

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ

Presidente
Paulo Gadelha

*Vice-Presidente de Ensino, Informação e
Comunicação*
Nísia Trindade Lima

EDITORA FIOCRUZ

Diretora
Nísia Trindade Lima

Editor Executivo
João Carlos Canossa Mendes

Editores Científicos
Gilberto Hochman
Ricardo Ventura Santos

Conselho Editorial
Ana Lúcia Teles Rabello
Armando de Oliveira Schubach
Carlos E. A. Coimbra Jr.
Gerson Oliveira Penna
Joseli Lannes Vieira
Lígia Vieira da Silva
Maria Cecília de Souza Minayo

EDITORA FGV

Direção-executiva
Marieta de Moraes Ferreira

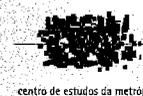
Gerência de vendas
Marcelo Rocha Pontes

Coordenação editorial
Daniel Seidl de Moura
Gabriela Delgado Klam
João Sette Camara

Produção gráfica
Michele Lima dos Santos
Patrícia Ferraz Correa

Democracia, federalismo e centralização no Brasil

MARTA ARRETCHE



Copyright © 2012 Marta Arretche
Direitos desta edição reservados à Editora FGV e à Fundação Oswaldo Cruz/Editora

EDITORA FIOCRUZ
Avenida Brasil, 4036, térreo
Manguinhos
21040-361 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (21) 3882-9039
Fax: (21) 3882-9006
editora@fiocruz.br
www.fiocruz.com.br/editora

EDITORA FGV
Rua Jornalista Orlando Dantas, 37
22231-010 – Rio de Janeiro, RJ – Brasil
Tels.: 0800-021-7777 – (21) 3799-4427
Fax: (21) 3799-4430
editora@fgv.br pedidoseditora@fgv.br
www.fgv.br/editora

Impresso no Brasil | *Printed in Brazil*

Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação do copyright (Lei nº 9.610/98).

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade da autora.

1ª edição – 2012.

Revisão de originais: Maria Fernandes Gonçalves Moreira
Revisão: Fernanda Mello
Projeto gráfico de miolo e capa: Letra e Imagem
Foto da capa: © Bevanward | Dreamstime.com

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN/FGV

Arretche, Marta T. S.
Democracia, federalismo e centralização no Brasil / Marta
Arretche. - Rio de Janeiro : Editora FGV ; Editora Fiocruz, 2012.
232 p.

Inclui bibliografia.
ISBN (FGV) 978-85-225-1231-7
ISBN (Fiocruz) 978-85-7541-298-5

1. Federalismo – Brasil. 2. Descentralização administrativa –
Brasil. I. Fundação Getulio Vargas. II. Título.

CDD – 321.02

FGV-SP / BIBLIOTECA	
Data	N.º da chamada
21.06.13	321(81) A774d
Tombo	C.2
1027/13	

Sumário

<i>Prefácio</i>	7
<i>Introdução</i>	11
<i>Capítulo 1. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995</i>	33
<i>Capítulo 2. O poder de veto das unidades federativas no Brasil: instituições políticas e comportamento parlamentar no pós-1988</i>	77
<i>Capítulo 3. Federalismo, bicameralismo e mudança institucional: explorando correlações e mecanismos</i>	117
<i>Capítulo 4. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia</i>	145
<i>Capítulo 5. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?</i>	173
<i>Referências bibliográficas</i>	203
<i>Notas</i>	217

Introdução

Um dos grandes dilemas dos Estados democráticos modernos diz respeito à autoridade do governo central e, por extensão, aos direitos dos governos subnacionais. A razão é simples. As respostas institucionais a esse dilema têm consequências sobre o funcionamento da democracia e as decisões de governo. Formas de Estado que concentrem excessiva autoridade no governo central ensejam o risco da tirania da maioria, pois esta não encontraria freios institucionais à execução de suas preferências. Ensejam também o risco da instabilidade nas políticas, pois cada governo de maioria teria incentivos e condições para mudar amplamente a legislação, desfazendo políticas anteriores. Por sua vez, formas de Estado que confirmam excessivo poder às unidades subnacionais podem paralisar os governos ao alavancar o veto da minoria. Além disso, conferir autoridade aos governos subnacionais para decidir sobre suas próprias políticas pode implicar desigualdade nos serviços prestados aos cidadãos vivendo em localidades diferentes no interior de um mesmo estado-nação.

O tema divide corações e mentes na tradição da ciência política. Não diz respeito apenas à divisão entre estados unitários e federativos, como sugere Arend Lijphart (1984, 1999), em sua clássica distinção entre o modelo majoritário e consociativo de democracia, segundo a qual estados unitários seriam centralizados, ao passo que estados federativos seriam necessariamente descentralizados. Historicamente, o papel do centro foi uma decisão crucial também para os estados federativos. A Assembleia Constituinte que se reuniu na Filadélfia, no verão de 1787, para dar origem à República Federativa americana, estava dividida com relação à extensão da autoridade do governo central. Ainda que *Os Federalistas* não quisessem repetir o modelo de estado unitário adotado na Europa, divergiam com relação à fórmula a ser adotada para dividir a soberania

entre a União e os estados. Hamilton, cujas posições pró-monárquicas provavelmente reduziram sua influência na Assembleia, temia que o poder dos estados desestabilizasse o governo central e, como secretário do Tesouro, lutou para reverter a decisão da Convenção de 1787 e retirar o poder dos primeiros para taxar e tomar empréstimos. Ainda que Madison tenha se aliado a Jefferson na oposição às políticas centralizadoras de Hamilton, seus escritos maduros, posteriores à sua experiência como secretário de Estado e presidente dos Estados Unidos, atestam uma preferência pelo princípio majoritário, como “o menos imperfeito” entre as alternativas democráticas disponíveis (Dahl, 2001:31ss).

