

**Escola de Administração de Empresas de São Paulo  
da Fundação Getulio Vargas – Curso de Mestrado em  
Administração Pública e Governo**

**ANTONIO ROBERTO BONO OLENSKI**

**Inflexões no federalismo brasileiro  
no período de 1964 a 1988**

São Paulo, fevereiro de 2003

**Escola de Administração de Empresas de São Paulo  
da Fundação Getulio Vargas – Curso de Mestrado em  
Administração Pública e Governo**

**ANTONIO ROBERTO BONO OLENSKI**

**Inflexões no federalismo brasileiro  
no período de 1964 a 1988**

Dissertação apresentada como  
conclusão do curso de  
mestrado em Administração  
Pública e Governo da Escola  
de Administração de Empresas  
de São Paulo da Fundação  
Getulio Vargas sob a  
orientação do prof. Dr. Kurt  
Eberhart von Mettenheim

São Paulo, fevereiro de 2003

**EAESP/FGV**

**CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E  
GOVERNO**

**AVALIAÇÃO DA COMISSÃO EXAMINADORA**

RESULTADO: \_\_\_\_\_

PARECER: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_  
Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_  
Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_  
Assinatura: \_\_\_\_\_

Para  
meus pais e minha irmã, minhas avós  
materna e – *in memoriam* – paterna

## **Agradecimentos**

Ao meu amigo e hoje também orientador, Kurt von Mettenheim, agradeço não somente os ensinamentos, mas também o auxílio inestimável em minha vida pessoal.

Aos professores George Avelino Filho e Marcos Gonçalves, sem cuja compreensão não teria sido possível realizar este trabalho.

Ao professor Marcos Ribeiro de Moraes, incentivador da primeira à última hora, com quem tenho dividido boa parcela das minhas dificuldades.

Ao Dr. Wilhelm Hofmeister, a quem devo muito do meu desenvolvimento profissional e cultural.

À Maria das Graças Camargo e à Juliane Peres Mercante, anjos de desvelo, a quem devo muito do meu bem-estar atual.

À Daniela Andaku, pelo carinho, atenção e desprendimento com que sempre me acolheu.

Às amigas Alexandra Borba, Beate Bunse e Maria Antonieta del Tedesco Lins (Tuca), parte significativa do universo feminino da Fundação Konrad Adenauer, com quem desfrutei momentos divertidos e fraternos no ambiente de trabalho.

Aos meus afilhados Cristiane e Gustavo Adolfo Daltro Santos amigos de toda hora e de todos os momentos.

Ao amigo João Ernesto Carvalho, com quem sempre pude contar.

Ao amigo Fernando de Souza Coelho, companheiro nos anos de mestrado com quem pude debater muitos temas.

À Eaesp/FGV, instituição de pesquisa de primeira linha que deu todo o suporte de que precisei, e por cujos funcionários e professores tenho muito apreço.

E finalmente à Capes, agência governamental que financiou em boa parcela meu tempo de mestrado.

## Sumário

Introdução .....	03
Capítulo I - Aspectos conceituais do federalismo e da federação .....	06
Introdução .....	07
1. Da dimensão político-institucional e ideológica .....	09
1.1 Uma definição ampla de sistema federativo .....	09
1.1.1 <i>O sistema político unitário como contraste</i> .....	10
1.1.2 <i>A Constituição como pacto essencial</i> <i>ao sistema federativo</i> .....	11
1.1.3 <i>A divisão territorial/espacial do poder</i> .....	14
1.2 A heterogeneidade como princípio constitutivo do federalismo .....	15
1.3 A relação entre unidade e diversidade .....	18
1.4 O bicameralismo numa federação .....	20
1.5 Mecanismos de interdependência .....	30
1.6 Autonomia e republicanismismo .....	35
2. Da dimensão econômico-fiscal .....	36
2.1 Do objetivo alocativo nas relações entre níveis de governo .	38
2.2 Dos objetivos distributivo e estabilizador entre níveis de governo .....	40
Capítulo II – O amplo predomínio do Executivo federal no federalismo brasileiro durante os governos militares entre 1964 e 1973 .....	44
Introdução .....	45
1. A dinâmica eleitoral-partidária, o caráter autoritário do Estado brasileiro e a expansão do poder tecnoburocrático federal .....	45
2. As relações intergovernamentais no plano econômico-fiscal .....	55
Capítulo III – Competição eleitoral e crise fiscal no federalismo brasileiro entre 1974 e 1988 .....	65
Introdução .....	66
1. A competição eleitoral, o II PND e as relações econômico-fiscais intergovernamentais (1974-1982) .....	66
2. A liberalização política “descontrolada” e o acirramento da crise fiscal nas relações intergovernamentais (1982-1988) .....	81
Considerações finais .....	91
Resumo .....	96
Referências bibliográficas .....	97

## **Índice de tabelas**

Tabela I – Grau de super e sub-representação das Câmaras territoriais em doze democracias federativas modernas .....	29
Tabela II – Carga tributária global 1961-1988 .....	58
Tabela III – Participação dos três níveis de governo na receita tributária disponível 1960, 1965, 1970-1988 .....	63
Tabela IV – Participação do PIB regional e estadual no PIB nacional 1970, 1975, 1980 e 1985 .....	77
Tabela V – Percentual dos cargos eletivos conquistados pelo PMDB e pelo PDS nas eleições de 1982 .....	81
Tabela VI – Financiamento produtivo e transferências correntes para os estados 1982-1988 .....	88



## **Introdução**

Esse trabalho de dissertação nasce do questionamento sobre como se desenvolveu o conflito federativo brasileiro entre os anos 1964 e 1988, período que presenciou sucessivos governos militares, com níveis de autoritarismo diversos, em meio a importantes transformações sócio-econômicas que já vinham em curso (a crescente industrialização e urbanização, por exemplo) ou que surgiram no decorrer (as crises do petróleo nos anos 1970 e a contenção monetária internacional).

Tendo em vista a delimitação temporal e o tema num nível genérico, dois objetivos se apresentam: num primeiro capítulo, o discorrer sobre aspectos conceituais do federalismo e da federação, buscando contribuir à literatura acadêmica brasileira relativa ao tema, em especial, oferecendo exemplos de diferentes conformações político-institucionais no universo das federações de tal modo que se evite pensar num modelo referencial que se preste ideal para o estudo das relações federativas brasileiras.

O segundo objetivo é compor uma análise dissertativa sobre o caso brasileiro, no nível macro-institucional, a saber: o conflito federativo inter-regional e entre governos estaduais que se desenrola no e com o âmbito federal, este entendido especialmente como os Poderes Executivo e Legislativo – canais primordiais de representação dos interesses federativos brasileiros –, pela obtenção de recursos políticos e econômicos. A centralidade da análise nos agrupamentos políticos estaduais se justifica pelo fato de eles, como se verá nos capítulos II e III, se constituírem em principais atores em termos financeiros e político-estratégicos no conjunto dos governos subnacionais. Isso não impede que sejam feitas observações sobre os governos municipais que já nos primeiros anos

do regime militar<sup>1</sup> passam a receber consideráveis montas de recursos econômicos por meio de transferências a partir do governo federal e que ao longo dos anos 1980 se autonomizam de maneira crescente em relação aos demais níveis de governo.

O capítulo II trata da primeira década do regime militar em que ocorre uma escalada autoritária com grande predomínio do Executivo federal sobre a distribuição dos recursos políticos e econômicos. Nesse período, mais notadamente após o AI-5 editado em 1968 e apesar da manutenção das eleições diretas para o Poder Legislativo federal, a existência de uma oposição ao regime (entenda-se, o Executivo federal) é quase desprezível dados o emprego reiterado de medidas de cunho autoritário (como a cassação de direitos políticos) e as profundas alterações na legislação eleitoral-partidária. No plano econômico-fiscal, esse predomínio ocorre com o progressivo controle sobre a distribuição dos recursos econômicos por meio da concentração de instrumentos de política tributária nas mãos da tecnoburocracia federal.

O capítulo III corresponde a duas fases distintas: uma primeira diz respeito ao processo de liberalização política a partir de 1974 até as eleições de 1982, em meio a tentativas do governo federal de estabelecer um novo ciclo de expansão econômica que 1) fizesse frente à crescente crise fiscal do Estado brasileiro e 2) controlasse a distribuição de recursos econômicos de acordo com o cenário político-regional de sustentação e ameaça. Esse cenário emana da competição eleitoral constantemente modificada pela legislação, sempre visando a conquista de maiorias pelo partido do governo nos centros decisórios sobretudo estadual e federal.

Uma segunda fase se inicia com as eleições diretas para governadores de estado em 1982 e passa pelos primeiros anos do mandato de um presidente civil após mais de duas décadas de governos militares, até 1988, ano em que é

---

<sup>1</sup> A respeito do uso da expressão “regime militar”, ver a 4ª nota de rodapé do capítulo II.

promulgada uma Constituição federal. Ocorre durante os anos 1980 uma redução significativa do poder 1) do governo federal diante de outros níveis de governo e 2) do Executivo frente ao Legislativo federal.

Nesses dois últimos capítulos utilizam-se basicamente fontes secundárias como as importantes contribuições sobre o sistema federativo brasileiro de Brasília Sallum, Fernando Abrucio, Francisco Lopreato e de outros que tratam do tema de modo ora marginal ora mais restrito em termos de escopo analítico ou de delimitação temporal.

Cabe nessa introdução assinalar, por último, que a expressão “processo de liberalização política” utilizada nesse trabalho se refere apenas ao período de 1974, quando a assume a Presidência o general Ernesto Geisel, até 1984 quando se elege, ainda que indiretamente, um presidente civil. Não é objetivo dessa dissertação esmiuçar qualquer controvérsia que possa haver quanto à relação entre consolidação democrática ou entre eleições presidenciais diretas e liberalização política.

## **Capítulo I**

### **Aspectos conceituais do federalismo e da federação**

## Introdução

Uma primeira premissa sob a qual se deve fundar o estudo teórico do federalismo é a de que pensar determinado sistema federativo como incompleto ou imperfeito sói ser perigoso e parece não trazer qualquer luz ao tema.

Em primeiro lugar e principalmente, a idéia de completude ou perfeição no federalismo pode levar ao equívoco de se pensar em sistemas políticos acabados, petrificados e, portanto, ahistóricos. Alguns autores brasileiros que trabalham com a idéia de federalismo ou pacto federativo incompleto podem mostrar-se ambíguos ora por se remeterem a processos históricos para sua análise ora por admitirem a natureza essencialmente conflitiva de qualquer sistema político-administrativo, sobretudo, o sistema federativo.<sup>2</sup>

Em segundo lugar, o tratamento teórico na literatura acadêmica ainda não postulou características básicas definitivas do que seja um sistema federativo, haja vista o enquadramento por uns e não por outros, por exemplo, da Espanha como um Estado federal.<sup>3</sup> Isso serve como ilustração da inexistência de um consenso teórico sobre o tema. No entanto, não significa abster-se de apontar ou mesmo privilegiar certos aspectos conceituais sem os quais não há a possibilidade de se engendrar uma análise dissertativa.

---

<sup>2</sup> Aspásia Camargo (1993) aborda o tema federalismo remetendo-se a uma análise de particularismos históricos do sistema federativo brasileiro em comparação a outras formatações federativas historicamente pontuadas, muito embora conclua advertindo para a existência de um “federalismo incompleto”, expressão com a qual intitula seu trabalho. Outro pesquisador brasileiro, Heládio Leme, em sua introdução (1992: 03-14) à dissertação sobre o federalismo na Constituição de 1988, faz menção ao caráter incompleto do federalismo brasileiro sob o aspecto do desenho constitucional. Mais além, este autor assume que “a variedade de sistemas federalistas existentes e as transformações por que passaram tornam problemática uma conceituação definitiva da organização federativa do Estado” (1992: 15). Ora, como se pode admitir um sistema federativo perfeito ou completo?

<sup>3</sup> Por exemplo – atendo-se somente a trabalhos mais recentes, mais de duas décadas após a última Constituição promulgada pela Espanha – tanto para Ronald Watts (2001: 19 e 21) quanto para Alfred Stepan (1999: 199, 204 e 225) a Espanha é um Estado federal e, para Arend Lijphart (1999: 189 e 191), trata-se de um Estado semifederal. Sem querer discutir os meandros conceituais com que os autores trabalham, o que se pretende é apenas ilustrar a existência de diferenças de conceituação.

A segunda premissa, intimamente relacionada à primeira, consiste na necessidade analítica de se aliar o arcabouço jurídico-formal aos processos históricos. Sem qualquer tentativa de imputar um determinismo, o que se deve pretender para o estudo do federalismo é fugir de meros modelos analíticos estáticos que enfatizam somente o seu conjunto legal e constitucional. Este seria um enfoque na estrutura em detrimento dos processos. Muito distante de afirmar que o processo funciona inteiramente à margem das estruturas, o importante é construir uma análise que combine esses dois fatores.

Dada a diversidade de arranjos federativos, o primeiro tópico teórico-conceitual situa-se no caso dos Estados federais ou federações, como estrutura e processo político-institucionais inseridos numa discussão mais ampla de federalismo como posição ideológica, afirmação filosófica e fato empírico, por meio dos quais se reconhece que a maneira como as pessoas vivem e se organizam naturalmente, sem a intervenção do Estado, é intrinsecamente federal (BURGESS, 1993: 8).

O tópico seguinte trata dos objetivos econômico-fiscais do federalismo dentro de marcos conceituais das finanças públicas. Não significa impor uma delimitação distintiva entre naturezas econômica e política porque são questões indissociáveis e que se reforçam mutuamente. Assim como pela 1) tradição, 2) pela preservação de uma ampla partilha de valores sobre unidade nacional e divisão territorial do poder, 3) pelo marco formal – a Constituição – e/ou 4) pelo sentimento de respeito a minorias étnicas/lingüísticas ou ao multinacionalismo, a federação pode legitimar-se por benefícios econômicos que o concerto multicêntrico de poder ofereça. No entanto, para se apreender os ou para problematizar a ausência de benefícios é preciso ultrapassar os limites impostos pela excessiva normatização da teoria do federalismo fiscal e observar certos processos em curso e estruturas de poder já estabelecidos que impossibilitam que ações sejam diferenciadas sempre de acordo com as inúmeras precisões e demandas sociais e individuais.

## 1. Da dimensão político-institucional e ideológica

Para nortear a sistematização de conhecimento sobre federalismo, opta-se por combinar:

- 1) certos parâmetros político-institucionais que permitam compreender o universo federativo, mais enfaticamente a federação, pontuando com ilustrações de idiosincrasias de diferentes Estados federais no que se refere a estrutura e a processos históricos, com
- 2) princípios do federalismo que servem de substrato ideológico não só às federações, como também a outros arranjos federativos.<sup>4</sup>

### 1.1 Uma definição ampla de sistema federativo

Para elucidar o que se intitula a dimensão político-institucional, tem-se neste trabalho **primeiramente** que:

*Grosso modo*, o sistema federativo se refere a um sistema político em que, sob um marco constitucional que lhe confere uma legitimidade legal, divide-se o poder em multicentros, de modo mais elementar entre um governo federal e duas ou mais subunidades (governos subnacionais – estados, províncias, *Länder*, cantões, municípios, condados), definidos sob uma base territorial e detentores de uma autoridade legislativa e administrativa soberana (autônoma) em específicos temas.

---

<sup>4</sup> Para uma tipificação de diversos mecanismos e arranjos federativos existentes em organizações de poder distintas de federações, Daniel Elazar (1987: 38-64) apresenta: *confederations*, *consociations*, *federacies*, *legislative unions* e *condominiums*. Trata-se de um verdadeiro caleidoscópio onde residem controvérsias sobre o amplo tema federalismo.

### 1.1.1 O sistema político unitário como contraste

Dentro do marco democrático e de forma sucinta, Arend Lijphart (1989: 223, e 1999: 185 e 186), a despeito de afirmar que o poder, em todas as democracias, divide-se entre governos central e não-central, define o sistema unitário, na sua forma mais pura, como inscrito em democracias majoritárias com uma divisão de poder altamente unilateral. Nesse quadro, arroga-se o direito ao governo central de controlar todo o aparato governativo, inclusive “todos os governos não-centrais, potencialmente competitivos entre si”.<sup>5</sup>

Estabelece-se assim, como pressuposto, uma hierarquia unidirecional para o tratamento dos mais diversos temas de governo, tendo no topo da pirâmide um governo central e abaixo níveis regionais, comunitários. Isso não impede que mecanismos tidos como federativos possam vigorar na prática governamental em um sistema unitário, ou seja, embora a autoridade político-decisória caiba ao governo central, ele pode oferecer a outros níveis governamentais autonomia decisória sobre certas questões. Esse processo de devolução ou de maior “autonomização” do poder é voluntário e revogável, pois em última instância o governo central é quem pode unilateral e soberanamente decidir.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> A definição de democracias majoritárias por Lijphart (1984 e 1999) baseia-se no modelo parlamentarista de Westminster (Reino Unido). Para este autor, os casos clássicos de sistemas unitários cujo poder concentra-se num Executivo central são as democracias parlamentaristas do Reino Unido e da Nova Zelândia.

Daniel Elazar (1987: 18-26) argumenta que a diferença entre democracias majoritárias e não-majoritárias reside em como se compõe a maioria: se pela simples maioria, tendo como exemplo principal o modelo de *Westminster*, ou pela formação de consenso a partir de distintos centros de poder territorialmente definidos (federalismo) e/ou a partir de grupos sócio-políticos, etnoculturais concorrentes (*consociationalism*).

<sup>6</sup> Recentemente, com o *Local Government Act* de 2000, instituiu-se no Reino Unido a figura de prefeito de Londres, eleito pelo voto popular, responsável por atribuições territorialmente circunscritas, observando, todavia, os limites de poder legalmente estabelecidos pelas diretrizes do Executivo nacional (particularmente, no caso da Inglaterra, pelo Secretário de Estado) (COMMITTEE OF MINISTERS OF THE COUNCIL OF EUROPE DOCUMENTS, 2001: 39). Mantêm-se, contudo, a superioridade hierárquica do governo central e a inexistência de garantias constitucionalmente determinadas a um poder subnacional. Não obstante, um governo municipal eleito diretamente pode confrontar com mais incisão e respaldo eleitoral-popular, num dado momento, o Executivo central e conseguir parcelas de poder outrora impensáveis. O que se pretende aqui é destacar que assim como ocorre quanto à definição de sistema federativo, o seu contraste, o sistema unitário, também pode não ser claramente estabelecido a partir de características básicas definitivas. Esse consenso teórico não se



### *1.1.2 A Constituição como pacto essencial ao sistema federativo*

Daniel Elazar (1987: 42) propõe que:

*“[...] the first test of the existence of federalism is the desire or will to be federal on the part of the polity involved. Adopting and maintaining a federal constitution is [...] the first and the foremost means of expressing that will.”*

Desmembrando a definição do item 1.1, tem-se explicitamente dois dos três requisitos que Elazar (1987: 157-168) estabelece como essenciais para a existência de sistemas federativos. Este subitem trata do primeiro deles: uma Constituição federal escrita, que é a garantia da divisão territorial do poder e da irrevogabilidade de autonomias decisórias entre, pelo menos, dois níveis de governo.<sup>7</sup>

A Constituição não segue o mesmo padrão ao longo das federações.<sup>8</sup> Pelo menos, deve estabelecer alguns princípios gerais e um ordenamento jurídico-institucional mínimo para o seguimento das relações e novas pactuações formais entre centros de poder distintos de forma que se busque preservar as autonomias decisórias.

O marco constitucional das federações trata também do pertencimento das autoridades legislativas sobre específicos temas da agenda governamental. Isso quer dizer que a Constituição federal, pelo menos, delineia o pacto entre os constituintes de tal modo que há competências legislativas 1) exclusivas do

---

vislumbra justamente pela ocorrência de conformações político-institucionais inequivocamente em constante transformação.

<sup>7</sup> Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (2000: artigo 60, parágrafo quarto), “a forma federativa de Estado” é tratada como cláusula pétrea, ou seja, sem a possibilidade de ser objeto de deliberação de emenda constitucional tendente a aboli-la.

<sup>8</sup> Daniel Elazar (1987: 158-166) classifica as constituições em 5 modelos: 1) *the Constitution as frame of government and protector of rights*, 2) *the Constitution as a code*, 3) *the Constitution as revolutionary manifesto or social charter*, 4) *the Constitution as political ideal* e 5) *the Constitution as a Modern adaptation of an ancient traditional Constitution*.

governo nacional/federal ou dos governos subnacionais e 2) concorrentes ou compartilhadas entre pelo menos dois níveis governamentais.

Outra temática que sói estar prevista nas Constituições federais diz respeito ao destino dos poderes residuais, ou seja, as atribuições legislativas omissas, aquelas que não são explicitadas como exclusivas a nenhum nível de governo, bem como aquelas não concorrentes.

No Brasil (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – 1988, 2000: artigo 25, parágrafo primeiro) e nos Estados Unidos (CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA: décima emenda, 1791) os poderes residuais destinam-se aos estados da federação; isso, no entanto, não conduz à assunção de que os casos sejam similares em substância. A atual Constituição brasileira trata de uma quantidade extraordinária de questões complexas, tais como regime previdenciário, tributário, normatização detalhada sobre propriedade estatal, privada e estrangeira, entre outras. Em contrapartida, o marco constitucional americano trata de disposições institucionais mínimas, estando aberto a um sem número de regulações e leis que se deram e se dão sobretudo no nível estadual (STEPAN, 1999: 230-232).<sup>9</sup>

Para levar a cabo a autoridade legislativa dos governos subnacionais, há subunidades territoriais que dispõem de Constituições próprias que, via de regra, estabelecem os princípios gerais sobre os temas que àqueles cabem legislar sem se sobrepor ou interferir na Constituição nacional/federal. Não obstante, Índia e Paquistão, que adotam uma Constituição comum para as instâncias federal e estadual, ou Austrália e Canadá cujas subunidades dispõem de estatutos respectivamente estaduais e provinciais com efeito constitucional, são exemplos de federações sem uma legislação fundamental escrita em níveis subnacionais (ELAZAR, 1987: 177).

---

<sup>9</sup> Um exemplo valioso que reduz o significado da existência de poderes residuais para os estados no Brasil diz respeito à questão tributária. Conforme afirma Heládio Leme (1992: 173 e 188) foram vedados aos estados poderes residuais para a criação de novos tributos.

Elazar atribui outra característica às Constituições federais: que suas disposições legais sejam difíceis de emendar. Nas palavras do autor, “[...a Constituição federal] *can be altered only by extraordinary procedures*” (1987: 157). Isso consiste basicamente em se estabelecer formações de maiorias especiais para aprovação de emenda constitucional e/ou em resultar as alterações constitucionais de amplo processo de debate,<sup>10</sup> sob a pena de, em caso contrário, deixar de ter o sistema político mínimas estabilidade institucional e confiança entre os multicentros com competência decisória.<sup>11</sup>

Numa federação, podem multiplicar-se ou intensificar-se os mecanismos de *checks and balances* (freios e contrapesos), inclusive para além da separação de Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Em primeiro lugar, o Poder Legislativo se reveste no mais das vezes de um tipo de bicameralismo, como se verá posteriormente, a partir do qual se permite, a esfera(s) de governo subnacional(ais), participar em graus e conteúdos variáveis de federação para federação do processo legislativo do governo federal.

