 1975:143).

As antigas treze colônias inglesas, diz ele, ao firmarem, a “Declaração de Independência” em 4 de julho de 1776, constituíram-se em estados livres e independentes. Logo depois, em 1777, celebraram um pacto de união sob a forma de confederação, com o objetivo principal e imediato de levar a bom termo a guerra de independência. Deste “pacto constou a afirmação segundo a qual cada estado conservaria sua soberania, liberdade, independência e todo o poder, jurisdição e direito, não expressamente delegados aos Estados Unidos, reunidos em congresso” (*ibidem*: 77).

A confederação americana, completa ele, depois de dez anos, era substituída pela federação, estruturada a partir do sentido autonomista dos antigos Estados Confederados. Por esse motivo a constituição norte-americana, apesar de reforçar consideravelmente os poderes da União, ainda deixou larga margem de atribuições aos Estados membros. Madison (1993:133-8), observa

[...] “entre as inúmeras vantagens prometidas por uma União bem construída, nenhuma merece ser mais cuidadosamente elucidada que sua tendência a deter e controlar a violência e o facciosismo [...] [E] a Constituição Federal promove uma feliz combinação, atribuindo os interesses amplos e agregados ao Legislativo Nacional e os interesses locais e particulares aos legislativos estaduais”.

Partia-se da periferia para o centro, no modelo acima, enquanto no Brasil o movimento foi inverso. “O (Estado) II Império abdicava de suas prerrogativas de poder central, organizado e forte, em benefício da descentralização política e administrativa da República” (Medeiros, 1965:78), resultando, para Camargo (2000), na Federação descentralizada, fruto das pretensões das elites paulistas, visando a assegurar condições para o funcionamento, no Estado de São Paulo, de um poder público capaz de atender às demandas políticas das atividades estruturadas em torno da cafeicultura.

Continua a autora, a adoção do federalismo num ambiente republicano ainda pouco familiar à população predeterminou os problemas que surgiram a partir daí.

Primeiro foi a “República da Espada”, com seu positivismo, anti-regionalismo e antiliberalismo, cujo objetivo principal era consolidá-los perante o povo. Logo ao fim do militarismo republicano, na primeira eleição, o poder veio a cair nas mãos das elites paulistas, gerando guerras e sublevações, o que exigiria a entrada em cena de alguns “ilustres” conselheiros do Império, como o Barão do Rio Branco.

Porém, a mais importante constatação, segundo Camargo (*idem*), foi que por cima da Constituição de 1891 houve a necessidade um acordo político, a fim de assegurar a manutenção da nascente República. Este pacto oligárquico, efetivado durante o governo de Campos Sales (1898-1902), “com o intuito de estabilizar as finanças, contrair empréstimos e consolidar a hegemonia do setor cafeeiro paulista” (*ibidem*: 326), cumpriu o papel de conceder autonomia aos entes federados mais ricos e, em contrapartida, oferecia o prato frio da submissão aos Estado pobres – a “Política dos Governadores”.

### **Regionalismo e Patrimonialismo**

A República dos cidadãos, tanto idealizada, virou utopia quando foi promulgada a Constituição de 1891, que excluiu a maioria da população da participação política. A descentralização preconizada representou a submissão aos interesses oligárquicos de São Paulo. O federalismo ficou reduzido à hegemonia deste estado. Tudo isto ficou restrito, como observa (*ibidem*: 327), a “um mero agente promotor e legitimador do regionalismo dos Estados mais fortes, variante do patrimonialismo colonialista português”.

Em “Federalismo y Regionalismo en Brasil”, Love (1996) distingue estes dois fenômenos políticos entre si: o primeiro funciona dentro das regras institucionais estabelecidas em comum acordo; no segundo, apesar de ser constituído por pacto, o que impera é o favoritismo político-ideológico, a barganha, e a ruptura constante do pacto federativo. Como observa o autor:

[...]“debe distinguirse federalismo de regionalismo, una pauta de comportamiento político íntimamente asociada con él. Aquél es, para este estudio, un sistema de gobierno en que los de importante nacional se reservan a la autoridad el cumplimiento de la ley constitucional y federal, la regulación de la moneda, el control de la política exterior, etc. [...] Pero también es un régimen en que los Estados o provincias constituyentes conservan poderes extensos, incluyendo el gobierno local y el derecho de legislar sobre asuntos que no contravengan la ley federal; la autoridad sobre el dominio público interno, y el control de las operaciones fiscales y financieras estatales (provinciales) [...] incluyendo el derecho de los Estados para gravar el comercio entre ellos y obtener préstamos del exterior, constituyeron una fuente de conflicto con el gobierno federal durante la era mencionada. Pero el federalismo en la Primera y la segunda República (1889-1930; 1930-1937) tenía también una dimensión creativa, pues los Estados marcaban el camino en los experimentos económicos y sociales, de los cuales la valorización del café fue el ejemplo más conocido”. (*ibidem*: 180-1)

Os interesses que o fundamentaram, e que lograram manter a unidade do Estado-nação, foram os interesses econômicos e políticos, com base na troca de favores entre o governo central e os estados. Isto contribuiu, como denota o autor, para construir um federalismo oligárquico, cuja descentralização violou a sociedade democrática, institucionalizando “o caciquismo e o clientelismo político”, bem como impôs uma redução ou não ampliação da participação do eleitorado no processo político.

As três primeiras décadas da República foram marcadas, por um lado, pela quase ausência de participação popular das cidades, em detrimento de um campo (café) atrasado politicamente, em que predominava o “voto de cabresto”, os “currais eleitorais” e as “degolas”, que geravam grande descontentamento nas cidades emergentes. Por outro lado, segue o autor:

[...] el regionalismo es una pauta de comportamiento político característica de un régimen federal. En éste los actores regionales aceptan la existencia del Estado-Nación mayor, pero buscan el favoritismo económico y las prebendas políticas de la unidad política mayor, incluso a riesgo de poner en peligro el propio régimen político [...]“... además sólo en algunos Estados [que] representan más de la mitad del voto nacional total [bem como concentrava] la riqueza y los poderes fiscales de los tres Estados les proporcionaban fuerzas políticas paramilitares disciplinadas que podían impedir la intención

armada del gobierno federal, tan frecuente en las otras 17 unidades gubernamentales. (*ibidem*: 181).

Este quadro republicano não representava o “ethos republicano” que tantos intelectuais imaginaram ser realizável. Ao contrário, eram “[...] caracterizadas por uma real política voltada para a perpetuação e reprodução das lideranças regionais e de seus centros de poder, [culminando] por afastar a democracia da República e o Federalismo do progresso” (Camargo, 2000:329).

A partir de Love (1996), podemos extrair algumas conclusões importantes para a diferenciação entre os fenômenos acerca do federalismo e do regionalismo. Primeiro, existiu naquele período um federalismo, em que os interesses do estado vinham na frente dos da União. Isto se deu em unidades da Federação cujo desenvolvimento econômico propiciou a formação de uma elite política dominante forte e influente. Estes estados foram Rio de Janeiro (e depois) São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. É bem verdade que a defesa destes interesses encontravam eco dentro das políticas públicas, desenvolvidas pela Federação, pois estes estados forneciam os principais quadros dirigentes naquele momento.

Com a formação de uma estrutura de poder que dispunha de grande efetivo de forças militares nestes estados, estes participavam da Federação com maior peso quando da realização de políticas públicas da União. Com a manutenção de uma milícia estadual, qualquer intenção de intervenção era ressarcida, ainda, na elaboração de uma possível intervenção federal.

### **A Centralização Racional Legal**

O fracasso, ou os desvios entre o idealismo republicano, a prática do republicanismo sobre a cultura legada de três séculos de dominação, foi justificativa para a implementação, no país, do modelo pós-30. A construção do Estado-nação se deu sob a bandeira da centralização forte, burocratização weberiana, participação



reguladora e decisiva do Estado na economia, via corporativismo, com o objetivo de arbitrar a relação capital-trabalho.

Paralelamente à conjuntura dos anos 20 e 30 no mundo, criação dos partidos fascistas (Itália, Alemanha, Portugal, Espanha etc.), no Brasil estes preceitos encontraram eco. Estes partidos criticavam a democracia liberal, descentralizada e pluralista. Defendiam o centralismo como forma de prover políticas públicas às massas excluídas da democracia liberal, e incluídas dentro de um jogo clientelista.

“Um regime de descentralização sistemática, de fuga à disciplina do centro, do localismo ou provincialismo preponderante, em vez de ser um agente de força e progresso, pode ser muito bem um fator de fraqueza e de aniquilamento e, em vez de assegurar a liberdade e a democracia, pode resultar na morte da liberdade e da democracia [...] não por acaso que a falta de atores sociais relevantes e de partidos moldados por interesses de classes, dotados de ideologias e de projetos modernizantes – intelectuais como Alberto Torres, Vicente Licínio Cardoso e Oliveira Vianna [...] [tenham se rebelado contra a República Velha, cujo] diagnóstico [...], precariedade de um desenvolvimento político marcado pelo abismo social entre as elites e as massas, por uma sociedade agrária e atrasada, incipiente e desorganizada, e um Estado débil, dominado por oligarquias medíocres. E pela total ausência de uma base social de partidos”. (Camargo 2000: 334).

Para a maioria desses intelectuais, tratava-se de aproximar o Brasil formal do Brasil real, cuja preocupação deveria ser a inclusão da massa trabalhadora ao capitalismo, via “concessão”, pelo Estado, dos Direitos Trabalhistas, construído a partir do trabalhismo varguista. Só depois de atingido este “etapismo”, o país estaria pronto para a democracia política. A introdução do Estado centralizado e ditatorial era uma etapa necessária para promover o desenvolvimento e a incorporação da população urbana à Nação, como solução ao caos, às inúmeras sublevações, às crises políticas, ao clientelismo, e pelo uso patrimonialista do Estado por parte de uma elite agrária oligárquica e atrasada no país, típica do federalismo.

Em outras palavras, a crise dos anos 30, período entre-guerras, inaugurada pela crise de 1929, trouxe para a discussão o federalismo como indutor de interesses

oligárquicos regionais e da democracia, sendo insuficiente para desenvolver os interesses das massas e promover a introdução do Estado corporativo, cujo papel era o de “[...] estabelecer a cooperação entre capital e trabalho, a fim de desenvolver a Nação” (*ibidem*:315). Procurou-se responder a esses fatos com a adoção de um modelo próprio de desenvolvimento, original, que atendesse às necessidades nacionais e não aos modismos das ideologias importadas, como propunham os intelectuais da década de 1930.

A vitória do centralismo, foi de fato assegurado pelo golpe de estado de 1937, que implantou a ditadura do Estado Novo, cujo ato simbólico maior foi a queima de bandeiras estaduais juntas, símbolo de interesses menores que impediam a reorganização do Estado como o verdadeiro promotor do desenvolvimento nacional e do progresso.

### **Democracia e Descentralização no Pós-Guerra**

O fim da Segunda Grande Guerra, em 1945, e a vitória dos aliados, inclusive com forças militares do Brasil, instaurou-se um clima contraditório quando elas (forças militares brasileiras) retornaram, simbolicamente, com a vitória da democracia liberal e a derrota do “centralismo” estatal, contribuindo para desmontar a ditadura varguista e “restabelecer” a democracia a partir de 1946<sup>14</sup> e, com isso, fortalecer o federalismo e a Descentralização.

[...] “o regime de 1946 reviveu o Federalismo de sua [plenitude, superando o corporativismo de 1934, ele também teve o papel de lançá-lo aos] braços de um populismo centralizador e reformista [buscando] sem cessar o fortalecimento institucional da União diante da pressão clientelista do Congresso e da busca por autonomia crescente dos Estados diante do poder central. [...] para as lideranças populistas, a distancia era a mesma, apenas adaptada ao mundo urbano e com sinal invertido [amigos do povo] também trocavam proteção [legal ou serviços] por votos. Em que [predominava] a ausência das pré-condições de igualdade como requisito básico para o

---

<sup>14</sup> No próximo capítulo vamos realizar uma comparação das Constituição 1946 e 1988, nos aspectos relativos ao federalismo.

exercício da liberdade [...] pressupostos essenciais à existência da democracia” (Camargo 2000:339).

Na prática, a hostilidade contra o sistema federativo foi contornada pelas acomodações e negociações políticas entre o centro político e os atores regionais, sempre defensores da descentralização federativa, instrumento de barganha na obtenção de recursos que suas posições econômicas não poderiam garantir por si mesmas.

A industrialização cada vez maior do período atrai para as cidades grandes contingentes humanos, reflexos diretos das dinâmizações da economia, naquilo que ficou denominado de êxodo rural (movimento migratório que foi responsável pela drástica redução da composição agrária brasileira). Antes disso, a grande maioria da população se concentrava no campo, em torno de 80%. Contudo, com o atrativo da qualidade de vida, milhões de brasileiros “abandonaram” a fome e foram morar nos subúrbios das médias e grandes cidades. Esta massa contribui para “liquidar” o coronelismo, porém, ajuda a criar uma máquina eleitoral, como bem descreve Diniz (1982:36):

[...] “ ‘desenvolvimentismo’ (1930-1980) jogou a massa rural para as cidades, com ritmo de crescimento industrial em torno de 7% ao 336%, o qual significou a diversificação do parque industrial, o crescimento do mercado de trabalho, e a possibilidade de mobilidade social. [...] De modo geral, o longo ciclo desenvolvimentista que ocupou a metade do século (1930-80), embora politicamente heterogêneo – com períodos descontínuos de ditadura e de democracia –, foi ideologicamente avesso às formas tradicionais de democracia parlamentar e à descentralização política e administrativa, sempre ligadas às reivindicações de um poder de tipo oligárquico que parecia revigorar-se em períodos de abertura democrática, pela valorização do voto o mercado político e dos políticos tradicionais como mediadores da relação entre o governo federal, os Estados e Municípios”.

O autoritarismo dos anos 60 e 70 rebuscou o caráter altamente centralizador de todas as atividades dentro do Estado brasileiro, suprimindo e enterrando nos porões do regime qualquer possibilidade de liberdade ou autonomia política do indivíduo e, conseqüentemente, dos estados. Implementou-se, através de aparelhos repressores,

um rígido controle estatal sobre a sociedade, proibindo a contestação pública, o que contribuiu para a expansão capitalista no Brasil, aliados ao capital externo.

“Notadamente a centralização do poder do Estado, o fortalecimento do executivo, o debilitamento do Congresso e dos partidos políticos, a representação dos interesses pela via do corporativismo estatal e o reforço do padrão insulado e fragmentado de negociação entre as elites empresariais e estatais. [E ainda], tendência ao uso da máquina estatal para fins políticos através da generalização das trocas clientelistas, colocadas a serviço do fortalecimento do partido de sustentação do regime, a Arena/PDS”. (Diniz, 2000: 36-7)

Em síntese, as várias práticas de Estados no Brasil, autoritário ou não, centralizado ou não, institucional ou não, invariavelmente foram caracterizadas como elitistas, ou a serviço destas classes, que agiram sem nenhum escrúpulo para manter seu *status quo* inalterado. Assim, esta passagem a seguir bem resume a que estamos nos referindo:

“Desperdícios, malversação de recursos públicos, fraude, abuso de poder, nepotismo, tráfico de influência, improbidade administrativa, enriquecimento ilícito, vazamento de informações privilegiadas, sonegação fiscal, formas veladas ou explícitas de obstrução à justiça em diferentes momentos no tempo e sob diferentes formas, tornaram-se práticas generalizadas e rotineiras, estimuladas por deficiências da legislação ou pela herança patrimonialista do Estado brasileiro”. (*ibidem*: 46)

A descentralização resultou das demandas crescentes da periferia por maior autonomia política e por menor dependência do governo federal. Segundo Camargo (2000: 341), a aprovação da emenda Passos Porto modificou a distribuição dos fundos constitucionais em favor dos Municípios e dos Estados, desequilibrando o monopólio do governo federal no plano fiscal, dando *status* constitucionais maiores aos Municípios e, reconhecendo sua existência como entes federativos em igualdade de condições.

No governo de Figueiredo tentou-se implementar uma reforma administrativa visando a uma desburocratização no sentido de agilizar o acesso aos serviços públicos:

“[...] entre 1979 e 1982, o governo militar tomou duas novas iniciativas no que diz respeito à administração pública: o programa de desburocratização (Decreto número 83.740, de julho de 1979) – objetivando a simplificação dos procedimentos, a

racionalização da burocracia e a valorização do usuário do serviço público - e o programa de desestatização" (*ibidem*: 38).

É neste cenário de superação dos impactos que a "crise fiscal" gerou sobre a capacidade operacional do Estado na condução de um novo padrão de acumulação capitalista, que o debate sobre a descentralização ganha destaque na agenda internacional.

Esta *accountability* vertical - mecanismos de controle - foi interpretada como um instrumento de democratização do processo decisório das políticas públicas, principalmente as da área social, pois estas estariam voltadas para uma maior eficiência na gestão havendo, assim, maior participação popular (Rodrigues, 2002).