O papel da União e o poder dos estados estiveram no centro das escolhas institucionais da formação do Estado brasileiro. À autonomia das províncias e ao governo central limitado da República Velha, defendidos por Tavares Bastos, sucedeu-se a progressiva concentração de autoridade na União, defendida por Oliveira Viana e contestada por Nestor Duarte.

Contemporaneamente, predomina a interpretação de que as instituições federativas instituídas pela Constituição de 1988 seriam essencialmente problemáticas. A adoção da fórmula federativa seria, em primeiro lugar, artificial, pois a sociedade brasileira não apresenta as clivagens étnicas ou religiosas que justificariam a adoção de um arranjo de tipo consociativo (Lamounier, 1992). Além disso, as regras adotadas para a representação das unidades constituintes na Câmara dos Deputados e no Senado potencializariam os riscos de paralisia decisória, pois minorias regionais teriam a possibilidade de vetar propostas que favorecessem os interesses da maioria (Mainwaring, 1997). As deliberações de um Senado forte, dotado de amplos poderes legislativos, seriam comprometidas pelo poder de barganha de minorias regionais super-representadas (Stepan, 1999). Os partidos nacionais seriam internamente fragmentados pela coesão das bancadas estaduais em torno de seus governadores (Abrucio, 1998). Os presidentes seriam, portanto, obrigados a negociar suas iniciativas de reforma com poderes regionais dotados de capacidade de veto. Dado o poder de veto dos interesses locais nas arenas decisórias federais, negociações distributivas seriam uma das moedas de troca da política brasileira, dado que o *pork barrel*,

via emendas ao orçamento, seria um dos instrumentos centrais empregados pelos presidentes para obter a cooperação dos parlamentares (Pereira e Mueller, 2002).

Além disso, a fórmula adotada no Brasil estaria entre as mais descentralizadas do mundo (Shah, 2006), o que conferiria excessiva autonomia aos governos locais e, por consequência, limitados incentivos para a cooperação horizontal. Relações intergovernamentais predatórias e ausência de coordenação seriam resultado desse federalismo autárquico (Abrucio e Soares, 2001).

Logo, as escolhas feitas em 1988, no que diz respeito à forma de organização do Estado, implicariam um governo central fraco. Essas permitiriam entender grande parte dos problemas de eficiência e efetividade do Estado brasileiro, pois afetariam a formulação e a implementação das políticas públicas. No limite, comprometeriam a sobrevivência da própria democracia, dado que a estabilidade das políticas provocaria a instabilidade do regime (Lamounier, 1992).

As conclusões apresentadas neste livro questionam muitas dessas interpretações. São resultado de um programa de pesquisa que visou testá-las de modo sistemático. No mais, embora cada capítulo possa ser lido separadamente, o livro tem uma unidade teórica e analítica. Tem o objetivo de examinar “se” e “como” Estados federativos produzem efeitos centrífugos sobre a produção de políticas públicas, tomando o caso brasileiro como objeto empírico. Assim, duas dimensões centrais constituem o foco da análise: o poder de veto das unidades constituintes nas arenas decisórias centrais (*shared-rule*) e a autonomia dos governos subnacionais para decidir sobre suas próprias políticas (*self-rule*). A análise da primeira dimensão é feita pelo exame do processo decisório nas duas casas legislativas (a Câmara dos Deputados e o Senado Federal) e está apresentada nos três primeiros capítulos. A segunda dimensão, explorada nos dois últimos capítulos, examina os mecanismos pelos quais a União afeta as políticas dos governos subnacionais.

Em primeiro lugar, a presente investigação parte do pressuposto teórico de que Estados federativos não produzem necessariamente dispersão da autoridade política. Há “variedades de federalismo”, para empregar a expressão de Herbert Obinger, Stephan Leibfried e Francis Castles

(2005) em *Federalism and the Welfare State*. Essa variação depende, de um lado, da distribuição de competências ou autoridade jurisdicional sobre políticas e, de outro, do modo como as instituições federativas interagem com as demais instituições do sistema político. Como propôs Alfred Stepan (1999:211), “é mais útil conceber o federalismo democrático como formando um continuum que vai da alta restrição à ampliação do poder do demos”.

Em segundo lugar, Executivo federal e União não são instituições equivalentes. Isso implica que as relações Executivo-Legislativo não esgotam os fatores institucionais que precisam ser considerados no exame do impacto do federalismo sobre a formulação e implementação de políticas públicas. Em 1987-88, os constituintes poderiam ter combinado um Executivo federal com poder de agenda e recursos para aprovar matérias no Congresso, tal como fartamente demonstrado pela literatura sobre o presidencialismo brasileiro, com limitada autoridade jurisdicional da União. Nesse caso, o governo federal não poderia iniciar legislação em áreas estratégicas de política pública. Seria, portanto, limitado pela impossibilidade constitucional para apresentar proposições legislativas em áreas de política pública sob exclusiva autoridade dos governos subnacionais. Um governo central limitado também poderia ser o resultado de um arranjo institucional que propiciasse diversas oportunidades para que minorias regionais vetassem as políticas de iniciativa do governo federal, tal como prevê a literatura sobre pontos de veto. Por fim, um governo central forte na aprovação de matérias legislativas poderia ser paralisado pela dificuldade de obter a adesão das unidades federativas às políticas aprovadas no Parlamento. Em síntese, as instituições de um Estado federativo não se resumem à barganha entre presidentes e governadores no legislativo. Portanto, uma agenda de pesquisa orientada a interpretar os efeitos do federalismo sobre a produção de políticas públicas deve examinar os efeitos independentes das instituições propriamente federativas, evitando confundi-las com as instituições que regem as relações entre o Executivo e o Legislativo federais.