Em segundo lugar, o Poder Judiciário costuma desempenhar papel de grande saliência diante da dificuldade de se alterar a Constituição. Para a

---

<sup>10</sup> Esses procedimentos extraordinários podem incluir o *referendum*. Até 1996, das trinta e três constituições pesquisadas por Lijphart (1999: 230-231), em doze está previsto o *referendum* como alternativa para emendá-las.

A Suíça é um caso em que esse mecanismo vem sendo utilizado amplamente: já ocorreram inúmeras *referenda* – na maioria das vezes sobre matéria constitucional e/ou legislação federal ordinária – e o texto final da Constituição de 1999 foi aprovado por *referendum* em 1º de janeiro de 2000.

No Brasil, em 1993, houve um plebiscito para se decidir sobre o sistema de governo – presidencialismo ou parlamentarismo –, porém as emendas constitucionais não dispõem de plebiscito ou *referendum* para aprovação.

<sup>11</sup> A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (2000: artigo 60, parágrafo segundo) estabelece que emendas constitucionais se viabilizem pela aprovação da matéria por três quintos do total de representantes de cada uma das duas câmaras, o Senado e a Câmara dos Deputados, em dois turnos em cada uma delas. Mesmo sem qualquer pretensão de um estudo constitucional e como caráter de ilustração: é amplamente aceito, seja por juristas ou por cientistas políticos, que a referida Constituição trata de uma quantidade excessiva de questões que mereceriam apreciação posterior tanto por governos subnacionais, como pelas instâncias decisórias do governo federal, sem a necessidade de tão amplas maiorias. Dessa forma, restringe-se a capacidade de os Poderes responderem a demandas diferenciadas ao longo do tempo, tornando o corpo legal altamente rígido. Guillermo O'Donnell (1994: 55-69) enquadrou o caso brasileiro no que chama de *delegative democracy* em que o presidente, como principal agente do Poder Executivo, utiliza medidas provisórias e extraordinárias para efeito de eficácia governamental, dadas a rigidez e a amplitude temática dessa Constituição.

preservação e mesmo a interpretação de ditames constitucionais, o Judiciário normalmente possui um fórum especial que julga matéria constitucional, no caráter de última e decisiva ou de única instância (por exemplo, no Brasil, o Supremo Tribunal Federal; nos Estados Unidos, a Suprema Corte; na Alemanha, o Tribunal Constitucional Federal; na Bélgica, a Corte de Arbitragem).<sup>12</sup> No contexto multicêntrico de poder, o respeito às autonomias decisórias depende também dessa segurança do freio ou contrapeso do Poder Judiciário a possíveis investidas de outros Poderes ou níveis de governo contra o estabelecido no pacto constitucional.

Em terceiro lugar, os governos subnacionais, uma vez gozando de autonomia decisória em específicos temas comumente estabelecida pela Constituição federal, detêm certas responsabilidades exclusivas sobre a agenda governamental e as demandas sociais.

### *1.1.3 A divisão territorial/espacial do poder*

Continuando a desmembrar a definição de federalismo do item 1.1, neste subitem apresenta-se um segundo requisito que, segundo Elazar (1987: 166), é comum aos sistemas federativos: a divisão territorial do poder e de autoridade.<sup>13</sup>

Diferentemente de se dividir o território para fins de garantir um mínimo de neutralidade e de igualdade para a representação de vários grupos sociais e de

---

<sup>12</sup> Das democracias pesquisadas e consideradas federais por Arend Lijphart (1999: 226), entre 1945 e 1996 todas (Alemanha, Estados Unidos, Índia, Austrália, Áustria, Canadá, Bélgica), exceto Suíça e Venezuela, inserem-se em uma das duas categorias: 1) que possuem medianamente forte ou 2) forte revisão judiciária em matéria constitucional. Nesta categoria, por exemplo, não há democracias unitárias ou semifederais, apenas federais. Pelo menos para os casos suíço e venezuelano, seriam necessárias novas análises a respeito do papel do Poder Judiciário devido às respectivas Constituições de 1999 e, em específico à Suíça, à emenda constitucional de reforma desse Poder que estabelece à Corte Federal novas atribuições.

<sup>13</sup> O terceiro e último requisito que Elazar (1987: 166) afirma ser comum aos sistemas federativos intitula-se “não-centralização” que, *grosso modo*, significa o respeito às autonomias decisórias estabelecidas no marco constitucional e o direito às subunidades de participar de certas atividades de governo federal. Mais adiante discorrer-se-á a respeito desses dois aspectos.

interesses no contexto nacional, no federalismo a divisão territorial em subunidades destina-se a atribuir autonomia governativa local e transferir a um corpo de indivíduos autoridade para legislar sobre e/ou executar políticas que se dirigem exclusivamente aos limites desta ou daquela esfera subnacional.

Além disso, a divisão espacial do poder pressupõe-se contínua, ou seja, não se restringe a períodos de organização eleitoral para se fazerem representar em termos de relativa igualdade vários grupos sociais.<sup>14</sup>

## 1.2 A heterogeneidade como princípio constitutivo do federalismo

Apropriando-se do que Fernando Abrucio (2001: 97) apresenta como o ponto de partida de toda federação, tem-se o **segundo tema**: “a existência de heterogeneidades que dividem e tornam mais complexa a governabilidade de um país”. Trata-se de um princípio constitutivo do federalismo por meio do qual se entende que diante da heterogeneidade em termos territoriais, etnoculturais, lingüísticos, socioeconômicos e/ou políticos, um sistema unitário promoveria no mínimo o “represamento das demandas”, constituindo-se uma ameaça ao poder estabelecido. Dessa forma, surge a crença de que o federalismo tenha a “capacidade em lidar com estas heterogeneidades”.

---

<sup>14</sup> Válido de nota: há um extenso debate sobre federalismo e pluralismo os quais Elazar (1987: 167-168) distingue respectivamente entre difusão de poderes espacial e funcional, e Burgess (1993: 7) sintetiza na idéia de que não há um Estado pluralista, porém existe um Estado federal. O pluralismo é uma questão mais abrangente sobre a difusão de poderes em sociedades plurais e o federalismo pode ser uma subcategoria do pluralismo; no caso da federação, uma organização do Estado ou um fato institucional que torna o poder difuso territorialmente e ao mesmo tempo reflete um comprometimento a um pacto constitucional.

Lijphart (1999: 191) faz referência ao que Robert Dahl chama de “*sociologically federal*” para definir o que ele entende como uma categoria em que se incluem algumas das democracias que considera semifederais. O conceito do “*sociologically federal*” diz respeito ao reconhecimento, ao subsídio e à delegação de poderes de governos centrais a “*private associations with important semipublic functions, especially in the fields of education, culture, and health care, established by the major religious and ideological groups [and...] not geographically concentrated*” (grifos nossos).

Uma característica relevante de algumas federações como o Brasil é a sua ocorrência em nações cuja dimensão territorial é vasta, exigindo o reconhecimento da necessidade de um complexo sistema de divisão territorial de poder, de competências e atribuições.

Como aponta Alain Gagnon (1993: 25), citando Ronald Watts (1970: 15), há países em que a federação se fundamenta, principalmente, pela necessidade de preservação de minorias raciais, religiosas e/ou lingüísticas, como o caso de Canadá, Paquistão, Índia, Nigéria, Malásia e Suíça.

O sentido do federalismo pode estar na dominância de uma heterogeneidade relativa às disparidades sócio-econômicas inter-regionais, assim como aos objetivos conflitantes de elites regionais (o caso brasileiro) (SOUZA, 1996: 104).

Interessante citar o exemplo alemão – antes da reunificação dos anos 1990 – em que o sistema federativo se caracteriza pela reduzida heterogeneidade que se estende no nível tanto nacional como dos *Länder* (estados), e “terminada a reconstrução do pós-guerra [... pelas] poucas disparidades econômicas” (SCHULTZE, 2001: 14).

Portanto, como refletido na introdução do capítulo, nem sempre um princípio ou aspecto conceitual privilegiado se adequa a distintas realidades históricas e contextuais. Porém, evidente e quase dispensável, a não ser pela formalização do conhecimento a que se propõe, que no caso brasileiro a heterogeneidade é manifesta e deve-se tê-la em conta para a compreensão do fluir do sistema político-administrativo nacional.

Lijphart (1989: 234-238, e 1999: 195 e 196) utiliza-se da classificação de Charles Tarlton (1965: 868) em que o aspecto da heterogeneidade dos sistemas federativos se distingue entre *congruent* e *incongruent federations*

(respectivamente *symmetry* e *asymmetry*, nos termos empregados por Tarlton).<sup>15</sup> No caso das primeiras, a heterogeneidade social, econômica ou cultural se manifesta similarmente em cada subunidade federal, ou seja, cada qual corresponde a “*miniature reflections of the important aspects of the whole federal system*”. Quanto à segunda classe de federações, refere-se o autor, em raciocínio inverso, àquelas em que as subunidades claramente se diferem entre si e em relação ao país como um todo. Na verdade, tal classificação se apóia em características predominantes porque essas duas formas de organização territorial do poder inexistem num sentido puro.

Will Kymlicka (2001: 97-112), apresenta essas distintas particularidades em *territorial federalism* e *multination federalism*.<sup>16</sup> Neste, a divisão territorial do poder reflete as necessidades e demandas de grupos minoritários que podem ser minoria numérica se comparados com o todo da federação, porém em determinada subunidade se apresentam como maioria. Exemplos contundentes dessa definição são, entre outros, os casos dos francófonos da província de Quebec no Canadá; e dos catalães, bascos e galegos, que são três nítidas minorias nacionais territorialmente delimitadas no Estado espanhol, gozando do *status* de comunidades autônomas.

Assim, o que seja *multination federalism* se assemelha à categoria das *incongruent federations*. Essa categorização não impede que haja elementos de congruência etnoculturais entre as demais subunidades governativas. Se se excluísse Quebec, o Canadá se enquadraria mais claramente no que sejam as *congruent federations* que têm como correspondente, utilizado por Kymlicka, o *territorial federalism*.

---

<sup>15</sup> Arend Lijphart evita empregar os termos *symmetry* e *asymmetry* por usualmente se referirem a distintas distribuições de poder, por exemplo, entre duas instituições políticas como o Senado e a Câmara de Deputados, ou entre o Legislativo e o Executivo, ou entre níveis de governo distintos como o federal e o subnacional.

<sup>16</sup> Na verdade, Kymlicka utiliza a terminologia apresentada por Philip Resnick (1994: 71).

O *territorial federalism* relaciona-se a um tipo de heterogeneidade que se reproduz por todo o território nacional e similarmente em cada subunidade, podendo sobressaltar-se aqui e acolá alguma tendência distintiva ou preponderante entre os governos subnacionais. Remetendo-se ao quadro brasileiro, observa-se, por exemplo, que as distinções sócio-econômicas territorialmente perceptíveis entre agrupamentos regionais, somadas à desproporcionalidade na representação deles no nível federal, reafirmam diferenças no padrão e grau de relações intergovernamentais no sentido vertical (por exemplo, estados mais ou menos dependentes financeiramente da União e vice-versa) com conseqüências para os resultados econômicos nacionais.

Ainda assim, as distinções inter-regionais das elites econômicas e políticas são insuficientes para descaracterizar o Brasil como um *territorial federalism*, no que concerne o centro do debate promovido por Kymlicka, qual seja: marcadas diferenças etnoculturais inter-regiões ou interunidades para o *multination federalism* que produzem um tipo de federalismo que “*accommodates the desire of national minorities for self-government*” (2000: 100).<sup>17</sup>

### 1.3 A relação entre unidade e diversidade

Como **terceiro tema**, tem-se que:

Para se evitar a desintegração ou a freqüente imposição de simples maiorias no federalismo, busca-se, idealmente, reconhecer no discurso e na prática a preservação da unidade na diversidade.

No caso do federalismo norte-americano, muitas vezes tido na literatura como arquetípico e referência empírica para muitos estudos comparados, Samuel Beer (1995: 228 e 229) expõe os elementos conceituais, no tocante à dialética da

---

<sup>17</sup> O próprio Kymlicka (2001: 101), embora se detenha mais no caso norte-americano, cita o Brasil como um *territorial federalism*.



unidade na diversidade, que prevaleceram como base para a formatação constitucional e nacional dos Estados Unidos, tal como se propôs nos *Federalist Papers* em resposta à idéia dos anti-federalistas 1) de que uma grande república se reduziria ao conflito e à confusão pela diversidade de interesses entre os seus cidadãos e 2) de que, portanto, aquelas ex-colônias inglesas, na forma de pequenas repúblicas, seriam a única forma para o entendimento e a coerência necessários para proteger os direitos e liberdades dos indivíduos graças a uma maior homogeneidade:

*“Granting that the bigger country would be more diverse, they [os federalistas] turned the argument of the Anti-federalists on its head: diversity would be a more secure ground [...] Since no polity can ever be perfectly homogeneous, he [James Madison] observed, smallness of scale simply sets the stage for a narrow-minded majority to oppress the minority. [...] Madison believed that such heterogeneity would avert the danger of factious majority [...] ‘the tyranny of the majority’”*

Em qualquer regime político ou em qualquer sistema de distribuição do poder, a diversidade, manifestando-se com maior ou menor liberdade, lhe é inerente e, por conseguinte, é de se esperar que objetivos diferentes e por vezes conflitantes se apresentem nas tomadas de decisões. Se, por menor e mais harmônico seja um ambiente familiar, o conflito não deixará de existir em determinados assuntos, quanto se poderia esperar de uma reunião muito maior de indivíduos numa nação?

Nesse sentido, há uma expectativa normativa de que o federalismo se propõe a acomodar as diferenças e os conflitos, observando a voz de minorias, sem, contudo, destituir ou fragmentar a unidade nacional.

Alfred Stepan (1999: 198-200), em torno da temática da unidade nacional, distingue as federações entre *come together federations* e *hold together federations*. As primeiras derivam de um pacto fundador em que subunidades

governativas em princípio soberanas que, ao se unirem combinando suas soberanias, instituem a federação, a União. Um exemplo clássico dessa primeira classe de federações, para o autor, são os Estados Unidos.<sup>18</sup>

Quanto às segundas, Stepan faz referência aos casos da Espanha, da Índia e da Bélgica, que possuíam sistemas políticos com fortes traços unitários. A federação surge com o intuito de manter a unidade em torno de um Estado que se constitui na reunião de visíveis diferenças e conflitos de ordem religiosa, e/ou principalmente lingüística e étnica, os quais produzem – muitas vezes em injunções históricas, tais como a morte do ditador Franco na Espanha em 1975 ou a independência indiana em relação à metrópole inglesa em 1948 – agudos desejos de *self-rule* e *self-government* por parte das subunidades.

#### **1.4 O bicameralismo numa federação**

Além de estabelecer uma Constituição que seja o sustentáculo jurídico-formal das relações federativas no âmbito de um Estado-nação, há uma característica não exclusiva a, porém que sói ser típica de uma federação: um Poder Legislativo bicameral (**quarto tema**) no âmbito do governo federal.

Numa federação, a essência teórico-normativa do bicameralismo repousa numa distinção específica de formação das duas câmaras. Uma Primeira Câmara, Câmara Baixa ou Câmara de Deputados corresponde aos moldes tradicional e teoricamente estabelecidos para um regime democrático representativo: um cidadão, um voto. Representa, portanto, o conjunto dos cidadãos da nação – uma proporção teoricamente aproximada à dimensão populacional das diversas forças

---

<sup>18</sup> Digno de nota: a questão da origem da soberania da União nos Estados Unidos ainda é controversa. Para uma discussão detalhada, ver, por exemplo, Samuel Beer (1999: 225-232) que apresenta como afloraram debates sobre a procedência da soberania da União e dos estados em determinados momentos históricos, como o período da Guerra de Secessão ou mais recentemente durante as reformas levadas a cabo pela administração do presidente Ronald Reagan nos anos 1980.

políticas, das estratificações sócio-econômicas, profissionais, étnicas e religiosas do todo nacional.

A “Segunda Câmara” ou “Câmara Alta” – muito comumente denominada Senado e, no caso das federações, também Câmara territorial – resulta não de uma representação estabelecida por tradições seculares, por grupos corporativos específicos, e sim da disposição territorial do poder em subunidades de outro nível de governo. A máxima, nesse caso, é: uma subunidade, um voto. Normativamente, longe de ser uma simples arena desprovida de conteúdo como o é a Câmara Alta do Reino Unido (a Câmara dos Lordes),<sup>19</sup> as Câmaras territoriais desempenham um papel político fundamental no que se refere, pelo menos, à legislação de um governo federal que interfere diretamente nas competências e atuação das subunidades federais. Na prática, há distintas abrangências de políticas e leis formuladas pelas Câmaras territoriais entre federações. O espectro pode variar consideravelmente: desde uma Câmara territorial que se assemelha mais a um *locus* de segunda leitura o qual observa a luta política com certo distanciamento e sugere aperfeiçoamentos à legislação já elaborada e aprovada no âmbito da Primeira Câmara, até outro *locus* cujo papel na vida política nacional abrange a elaboração, a aprovação, o controle e a revisão legislativa de todos os temas da agenda governamental, até mesmo com exclusividade decisória em determinadas matérias.

Enquanto a Câmara Baixa nas democracias representativas é selecionada por eleições diretas, a seleção dos representantes da Câmara territorial pode ser significativamente distinta entre federações.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Lijphart (1999: 18-19), ao discutir o modelo democrático de *Westminster* no Reino Unido, afirma que se trata de um bicameralismo que poderia ser chamado de “*near-unicameralism*” devido à restrição do poder da Câmara dos Lordes ao mero direito de adiar em um ano o início do efeito de uma legislação aprovada pela Câmara dos Comuns (leis relativas à política orçamentária o adiamento máximo é de um mês).

<sup>20</sup> Excluem-se para efeito deste trabalho as muitas diferenças e especificidades encontradas no desenho do sistema eleitoral de cada federação, bem como do sistema partidário. Para uma caracterização abrangente e detalhada de variados sistemas eleitorais ver, por exemplo, Ben Reilly e Andrew Reynolds (2002) ou Jairo Nicolau (1991, 1993), e de sistemas partidários, ver, por exemplo, Giovanni Sartori (1982).

A incorporação da Câmara territorial exclusivamente pela eleição direta e pelo sufrágio universal pode originar-se de um entendimento de que desse modo a soberania popular se vislumbra mais amplamente respeitada e que se reveste essa Câmara de um maior grau de legitimidade. Como alguns exemplos de federações que adotam esse tipo de seleção têm-se os presidencialismos dos Estados Unidos, Brasil, Argentina e Venezuela (antes da Constituição de 1999) e o parlamentarismo australiano.

Na Venezuela, com a Constituição de 1999, substituiu-se o Congresso Nacional, composto pelo Senado e pela Câmara de Deputados, pela Assembléia Nacional unicameral. A eleição do Poder Legislativo continua sendo direta (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA – 1999: capítulo I, artigo 186). Com a extinção do Senado, os estados deixaram de ter um fórum apropriado no processo legislativo nacional, teoricamente reduzindo, senão extraindo, qualquer contrapeso a que um Senado serviria.<sup>21</sup>

A Austrália apresenta uma característica particular em relação a outras federações parlamentaristas: cinco dos seus estados – exceto Queensland – também têm uma estrutura bicameral e a Câmara territorial de cada um deles passou, a partir da segunda metade do século XX, por um processo de aprofundamento democrático, incluindo a eleição direta para a seleção de seus representantes – exceto para a Câmara territorial do estado de Western Australia (STONE, 2000: 1-13).

Como alteração recente do processo seletivo, na Argentina em 2001, a eleição dos senadores passou a ser pela primeira vez direta e popular

---

<sup>21</sup> Uma questão que poderia surgir, qual seja: a Venezuela deixou de ser uma federação? foge aos objetivos desse capítulo. Ainda mais se se pensar que a mudança constitucional é recente e que dentro do sistema eleitoral para a composição do novo Legislativo há mecanismos de inclusão dos estados com base no princípio de um estado, um voto, muito embora essa participação territorial no todo da Assembléia Nacional venezuelana seja pouco representativa. São dez estados e o Distrito Federal, com direito a três deputados a mais cada perfazendo um total de 33 deputados num procedimento legislativo unicameral que totaliza 165 deputados.

(CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA – 1853: reforma de 1994, capítulo II, artigo 54). Os Estados Unidos instituíram as eleições diretas para senadores somente a partir da décima sétima emenda constitucional, em 1913, e os estados também têm uma estrutura bicameral.

Anteriormente às respectivas mudanças constitucionais, ambos países formavam a Câmara territorial por meio da indicação dos senadores pelo Legislativo de cada estado. Esse tipo de seleção repercute no alinhamento dessa Câmara com as bancadas legislativas estaduais e pressupõe, pelo menos no plano teórico, um nível mais elevado de cooperação entre esferas de governo por meio do entrelaçamento inter-Legislativo.

Com a alteração do processo seletivo, abre-se a possibilidade para que os mecanismos de *checks and balances* (freios e contrapesos) se desvinculem do agrupamento político majoritário do Legislativo estadual. Na Argentina, com o processo de reforma constitucional de 1994 no tocante às eleições diretas para os senadores gerou-se um interessante debate. Por um lado, contrariavam-se a essa alteração aqueles que a entendiam como uma deterioração do federalismo, justamente por afastar os senadores da relação direta com o corpo legislativo de cada província ou da capital federal (distritos eleitorais) e dos propósitos específicos de coordenação e representação territoriais, reproduzindo o processo de seleção dos deputados federais para a Câmara Baixa.

Por outro lado, os favoráveis a esse procedimento seletivo consideravam que longe de assegurar a voz das subunidades territoriais (províncias e capital federal) argentinas no âmbito federal, a indicação pelos Legislativos provinciais levavam a “*un sinnúmero de corruptelas, producto del modo de elección en el interior de las legislaturas [provinciais]. Todas estas prácticas [...] generan una gran frustración de parte del electorado que observa al Senado como a un cuerpo alejado de su voluntad*” (SABSAY, 1999: 436-437).

Esses argumentos discordantes reiteram a natureza própria da temática federalista. O caso argentino ilustra como o argumento da cooperação – que a designação pelos Legislativos provinciais e da capital federal possa supor –, em determinado ambiente estrutural e de desenvolvimento institucional, pode ser atenuado ou desconstruído diante de outra ordem argumentativa, preocupada com a prática clientelista e geradora de um grande número de “*corruptelas*” sem o contrapeso do julgamento popular pelas eleições diretas para o Senado. Não significa, contudo, afirmar que um processo seletivo (por exemplo, a eleição direta para o cargo de senador) em detrimento de outro elimine mazelas próprias da tradição política e institucional. Tampouco serve para dizer que tal ou qual arranjo institucional aponte no mais das vezes resultados similares independente do contexto em que se insira.

A formação da Câmara territorial (nesses casos, os Conselhos Federais, *Bundesrat*) por membros dos Executivos e por indicação dos Legislativos das subunidades nas federações parlamentaristas respectivamente da Alemanha e da Áustria reforça o princípio de se conferir ao Poder Legislativo – em nível nacional e subnacional – a anterioridade sobre os processos seletivos para o restante do corpo político-administrativo como um todo. Nessas democracias parlamentaristas, entende-se a formação de maiorias *a priori* pelo Poder Legislativo como um mecanismo de criar estabilidade institucional, distinto do princípio de separação de poderes substanciado originariamente no presidencialismo norte-americano.