Nos anos de funcionamento deste modelo, o Estado cumpre um papel central para a afirmação deste sistema. O que aponta Bresser Pereira, para um sistema que tinha como base um conjunto de processos utilizados para controlar o trabalho, expediente muito utilizado nos dias de hoje, as tecnologias e conseqüentemente o poder econômico e político, não necessariamente nessa ordem, abrem espaço para a ampliação da burocracia institucional - burocracia que começa a planejar, de maneira mais racional e centralizada, as políticas econômicas de seus países.

Até então, "a intervenção do Estado, em todos os setores econômicos, era sempre justificada pelo 'interesse público', cuja intervenção governamental representava a solução alocativa mais eficiente para superar as ineficiências geradas pelas falhas de mercado" (Souza, 1997). O medo "vermelho", o receio da propagação de idéias socialistas soviéticas, assombrou o capitalismo durante décadas, contestando sua ineficiência reguladora.

Os movimentos pela redemocratização também resultaram da luta pela maior autonomia dos entes da federação, em maior escala, e a descentralização resultou das

demandas crescentes da periferia por maior autonomia política e por menor dependência do governo do federal.

### **Mudanças Estruturais no Estado nos anos 1980**

A democratização do Estado nos anos 80/90, via de regra a partir de sua reestruturação político-administrativa, objetiva atingir sua eficiência e *accountability*, consistindo numa tarefa de redesenho da estrutura de incentivos com que os atores se deparam, de forma a assegurar o predomínio de padrões de cooperação e de racionalidade coletiva sobre interesses setoriais, resultando numa maior descentralização: desconcentração, delegação e devolução (Melo, 1996:70).

Englobando estas três dimensões, tem-se a transferência nitem âmbito intergovernamental, de poder decisório sobre as esferas financeiras, administrativas e programáticas. Expressa, por um lado, tendências democratizadoras, participativas e de responsabilização e, por outro lado, processos de modernização gerencial da gestão pública - tendo em vista os ganhos em termos de eficiência alocativa.

A descentralização, autonomia local e "devolução" permitem o surgimento de mecanismos de controle sobre o nacional, conforme o modelo do federalismo fiscal. Cada tipo de bem público deve ser provido pelo nível de governo que tiver maior vantagem comparativa em responder à diversidade de preferências.

Dentre os efeitos ou resultados não esperados da descentralização, Melo (*ibidem*:75), aponta-se para o limite e condições para a efetiva realização dos seus objetivos (isto, principalmente, em democracias recentes), marcadas pela ausência de responsabilidade diante de transferências significativas de recursos, e pela falta de definições claras das competências de cada ente. E ainda o despreparo das burocracias locais em implementar as políticas públicas, e a perda da capacidade na regulamentação e formulação por parte do governo central, além da fraqueza dos

governos locais diante de pressões não pluralistas, em municípios pequenos recém-formados, controlados por troca de favores entre grupos minoritários.

A problematização das relações entre federalismo e democracia, de acordo com Almeida (2001:18) passa por questões mais amplas e gerais, que dizem respeito aos efeitos “demolimitadores” – isto é, limitadores do princípio da igualdade política entre cidadãos –, provocados pela representação de unidades territoriais, característica de todo e qualquer sistema federativo.

Conjunturalmente, as “Reformas na Federação”, visando à descentralização de poder, assumem papel singular e desafiador no caminho das reformas políticas. Em fins década de 1970, o país assistiu a um processo de descentralização (irreversível), cuja “fratura exposta de um centralismo-corporativismo aliado ao patrimonialismo político, [...] arrastou o país para a inflação desenfreada, o descontrole financeiro e fiscal e a lenta erosão do consenso e da identidade nacional” (*idem*).

Diniz (2000:40) chama a atenção para o fato de que numa sociedade marcada pela instabilidade político-institucional e pela insuficiente consolidação das instituições democráticas (como é o caso da sociedade brasileira), faz-se necessário o aperfeiçoamento do Estado de direito, ante a reforma do Estado.

### **Conclusão**

Durante o processo de colonização portuguesa, a descentralização predominou como um dos poucos meios capazes de assegurar a posse efetiva das terras recém-incorporadas ao domínio europeu. Naquele momento, Portugal não detinha recursos suficientes para impor uma centralização, tal qual aquela existente no Velho Continente. Neste sentido, a adoção da descentralização transferiu poderes aos colonos portugueses que para cá vieram, construindo as bases de um poder compartilhado entre eles e a Metrópole. A introdução de uma economia voltada para o

mercado externo e, mais tarde, a descoberta de metais preciosos, levou Portugal a repensar a estrutura deste modelo.

Percebe-se isso com a administração pombalina e quando a colônia, sede da Coroa portuguesa, é elevada à categoria de Reino Unido de Portugal e Algarves. A instituição da Monarquia Centralizada “européia” foi introduzida pela força na colônia – isto se verifica com mais nitidez na formação do Estado nacional no Brasil, em 1822 – de que o “centralismo” foi o modelo encontrado para “manter unida” a nova nação dos trópicos e evitar a desagregação da ex-colônia em diversos estados menores.

Porém, a centralização significou a exclusão de grande parte das elites locais das decisões políticas, cujo poder foi conquistado com o modelo colonial. O resultado disso foram as diversas revoltas “regenciais”, que sacudiram o império de 1835 a 1848. Mesmo pacificadas, foram o germe de movimentos políticos que derrubaram o II Império e lançaram as bases de uma República Federativa em 1889 -que inaugurou, no entanto, a predominância de estados mais ricos sobre os mais pobres, naquilo que se denominou de “federalismo oligárquico”.

Instaurou-se um período em que a restrição à participação da maioria da população fortaleceu as elites locais, construindo um país de traços regionalistas sem, contudo, contribuir para as soluções dos problemas locais. Viu-se, em outras palavras, a utilização do Estado por grupos políticos locais ou nacionais, numa rede de poder “coronelista”. O Estado patrimonialista foi o resultado desses acordos políticos da Primeira República, acusada de promover a descentralização exacerbada, fonte inesgotável da corrupção em todos os níveis, promovendo a ruptura com o modelo institucional.

A Revolução de 1930 re-centralizou a estrutura de poder, numa tentativa de racionalizar a administração pública e afastar dela influências consideradas nocivas. Com o Estado Novo, acirrou-se ainda mais a centralização, numa tentativa de “juntar” unidades diferentes em uma mesma massa homogênea. O maior exemplo disso foi a



queima de todas as bandeiras dos estados juntas, cujas cinzas foram enviadas para as capitais estaduais, para demonstrar que todas são constituídas de elementos nacionais. Contudo, logo esta estrutura política mostrou-se insuficiente para “manter juntas” e centralizadas unidades culturais historicamente diferentes e acostumadas com a descentralização política.

A “reconquista” democrática do pós-guerra veio acomodar as unidades em torno da discussão da descentralização política e do federalismo. Entretanto, a industrialização desigual (em parte, incentivada pelos governos nacionais) entre os estados contribuiu para tornar ainda mais heterogêneas as características das unidades federativas. Mesmo sem qualquer exemplo de movimentos separatistas, a União, a partir de 1964, depois do golpe de estado, veio a promover a re-centralização. O que se deu a partir daí foram medidas de caráter político e administrativo altamente centralizadoras.

Entre as medidas adotadas estavam as que centralizaram a educação, a saúde, entre outros, sendo executadas a partir de decisões burocráticas da capital da República, sem a participação das unidades, muitas das vezes errôneas, mal geridas, e incompletas. Com a crise do autoritarismo nos anos 1970, as demandas por democratização foram logo absorvidas pelos defensores da descentralização, e uma e outra representaram duas faces de uma mesma moeda, fundamentais na ruptura da ditadura em fins da década de 1970.

Assim, a redemocratização, não representou de fato a reconquista de uma federação equilibrada, porque a crise do Estado, na década de 1980, foi muito mais econômica do que política. E descentralizar significou dividir responsabilidades públicas diante de um Estado falido, efetivando um “federalismo predatório”, em que as unidades competiam em busca de investimentos públicos e, principalmente, privados, ao invés de uma federação democrática.

Neste contexto altamente contraditório de descentralização, persistem diversos “vícios”, apontados como prejudiciais à manutenção de uma federação. Entre tais “vícios” estariam a sobre-representação, a sub-representação, a desproporção eleitoral; contudo, o federalismo prevaleceu, apesar de inúmeros entraves políticos e econômicos que retardaram sua efetiva realização, sendo de fato estabelecido na Constituição Brasileira em 1988, quando os entes conquistaram mais direitos.

Ao longo de séculos a sociedade brasileira vem se configurando num processo de liberalização e inclusão. As oligarquias e as diversas ditaduras obstruíram este processo, e houve vários reveses. Neste capítulo, descrevemos como o federalismo vem sendo construído como forma de ampliar a participação de todos na governança. Contudo, a permanência de certas práticas tem um efeito devastador na inclusão das massas das regiões mais pobres do país. Ainda notamos a utilização de recursos públicos em benefícios não muito nobres, bem como o desvio, que condena milhões a uma vida miserável nas periferias das grandes cidades, porque é o único lugar onde eles podem sobreviver – uma vez que não têm terras ou auxílio para se auto-sustentar.

O momento atual parece consolidar tais direitos, principalmente em termos de participação, mas precisaremos de mais tempo até que se tenha um país justo e democrático de fato. Podemos constatar o aprimoramento de tais quando analisamos duas Constituições elaboradas com ampla participação popular direta ou indireta. Esta é nossa tarefa a seguir.



## **CAPÍTULO 3**

### **Análise comparativa das Constituições Federais**

#### **do Brasil de 1946 e 1988**

##### **Introdução**

Neste capítulo, vamos comparar as Constituições federativas de 1946 e de 1988 por terem elas sido elaboradas dentro de contextos democráticos, representando “rupturas” com o passado imediato centralizado e autoritário. Assim, é de se esperar que os preceitos relacionados à consolidação dos princípios da liberdade e autonomia política dos entes federativos estejam explicitados nestas Constituições. E o federalismo, ao nosso ver, representa a assimilação perfeita destes princípios, traduzida em transferências de poderes para os subníveis de governo, ou “Devolução Federativa”. A Constituição de 1988 incorporou ao seu desenho institucional mecanismos federativos mais precisos e mais amplos, os quais têm contribuído para a contínua democratização do Estado brasileiro.

Assim, temos em mente destacar que os preceitos federativos constitucionais da última Constituição, que representam, por um lado, as aspirações por uma administração pública eficiente, e, por outro, permitem que o cidadão possa cobrar por ações e responsabilizar o agente oficial por qualquer improbidade administrativa. Advém daí a divulgação, a defesa e a ampliação destes mecanismos constitucionais.

A primeira Constituição escrita de que se tem notícia significou a fundamentação do poder dos nobres sobre as pretensões do monarca em se tornar absoluto na Inglaterra do século XIII. Isto representou a imposição de limites ao poder do Estado. De lá pra cá, o constitucionalismo serviu de pretexto para inúmeros regimes autoritários e tantos outros democráticos. O que há de comum nas duas

"*cartas*" aqui em análise, é o fato de servirem a propósitos democráticos e federativos nos seus tempos. Estão, desta forma, relacionadas aos acontecimentos e compromissos que determinaram aquele resultado, e não outro.

Ambas representaram o clamor ou a necessidade do "retorno" democrático de fato. Porém, as semelhanças param por aí: enquanto a de 1946 foi marcada por um certo continuísmo político<sup>15</sup>, sobretudo centralizador, que se fez presente nos trabalhos constituintes, na segunda, de 1988, os trabalhos constituintes receberam influências de grande parte da sociedade civil organizada, buscando-se romper com o "entulho autoritário" e centralizador do período anterior. Portanto, tudo o que significasse liberdade estava sendo posto nas regras constitucionais da organização política-administrativa da "Nova República". Neste momento, a Presidência da República e a maior bancada da constituinte pertencia ao PMDB, que aceitara grande adesão de parlamentares do PDS, extinta ARENA.

A Constituição de 1946, refletiu as incertezas do pós-guerra, que no Brasil "licenciou" o governo de Vargas do poder e elegeu um ex-subordinado que manteve certas características centralizadoras do regime anterior. Pode-se dizer que a possibilidade de liberdade democrática ampla poderia significar a expansão das idéias socialistas soviéticas, no continente americano.

A relação entre descentralizar e estruturar o sistema federal com a "terceira onda" de democratização da década de 80, visando introduzir a liberdade de mercados no Leste Europeu e América Latina<sup>16</sup>, culminou segundo (Souza, 2001), com a elaboração de Constituições "refundadoras" de pactos e compromissos políticos e

---

<sup>15</sup> Os dois principais partidos constituintes, PTB e PSD, foram fundados por pessoas próximas a Getúlio Vargas. Este apoiou decisivamente o General Eurico Gaspar Dutra, que venceu as eleições presidenciais e fora ministro militar da ditadura de Vargas.

<sup>16</sup> A solvência do Estado impõe a redução dos gastos públicos, o aumento de suas receitas e, às vezes, a venda de patrimônio público (Przeworski, 1994:187).

sociais, bem como resultou em descentralização política e financeira para governos subnacionais.

Do mesmo modo, o Constitucionalismo - embora diversos estudos apontem para as suspensões e desrespeito às Constituições, bem como suas revogações e constantes substituições - segundo Charles Pessanha (2002: 146) "define as restrições, a amplitude e a direção do poder político em geral e de vários órgãos governamentais em particular e determina o conhecimento exato do que deve acontecer ou de quem, o que, onde e quando em momentos críticos".

O fim dos regimes fechados ou autoritários, tanto no Leste Europeu quanto na América Latina, efetivam-se, de fato, com elaborações de Constituições democráticas, republicanas e liberais, na década de 1980. Apesar dos problemas de natureza das Constituições, elas representam o melhor meio, se não o mais eficaz, para salvaguardar os direitos da sociedade.<sup>17</sup>

Em termos de crescimentos econômicos, pode-se dizer que estas reformas não tiveram o resultado desejado. A taxa média de crescimento do PIB brasileiro no período de 1992-1998 foi de 2,8%, bastante inferior à apresentada pelo país no período base (1950-1980)<sup>18</sup>.

No Brasil, assistimos ao embate destas idéias na elaboração da Constituição de 1988, que redesenhou o arranjo institucional e federativo (Souza, 2001). Procurando a legitimação da democracia, o processo constitucional se deu com a abertura para a participação popular e societal e o compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios. Resultou, a partir daí, uma engenharia constitucional consociativa e a incorporação das demandas das minorias, moldando um novo

---

<sup>17</sup> No Brasil, a nova Constituição foi promulgada em 1988, marcou definitivamente o fim da transição, representando a adoção de mecanismos de governança que visassem à manutenção da ordem democrática, levando em consideração uma estrutura de Estado Federal e o Federalismo, acompanhado da descentralização administrativa (Pessanha, 2002: 146).

<sup>18</sup> Já na Argentina verificou-se crescimento em torno de 7% no período 1991/98, contra 3% de 1950-80, porém com altos custos sociais (Anastasia, 1999: 2).

federalismo (democrático). Neste capítulo, vamos abordar em suma, os artigos referentes à descentralização e ao federalismo, presentes em ambas as Constituições.

### **A Organização do Estado nas Constituintes**

A Constituição Federal de 1946 (1964) no seu artigo primeiro estabeleceu a forma de organização dos “Estados Unidos do Brasil”, baseada no regime representativo, a Federação e a República. No primeiro parágrafo desse artigo não há referência ao termo Município como partícipe, e sugere que a divisão político-administrativa do Brasil se dá a partir do termo “União”, conforme o texto: “a União compreende, além dos Estados, Distrito Federal e os territórios”<sup>19</sup>. Bem como, também não faz menção à questão da autonomia entre os integrantes, e a “União” dá uma idéia de centralização do poder de governar.

No entanto, a Constituição Federal<sup>20</sup> de 1988 (2000), em seu 18º artigo, traz claramente a divisão entre os níveis de governo, tratados como integrantes de um sistema de organização político-administrativo, salientando a autonomia entre eles, sem classificá-los em graus de poder. O texto confirma nossa percepção: “A organização política-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”<sup>21</sup>.

De uma maneira geral, em ambas as Constituições brasileiras os estados tinham e têm liberdade para poderem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos estados, mediante voto das respectivas Assembléias Legislativas, plebiscito das populações diretamente interessadas e aprovação do Congresso Nacional, conforme texto dos artigos 2º e 18º ,

---

<sup>19</sup> Constituição dos Estados Unidos do Brasil de (1946,[1964:13]).

<sup>20</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, Ministério da Educação, (1988 [2000]).

<sup>21</sup> *Ibidem*: 23.

respectivamente. Pelo § 4º da *Carta Magna* de 1988, os Municípios podem ser criados, incorporados, fundidos ou desmembrados, preservando-se a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, mediante lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. Por outro lado, não há menção quanto a isto na *Carta Maior* de 1946.

Comparando as competências da “União” nas duas Constituições, percebemos que nas mesmas elas aumentaram na segunda em relação à primeira. Porém, há que se considerar que o Estado cresceu consideravelmente em todos os segmentos, tornando-se mais complexo, e exigindo novas atribuições para governá-lo. Dentre elas, a necessidade de controlar e fiscalizar a atividade nuclear e de polícia, bem como o uso civil na medicina. Como herança marcante do período anterior à Constituição de 1946, há ainda forte presença do Estado na economia.