No plano metodológico, este trabalho adotou a recomendação de King, Keohane e Verba (1994): o exame da inteira variação de um fenômeno é a estratégia mais adequada para testar empiricamente pro-

posições de caráter geral. Refutou, portanto, tanto o método dedutivo quanto a estratégia dos estudos de caso. Por isso, as evidências empíricas coletadas envolvem longas séries históricas e a maior abrangência possível de informações sobre os fenômenos de interesse. Para examinar o poder de veto dos estados na dimensão *shared-rule*, foi observada a tramitação parlamentar de todas as propostas legislativas que afetaram os interesses das unidades constituintes de 1989 a 2009 na Câmara dos Deputados e no Senado. Para examinar a autonomia dos governos subnacionais na dimensão *self-rule*, foram examinadas as políticas e os gastos de todos os governos municipais de 1996 a 2006 em todas as áreas de política que afetam a provisão de serviços sociais aos cidadãos.

Desse trabalho emergiu uma interpretação alternativa às explicações correntes acerca dos mecanismos de operação do Estado federativo brasileiro. Essa, contudo, “traz de volta” leituras sobre o Estado brasileiro que conferiram grande centralidade ao papel ordenador do governo central, presentes nos trabalhos de Wanderley Guilherme dos Santos, Sônia Miriam Draibe, Simon Schwartzman e Eli Diniz, publicados entre o final dos anos 1970 e o início dos anos 1980.

O livro sustenta que, ao longo do século XX, a federação brasileira tornou-se altamente integrada, ainda que cada nível de governo seja dotado de autoridade política própria. O processo de construção do estado nacional operou no sentido da centralização da autoridade política. É verdade que divisões étnicas ou religiosas não têm significado político relevante. Entretanto, a clivagem entre unidades constituintes pobres e ricas está na origem da escolha por um desenho de Estado que permita “manter a União” e evitar riscos disruptivos associados à fórmula majoritária. Garantir o equilíbrio da representação das e nas jurisdições ricas e pobres foi historicamente um componente central do desenho das instituições políticas brasileiras.

Um sentimento partilhado de pertencimento a uma comunidade nacional única justifica que as políticas públicas sejam formuladas sob o princípio normativo de que suas regras devem ser as mesmas para todas as unidades constituintes. Além disso, a desconfiança no compromisso dos governantes locais com o respeito aos direitos dos cidadãos tem

sólidas raízes no imaginário político nacional. Embora motivados por ideais normativos inteiramente distintos, o pensamento autoritário do início do século XX e as correntes progressistas contemporâneas, passando por Vitor Nunes Leal, partilham a preocupação relativa aos riscos de deixar decisões políticas importantes nas mãos dos políticos locais. A bem-sucedida construção da ideia de nação combinada à desconfiança em relação aos políticos locais implicou que, no processo de construção do Estado brasileiro, o princípio de que a União está autorizada a regular e supervisionar as unidades constituintes teve supremacia sobre a defesa da autonomia decisória destas últimas.

Como resultado, a supremacia da União tem raízes sólidas no processo de construção do estado-nação brasileiro. A Constituição de 1988 não foi uma exceção a essa tradição. A despeito de sua decisão em favor da descentralização da *execução* das políticas, os constituintes preservaram ampla autoridade para as iniciativas legislativas da União. O artigo 21, que lista as competências legislativas da União, tem 25 incisos e inclui políticas executadas pelos governos subnacionais. Nessas áreas, tanto a União quanto as unidades constituintes podem iniciar legislação, mas as normas da primeira prevalecem sobre as últimas. O artigo 22 lista as áreas de competência legislativa exclusiva da União, nas quais, portanto, as unidades constituintes estão interdidas de legislar. Tem 29 incisos, incluindo políticas executadas por estados e municípios. O artigo 24 lista as áreas de competência concorrente, em que estados, municípios e a União podem legislar. Tem apenas 16 incisos. O artigo 25 estabelece que os poderes legislativos residuais são dos estados. Entretanto, dada a amplitude jurisdicional da União, esse "resíduo" tende a ser praticamente inexistente. Exceto para a criação de áreas metropolitanas e na segurança pública, nenhuma área de política é de exclusividade legislativa dos estados.

Como consequência, o governo federal pode iniciar legislação em praticamente qualquer área de política, ao passo que os governos subnacionais não têm competências legislativas exclusivas. Em nenhuma área relevante de política pública está a União impedida de propor legislação, o que lhe confere grande capacidade de iniciativa legislativa. Portanto, na Federação brasileira, o governo federal conta com autoridade

regulatória para influir decisivamente na agenda política dos governos subnacionais.

Logo, em vez de um governo federal fraco, paralisado por governos subnacionais com poder de veto, apresentamos aqui evidências de que a União tem ampla competência legislativa. Há mesmo evidências de que, na Federação brasileira, iniciativas dos governos subnacionais podem ser paralisadas até que a regulamentação federal acerca de uma dada matéria seja aprovada.

Em conjunto, esses mecanismos tendem a tornar as arenas decisórias federais – o Executivo e o Congresso – o foco da vida política nacional, deslocando matérias de estrito interesse local para o centro do sistema político.

O caso brasileiro não constitui nenhuma peculiaridade. Na verdade, os estudos comparados revelam que a centralização é uma tendência entre as federações. Mesmo nos Estados Unidos, uma Federação caracterizada pela histórica primazia da autonomia dos estados, a autoridade regulatória da União aumentou significativamente ao longo do século, como demonstraram Paul Pierson e Theda Skocpol em *The Transformation of American Politics. Activist Government and the Rise of Conservatism*.

Federações centralizadas correm, contudo, o risco da "joint-decision trap", expressão empregada por Fritz Scharpf (1988) para caracterizar sistemas políticos em que o centro tem amplos poderes legislativos, mas é paralisado pelo poder de veto dos governos subnacionais.