*Grosso modo* e via de regra, mesmo uma crise entre poderes (Executivo e Legislativo) no parlamentarismo tem seus resultados esperados ou contornáveis dentro de um marco legal que é a dissolução do Executivo (gabinete) pelo voto de censura ou de desconfiança do Legislativo (normalmente da Câmara Baixa) e

pela composição de uma (nova) coalizão majoritária que indique e sustente um novo Executivo.<sup>22</sup>

O fato de que a Câmara territorial não seja eleita pelo voto direto pode advir da idéia de que, uma vez formados os Legislativos e, por conseguinte, definidos os Executivos dos estados, a representação destes nessa Câmara deva necessariamente seguir uma orientação político-administrativa cooperativa em consonância com as maiorias legislativas definidas nas subunidades, reforçando a estabilidade de todo o sistema naquele dado contexto político-institucional.

No caso canadense, os representantes do Senado são escolhidos pelo governo federal, especificamente pelo primeiro-ministro e indicados pró-forma pelo governador-geral (que por sua vez é indicado pela e representante da monarquia britânica no Canadá, próprio da estrutura de monarquias parlamentaristas do *Commonwealth*). Além disso, a lógica de escolha mormente segue a dinâmica partidária: o primeiro-ministro na maioria das vezes opta por residentes das províncias ligados à sua coalizão partidária, mesmo que não pertençam ao agrupamento político dominante em determinada subunidade.

As indicações somente ocorrem quando da aposentadoria (aos 75 anos de idade), da renúncia ou da demissão automática de algum senador mediante o não comparecimento dele a duas sessões plenárias consecutivas.

Diante dessas condições e da inexistência de um mandato fixo, pode não haver grandes alterações na composição do Senado canadense ao longo do mandato de algum primeiro-ministro. Esse critério de seleção descolado de representatividade provincial ou eleitoral e sem a contra-balança de mandatos

---

<sup>22</sup> Para um estudo detalhado de sistemas de governo parlamentarista, presidencialista e intermediários, bem como para uma análise aprofundada da relação entre estabilidade institucional e esses sistemas, ver, por exemplo, Arend Lijphart (1992).

fixos torna o Senado canadense constantemente questionado em termos de legitimidade.<sup>23</sup>

A Espanha, independente de ser classificada como federação ou quase federação, também tem sua especificidade para a seleção dos representantes territoriais no Senado. As comunidades autônomas dividem-se em várias províncias. O Senado se forma pela combinação 1) de eleição direta de 4 senadores para cada província (há duas províncias que elegem apenas dois senadores) e 2) da indicação de um total aproximado de 50 senadores pelos parlamentos das 17 comunidades autônomas (MALAMUD, 2000: 6 e 7). Trata-se de um modelo “híbrido” à medida que as autoridades senatoriais derivam seu poder a partir de dois níveis subnacionais os quais procedem a distintas formas de seleção.

Como exposto no início desse item, a representação territorial da Câmara Alta, na maioria das vezes, não consagra o modelo normativo da democracia representativa moderna em que o peso do voto de um cidadão é igual ao de qualquer outro. No específico dessa Câmara, poder-se-ia dizer que o sufrágio universal, no limite em que uma subunidade equivale a um voto, torna-se absolutamente territorial.

Esse é um ponto em que as federações divergem consideravelmente. Apenas como ilustração, na tabela I se apresenta o grau de desigualdade (sub e super-representação) entre as subunidades na Câmara territorial em relação ao contingente populacional. Utiliza-se para tanto o coeficiente de Gini, tal como o faz Alfred Stepan.

Nem sempre a fórmula do sufrágio territorial (uma subunidade, um voto) se produz em todas as Câmaras federais. Alemanha e Áustria, por exemplo,

---

<sup>23</sup> As informações relativas ao Senado canadense foram obtidas em Monitor: the Constitution Unit Bulletin (1998: 6), Peter McCormick (2000: 7 e 8) e Ted Morton (2002: 1-15).



dispõem do critério de tamanho populacional para determinar o número de representantes de cada *Land* no *Bundesrat*.

Ainda assim, na Alemanha, os patamares mínimo e máximo (respectivamente três e seis) de cadeiras por *Land* fomentam uma certa “distorção” entre as subunidades. Tendo por base o *Europe World Yearbook* (1995: 1293) citado por Alfred Stepan (1999: 222), em 1993, o *Land* mais populoso, Nordrhein-Westfalen, tinha aproximadamente 25 vezes mais habitantes que o menos populoso, a cidade-estado de Bremen; embora a diferença no número de representantes seja da ordem de apenas duas vezes entre os dois.

É importante assinalar, contudo, que a contribuição oferecida por Stepan (1999) para o estudo da relação entre federações e democracia exige cuidados muito especiais. A base central da argumentação desse autor deve ser relativizada sob a pena de se incorrer em excessiva normatização, incapaz de revelar adequadamente especificidades das federações.

Após fazer a crítica à diferenciação de William Riker (1975) entre federalismos centralizado e descentralizado, Stepan propõe uma nova abordagem classificatória para as federações. Seu interesse de análise é a relação entre “*demos constraining*” (restritivas ao *demos*) e diferentes arranjos constitucionais e paraconstitucionais entre várias federações.

As diferenciações são pontuadas no que ele chama de um “*continuum*” que vai desde federações com arranjos e substâncias pouco até aquelas muito “*demos constraining*”. Por “*demos constraining*”, Stepan (1999: 212-213) se refere ao caráter inerentemente restritivo das federações à “pureza do princípio de igualdade democrática expressa na frase ‘um cidadão, um voto’, [podendo] o discurso ideológico da igualdade territorial [uma subunidade, um voto ...] dissimular uma desigualdade maciça (o voto de um cidadão em um estado pequeno pode valer por mais de cem em um estado maior)”.

Em primeiro lugar, é uma lógica comum nas federações que a representação na Câmara Alta seja diferenciada pelo critério territorial.

Em segundo lugar, embora Stepan inclua outras três variáveis de análise, como 1) “a ‘abrangência de políticas’ formuladas pela Câmara territorial”, 2) “o grau em que a Constituição confere poder de elaborar políticas às unidades da federação” e 3) “o grau de nacionalização do sistema partidário em suas orientações e sistemas de incentivo”, operacionalizar o conceito “*demos constraining*” em uma federação envolve um cuidadoso estudo de outros mecanismos e processos formais ou informais que possam compensar ou amplificar distorções/impasses que desemboquem em jogos de interação em que uma pequena minoria de indivíduos ou de subunidades se beneficie em detrimento de todo o restante.<sup>24</sup>

Por último, e principalmente, o conceito “*demos constraining*” é idealizado em demasia para os fins de um estudo comparativo e qualitativo entre federações, ou seja, a interpretação análoga a um espelho para a representação política dos indivíduos (uma proporção aproximada à dimensão populacional das diversas forças políticas, das estratificações sócio-econômicas, profissionais, étnicas e religiosas do todo nacional) é muito descolada da realidade. Os processos políticos que antecedem a definição de candidaturas, as dinâmicas partidárias, dos canais de comunicação, a multiplicidade de interesses existentes nos Estados democráticos são exemplos de como há um emaranhado de questões complexas que naturalmente desbalanceiam o voto de um cidadão em relação ao de outro. Isso é parte constitutiva das intrincadas sociedades pluralistas.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Aqui cabe enfatizar uma ressalva que de certa forma está exposta na nota de rodapé 18: apesar de importantes para a composição do jogo político, um estudo dos sistemas partidários e eleitorais extrapola os limites desse capítulo que é tratar de conceitos gerais sobre o federalismo e as federações.

<sup>25</sup> Para uma crítica aprofundada à aplicação da idéia de espelho para estudos comparados entre democracias representativas, ver, por exemplo, Giovanni Sartori (1968).

Tabela I – Grau de super e sub-representação das Câmaras territoriais em doze democracias federativas modernas (1)

<b>Coefficiente de Gini de desigualdade (2)</b>	Bélgica 0,015	Áustria 0,05	Índia 0,10	Espanha 0,31	Alemanha 0,32	Canadá 0,34	Austrália 0,36	Rússia 0,43	Suíça 0,45	EUA 0,49	Brasil 0,52	Argentina 0,61
<b>Razão entre subunidade federal melhor e pior representada (base no tamanho populacional)</b>	Áustria 1,5/1	Bélgica 2/1	Espanha 10/1	Índia 11/1	Alemanha 13/1	Austrália 13/1	Canadá 21/1	Suíça 40/1	EUA 66/1	Argentina 85/1	Brasil 144/1	Rússia 370/1
<b>Porcentagem de cadeira do decil melhor representado</b>	Bélgica 10,8	Áustria 11,9	Índia 15,4	Espanha 23,7	Alemanha 24,0	Austrália 28,7	Canadá 33,4	Rússia 35,0	Suíça 38,4	EUA 39,7	Brasil 41,3	Argentina 44,8

(1) Fonte: Alfred Stepan (1999: 220)

(2) A fórmula do índice de Gini de desigualdade é:  $G = 1 + 1/n - 2n \cdot y(y1 = 2y2 = 3y3 = \dots = ny_n)$ , sendo  $n$  o número de sub-unidades;  $y$  a percentagem média de cadeiras de representantes. Quando as sub-unidades de análise são os decis, o  $y$  automaticamente representa 10; com o  $n$  a mesma coisa.  $y1, y2, y3, \dots, y_n$  indica a percentagem de cadeiras de cada decil. O índice de Gini é igual a zero quando a composição da Câmara Alta é perfeitamente proporcional e igual a 1 quando uma sub-unidade detém todos os votos na Câmara territorial. Arend Lijphart (1989: 228) foi um dos primeiros autores a usar o Índice de Gini para medir a desigualdade na composição da Câmara territorial.

### 1.5 Mecanismos de interdependência

O **quinto tema** do federalismo entende-se como os meios institucionais que conformam as relações entre governos do mesmo nível ou entre aqueles de diferentes níveis, de modo que os participantes da federação preservem as autonomias decisórias de cada qual e se repactuem diante de conflitos ou da necessidade de resolução de problemas que os atingem. Esses mecanismos de interdependência podem ser formais ou informais, esporádicos ou contínuos, e aparecem para Elazar (1987: 185) como uma partilha de responsabilidades públicas a qual, segundo o autor, é uma característica central do federalismo.

A própria estrutura bicameral de boa parte das federações é um instrumento de interdependência, em busca de ações concertadas entre um nível federal e outros níveis de governo. Vários mecanismos de interdependência podem atuar como fóruns de representação de interesses territoriais em detrimento, à margem da ou complementarmente à Câmara territorial. Além disso, via de regra, essa Câmara responde por uma pactuação restrita a dois níveis de governo e há que se ter em mente que muitas federações possuem mais de duas esferas territoriais.

Trata-se a relação interdependente de um ponto fundamental do arcabouço institucional de uma federação, componente na prática da formulação combinatória de Elazar (1987: 233) sobre o federalismo: “*self-rule and shared rule [...] within the context of limited rule*”.

Os mecanismos de interdependência contribuem para o processo de *shared rule* à medida que permitem às subunidades territorialmente definidas legitimar o processo decisório no nível de governo federal. Num sentido normativo, por um lado, se impede a imposição às subunidades de regulações, normas, leis de exclusivo interesse do governo federal ou de outra(s)

subunidade(s). Por outro, governos subnacionais participam em conjunto da formulação de políticas que influem os resultados a se alcançar por cada administração subunitária.

Adicionalmente, a idéia de *limited rule* circunscreve todo o processo legislativo de maneira a se constituir operacionalmente a unidade na diversidade. Significa afirmar que os limites para o *self-rule* e o *shared rule* são aqueles que determinam a preservação de liberdades individuais, subnacionais e de certos padrões nacionais de modo que qualquer formulação de políticas públicas ou qualquer competência legislativa não os interfira ou ultrapasse.

A seguir, alguns exemplos de mecanismos de interdependência em diferentes contextos institucionais e históricos.

O *Bundesrat* alemão é um exemplo contundente de uma relação concertada, altamente formalizada, entre os estados federais. Na Alemanha, enquanto cabe ao âmbito do governo federal a formulação de uma extensa quantidade de políticas públicas, sendo muito ativa a participação do *Bundesrat* no processo, a implementação da maioria delas compete aos governos subnacionais (COURCHENE, 2002: 4).<sup>26</sup>

A federação parlamentarista alemã – que serve de exemplo como uma dinâmica decisória marcadamente consensual com vistas a gerar alta estabilidade institucional – também se permeia pelo mecanismo de freios e contrapesos a que se propõe a formulação de uma Câmara territorial.

---

<sup>26</sup> A importância da participação do Tribunal Constitucional alemão, como um árbitro que dirime dúvidas sobre qual legislação nacional/federal depende do consentimento do *Bundesrat*, é um dos indicadores do grau de formalização que se requer no processo decisório da federação alemã. Em 1986, Michael Burkett (1986: 211-212) afirmava que originalmente, com a Lei Fundamental de 1949 (a Constituição alemã) a intenção era que em aproximadamente 10% da legislação permitir-se-ia o exercício do consentimento, do poder de veto e de emendar pelo *Bundesrat*. No entanto, principalmente com a amplitude das interpretações do Tribunal Constitucional chegou-se à proporção de 60% da legislação ordinária (“*simple law*”) que requer o consentimento do *Bundesrat*.

A ação política na Câmara territorial alemã (*Bundesrat*) corresponde mais à representação de interesses dos Executivos subnacionais do que à dinâmica partidária presente na Câmara Baixa (*Bundestag*). As coalizões partidárias que se opõem no *Bundestag* não necessariamente se reproduzem no nível de cada estado (*Land*), de modo tal que no *Bundesrat* há “maiorias misturadas” que se formam e se desfazem dependendo da matéria apreciada e dos interesses de cada subunidade (MORAES, 2001: 343-344).<sup>27</sup>

Por outro lado, a dinâmica partidária em nível nacional não pode ser desconsiderada. Numa situação mais clara de “confronto” entre coalizões partidárias inter-Câmaras, como ocorreu entre os anos 1969 e 1974, o processo de tomada de decisões se tornou muito mais cuidadoso, sendo demandas de uma oposição no *Bundestag* mais aceitas de maneira a garantir o consentimento do *Bundesrat* e a se evitar a total desaprovação de uma ação legislativa ou mesmo criar uma crise interinstitucional (BURKETT, 1986: 213-214).

Uma vez que 1) o parlamentarismo muito mais funde do que separa os poderes Executivo e Legislativo e 2) o *Bundesrat* é composto por membros dos Executivos estaduais, comumente se refere ao federalismo alemão como federalismo executivista.

O Senado canadense não se apresenta como o legítimo defensor de uma agenda territorial, tampouco como o instrumento de pactuação entre o governo federal e as províncias. Apesar de dispor de razoáveis poderes formais para iniciar e bloquear o processo legislativo (exceto para leis orçamentárias), historicamente pouco interveio nas decisões tomadas pela Câmara Baixa.

---

<sup>27</sup> Além disso, a bancada de um estado na Câmara territorial alemã vota em conjunto depois de as decisões normalmente serem tomadas pela coalizão governamental (o gabinete estadual) desta subunidade. É possível, porém, que não haja uma decisão fechada na bancada de determinado estado sobre alguma matéria. Nesse caso, os seus representantes no *Bundesrat* podem encontrar-se “numa circunstância de negociação” com outras coalizões estaduais a qual desemboca em se decidir 1) pela abstenção durante a votação, 2) por uma posição definitiva sobre o assunto ou 3) pela liberação dos representantes para votarem em conjunto com outra bancada estadual (MORAES, 2001: 332-333).

No Canadá, há mecanismos muito menos formais de interdependência, por meio dos quais se definem políticas públicas cooperativas entre os Executivos provinciais e do governo federal. A vocalização de interesses e a formatação de acordos entre esses Executivos, muitas vezes, ocorrem individualmente, ou seja, com cada subunidade em separado – processo cunhado por Richard Simeon (1972) como “*federal-provincial diplomacy*” – em virtude de haver conteúdos distintos de políticas públicas demandadas por cada província (principalmente se se compara a província de Quebec com as demais).<sup>28</sup> Sob esse aspecto, sói se referir à federação canadense como assimétrica, em que cada província costuma requerer políticas públicas particulares.

Essa composição de acordos bilaterais funciona como um meio de contornar o caráter centralizador do marco constitucional. A Constituição canadense de 1867 (*British North America Act*) foi concebida logo após a Guerra de Secessão nos Estados Unidos. Os idealizadores dela, tendo como referência a então recente ameaça desagregadora da federação norte-americana, procuraram construir um desenho constitucional com maior centralização político-decisória, mesclando o modelo de democracia de *Westminster* (o liberalismo Vitoriano) com uma institucionalidade federativa em torno das diferenças entre francófonos e anglófonos (BEER, 1995: 233-242).

A Espanha é outro caso em que a relação entre níveis de governo se dá fundamentalmente por concertações diretas entre Executivos, a despeito da existência de um Senado que, na verdade, tem como poder mais importante “o de impedir uma intervenção armada do governo central em uma das províncias (*sic*) autônomas” (STEPAN, 1999: 225).

---

<sup>28</sup> Por meio dessa inovação não constitucionalizada, tem havido mais de 500 conferências e encontros intergovernamentais ao ano (SHAPING CANADA’S FUTURE: PROPOSALS, 1991: 41).

Além dos jogos de barganha que se dão na Câmara Baixa,<sup>29</sup> as chamadas *conferencias sectoriales* são *loci* de representação de interesses das comunidades autônomas junto ao governo federal. Em 1983, uma decisão do Tribunal Constitucional espanhol definiu como legítimas tais conferências, “*subrayando que responden a las exigencias de unidad y autonomia del sistema aunque su existencia no puede alterar la distribución de competencias afirmada en la Constitución*” (CECCHERINI, 2000: 7).

Essas *conferencias sectoriales* referem-se a espaços de coordenação de ações administrativas entre o governo federal e as comunidades autônomas em âmbitos de competência concorrentes ou repartidos entre as duas esferas de governo. São dezessete *conferencias* relativas a temas variados e funcionam pela relação entre membros do Executivo das comunidades e do governo federal. A implementação de políticas públicas a partir desse fórum ocorre mediante decisões tomadas unanimemente. No caso de não se alcançar a unanimidade e sim uma simples maioria favorável a algum acordo entre as esferas governamentais, apenas as comunidades autônomas que o subscreveram vêm-se na condição vinculante (obrigatória) de levá-los adiante (CECCHERINI, 2000: 8-9).

Além das *conferencias sectoriales*, há convênios que se estabelecem individualmente entre uma comunidade autônoma e o governo federal, e ambos espaços de relação inter-Executivos configuram, como no caso canadense, um “*‘interstate federalism’*” mais que um “*‘intrastate federalism’ (fenómeno por el cual los intereses regionales encuentran espacio y visibilidad a través de las instituciones centrales, la que podría ser la Cámara Alta)*” (CECCHERINI, 2000: 14).

---

<sup>29</sup> Stepan (1999: 232-233) exemplifica esse tipo de relação pela necessidade que, para se compor uma coalizão majoritária no parlamentarismo espanhol, partidos nacionalmente estabelecidos necessitam dos votos de lideranças de partidos restritos a determinadas comunidades autônomas, colocando-as em condição de barganha junto ao Executivo federal.



## 1.6 Autonomia e republicanismismo

Apresentada anteriormente com brevidade na definição abrangente de federação como também no subitem relativo à Constituição, a autonomia decisória das esferas de governo em determinadas matérias é o **sexto e último tema** da dimensão político-institucional e ideológica.

Trata-se aqui de especificar a autonomia no marco do republicanismismo. Recorrendo à obra *The federalist*, no seu artigo 39, escrito por James Madison, elucida-se em linhas gerais o sentido do governar republicano:

*“[...] we may define a republic to be [...] a government which derives all its powers directly or indirectly from the great body of the people, and is administered by persons holding their offices [...] for a limited period, or during good behavior. It is ESSENTIAL to such a government that it be derived [...] not from an inconsiderable proportion, or a favored class of it [...].”*

O republicanismismo está relacionado à derivação do poder, a soberania popular, e se imbrica com o ideário da democracia representativa moderna. Um primeiro aspecto desse entrelaçamento tem a ver com a consecução do sufrágio universal que irrestringe a participação popular nos processos eleitorais e estabelece mandatos fixos em conformidade com a democracia representativa. O segundo aspecto diz respeito ao processo de crescente prevalência da soberania popular nos regimes democráticos modernos. Como exemplo, em dias atuais se discute a validade da Câmara dos Lordes britânica diante de sua ausência em formular políticas, legislar ou servir de contrapeso à outra Câmara que é legitimada pelo voto popular. Ademais, as monarquias baseadas no modelo de *Westminster* têm a realeza, a bem da verdade, como uma instituição figurativa, desgarrada das ações de governo.

A autonomia republicana é o que se espera, no plano teórico-normativo, do exercício do poder delegado pelo voto popular. É pelo maior controle e julgamento populares que se pode esperar a garantia do usufruto mais adequado das autonomias, em benefício daqueles que delegam para um corpo legislativo-executivo o exercício delas.

Contudo, apesar de também inspirado durante os debates em torno da organização estatal que se almejava aos Estados Unidos à época da elaboração constitucional no século XVIII, o republicanismo não se reduz àquela formatação institucional, tampouco nela se resolve. O republicanismo é um processo cumulativo de experiências históricas distintas que têm como corte nodal a realização do sufrágio universal e o respeito aos mandatos fixos.

## **2. Da dimensão econômico-fiscal**

O que se pretende nesse tópico é tratar de como clássicas funções de finanças públicas se operacionalizam ou supõe-se operacionalizar em níveis adequados por cada instância de governo (nacional e subnacionais). Entendem-se clássicas funções de natureza econômico-fiscal como os objetivos de alocação, distribuição e estabilização.

Wallace Oates (1999: 1121-1148), um dos principais formuladores da aplicação da teoria neoclássica das funções estatais para o entendimento do federalismo, assume explicitamente que o federalismo fiscal cuida de questões de finanças públicas com independência em relação à teoria política, ao entender o que denomina de setor público como sempre federal à medida que este se divide em níveis governamentais distintos para a provisão de bens e serviços.

Sem se preocupar com a conformação político-institucional que, por exemplo, uma Constituição federal estabelece em termos de autonomia e divisão

territorial de poder, esse autor excede em termos de homogeneização normativa, a despeito de haver – como foi apresentado nos tópicos anteriores – mesmo dentro da categoria de Estados federais, especificidades institucionais e processual-históricas consideravelmente distintas.

Esse posicionamento teórico de Oates se coaduna com a natureza intrinsecamente federal que se supõe ser toda relação social em essência. Não obstante, se se pensa a federação como um tipo específico de arranjo federativo em que determinados processos políticos, *grosso modo*, são estruturados e estruturantes, alavancadores e produto da relação da unidade na diversidade, seja pelo histórico dos multinacionalismos, pelas especificidades do bicameralismo, pelas relações de conflito e de interdependência, valida-se a necessidade de uma relativização a essa homogênea normatização econômico-fiscal.

Marcos Moraes (2001: 100), já tendo incorporado em sua discussão teórica os aspectos normativos da ordem econômico-fiscal, no trecho a seguir sintetiza sua proposição quanto à validade analítica dessa normatização teórico-conceitual:

“Uma vez que há uma enorme dificuldade de se colocar esses preceitos [normativos] em prática [...], assim como existem inúmeras diferenças entre as trajetórias institucionais que moldaram os Estados-nação modernos, desconsidera-se o caráter excessivamente normativo da teoria do ‘federalismo fiscal’. A delimitação do tamanho do setor público e a constituição de um Estado federal são fruto de um longo processo histórico, no qual estão envolvidas variáveis mais complexas do que aquelas abrangidas pela abordagem do ‘federalismo fiscal’”.