Da mesma forma, a legislação da “União”, entendida agora como parte da organização da República Federativa do Brasil, aumenta na Constituição de 1988, em relação à Constituição de 1946. Cabe ressaltar que, na época da Constituição de 1946, a população era predominantemente rural, enquanto que nos anos 1980, a população estava concentrada nos grandes centros urbanos. A Constituição de 1988 amplia as possibilidades de intervenções nos estados, principalmente se verificarem certas condições estranhas à manutenção da democracia e dos cumprimentos legais previstos nesta Constituição, tais como desajustes econômicos e ausência de repasses constitucionais aos municípios.

A Constituição de 1946, em seu artigo 21º, estabeleceu que a prioridade em relação a cobrança de impostos cabe à ‘União’, bem como sua prevalência sobre os demais impostos, determinando maior força desta nas relações entre os níveis de governo. Por sua vez, e que demonstra a veracidade da proposição anterior, o imposto federal excluiria sem qualquer possibilidade de questionamento, o imposto referente



estadual. Caberia aos estados a enorme tarefa de arrecadar tais impostos, sua fiscalização e, à medida que fossem arrecadados, entregariam 20% do produto à União e 40% aos Municípios nos quais se tiver realizado a cobrança, mas não poderia legislar sobre. De acordo com artigo 15º dessa Constituição, a “União” poderia decretar (Quadro I), a cobrança de inúmeros impostos. A palavra ‘decretar’ demonstra o maior peso que este ente detinha no jogo das relações governamentais desse período, uma vez que não poderia ser questionado.

#### **Quadro I**

##### **Impostos de Competência da União**

- importação de mercadorias de procedência estrangeira; consumo de mercadorias; produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do País e à energia elétrica; renda e proventos de qualquer natureza; transferência de fundos para o exterior; negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal.

**Fonte:** Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1964[1946]).

Não há referência sobre a possibilidade dos estados e municípios suplementarem á ‘União’ na legislação tributária, donde se conclui sua impossibilidade. Pelo artigo 30, União, Estados e Municípios poderiam estabelecer cobranças (apenas): I-contribuição de melhoria, quando se verificar valorização do imóvel, em consequência de obras públicas; II-taxas; e quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços. Eram reduzidíssimas as possibilidades de estados e municípios estabelecerem impostos.

Pela Emenda Constitucional número 20/1998 e EC no 42/2003número, artigo 153, compete à União<sup>22</sup> instituir impostos sobre: (EC) I – importação de produtos

---

<sup>22</sup> A União poderá, ainda, instituir outros impostos além daqueles previstos no artigo 154, mediante lei complementar, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição (CPMF), e na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos,

estrangeiros; II – exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; III – renda e proventos de qualquer natureza; IV – produtos industrializados; V – operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; VI – propriedade territorial rural; VII – grandes fortunas, nos termos de lei complementar. Reduziu-se os impostos de exclusividade legislativa da União, cabendo a esta muito mais a tributos que estão relacionados ou que afetam a toda a federação brasileira.

Verifica-se, por outro lado, que a Constituição de 1988 abriu amplas possibilidades a todos os entes federados para legislarem sobre tributação e outros aspectos que afetam ao cidadão, o que significa criar possíveis meios de auto-sustentabilidade dos mesmos, afastando a dependência de grandes transferências financeiras voluntárias da União, e assim evitando interferências políticas indesejáveis da União sobre os demais membros da federação.

Desta forma, abre-se perspectivas as unidades federativas para podem alcançar a independência, política, administrativa e financeira, do centro de poder Federal e de qualquer pressão indesejável. O artigo 24º, estabelece que União, estados e Distrito Federal podem legislar concorrentemente sobre os seguintes aspectos jurídicos: “I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo”.

Com relação à organização dos estados que compõem a federação, as Constituições diferem, uma vez que a segunda ampliou consideravelmente as capacidades administrativas, possibilitando-lhes explorar os serviços de gás e instituir regiões administrativas englobando vários municípios, para facilitar a organização, o

---

gradativamente, cessadas as causas de sua criação.(artigo 155,Constituição de 1988[2004].

planejamento e a execução de funções públicas de interesse geral, conforme podemos constatar no Quadro II, a seguir:

**Quadro II:**

**Organização dos Estados**

Constituição de 1946, Art.18°	Constituição de 1998, Art. 25°
<p>- Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º - Aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição. § 2º - Os Estados proverão às necessidades do seu Governo e da sua Administração, cabendo à União prestar-lhes socorro, em caso de calamidade pública. § 3º - Mediante acordo com a União, os Estados poderão encarregar funcionários federais da execução de leis e serviços estaduais ou de atos e decisões das suas autoridades; e, reciprocamente, a União poderá, em matéria da sua competência, cometer a funcionários estaduais encargos análogos, provendo às necessárias despesas.</p>	<p>Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. § 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado. § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.</p>

**Fonte:** Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946[1964]); Constituição da República Federativa do Brasil (1988 [2002]).

A Constituição de 1946 configurou o número de deputados estaduais para as Assembléias Legislativas, independentemente de qualquer relação com a Assembléia Nacional, ou muito menos com a população de cada estado. Ao contrário da Constituição de 1988, buscou estabelecer uma relação entre o número de deputados das Assembléias locais com o número de representantes dos estados no Parlamento Nacional. Na leitura do Quadro III, perceberemos nitidamente as modificações:

### Quadro III

#### Legislativos Estaduais

Constituição de 1946 <sup>23</sup>	Constituição de 1988 <sup>24</sup>
<p>§ 1º - O número dos Deputados às Assembléias estaduais será, na primeira eleição, o seguinte: Amazonas, trinta; Pará, trinta e sete; Maranhão, trinta e seis; Piauí, trinta e dois; Ceará, quarenta e cinco; Rio Grande do Norte, trinta e dois; Paraíba, trinta e sete; Pernambuco, cinquenta e cinco; Alagoas, trinta e cinco; Sergipe, trinta e dois; Bahia, sessenta; Espírito Santo, trinta e dois; Rio de Janeiro, cinquenta e quatro; São Paulo, setenta e cinco; Paraná, trinta e sete; Santa Catarina, trinta e sete; Rio Grande do Sul, cinquenta e cinco; Minas Gerais, setenta e dois; Goiás, trinta e dois e Mato Grosso, trinta.</p>	<p>O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze. § 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas § 2.º A remuneração dos Deputados Estaduais será fixada em cada legislatura, para a subsequente, pela Assembléia Legislativa, observado o que dispõem os arts. 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. § 3º Compete às Assembléias Legislativas dispor sobre seu regimento interno, polícia e serviços administrativos de sua secretaria, e prover os respectivos cargos. § 4.º A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.</p>

**Fonte:** Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946[1964]); Constituição da República Federativa do Brasil (1988[2002]).

Sobre as condições de em que um ente intervirá no outro, buscou-se, na Constituição de 1988, determinar com mais precisão os casos em que os municípios sofrerão intervenção, até mesmo para evitar arbitrariedades e descumprimento de leis que regem a República e que prejudiquem o cidadão. A intervenção, só poderia ser decretada em última instância, a fim de se garantir os preceitos constitucionais. Sendo necessário, contudo que o Congresso nacional se pronuncie sobre o caso. Assim, ficou estabelecido no Quadro IV, a seguir:

<sup>23</sup> Atos transitórios, pp. 85-95.

<sup>24</sup> Artigo vigésimo sétimo.

#### Quadro IV

##### A intervenção será para:

Constituição de 1946, Art. 23	Constituição de 1998, Art. 35
Regularizar as finanças, quando: I - se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado; II - deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada. Art.24 - É permitida ao Estado a criação de órgão de assistência técnica aos Municípios.	O Estado intervirá em seus Municípios: I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino; IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial

**Fonte:** Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946[1964]); Constituição da República Federativa do Brasil (1988[2002]).

Assim, de acordo com o artigo 36, da Constituição de 1988, a decretação da intervenção dependerá de diversas situações: de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário; II – no caso de desobediência a ordem ou decisão judiciária, de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral; III – de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador- Geral da República, na hipótese do art. 34, VII; IV – de provimento, pelo Superior Tribunal de Justiça, de representação do Procurador-Geral da República, no caso de recusa à execução de lei federal.

E mais, há que respeitar certas condições, descritas no parágrafo primeiro deste artigo, devendo especificar a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembléia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas. Em caso de recesso parlamentar, farse-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas. E parágrafo quarto, cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal.

A Constituição de 1946 assegura autonomia aos Municípios, porém restringe as eleições em vários casos, podendo ser nomeados prefeitos tanto pela União e pelos estados para inúmeras cidades. Já a Constituição de 1988 estabeleceu a eleição como forma exclusiva de se conquistar o governo dos Municípios, bem como a organização baseada na sua total independência dentro dos limites constitucionais. Além disso, o prefeito, a Câmara de vereadores e seus membros devem gozar de todas as prerrogativas inerentes ao cargo de parlamentar, só podendo ser julgado em instância judicial própria.

Procurou-se uma forma de ampliar a participação do povo, através de iniciativas de leis, a partir de cinco por cento do eleitorado. Desta forma, procurou-se aproximar o poder de seu fiel depositário. Planejando e estabelecendo políticas públicas, bem como fiscalizando a execução das mesmas que são prioritárias e que afetam diretamente os Município. Além disso, todos os cargos públicos são eletivos, necessariamente devem ser ocupados por eleições livres e diretas, conforme o Quadro V a seguir:

#### **Quadro V: Autonomia dos Municípios**

Constituição de 1946, Art. 28°	Constituição de 1998, Art. 29°
- I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores; II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente, a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas; b) à organização dos serviços públicos locais. § 1° - Poderão ser nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos das Capitais, bem como os dos Municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União. § 2°	O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País; II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito até noventa dias antes do término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77 no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores; III - posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1° de janeiro do ano subsequente ao da eleição; IV - número de Vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites: a)

<p>- Serão nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos dos Municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País.</p>	<p>mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes; <i>b</i>) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes; <i>c</i>) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes; V - remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2.º, I; VI - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município; VII - proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembléia Legislativa; VIII - julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça; IX - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal; X - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; XI - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; XII - perda do mandato do Prefeito, nos termos do art. 28, parágrafo único.</p>
---	---

**Fonte:** Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1964[1946]); Constituição da República Federativa do Brasil (2002[1988]).

Outro fato caracteristicamente mais federalista da constituição de 1988, e negligenciado pela Constituição de 1946, foi o aumento substancial das competências legislativas tributárias do município, este ente, passa a atuar de forma mais direta e espera-se também mais eficaz na solução de problemas que afetam sua área administrativa. Buscando e priorizando, muito das vezes a cooperação entre os distintos níveis de governo, para erradicar expectativas que abrangem áreas vizinhas, conforme pode ser constatado no Quadro VI:

#### Quadro VI:

##### Competências dos Municípios:

Constituição de 1946, Art.	Constituição de 1998, Art. 30º
----------------------------	--------------------------------



29°	
I - predial e territorial, urbano; II - de licença; III - de indústrias e profissões; IV - sobre diversões públicas; V - sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência.	I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

**Fonte:** Constituição Federal dos Estados Unidos do Brasil (1946[1964]); Constituição da República Federativa do Brasil (1988[2002]).

Cabe frisar que pelo artigo 23° da Constituição de 1988, ao contrário da Constituição de 1946, procurou-se responsabilizar e comprometer todos os entes com a manutenção tanto da democracia quanto da República, distribuindo competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da seguinte forma: zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público.

### **As Reformas Constitucionais pós-1988**

Inserida num contexto de profundas alterações na superestrutura do Estado, a nova constituição refletiu esses novos paradigmas. Iniciada no Governo Collor<sup>25</sup>, a agenda de reformas retorna com vigor avassalador no governo Fernando Henrique Cardoso, revendo o paradigma do Estado provedor: descentralizar a alocação dos

<sup>25</sup> O presidente Fernando Collor de Mello, eleito no primeiro pleito pós-ditadura, sofreu processo de impedimento, perdendo os direitos políticos e o cargo em 1992. Foi substituído pelo vice, Itamar Franco.

recursos federais e introduzir princípios de mercado na provisão de serviços, mais particularmente, abrir espaço para a participação do setor privado nessa área. Associava-se positivamente descentralização às formas mais ágeis, democráticas e eficientes de gestão (Arretche, 2002:435).

Assim, procurou utilizar-se a conjuntura internacional (de escassez de recursos) e nacional (de desaquecimento da economia) para justificar a necessidade de controle dos gastos públicos, gerando o “desfinanciamento” das empresas públicas de saneamento e habitação; em contrapartida, dois bancos federais abriram linha de crédito para financiar a desestatização do setor.

As tentativas de privatização das empresas foram marcadas pelas dificuldades de os executivos estaduais superarem o recurso ao princípio de titularidade por parte de empregados das empresas estaduais, de prefeitos e de vereadores das diversas Câmaras Municipais.

Na reforma constitucional - Emenda Constitucional no 14, de 1996, modificou os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - para o ensino fundamental ficou estabelecido, pela Constituição de 1988, no Art. 211, parágrafo segundo, que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar, bem como devem destinar 25% da arrecadação dos impostos para a educação (art.212):

“Para promover a municipalização e a valorização salarial dos professores [...] técnicos do Ministério da Educação – sem consulta ou negociação com estados ou municípios – elaboraram um projeto de emenda constitucional que previa que, pelo prazo de dez anos, estados e municípios deveriam aplicar, no mínimo, 15% de todas as suas receitas exclusivamente no ensino fundamental. [...] Na prática, implementação dessa emenda constitucional implicava uma mini-reforma tributária de âmbito estadual, na medida que, a cada ano, 15% da receitas de impostos de estados e municípios seriam automaticamente retidas e contabilizadas em um fundo estadual, o FUNDEF, e redistribuídas no interior de cada estado, entre governos estaduais e municipais proporcionalmente ao número de matrículas oferecidas anualmente.” (Arretche, 2002:436).

Segundo a autora, esta emenda foi aprovada a partir da coalizão de sustentação do governo FHC, e por não ter a regra de ser também apreciada pelas Assembléias estaduais, já que as receitas limitaram significativamente o potencial de veto dos estados e municípios diretamente penalizados pela reforma.

A descentralização da política de saúde, como determinava a Constituição Federal de 1988, foi a agenda a ser seguida pelo governo federal nos anos 90. A agenda tinha como objetivo romper com o modelo prévio assentado sobre o princípio contributivo, bem como universalizar o acesso e descentralizar sua gestão.

No Governo Itamar Franco, a oportunidade institucional oferecida pelo Ministro com fortes ligações com o movimento sanitarista, Jamil Haddad, permitiu a institucionalização de uma arena federativa para a formulação da política de saúde: todas as medidas da descentralização deveriam ser aprovadas por uma Comissão intergestores Tripartite, composta por representantes do Executivo, Estaduais e Municipais (Constituição de 1988[2000:449]).

Na implementação da descentralização política social o Governo federal alcançou diferentes graus de sucesso, mas, à exceção da privatização das empresas estaduais de saneamento, não encontrou obstáculos intransponíveis para implementar suas grandes reformas. Reformas radicais no modelo, não implica, obrigatoriamente, que as decisões que lhes são correlatas devam ser tomadas em uma arena decisória legislativa, cujos custos de aprovação sejam mais elevados para o Executivo federal – como, por exemplo, a aprovação de reformas constitucionais no Congresso.

Em apenas uma – a municipalização da educação básica – a aprovação de uma emenda constitucional foi a estratégia dotada pelo governo federal. Verifica-se que o governo federal exclui a possibilidade de atribuir competências exclusivas ou obrigações constitucionais aos governos subnacionais, buscando a aprovação de medidas cujas estruturas de incentivos tornassem atraentes a subordinação de estados e / ou municípios a seus objetivos de reformas.

**Conclusão.**

O que há de comum nas duas "*cartas*" aqui em análise, é o fato de servirem a propósitos democráticos nos seus tempos. Estão, desta forma, relacionadas aos acontecimentos e compromissos que determinaram aquele resultado, e não outro. Os preceitos relacionados à consolidação dos princípios da liberdade e autonomia política estiveram e estão explicitados nestas Constituições.

E o federalismo, ao nosso ver, representa a assimilação perfeita destes princípios, traduzida em transferências de poderes para os subníveis de governo, ou "Devolução Federativa", mais precisos na Constituição de 1988. A defesa e a ampliação destes mecanismos constitucionais refletem as aspirações por uma administração pública eficiente, significando que o cidadão pode cobrar por ações e responsabilizar o agente oficial por qualquer improbidade administrativa.

Ambas as Constituições representaram "retorno" à democracia. Contudo, a Constituição de 1946 manteve certos traços centralizadores, buscando alianças juntos as potências capitalistas ocidentais, adotando medidas restritivas á representação de certas correntes do pensamento social.

A segunda, em 1988, sofreu influências de grande parte da sociedade civil organizada. Buscava-se romper com o passado autoritário e introduzir uma organização político-administrativa da "Nova República" autônoma – intimamente ligada com a redemocratização da década de 80; estabelecendo pactos e compromissos políticos e sociais, resultou em descentralização política e financeira para governos subnacionais.