Este livro apresenta evidências de que os constituintes de 1988 não desenharam instituições políticas que operassem no sentido de produzir *joint decision-traps*. Em primeiro lugar, além de conferir ampla autoridade legislativa à União, não aprovaram regras para o processo decisório que exigem supermaiorias, ou ainda que impliquem uma multiplicidade de pontos de veto para que mudanças legislativas sejam aprovadas. Diferentemente, o Estado federativo brasileiro combina ampla autoridade legislativa para a União com limitadas oportunidades institucionais para o veto dos governos subnacionais.

Matérias que afetam os interesses das unidades constituintes não têm uma tramitação distinta, como é o caso na Alemanha, por exemplo.

Os constituintes adotaram uma das fórmulas mais facilitadoras para mudar a Constituição no leque de opções existentes no mundo. Maiorias de 3/5 em duas sessões de cada casa legislativa, na mesma legislatura, são suficientes para alterar as disposições do contrato original, mesmo em matérias de estrito interesse federativo. As oportunidades de veto à mudança constitucional se restringem a essas duas arenas legislativas. Apenas a título de comparação, na Itália (que é, aliás, um Estado unitário), emendas à constituição que afetem os interesses das regiões requerem necessariamente a aprovação por um referendo. Na verdade, leis federais que regulem as políticas executadas por estados e municípios podem até mesmo surgir via projetos de lei ordinária – com base nas competências privativas da União –, cujas regras de aprovação requerem maioria simples dos parlamentares presentes nas sessões para converter-se em leis. Logo, uma preferência majoritária nas duas casas federais não é paralisada pelo veto da minoria.

Portanto, matérias de interesse federativo não precisam ser decididas em uma multiplicidade de pontos de veto. Não existem arenas adicionais de veto para os governos territoriais além do Congresso (se excluirmos, é claro, o recurso à Corte Suprema). As arenas legislativas centrais podem emendar a Constituição ou aprovar legislação infra-constitucional, mesmo quando essas afetam os interesses dos governos subnacionais. Uma vez aprovada pelo Congresso, qualquer legislação pode entrar em vigor. O jogo legislativo começa e termina no nível federal, mesmo quando afeta os interesses das unidades constituintes. Em outras palavras, as oportunidades para que minorias possam vetar essas iniciativas são de fato bem limitadas.

Em segundo lugar, as iniciativas legislativas do governo federal poderiam ser barradas se as bancadas estaduais no Congresso votassem de modo coeso, em defesa de interesses particularistas, lideradas por seus governadores, vetando reformas de interesse nacional.

Mas as evidências apresentadas aqui não confirmam essa proposição. O comportamento parlamentar nas duas casas é partidário. Na Câmara dos Deputados e no Senado, as bancadas estaduais votam divididas segundo sua posição em relação ao governo. O pertencimento partidário é o principal fator explicativo do comportamento parlamen-

tar das bancadas estaduais na tramitação de matérias que afetem os interesses das unidades constituintes. Essas são negociadas no interior das siglas partidárias. Governadores e prefeitos precisam obter o apoio de seus respectivos partidos para afetar as decisões parlamentares.

Evidência de que o federalismo brasileiro não é vítima de *joint-decision traps* é o fato de que, de 1994 a 2011, foram aprovadas 70 emendas constitucionais no Brasil. Dessas, 28 disseram respeito a matérias de interesse federativo. A taxa anual de emendamento do período é de 4,1. Se medirmos apenas as matérias de exclusivo interesse federativo, a taxa anual seria de 1,6. Matérias de interesse federativo não paralisam o sistema político brasileiro.

Mais significativo, contudo, é que as matérias federativas aprovadas – sejam emendas constitucionais ou legislação ordinária – caracterizaram-se pela imposição de perdas aos governos subnacionais. Afetaram suas receitas bem como sua autonomia decisória para coletar os próprios impostos, executar as próprias políticas e alocar livremente os próprios recursos orçamentários. Em seu conjunto, a expansão da regulação federal reverteu uma das mais reconhecidas vitórias das unidades constituintes na Constituição de 1988, qual seja, a de que esta havia descentralizado receitas, mas não havia descentralizado atribuições para executar políticas públicas.

Na dimensão *self-rule*, a União exerce poderosa influência sobre a agenda e as políticas dos governos subnacionais. Além da legislação aprovada no parlamento, esse poder também é exercido no campo da legislação específica de cada área de política pública, bem como dos poderes de gasto e supervisão do governo federal.

A distinção analítica entre quem regula (*policy decision-making*) e quem executa (*policy-making*) é essencial para examinar a propalada autonomia dos governos subnacionais no Brasil. A interpretação de que estes são excessivamente autônomos está baseada na indistinção conceitual entre *policy-making* e *policy decision-making*. Assume-se que os governos subnacionais têm autonomia sobre suas próprias políticas porque sua execução foi descentralizada e porque governos subnacionais têm uma participação importante na receita e nos gastos nacionais.

O fato é que estas últimas evidências não são condição suficiente para a autonomia decisória. A distinção conceitual entre “quem delibera” e “quem executa” autoriza interpretação distinta acerca dos mecanismos verticais de operação do Estado federativo brasileiro. A regulação federal afeta decisivamente o modo como as políticas descentralizadas são executadas. As regras constitucionais, a autoridade dos ministérios federais para regulamentar e supervisionar as políticas executadas, bem como o poder de gasto da União, são fatores explicativos centrais da agenda dos governos subnacionais.

Argumenta-se que a decisão dos constituintes de 1987-88 de converter os municípios em membros autônomos da Federação representa um poderoso incentivo para o comportamento não cooperativo. De fato, o papel dos governos locais no Brasil é uma peculiaridade no plano internacional, pois na maior parte das federações os municípios são criaturas dos governos estaduais. Além disso, os governos locais no Brasil se tornaram os principais provedores das políticas públicas que mais diretamente atingem o bem-estar dos cidadãos. Saúde básica, educação fundamental, coleta de lixo, transporte público e infraestrutura urbana são predominantemente atribuições municipais.