É importante afirmar que o que se pretende é ir além dos parâmetros econômico-fiscais a se atingir por um Estado do ponto de vista de otimização das atividades alocativas, distributivas e estabilizadoras, os quais também contribuem no conjunto de fatores que legitimam a ação estatal à medida que a idéia de eficiência econômica se enraíza nos processos e nas concepções institucionais.

No entanto, a legitimidade não é estanque a excessos normatizadores em termos de eficiência econômica: na verdade, extrapola tais limites ao se observarem outros processos históricos, tradições e valorações político-decisórios do e a respeito do Estado.

Uma ilustração: se se deseja explicar o enorme desacerto fiscal do Estado brasileiro nos anos 1980, sob a perspectiva do federalismo, tem-se que inevitavelmente também incursionar pelos processos histórico-políticos particulares da federação brasileira, como, por exemplo, o alcance e os contornos do “diálogo” – para a acomodação de conflitos e também gerador de disputas – do governo militar com lideranças e elites regionais durante o processo de liberalização política.

Seguem nos próximos itens uma apresentação dos objetivos econômico-fiscais da teoria normativa.

## **2.1 Do objetivo alocativo nas relações entre níveis de governo**

Sob o objetivo alocativo, uma primeira assunção é a de que tanto a população quanto os recursos econômicos estão dispostos de modo tal que os indivíduos pertencem antes a comunidades locais, geograficamente delimitadas, do que a um Estado nacional. Assumindo, em segundo lugar, que a mobilidade dos indivíduos entre comunidades locais e a informação sobre elas são irrestritas e perfeitas, esses podem escolher de acordo com suas preferências o agrupamento comunitário local que julguem mais bem adequado num *trade off* entre bens públicos oferecidos e custos para a obtenção deles (impostos, taxação em geral) (TIEBOUT, 1956: 416-424 *apud* MORAES, 2001: 86).

Observando que na realidade a grande maioria dos bens públicos não é do tipo puro – ou seja, o consumo deles por alguém reduz o de outrem –, há

problemas de provisão eficiente desses bens por uma única instância governamental, no caso, um Estado nacional. O que se afere é que a utilidade percebida por um indivíduo de um bem público não-puro será menor quanto mais distante esse estiver do local de fornecimento. Alguns exemplos de bens dessa natureza são escolas, hospitais, áreas de lazer, policiamento.

A provisão de bens públicos pode ocorrer desde um nível de governo mais local possível, como a limpeza de ruas em um determinado bairro, até o nível do governo central de um Estado nacional, como a defesa territorial contra uma ameaça externa. Para se aproximar a níveis ótimos de provisão de bens, entre esses limites, pode haver uma enorme quantidade de subunidades (esferas) governativas intermediárias para ofertar um número infindável de bens públicos que têm abrangências geográficas distintas entre si as quais se sobrepõem umas a outras (MORAES, 2001: 86-87).

Espera-se que as esferas de governo mais locais podem melhor compreender as preferências e necessidades dos indivíduos e, consentaneamente, oferecer os bens desejados. Dessa forma, em termos ideais, mais eficiente será a alocação de bens e serviços públicos quanto mais localizada for a oferta deles. Do ponto de vista do processo legislativo, um nível de governo central além de potencialmente mais insensível às idiossincrasias dos indivíduos, teria uma agenda assoberbada, incapaz de gerar os apoios e majorias necessários para definir uma minuciosa alocação de inúmeros bens e serviços (MORAES, 2001: 88).

Em termos de eficiência alocativa, tem-se, portanto, que esferas de governo mais aproximadas dos indivíduos constituem os *loci* mais apropriados para a provisão desses bens e serviços públicos não-puros. Para que possam ofertá-los, esses governos subnacionais dependem de receitas que pelo princípio de “*fiscal equivalence*” devem advir exclusivamente dos recursos dos contribuintes beneficiados pela provisão de tais bens. Para tal, se por um lado os

governos locais necessitam dispor de autonomia para a cobrança das taxas e impostos dos “indivíduos-alvo” das benesses exclusivas a eles, por outro cresce a responsabilidade desses governos no estabelecimento das prioridades e na realização dos gastos correspondentes (OLSON, 1969: 479-487 *apud* MORAES, 2001: 89).

Caso as ações de um governo subnacional propiciem, com a oferta de bens e serviços públicos, utilidades que ultrapassem as fronteiras geográficas dele, ocorrem externalidades inter-locais ou inter-regionais (*spillovers*). Se esses bens oferecem utilidade a indivíduos residentes em outro governo subnacional ocorrem o que se denominam *spillouts*. Entretanto, se se tira proveito de bens oferecidos por outro governo, trata-se de um *spillin*. Uma vez que se rompe com o princípio de “*fiscal equivalence*” e se transpõem essas demarcações geográficas, há a necessidade de uma centralização decisória que vise internalizar os custos e benefícios e que coordene a repartição deles entre os governos subnacionais, regiões ou comunidades locais envolvidos. Nesse sentido espera-se que o papel distributivo caiba a governos mais centrais. Há, no entanto, algum tipo de *trade off* entre internalizar benefícios e custos de externalidades numa esfera mais central de governo, e manter as diferenciações que atendam a desejos ou idiossincrasias inscritas em níveis mais locais (OATES, 1999: 1130; MORAES, 2001: 89).

## **2.2 Dos objetivos distributivo e estabilizador entre níveis de governo**

*Grosso modo*, distribuir quer dizer minimizar a desigualdade de renda e riqueza (individual e regional), e estabilizar, manter equilíbrio macroeconômico (como administração monetária, balanço de pagamentos e nível geral de preços).

Supõe-se que delegar a governos subnacionais, sobretudo locais, o planejamento e implementação de políticas distributivas, cedo ou tarde levaria a uma tendência crescente de diferenciação entre diversas subunidades de um mesmo nível governamental e conseqüentes possíveis e prováveis disparidades econômicas. Um desdobramento desse fenômeno, por exemplo, seria a migração de indivíduos mais abastados de subunidades com programas de impostos mais progressivos, para outras em que a política tributária lhes seja mais favorável – e, por outro lado, indivíduos menos favorecidos tenderiam a migrar para regiões onde haja maiores benefícios sociais por meio da taxaço progressiva. Com isso, a redistribuição de renda e riqueza ficariam comprometidas. Ao contrário, sendo uma política desse tipo praticada por nível mais central de governo, a uniformidade dela em todo o território faz com que os fluxos migratórios não mais tenham razão de ser e programas de distribuição de renda e riqueza acabam por ter muito maior eficiência.

Grandes desigualdades entre governos subnacionais na alocação de bens e serviços podem levar à necessidade de garantia de um padrão mínimo como objetivo nacional, e isso requer também esforços de redistribuição. Essas desigualdades podem resultar de diferenças do poder de taxaço (*tax power*) de cada região (subunidade). Dessa forma, regiões com maior base tributária e/ou maior número de habitantes podem disponibilizar bens públicos a um ônus tributário *per capita* menor do que aquelas em que a base tributária é mais restrita e/ou com menor população. Nesse caso, é necessário um sistema de transferência de recursos intergovernamentais, seja entre subunidades de mesmo nível, seja a partir de uma esfera de governo mais central para outras esferas subnacionais. Não obstante, a coordenação de tais programas de transferências intergovernamentais caberia ao governo central. Trata-se da teoria de equalização fiscal, em que se permite a governos com menos recursos 1) competir efetivamente com outros com maior capacidade de alavancar fontes de receita, 2) prover bens em níveis aproximados aos demais governos. (OATES, 1999: 1127; MORAES, 2001: 91).

Especificamente a tarefa de estabilização macroeconômica – a administração monetária, dos níveis gerais de preço e do balanço de pagamentos – deve passar para a alçada do Estado nacional, ou seja, da mais central esfera de governo. O governo nacional é responsável pela manutenção das variáveis macroeconômicas que tratam de bens públicos puros de natureza totalmente nacional, igualmente distribuídas por toda a população. Os níveis subnacionais não devem dispor dos instrumentos políticos necessários nem, tampouco, suas ações nessa área teriam o amplo alcance que lhes são inerentes.

As unidades subnacionais nem por isso devem deixar de contar com políticas fiscais próprias, até porque sua atuação é vital na eficiência alocativa. É imprescindível, no entanto, que essas instâncias mantenham o equilíbrio necessário, em sua política de gastos, para não comprometer a estabilidade do nível geral de preços. Cabe ao governo central acompanhar a gestão financeira das subunidades e impedir a irresponsabilidade fiscal e monitorar seu nível de endividamento.

O governo central, em última análise, é quem deve deter a prevalência de determinar e conduzir políticas públicas com vistas à estabilização da economia e a distribuição de renda e riqueza. E mesmo na eficiência alocativa, é o governo central quem monitora, coordena e corrige problemas na distribuição de bens e serviços que abrangem mais que uma jurisdição (MORAES, 2001: 91-92).

As despesas decorrentes dos bens e serviços necessários a cada unidade (nacional ou subnacional) devem ser produto de arrecadação de impostos, taxas e tarifas, e a distribuição dessas receitas deve ser balizada pelo princípio de “*fiscal equivalence*” (cada unidade deve arrecadar o suficiente para seus próprios gastos). Como são atribuições do governo central as funções de distribuição e estabilização, além de correções na alocação de bens e serviços das unidades subnacionais, grande parte do valor arrecadado deve ser destinado a essa instância



superior. Parte desse montante deve ser transferida para os governos subnacionais, para que possam implantar políticas de redistribuição de renda e riqueza e correções na eficiência alocativa.

A excessiva normatização, a ponto de se assumir ora que a mobilidade dos e a informação entre os indivíduos são perfeitas ora que é desejável que o nível mais local possível decida sobre e provenha bens públicos de acordo com as preferências desses indivíduos, não permite se ter um olhar adequado sobre as reais condições e especificidades das organizações estatais. O nível de complexidade com que transcorrem as relações sociais e institucionais, somado às várias tradições políticas (como os multinacionalismos em certos Estados federais, as autonomias decisórias já consagradas, etc.), não possibilitam sejam as informações e a mobilidade perfeitas e irrestritas no âmbito de um Estado nacional.

Se a utilidade de um bem público percebida por um indivíduo é maior quanto mais próximo este estiver do local de fornecimento daquele, os custos para manter tantos níveis burocráticos, bem como para organizar tantos processos eletivos seriam impensáveis, e provavelmente consumiriam muito mais do que os orçamentos disponíveis para efetivar as políticas ou oferecer os bens e serviços públicos.

## **Capítulo II**

**O amplo predomínio do Executivo federal no federalismo brasileiro durante os governos militares entre 1964 e 1973**

## **Introdução**

O período a que se remete esse capítulo trata da primeira década do regime militar na qual se assistiu à crescente concentração político-decisória no Executivo federal que imprimiu um caráter mais tecnicista ao conjunto da administração pública e avocou para si parcela significativa do Poder Legislativo, reduzindo substancialmente o papel do Congresso nacional e o espaço de atuação das elites políticas estaduais e regionais na vida política brasileira.

O primeiro tópico focaliza as progressivas medidas de natureza autoritária e centralizadora, nos planos político e administrativo, favorecedoras de um insulamento tecnoburocrático em relação aos conflitos federativos, destacadamente entre elites regionais e entre estas e o governo federal.

O segundo tópico contempla 1) os objetivos de natureza econômica que contribuíram para moldar as relações fiscais entre níveis de governo (mais detidamente entre a União e os estados) e 2) a relação (inclusive temporal) entre a escalada autoritária e a concentração de instrumentos de política tributária no Executivo federal.

### **1. A dinâmica eleitoral-partidária, o caráter autoritário do Estado brasileiro e a expansão do poder tecnoburocrático federal**

Reformas de base (agrária, tributária, política e outras) e medidas de caráter nacionalista como limitação das remessas de capital ao exterior, nacionalização de empresas de comunicação e de refinarias privadas de petróleo propugnadas por João Goulart, aliadas a grande desordenamento na economia nacional constituíram-se no pano de fundo para o desencadeamento da crise que culminou com a destituição do presidente e o início dos governos militares em 1964.

De acordo com Fernando Henrique Cardoso (1974: 178-179), os criadores da “Revolução de 1964 [foram...] a aliança empresariado-classe média [...], o setor da burguesia empresarial que se organizou na Grande Empresa e os setores da classe média que se escudam no Estado Empresarial e na Grande Empresa [...]”. Esses setores – ao lado dos quais alinhavam-se lideranças políticas, notadamente governadores de estados como Ademar de Barros (São Paulo), Carlos Lacerda (Guanabara) e Magalhães Pinto (Minas Gerais) – tencionavam garantir a continuidade do modelo de desenvolvimento socioeconômico que vinha em curso a partir dos anos 1950, caracterizado por atividade empresarial em expansão com participação de capital externo. As Forças Armadas, “facção hegemônica destes grupos”, instauraram o governo militar lastreadas na Doutrina da Segurança Nacional elaborada pela Escola Superior de Guerra (ESG) e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática.

Pressupõe-se que em um governo autoritário haja uma concentração de poder como instrumento de controle das forças sociais e políticas pelo aparelho coercitivo do Estado. No caso do governo brasileiro surgido desse golpe militar, essa concentração no Executivo federal, particularmente na Presidência da República, se deu de início pela debilitação do papel do Congresso e do Supremo Tribunal Federal.

De imediato impuseram-se medidas visando 1) grande liberdade de ação ao governo federal, 2) a neutralização de líderes – na administração pública, nos sindicatos, nos meios militares e em todos os setores nacionais – simpatizantes ao governo deposto,<sup>30</sup> e 3) o início da implementação de reformas econômicas visando estabilizar a economia.

---

<sup>30</sup> Recém deflagrado o movimento golpista, a Junta Militar (o Comando Supremo da Revolução) que assumira o controle do país editou o Ato Institucional (AI) n.1. Estabeleceu-se que “a revolução se legitima a si mesma”, independente da anuência do Poder Legislativo (STEPAN, 1971: 93). Concederam-se também aos líderes militares do movimento as prerrogativas de cassar mandatos legislativos, suspender direitos políticos e decidir, sob o livre arbítrio das autoridades militares, a demissão ou aposentadoria compulsória dos que tivessem atentado contra a segurança do país ou a lisura no trato administrativo. E foram estabelecidas imediatas eleições para presidente e vice. Informações a respeito dos Atos Institucionais ver, por exemplo, Vera Calicchio e Dora Flaksman.

A política econômica implementada (restrição de crédito, achatamento salarial, retirada de subsídios e outras), que será discutida no próximo tópico, teve cunho altamente impopular e tornou provável derrotas eleitorais de lideranças políticas civis ligadas ao governo militar. Fez-se importante manter o *status quo* do poder centralizado: a eleição para presidente da República prevista para 1965 foi transferida, com prorrogação do mandato presidencial militar para março de 1967 por meio da Emenda Constitucional (EC) n. 9 (julho de 1964). Isso desagradou intensamente os pretensos candidatos à Presidência, abrindo já atritos com os líderes políticos civis.

O iniludível poder dos governadores de estado – lideranças políticas com poder de veto no âmbito nacional e respaldados no nível estadual por suas forças militares –, se não controlados, poderiam constituir-se em óbice aos desideratos do núcleo de poder. A presença de governadores oposicionistas eleitos no pleito de outubro de 1965 (ocorrido em 10 estados da federação) para os importantes estados de Minas Gerais e Guanabara mobilizou de imediato a cúpula do governo federal, dando partida a uma série de medidas visando a obtenção de maior controle político, administrativo e econômico (ABRUCIO, 1998: 61-62).<sup>31</sup>

De início foi condicionado que caberia ao governo federal a indicação dos secretários estaduais de Segurança Pública e que as polícias militares seriam comandadas por um oficial do Exército. No final de outubro de 1965, emitiu-se o AI-2, instituindo eleições indiretas para presidente (para o final de 1966). Ademais, foram determinadas a proibição de reeleição e a completa dissolução de todos os partidos políticos. O número de ministros do Supremo aumentou de 11 para 16, procurando definir uma maioria favorável ao Executivo federal, que ficaria autorizado a decretar estado de sítio por 180 dias sem anuência do

---

<sup>31</sup> Ambos os governadores eleitos pertenciam ao grupo político de Juscelino Kubitschek, potencial adversário de Carlos Lacerda, udenista apoiador da intervenção militar de 1964 e até então governador do estado da Guanabara, nas eleições presidenciais programadas para 1966. Quase imediatamente após a derrota em seu nicho eleitoral, quando o presidente militar Castello Branco enviou ao Congresso proposta de que o próximo presidente fosse eleito indiretamente pelo Legislativo Federal e não mais pelo voto direto, consumou-se o rompimento desse importante líder civil com o grupo dos castelistas.

Legislativo, bem como proceder a intervenções nos estados, decretar recesso do Congresso, emitir Atos Complementares (AC) e baixar decretos-lei, além de avocar para si competência exclusiva em questões orçamentárias. Por meio do AC-4, em novembro de 1965, foram definidas regras para a criação de partidos políticos, limitados a dois.<sup>32</sup>

No seguinte trecho, Sallum Jr. (1996: 29) apresenta uma constatação a partir dos resultados eleitorais que causaram providências autoritárias quase imediatas:

“[...] eleições de 3 de outubro de 1965 reiteraram uma das tendências mais marcantes do regime populista [anterior]: a crescente autonomização do eleitorado urbano em relação ao controle de um sistema político alicerçado em elites políticas de base rural. [...] Essa tendência manifestara-se antes de 1964, no crescimento paulatino do PTB em relação ao PSD e UDN e na emergência do fenômeno Jânio Quadros. Nas eleições de 1965, apesar das pressões contrárias, repetiu-se a antiga dinâmica, com o PSD aliando-se ao PTB nos estados mais urbanizados, como Minas e Rio de Janeiro [Guanabara], e derrotando os ‘revolucionários de 64’, doutrinariamente vinculados à UDN”.

À sustentação do governo militar interessava o voto de eleitores do interior – onde a prática clientelista sempre se revelou, na história política

---

<sup>32</sup> A Aliança Renovadora Nacional (Arena), que surgiu com ampla maioria no Congresso, se tornou o partido oficial, situacionista, enquanto à oposição coube o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Neste trabalho não é mister discutir exaustivamente a formação do novo sistema partidário. O que importa é esquadrihar elementos e mecanismos que levaram a uma alta concentração do poder decisório com implicações essenciais sobre as relações intergovernamentais. O bipartidarismo teve o intuito de facilitar ao regime o controle dos políticos profissionais ligados ou ao partido nitidamente governista ou a uma oposição mais tranqüila e fácil de ser monitorada, num ambiente em que cresceram as “tensões [...] entre as velhas lideranças civis e a cúpula militar-tecnocrática” (LAMOUNIER e MENEGUELLO, 1986: 63), as quais também estremeceram a relação entre os dois grupos preponderantes nas Forças Armadas, os moderados (cuja facção principal era denominada grupo de Sorbonne no qual se inseria o presidente Castello Branco) e a Linha Dura. Os sorbonistas, cujo líder principal nos três primeiros anos do regime era o presidente militar general Castello Branco, era um movimento nas Forças Armadas que teve premência nas articulações para o golpe de 1964. Com sua morte, esta corrente favorável à abertura política já nos primeiros anos de governo militar passa a ser denominada de castellistas. Sobre em que contexto se constituiu o grupo dos sorbonistas e também sobre a relação entre esses e a corrente da Linha Dura entre 1964 e 1968, ver, por exemplo, Stepan (1971: 213-266).

brasileira, a grande propulsora de candidaturas por meio do uso dos recursos e aparato administrativo dos governos estaduais. A crescente urbanização tornou deveras mais complexa a sociedade em decorrência do padrão de acumulação de capital calcado na progressiva industrialização, sobretudo àquela época do segmento de bens de consumo duráveis. Enquanto nos maiores centros urbanos concentravam-se os movimentos sociais contestadores ao autoritarismo, bem como nesses havia – como exposto na citação acima – uma maior autonomização dos eleitores, em áreas de menor concentração urbana prevaleciam as relações de fidelidade eleitoral às lideranças locais. Dessa forma, nas eleições proporcionais (para deputados federais e estaduais) o voto mais fragmentado (nos grandes centros urbanos) acabavam por ter peso relativo menor diante da maior coesão do voto interiorano. Em contraposição, nas eleições majoritárias (para governadores e prefeitos de capitais) dentro de um bipartidarismo com forte apelo plebiscitário inexistia a possibilidade de fragmentação do voto urbano, permitindo, tanto aos estados com grandes concentrações populacionais como às capitais de estado, maiores chances eleitorais ao partido oposicionista.

No início de 1966, instituiu-se o AI-3 estabelecendo eleições indiretas para governador de estados em 1966 e a nomeação dos prefeitos de capitais de estado pelos respectivos governadores com a anuência das Assembléias Legislativas, e mantendo para todas as demais prefeituras e para quase todo o Poder Legislativo (Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais) eleições diretas. Essas decisões – que reafirmavam a intenção do regime militar de proceder, no momento que achasse conveniente, a sua liberalização – mantiveram, ainda que de forma deveras restrita, um viés democrático ao governo militar.<sup>33</sup> Além dos próprios eventos eminentemente

---

<sup>33</sup> Mesmo tendo sido tomadas medidas drásticas de cunho fortemente autoritário como os Atos Institucionais, a quebra de pacto constitucional e (re)-feitura da ordem constitucional e as mudanças repentinas na legislação eleitoral-partidária, Juan Linz (1977: 233-254) buscou verificar uma ausência de institucionalização política de modo que, a despeito de em última instância o poder estar atrelado ao militarismo, classificou o caso brasileiro, após seus primeiros oito anos, como uma situação autoritária em vez de um regime autoritário. *Grosso modo*, a argumentação de Juan Linz é a de que haveria a necessidade de se “legitimar” e estabilizar determinadas instituições e regras para que se

políticos como as divergências entre grupos militares e entre estes e lideranças civis, o AI-3 se motivou pela constatação já evidente de que as possibilidades de crise institucional se alicerçavam nas mudanças da estrutura social brasileira.

O bipartidarismo trouxe alguma dificuldade adicional ao governo militar à medida que se exigiu coesão partidária num ambiente político com herança pluripartidarista e com divergências marcantes entre lideranças de um mesmo estado ou região. A solução encontrada foi a criação de sublegendas que permitiram a coexistência de grupos políticos outrora “rivais”. Não obstante, mecanismos coercitivos – por meio da obrigatoriedade da fidelidade partidária e do efeito psicológico dos sucessivos atos institucionais e cassações – amenizaram essas divergências dentro de cada partido. Graças a esse modelo bipartidário, o governo federal pôde entregar recursos a elites políticas locais claramente a este alinhadas, de modo a assegurar maiorias legislativas nos âmbitos estadual e federal.

Das eleições de 1966 – as primeiras após o AI-3 – para os governos estaduais, participaram 12 estados.<sup>34</sup> O partido de oposição (MDB) ainda não conseguira se estruturar e, com base na Lei das Inelegibilidades, os dirigentes do poder federal puderam impedir a candidatura de políticos considerados subversivos além de, por meio de cassações de mandatos, alterar a composição de forças nas Assembléias em favor dos candidatos da Arena (ABRUCIO, 1998: 74).

Nos meses finais de 1966, também ocorreram sucessivamente a eleição para a Presidência da República e para o Congresso. Com o quadro renovado de dirigentes e políticos a serem empossados e a avalanche de Atos Institucionais e

---

caracterizasse um regime autoritário. Neste trabalho, utiliza-se a expressão “regime militar” apenas para se remeter ao período entre 1964 e 1985.