Contudo, a descentralização e a autonomia foram questões pouco discutidas. Entretanto, durante os anos 70 e 80, este modelo de Estado começou a sofrer reveses na sua estrutura. Seguiu-se a decomposição de suas funções essenciais. Um outro tipo de Estado foi então construído, com mínimas intervenções possíveis na economia – o Estado neoliberal.

Neste capítulo, estudamos os artigos referentes à descentralização e ao federalismo, presentes em ambas as Constituições. A Constituição Federal de 1946 (1964[1946]) no seu artigo e parágrafo primeiros, não há referência ao termo Município, a autonomia, e sugere que a divisão político-administrativa do Brasil dar-se-ia a partir do termo “União”, em estados e municípios, bem diferente do 18º artigo da Constituição de 1988, que traz claramente no texto “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Comparando as competências da União nas duas Constituições, percebemos que nas mesmas elas aumentaram na segunda em relação à primeira, como consequência do crescimento do país. Da mesma forma, a capacidade legislativa da União aumenta significativamente na segunda Constituição em relação à outra.

A Constituição de 1988 abriu possibilidades a todos os entes federados para legislar sobre tributação, o que significa legislar sobre possíveis meios de auto-sustentabilidade dos mesmos, afastando a dependência de grandes transferências da União. Do mesmo modo, os estados tiveram suas capacidades administrativas ampliadas, buscou-se estabelecer uma relação entre o número de deputados das Assembleias locais, com o número de representantes dos estados no Parlamento Nacional.

A responsabilização foi o tema de um artigo (23) procurando comprometer todos os entes com a manutenção tanto da democracia quanto da República, distribuindo competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da seguinte forma: zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público.

Neste sentido, as reformas constitucionais pós-1988, implementaram ainda mais alterações no funcionamento do Estado Brasileiro, para além do estabelecido em 1988. Visando, sobretudo, minimizar as funções estatais do governo central na

economia, em contra-partida, maximizando as tarefas dos demais entes da federação. De modo algum, estas mudanças, que também significaram mais participação dos entes federados, justificam a tese de ingovernabilidade do federalismo, bem como a sobre-representação característica do atual sistema político representaram a insolvência ou paralisação do mesmo. É o que pretendemos demonstrar no último capítulo do nosso trabalho.

## Capítulo 4

### Federalismo e Representação

#### Introdução

A estrutura de poder baseada no federalismo tem importância crucial na obtenção de um conjunto de práticas cotidianas que afetam uma comunidade, aproximando dela o poder que lhe é de direito. Em outras palavras, a população tem mais possibilidades de ter suas expectativas ou demandas mais urgentes atendidas, e as instituições formadas neste sentido contribuem para aumentar a participação política dos cidadãos dentro da nação. (Almeida, 2001:14)

Segundo a autora, este pressuposto (neo)institucionalista só tem sentido para aqueles que consideram que instituições têm efeitos discerníveis e relevantes na vida política, influenciando sobre as decisões dos atores e sobre os resultados de suas ações definidas. Como um conjunto de instituições políticas que dão forma à combinação de dois princípios: autogoverno e governo compartilhado (*self rule plus shared rule*). Baseada também, na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, de tal maneira que o governo nacional e os subnacionais são independentes nas suas esferas próprias de ação (*idem*).

Partindo destas premissas, vamos destacar, neste capítulo, alguns aspectos que contribuem para compreender as instituições que compõem e colaboram para a consolidação da democracia e do federalismo no Brasil. Tais aspectos são: O Perfil Federalista da Atuação Parlamentar; Descentralização e Sobre-Representação no Federalismo Brasileiro; O Poder dos Governos Subnacionais na Federação; e Conclusão.

### **O Perfil Federalista da Bancada Parlamentar**

Os parlamentares brasileiros, a partir das últimas décadas do século 20, têm adotado certas estratégias a fim de obter apoio constante para suas legislaturas. Entre estas estratégias, destacamos as constantes mudanças de partido político e a busca por integrar a Comissão Mista de Orçamentos Parlamentar, que significaria a defesa do interesse local.

Mainwaring (2001:186) aponta para o fato de muitos casos de trocas de legendas serem incoerentes do ponto de vista ideológico, pois os políticos saem de um partido para ingressar no seu arquiinimigo. Em 1987, 72 parlamentares do PMDB tinham pertencido à *bête noire* de sua legenda – a ARENA/PDS – durante o regime militar. A migração do PMDB para o PDS se repetiu nas assembleias estadual e municipal. Em 1985, 200, dos quase 800 diretórios municipais do PDS, migraram, da noite para o dia, do PMDB para o PDS.

A explicação do autor para isto seria a de que os políticos vêem vantagem na troca ou adesão a outros partidos, seja porque os horizontes de suas carreiras se ampliam e lhes parecem melhores, seja porque seus projetos políticos e ideológicos têm mais chances de serem praticados ou aceitos nos novos partidos. E o custo da mudança de partido é normalmente baixo, uma vez que os eleitores não punem com a não votação, por um lado, e a inexistência de sanções legais, por outro, para os políticos que mudam de legenda (*ibidem*: 189).

Em outras palavras, a mudança de partido de um determinado político se dá, quando as chances de sucesso de sua legislatura, estiver passando por sério risco de fracasso nesse partido. Por exemplo, a liderança estadual ou governador eleito por um partido X, migra para ou perde as eleições para outro candidato partido Y, os prefeitos dos municípios 'dependentes' de transferências financeiras, como ocorre no interior do estado do Rio de Janeiro, vêm-se obrigados a mudar para o partido da liderança ou do governador que venceu as eleições. Do contrário o prefeito pode ter dificuldade de



receber os recursos se permanecer no outro partido, o que compromete sua boa administração. O mesmo vale para o caso de vereadores e deputados estaduais e federais.

Assim, um bom governo local depende de verbas que dependem da liberação de políticos num grau acima. Para tanto é preciso fazer parte do mesmo partido destes políticos, ou no mínimo pertencer á base aliada. Um bom governo local reflete-se em popularidade e reeleição ou eleição para outros cargos e votos para os demais políticos que o ajudaram no 'bom governo. Deste modo, indiretamente a defesa do interesse local forma uma cadeia que pode ou não eleger candidatos, que precisam ficar atento ao partido da vez.

Na mesma direção da defesa do interesse local, Bezerra (1998:67) identifica que aumentam os interesses em participar da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF), a partir da Constituição de 1988. Os parlamentares viram a possibilidade de propor realocações de recursos<sup>26</sup> através da apresentação de emendas. Isto faz com que a cada ano um número maior de parlamentares procure se tornar membro desta Comissão e, se possível, ocupar os cargos de maior importância, como as relatorias, devido ao controle que exercem sobre o processo.

Para Bezerra (*ibidem*:68) o fato de o parlamentar integrar a Comissão consiste numa oportunidade para que se obtenham benefícios para as regiões, municípios e eleitores que representam. A concepção que possuem a respeito de suas atribuições estende-se, portanto, para a discussão sobre a elaboração do orçamento. E é a essa disposição dos parlamentares para direcionar recursos para municípios e regiões pelas quais são eleitos que é associada a idéia de "defesa de seus interesses eleitorais".

Neste aspecto, a atividade parlamentar confunde-se com as ações de obtenção de verbas federais. Essa concepção sobre o trabalho parlamentar pode ser observada

---

<sup>26</sup> Valor remanejado através da apresentação das emendas individuais e coletivas tem correspondido, nos últimos anos, a menos de 2% do total do orçamento. Essas emendas incidem sobre os recursos destinados a investimentos (Bezerra, 1998:66).

neste depoimento do deputado Paulo Bernardo (PT-PR): “A pressão em cima dos parlamentares para conseguir recursos no orçamento existe, (...). Isso existe. Parlamentar que não consegue se articular aqui para conseguir alguma coisa, ele praticamente não existe, porque do ponto de vista lá das paróquias, vamos chamar assim, ele não está fazendo nada” (*apud* Bezerra, 1998:44).

Para o autor, o que norteia os trabalhos parlamentares<sup>27</sup> está associado a quatro categorias: *estado, município, comunidades e eleitores*. Ou seja, vinculação ao estado<sup>28</sup> (o que converte os deputados numa espécie de senadores), defesa de interesses relacionados ao estado e defesa destes interesses não só no Congresso, mas também junto aos órgãos do Poder Executivo. Nesta segunda frente de atuação cabem também as ações que os parlamentares consideram como dirigidas para municípios, comunidades e pessoas (*ibidem*:38).

Assim, a atuação parlamentar é marcada pela orientação para o estado e municípios onde obtêm sua votação. É isto que se pode observar no seguinte relato, feito por um deputado (PFL-PE): “O nome é federal, mas na realidade ele representa um estado. Então, ele só pode tirar voto naquele estado. Então o que ele faz aqui, ele tem que estar voltado para o estado dele” (*apud* Bezerra, 1998:45).

---

<sup>27</sup> As condutas dos parlamentares apontariam, portanto, para uma das possibilidades histórico-culturais de como a instituição da representação política se realiza em termos práticos. A idéia de que as instituições sociais são redefinidas e adquirem novos significados quando inseridas em um novo contexto histórico-cultural tem sido ressaltada, sobretudo, por estudos antropológicos. M. Palmeira observa – chamando a atenção para o modo como este é objeto de uma apropriação histórico-cultural particular – que nessas circunstâncias o voto tem o “significado de uma adesão” (Bezerra, 1998:40).

<sup>28</sup>Do ponto de vista legal, nada impede que o parlamentar, através de suas emendas individuais, destine recursos para estados ou municípios pelos quais ele não foi eleito. No entanto, essa é uma prática pouco comum. Quando isso ocorre é levado ao conhecimento público, o parlamentar é freqüentemente alvo de suspeitas ou acusações por parte de seus pares e da imprensa. Suspeita de corrupção por estar favorecendo a empresas que realizam obras em outros estados ou acusações de estar destinando recursos federais para outras regiões em detrimento do próprio estado e município pelo qual o parlamentar é eleito (*ibidem*: 75-76).

O que se observa é a incorporação das práticas de atendimento de demandas particularistas e de liberação de recursos federais para o estado e município a uma concepção de representação política que não é partilhada somente por parlamentares: “É isto o que espera dele o seu prefeito, o presidente da associação, cooperativa, sindicato e até o governador” (Genebaldo Correia, CPI do Orçamento, 19/11/93, p. 6 *apud* Bezerra, 1998: 39-40).

A inserção na política nacional traz para o parlamentar o risco de seu afastamento do jogo político local, especialmente para o político cujo prestígio está fundado em relações do tipo pessoal com seus representados. O que explica, segundo Bezerra (*ibidem*: 40-1) a função de intermediação que também é destacada por Diniz (1982) em sua análise sobre a montagem e funcionamento da máquina político-partidária liderada por Chagas Freitas no MDB do Rio de Janeiro, sendo ainda possível encontrar referências dessa espécie de parlamentar “procurador” no Segundo Império.

O contato com as *bases eleitorais*<sup>29</sup> está associado ao desempenho da função parlamentar, pois é para onde se dirige sua atividade. As regiões e os municípios com os quais os parlamentares mantêm relações mais intensas são aqueles nos quais obtêm suas votações mais expressivas; logo, essas áreas são privilegiadas pelos parlamentares (*ibidem*: 103).

O interesse em obter verbas federais para as prefeituras leva os parlamentares<sup>30</sup> não só a responderem às demandas que lhes são encaminhadas,

---

<sup>29</sup> Os distintos pedidos encaminhados aos parlamentares, pessoalmente ou através de seus gabinetes, são geralmente designados como *pleitos*. Bem como é possível encontrá-lo em ofícios e formulários dos órgãos ministeriais. Neste caso, são considerados como *pleitos* as solicitações de prefeitos, governadores e parlamentares dirigidos às autoridades desses órgãos (*ibidem*: 101).

<sup>30</sup> Os interesses dos parlamentares em torno dos vínculos estabelecidos com prefeitos são melhor compreendidos quando se focaliza como o apoio dos municípios, dos prefeitos e das lideranças locais se situa em relação aos arranjos efetuados por parlamentares com vistas às suas candidaturas futuras (*ibidem*: 132).

como a implementarem ações voltadas para a obtenção dessas verbas. Por outro lado, o prefeito procura preferencialmente o parlamentar a quem deu apoio nas eleições ou aquele que obteve a maior votação no município, ou recorre a parlamentares que não pertencem ao mesmo partido.

Há que se considerar a importância dos municípios na história política brasileira, do ponto de vista de políticos que ocupam cargos estaduais e federais, pois está relacionada ao controle dos votos, que é exercido pelos “coronéis”, “chefes políticos municipais” e “parentelas”, e também da necessidade de apoio das forças de lideranças políticas locais que exercem controle sobre a presença dos candidatos nos municípios, associando-os às obras que foram realizadas ao seu nome.

Assim, uma atenção especial por parte dos parlamentares é concedida aos prefeitos quando estes se dirigem a Brasília. Além da prudência no modo como o contato é encaminhado, as ações voltadas para os prefeitos se distinguem notadamente pela preocupação em fazer com que os mesmos se sintam prestigiados pelo parlamentar. Gestos de cortesia (como a recepção no aeroporto) e hospitalidade (como proporcionar o deslocamento por Brasília e organizar programas de lazer) são comuns.

### **Descentralização e Sobre-Representação no Federalismo Brasileiro**

O acontecimento mais importante das convenções locais é a escolha da comissão e do diretório executivo local, pois são estes órgãos que determinam – pelo menos formalmente – os candidatos a prefeito e a vereadores. Isto é sistema federativo descentralizado, uma vez que as decisões partidárias mais importantes são tomadas na esfera estadual. Excetuando as indicações para os cargos de presidente e vice-presidente da República, as decisões se dão no âmbito do município ou estado. E a escolha da maioria dos candidatos aos cargos federais dentro dos partidos brasileiros gira em torno de um determinado município ou estado (Mainwaring ,2001: 201).

Isto é visto pelo autor como um obstáculo à criação de partidos nacionais disciplinados que projetem uma imagem mais ou menos homogênea nos diferentes estados. É um fator decisivo na descentralização dos partidos brasileiros e no enfoque prioritário dos políticos em questões municipais e estaduais (*ibidem*:315)). E, amplia ele, no Brasil, a distribuição desproporcional - sobre-representação e sub-representação - das cadeiras no Congresso está inextricavelmente ligada ao federalismo.

O que, segundo Mainwaring(*ibidem*), distingue o Brasil dos outros sistemas é que: (1) a distribuição desproporcional é enorme na Câmara Alta; (2) também é muito grande na Câmara Baixa; e (3) coincide com desigualdades sociais e econômicas. A Câmara Alta<sup>31</sup> no Brasil é uma das mais desproporcionais do mundo. Entre as quinze democracias federativas (inclusive a Espanha), o Senado brasileiro aparece como a segunda Câmara mais desproporcional, depois da Argentina. O estado de São Paulo tem 144 vezes mais habitantes por senador do que Roraima, e com o mesmo número de senadores, 3.

Do mesmo modo, Backes (1999:9) chama a atenção para as distorções representativas no Senado, onde parlamentares de estados com 41.18% da população são maioria (detêm 60 lugares das 81 cadeiras no Senado, 74% do total), e poderiam barrar projetos apoiados pelos representantes dos demais estados, que concentram 58,82% dos cidadãos. Segundo ela, esta distorção é maior que a americana, e uma das maiores conhecidas. Nos EUA, não há sobre-representação dos pequenos estados, e muito menos região alguma está sobre-representada na *House of Representatives*. No caso brasileiro, há sobre-representação das regiões menos populosas, Norte e Centro-Oeste, nas duas Casas – têm 21% da Câmara e 40% do Senado, contendo apenas 13,25% da população do país (Stepan, 1999).

---

<sup>31</sup> Stepan (1999) também chama a atenção o fato da Câmara Alta no Brasil ser uma das mais desproporcionais do mundo.

Tabela I:

## A Desproporção na Câmara Alta.

Regiões	Eleitorado % (a)	População % (b)	Senadores e % Senadores	Correção: (a) x 81=	Ajuste
Norte	6.14	6.83	21 / 25.92%	5	-16
Nordeste	26.84	27.93	27 / 33.33%	22	-5
Centro-Oeste	6.47	6.42	12 / 14.81	5	-7
Sudestes	44.53	42.72	12 / 14.81%	36	+24
Sul	16.05	15.06	9 / 11.11%	13	+4
Total	100%		81 / 100%	81	0

**Fonte:** Elaborado a partir de Nicolau(1997:463), Tafner (1998:9) Backes:1999:9)

Se aplicássemos um ajuste no Senado, conforme usou tafner (1998) para corrigir as distorções na Câmara dos Deputados, os estados da Região Norte teria menos 16 senadores, os da Região Centro-Oeste perderiam 7, e os da Região Nordeste outros 5. Enquanto os estados da Região Sudeste teriam o maior ganho, cerca de 24 senadores e os da Região Sul pelo menos mais 4 senadores. Usamos o critério eleitorado de cada estado.