Os resultados dessa pesquisa revelam que as prioridades de gasto, bem como as políticas implementadas pelos municípios, não apresentam um comportamento errático ou caótico. Diferentemente, obedecem a um padrão previsível, no qual a regulação federal tem papel central. A normatização e supervisão federais bem como o papel redistributivo da União são componentes indispensáveis das dinâmicas políticas locais.

Em primeiro lugar, as transferências constitucionais são a principal fonte de receita da esmagadora maioria dos governos locais. Transferências negociadas têm um papel marginal nos cofres municipais. Logo, negociações particularistas, do tipo *pork barrel*, não devem ter a centralidade que se lhes atribui na vida política brasileira. A maior parte das transferências federais ou estaduais não depende de negociações políticas ou de alinhamento partidário para ser realizada. A provisão de serviços públicos não depende essencialmente de negociações particularistas entre o presidente e os parlamentares no Congresso, de vez que a Constituição de 1988 tirou da esfera das negociações

políticas a parte mais importante das receitas com que contam os governos municipais.

Além disso, as transferências federais operam no sentido de reduzir as desigualdades de receita entre as unidades constituintes. Não fosse esse mecanismo de solidariedade territorial, a desigualdade entre os municípios brasileiros para prover serviços públicos seria muito maior.

Adicionalmente, transferências condicionadas universais são a segunda principal fonte de receita dos municípios brasileiros. Essas também têm impacto redistributivo. Mais que isso, sua distribuição também não está sujeita a negociações particularistas orientadas a prover apoio ao presidente a cada votação parlamentar. Diferentemente, sua alocação está orientada a produzir incentivos para alinhar as prioridades dos governos locais às prioridades da agenda política federal. Visam, portanto, evitar uma corrida para baixo no gasto social, que seria o resultado esperado em contextos em que a competição é o principal componente das relações federativas horizontais. Ainda que os critérios de alocação das transferências sejam objeto de grande controvérsia, o fato é que a regulação federal é um elemento central na composição final dos orçamentos municipais.

Mais que isso, a regulação federal é também um fator explicativo central para a compreensão das prioridades de gasto dos governos locais, que também não é caótico ou aleatório. Antes, apresenta um padrão bastante claro. As políticas reguladas pelo governo têm alta prioridade e baixa desigualdade horizontal, ao passo que as políticas não reguladas têm baixa prioridade e alta desigualdade horizontal.

Em conjunto, a regulação federal sobre as receitas e as despesas dos governos municipais afeta decisivamente o padrão de gasto dos governos locais. É um fator explicativo central de suas prioridades de gasto bem como da desigualdade horizontal do gasto.

Do ponto de vista teórico, esse resultado revela que é possível combinar a execução descentralizada de serviços públicos com a centralização da autoridade sobre as regras de sua execução. No Brasil, o *trade-off* entre centralização da autoridade e desigualdade de resultados foi resolvido em favor do primeiro. Padrões de comportamento típicos de um

federalismo marcado pela competição entre as unidades constituintes não são o padrão na federação brasileira.

Essas evidências também questionam a centralidade da mediação dos representantes distritais para a obtenção de recursos para os governos municipais. Os mecanismos da regulação federal acima descritos revelam o objetivo de retirar da esfera das negociações políticas particularistas os recursos necessários à provisão de serviços públicos essenciais. A regulamentação das transferências afasta a federação brasileira contemporânea daquela descrita por Vitor Nunes Leal, na qual "as obras mais necessárias, como estradas, pontes, escolas, hospitais, água, esgotos, energia elétrica" dependem de alinhamento partidário ou favor do coronel (Leal, 1949:45). A regulamentação federal dos gastos e das políticas locais, por sua vez, limita que o prefeito local possa impunemente empregar como "regra (...) o recurso simultâneo ao favor e ao porrete" (ibid.:47) e tenha "carta-branca (...) em todos os assuntos relativos ao município" (ibid.:50).

A interpretação e as evidências apresentadas até aqui indicariam que o federalismo no Brasil não tem importância? Que as demandas das unidades constituintes não têm relevância para a formulação das políticas? Que os governos subnacionais são meros executores das políticas formuladas pelo governo federal?

Longe disso! A variedade de federalismo adotada no Brasil o aproxima das federações centralizadas europeias, que tendem a operar com base em mecanismos institucionais que centralizam o processo de formulação de políticas e conferem grande poder de regulação à União. Significa, portanto, que a União conta com recursos institucionais para coordenar as ações dos governos subnacionais em torno de objetivos nacionais comuns.

Contudo, ainda que os poderes regulatórios da União exerçam forte influência sobre a agenda e as políticas das unidades constituintes, seria equivocado concluir que as unidades constituintes não são atores relevantes na formulação e implementação de políticas públicas.

As demandas das unidades constituintes importam para a formulação de políticas públicas. Incorporar tais demandas ao desenho de propostas de legislação é um elemento importante das negociações par-

lamentares. Entretanto, esse não é um jogo de barganhas entre o presidente e os governadores. Diferentemente, são negociadas no interior dos partidos e, em particular, dos partidos da base de sustentação do presidente. Assim, prefeitos e governadores negociam apoio ou veto a propostas legislativas no interior de suas respectivas siglas partidárias.

Incorporar as demandas das unidades constituintes na fase da formulação, seja na tramitação parlamentar, seja na legislação específica desenhada no interior de cada ministério, aumenta significativamente a possibilidade de obter sua adesão na fase da implementação. Isso porque a execução de políticas requer a adesão de unidades politicamente independentes. Obtê-la requer incorporar suas demandas no desenho das políticas nacionais. Quando as unidades constituintes não são obrigadas pela constituição a executar uma dada política, fica a cargo de cada prefeito ou governador decidir sobre sua adesão. Como resultado, o governo federal precisa formular desenhos de política que tornem essa decisão atraente para prefeitos e governadores. O poder de gasto da União é certamente um elemento desse cálculo. Sempre que o governo federal precisa obter a adesão voluntária dos governos subnacionais para um dado objetivo nacional, precisa formular uma cuidadosa estratégia incorporando suas demandas.