<sup>34</sup> Note-se que, pouco antes dessas eleições, foi cassado o governador de São Paulo, Ademar de Barros, sob acusação de corrupção. No entanto, o real motivo dessa cassação teria sido a necessidade de afastamento desse líder estadual importante, que poderia tornar-se um obstáculo a implementação da intenção dos militares em controlar todos os estados.



Complementares, decretos e leis editados e em vigor após dois a três anos do regime militar tornava-se necessária a estruturação e a promulgação de uma nova Constituição federal. No final desse ano, o Executivo federal fez publicar um projeto constitucional – que suscitou protestos tanto na oposição quanto em setores da própria Arena – e promoveu imediata convocação extraordinária do Congresso para discutir e votar essa nova Carta Constitucional. Em janeiro de 1967, sem que a maioria das emendas de parlamentares fosse levada em conta, a Constituição foi promulgada para entrar em vigor na posse do novo presidente, em 15 de março. No interregno janeiro a março o Executivo federal legislou por decretos (CALICCHIO e FLAKSMAN).

Ao largo dos primeiros três anos do governo militar essa série de pressões moldou os rumos do militarismo no poder. E, se num primeiro momento, serviu para dar fluidez às medidas de estabilização e ajustamento econômicos propostas e levadas a cabo pelo governo militar e sua equipe técnica civil, posteriormente facilitou a instituição de um autoritarismo mais severo e sem previsão de pleno restabelecimento das instituições democráticas. Desfigurou-se em definitivo qualquer possibilidade de alusão ao padrão moderador das Forças Armadas brasileiras, tal como se caracterizara o papel dos militares no sistema político brasileiro até então.<sup>35</sup>

Intensos conflitos entre setores da oposição civil (lideranças políticas e estudantis, classe média, setores da Igreja) ao governo militar levaram a Presidência à edição do AI-5 no final de 1968, como um momento inflexivo determinante para as relações de poder no Estado brasileiro durante os dez anos seguintes. Com ela, ficaram reiteradas as autorizações ao presidente, mesmo sem apreciação judicial, a decretar o recesso do Congresso nacional, a promover intervenções nos estados e municípios, a cassar mandatos eletivos e suspender

---

<sup>35</sup> Sobre a mudança de padrão das relações civil-militares e da intervenção militar em questões de segurança nacional e de desenvolvimento econômico, e em transições políticas, ver Alfred Stepan (1971).

direitos políticos. No mesmo dia, por meio do AC-38 foi decretado, sem tempo determinado para sua revogação, o recesso do Congresso.<sup>36</sup>

Já sob vigência do AI-5, nas eleições de 1970 (congressuais) e de 1972 (municipais) a oposição não logrou sucesso: a Arena conseguiu ampla vitória. Além das dificuldades do MDB em se articular, em 1970 as eleições dos senadores foi marcada por intenso uso da máquina administrativa e por procedimentos policiaiscos altamente repressivos.<sup>37</sup>

Nas eleições estaduais de 1970, no entanto, o controle das governadorias foi ainda mais intenso. Era importante para o poder central a consecução e manutenção de governadores alinhados a ele até porque, apesar de todo seu esvaziamento político e, como será apresentado mais à frente, financeiro e administrativo, os dirigentes estaduais continuavam sendo importantes atores no cenário nacional. A escolha dos candidatos deveria ser cuidadosa: os chefes dos Executivos nos estados haveriam de estar concordes não só política quanto administrativamente ao governo federal, assegurando uma gestão afinada com as diretrizes federais – daí a preferência por nomes com perfil antes técnico do que político (ABRUCIO, 1998: 74-78).

Se, num primeiro momento, esses governadores com postura tecnoburocrática cumpriram seu papel, num segundo, acabaram por desagradar às elites regionais por sua pouca permeabilidade a demandas essencialmente políticas.

---

<sup>36</sup> O Congresso somente retomou suas atividades em outubro de 1969 e, por edição da EC-1, foi incorporado ao texto da Constituição dispositivos do AI-5, dando origem ao que se denominou “Constituição de 1969”.

<sup>37</sup> É importante destacar que as eleições para o Senado, sendo majoritárias, criavam o mesmo risco que as eleições para governadores de estado e prefeitos de grandes centros urbanos: a oposição poderia alcançar expressivas votações principalmente nos estados com mais e maiores concentrações urbanas. Daí o empenho do governo Médici (1969-1974) em utilizar mecanismos coercitivos para garantir significativa maioria nessa Casa do Congresso.

Além do controle político e em congruência a ele, foi imperioso ao regime militar sistematizar os procedimentos administrativos em todas as instâncias de governo. O poder central concebia o Estado antes tecnoburocrata que político. As relações entre as esferas governamentais haveriam de ser, antes de tudo, administrativas. No sentido de instrumentalizar essa lógica foi editado o Decreto Lei n. 200,<sup>38</sup> simultaneamente à entrada em vigor da Constituição de 1967.

A objetivação desse propósito passava por dois grandes grupos de procedimentos: 1) o estabelecimento de regras administrativas uniformes em todas as instâncias, até para garantir, na ação dos governos subnacionais, a observância aos pilares estratégicos do Executivo federal e 2) a ação direta nos estados e municípios por meio de órgãos da Administração Direta e Indireta (o que, mesmo sob a alegação de modernização administrativa e cooperação entre os três níveis governamentais, na verdade teve, como principal intento, um maior controle sobre as atividades de instâncias subnacionais).

Várias foram as formas com que essa prática foi sendo implementada, todas elas visando moldar atividades nos governos subnacionais que sofriam falta de autonomia político-decisória e financeira:

a) As administrações estaduais foram instadas a reproduzir a estrutura federal, criando secretarias que correspondiam aos ministérios e agências descentralizadas equivalentes às federais. Embora os técnicos do governo federal buscassem convencer as unidades subnacionais da superioridade desse modelo administrativo, o motivo que as levou a copiá-los foi o fato de que a similaridade entre órgãos abria canais mais fáceis para transferência de recursos União/estados (SALLUM, 1996: 39).

---

<sup>38</sup> O Decreto Lei n. 200 que dispunha sobre a “Organização da Administração Federal [...] e as diretrizes para a Reforma Administrativa [...]” estabeleceu como princípios da administração federal: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle (artigo n. 6). E a descentralização exigia que o planejamento, supervisão, coordenação e controle ficassem sob a égide da “estrutura central”, “normas, critérios, programas e princípios” e serviços responsáveis pela execução seriam obrigados a respeitar (artigo n. 10).

b) A celebração de convênios intergovernamentais entre vários órgãos administrativos buscou implantar a assessoria técnica e a transferência de verbas. Programas estaduais de educação, por exemplo, foram desenvolvidos sob orientação e controle do Ministério da Educação e do Ministério do Planejamento. Os estados e municípios comprometiam-se “a seguir à risca as diretrizes federais”.

c) A expansão dos órgãos da Administração Direta da União, com a criação e ampliação dos escritórios regionais dos ministérios, e o incremento das agências da Administração Indireta levaram a presença maciça da administração federal aos estados e municípios (ABRUCIO, 1998: 71-72).

Tal configuração institucional – Congresso debilitado no seu poder de propor, contrapor e fiscalizar e, em consequência, obstruído um importante canal de influência de antigas lideranças regionais e estaduais no cenário político nacional – condicionou a prevalência decisória e executora do aparelho administrativo do governo federal, em cujas Presidência, ministérios, agências de desenvolvimento regional e empresas estatais se incrustavam as burocracias das grandes corporações privadas, conformando o que Fernando Henrique Cardoso (1974) denominou “anéis burocráticos de pressão”, vias pelas quais se determinou a destinação de vultosos investimentos públicos, na maioria das vezes em detrimento a decisões concertadas com aquelas lideranças políticas.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Em muitos casos, membros da burocracia privada ocupavam cargos de alto e médio escalão na administração pública direta ou indireta, retornando *a posteriori* ao setor privado. *Grosso modo*, esses anéis tratavam-se de “[...] círculos de informação e pressão (portanto, de poder) que se constituem como mecanismo para permitir a articulação entre setores do Estado (inclusive das Forças Armadas) e setores das classes sociais” (CARDOSO, 1974: 208).

## 2. As relações intergovernamentais no plano econômico-fiscal

O esforço de desenvolvimento industrial iniciado na década dos 1950 – com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (1952) – combinado com o emprego protecionista do imposto de importação (até então de pouco valor estratégico) a empresas nacionais e o esforço de desenvolvimento regional (que, com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene – em 1959, tomou rumo mais vigoroso) geraram crescente aumento nas despesas governamentais sem que elas tivessem, como contrapartida, um aumento proporcional das receitas fiscais. Ao contrário, a carga tributária nem mesmo manteve-se nos níveis do início da década dos 1950. Esse déficit, que em 1963 chegou a 4% do PIB, por falta de outros mecanismos de endividamento público era coberto principalmente por emissões de moeda. E a inflação, que em 1950 situou-se em 12% anuais, em 1960 passou a 29% e em rápida e quase geométrica escalada chegou a 74% em 1963, com previsões de 100% para o ano seguinte (VARSAÑO, 1996: 7).

Esse quadro caótico e instável da situação econômico-financeira requereu do governo militar a tomada de importantes providências estabilizadoras, principalmente para conter o déficit público que, na visão dos técnicos do Executivo federal, era o grande responsável pelo quadro inflacionário. O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) buscou reformular o financiamento da economia, até porque a forma inflacionária que vinha sendo utilizada restara inexecutável, tornando obrigatórios ajustes que assegurassem os recursos requeridos pela atuação estatal. Esses ajustes passaram por uma série de medidas, como, entre outras, a criação, em 1965, do Banco Central (Bacen) e do Conselho Monetário Nacional (CMN) e o estabelecimento de poupanças compulsórias como o de Fundo de Garantia sobre Tempo de Serviço (FGTS) (LOPREATO, 1992: 8-10).<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Por meio de vínculo entre o Bacen e o Banco do Brasil, este pôde tomar daquele empréstimos sem limite (pela chamada Conta Movimento). O CMN, por seu lado, tinha poderes para decidir sobre

Outra medida importante foi esvaziar do Congresso o poder de interferir no Orçamento. As emendas orçamentárias – facultadas pela Constituição de 1946 – produzidas pelos deputados nos projetos de lei do Orçamento nacional, pautadas por interesses eleitorais e sem preocupação maior com responsabilidade fiscal, contrapunham-se ao programa de estabilização planejado pelos técnicos do governo federal. Por meio do AI-1 o governo militar tomou providências – corroboradas na Constituição de 1967 – de maneira que “[...] a possibilidade de interferência dos membros do Congresso no processo orçamentário se tornou praticamente nula” (GOMES, 1999: 12). Isso se deu não somente para corrigir distorções ainda possíveis, como também para fortalecer a prevalência do Executivo federal nas matérias orçamentárias: as demandas subnacionais passariam pelo crivo da administração federal.<sup>41</sup>

Acresceram-se outras decisões, nos primeiros dois anos do governo militar, para reduzir o gasto público ou ampliar a receita federal: reduções de subsídios à importação do trigo, petróleo e papel de imprensa, reajuste de tarifas públicas e preços cobrados pelas estatais, corte de 30% nas despesas variáveis do Orçamento e arrocho nos salários do funcionalismo público. E mais: uma Reforma Tributária de Emergência, com revisão de alíquotas, alterações no Imposto de Renda, criação da correção monetária e lançamento das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) para financiamento não inflacionário da dívida pública (LOPREATO, 1981: 47-48).

De fato, com as medidas mais emergenciais, o déficit público diminuiu sensivelmente nos anos subseqüentes: em 1965, 1,86% e, em 1966, 0,21% do PIB, não obstante os níveis inflacionários mantivessem-se altos. Importante notar que nesses anos a esfera estadual acabou por não acompanhar, em sua estrutura

---

ampliações de gastos públicos. Ambos os procedimentos independiam de aprovação pelo Congresso e tornaram-se uma prática recorrente no modelo de financiamento estatal (LOPREATO, 1992: 9).

<sup>41</sup> O AI-1, em seu artigo n. 5, explicitava: “Caberá privativamente ao presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que criem ou aumentem a despesa pública; não serão admitidas, a esses projetos, em qualquer das Casas do Congresso nacional, emendas que aumentem a despesa proposta pelo presidente da República”.

financeira, os procedimentos corretivos do governo federal. Apesar disso, a autonomia dos estados continuou a ser respeitada, podendo as autoridades estaduais, como exemplo, legislar sobre o IVC (Imposto sobre Vendas e Consignações). No entanto, essa dissintonia teve importância capital – e os resultados das eleições de 1965 serviram de alerta – para três constatações pelo regime militar: 1) era imprescindível, além de por políticas, também por razões macroeconômicas, que os governadores estivessem alinhados às diretrizes do regime, 2) precisaria ser ampliada a presença da Administração federal nas instâncias subnacionais (o que foi providenciado pelo Decreto Lei n. 200) e 3) urgia uma ampla reforma tributária com vistas a aumentar tanto a carga tributária como o controle de recursos pelo governo federal.

Uma grande inflexão no plano das relações tributárias intergovernamentais ocorreu um ano após as mudanças na legislação eleitoral-partidária decorrentes dos resultados das eleições de 1965. Ao final de 1966, com o objetivo de instituir um sistema tributário que colocasse nas mãos da União um grande peso nas decisões alocativas dos governos subnacionais, a reforma tributária foi aprovada e, a seguir, incorporada à Constituição de 1967. Foram quatro os objetivos que, oficialmente, a justificaram: 1) prioritariamente, aumentar a carga tributária para cobrir o déficit público, 2) atenuar as desigualdades regionais e individuais de renda, 3) modernizar o sistema, retirando alguns tributos e corrigindo outros que levavam a distorções no sistema produtivo e 4) centralizar as decisões relativas à política econômica e tributária na área federal, sob a justificativa de uniformizar o conjunto (OLIVEIRA, 1995: 17-18).

Efetivamente, essa legislação tirou grande parcela do poder decisório das esferas subnacionais sobre os recursos econômicos disponíveis, aprimorou a sistemática de arrecadação e aumentou a receita tributária em relação ao PIB – vide tabela II – no período do mais vigoroso crescimento do produto interno na história nacional (1968-1973).

**Tabela II – Carga tributária global  
1961-1988 (em % do PIB)**

<b>Ano</b>	<b>Carga</b>	<b>Ano</b>	<b>Carga</b>
1961	16,38	1975	25,22
1962	15,76	1976	25,14
1963	16,05	1977	25,55
1964	17,02	1978	25,00
1965	18,99	1979	24,66
1966	20,95	1980	24,52
1967	20,47	1981	25,25
1968	23,29	1982	26,34
1969	24,87	1983	26,97
1970	25,98	1984	24,34
1971	25,26	1985	24,06
1972	26,01	1986	26,19
1973	25,05	1987	23,77
1974	25,05	1988	22,43

Fonte: Compilado de Afonso et al. (1998: 39)

Observe-se que o objetivo de aumentar a carga tributária se deu “de modo que não só se alcançasse o equilíbrio orçamentário como se dispusesse de recursos que pudessem ser dispensados, através de incentivos fiscais à acumulação de capital, para impulsionar o processo de crescimento econômico”. E que, “ao privilegiar o estímulo ao crescimento acelerado e à acumulação privada – e, portanto, os detentores da riqueza – a reforma praticamente desprezou o objetivo de equidade” (VARSANO, 1996: 9).

Com a reforma, de catorze impostos totais, dez ficaram como competência da União: Impostos de Importação (II), Exportação (IEx), Propriedade Territorial Rural (ITR), Renda (IR), Produtos Industrializados (IPI), Operações Financeiras



(IOF), Transportes e Comunicações (ISTR), Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL), Único sobre Minerais (IUM) e Único sobre Energia Elétrica (IUEE). Aos estados foi retirado o IEx, restando-lhes o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e o de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Aos municípios, retirado o ITR, restaram o sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

Além da predominância numérica, a União reservou para si a competência exclusiva na criação de eventuais novos impostos. A reforma retirou também a prerrogativa, constante na Carta de 1946, de os estados decidirem autonomamente alterações nas alíquotas dos impostos que lhes eram concernentes: estas somente poderiam ser fixadas pelo Senado e com a concordância do presidente – “o que, no período autoritário, era lei” (SALLUM JR., 1996: 37). A avocação a si de alguns impostos (ITR, IOF e IEx) deu à União importantes instrumentos de política econômica.

A alta concentração de impostos no Executivo federal aliada à restrita liberdade legislativo/tributária das unidades subnacionais reduziu a composição tributária delas a partir de recursos próprios. Visando compensar essa perda de receita estadual foram criados o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com transferência de recursos provindos 10% do IPI e 10% do IR para cada qual. 50% do montante desses recursos ficaram vinculados a despesas de capital. Além desse repasse – cuja distribuição era diretamente proporcional à população e inversamente à renda *per capita*, de modo a minimizar as desigualdades – os municípios tiveram direito a 20% do ICM (estadual), sem vinculação específica, com plena liberdade na sua aplicação. Com essa estratégia os municípios encontravam-se mais dependentes do governo federal pelo FPM, ao mesmo tempo em que se lhes foi reduzida a influência dos governos estaduais. Todos os governos subnacionais contaram ainda com parcelas do IUEE e do IULC, cujos recursos seriam obrigatoriamente vinculados a aplicação nesses setores (OLIVEIRA, 1995: 22). O Fundo de

Participação foi criado com o intuito de satisfazer as oligarquias regionais dos estados com base econômica menos dinâmica, de modo a consolidar a garantia do apoio delas aos interesses do governo federal. O fluxo de recursos, em que pese sua parcial vinculação, foi amplo principalmente às unidades com menor capacidade tributária própria. Os estados mais industrializados, graças à progressiva recuperação da atividade econômica nos anos subseqüentes, puderam também ampliar seus gastos com recursos provindos do ICM (LOPREATO, 1992: 11).

Uma vez reduzido o déficit público, um segundo momento, a partir de 1968, consistiu em promover o desenvolvimento econômico com forte investimento público por meio das agências de crédito oficiais e pelas operações de endividamento externo com a intermediação do sistema financeiro nacional em consonância com revigoramento do pacto de poder em torno da grande empresa nacional e internacional.

A equipe técnica que assumiu o controle econômico-financeiro, com o novo presidente militar, Costa e Silva, em 1967, refez o diagnóstico do processo inflacionário ainda existente: de inflação de demanda (controlável por medidas restritivas) para inflação de custos (considerada passível de controle pela retomada do crescimento). A política de estabilização foi substituída por afrouxamento do crédito, dos meios de pagamento, do gasto público, de modo a aproveitar a capacidade ociosa do sistema produtivo. Os estímulos à poupança e à formação de capital passaram a ser amplamente incentivados e recursos cada vez mais volumosos direcionados à acumulação de riqueza. No âmbito do financiamento interno, foram criados inúmeros mecanismos: abatimentos no IR, disponibilização de títulos públicos, incentivos a ações na Bolsa de Valores (Decreto Lei n. 157), cadernetas de poupança. Essa política aumentou em muito os haveres não monetários em relação aos demais haveres financeiros (respectivamente de 92% e 8% em 1964 para 38,5% e 61,5% em 1975) e a relação entre ativos financeiros e o PIB passou de 25,1% para 46,2% no mesmo

período. Incentivos diversos a empresas, como isenções no IR, alterações na sistemática dos balanços contábeis, isenções no Imposto de Importação de bens de capital, isenção do ICM e IPI às exportações de modo a tornar os produtos brasileiros competitivos no exterior contribuíram para que o crescimento do PIB chegasse ao pico de 13,9% em 1973.

Cedo ou tarde essa política de incentivos traria reflexos negativos e geraria sérias dificuldades ao governo federal, também porque a máquina administrativa acabou por crescer proporcionalmente ao crescimento econômico. Usando de suas prerrogativas o Executivo federal logo procurou soluções que lhe permitissem melhorar o perfil orçamentário: diminuiu a participação dos estados e municípios no IUCL (em 1967) e das transferências dos Fundos de Participação de 20% para 12% (em 1968)<sup>42</sup> e envolveu os estados por meio de isenção do ICM às exportações e diminuição de alíquotas desse imposto à importação de equipamentos e máquinas. Essas medidas, unilaterais, diminuíram o fluxo de recursos às administrações subnacionais, notadamente aquelas situadas em regiões onde a capacidade de geração de recursos tributários próprios com o ICM, no caso dos estados, e IPTU e ISS, no caso dos municípios, era diminuta. Além do mais, muitas dessas administrações procuraram copiar, mesmo sem condições adequadas, o modelo federal e reproduzir-lhe o processo de industrialização, e atrair empresas de outras regiões, acabando por enfrentar crescentes dificuldades financeiras e endividamento (OLIVEIRA, 1995: 25-29).

Note-se, no entanto, que os estados precursores do processo de industrialização ao longo do século XX (especialmente o estado de São Paulo)

---

<sup>42</sup> Os 12% se dividiram em 5% para estados, 5% para municípios e os outros 2% destinaram-se ao então recém-criado Fundo Especial (FE) para os estados das regiões Norte e Nordeste. Essa redução das parcelas do IR e do IPI destinadas ao FPEM foi estabelecida pelo AC-40 dentro do marco do AI-5, portanto, dentro do fortalecimento autoritário do Executivo federal que pôde, nesse momento, reduzir recursos econômicos direcionados a atender demandas das regiões Norte e Nordeste. Além da redução dos percentuais dos fundos, as esferas subnacionais ficaram condicionadas a maior obediência a diretrizes do poder central e a complementar com recursos próprios programas em andamento (LOPREATO, 1981: 75-82). Como será visto no próximo capítulo, somente em 1975, sob outras condições políticas e econômicas, há o início de um acréscimo gradativo do percentual desses fundos.

mantiveram – não só pela lógica da reprodução ampliada do capital industrial em torno de áreas previamente capacitadas em termos de mão-de-obra e infraestrutura como pelo pacto de poder com os setores da Grande Empresa – os mais significativos índices de crescimento econômico entre 1968 e 1973.

Uma vez compondo o pacto de dominação os setores da Grande Empresa – situados maiormente nos estados mais industrializados e portanto com economia mais dinâmica – e, ao mesmo tempo, podendo o governo federal gozar de extrema liberdade na utilização dos tributos para a política econômica em torno desse pacto, do ponto de vista da distribuição dos recursos globais, continuou a existir uma concentração econômica nos estados da região Sul e Sudeste, sobretudo São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Durante o ciclo de expansão, que ocorreu no momento mais repressivo do regime, esses estados puderam cobrir boa parte das despesas correntes com arrecadação tributária própria, afastando-os de um questionamento mais incisivo sobre a concentração de poder no Executivo federal (LOPREATO, 1981: 145-146).

A ampla liberdade de definição das alíquotas e isenções dos impostos estaduais para setores tidos como estratégicos para o rápido crescimento econômico e o aumento do número de impostos sob sua competência arrecadadora foram aspectos centrais para o crescimento significativo da participação da União em relação aos estados na receita tributária disponível entre 1965 e 1973 (vide tabela III).