Para Backes (1999), está super-dimensionado o fato de a Câmara ter prevalência com relação aos projetos do Executivo o que, segundo ela, precipita uma avaliação de que o Senado não tem função deliberativa autônoma, mesmo como casa revisora. Ao contrário, diz ela, nas leis aprovadas em sessão conjunta, o Senado tem os mesmos poderes que a Câmara: iniciar e finalizar as mesmas. Além disso, esta casa tem “poder de veto”, isto é, de arquivar qualquer proposta, segundo art. 65 da Constituição de 1988<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Recomenda-se para melhor visualização da discussão, ver tabela na página 19, Backes(1999).

Pode-se perceber tal poder pela capacidade legislativa do Senado em sessão conjunta com a Câmara Federal, nas Medidas Provisórias<sup>33</sup>. Se o Senado rejeita uma 'MP', sem proposta de alteração, mesmo que a Câmara aprove, ela perde a eficácia de Lei. Em outro caso, quando existe proposta de modificação, se o Senado rejeita, 'cai a MP'. Se houver aprovação ou rejeição dos pontos modificados pelo Senado, dependendo de aprovação, a Medida Provisória<sup>34</sup>, vira lei com ou sem os pontos deliberados por esta Casa Legislativa<sup>35</sup>. A visualização no quadro VII a seguir facilita a compreensão dos fatos:

**Quadro VII**  
**Tramitação de propostas do executivo em sessão conjunta:**  
**Medidas Provisórias (MPs)**

Medida Provisória	Câmara	Senado	Situação final
I - Não há proposta de alteração da MP	1) Aprova MP	a) Aceita MP b) Rejeita MP	Lei Cai MP
	2) Rejeita MP	-	Cai MP
II - Há proposta de alteração da MP (PLV)	1) Aprova PLV	a) Aceita PLV b) Rejeita PLV	Lei Cai MP
	2) Aprova PLV com Modificações	a) Aprova Modificações b) Rejeita modificações	Lei (só com pontos aprovados) Lei (sem pontos aprovados só na Câmara)
	3) Rejeita PLV i) Aprova MP ii) Rejeita Também a MP	a) Aprova MP b) Rejeita MP	Lei Cai MP Cai MP

**Fonte:** Backes (1999:20).

<sup>33</sup> Recomenda-se para melhor conhecimento sobre Medidas Provisórias, os trabalhos de Pessanha (1997; 1999; 2002). Na primeira obra o autor realiza estudo detalhado sobre o tema.

<sup>34</sup> "Após seis anos de tramitação, foi finalmente aprovada a Emenda Constitucional nº 32/1, que regulamenta o uso da medida provisória. O prazo de validade das medidas passa de 30 para 60 dias, com uma prorrogação por igual período, perdendo a eficácia se não aprovada 120 dias após sua emissão. As alterações introduzidas pelo Legislativo passam a fazer parte da medida" (Pessanha, 2002:176).

<sup>35</sup> Pelo artigo 153, as medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados. EC/32-2001.

Em diversas matérias importantes, o Senado foi a Casa Legislativa que decidiu pela aprovação ou não. Em assuntos econômicos, administrativos, sociais (direitos, atividades sociais, fundos sociais, benefícios categorias e pessoais, e leis penais) político- institucionais e homenagem, de 22 propostas aprovadas pela Câmara, o Senado aprovou 10, 9 em parte e 3 foram rejeitadas<sup>36</sup>. Donde se conclui o poder reunido nesta casa legislativa, que se organiza segundo bases territoriais.

Da mesma forma, procurou estabelecer nas duas Casas Legislativas a exigência de super-maiorias , para mudanças constitucionais para as seguintes proposições: 1) aprovação de emendas constitucionais; 2) impedir a aprovação de emendas constitucionais; 3) aprovação ou rejeição (veto) de legislação ordinária; 4) rejeição do veto presidencial; e 5) aprovação do veto presidencial. No item 1 são necessários respectivamente: 3/5 +1 deputados na Câmara Federal, e o mesmo numero +1 no Senado. No item 2, do mesmo modo, 2/5 + 1 para a primeira e segunda Casas parlamentares. Os demais itens podem ser constatados no quadro VIII abaixo, evitando repetição de termos.

**Quadro VIII**  
**Número de votos necessários por tipo de norma**

1. Para aprovação de emendas constitucionais	308 (3/5 da Casa)	49 (3/5 da Casa)
2. Para impedir a aprovação de emendas constitucionais	206 (2/5 da Casa + 1deputado)	33 (2/5 da Casa +1)
3. Para aprovação ou rejeição (veto) de legislação ordinária	O número necessário varia entre 129 (se presentes apenas o nº mínimo exigido para deliberações – 257) e 257 (se presentes todos os deputados) (maioria simples)	O número necessário varia entre 21 (se presentes apenas o nº mínimo exigido para deliberações – 41) e 41 (se presentes todos os deputados) (maioria simples)
4. Para rejeição do veto presidencial	257 (maioria simples)	41 (maioria absoluta)

<sup>36</sup> Ver Backes (1999: 17).



5. Para aprovação do veto presidencial	O número necessário varia entre 129 (se presentes apenas o n <sup>o</sup> mínimo exigido para deliberações – 257) e 257 (se presentes todos os deputados) (maioria simples)	O número necessário varia entre 21 (se presentes apenas o n <sup>o</sup> mínimo exigido para deliberações – 41) e 41 (se presentes todos os deputados) (maioria simples)
--	---	--

**Fonte:** Backes (1999:22).

À primeira vista, diz Backes (1999:22), o que se pensa é que representantes de uma parcela minoritária da população têm poder de “veto” nas deliberações do Congresso, bem como poder de decisão para a maioria das matérias. Porém, esta argumentação tem funcionado mais como uma justificativa *a priori* dos mecanismos, do que uma explicação. A análise histórica contradiz a explicação, uma vez que os pequenos estados são frágeis para que se possa acreditar que tenham sido capazes de se impor à nação.

É possível, talvez, fazermos uma analogia entre a sobre-representação no Senado dos estados menos populosos e o não uso do poder de veto por parte destes, com a liberação de recursos federais para estes estados<sup>37</sup>, em termos *per capita*, conforme constatou Cruz e Oliveira (1999:18). Sugere-se, com a liberação desses recursos, que algumas unidades federativas abriam mão de propor leis, ou impedir a tramitação de um outro projeto qualquer.

O mesmo efeito se verifica na Câmara Baixa: devido ao limite mínimo de oito deputados por estado e ao máximo de setenta, a Câmara Baixa também se caracteriza por grande desproporcionalidade. Os estados menos populosos estão super-representados, enquanto o estado de São Paulo é sub-representado por causa do limite máximo. São Paulo tem dezesseis vezes mais habitantes por deputado do que Roraima. Isto coloca a Câmara Baixa brasileira na posição de uma das mais

---

<sup>37</sup> Amapá e Roraima são estados sobre-representados que, mesmo com o descontrole fiscal, receberam grande aporte financeiro da União, em termos *per capita* (Cruz e Oliveira, 1999:17).

desproporcionais do mundo, embora a Argentina e a Bolívia tenham Legislativos de distribuição ligeiramente piores (Jones *apud* Mainwaring, 2001:319; Stepan, 1999).

Para Nicolau (1997:444), seriam três os fatores responsáveis pela alocação desproporcional no Brasil. O primeiro é o estabelecimento constitucional de um número mínimo de representantes por unidades da Federação, independente da população desta. O segundo fator decorre de normas que sub-representam unidades com populações maiores, por intermédio de dois processos: pela definição de um número máximo de representantes por estado, ou pela distribuição de cadeiras segundo intervalos crescentes.

Para o autor, o terceiro fator responsável pela alocação desproporcional deve-se, sobretudo, à não revisão periódica do número de representantes de cada estado comparativamente às alterações ocorridas na população (migração interestadual e diferentes padrões de crescimento populacional). A atualização destes dados tem sido dificultada pela escassez de pesquisas demográficas do IBGE, determinadas em virtude de precariedades financeiras e humanas, principalmente durante a década de 1990.

E ainda, a ausência de requisitos que sejam atualizados constantemente, levando-se em consideração os fatores acima, principalmente o crescimento populacional, produzem uma situação de desproporção na representação entre as unidades da Federação, o que gera um dos regimes federais mais desproporcionais entre os países bicamerais existentes (*idem*). Este fato não deve ser usado, como diz o próprio autor para desqualificar o atual sistema político brasileiro. Ao contrário em diversas outras democracias federativas encontramos o mesmo desvio representativo.

Ao determinar um mínimo de 7 e 8 deputados por estado, nas duas últimas Constituições, sem levar em consideração a população do mesmo, abriu-se precedente para a super-representação desta unidade em detrimento dos estados super-popolosos. Esta seria a principal motivo que tem levado a distorção na representação no federalismo brasileiro. Talvez sem um objetivo perverso, mas sim, evitar a tirania

da maioria. Podemos melhor visualizar o que estamos escrevendo na Tabela II, abaixo:

**Tabela II:**

**Normas Constitucionais para Distribuição das Cadeiras da Câmara dos Deputados.**

Constituição	Número Mínimo de Deputados	Número Máximo por Estado	Número de Rep. por Territórios	Número de Rep. da Câmara	População para Obtenção de uma Cadeira
1891	4				70 mil
1934			2		150 mil, até 20; 250 mil, acima de 20.
1937	3	10			
1946	7		1		150 mil, até 20; 250 mil, acima de 20.
Emenda nº17 (1965)	7				300 mil, até 25; 1 milhão, acima de 25.
1967	7		1		
Emenda nº1 (1969)			1		
Emenda nº8 (1977)	6	55	2	Até 420	
Emenda nº22 (1982)	8	60	4	Até 479	
Emenda nº25 (1985)	8	60	4	Até 487	
1988	8	70	4		

**Fonte:** Nicolau (1997:444).

Na mesma direção, Nicolau (1997) e Tafner (1998) evidenciam a desproporção na representação dos cidadãos dos estados da Federação brasileira. São diversas as situações em que se verifica isso; mais marcantes são as comparações dos estados da região sudeste, superpopulosa e sub-representada com os estados da Região Norte, pouco povoada e sobre-representada.

A disparidade na representação é marcante entre os próprios estados da Região Norte. Roraima tem 0.13%, Amapá 0.21%, Acre 0.28%, Tocantins 0.68%, Rondônia

0.73%, Amazonas 1.17%<sup>5</sup> e Pará 2,94% do eleitorado. Apesar de quase desabitado e com menos ainda eleitorado, estes estado tem um mínimo de 8 representantes para a Câmara dos Deputados. As comparações entre si são bem claras, vejamos: o estado de Amazonas tem 10 vezes o eleitorado do estado de Roraima, 6 vezes o de Amapá, 4 vezes o Acre, e quase duas vezes o de Tocantins e Rondônia, contudo, o estado do Amazonas tem o mesmo número de representantes dos demais. Estas comparações podem ser feitas em relação aos estados das demais regiões, o que sem dúvida demonstra a distorção dos números de representantes destes estados entre si, como chama a atenção os autores Nicolau (1997) e Tafner (1998), na tabela III:

**Tabela III**  
**População/Eleitorado/Representação/Desproporcionalidade**

Distribuição da População, do Eleitorado e da Representação.								
UF	População	População %	Eleitorado	Eleitorado %	Repres. Repres.	Repres. %	Des. Pop.	Desp. Eleit.
RO	1.132.692	0.77	692.067	0.73	8	1.56	-0.788	-0.829
AC	417.718	0.28	263.162	0.28	8	1.56	-1.275	-1.281
AM	2.103.243	1.43	1.106.006	1.17	8	1.56	-0.127	-0.391
RR	217.583	0.15	119.888	0.13	8	1.56	-1.411	-1.432
PA	4.950.060	3.37	2.783.131	2.94	17	3.31	0.057	-0.376
AP	289.397	0.20	197.171	0.21	8	1.56	-1.362	-1.351
TO	919.863	0.63	648.073	0.68	8	1.56	-0.933	-0.875
MA	4.930.253	3.36	2.615.445	2.76	18	3.51	-0.150	-0.748
PI	2.582.137	1.76	1.631.161	1.72	10	1.95	-0.190	-0.227
CE	6.366.647	4.34	4.006.533	4.23	22	4.29	0.047	-0.059
RN	2.415.567	1.65	1.491.112	1.57	8	1.56	0.857	0.014
PB	3.201.114	2.18	2.091.506	2.21	12	2.34	-0.159	-0.131
PE	7.127.855	4.85	4.467.948	4.72	25	4.87	-0.018	-0.157
AL	2.514.100	1.71	1.156.990	1.22	9	1.75	-0.042	-0.533
SE	1.491.876	1.02	942.246	0.99	8	1.56	-0.543	-0.564
BA	11.891.991	8.08	7.031.624	7.42	39	7.60	0.480	-0.180
MG	15.743.152	10.72	10.559.739	11.15	53	10.33	0.391	0.814
ES	2.600.618	1.77	1.710.729	1.81	10	1.95	-0.178	-0.143
RJ	12.807.706	8.72	9.129.373	9.64	46	8.97	-0.248	0.669
SP	31.588.925	21.51	20.774.991	21.93	70	13.65	7.786	8.282
PR	8.448.713	5.75	5.746.397	6.07	30	5.85	-0.093	0.217
SC	4.541.994	3.09	3.157.290	3.33	16	3.12	-0.025	0.213
RS	9.138.670	6.22	6.296.021	6.65	31	6.04	0.181	0.602
MS	1.780.373	1.21	1.161.054	1.23	8	1.56	-0.346	-0.334
MT	2.027.231	1.38	1.279.042	1.35	8	1.56	-0.178	-0.209
GO	4.018.903	2.74	2.622.097	2.77	17	3.31	-0.576	-0.546
DF	1.601.094	1.09	1.062.247	1.12	8	1.56	-1.57	-1.527
<b>BR</b>	<b>146.825.475</b>	<b>100.00</b>	<b>94.743.043</b>	<b>100.00</b>	<b>513</b>	<b>100.00</b>	<b>9.113</b>	<b>10.813</b>

Fonte: Nicolau (1997: 463); Tafner (1998:9).

Para abordar o tema da desproporcionalidade Tafner (1998:63), propõe dois pontos de vistas peculiares. O primeiro, pelo número de eleitores que têm seus votos

desconsiderados ou “esterilizados”<sup>38</sup> e, segundo, com relação à configuração partidária, que não condiz com a máxima de “um cidadão, um voto”. O perfil partidário expresso nas urnas não traduz a vontade do eleitor. Seguindo a atual distribuição de cadeiras entre unidades federativas, e distribuindo de forma proporcional a votação de cada partido<sup>39</sup>, excetuando os votos em branco, percebem-se alterações no quadro partidário nas eleições de 1986/1990/1994.

Segundo critério utilizado na tabela IV, nota-se que o maior prejudicado no atual sistema eleitoral foi o PT, que em apenas um pleito tem uma defasagem de 13 parlamentares no ano de 1986 e, no período, de pelo menos 31. O PDT também tem um número aquém do que teria se o sistema político fosse proporcional. De outro modo, incorporando-se proporcionalidade entre as unidades da federação, teria-se a composição de uma nova configuração representativa na Câmara Federal, na qual são utilizados os dados reais de votação dos partidos, para os anos de 1986/1990/1994, tabela IV.

**Tabela IV**  
**Bancada Partidária Efetiva e ajustada conforme a (Des) e Proporcionalidade**

Partido	1986			1990			1994		
	Bancada Efetiva(A)	Bancada Ajustada(B)	B-A	Bancada Efetiva(C)	Bancada Ajustada (D)	D-C	Bancada Efetiva(E)	Bancada Ajust.(F)	F-E
PMDB	260	241	-19	108	100	-8	107	105	-2
PFL	118	102	-16	83	70	-13	89	76	-13
PDS	33	37	+4	42	42	0	-	-	-
PSDB	-	-	-	38	45	+7	62	68	+6
PT	16	29	+13	35	51	+16	49	66	+1

<sup>38</sup> Para o ano de 1994, atingiu a incrível marca de quase 9 milhões de votos esterilizados. É o equivalente a esterilizar, a cada eleição, no mínimo quatro unidades da federação (Tafner, 1998: 65).

<sup>39</sup> Chamamos a atenção para o fato da desproporção também entre os partidos, porque segundo alguns estudos, os partidos prejudicados seriam os de esquerda e centro-esquerda, e os beneficiados os de direita e principalmente de estados sobre-representados do Norte e Nordeste. Isto seriam problemas à manutenção de uma federação de representação igualitária-democrática.