Desse modo, os formuladores da legislação federal têm pelo menos duas fortes motivações para levar em consideração as preferências de prefeitos e governadores. Primeiramente, esse cálculo tende a facilitar as negociações no interior dos partidos da base do governo na arena parlamentar. Em segundo lugar, tende a aumentar a efetividade da política quando esta se desloca para a fase da implementação.

Disso decorre que a efetividade das políticas não está necessariamente associada a obstáculos inerentes a um federalismo excessivamente descentralizado. Diferentemente, pode ser explicada pelo desenho das políticas federais. Ao que se atribui ausência de capacidade de coordenação por parte do governo federal, pode ser, na verdade, resultado de desenhos de política cujas regras e incentivos produzem limitado apoio.

Assim, a incorporação das unidades constituintes no processo de formulação aumenta as chances de produzir desenhos de política nacional que gerem incentivos para a adesão e cooperação na fase da im-

plementação. Por contraste, as políticas cujo desenho mobilizam a desconfiança por parte das unidades constituintes tendem a reduzir suas chances de efetividade.

Portanto, na fase da implementação, as preferências de governadores e prefeitos afetam o desempenho das políticas. A autonomia política das unidades constituintes e o fato de administrarem receitas próprias lhes permitem margens de discordância em relação à União e à capacidade de iniciativa. Em suma, embora a regulação federal reduza significativamente as margens de autonomia decisória das unidades constituintes, existe espaço para “*self-rule*”.

Por fim, a execução das políticas provê margens de autonomia associadas às decisões próprias da implementação. Governos subnacionais podem acrescentar novas ações aos padrões estabelecidos pelo governo federal. Podem ainda lançar suas próprias inovações, cujo âmbito se restringe às próprias jurisdições. O orçamento participativo e os programas de renda mínima estão apenas entre as mais conhecidas das inúmeras inovações de políticas lançadas pelos governos subnacionais no Brasil. Nesse aspecto, os governos locais têm operado claramente como “laboratórios de inovações”, no sentido de que programas bem-sucedidos no plano local tendem a ganhar dimensões nacionais ao serem incorporados à agenda dos níveis superiores de governo.

Em suma, a combinação de dominação federal com autonomia política das unidades subnacionais explica a dinâmica das relações verticais do Estado federativo brasileiro. Esse não é um “jogo de soma-zero”, em que a expansão da autoridade da União significaria necessariamente supressão da autoridade dos governos subnacionais. Diferentemente, a União é forte em sua capacidade de regular programas nacionais que são executados de modo descentralizado, ao passo que os governos municipais têm progressivamente fortalecida sua capacidade institucional de executar políticas. Ambos os níveis de governo são fortes, porém em diferentes dimensões da produção de políticas públicas.

Este livro foi apresentado originalmente como tese de livre-docência defendida no Departamento de Ciência Política na Universidade de São Paulo. Seus cinco capítulos foram publicados posteriormente em revistas acadêmicas.

O primeiro capítulo, “Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995”, examina o impacto das instituições federativas sobre a produção legislativa da União legislar em matérias de interesse dos governos subnacionais com base em duas teorias do federalismo comparado: a teoria das jurisdições e a teoria do poder de veto. Demonstra ainda que os formuladores da Constituição brasileira de 1988 criaram um modelo de Estado federativo que combina ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais para o veto dos governos subnacionais, avaliação que foi desempenhada com base no exame de 59 iniciativas em matérias de interesse federativo que tramitaram na Câmara dos Deputados, de 1989 a 2006.

A aprovação de um conjunto de matérias legislativas que afetaram negativamente as receitas e a autoridade política das unidades constituintes é explicada pelo fato de que os constituintes não criaram um ambiente institucional que congelasse a distribuição original de autoridade de 1988, pois não estabeleceram regras que exigiriam, no futuro, a mobilização de supermaiorias para alterar aquele contrato original. Além disso, as regras que regem as interações entre as elites do governo federal e dos governos subnacionais favorecem as elites políticas instaladas no centro e limitam as oportunidades de veto das elites instaladas nos governos subnacionais. São essas condições institucionais que permitiram a expansão da autoridade da União sobre os governos subnacionais. Assim, há mais continuidade entre as mudanças aprovadas nos anos 1990 e o contrato original de 1988 do que a noção de uma ruptura entre os dois períodos autorizaria supor.

O segundo capítulo, “O poder de veto das unidades federativas no Brasil: Instituições políticas e comportamento parlamentar no pós-1988”, examina as relações entre instituições políticas e poder de veto dos governos territoriais no Brasil. Foi publicado originalmente sob a forma de artigo na *Brazilian Political Science Review*. Assume que, se os governos territoriais têm poder de veto sobre as iniciativas legislativas do governo central, esse deveria se manifestar sob a forma de rejeição ou alteração substantiva de matérias que afetem negativamente seus interesses. O trabalho analisa o poder de veto das bancadas es-

taduais na Câmara dos Deputados, tomando como objeto empírico de análise apenas matérias de interesse federativo.

O estudo selecionou apenas as matérias que opuseram os interesses da União aos das unidades federativas, de janeiro de 1989 a dezembro de 2006. Além disso, dá um passo adicional, ao desagregar diferentes matérias sobre as quais União e governos territoriais tinham interesses opostos, distinguindo matérias relativas a receitas das matérias que envolvem distintas dimensões de autoridade, tais como a autonomia dos governos territoriais sobre seus próprios impostos, gastos e encargos.