**Tabela III – Participação dos três níveis de governo  
na receita tributária disponível 1960, 1965, 1970-1988  
(após as transferências constitucionais)**

<b>Ano</b>	<b>União</b>	<b>Estados</b>	<b>Municípios</b>
1960	59,5	34,1	6,4
1965	54,8	35,1	10,1
1970	60,8	29,2	10,0
1971	62,8	27,3	9,9
1972	63,8	26,9	9,2
1973	64,5	26,3	9,2
1974	66,4	25,1	8,5
1975	68,0	23,3	8,7
1976	68,1	23,1	8,8
1977	69,1	22,3	8,6
1978	68,1	23,3	8,6
1979	68,0	22,7	9,3
1980	68,2	23,3	8,6
1981	68,4	22,3	9,3
1982	69,0	22,1	8,9
1983	69,8	21,3	8,9
1984	65,8	24,1	10,1
1985	62,7	26,2	11,1
1986	60,9	27,0	12,1
1987	64,1	23,3	12,6
1988	60,1	26,6	13,3

Fonte: Compilado de Afonso et al. (1998: 45)

Guillermo O'Donnell (1973: 89), em sua análise sobre a relação entre os regimes autoritários que emergiram na Argentina e no Brasil na década dos 1960, e a crescente diferenciação social, afirma que “*the exclusion of an activated popular sector can sometimes be achieved with psychological or economic payoffs; otherwise, the exclusion requires the application of strong and systematic coercive measures*” (grifos nossos). O mesmo argumento pode-se aplicar, em certa medida, à situação das relações federativas brasileiras no período compreendido entre o final de 1968 e 1973: a escalada autoritária, com o intenso predomínio do Executivo federal sobre a dinâmica de distribuição de recursos e com o enfraquecimento de forças contestadoras nos universos político-federativo e social, se fez possível num ambiente de retribuição econômica, ainda que concentradora de renda, com fortes conotações simbólicas (de “riqueza, progresso, otimismo”) refreadoras de ímpetos opostos.

Esse raciocínio não exclui e, sim, complementa a questão central desse capítulo: 1) o grande debilitamento do Poder Legislativo na esfera federal e 2) a reduzida capacidade de os governos subnacionais, sobretudo, os grupos políticos estaduais – que foram os maiores perdedores de recursos econômicos e políticos no contexto federativo – darem vazão ao conflito inter-regional e entre níveis de governo, se deveram à utilização recorrente da cassação de direitos políticos, da alteração da legislação eleitoral-partidária e do emprego de severos mecanismos coercitivos pelo governo militar-autoritário.

## **Capítulo III**

### **Competição eleitoral e crise fiscal no federalismo brasileiro entre 1974 e 1988**

## **Introdução**

Após uma década de governos militares, a incapacidade de o regime legitimar-se ficou patente. As reformas econômicas realizadas sob o discurso da modernização começaram a se apresentar insustentáveis com os primeiros sinais de crise econômica internacional e o primeiro choque do petróleo; desnudaram-se os conflitos distributivos, a ameaça comunista se mostrou ausente e “as ações políticas dos sucessivos governos desde 1964, como o periódico uso de atos institucionais, reformulações constitucionais, mudanças das regras eleitorais e os conflitos militares internos, não possibilitaram a institucionalização do regime autoritário” (AGUIRRE e SADDI, 1997: 83).

O cerne desse capítulo situa-se em dois eixos temáticos que se entrelaçam: a competição eleitoral e o desarranjo financeiro entre os níveis de governo, em especial entre os governos federal e estaduais.

O primeiro tópico, que compreende o período entre 1974 e 1982, também se permeia por observações a respeito do projeto político-econômico do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). O segundo tópico, abrangendo o período entre 1982 e 1988, por sua vez, incorpora algumas observações sobre o processo de elaboração constitucional.

### **1. A competição eleitoral, o II PND e as relações econômico-fiscais intergovernamentais (1974-1982)**

As eleições de 1974 constituíram uma importante inflexão no regime militar a partir das quais se iniciou todo um processo de avanços e retrocessos na liberalização política brasileira.



Já no início desse ano, assumiu a Presidência o general Ernesto Geisel, um presidente castalista, facção dentro das Forças Armadas derivada dos sorbonistas, a qual, em contraposição à Linha Dura que ocupou a Presidência anterior durante o período mais repressor do regime, dispôs-se a coordenar um processo de abertura política.

O início do fortalecimento político da oposição ao governo militar se deu justamente nas eleições legislativas de 1974, a despeito do que pretendia e esperava o regime. Como afirma Bolivar Lamounier (1990: 89): “*the Brazilian abertura seems unique [...] it was essentially an opening through elections [...]. Here, a gradual accumulation of pressures was channeled through the electoral process*”.

Esse processo, que levou à ampliação dos direitos políticos (embora não uniforme e constante, e sim com vários sobressaltos) até a primeira metade dos anos 1980, começou por meio de uma estratégia do governo Geisel de obter maior legitimidade do regime militar pela via eleitoral. Com isso, firmar-se-iam as bases institucionalizadas para a condução de um cronograma para a abertura diante do começo do declínio de um ciclo de crescimento econômico vigoroso, o “milagre brasileiro”. Não obstante, Lamounier e Meneguello (1986: 67) apontam dois fatores fundamentais para as dificuldades de legitimação do regime pela competição eleitoral:

“Em primeiro lugar, esse regime filiava-se claramente à tradição burocrática e impessoal do Exército, reforçando-a, aliás, de maneira acentuada, a fim de impedir dissensões populistas ou nacionalistas no meio militar. É indiscutível que recebeu considerável apoio no período do ‘milagre brasileiro’ (1967-1973), mas esse apoio estava sujeito [...] aos riscos da instabilidade e da frustração posterior que são inerentes a toda tentativa de legitimar-se apenas por meio do desempenho econômico. Em segundo lugar, a base demográfica da competição eleitoral, na segunda metade dos anos sessenta, tornara-se muitíssimo

mais favorável a partidos urbanos de oposição do que a vigente em 1945 ou mesmo nos anos cinquenta”.

A significativa perda relativa da presença do partido governista no Congresso (ainda que a Arena mantivesse a maioria em ambas as Câmaras) resultou em dificuldades ao governo Geisel em dar seguimento ao projeto de abertura desejado.

Como argumenta Lamounier (1990: 92), a oposição diante de seus avanços criou uma certa institucionalidade partidária por meio da qual optou pela competição eleitoral e por um processo negociado com as lideranças do regime de modo a evitar retrocessos significativos no curso das transformações.

O trauma do período mais repressor compatibilizava-se com essa opção de não obstruir sistematicamente a competição eleitoral nos termos em que o *front* do regime estabelecia. Esse trauma relacionava-se às cassações e às perdas maciças de direitos políticos que condicionaram as esmagadoras derrotas nas eleições de 1966 e 1970, a ponto de expressões como “autodissolução”, “implosão” e “fim do MDB” serem recorrentes na imprensa e no interior do partido (KINZO, 1993).

Como apresenta Fernando Abrucio (1998: 84-85), o regime militar teve nos governadores de estado “alvos preferenciais” para levar adiante as pretensões de liberalização política controlada, uma vez que eles eram um importante elo entre o governo militar, e a classe política e os grupos econômicos regionais. Frente a essa constatação, os governadores deveriam ser “fiéis aliados” ao regime. As lideranças arenistas regionais, em virtude da ameaça de crescimento oposicionista, se proveram de meios políticos adicionais para negociar maiores somas de recursos econômicos sem, no entanto, requerer ou implicar no restabelecimento da ampla autonomia político-decisória dos estados.

Nas eleições de 1976, para prefeitos, vereadores e parte do Senado, a oposição aumentou mais uma vez sua área de influência, principalmente em grandes e medianos centros urbanos – acima de meio milhão de habitantes – onde passou a ocupar a maioria das prefeituras (67% delas) (ABRUCIO, 1998: 88).

Esse movimento crescente da oposição, lastreado pelas votações significativas em áreas de maior contingente populacional e reforçado pelo processo de urbanização que se incrementou, como já se destacou no capítulo precedente, com a própria política econômica adotada na primeira década do regime, tornou ainda mais preocupantes as eleições diretas de 1978 para governador, deputados estaduais e federais, e o Senado. Lançou-se mão de uma nova estratégia de condução da abertura, a EC-8 que se convencionou denominar como o “Pacote de abril de 1977”,<sup>43</sup> outro ponto de inflexão do regime militar com o intuito de controlar o cronograma de liberalização.

Essa emenda, em linhas gerais, além de ter mantido as eleições indiretas para governadores, ampliou a composição do Colégio Eleitoral que os indicava, agregando a participação dos municípios. Isso impossibilitou, por exemplo, que nos estados do Rio Grande do Sul e São Paulo, a oposição vencesse, uma vez que as municipalidades de pequeno porte eram majoritariamente administradas por arenistas. Ademais, surgiram os “senadores biônicos”, indicados pelo mesmo Colégio Eleitoral e que correspondiam a um terço das cadeiras do Senado. Para se evitar constrangimentos na Câmara dos Deputados, introduziram-se dois mecanismos. Um primeiro dizia respeito ao cálculo de cadeiras para cada estado com base no número de eleitores e não mais no do contingente populacional. Ampliaram-se as distorções de representação nessa Câmara,<sup>44</sup> ou seja, favoreceu-se ainda mais a histórica super-representação da grande maioria dos estados do

---

<sup>43</sup> Esse “pacote” foi imposto pelo comando do regime após decretar recesso parlamentar sob as prerrogativas do Ato Complementar 102, inscrito no AI-5. Para maior detalhamento das medidas introduzidas pelo regime na dinâmica eleitoral e partidária entre 1974 e 1982, ver, por exemplo, Bolívar Lamounier (1985: 132-133) e Fernando Abrucio (1998: 89).

<sup>44</sup> No ano de 1977, também surgiu o estado do Mato Grosso do Sul, como desmembramento do estado de Mato Grosso.

Norte, Nordeste e Centro-Oeste, tendentes a sustentar o Executivo federal devido à maior dependência deles em relação aos recursos de transferências intergovernamentais originárias da União.<sup>45</sup> O segundo mecanismo se referiu à redução do *quorum* para aprovação de Emendas Constitucionais de dois terços para maioria simples, precavendo-se o regime diante da possibilidade de eleição de um número significativo de representantes da oposição de modo a 1) evitar um efetivo bloqueio – por meio da posição plebiscitária em que estavam envoltas as decisões – do Legislativo ao Executivo federal ou a 2) trazer a necessidade de medidas mais severas, podendo amplificar o eco das vozes oposicionistas ou a 3) aumentar o poder de barganha política das elites regionais que sustentavam o governo.

As medidas tomadas resultaram no preenchimento de vagas para o Senado e a Câmara dos Deputados majoritariamente pelo partido governista. Excetuando-se o estado do Rio de Janeiro, todos os demais compuseram Colégios Eleitorais favoráveis ao partido de suporte ao regime. Àquelas alturas, no entanto, o controle da liberalização se tornava ainda mais complexo devido ao agravamento dos conflitos e tensões na própria Arena. A eleição de Paulo Maluf no estado de São Paulo ocorreu apesar da preferência do governo federal por Laudo Natel. A indicação de Maluf pela Arena decorreu da “brecha aberta pelas disputas intestinas à (*sic*) Arena de São Paulo e [da] desarticulação política ocorrida no poder central, durante a passagem de comando do presidente Geisel para seu sucessor, Figueiredo” (SALLUM JR., 1996: 43).

O processo de liberalização pelo alto, ou seja, com o controle da legislação eleitoral pela cúpula do regime continuou com uma série de novas medidas, incorporadas por meio de ECs. Já extinto o AI-5 em 1978, institui-se uma reforma partidária no final de 1979. Com essa legislação, retornou-se ao

---

<sup>45</sup> Para um histórico da super-representação – na Câmara de Deputados – dos estados com menor contingente populacional e mais dependentes dos recursos do governo federal, ver, por exemplo, Heládio Leme (1992: 31-35).

pluripartidarismo, e se exigiu que novos partidos só poderiam funcionar depois de comprovada a implantação organizacional deles nos estados e municípios (LAMOUNIER e MENEGUELLO, 1986: 73-74).

O intento desse primeiro conjunto de medidas era desarticular o MDB, permitindo que algumas de suas principais correntes se separassem em novas legendas partidárias, fragmentando a oposição, enquanto se processava a abertura política. David Fleischer (1981: 202), no entanto, apontava também uma desarticulação do próprio partido governista: “é do conhecimento geral que as várias facções articuladas em torno dos ex-partidos têm causado transtornos e instabilidade nas várias Arenas (*sic*) estaduais, e que se for criado o Arenão (*sic*), tais problemas vão persistir”.

Nesse novo ambiente, o MDB transformou-se no PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). A manutenção da sigla visava manter a associação do eleitorado com o partido. A Arena se tornou o PDS (Partido Democrático Social), uma nova sigla para tentar dissociá-la da imagem negativa do regime.

Posteriormente, as EC-14 e 15 levaram respectivamente 1) ao adiamento do pleito municipal, de 1980 para 1982, para que ocorresse em concomitância com as eleições aos cargos de governador, deputados estadual, federal e senador, e 2) à eleição direta para governadores de estado.

A primeira delas teve um sentido de conjugar os esforços de distribuição de recursos (patronagem) do governo federal para os municípios nas eleições de 1982, criando ou mantendo lealdades que alavancassem o apoio ao partido governista para as eleições majoritárias e proporcionais. O governo militar, dessa forma, contribuiria na mediação entre elites locais e regionais com vistas aos ganhos eleitorais.

Em novembro de 1981, para reafirmar o controle do processo, o governo Figueiredo (1979-1984)<sup>46</sup> lançou outro pacote eleitoral instituindo a vinculação do voto, a proibição de alianças partidárias e a obrigação de os partidos concorrerem a todos os cargos.<sup>47</sup>

Um último pacote de medidas pré-eleitorais ocorreu em 1982 por meio da EC-22 cujas alterações principais foram: 1) acentuou-se a desproporção entre voto e representação para os estados brasileiros, favorecendo ainda mais a maioria dos estados do Nordeste, Norte e Centro-Oeste, e reforçando a expectativa de o governo federal manter a tendência da década dos 1970 em que os estados dessas regiões apoiaram-no maciçamente; 2) nivelou-se em seis o número de delegados por estado (indicados pelo partido majoritário nas Assembleias Legislativas) para a composição do Colégio Eleitoral que definiria o novo presidente da República, em oposição ao cálculo anterior em que esse número variava de acordo com o contingente populacional de cada estado. Dessa forma, os menores estados teriam um enorme peso; inversamente, a influência dos três estados mais populosos, concentrados na região Sudeste e com fortes laços com os partidos de oposição emergentes, seria consideravelmente diminuída<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> O sentido de “reafirmar o controle do processo” tem suas raízes na renúncia do chefe do Gabinete Civil, general Golbery Couto e Silva, um dos principais ideólogos das Forças Armadas alinhado com o grupo dos castelistas que já não prevaleciam no governo João Batista Figueiredo. Golbery teve um papel determinante na reestruturação profissional das Forças Armadas durante os anos 1950 e 1960, bem como se destacou na liderança, celebrada pela dupla Geisel-Golbery, do processo de abertura política até o momento de sua renúncia. Para uma análise sobre a nova profissionalização das Forças Armadas e o papel de Golbery no processo, ver, por exemplo, Alfred Stepan (1977: 53-59). Para uma narrativa dos fatos que levaram à renúncia, ver, por exemplo, Brasílio Sallum Jr. (1996: 43, nota 10).

<sup>47</sup> Essa vinculação significava que o voto só seria validado se o eleitor escolhesse candidatos do mesmo partido para todos os cargos em disputa nas eleições de 1982. Com o surgimento de quatro outros partidos, além do PMDB, que também tinham um discurso anti-regime, essas três medidas visavam enfraquecer as siglas partidárias de oposição que não poderiam se coligar e necessitariam contar com quadros políticos para indicação de candidatos a todos os cargos. Apenas o Partido Popular (PP) acabou por se desfazer diante desses novos entraves legais e a maioria de seus membros migrou para o PMDB.

<sup>48</sup> O território de Rondônia torna-se estado por lei complementar de dezembro de 1981. Tratou-se de mais uma estratégia da Presidência para garantir maioria no futuro Congresso e no Colégio Eleitoral.

Do ponto de vista das relações fiscais entre os estados e a União, o período compreendido entre 1974 e 1982, assistiu a alterações na distribuição dos recursos tributários as quais se coadunam com o ambiente de abertura política e com as estratégias do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

A alteração mais significativa coube ao aumento gradativo das alíquotas dos principais fundos constitucionais de transferência intergovernamentais, Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE) que passaram, cada qual, de 5% em 1975 a 10,5% em 1982. Trataram-se da EC-5/1975 e depois da EC-17/1980 que atingiram significativamente aqueles estados mais dependentes dos recursos do governo federal, uma vez que tinham baixíssima arrecadação tributária própria. Como enumera Francisco Lopreato (1992: 24), outras medidas, além dessa que teve um caráter gradualista foram levadas a cabo no sentido de atender às necessidades de recompor e manter uma base de sustentação política:

*“[...] a criação de uma reserva especial para as regiões Norte e Nordeste, contando com 10% dos recursos do FPE, nos exercícios de 1976 e 1977, e 20% em 1978 [período em que ocorreram 1) as eleições municipais em 1976 e 2) as eleições para o Senado, Câmara de Deputados, Assembléias Legislativas e indicação dos governadores pelos Colégios Eleitorais ampliados em 1978]; a assunção pelo governo federal dos valores dos créditos do ICM [Imposto sobre Circulação de Mercadorias] existentes em empresas localizadas nos estados do Norte e Nordeste; a transferência de 50% dos incentivos do ICM para a área do IPI, com a União assumindo esses encargos a partir de janeiro de 1977; e a transferência para a União dos gastos a cargo dos estados (50%) com o crédito-prêmio do ICM concedido às exportações de manufaturados.”*

Não obstante, o governo federal preservou seu alto poder de manipular o sistema tributário, criando novos impostos e contribuições, alterando as alíquotas e as bases de cálculo dos já existentes, regulando os incentivos fiscais sobre tributos próprios ou de outros níveis de governo (LOPREATO, 1992:24); enfim,

manteve-se o padrão de o governo federal responder em grande medida pelas definições de alocação e distribuição dos recursos tributários. Isso significa reafirmar que não houve ganhos significativos de autonomia pelos governos sub-nacionais.

Dessa feita, entre 1976 e 1983, o total das transferências tributárias constitucionais a estados e municípios muito pouco oscilou, encontrando-se na faixa entre 8,5 e 9,5% da receita tributária federal (VARSANO, 1996: 10). A própria receita tributária disponível da União manteve-se acima de 68% de 1975 a 1983, e em nível superior a toda a primeira década do regime militar (vide tabela III), sem, contudo haver grandes oscilações na carga tributária global, que esteve acima de 25% ao longo do período, exceto nos anos 1979 e 1980 em que houve uma ligeira redução em consonância com o esgotamento do padrão de financiamento do Estado brasileiro, sob a influência imediata e negativa do segundo choque do petróleo e do crescimento dos juros internacionais (vide tabela II).

A despeito de os números apresentarem a vigorosa manutenção ou mesmo o crescimento da participação do governo federal sobre o bolo tributário nacional, como expõe Abrucio (1998: 86) baseando-se em Afonso (1989: 22), durante os anos de 1976 e 1982, as transferências negociadas (não constitucionais) aumentaram em 208%, sobretudo para os estados das regiões Norte e Nordeste.

O padrão de acumulação de capital dos anos do “milagre brasileiro” (1968-1973) se sustentou na imbricação (alianças) entre Estado, iniciativa privada nacional e internacional e entrou em processo de exaustão com o choque do petróleo de 1973 e com a conseqüente pressão sobre o balanço de pagamentos. Tratou esse período, *grosso modo*, de intensificar a internacionalização da economia brasileira e focalizar, como já ocorrera em menor escala no governo de



Juscelino Kubitschek no final dos anos 1950, na expansão da indústria de bens de consumo duráveis.

O II PND (1974-1979) dispôs-se a casar os processos de liberalização política e de empreendimento da “etapa final” da industrialização tardia brasileira por meio de maciça substituição de importações, com grande preponderância estatal. O sistema de alianças anterior sofreu alterações de modo que o Estado viu-se diante da necessidade de conciliar novos e antigos interesses. Por um lado, o investimento direto internacional no país decaiu em virtude do cenário de crise mundial, e a acumulação de capital pelo setor privado nacional fora insuficiente para gerar as condições para um novo ciclo de expansão. Por outro, tornou-se fundamental ao governo federal utilizar-se do Plano para controlar a liberalização política, demandando uma desconcentração de recursos do eixo Rio-São Paulo para antigas oligarquias regionais que ficaram isoladas do surto expansionista e de industrialização anterior e que eram imprescindíveis para a sustentação do poder central naquele momento.<sup>49</sup> Além disso, é importante apontar a incapacidade desses grupos regionais de alavancar recursos próprios para essa nova fase de desenvolvimento que o governo federal pretendia conduzir. Nesse sentido, sob três fatores – abertura política controlada, participação descendente do setor privado nacional e internacional, e oligarquias regionais desprovidas dos meios financeiros – o governo federal teve de financiar o Plano às custas do endividamento interno (sobretudo pelo sistema financeiro oficial) e externo principalmente das empresas estatais.<sup>50</sup>

Assistiu-se ao espraiamento dos setores de telecomunicações, de energia elétrica, extrativista mineral, petroquímico, entre outros que davam suporte ou se referiam à indústria de bens de capital, dentro da retomada da política de

---

<sup>49</sup> A relação íntima entre essas oligarquias e a distribuição de recursos se consubstanciou no grande peso político relativo delas no nível de representação política nacional e na sustentação do poder federal em outros níveis de governo.

<sup>50</sup> Para um estudo detalhado do II Plano Nacional de Desenvolvimento e suas racionalidades política e econômica com ênfase num quadro analítico sobre a legitimidade do e a dominação pelo Estado dos processos políticos e econômicos no período, ver, por exemplo, Basília Aguirre e Fabiana Saddi (1997: 78-98).

substituição de importações sob o discurso 1) da crescente universalização dos bens públicos e 2) do cumprimento definitivo da modernização industrial brasileira. Não obstante, a matriz energética manteve-se quase intocada e, com isso, altamente sensível às variações internacionais do preço do petróleo, o que, somado à crise dos juros internacionais,<sup>51</sup> acabou por sepultar o Plano no final dos anos 1970 e começo dos 1980.

Portanto, do ponto de vista de planejamento fiscal e econômico, o governo federal por pressão das circunstâncias políticas e econômicas que eclodiram durante a liberalização, objetivou promover uma desconcentração de recursos para regiões que não participaram ativamente do pacto de poder sustentador do rápido crescimento entre os anos 1968 e 1973.

Observa-se que entre 1975 e 1980, período em que vigorou a maior parte do II PND, sentiram-se efeitos diferenciadores entre as economias regionais: houve um crescimento da participação do PIB das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (que já vinha numa posição ascendente desde 1970) e uma pequena retração da participação do PIB das regiões Sul e Sudeste no todo do produto nacional (vide tabela IV). É necessário destacar que há diferenciações intra-regionais importantes. No Sudeste, o declínio se deveu ao eixo Rio-São Paulo, pois a participação mineira e capixaba – onde justamente se expandiram atividades extrativistas, a produção de derivados de minério e a infra-estrutura de escoamento dessa produção para o mercado externo – no PIB nacional sofreu um aumento.

---

<sup>51</sup> Para um estudo da época sobre a crise monetária internacional a partir de 1979 e em seus primeiros anos, bem como para uma análise das consequências dessa crise sobre as economias nacionais, ver, por exemplo, Marcelo Abreu e Winston Fritsch (1983: 17-38) e André Lara Resende (1983: 41-54).