									7
PDT	24	28	+4	46	46	0	34	34	0
PDC	5	4	-1	22	15	-7	-	-	-
PL	6	10	+4	16	21	+5	13	17	+4

**Fonte:** Elaborado a partir de dados extraídos de Nicolau (1997: 455) e Tafner (1998: 73-77).

Como se observa na Tabela IV, os partidos que mais perderiam com o total de proporcionalidade no período seriam PFL, com menos 42, seguido pelo o PMDB, com menos 29 parlamentares. Em termos de ganho de parlamentares, o PT seria o maior beneficiado, com mais 46, seguido do PL com mais 13 e PSDB com mais 11. Como PMDB e PFL formaram suas bancadas nas regiões Norte e Nordeste, e o PT, na região Sudeste, teria maior representatividade em comparação com as demais. E se nos basearmos nas definições ideológicas de cada partido, podemos dizer que o conservadorismo tem uma de raízes na desproporcionalidade do sistema eleitoral. Existe uma correlação entre a distorção representativa no Congresso Nacional, do estado de São Paulo, com a desproporcionalidade do PT na mesma Casa. Este estado foi berço do sindicalismo de combate á Ditadura em fins dos anos 1970 e do nascimento do PT nos início dos anos 1980, pois se adotassem a proporcionalidade um maior números de parlamentares petistas e paulistas seriam eleitos, o que em tese solucionaria a distorção. Sendo o estado mais moderno e dinâmico da federação, seu casamento com um partido, que pretendia romper com as práticas consideradas atrasadas, levariam a eleição de representantes deste partido.

Segundo Nicolau (1997) e Tafner (1998), se nos basearmos na proporcionalidade de cada eleitorado nas unidades da federação brasileira, os números de representantes delas dentro do Congresso Nacional seriam completamente diferentes aos praticados na realidade.

A sobre-representação das unidades da federação é mais acentuada para os estados da região Norte, onde verificamos distorções crescentes na representação. Para o ano de 1986, o número de parlamentares a mais foi de 19; em 1990 saltou

para 31, e para 32 no pleito seguinte. A região Centro-Oeste apresenta variação de cerca de 10 parlamentares em cada pleito. Caso inverso ocorre em todo o período na região Sudeste que tem cerca de 40 representantes a menos. Esta variação decorreu do mínimo de 8 deputados estabelecidos pela Constituição de 1988. Aplicando o mecanismo da proporcionalidade, conforme sugerido por Tafner (1998), dentro da federação, seria necessário extrair esse preceito constitucional dos estados para atingir a máxima de “um cidadão, um voto”. Neste caso, o estado mais populoso, São Paulo, teria o número de representantes acrescido de pelo menos 40.

Essa distorção regional pode auxiliar ao Governo Central na obtenção de apoio do Congresso Nacional e implementar políticas públicas de interesses diversos para todos os entes federados. Em troca, o governo pode liberar ou contingenciar recursos para a região que melhor lhe retribuir no parlamento.

Para os críticos do federalismo, a origem de inúmeros problemas políticos institucionais estaria presente nele, ao permitir a desproporcionalidade dos números de representantes que cada estado tem direito, no Congresso Nacional. Estados menos populosos, ao contar com o mesmo número de representantes que outros mais populosos, estariam praticando a sobre-representação, e se utilizando deste expediente para impor barreiras a quaisquer mudanças institucionais proposta por estados densamente povoados.

Isso aconteceria em ambas as Câmaras do Congresso. No Senado, em que cada estado da Federação tem direito a três representantes, independentemente do número de habitantes, desfiguraria o princípio de que cada cidadão seria um voto. Assim, nos estados menos populosos o voto de cidadão vale, deste ponto de vista, muito mais que um voto dos cidadãos nos estados mais populosos<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Existe em outros regimes bicamerais um mínimo de senadores proporcional à população dos entes federativos, conforme estudados por Lijphart (1989,2003).



Na Câmara Federal, ocorreria o mesmo com relação aos números de deputados federais, em que cada estado teria um número não superior a setenta deputados. Ocorre que, para eleger um deputado federal, precisar-se-ia de muito menos votos em estado menos populosos. Desse modo, a representação distorcida, em que estado e distrito eleitoral se confundem como um fenômeno de sobre-representação (estados social e economicamente mais atrasados) de alguns estados, e sub-representação (São Paulo, estado mais rico e populoso) de outros, teria redundado, por via do arranjo político, no reforço do poder de elites políticas e econômicas mais conservadoras, assegurado por sua atuação no Congresso Nacional. E, como limitadores do poder que o detém. (Almeida, 2001:18).

Segundo a autora, esta argumentação está presente na obra de Furtado (1965), em que o Congresso conservador, resultante da sobre-representação de estados do Norte e Nordeste, seria o principal obstáculo à realização das reformas necessárias à industrialização do país, que tinham no Executivo seu grande dinamizador. O Executivo progressista e o Congresso conservador seriam geradores de impasse ou de crise política, possibilidade de desenho institucional inscrito na federação brasileira.

Para Almeida, antes da ruptura autoritária, a "Reforma Judiciária" teria feito retornar esta questão de forma ainda mais contundente "pelo 'pacote de Abril' de 1977, que teria assegurado sobrevida política ao regime autocrático e propiciado uma transição negociada e conservadora" (Almeida, 2001:17). Porém, são as eleições majoritárias dos estados mais populosos que de fato decidem e podem facilitar a implementação de uma agenda progressista, rompendo as barreiras da sobre-representação dos Estados conservadores do Norte-Nordeste.

Também, a assimetria<sup>41</sup> do federalismo brasileiro - uma vez que a autonomia estadual varia conforme a latitude e a sigla partidária do momento nos estados - determinaria graus diferentes de poder entre os membros da federação. Invariavelmente, há outros entes federados que não alcançaram a mesma força econômica de São Paulo, como por exemplo o estado de Roraima. Além da predominância de um sistema partidário fragmentado e pouco nacionalizado, somado ao aumento das competências legislativas, na Constituição de 1988, de estados e municípios, contribuiria para elevar o grau de deficiências da estrutura federal no Brasil. (Kugelmas e Sola, 1999).

Da mesma forma, Campello de Souza (1983) discorda das idéias acima, apresentada como explicação para a origem do artigo 58, que instaurou a desproporcionalidade da representação na Constituição de 1946. Apesar de estarem em voga, estas análises não representam consenso teórico consistente. Existem diversos estudos que corroboram tais teses sobre as conseqüências políticas negativas das distorções na representação promovidas pelo arranjo federativo brasileiro.

Ademais, a tese da oligarquização da representação política é refutada em um estudo (Santos, 1987) que demonstrou que a taxa de renovação na Câmara dos Deputados nunca foi compatível com a hipótese do controle do voto por oligarquias nos estados economicamente mais atrasados e de menor eleitorado. O funcionamento do parlamento dependia de coalizões partidárias, respeito às minorias de opinião e negociações entre bancadas estaduais, o que significa proteção à justiça federativa. Tal

---

<sup>41</sup> Federalismo assimétrico é quando algumas unidades têm mais prerrogativas de negociação do que as outras na federação. Exemplo disso é autonomia que as províncias da Catalunha e o País Basco na Espanha, conseguiram no parlamento deste país, devido ao componente político separatista destas unidades. Existem, contudo, outras características assimétricas, como no caso brasileiro, em que unidades mais desenvolvidas economicamente, e o partido político da vez, têm maiores poderes de barganha na federação brasileira. (Abrúcio, 1994, Souza, 1999, Almeida, 2001).

resultado foi possível pela razoável estabilidade da distribuição proporcional da população, do eleitorado e da representação pelos diversos estados da federação (Santos *apud* Almeida, 2002:15).

Segundo constatações de Nicolau (1997), a sobre-representação e a sub-representação na Câmara federal constituem uma característica institucional e histórica de nosso sistema político, bem como sugere que é um despropósito afirmar que existe o predomínio do conservadorismo na Câmara em função da desproporção entre cadeiras e dimensão do eleitorado. Há que se considerar outras normas do sistema eleitoral: a permissão de coligações nas eleições proporcionais e a inclusão dos votos em branco no cálculo do quociente eleitoral<sup>42</sup>.

Ademais, para Miranda Soares e Lourenço (2002:4), a federação, como expressão do princípio consociacional (Lijphart 1999), pressupõe a representação de interesses territoriais relevantes, mesmo que minoritários, evitando que uma maioria nacional possa subjugar esses interesses através da representação dos cidadãos e a representação dos interesses territoriais. A solução encontrada para equilibrar estes dois princípios foi o bicameralismo americano de fins do século XVIII, em que: a) uma casa legislativa representaria os interesses territoriais, e b) a outra os interesses da maioria nacional. Contudo, há que considerar que o Senado tem peso e funções diferentes de federação para federação.

Miranda Soares e Lourenço (2002:5) defendem que o princípio da representação territorial também tenha validade para a Câmara Baixa, uma vez que tanto o federalismo quanto os estados sendo atores relevantes, não há porque

---

<sup>42</sup> Analisando o resultado das eleições de 1994, o autor verifica que 22 cadeiras estariam fora de lugar, transformando o PT e o PSDB em perdedores líquidos, enquanto PFL, PPB e PP teriam sido os principais beneficiados. Mostra, entretanto, que, se corrigida a distorção federativa, o PFL continuaria sobre-representado e o PMDB viria a ele se juntar (Nicolau, 1997:456-8).

pretender uma representação estritamente proporcionalista<sup>43</sup> (em termos populacionais). O estabelecimento de certos critérios de representação para os estados teria sido uma ação orquestrada pelo Regime Autoritário na década de 70, que levaria à sobre-representação de estados “conservadores” (ARENA) do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e em contrapartida à sub-representação dos estados do Sudeste e Sul. Conforme se constata na Tabela V, abaixo, da seguinte forma: índice menor que zero, sub-representação; maior que zero, sobre-representação:

**Tabela V**  
**Distorção representativa por anos selecionados e regiões do país**

Ano	Sudeste	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Sul
1966	-4,7	+2,3	+2,8	+0,3	-0,7
1970	-3,1	-1,2	+1,9	0,0	+2,3
1974	-5,7	-0,6	+1,5	+0,5	+4,3
1978	-6,1	+0,6	+2,0	+0,3	+3,2
1982	-8,1	+1,9	+4,7	+0,3	+1,3
1986	-8,5	+1,8	+4,4	+2,1	+0,3
1990	-9,1	+1,1	+6,1	+1,8	+0,2
1994	-7,7	+0,7	+5,6	+1,5	+0,1

**Fonte:** Organizada a partir de Nicolau (1997:447-449); Miranda Soares e Lourenço (2002:9).

Conquanto, este fato não é verdade, uma vez que durante a vigência do Regime Militar de 1964-1985, as informações não se verificam. Ou seja, não houve

<sup>43</sup> “O ponto mais importante a ser notado é que o Brasil apresenta um índice bastante positivo de proporcionalidade, se situado entre aqueles de melhor posicionamento na tabela. O nosso índice de proporcionalidade (93) é significativamente maior que o da Grã-Bretanha (80), Canadá (83), Austrália (84), Japão (86) e outros 9 países. Estamos em patamar semelhante a México (92), Espanha (93), EUA (94), Alemanha (94), Taiwan (95), Holanda (95) e Noruega (95). Perdemos para Nova Zelândia (96), Bélgica (96), Israel (96) e Noruega (98)” (Miranda Soares e Lourenço, 2002:6).

sobre-representação e sub-representação expressiva para as regiões em questão no referido período. Os autores apontam como explicação para a sobre-representação da Região Norte a criação de novos estados, não somente no período autoritário, mas também no período democrático (Miranda Soares e Lourenço (*ibidem*: 8)).

Para Miranda Soares e Lourenço (*ibidem*: 10), o impacto da criação de unidades federativas<sup>44</sup> no Brasil sobre a representação política no legislativo tem sido um elemento crucial e negligenciado nesta discussão. Da década de 60 até 80, seis estados foram criados: Acre (1962), Mato Grosso do Sul (1977), Roraima (1980), Rondônia (1981), Amapá (1986) e Tocantins (1988).

A criação destes estados significou a sobre-representação de 30 cadeiras, e 60% de desproporção dos estados, verificadas na Câmara dos Deputados. No Senado, representaram dezoito cadeiras adicionais, gerando mudanças na configuração da representação entre os estados. Neste sentido, a multiplicação indiscriminada dos estados é um fato importante que deve ser levado em consideração nos estudos sobre o federalismo.

### **O Poder dos Governos Subnacionais na Federação Brasileira**

Alguns autores, entre eles Abrúcio (1998:169), aponta para o fato de os governadores terem ampliado, ou acomodado, “seus interesses em torno de nova ordem política e federativa corporificada na constituição de 1988”, naquilo que ele denominou de “Federalismo estadualista”, que consiste na atuação dos governadores em conjunto na defesa dos interesses estaduais, a fim de manter o *status quo* adquirido. Ou, como no caso dos estados nordestinos, colaborando com a União, procurando obter algumas compensações, ligadas à obtenção de algum privilégio

---

<sup>44</sup> “O impacto financeiro e social da criação destes ‘novos estados’ é outro aspecto que merece menção. A criação de estados pobres e pouco populosos significa perda de recursos fiscais para outros estados, porque debilita o Fundo de Participação dos Estados (FPE) como mecanismo redistributivo, além de ampliar o custeio com a máquina administrativa e de pessoal, em detrimento de gastos com políticas públicas” (*ibidem*: 17).

dentro da federação. Apesar de serem do mesmo partido, é difícil aceitar que os governadores possam agir em conjunto, uma vez que, além da realidade sociocultural-econômica de cada estado, existe o fato de as lideranças estaduais disputarem prestígio e poder político.

A principal fonte de poder dos governadores, de acordo com esta tese, seria a “formação das bancadas dos governadores no Congresso nacional”. A existência desta bancada leva em consideração a existência de um sistema político fragmentado e multipartidário? Parece que não, pois se assim fosse existiriam menos interesses a serem defendidos e, portanto, menos partidos. (Ameida, 2001).

De certa forma, segue a autora, é possível imaginar uma influência do governador sobre os parlamentares, quando estes são aliados do mesmo partido, e dependentes um do outro. Neste caso, é válida a argumentação acima, da influência sobre tais parlamentares federais, dependesse de sua performance local, “já que são eleitos pela circunscrição eleitoral estadual e não por uma lista partidária nacional, e por pequenos números de municípios contíguos que se trocam distritos eleitorais” (Abrúcio, 1998:171). Segundo ele, é necessário utilizar certos mecanismos, os quais são controlados pelos governadores, como: distribuição de empregos públicos estaduais para os apadrinhados locais dos deputados federais, distribuição de verbas e/ou de construção de obras públicas, além de grande parcela dos deputados estaduais e prefeitos que são cabos eleitorais fundamentais para a eleição dos deputados federais.

Outro ponto que teria favorecido o poder dos governadores seria a engenharia eleitoral brasileira, segundo Almeida (2001) ao proporcionar “pleitos casados”, em que os deputados se elegiam em um pleito cujo foco principal era a disputa pelo governo estadual, e que, depois de eleito, os parlamentares organizavam suas ações mais pela via regional do que pela partidária. A principal razão disso era a “fraqueza dos partidos em agregar as demandas individuais dos políticos. Isto acontece porque o arcabouço

institucional brasileiro incentiva as condutas individuais dos políticos em detrimento da conduta partidária" (*ibidem*:174).

Os aspectos acima, e também a infidelidade partidária, voto em um distrito informal, fragilidade partidária, atuação individualista dos deputados federais voltados para as bases eleitorais, criavam uma situação em que imperavam a lógica estadualista na política (*ibidem*:174-180). A tese do autor é que as complexas características do sistema político brasileiro resultariam inevitavelmente num "Federalismo Assimétrico", cujo poder maior estaria concentrado nas mãos dos governadores. O autor realça esta idéia com o enfraquecimento do Presidente da República ocorrido entre 1989-1994, em três campos: o financeiro, o administrativo e o político.

Devido, sobretudo, a conjuntura desfavorável ao governo central em três pontos. No campo financeiro, o governo federal Ter enfrentado uma crise desde 1982. No campo administrativo, dois problemas atingiram-no. Primeiro, a máquina pública federal estava totalmente fragilidade, nas mais diversas áreas. O outro problema, administrativo, afeta o executivo federal na interseção da política com a administração: o presidente não controlava a grande maioria dos cargos em comissão no que tangia à distribuição dos cargos pelo executivo (*ibidem*: 180).

Identificamos em Leme (1992:43) a possível explicação para o aumento do "poder dos governadores, ou federalismo estadualista" (Abrúcio, 1994), e enfraquecimento dos governos nacionais, que estaria na exaustão de sua capacidade de financiamento, e, mesmo, em sua capacidade de regulação. O Estado tornara-se incapaz de bancar um grande projeto nacional que aglutinasse os interesses dos diversos segmentos da sociedade. A crise do Estado impossibilitava a sustentação de políticas de longo prazo e mesmo a implementação minimamente satisfatória das políticas sociais.

Outro ponto que falseia a tese central acima é o reduzido período de tempo em análise. Ao que parece, seria necessário um intervalo de tempo maior para que as variáveis pudessem ser melhor observadas. De modo que como está pronunciada, a tese de Abrúcio distorce os fatos para comprovar o que se deseja, ou seja, o fortalecimento do poder dos governadores. Não se pode negligenciar que também os prefeitos adquiriram maior poder e autonomia pós-1988. Isso é parte fundamental da rediscussão do papel que cabe a cada ente dentro de uma federação federalista e democrática, em que todos fazem parte em condições iguais.