O capítulo argumenta que a centralização decisória nas arenas federais afeta as oportunidades institucionais de veto dos governos territoriais no Brasil. A União concentra autoridade para normatizar as competências a serem exercidas por estados e municípios. Assim, o Congresso é o principal locus decisório de matérias que afetam diretamente os interesses federativos. Além disto, a autoridade jurisdicional da União permite que parte expressiva dessas matérias seja processada sob a forma de legislação ordinária. Como consequência, não são necessárias supermaiorias para aprovar matérias que afetem negativamente os interesses das unidades subnacionais. Por fim, a aprovação de emendas constitucionais é pouco exigente no Brasil, na medida em que não existem regras específicas para a aprovação de emendas que afetem os interesses das unidades federativas nem arenas adicionais de veto, tais como referendos ou aprovação pelas assembleias legislativas estaduais. A aprovação de emendas constitucionais sobre questões federativas não exige uma tramitação distinta daquela necessária à aprovação de emendas não federativas. Em conjunto, essas regras institucionais limitam as oportunidades de veto dos governos territoriais. Caso o governo federal reúna uma coalizão majoritária no Congresso, tem grande chance de aprovar medidas que afetem negativamente os direitos das unidades constituintes. Por fim, as bancadas estaduais não se comportam como atores coletivos. Diferentemente, a baixa coesão e a fidelidade partidária caracterizam sua atuação parlamentar.

O capítulo 3, "Federalismo, bicameralismo e mudança institucional: explorando correlações e mecanismos", examina as relações entre federalismo, bicameralismo, partidos nacionais e representação territorial,

de um lado, e a mudança institucional, de outro. Foi publicado originalmente sob a forma de artigo na *Brazilian Political Science Review*. Está composto de duas partes. A primeira explora as relações entre cada uma dessas instituições políticas e a estabilidade constitucional para uma amostra de 32 países, assumindo que a aprovação de emendas constitucionais pode ser considerada uma *proxy* confiável da mudança institucional. O estudo revelou que apenas o bicameralismo parece ter um efeito sistemático na redução das taxas anuais de emendamento à constituição.

Entretanto, há casos de elevadas taxas de mudança constitucional em países com bicameralismo forte, entre os quais o Brasil pós-constituição de 1988. A segunda parte do capítulo explora mecanismos que tornam esse resultado possível. Examinando o comportamento dos senadores brasileiros na votação de 100 propostas de emendas à Constituição, de janeiro de 1989 a dezembro de 2009, mede a coesão das bancadas estaduais e a disciplina das bancadas partidárias nacionais.

O capítulo conclui que o Senado brasileiro é uma casa partidária. O comportamento parlamentar dos senadores é de baixa coesão nas votações, mesmo quando se trata de matérias que afetam negativamente os interesses de seus respectivos estados, ao passo que as taxas de disciplina partidária no Senado são similares àquelas encontradas para a Câmara dos Deputados. Matérias federativas têm um efeito marginal na coesão das bancadas de senadores, quer para elevar a coesão das bancadas estaduais quer para reduzir a disciplina das bancadas partidárias nacionais.

Com base nas evidências para o caso brasileiro, o capítulo conclui que, mesmo sob o bicameralismo simétrico, em que a Câmara Alta constitua uma arena adicional de veto, o efeito inibidor de vocalização dos interesses regionais sobre a mudança institucional pode ser substancialmente reduzido se a segunda casa legislativa também for uma casa partidária, isto é, se a disciplina partidária prevalecer sobre a coesão da representação regional.

O capítulo 4, "As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia", examina mecanismos institucionais que permitem aos governos centrais obter a cooperação dos governos subnacionais para realizar políticas de interesse comum.

O capítulo argumenta que a presença desses mecanismos institucionais é mais relevante do que a forma de Estado quando se trata de produzir convergência das subunidades políticas em torno de um objetivo nacional. Em outras palavras, a existência destes mecanismos não está necessariamente associada a nenhum dos modelos típico-ideais de estado: federativos ou unitários. Diferentemente, instituições que centralizam a autoridade política têm iguais chances de consolidar-se em qualquer dessas duas alternativas de organização estatal. Por consequência, a coordenação nacional de políticas é melhor explicada pela presença e combinação de regras institucionais que centralizam a autoridade política do que pela distinção binária entre estados federativos e unitários.

No plano conceitual, esse capítulo sugere uma revisão dos conceitos utilizados para interpretar, de forma comparativa, a descentralização da autoridade, com base em desenvolvimentos recentes da análise comparada. Esta pretende propor duas ordens de distinções conceituais. A primeira refere-se à distinção entre a designação formal de responsabilidades de governo e à autonomia para tomar decisões sobre essas mesmas políticas. A segunda refere-se à distinção entre os conceitos de descentralização política, fiscal e de competências. Essas duas ordens de distinções têm relevantes consequências analíticas, pois com frequência análises sobre o federalismo e a descentralização assumem que evidências empíricas sobre uma dimensão podem ser adequadamente tomadas como *proxy* da outra. Essa inferência, contudo, não se justifica se esses conceitos referem-se a dimensões qualitativamente distintas da distribuição da autoridade nos estados nacionais.

Por fim, o capítulo pretende ser uma contribuição às interpretações acerca dos efeitos das instituições federativas brasileiras sobre a produção de políticas públicas. A essas instituições são frequentemente atribuídos efeitos excessivamente centrífugos sobre a capacidade de coordenação nacional para a provisão de serviços públicos. A Constituição de 1988 teria ido longe demais na descentralização de recursos e de competências. Como resultado, teríamos um federalismo autárquico e predatório, em que as unidades constituintes competiriam *hobbesianamente* entre si.

O capítulo argumenta que a distinção entre “quem delibera” e “quem executa” autoriza interpretação distinta. Embora os riscos acima mencionados estejam potencialmente presentes, eles são compensados pela concentração de autoridade regulatória na União. Por razões associadas à trajetória do estado desenvolvimentista no Brasil, o Estado federativo brasileiro dotou a União de autoridade normativa e capacidade de gasto que lhe permite afetar decisivamente a agenda dos governos subnacionais, a despeito da descentralização política, fiscal e de competências adotada a partir da Constituição de 1988.

Além disto, resultados de políticas públicas não podem ser diretamente deduzidos da categoria federalismo, mas dependem do modo como se combinam essas distintas dimensões nas políticas setoriais. Diferentes arranjos setoriais relativos à autoridade para executar políticas, para tomar decisões com relação às regras de sua execução e finalmente, de controle sobre recursos afetam decisivamente a capacidade de discordância dos governos subnacionais.

Por fim, o capítulo 5, “Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?”, foi publicado originalmente sob a forma de artigo na revista *Dados*. Argumenta que as desigualdades territoriais bem como as relações entre a União e os governos subnacionais são um elemento central – e frequentemente ignorado – das razões para a adoção da fórmula federativa no Brasil. A despeito da inexistência de clivagens religiosas ou étnicas, a nação brasileira é historicamente dividida entre jurisdições pobres e ricas. Se as primeiras não têm expressão política relevante, a clivagem entre unidades constituintes pobres e ricas está na origem da escolha por um desenho de Estado que permita “manter a União” e evitar riscos disruptivos associados à fórmula majoritária, nos termos da clássica formulação de Lijphart (1984). Garantir o equilíbrio da representação das e nas jurisdições ricas e pobres foi desde 1930 um componente central para o desenho das instituições políticas brasileiras.

O capítulo argumenta ainda que a descentralização da execução de políticas é compatível com a centralização da autoridade, mesmo em estados federativos. A análise adequada dessas relações, entretanto, requer identificar a distribuição intergovernamental da formulação e da execução de políticas. Distinguir quem formula de quem executa per-

mite inferir que, no caso brasileiro, embora os governos subnacionais tenham um papel importante – e até mesmo pouco usual em termos comparados – no gasto público e na provisão de serviços públicos, suas decisões de arrecadação tributária e alocação do gasto são largamente afetadas pela regulação federal.

A legitimidade da regulação federal, por sua vez, tem raízes profundas na formação do Estado-nação brasileiro. O princípio de que a União deve estar dotada de instrumentos para legislar e supervisionar a ação dos governos subnacionais tem sua base de legitimidade tanto na ideia de nação (isto é, no sentimento de pertencimento a uma comunidade nacional única) quanto na desconfiança com relação às práticas das elites políticas locais.

Para explorar esse problema, o capítulo examina os gastos na provisão de serviços básicos pelos municípios brasileiros e identifica os efeitos das relações União-governos locais sobre a desigualdade na oferta de serviços. A análise cobre o período 1996-2006, com base no Banco de Dados sobre Informações Municipais do Centro de Estudos da Metrópole.

O capítulo fornece evidências para argumentar que estados federativos que concentram autoridade regulatória na União criam mecanismos institucionais que operam na direção da redução das desigualdades. Contudo, a possibilidade de divergência dos governos locais, uma característica intrínseca de estados federativos, tende a produzir mecanismos que operam no sentido da divergência de políticas entre jurisdições. Consequentemente, estados federativos que combinam regulação centralizada e autonomia política dos governos locais tendem a restringir os patamares da desigualdade territorial. Esse resultado é explicado por duas tendências apenas aparentemente contraditórias, isto é, o papel regulatório do governo central opera no sentido da uniformidade ao passo que a autonomia dos governos locais opera no sentido da divergência de políticas. Essa interação implica desigualdade entre as jurisdições, mas esta tende a variar no interior de certos intervalos. Nesses contextos, a desigualdade tende a ser constrangida.

Escrever este livro confirmou mais uma vez o quanto tenho sido beneficiada por uma alegre, produtiva e instigante convivência intelectual

com um grupo de generosos e brilhantes cientistas políticos. Devo um agradecimento particular ao Departamento de Ciência Política da USP e ao Centro de Estudos da Metrópole/Cebrap, instituições nas quais tenho tido a oportunidade de aprender com colegas e alunos o que se deve fazer para ser um cientista social. Corro o risco de que minha memória não faça justiça às incontáveis oportunidades em que o esforço de trabalho incorporado neste livro foi auxiliado pelo encorajamento e pelas sugestões de meus colegas. Cometeria, entretanto, mais grave injustiça se não destacasse as contribuições de Fernando Limongi, Argelina Figueiredo, Maria Herminia Tavares de Almeida, Eduardo Marques, Haroldo Torres, Sandra Gomes, Andréa Freitas, Rogério Schlegel, Ricardo Ceneviva, Renata Bichir, Daniel Vazquez e Pedro Neiva. No GT de Políticas Públicas da Anpocs, Gilberto Hochman, Telma Menicucci e Soraya Cortes não apenas criaram oportunidades para a discussão dos resultados da pesquisa bem como ofereceram inúmeras sugestões de refinamento dos argumentos. Críticas e sugestões de Jefferey Sellers, Charles Jeffery, Fernando Rezende, Sônia Draibe e Eli Diniz à versão original deste trabalho foram particularmente úteis e elucidativas. A inestimável colaboração de Edgard Fusaro, Andréa Freitas, Danilo Buscatto Medeiros, Paulo Loyola e Patrick Silva foi fundamental para o tratamento dos dados estatísticos.

O suporte da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), no âmbito do Programa dos Centros de Pesquisa, Inovação e Difusão (Cepid), e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), no âmbito do Programa dos Institutos Nacionais ao Centro de Estudos da Metrópole foi fundamental para a realização deste trabalho. O suporte da Fapesp e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) à minha *visiting fellowship* no Instituto Universitário Europeu e às inúmeras oportunidades de apresentar versões originais dos capítulos em eventos científicos foram fundamentais para as conclusões aqui expostas.

O apoio de Paolo foi muito mais do que fundamental para que este trabalho tenha sido realizado.