**Tabela IV – Participação do PIB regional e estadual no PIB nacional 1970, 1975, 1980 e 1985 (valores expressos em %) (valores atribuídos a partir do dólar médio de 1992)**

	Ano			
	1970	1975	1980	1985
<b>BRASIL</b>	<b>117.391.162</b>	<b>188.317.700</b>	<b>315.181.170</b>	<b>336.890.581</b>
<b>Região/estado ou território</b>				
<b>Norte</b>	<b>2,24</b>	<b>2,22</b>	<b>3,48</b>	<b>4,35</b>
<i>Rondônia</i>	0,10	0,13	0,29	0,53
<i>Acre</i>	0,13	0,08	0,12	0,15
<i>Amazonas</i>	0,71	0,80	1,15	1,42
<i>Roraima</i>	0,03	0,04	0,04	0,07
<i>Pará</i>	1,14	1,10	1,62	1,94
<i>Amapá</i>	0,12	0,06	0,09	0,12
<b>Nordeste</b>	<b>12,01</b>	<b>11,54</b>	<b>12,12</b>	<b>13,83</b>
<i>Maranhão</i>	0,86	0,80	0,87	1,05
<i>Piauí</i>	0,38	0,39	0,38	0,43
<i>Ceará</i>	1,50	1,36	1,52	1,67
<i>R. G. do Norte</i>	0,56	0,62	0,64	0,89
<i>Paraíba</i>	0,74	0,74	0,67	0,71
<i>Pernambuco</i>	2,97	2,73	2,55	2,42
<i>Alagoas</i>	0,71	0,65	0,67	0,72
<i>Sergipe</i>	0,45	0,42	0,39	0,68
<i>Bahia</i>	3,84	3,83	4,42	5,24
<b>Sudeste</b>	<b>65,00</b>	<b>63,68</b>	<b>62,16</b>	<b>59,40</b>
<i>Minas Gerais</i>	8,34	8,85	9,56	9,88
<i>Espírito Santo</i>	1,22	1,11	1,50	1,68
<i>Rio de Janeiro **</i>	16,07	14,66	13,31	12,41
<i>São Paulo</i>	39,36	39,05	37,79	35,43
<b>Sul</b>	<b>17,04</b>	<b>18,27</b>	<b>17,25</b>	<b>17,09</b>
<i>Paraná</i>	5,53	6,56	5,85	6,09
<i>Santa Catarina</i>	2,77	2,92	3,42	3,29
<i>R. G. do Sul</i>	8,73	8,79	7,99	7,71
<b>Centro-Oeste</b>	<b>3,72</b>	<b>4,29</b>	<b>4,99</b>	<b>5,33</b>
<i>Mato G. do Sul</i>	-	0,82*	1,12	1,00
<i>Mato Grosso</i>	1,12	0,40	0,61	0,78
<i>Goiás</i>	1,57	1,79	1,73	1,94
<i>Distrito Federal</i>	1,03	1,29	1,53	1,61

Fonte: Compilado de Lavinias, Magina e Silva (1995: 2) \* Dado se refere a 1977, quando o estado surge como desmembramento do Mato Grosso. \*\* Estado da Guanabara é incorporado ao estado do Rio de Janeiro em 1975. Não está especificado pelos autores da tabela se para o Rio de Janeiro em 1970 se soma o PIB do estado da Guanabara.

No Nordeste, o crescimento da participação do PIB regional no produto nacional foi alavancado em grande medida pelo estado da Bahia (os demais estados reduziram a participação ou registraram um aumento pouco expressivo), onde se construiu o complexo petroquímico de Camaçari. No Norte, o estado do Pará, privilegiado à época com investimentos na área de mineração, o território de Rondônia, em que houve importante fluxo migratório dirigido pelo governo federal sobretudo na segunda metade dos anos 1970, e o estado do Amazonas, com o crescimento da exploração florestal e da economia agropecuária, apresentaram os principais índices para o crescimento da participação regional no PIB brasileiro entre 1975 e 1980.

Desde a segunda metade dos anos 1970, o financiamento das atividades estaduais descolou-se do orçamento fiscal à medida que se optou por injetar recursos de bancos oficiais federais e estaduais e por meio de endividamento externo sem quaisquer garantias futuras de se obter receitas adequadas para honrar esses compromissos tanto pela estrutura fiscal e como pelas empresas dos estados.

Nesse processo, ressalta-se o controle ambíguo do governo federal sobre o endividamento interno dos estados. Por um lado, criaram-se, mediante as resoluções 62 e 93 do Senado respectivamente em 1975 e 1976, limites para a formação de dívida. Por outro, havia a possibilidade de se extrapolar esses limites por meio da vinculação dos créditos a “empreendimentos viáveis e compatíveis com os objetivos e os planos nacionais de desenvolvimento, ou ainda, em casos de excepcional necessidade e urgência”. Via de regra, a questão do endividamento estadual restringiu-se mais à manutenção do controle das variáveis políticas do processo de liberalização impetrado pelo governo federal do que à acuidade técnica (LOPREATO, 1992: 30 e 32).

Os bancos estaduais, ademais das agências financiadoras do governo federal, já na segunda metade dos anos 1970, serviam como um importante canal de obtenção de recursos pelos estados. Cabe indicar que com dados até 1981, os bancos estaduais se comprometiam com empréstimos ao setor público na média de 63,4% do valor de suas operações, e, retirando-se o Banco do Estado de São Paulo (Banespa) do cálculo, essa média reduzia-se para 49,2% (LOPREATO, 1992: 128).

O endividamento externo estadual, apesar de não ter limites específicos, dependia também da análise de viabilidade e de compatibilidade aos planos de desenvolvimento do governo federal (LOPREATO, 1992: 32). Tomando por base o acúmulo de dívida externa dos estados até 1981 (portanto, já incorporando os primeiros dois anos de crescimento acentuado dos juros internacionais), São Paulo apresentava o maior valor, aproximadamente 35,3% (US\$ 8,04 bilhões) do total (US\$ 22,76 bilhões), e a região Sudeste 80,4% (US\$ 18,29 bilhões) (dados a partir de REZENDE, 1982: 535).

Ademais, a partir de 1980, mudanças no Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM)<sup>52</sup> visaram beneficiar a arrecadação própria principalmente dos estados das regiões Sudeste e Sul à medida que 1) se tratava da principal fonte de receita tributária deles, e 2) o financiamento com poupança externa desses estados sofreu uma baixa considerável com a alta dos juros e o contencioso monetário internacionais a partir de 1979, dificultando inclusive a reciclagem do endividamento externo.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> O ICM, em 1980, teve sua alíquota aumentada em 1% de tal modo que nas regiões Sul e Sudeste passou a ser de 15% e nas demais de 16%. Um acréscimo de 0,5% ao ano na alíquota dessas regiões permitiu a equalização das alíquotas intraestaduais do ICM em 1982 (LOPREATO, 1992: 61).

<sup>53</sup> Paul Singer (1983: 121) afirma que, entre 1976 e 1978, mais de 60% do valor dos empréstimos ao país como um todo eram utilizados para o serviço da dívida externa (juros e amortizações) e que, a partir de 1979 até 1983, a entrada líquida, ou seja, os novos empréstimos menos o serviço da dívida, era nula.

Portanto, o que se afere desse período (1974-1982) em termos das relações entre os agrupamentos políticos estaduais e o governo federal é que em meio aos e decorrente dos avanços e retrocessos do processo de liberalização, a movimentação do governo federal não se caracterizou pelo privilégio unidirecional às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O quadro de relações aqui descritas denota uma complexa rede de fatores. Nem tampouco é possível afirmar categoricamente que os privilégios, controles e ônus foram linearmente distribuídos pelo conjunto dos estados da federação. Se por um lado, *grosso modo*, beneficiaram-se os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste com as transferências negociadas, por outro, a região Sudeste utilizou-se mais amplamente de mecanismos de financiamento externo e interno, os quais permitiram a ela dilatar os gastos públicos de modo dissonante às receitas tributárias, de transferências e das empresas estatais.<sup>54</sup> Trata-se de um quebra-cabeça em que, por fim, o governo federal não deixou de manter (ou até aumentar) sua receita disponível ora para centralizar as decisões alocativas e assegurar lealdades, ora para saldar seus compromissos com o sistema financeiro nacional e internacional.

---

<sup>54</sup> No que concerne a capacidade de gerar receita das empresas estatais, houve um complicador adicional. O governo federal buscou durante o período controlar os reajustes de tarifas e preços como instrumento de controle inflacionário.

## 2. A liberalização política “descontrolada” e o acirramento da crise fiscal nas relações intergovernamentais (1982-1988)

Os resultados das eleições de 1982 apontaram para uma polarização entre PMDB e PDS (vide Tabela V), com ganhos diferenciados de cada parte. Por um lado, o PMDB venceu em dois dos três mais importantes estados, São Paulo e Minas Gerais, e outro partido oposicionista (PDT) ganhou a governadoria do Rio de Janeiro. Por outro, o PDS obteve vitórias em 12 dos 22 estados, o que, somado às cadeiras ocupadas por esse partido no Congresso (Câmara dos Deputados mais Senado), garantiria teoricamente ao governo federal maior controle sobre o Colégio Eleitoral que designaria o próximo presidente.

**Tabela V – Percentual dos cargos eletivos conquistados  
pelo PMDB e pelo PDS nas eleições de 1982**

Cargos eletivos	Partido	
	PMDB	PDS
<b>Governos estaduais</b>	40,9	54,6
<b>Senado</b>	36,0	60,0
<b>Câmara de Deputados</b>	41,8	49,1
<b>Assembléias Legislativas</b>	42,7	50,3

Fonte: Compilado de Kinzo (1993: 31).

No plano político, produziu-se uma diarquia – expressão originalmente atribuída por Juan Linz (1983) para explicar o quadro político brasileiro que se transformava – que diz respeito à clara contraposição de um sistema militar-burocrático a governadores eleitos pelo voto direto e a uma maioria oposicionista na Câmara dos Deputados. A questão central se tratou da constituição de um contraste: “duas pretensões de legitimidade e, até certo ponto, duas estruturas de poder” (LAMOUNIER, 1985: 136).

Cresceu em progressão geométrica a capacidade de as oposições e em particular os governadores, independente da sigla partidária, reivindicarem maior participação nas decisões do governo nacional. O controle do aparato governativo-burocrático por esses governadores, somado à legitimação popular-eleitoral, os beneficiou na busca por recursos políticos e econômicos. Passaram a deter os meios (a distribuição de cargos da administração pública direta e indireta)<sup>55</sup> para que a mediação política (via parlamentares no Congresso) com o governo federal fosse mais favorável a suas posições e necessidades.

Como afirma Sallum Jr. (1996: 48), enquanto os governadores do partido de suporte ao governo militar focalizaram-se na obtenção de recursos econômicos junto à União, os governadores da oposição, notadamente dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, empreenderam o que aqui se alcunha uma “cruzada” com a mobilização das massas urbanas a favor de eleições diretas para a designação do próximo presidente da República, a despeito do que estava estabelecido: eleições presidenciais pelo Colégio Eleitoral.

Os desdobramentos até a assunção de um presidente civil após duas décadas de governos militares são amplamente conhecidos, porém é de fundamental importância destacar a presença dos governadores dos estados nessa transição política.

Rejeitada a proposta de Emenda Constitucional (a Emenda Dante de Oliveira) que instituiria eleições presidenciais por via direta, aos partidos de oposição restou lançar um nome à disputa da sucessão presidencial ainda que por escolha indireta. Esse nome recaiu sobre um governador: Tancredo Neves. Se já seria ele – de per si político hábil e moderado – uma escolha possível, como governador ela se tornou muito mais consistente. Por um lado, porque, até por dever de ofício, seu acesso ao Executivo federal já estava presente – um político,

---

<sup>55</sup> Fernando Abrucio (1998: 95), citando Lawrence Graham (1990: 79), afirma que foram acrescentados 500 mil novos servidores no setor público estadual logo após as eleições de 1982.



mesmo de oposição, “confiável” – e por outro, par inter pares dos demais governadores, o acesso a eles também existia: um nome ideal para ambos os lados da equação do jogo do poder. E era de capital importância o apoio dos demais governadores: afinal, eram quem controlavam o Colégio Eleitoral (delegados das Assembléias Legislativas e as bancadas estaduais do Congresso).

Esse apoio, Tancredo obteve da maioria dos demais governadores até com certa tranquilidade. Os de oposição automaticamente e muitos do PDS porque simplesmente não aceitavam o nome de Paulo Maluf, o candidato situacionista.

Após a vitória de Maluf na Convenção do PDS em 1984, à revelia dos governadores do partido que preferiam a indicação de Mario Andreazza, criou-se o clima ideal para que dissidências levassem à formação de um bloco coeso (no que diz respeito à sucessão presidencial), denominado Aliança Democrática, em torno da candidatura Tancredo Neves. Boa parte dos governadores dissidentes do PDS formaram o PFL (Partido da Frente Liberal) e cuidaram para que as bancadas estaduais no Congresso fechassem posição favorável a essa candidatura, o que por fim consumou a vitória tancredista no início de 1985.<sup>56</sup> Contudo, quem assumiu o poder federal é José Sarney (PMDB), seu vice que havia feito parte das lideranças pedessistas.

As expectativas populares em torno da Nova República eram grandes, porém se frustraram na medida em que os governos federal e estaduais não conseguiram se desvencilhar das condições sócio-econômicas desfavoráveis como o processo inflacionário, os déficits monetário e social.

Ainda assim, os primeiros anos da Nova República assistiram a um domínio eleitoral incontestado do partido presidencial, o PMDB: o partido saiu

---

<sup>56</sup> Como bem apresenta Abrucio (1998: 101): “a transição passou muito mais pela dinâmica da federação do que por negociações partidárias definidoras do conteúdo e da forma do governo que se instalaria”.

fortalecido com as dissidências no PDS e o Plano Cruzado de contenção inflacionária ainda não tinha se esgotado. Nas eleições de 1986, o partido conseguiu eleger quase todos os governadores e a grande maioria dos senadores e deputados federais.

Após algumas migrações partidárias, no início do processo de elaboração de uma nova Constituição, segundo Leme (1992: 87), o PMDB detinha 54,2% das cadeiras no Congresso nacional. Seria esperado que, dada essa maioria absoluta, os trabalhos constituintes ocorressem sem grandes contratempos e que essa enorme prevalência de um partido serviria para ratificar os posicionamentos partidários do próprio PMDB. O que se vislumbrou, no entanto, entre 1987 e a promulgação da Constituição ao final de 1988, foram os lentos processos de tomada de decisões, as dissidências partidárias, os blocos intra-partidários e supra-partidários (como o chamado Centrão que, *grosso modo*, reunia forças de inclinação conservadora, muito influenciada por *lobbies* empresariais e corporativos) que se aglutinavam e se desfaziam de acordo com as matérias em análise.<sup>57</sup>

Durante a Assembléia Nacional Constituinte (ANC), uma constatação aventada por Heládio Leme (1992: 141-142) foi a da sobreposição da dinâmica do regionalismo sobre o da “coesão partidária” no processo de definição do número de representantes políticos de cada estado na Câmara dos Deputados. O peso dos estados do Nordeste, Norte e Centro-Oeste determinou os caminhos da votação e, afora algumas alterações do texto final por meio de emendas, se manteve em boa medida a acentuada “distorção” da representação estadual nessa Câmara. Ou seja, os partidos e sobretudo os maiores (PMDB, PFL e PDS) – excetuando-se o caso dos partidos de esquerda com pouca representatividade na ANC e notoriamente concentrados nos estados com as maiores concentrações urbanas – acabaram, pelas suas clivagens regionais, definindo a “nova”

---

<sup>57</sup> Para um histórico e uma descrição dos processos decisórios da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988), ver, por exemplo, Heládio Leme (1992: 87-117).

distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados, variando de um máximo de 70 (somente o estado de São Paulo) e um mínimo de 8 representantes por estado.

No período entre 1982-1988, de um lado, os estados eram controlados por governadores que detinham um imenso aparato governativo que a estes provinha os meios para a barganha política no âmbito do governo federal. De outro, a legitimidade popular trazia consigo as expectativas e os anseios por melhoras na distribuição de renda e pela retomada do crescimento econômico, o que acabou por pressionar os estados a manter ou aumentar as despesas correntes, dentro da nova dinâmica político-eleitoral em que os mandatos dos chefes dos Executivos estaduais necessitavam do ajuizamento popular pela lógica da competição eleitoral.

Nesse sentido, a disputa por recursos econômicos num ambiente de graves restrições orçamentárias tornou-se mais acentuada. Em decorrência do esgotamento da última fase do padrão nacional-desenvolvimentista – na qual o Estado (sobretudo o governo federal) participou, induziu, se sobre-endividou na tentativa clara de dinamizar as fontes de recursos econômicos com os quais pôde, ainda que com óbices diversos no período da liberalização política controlada, manter lealdades – os governos nacional e subnacionais viram-se na situação de rivalidade uma vez que ambos estavam limitados na capacidade de cobrir suas necessidades de (re)financiamento e teoricamente (no caso do primeiro) de afrouxar os controles.

Com esse quadro, no campo das alterações tributárias, a necessidade de se definir uma política macroeconômica recessiva se contrapôs à de se aumentar a receita tributária. Por um lado, havia que se aumentar o peso da receita fiscal no financiamento dos estados; por outro, a manutenção ou o crescimento da arrecadação contrariava vários setores e atores econômicos nacionais que dependiam dos subsídios governamentais e do financiamento de empresas estatais que “acolhiam” em torno de si boa parte do setor privado nacional.

A álgebra política e econômica tornou-se a partir de 1982 praticamente insolúvel. As pressões por descentralização fiscal criaram eco e como continuidade do que acontecera nos primeiros anos da década dos 1980, em 1984, a alíquota do ICM retomou o crescimento, agora de 16 para 17% e por meio da EC-23 (conhecida como Emenda Passos Porto) encerrou-se o crédito desse imposto sobre operações isentas. Além disso, as alíquotas interestaduais do ICM sofreram alterações redistribuindo receitas com o viés de favorecer, dentro da composição de forças políticas mais alinhadas ao governo federal, estados com menor nível percentual de arrecadação própria, situados maiormente nas regiões Norte e Nordeste. Também no ano de 1984 – num momento de grande envolvimento político em torno da questão sucessória, e como exposto anteriormente, diante das dificuldades de manter controles sobre as governadorias – aprovada à revelia da área econômica e dentro do marco da EC-23, entrou em vigor a medida de ampliação gradativa dos Fundos de Participação de Estados e Municípios. O FPE passou a 12,5% e, em 1985, foi a 14% (LOPREATO, 1992: 61-62, 68).

No período 1983-1984, em que se deterioraram as condições econômicas e políticas – com o agravante do recente choque externo da moratória da dívida mexicana (1983) e a crise política entre oposição, estados e governo federal, sobretudo na questão sucessória – esses aumentos não permitiram, contudo, aos estados fazer frente às perdas com a desaceleração econômica a despeito de se iniciar uma trajetória de redução significativa da participação da União na receita disponível total até 1988, exceto para o ano de 1987 (vide tabela III).

Com a indisponibilidade de gerar receitas adequadas e ainda dependentes da política de juros para saldar os compromissos de dívida interna, alternativamente os estados barganharam rolagem dos montantes devidos, acesso a novos créditos, além de terem interrompido pagamentos aos seus próprios bancos, a empreiteiras, fornecedores e prestadores de serviços (LOPREATO, 1992: 46).

A carga tributária apresentou-se em níveis decrescentes em 1984-1985 e 1987-1988 (vide tabela II), e somente retomou um crescimento considerável e circunstancial (por conta dos efeitos do Plano Cruzado de contenção inflacionária) no ano de 1986, quando, como já explicitado, ocorreram as eleições para governadores e para os representantes na nova Assembléia Constituinte.

O que se observa quanto aos anos pós-1982 é uma intrincada relação entre inúmeras variáveis que conformaram as relações entre níveis de governo, com mais ênfase nesse estudo, entre os governos estaduais e federal. Evidenciou-se uma maior descentralização fiscal a partir de 1984, sobretudo com os aumentos dos fundos de participação e com o aumento da base de cálculo do ICM, ao eliminar o crédito a operações isentas.

Entre 1980 e 1985, continuou-se um lento processo de diminuição da participação dos PIBs da região Sul e Sudeste, e de aumento da participação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste no PIB nacional (vide tabela IV). Com o esgotamento do padrão de acumulação que se deu no final dos anos 1970, os acréscimos percentuais dos recursos dos FPE e FPM tiveram um impacto ainda maior nas regiões mais dependentes da arrecadação dessas transferências constitucionais em relação àquelas cuja principal fonte de receita tributária disponível se encontrava no ICM, imposto altamente influenciado pela conjuntura econômica.

Durante o período de 1982-1988, como é possível observar na tabela VI, a economia das regiões Norte e Nordeste, e em certa medida Centro-Oeste, se mostrava indiscutivelmente mais dependente das transferências correntes intergovernamentais do que as demais regiões. Com a relação entre financiamento produtivo por agências oficiais do governo federal (no caso, o Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e transferências correntes intergovernamentais, constata-se a alta significância

destas para a interpretação da dinâmica do PIB nordestino e nortista (LAVINAS et. al., 1995: 8).

**Tabela VI – Financiamento produtivo e transferências correntes para os estados 1982-1988**  
(valores expressos em US\$ mil médio de 1992)

<b>Regiões</b>	<b>BNDES</b>	<b>BB</b>	<b>Tr.Correntes</b>	<b>Fin./Tr.C.</b>
<b>Norte</b>	3.188.594	1.961.040	4.944.188	1,04
<b>Nordeste</b>	8.948.135	18.346.159	11.052.346	2,47
<b>Sudeste</b>	21.641.125	49.854.764	9.662.955	7,40
<b>Sul</b>	7.402.200	50.268.925	3.033.904	19,01
<b>Centro-Oeste</b>	1.766.219	18.454.023	4.825.046	4,19

Fonte: Compilado de Lavinias (1995: 7)

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BB – Bando do Brasil

Fin. – Financiamento produtivo (BNDES+BB); Tr.C. – Transferências Correntes

Na Constituição de 1988, diante de um Executivo federal enfraquecido na balança de poderes, a temática tributária, se norteou “por uma acomodação de interesses regionais, cuja condição foi ter a União como perdedora” (LEME, 1992: 150).

Duas questões foram de crucial importância para o crescimento das receitas tributárias disponíveis de estados e, sobretudo, municípios. Em primeiro lugar, os governos subnacionais conseguiram aumentar substancialmente a parcela que lhes deveria caber nos Fundos de Participação derivados do IR e do IPI. Os percentuais passaram a 21,5% e 22,5% respectivamente para estados e municípios. Como já explanado, esses fundos favorecem principalmente os governos subnacionais das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Em segundo lugar, a base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), substituto do ICM, foi deveras ampliada, incorporando o campo de incidência dos extintos impostos únicos (IUCL, IUEE e IUM) que eram recolhidos pela União e repassados em parte aos estados e que tinham direcionamento, até o início dos anos 1980, para investimentos públicos nos setores econômicos a que correspondiam. Dessa forma, também se viram em certa medida favorecidos os estados das regiões Sul e Sudeste, num processo de negociação em que as demais regiões estiveram em posição privilegiada (LEME, 1992: 188).