Um outro aspecto “negativo” com relação ao federalismo diz respeito à existência de um sistema de tomadas de decisões fragmentado, com vários pontos de veto (Kugelmas e Sola, 1999:79), o que teria gerado paralisia decisória porque, para eles, o federalismo é constituído por uma multiplicidade de pontos de veto, e que, a partir daí, advém a extrema necessidade de reformas para que o executivo central possa dispor de mecanismos de governabilidade, salientando a dificuldade de se legislar num governo de oposição.

À situação de um sistema político fragmentado soma-se um Congresso Nacional que, a partir da Constituição de 1988, adquiriu amplas capacidades legislativas, entre elas a tarefa de alterar e incluir verbas para as suas respectivas bases eleitorais:

“O Congresso substituiu o Governo Federal na mediação para manter os vínculos paroquiais e para acomodar as diferenças regionais [...] decide os recursos federais serão alocados. Este papel foi possível devido ao imenso poder do Congresso para emendar o orçamento. Os novos papéis do Congresso aumentaram a fragmentação política, estimulando a tomada de decisões caso a caso”. (Souza, 1997:99)

E isto seria um obstáculo à implementação da agenda federal. De fato, tanto o Congresso Nacional quanto os governadores de estados adquirem mais voz representativa dentro de um novo arcabouço institucional construído na “transição”, isto é, dentro de um desenho de representatividade mais pluralista da sociedade. Deste modo, não se contesta a importância do poder adquirido pelos governadores a



partir de 1982, sendo fundamental seu desempenho no período de transição, bem como seu papel político importante na passagem do autoritarismo para a democracia. Porém, há dúvidas acerca do controle político que exercem sobre os legislativos de seus estados, tendo-se tornado os “barões da Federação”, capazes de impor veto à agenda do governo federal (Abrúcio, 1998).

De acordo com Almeida (2001:23), não há indícios suficientes que constatem que os governadores tenham pactuado a ponto de agirem como empreendedores de sanção legislativa federal, e que tivessem acumulado e enraizado nos estados poderes necessários que lhes transformassem, automaticamente, em *jogadores com poder de veto*, e que pudessem controlar as bancadas estaduais no Senado e na Câmara, independentemente da sigla partidária.

Depois de testarem sistematicamente a hipótese da existência de diferenças intra-partidárias estaduais fortes, concluem que as maiorias são formadas em bases partidárias e não pela adição de bancadas estaduais controladas pelos governadores (Limongi e Figueiredo, 2000). As bancadas estaduais dos diferentes partidos seguem a orientação nacional do partido. Portanto, não há bases para se sustentar a afirmação de que o Executivo negocie com governadores, e não com os partidos. Para que as bancadas estaduais ditassem o tom do processo decisório agindo como um ator de veto, seria necessário que este veto fosse exercido sobre questões que não envolvessem diretamente os interesses estaduais e partidários.

Do mesmo modo, não se pode afirmar que governo central tenha sofrido paralisia na tentativa de colocar em prática sua agenda de governo porque, segundo ainda Almeida (2001), a taxa de aprovação dos projetos do Executivo Federal desde 1990 é semelhante ao do sistema de governo parlamentarista. Assim, não existem argumentos que sustentem que o arcabouço institucional da Constituição de 1988 justifique a tese acima, de modo que quando quis e com os instrumentos que lhes são

peculiares, o Executivo Federal governou e implementou o Estado neoliberal no Brasil nos anos 1990 (pode-se dizer sem agentes capazes de bloqueá-lo).

Pode-se comprovar isto pelas inúmeras iniciativas legislativas próprias, que introduziram mudanças estruturais – inclusive emendas constitucionais – e que foram aprovadas no Congresso, em muitos casos por maioria esmagadora. O que não quer dizer que não tenham sofrido alterações parciais ou substanciais em seus textos originais, até mesmo por iniciativa do partido do governo federal. Ou que “não tenha sido obrigado a negociar com partidos, governadores e prefeitos, antes e durante a tramitação de seus projetos – como é próprio das democracias e, especialmente, daquelas que se organizam como federações” (Almeida, 2001:22).

Os entes, União, estados e municípios, sempre estiveram em “conflito” para definir competências, e sobre como obter os recursos para realizar as intervenções públicas que a sociedade requer. Na maioria das vezes, os níveis de governos publicam a obra pública nem sempre realizada, a fim de colher resultados políticos dela, porém se recusam ou retardam a prestação de contas. A Constituição de 1988 redesenhou a estrutura do Estado, dando-lhe as feições de uma federação descentralizada (*ibidem*:25), e a redefinição de competências e atribuições das esferas de governo no âmbito da proteção social foram de suma importância para a *accountability*.

Logo, as críticas ao federalismo não o desqualifica como regime político viável em países continentais e heterogêneos, uma vez que suas regras constitucionais são bem definidas e essenciais para melhor atendimento dos desejos dos cidadãos, distantes do governo central. Para diversos autores, as competências aparentemente conflitantes colaboram na efetivação das demandas. “A existência de competências legislativas concorrentes e de competências comuns na oferta de bens e serviços é da essência do federalismo. Nas federações contemporâneas, a tendência à participação das diferentes esferas de governo nas distintas atividades públicas é universal” (*idem*).

## Conclusão

De acordo com a literatura, podemos concluir que as instituições brasileiras caminha em direções opostas, por duas frentes distintas. A primeira, que considera as características destas instituições, inclusive o federalismo brasileiro, como geradoras de impasses, e a segunda, que vê no modelo institucional brasileiro, certas especificidades que explicam este modelo e ajudam na sua governabilidade, formando, de acordo com a literatura, uma Democracia Consensual, cujas características são bem distintas do modelo Majoritário.

Neste capítulo, vimos que as instituições contribuem para sobremaneira na vida política, influem sobre as decisões dos atores e sobre os resultados de suas ações (Almeida 2001:14). Mainwaring (2001:186) aponta para o fato de que muitos casos de trocas de legendas dificultariam a institucionalização dos partidos - políticos vêm vantagens na troca ou adesão a outros partidos e o custo da mudança de partido é normalmente baixo, pois os eleitores não punem com a não votação e há inexistência de sanções legais.

Para Bezerra (1998:68), existe uma disposição dos parlamentares em direcionar recursos para municípios e regiões pelas quais são eleitos, que é associada à idéia de "defesa de seus interesses eleitorais". Neste aspecto, a atividade parlamentar confunde-se com as ações de obtenção de verbas federais. Portanto, a atuação parlamentar estaria marcada pela orientação para o estado e os municípios onde obtêm sua votação mais expressiva.

Mainwaring (2001), Stepan (1999) e Backes (1999), chamam a atenção para o fato de ocorrerem distorções representativas no Senado brasileiro, onde parlamentares de estados com 40% da população, que são maioria (detêm 74% das cadeiras no Senado), poderiam barrar projetos apoiados pelos representantes dos demais estados, que concentram 85% dos cidadãos. Backes (1999:22), apesar do "veto" nas

deliberações do Congresso, bem como poder de decisão para a maioria das matérias, não vê tal prerrogativa usada por parte destes, e a liberação de recursos federais para estes estados, em termos *per capita*, conforme constatou Cruz e Oliveira (1999:18), pode ser a explicação para o fato de algumas unidades federativas abriram mão de propor leis, ou impedir a tramitação de um outro projeto qualquer.

Isto poderia ser feito, porque, como se observa, o Senado brasileiro tem amplos poderes legislativos. Nas leis aprovadas em sessão conjunta, o Senado tem os mesmos poderes que a Câmara, de iniciar e finalizar as mesmas, bem como “poder de veto”, isto é, de arquivar qualquer proposta, segundo o art. 65 da Constituição de 1988. Em sessão conjunta com a Câmara Federal nas Medidas Provisórias, se o Senado rejeita uma MP, sem proposta de alteração, mesmo que a Câmara aprove, ela perde a eficácia de Lei. Em outro caso, quando existe proposta de modificação, se o Senado rejeita, “cai a MP”. Se houver aprovação ou rejeição dos pontos modificados pelo Senado, dependendo de aprovação, a Medida Provisória, vira lei com ou sem os pontos deliberados por esta Casa Legislativa.

As distorções representativas também se verificam na Câmara dos Deputados; devido ao limite máximo de oito deputados por estado e o máximo de setenta, a Câmara Baixa também se caracteriza por grande desproporcionalidade. Os estados menos populosos estão super-representados, enquanto o estado de São Paulo é sub-representado por causa do limite máximo. (Nicolau: 1997).

Assim, para os críticos do federalismo, a origem de inúmeros problemas político- institucionais seriam inerentes a ele, ao permitir a desproporcionalidade dos números de representantes a que cada estado tem direito, na Assembléia Nacional. Soma-se a isto a assimetria, ou seja, o fato de que algumas unidades têm mais prerrogativas de negociação do que as outras na Federação: unidades mais desenvolvidas economicamente, e o partido político da vez têm mais poderes de barganha na federação brasileira - uma vez que a autonomia estadual varia conforme

a latitude e a sigla partidária do momento nos estados, determinando graus diferentes de poder entre os membros da federação.

Cabe frisar que conforme constatações de Nicolau (1997), a sobre-representação e sub-representação na Câmara federal constituem uma característica institucional e histórica de nosso sistema político, bem como sugere que é um despropósito afirmar que existe o predomínio do conservadorismo na Câmara em função da desproporção entre cadeiras e dimensão do eleitorado.

Há que se considerar outras normas do sistema eleitoral: a permissão de coligações nas eleições proporcionais e a inclusão dos votos em branco no cálculo do quociente eleitoral. O impacto da criação de unidades federativas no Brasil sobre a representação política no legislativo, tem sido um elemento crucial e negligenciado nesta discussão, significando 60% de desproporção dos estados, verificadas na Câmara dos Deputados. E no Senado, representaram dezoito cadeiras adicionais,

De outra forma, é possível imaginar uma influência do governador sobre os parlamentares, quando estes são aliados do mesmo partido, e dependentes um do outro. Contudo, não chega a ser 'assimétrico' como defende Abrúcio (1994), reforçada pela idéia do enfraquecimento do Presidente da República., conforme é contradito por Leme (1992:43). A possível explicação para o aumento do poder dos governadores, ou federalismo estadualista, e enfraquecimento dos governos nacionais, estaria na exaustão de sua capacidade de financiamento, e mesmo de sua capacidade de regulação. O Estado tornara-se incapaz de bancar um grande projeto nacional que aglutinasse os interesses dos diversos segmentos da sociedade. Além do reduzido período de tempo em análise, ao que parece seria necessário um intervalo de tempo maior para que as variáveis pudessem ser melhores observadas.

Da mesma forma, a existência de um sistema de tomadas de decisões fragmentado, com vários pontos de veto, o que teria gerado paralisia decisória. De acordo com Almeida (2001), não há indícios suficientes que constatem que os

governadores tenham pactuado a ponto de agirem como empreendedores de sanção legislativa federal, e que tivessem acumulado e enraizado nos estados poderes necessários que lhes transformassem, automaticamente, em *jogadores com poder de veto*, e que pudessem controlar as bancadas estaduais no Senado e na Câmara, independentemente da sigla partidária.

Nas federações contemporâneas, a tendência à participação das diferentes esferas de governo nas distintas atividades públicas é universal. A nova Carta estabeleceu competências comuns para a União, estados e municípios, que induzem à cooperação no tratamento das atividades públicas nas áreas de saúde, assistência social, educação, cultura, habitação e saneamento, meio ambiente, proteção do patrimônio histórico; combate à pobreza e integração social dos setores desfavorecidos e educação para o trânsito, tipo de federalismo trino.

## Considerações Finais

Nosso objetivo central neste pequeno estudo, foi o de buscar o conhecimento, para entender as características e atribuições do federalismo brasileiro, antes e depois da Constituição de 1988, com uma abordagem não só dos aspectos formais, mas, incluindo sua natureza política, marcada por variadas clivagens. Marcado por negociações que possibilitam sua montagem e manutenção em países altamente estratificados, como o caso brasileiro.

Em países pluralistas, heterogêneos e/ou multiculturais, que deseja alcançar a Democracia, sobretudo consensual, o federalismo torna-se uma das condições mestras, talvez, para a manutenção ou viabilidade do Estado-nação. Não é uma condição que da conta sozinho, precisa evidentemente esta associado a outros pré-requisitos. Porém, mantém íntima relação com a realização da democracia, uma vez que realiza a chamada Divisão Vertical do Poder – desconcentrando o poder do governo central e distribuindo aos demais níveis.

Neste sentido, as federações surgem como respostas às exigências por maior autonomia política dos diversos grupos de pressão dispersos por todo território nacional. Naquilo que ficou denominado de “devolução federativa”, que é um processo de cima para baixo, cujo objetivo é “manter-se unidos”, pelo “governo central”, ou melhor, pelo grupo que dele se apropria. Também democratizando as relações governamentais.

Ao longo do trabalho, e de acordo com a literatura ( Almeida, 2001), distinguimos dois tipos de arranjos federativos: 1) o federalismo dual (descritivo e prescritivo), com soberanias distintas e separadas; e 2) o federalismo cooperativo, que advém do primeiro, em consequência de um processo de re-centralização, de transformação dos governos estaduais e locais em agentes do governo federal.

Voltando um pouco no tempo, quando do processo de colonização portuguesa, notamos que descentralização (um dos requisitos federativos) predominou como um dos poucos meios capazes de assegurar a posse efetiva das terras recém-incorporadas ao domínio europeu – transferiu-se poderes aos colonos portugueses que para cá vieram, construindo as bases de um poder compartilhado entre eles e a Metrópole.

A instituição da Monarquia Centralizada “européia” foi introduzida pela força na Colônia – isto se verifica com mais nitidez na formação do Estado nacional no Brasil, em 1822 – quando o “centralismo” foi o modelo encontrado para “manter unida” a nova nação dos trópicos e evitar a desagregação da ex-colônia em diversos Estados menores; significava a exclusão de grande parte das elites locais das decisões políticas, cujo poder foi conquistado com o modelo colonial. (Camargo:2000). Gerando a partir daí, diversas revoltas “regenciais”, sendo o germe de movimentos políticos que derrubaram o Segundo Império e lançaram as bases de uma República Federativa em 1889 - o “federalismo oligárquico”. (*idem*).

Este ao determinar a restrição à participação da maioria da população fortaleceu as elites locais, construindo um país de traços regionalistas (descentralizado) com a utilização do Estado por grupos políticos locais ou nacionais (Estado Patrimonialista), ‘motivo’ para a ruptura em 1930. A Revolução de 1930 re-centralizou a estrutura de poder, numa tentativa de racionalizar a administração pública e afastar dela influências consideradas nocivas, mais acirradas com o Estado Novo em 1937.

A “reconquista” democrática do pós-guerra veio acomodar as unidades em torno da discussão da descentralização política e do federalismo. A industrialização desigual (em parte incentivada pelos governos nacionais) entre os estados contribuiu para tornar ainda mais heterogêneas as características das unidades federativas, criando contradições no sistema e contribuindo para o golpe de estado de 1964. O que



se deu a partir daí foram medidas de caráter político e administrativo altamente centralizadoras.

Entre as medidas adotadas estavam as que centralizaram a educação, a saúde, entre outros, sendo executadas a partir de decisões burocráticas da capital da República, sem a participação das unidades, medidas muitas das vezes errôneas, mal geridas, e incompletas. Com a crise do autoritarismo nos anos 1970, as demandas por democratização foram logo absorvidas pelos defensores da descentralização, e uma e outra representaram duas faces de uma mesma moeda, fundamentais na ruptura da ditadura em fins da década de 1970.

Ao compararmos as Constituições Federais de 1946 e 1988, percebemos que o federalismo foi um tema recorrente muito mais na segunda do que na primeira. Os modelos de estados destes períodos sugerem uma explicação plausível. Com o pós-Segunda Guerra, produziu-se no mundo um Estado forte, centralizado e interventor na economia, denominado de *Welfare State*, . Temia-se, naquele momento, a proliferação das idéias socialistas, e os países capitalistas ocidentais procuraram um conjunto mínimo de satisfação dos seus cidadãos.

A Constituição de 1946, apesar das incertezas do pós-guerra, e de certas características centralizadoras do regime anterior, ampliou a possibilidade de liberdade democrática, resultando em um federalismo embrionário. Presença maior foi percebida nos embates para a elaboração da Constituição de 1988, que redesenhou o arranjo institucional e federativo, e em que a legitimação da democracia, a participação popular e societal e o compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios, resultou numa engenharia constitucional consociativa, moldando um novo federalismo democrático.

Estas demandas, no Brasil, coincidiram com a ruptura ditatorial. O Estado liberal foi entendido como sinônimo de Estado democrático. A Constituição de 1988 também se traduziu em liberalização do Estado. Naquele momento, isso significava

descentralizar e conceder a chamada "devolução federativa", isto é, a autonomia política para que os entes pudessem encontrar as soluções para os difíceis problemas que assolavam a Federação Brasileira. Diversos artigos da atual constituição indicam maior profundidade e compromisso com a defesa da descentralização e do federalismo. Esta preocupação foi, tanto quanto maior o desejo dos constituintes de superarem o autoritarismo e a centralização da ditadura anterior.

Neste sentido, as reformas constitucionais pós-1988, implementaram ainda mais alterações no funcionamento do Estado brasileiro, para além do estabelecido em 1988. Visando, sobretudo, minimizar as funções estatais na economia, em contrapartida, maximizando as tarefas dos demais entes da federação.

Com a *Carta Magna* de 1988, a estrutura do Estado brasileiro tornou-se mais complexa, desdobrando-se em três níveis de governo: governo central, unidades federativas (26 estados e um Distrito Federal) e mais de 5.800 municípios. As demandas por descentralização fiscal e das políticas sociais estiveram diretamente associadas à construção da democracia e à necessidade de maior eficiência das intervenções governamentais.

Os trabalhos constitucionais terminam em 1988, porém logo em seguida rediscute-se alguns pontos, nas reformas constitucionais, que implementaram ainda mais alterações no funcionamento do Estado brasileiro, para além do estabelecido em 1988, visando, sobretudo, a minimizar as funções estatais na economia, em contrapartida, maximizando as tarefas dos demais entes da federação.

A chamada reforma do Estado no Brasil seguiu dois estágios, o primeiro voltado para abertura do mercado, desregulamentação e privatização; o segundo pela construção e reconstrução de suas capacidades administrativas, estimulando a cooperação e a formulação - e a implementação sustentada - das decisões governamentais. Bem como, a descentralização para as esferas subnacionais das responsabilidades da provisão de infra-estrutura e dos serviços sociais. O que passou

por um quadro de redistribuição vertical dos recursos fiscais da União em favor dos estados e em favor dos municípios.

Porém, a questão central esteve e está na dificuldade em conciliar a descentralização fiscal com as desigualdades regionais, num contexto de renúncia fiscal para atrair investimentos, em detrimento de outros estados. Pode-se dizer que a maior descentralização de competências favorece estados e municípios de forte base econômica, ao mesmo tempo em que reduz o espaço para ampliação das transferências da União em proveito das unidades economicamente mais fracas.

Nesse sentido, a função do parlamentar mescla mandato livre com mandato imperativo, ou seja, parte de seu tempo é reservado ao contato com as *bases eleitorais*, regiões e municípios com os quais mantém relações mais intensas e nos quais obtém suas votações mais expressivas; uma outra parte é destinada às questões de Estado. O interesse em obter verbas federais para as prefeituras leva os parlamentares não só a responderem às demandas que lhes são encaminhadas, como implementarem ações voltadas para a obtenção desses recursos.

O atual aperfeiçoamento do estado de direito (Bobbio, 1992), numa sociedade marcada pela instabilidade político-institucional e pela insuficiente consolidação das instituições democráticas (Diniz, 2000) é a condição para uma justa distribuição do poder dentro da federação brasileira, que também leve em conta a efetiva população de cada unidade (Souza, 1998, Almeida, 2001). O amadurecimento democrático é perceptível quando analisamos as duas Constituições elaboradas, e os avanços obtidos na atual Constituição.

O sistema de representação político brasileiro, apresentaria características negativas, como a desproporcionalidade (sobre-representação e sub-representação) e a atuação federativa da bancada parlamentar. Do ponto de vista da viabilidade governamental, levariam, inevitavelmente a crises do sistema federativo. Soma-se a

isso, os arranjos federativos, que seriam insuficientes para garantir uma perfeita harmonia entre as unidades federativas, que compõem a federação brasileira.

A representação distorcida, há décadas presente em nossa estrutura de Estado, tem sido comumente indicada como responsável pela manutenção de certas práticas, isto é, a sobre-representação de estados social e economicamente mais atrasados no Congresso Nacional, em detrimento de outros sub-representados, como, por exemplo, São Paulo, estado mais rico e populoso. O efeito teria redundado, por via do arranjo político, no reforço do poder de elites políticas e econômicas mais conservadoras assegurado por sua atuação no Congresso Nacional. Em termos de governabilidade ou agenda, não se pode afirmar que tenham ocorrido entraves nesse processo, uma vez que o volume de legislação aprovada nos anos de 1990 é superior a muitas democracias parlamentares duradouras.

Recentemente, um conjunto de autores tem se debruçado mais atentamente sobre a questão, trazendo novas considerações que se aproximam de uma análise mais imparcial sobre as características contemporâneas das instituições federativas, que vão na direção contrária do preconizado pela literatura em geral. Em outras palavras, as especificidades do modelo brasileiro, tornam-no mais complexo, o que exige um conjunto de arranjos institucionais e políticos para sua viabilidade.

O Sistema Federalista, baseado em regras constitucionais precisas, não traz dificuldade entre as unidades de governo entre si e com o governo central, ao contrário, facilita a resolução de conflitos, que historicamente foram resolvidos pela guerra fratricida entre o centro e as unidades, tido como único recurso possível diante de 'oligarquismos' e do centralismo. Justamente, a ingerência ou adoção de regras não transparentes e conhecidas na relação entre governos locais e nacionais pode gerar constantes conflitos de competência. Outrossim, dificultando a realização de governos locais responsivos, uma vez que a descentralização tem por objetivo aproximar as expectativas dos cidadãos das suas satisfações.

O caráter excludente do desenvolvimento brasileiro, que têm raízes históricas, continua a exercer papel central no comprometimento das relações firmadas, mantendo unidos "estados" tão díspares. A procura pelo interesse imediato do retorno rápido e fácil, ao longo de quase dois séculos de Estado nacional, distanciou o 'bem geral', ou interesse comum, o que justifica teoricamente, a formação de federações. As perversas e profundas disparidades regionais e sociais no país, ao passo que é uma necessidade, também dificulta se realizada, a descentralização e a efetivação do federalismo, pois enfraquece possíveis políticas públicas gerais.

A presença cada vez mais sólida do federalismo no Brasil, aliada a outros requisitos democráticos, contribui para a efetivação de mecanismos de controle sobre as autoridades públicas, aumentando o grau de responsabilidade dos atos destes administradores para com a ética e o interesse público. Ao analisarmos as últimas Constituições Federais Brasileiras, notamos como elas evoluíram no sentido de se aproximar destes ideais democráticos, mais claramente perseguidos na Constituição de 1988 e nas reformas que seguiram.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. (1998). *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização*. São Paulo, Ed. Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP.

\_\_\_\_\_ & COSTA, Valeriano M. F. (1998). *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. Rio de Janeiro. Konrad-Adenauer-Stiftung.

AFONSO, José R. R. e LOBO, Thereza. (1996). Descentralização Fiscal e Participação em Experiências Democráticas Retardatárias. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº14, pp. 137-166.

AFFONSO, Rui de Brito e SILVA, Pedro L. Barros. (1995). *Federalismo no Brasil: Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo, Fundap,.

\_\_\_\_\_ (org.) (1995). *A Federação em Perspectiva*. Ensaio Selecionados. São Paulo: Fundap.

\_\_\_\_\_ & LOBO, Thereza. (1996), *Descentralização Fiscal e Participação em Experiências Democráticas Retardatárias*. Trabalho apresentado no Tinker Forum on The Role of the State in Latin America and Caribbean, Cancún, México, 24-26 de outubro.

ALMEIDA, Maria Herminia Tavares de. (1995). "Federalismo e Políticas Sociais". *Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil*. Fundap, 1995, São Paulo.

\_\_\_\_\_.(2001). "Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências". *BIB*, n 51, 1 semestre de 2001, pp.13-35.

ARRETCHE, Marta (2002). "Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais". *Dados*, vol. 42, n 2, pp. 431-458.

BEZERRA, Marcos Otávio. (1999). *Em Nome das "Bases"*. Rio de Janeiro, Relume Dumará.

BOBBIO, Noberto. (1992). *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro. Ed. Campus.

BREMAEKER, François. (1994), *Mitos e Verdades sobre as Finanças dos Municípios Brasileiros*. Rio de Janeiro, IBAM, mimeo.

BURGESS, Michael. (1993a). "Federalism and Federation: A Reappraisal". In M. Burgess e A.-G. Gagnon (eds.), *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Developments*. New York, Harvester Wheatsheaf, pp. 3-13.

\_\_\_\_\_. (1993b). "Federalism as Political Ideology: Interests, Benefits and Beneficiaries in Federalism and Federation". In M. Burgess e A.-G. Gagnon (eds.), *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Developments*. New York, Harvester Wheatsheaf, pp. 102-113.

CAMARGO, Aspásia. (2000). "Federalismo e Identidade Nacional". In Ignacy Sachs (org.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo, Cia das Letras, pp. 306-347.

CARVALHO, José Murilo de. (1995). "Federalismo y centralización en el imperio brasileño: historia y argumento". In M. Carmagnani (ed.), *Federalismos latinoamericanos: México/ Brasil/Argentina*, México: El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, pp.9-133.

COHEN, Joshua. (2000). "Iguaritarismo, Internacionalismo e Cidadania". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, nº 44, pp. 161-170.

*Constituição dos Estados Unidos do Brasil* [1946(1964)]. Câmara dos Deputados, Brasília.

*Constituição Federativa do Brasil*. [1988(2000)] Ministério da Educação, Brasília.

COUTO, Cláudio G. (1998). "A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil". *Dados*, vol. 41, nº 1, pp. 51-86.

DAHL, Robert A. (1986a). "Federalism and the Democratic Process". In R. Dahl, *Democracy, Identity and Equality*. Oslo, Norwegian University Press, pp. 114-126.

\_\_\_\_\_. (1986b). *Poliarquia*. São Paulo, EDUSP.

\_\_\_\_\_. (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven/London, Yale University Press, pp. 135-152, 193-212.

DIAS, José Luciano de Mattos. (1998). *Federalismo, Governos Estaduais e Políticas Públicas. Uma Análise das Instituições Federais no Brasil*. Rio de Janeiro, Tese de Doutorado em Ciência Política, IUPERJ.

DINIZ, Eli. (2000). *Globalização. Reformas Econômicas e Elites Empresariais: Brasil Anos 1990*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

\_\_\_\_\_. (1982). *Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

ELAZAR, Daniel. (1986). *Exploring Federalism*. Alabama, University of Alabama Press.

\_\_\_\_\_. (1994). "Federalismo". *Archè*, Ano III, nº 7.

ELSTER, Jon e RUNE, Slagstad (orgs.). (1988). *Constitutions and Democracy*. Cambridge/New York, Cambridge University Press, pp. 8-14.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. São Paulo, Fundação Getulio Vargas Editora/FAPESP.

FIORI, José Luís. (1995). "O Federalismo Diante do Desafio da Globalização". In R. B. A. Affonso e P. L. B. Silva (orgs.), *A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*. São Paulo, Fundap, pp. 19-38.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. (1995). "Dinâmica Recente das Economias Regionais Brasileiras". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 9, nº 3, pp. 24-37.

KUGELMAS, Eduardo e SOLA, Lourdes. "Recentralização/Descentralização: Dinâmica do Regime Federativo no Brasil dos Anos 90". *Tempo Social*, vol. 11, nº 2, pp. 63-83.

LEAL, Victor Nunes. (1978). *Coronelismo, Enxada e Voto*. Rio de Janeiro, Alfa-Ômega.

LEME, Heládio José de Campos. (1992), *O Federalismo na Constituição de 1988: Representação Política e a Distribuição de Recursos Tributários*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas.

LIJPHART, Arend. (2003). *Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em Trinta e Seis Países*. (Tradução de Roberto Franco). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

\_\_\_\_\_. (1989). *As Democracias Contemporâneas*. Lisboa, Gradiva.

LOURENÇO, Luiz Cláudio e MIRANDA SOARES, Márcia. (2002). A Representação Política dos Estados na Federação Brasileira: algumas notas críticas. Trabalho apresentado no 3º Encontro do ABCP, 28-31 julho, UFF-Niterói.

LOVE, Joseph L. (1996). "Federalismo y Regionalismo en Brasil (1889-1937)". In M. Carmagnani (ed.), *Federalismos Latinoamericanos: México/ Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, pp. 134-260.

MADDICK, Henry. (1966). *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Forense.

MADISON, J. et alii. (1993). *Os Artigos Federalistas*. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira.

MAINWARING, Scott. (1999). *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

MEDEIROS, Antônio Carlos et alii. (1965). *Cinco Estudos de Federalismo*. Rio de Janeiro,

MELO, Marcus André. (1996), "Crise Federativa, Guerra Fiscal e 'Hobbesianismo Municipal': Efeitos Perversos da Descentralização?". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 10, nº 3, pp. 11-20.

\_\_\_\_\_. (1986). "Governance e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal". *RSP*, Ano 47, vol. 120, nº 1, pp. 67-82.

\_\_\_\_\_. (1997), "Constitucionalismo e Ação Racional". *Lua Nova*, nº 44, pp. 55-79.

MENEGUELLO, Rachel. (1998). *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo, Paz e Terra.

NICOLAU, Jairo Marconi. (1997). "As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira", *Dados*, vol. 40, nº 3, pp. 441-464.

PESSANHA, Charles. (1997). *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. São Paulo, Tese de Doutorado em Ciência Política, USP.



\_\_\_\_\_(2002). "O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras: teoria e prática". In Luiz Werneck Vianna (org.), *"A Democracia e os Três Poderes no Brasil"*. Belo Horizonte, Editora UFMG.

PRZEWORSKI, Adam. (1986). "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy". In G. O'Donnell; P. C. Schmitter e L. Whitehead (orgs.), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 47-63.

\_\_\_\_\_. (1996). "Reforma do Estado, Responsabilidade Política e Intervenção Econômica". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Ano 11, nº 32, pp. 18-37.

PUTNAM, Robert. D. (1996). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV.

O'DONNELL, Guillermo. (1994). "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*, vol. 5, nº 1, janeiro, pp. 55-69.

\_\_\_\_\_. (1998). "Accountability Horizontal e Novas Poliarquias". *Lua Nova*, nº 44.

\_\_\_\_\_. (1999). "Teoria Democrática e Política Comparada". *Dados*, vol. 42, nº 4, pp. 431-537.

REIS, Fábio W. (1986), "Constituição, Pacto e Poder". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 1, pp. 22-29.

REZENDE, Fernando. (1990), "Descentralização e Eficiência: A Tomada de Decisões para o Desenvolvimento sob a Constituição de 1988". In PNUD (org.), *Políticas de Desenvolvimento para a Década de Noventa*. Brasília, PNUD, pp. 141-167.

RIKER, William H. (1964), *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston, Little Brown.

RODRIGUES, Gilmar. (2002). *"O Perfil do Gastos Públicos Municipais Em Santa Catarina de 90: uma análise a partir dos partidos políticos no poder executivo municipal"*. Trabalho Apresentado na ABCP, UFF.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção e ZAULI, Eduardo Meira. (2002). "Presidentes e Congresso Nacional no Processo Decisório da Política de Saúde no Brasil Democrático (1985-1998)". *Dados*, vol. 45, nº 3, pp. 387-431.

SANTOS, Fabiano. (1997). "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira". *Dados*, Vol. 40, nº 3, pp. 465-493.

\_\_\_\_\_. (2000). "Deputados Federais e Instituições Legislativas no Brasil: 1946-99". In E. Diniz, R. Boschi e F. Santos (orgs.), *Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.

SANTOS, Wanderley G. (1987). *"Crime e Castigo: Partidos e Generais na Política Brasileira"*. São Paulo, Vértice.

SHUGART, M. S. e CAREY, J. M. (1992), "Poder de Decreto: Chamando os Tanques ou Usando a Caneta". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 13, nº 37, pp. 149-184.

SOUZA, Celina. (1998), "Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização". *Dados*, vol. 41, nº 3, pp. 569-594.

\_\_\_\_\_. (2001). "Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados*, vol. 44, nº 3, pp. 513-560.

\_\_\_\_\_.(2001), "Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tensões e Tendências". *Lua Nova*, nº 52, pp. 5-28.

\_\_\_\_\_. (1992). "Democracia, Participação Social e Funcionamento das Instituições: Situação e Perspectivas da Federalização do Desenvolvimento". *Revista de Administração Pública*, vol. 26, nº 3, pp. 15-35.

\_\_\_\_\_. (1996). "Reinventando o Poder Local: Limites e Possibilidades do Federalismo e da Descentralização". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 10, nº 3, pp. 38-52.

SOUZA, Manoel Tibério Alves de. (1997). "Argumentos em Torno de um 'Velho' Tema: A Descentralização". *Dados*, vol. 40, nº 3.

SOUZA, Maria do Carmo C. de (1989). "The Brazilian New Republic: Under the Sword of Damocles". In A. Stepan (ed.), *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*. New York, Oxford University Press, pp. 351-394.

STEPAN, Alfred. (1999). "Para uma Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos". *Dados*, vol. 42, nº 2, pp. 197-252.

\_\_\_\_\_.(2000). "Muito Além do Modelo Americano". *O Estado de S. Paulo*, 5 de março.

TAFNER, Paulo. (1997). *Desproporcionalidades e Exclusão no Sistema Político Brasileiro*. Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, IUPERJ.

VIANNA, Oliveira. (1974). *Instituições Políticas Brasileiras*. Rio de Janeiro, Record.

WATTS, Ronald L. (1999). *Comparing Federal System*. Ontario, Queen's University.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)