Não obstante, o nível subnacional que ampliou consideravelmente suas receitas tributárias foram os municípios. De um lado, ampliou-se o percentual no respectivo Fundo de Participação, ou seja, aproveitou-se um mecanismo de transferência intergovernamental – criado pela reforma tributária de 1966 – que visou estabelecer um canal de dependência direto entre os Executivos federal e municipal – e, de outro, os municípios passaram a receber vultosas montas de recursos em cotas-parte de dois importantes impostos estaduais (o ICMS e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA) (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – 1988, 2000: artigos 158 e 159).

Com o processo de descentralização que tomou diversos contornos ao longo dos anos 1980,<sup>58</sup> especialmente a partir das eleições de 1982 e com maior intensidade no processo constituinte, emergiu-se um novo padrão de relações intergovernamentais, além, obviamente, de um novo equilíbrio entre Poderes Executivo e Legislativo. Os municípios nos anos 1980 e, sobretudo, a partir da

---

<sup>58</sup> Como apresenta Marcus Melo (1996: 12-13), o conceito de descentralização tomou significados variados a partir da década dos 1970, confluindo em torno do termo tendências e matizes ideológicas antagônicas. Um primeiro *leit motif* da descentralização era a “promoção da democracia direta e do fortalecimento de mecanismos de *accountability*” que na prática teve significado importante nas reformas empreendidas por governos socialistas na Espanha, França e Itália. No caso dos chamados governos neoliberais nos anos 1980, a descentralização das atividades do Estado esteve presente no conteúdo reformista e no “repertório político conservador, que localiza no Governo central o objeto de seu anti-estatismo”.

Constituição de 1988 tornaram-se atores mais autônomos no jogo político e conseguiram obter parcelas significativas da receita global, além de aumentar a receita tributária própria e a liberdade alocativa.

Por fim, o centro do processo constituinte foi a liberdade com que inúmeras questões, novas e antigas, emergiram pelos canais de representação de interesses classistas, empresariais e regionais, cabendo ao Poder Executivo federal um papel de partícipe do jogo político, destituído de prerrogativas que compuseram, com nuances variadas, o clima político dos sucessivos governos militares até o início da década dos 1980. Aprovaram-se medidas favoráveis à transferência de recursos políticos e econômicos aos governos subnacionais, e, efetivamente, da parte do governo federal (estando no centro das articulações a Presidência da República) os maiores esforços se concentraram na manutenção do sistema de governo (o presidencialismo) e no prolongamento do mandato presidencial de quatro para cinco anos, a despeito da crescente necessidade de preservar e até ampliar as receitas fiscais para mitigar os efeitos do colapso financeiro.



### **Considerações finais**

Na primeira parte do primeiro capítulo, buscou-se compreender o ideário federalista, com noções tais como heterogeneidade, diversidade e unidade, assim como observar que mesmo entre as federações há consideráveis distinções no que tange o marco constitucional, os processos decisórios, a espacialização/territorialização da autoridade, as relações de interdependência. O propósito primeiro foi abarcar um leque mais amplo de realidades político-institucionais em detrimento de se seguir um modelo referencial único para se pensar a organização federativa de poder. Complementarmente, procurou-se afastar a idéia de que uma federação seja incompleta ou imperfeita.

Este posicionamento tem raízes na preocupação de Guillermo O'Donnell (1996: 34-51) em evitar perspectivas analíticas sobre consolidação democrática a partir de visões idealizadas de poliarquias de longa data institucionalizadas, como se o caminho a ser trilhado pelas democracias advindas de regimes autoritários ou totalitários fosse o mesmo a que percorreram as antigas democracias representativas européias ou norte-americanas, e que se aquelas não se assemelham a estas há algo de errado que sugere a imperfeição.

No caso das federações, similarmente à discussão promovida por O'Donnell, tachar o Brasil como um caso de incompletude, seja pelo arranjo constitucional seja por características de seu nascedouro distintas em relação a outros casos e especificidades históricos – com freqüência recorrendo-se à federação norte-americana como modelo a ser seguido ou por meio do qual se possa aferir quanto se “desvia” ou se “desviou” desse “modelo ideal” –, não contribui para uma análise realista de que os acúmulos de experiência entre um caso e outro não são convergentes e de que o caminho brasileiro é distinto, como o foi e tem sido o canadense, o alemão, o norte-americano, o espanhol, entre outros.

Certamente, não se deve negar ou ocultar que há sérias desigualdades em termos de inclusão social e econômica, terríveis ocorrências de corrupção e práticas não republicanas (como a forte oligarquização do poder estadual e regional). O Brasil é substancialmente diferente e, portanto, não se trata de afirmar que a federação brasileira ainda demande certos ingredientes básicos que a história de outras federações pudesse apresentar como resposta.

Por fim, a respeito desta primeira parte, cabe (re)afirmar que a principal intenção foi percorrer alguns conceitos, que foram apresentados como temas, oferecendo exemplos de diferentes experiências federativas para instigar novos esforços de compreensão e sistematização de conhecimento relativo a outras conformações político-institucionais do federalismo, bem como do caso brasileiro.

A segunda parte do primeiro capítulo debruçou-se sobre o que se convencionou denominar federalismo fiscal. Basicamente, foram apresentados, ainda que com brevidade, alguns pontos do entrelaçamento entre finanças públicas e federalismo. De mais importante, sob esses aspectos, foi fazer ressalvas sobre a aplicabilidade da excessiva normatização e homogeneização teóricas sugeridos pela teoria do federalismo fiscal. A idéia de provisão de bens públicos por esferas mais ou menos descentralizadas não se atém ao que *de facto* está presente na realidade dos Estados federais. Há determinados *loci* de poder e de autoridade – já instituídos ou em contínuo processo de institucionalização por um marco constitucional ou pela prática político-administrativa – que impedem que as medidas e ações sejam flexibilizadas ao sabor das inúmeras necessidades e demandas sociais e individuais.

Ademais, as tomadas de decisões envolvem debate, tempo e custos. Gerar inúmeras arenas decisórias para atender idiossincrasias locais ou individuais e, ao mesmo tempo, circunscrever os efeitos dessas decisões somente àqueles indivíduos ou agrupamento social os quais as demandaram, significam tornar

impossível atingir consensos e, quanto menos, dispor de recursos para a consecução das políticas públicas demandadas.

Um exemplo da discordância entre a teoria normativa do federalismo fiscal e o ajuizamento das reais condições econômico-fiscais do Estado federal brasileiro diz respeito ao fato de que se entende que o controle monetário e de nível de preços deva pertencer à esfera de governo mais central. Por mais óbvio que isso pareça ser, assistiu-se no Brasil ao reiterado financiamento do setor público estadual pelos seus próprios bancos, com apoio das instituições financeiras nacionais (tais como o Banco do Brasil e o Banco Central), no sentido de cobrir déficits correntes com empréstimos, lançamentos de títulos de curto prazo e emissão de moeda. Ou seja, via de regra, nos anos setenta e mormente nos anos oitenta e início dos noventa, o alto endividamento do setor público não funcionou pela busca de financiamentos em prazos e condições consoantes à possível maturação de investimentos públicos. Na verdade, o que se almejou foi atender às necessidades financeiras imediatas de cobertura dos déficits orçamentários e da rolagem de dívidas já existentes, criando, ao fim, insolvência generalizada e descontrole inflacionário. No entanto, esse é um exemplo de que para a compreensão desse estado de coisas é imperioso que se faça uma análise das tradições e dos processos políticos do sistema federativo brasileiro os quais se relacionam com a tomada de decisão das autoridades monetárias e políticas.<sup>59</sup>

O segundo e terceiro capítulos trataram de dissertar sobre as relações federativas brasileiras, com ênfase nas relações entre governos estaduais e federal, em alguns períodos de importantes inflexões, como foram os acontecimentos nos primeiros dez anos após o Golpe de 1964 e as fases subsequentes até a Constituição de 1988.

---

<sup>59</sup> Para uma análise aprofundada sobre o quadro do sistema financeiro estatal, em particular dos bancos estaduais durante os anos 1970 e 1980, ver, por exemplo, Francisco Lopreato (1992: 122-140).

Em linhas gerais, uma primeira fase consistiu na crescente ameaça à “oposição” (muitas vezes as efetivas ações persecutórias e a cassação de direitos políticos) como a tônica da organização federativa do poder na primeira década do governo militar, notadamente quando, por um lado, se optou por manter eleições diretas para o Poder Legislativo federal e, por outro, se “esmerou” em evitar a existência de uma real oposição. Nesse período, destacaram-se várias reformas, e especialmente de interesse para esse trabalho, a reforma no sistema tributário que permitiu ao governo federal viver um crescente aumento de sua participação na receita tributária disponível.

Adentrou-se, numa segunda fase, compreendida entre os anos 1974 e 1982, em que a “ameaça” da oposição transformou-se no norte para as negociações em torno do governo federal as quais passaram necessariamente pelos interesses regionais conflitantes. Nesse sentido, o governo militar desdobrou-se para forjar, a um só tempo, 1) um novo ciclo econômico expansivo que lhe desse fôlego fiscal e as rédeas do processo de liberalização, 2) a distribuição de recursos de acordo com o cenário político-regional de sustentação e ameaça e 3) a modificação da legislação eleitoral e partidária que fosse favorável à formação de maiorias pelo partido do governo nos centros decisórios estadual e federal.

Por último, a dinâmica federativa passou pela legitimidade popular-eleitoral alcançada em 1982 pelos governadores de estado a qual lhes deu a condição de tornar o Congresso nacional um poder de contestação mais efetivo ao e fortalecido diante do Executivo federal às voltas com o processo sucessório até a assunção de um presidente civil. Nessa fase, esgotaram-se as possibilidades de um novo ciclo vigoroso de crescimento e as demandas sociais e econômicas agravaram o quadro de “descontrole”, uma vez que se fragilizou o pacto de poder com o empresariado e, concomitantemente, os governadores se viram em meio a crescentes pressões por aumentar os gastos públicos dentro da nova dinâmica eleitoral que se vislumbrou. Esse padrão de relações persistiu no processo

constituente à medida que o novo governo civil não se legitimou pelo voto direto e, ao mesmo tempo, teve que, em diversas frentes partidárias, inclusive e principalmente no interior do PMDB, negociar as questões de ordem constitucional. Acabou por prevalecer nesse ambiente uma redução significativa do poder 1) do governo federal diante de outras esferas de governo e 2) do Executivo frente ao Legislativo federal.

A mudança brota do conflito, não é gerada espontaneamente e não advém da prescrição. O conflito é pertencente a qualquer organização de poder e, no caso das federações, ele, em nível de análise macro-institucional, está presente não só na separação de poderes, como na interação entre outros *loci* (esferas de governo) que dispõem de certas parcelas de poder.

Os dois últimos capítulos se pautaram também na busca do entendimento da relação conflituosa entre elites (lideranças) regionais e estaduais, e o governo federal pela obtenção dos recursos econômicos e políticos durante um determinado período repleto de adversidades e de reconfigurações do “equilíbrio de poder”. Uma vez podendo compreender essas dinâmicas federativas do passado brasileiro recente abre-se o caminho para engendrar novos estudos com vistas a entender os processos de mudança mais atuais, e em especial e futuramente as relações entre governos subnacionais e federal sob o marco da nova legislação fiscal (a Lei de Responsabilidade Fiscal) que embora imponha várias restrições ao exercício fiscal das diversas esferas de governo, ainda necessita ser observada no transcurso dos novos mandatos municipais, estaduais e federais.

## **Resumo**

Este trabalho busca, em primeiro lugar, fornecer contribuições ao estudo teórico do federalismo e, apresentando exemplos de diferentes experiências federativas, instigar esforços de sistematização e compreensão de conformações político-institucionais do federalismo. E, em segundo, observando conflitos político-institucionais e econômicos, mostrar idiosincrasias e inflexões no federalismo brasileiro dentro do período de 1964 a 1988.

## Referências Bibliográficas

- ABREU, Marcelo e FRITSCH, Winston. As lições da história: 1929-33 e 1979-198?. In: ARIDA, Pêrsio (org.). *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise*. São Paulo: Paz e Terra, 1983. (Coleção Estudos Brasileiros v. 64)
- ABRUCIO, Fernando L. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: CARNEIRO, José M. B. e HOFMEISTER, Wilhelm (orgs.). *Federalismo no Brasil e na Alemanha*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Debates n. 22)
- \_\_\_\_\_. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política – USP, 1998.
- AFONSO, José R. et al. *Uma análise da carga tributária do Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), agosto de 1998. (Texto para discussão n. 583)
- \_\_\_\_\_. *Evolução das relações intergovernamentais no Brasil entre 1968 e 1988*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1989.
- AGUIRRE, Basília e SADDI, Fabiana. Uma alternativa de interpretação do II PND. *Revista de Economia Política*. São Paulo: Novae, v. 17, n. 4, p. 78-98, outubro-novembro de 1997.

- BEER, Samuel. Federalism and the Nation State: what can be learned from the American experience? In: KNOP, Karen et al. *Rethinking federalism: citizens, markets, and governments in a changing world*. Vancouver: UBC Press, 1995.
- BURGESS, Michael. Federalism and federation: a reappraisal. In: BURGESS, Michael e GAGNON, Alain-G. *Comparative federalism and federation: competing traditions and future developments*. Toronto: University of Toronto Press, 1993.
- BURKETT, Tony. The ambivalent role of the *Bundesrat* in the West German Federation. In: BURGESS, Michael. *Federalism and federation in Western Europe*. London, Sydney and Dover: Croom Helm, 1986.
- CALICCHIO, Vera e FLAKSMAN, Dora. *Atos Institucionais*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getulio Vargas (Cpdoc-FGV). (Verbete Temático). Disponível na internet: [http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes\\_htm/5744\\_1.asp](http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/5744_1.asp)
- CAMARGO, Aspásia. *Federalismo Incompleto*. São Paulo: Instituto Ferdinand Braudel, 1993. (mimeo)
- CARDOSO, Fernando H. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- CECCHERINI, Eleonora. Las relaciones de colaboración entre Estado y comunidades autónomas: algunas consideraciones sobre la experiencia española. *Reforma y Democracia*, n. 16, fevereiro de 2000. Disponível na internet: [www.clad.org.ve/rev16/cecch-es.pdf](http://www.clad.org.ve/rev16/cecch-es.pdf)



COMMITTEE OF MINISTERS DOCUMENTS. Council of Europe, n. 3, abril de 2001. (mimeo)

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA – 1853 – Reforma Promulgada en el 22 de agosto de 1994. Disponível na internet: [www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html](http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html)

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA – 1999. Disponível na internet: [www.filosofia.org/cod/c1999ven.htm#50](http://www.filosofia.org/cod/c1999ven.htm#50)

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – 1988. 9ª edição. São Paulo: Edipro, 2000.

CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA. Disponível na internet: [www.law.cornell.edu/constitution/constitution.overview.html](http://www.law.cornell.edu/constitution/constitution.overview.html)

COURCHENE, Thomas. Federalism and the new economic order: a citizen and process perspective. *Federalism in the Mercosur: the challenges of regional integration*. Porto Alegre: Forum of Federations Conference, junho de 2002. (mimeo)

ELAZAR, Daniel. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

EUROPE WORLD YEARBOOK 1995. London: Europa Publications, 1995.

FLEISCHER, David. A evolução do sistema bipartidário no Brasil. In: FLEISCHER, David (org.). *Os Partidos Políticos no Brasil*. Brasília: Universidade Federal de Brasília (UnB), 1981.

- GAGNON, Alain-G. The political uses of federalism. In BURGESS, Michael e GAGNON, Alain-G (orgs.). *Comparative federalism and federation: competing traditions and future developments*. Toronto: University of Toronto Press, 1993.
- GOMES, José M. *A definição do gasto público: aspectos institucionais e a disputa política*. Dissertação de mestrado. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (Eaesp-FGV), 1999.
- GRAHAM, Lawrence. *The State and policy outcomes in Latin America*. Nova Iorque: Praeger Publishers, 1990.
- KINZO, Maria D'A. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1993. (Série Pesquisas n. 1)
- KYMLICKA, Will. *Politics in the vernacular: nationalism, multiculturalism and citizenship*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2001.
- LAMOUNIER, Bolívar. Brazil: Inequality against Democracy. In: DIAMOND, Larry; LINZ, Juan J. e LIPSET, Seymour (orgs.). *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1990.
- 
- \_\_\_\_\_ e MENEGUELLO, Raquel. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- 
- \_\_\_\_\_. Apontamentos sobre a questão democrática brasileira. In: ROUQUIE, Alan (org.). *Como renascem as democracias*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

LAVINAS, Lena; MAGINA, Manoel A.; e SILVA, Mônica C. e. *Federalismo e regionalização dos recursos públicos*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), abril de 1995. (Texto para discussão n. 369)

LEME, Heládio. *O federalismo na Constituição de 1988: representação política e a distribuição de recursos tributários*. Dissertação de mestrado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 1992.

LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven e Londres: Yale University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. (org.). *Parliamentary versus presidential government*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1992. (Série Oxford Readings in Politics and Government)

\_\_\_\_\_. *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989. (Título do original em inglês: *Democracies*. New Haven e Londres: Yale University Press, 1984.)

LINZ, Juan. *The transition from an authoritarian regime to democracy in Spain: some thoughts for Brazilians*. New Heaven: Yale University, 1983. (mimeo)

\_\_\_\_\_. The future of an authoritarian situation or the institutionalization of an authoritarian regime: the case of Brazil. In: STEPAN, Alfred (org.). *Authoritarian Brazil: origins, policies, and future*. 3ª edição. New Haven e Londres: Yale University Press, 1977. (1ª edição em 1973)

LOPREATO, Francisco. *Crise de financiamento dos governos estaduais (1980-1988)*. Tese de doutoramento. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 1992.

---

\_\_\_\_\_. *Evolução da participação estadual na distribuição institucional de renda*. Dissertação de mestrado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 1981.

MADISON, James. The conformity of the plan to republican principles. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John e MADISON, James. *The federalist*. Paper n. 39, 2000. Disponível na internet: [http://memory.loc.gov/fed/fed\\_39.html](http://memory.loc.gov/fed/fed_39.html)

MALAMUD, Carlos. Los sistemas políticos español y brasileño: un intento de comparación en perspectiva histórica. *Seminário Brasil-Espanha*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) da Fundação Alexandre de Gusmão, abril de 2000. (mimeo)

MCCORMICK, Peter. Could we, should we, reform the Senate and the Supreme Court? *Options Politique*. Montreal: janeiro-fevereiro de 2000. Disponível na internet: [www.irpp.org/po/archive/jan00/mccormic.pdf](http://www.irpp.org/po/archive/jan00/mccormic.pdf)

MELO, Marcus A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.

MONITOR: THE CONSTITUTION UNIT BULLETIN. Londres: School of Public Policy, n. 5, dezembro de 1998.

MORAES, Marcos R. de. *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Pesquisas n. 22)

MORTON, Ted. *Senate envy: why western Canada wants what Australia has*. Calgary: University of Calgary, 2002. (mimeo)

NICOLAU, Jairo. *Sistema eleitoral e reforma política*. Rio de Janeiro: Foglio, 1993.

\_\_\_\_\_. *Sistemas eleitorais comparados: exame da proporcionalidade da representação política e seus determinantes*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), 1991.

OATES, Wallace E. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, v. XXXVII, p. 1120-1149, setembro de 1999.

O'DONNELL, Guillermo. Illusions about consolidation. *Journal of Democracy*. Baltimore: National Endowment for Democracy/John Hopkins University Press, v. 7, n. 2, p. 34-51, abril de 1996.

\_\_\_\_\_. Delegative democracy. *Journal of Democracy*. Baltimore: National Endowment for Democracy/John Hopkins University Press, v. 5, n. 1, p. 55-69, janeiro de 1994.

\_\_\_\_\_. *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: studies in South American politics*.

OLIVEIRA, Fabrício A. *Autoritarismo e crise fiscal no Brasil (1964-1984)*. São Paulo: Hucitec, 1995.

- OLSON, Mancur Jr. The principle of “fiscal equivalence”: the division of responsibilities among different levels of government. *American Economic Review*. Nashville: American Economic Association, v. 59, p. 479-487, maio de 1969.
- REILLY, Ben e REYNOLDS, Andrew (orgs.). *Electoral system design*. 3ª edição. Estocolmo: Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2002. (Série International IDEA handbooks)
- RESENDE, André L. O mercado internacional de crédito. In: ARIDA, Pêrsio (org.). *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise*. São Paulo: Paz e Terra, 1983. (Coleção Estudos Brasileiros v. 64)
- REZENDE, Fernando. Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Instituto de Pesquisa Econômica e Social (Inpes), v. 12, n. 2, p.489-540, agosto de 1982.
- RESNICK, Philip. Toward a multination federalism. In: SEIDLE, Leslie. *Seeking a new Canadian partnership: asymmetrical and confederal options*. Montreal: Institute for Research on Public Policy (IRPP), 1994.
- SABSAY, Daniel. El federalismo argentino: reflexiones luego de la reforma constitucional. In: AGULLA, Juan Carlos. *Ciencias Sociales: presencia y continuidades*. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias, Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología, 1999.

SALLUM JR, Brásilio. Federação, autoritarismo e democratização. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*. São Paulo: Departamento de Sociologia da Universidade Estadual de São Paulo (USP), v. 8, n. 2, p. 27-52, outubro de 1996.

SARTORI, Giovanni. Partidos e sistemas partidários. Rio de Janeiro: Zahar e Universidade Federal de Brasília (UnB), 1982. (Título do original em inglês: *Parties and party systems: a framework analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976)

\_\_\_\_\_. *Representational systems*. Nova Iorque: McMillan and Free Press, 1968. (International Encyclopedia of Social Sciences, v. 13)

SCHULTZE, Rainer-Olaf. Tendências da evolução do federalismo alemão: dez teses. In: CARNEIRO, José M. B. e HOFMEISTER, Wilhelm (orgs.). *Federalismo no Brasil e na Alemanha*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Debates n. 22)

SHAPING CANADA'S FUTURE TOGETHER: PROPOSALS. Ottawa: Ministry of Supply and Services, 1991.

SIMEON, Richard. *Federal-provincial diplomacy: the making of recent policy in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 1972.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, v. 10, n. 3, p. 102-113, 1996.

STEPAN, Alfred. Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. *Dados*, Rio de Janeiro: v. 42, n. 2, p. 196-250, 1999.

\_\_\_\_\_. The new professionalism of internal warfare and military role expansion. In: STEPAN, Alfred (org.). *Authoritarian Brazil: origins, policies, and future*. 3ª edição. New Haven e Londres: Yale University Press, 1977. (1ª edição em 1973)

\_\_\_\_\_. *The military in politics: changing patterns in Brazil*. Princeton: Prince University Press, 1971.

STONE, Bruce. The Recent Evolution of Bicameralism in the Australian States. *Australasian Political Studies Association Annual Conference*. Canberra: Australasian Political Studies Association, October 2000. Disponível na internet: <http://apsa2000.anu.edu.au/confpapers/stone.rtf>

TARLTON, Charles. Symmetry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation. *Journal of Politics*, v. 27, n. 4, novembro de 1965.

TIEBOUT, Charles. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*. Chicago: University of Chicago Press, v. 64, n. 5, p. 416-424, outubro de 1956.

VARSAÑO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), janeiro de 1996. (Texto para discussão n. 405)



WATTS, Ronald. Modelos de reparto federal de poderes. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n. 167, março de 2001. Disponível na internet: [www.unesco.org/issj/rics167/fulltext167spa.pdf](http://www.unesco.org/issj/rics167/fulltext167spa.pdf)

---

\_\_\_\_\_. *Multicultural societies and federalism*. Ottawa: Information Canada, 1970. (Série Studies of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism)