

O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil (1988-2015)

*Hellen Guicheney*¹

*Murilo de Oliveira Junqueira*²

*Victor Araújo*³

Introdução

A ideia de que uma organização de tipo federativa poderia significar um entrave ao sistema político brasileiro, gerando ingovernabilidade, é bastante antiga e remonta, por exemplo, à divisão entre conservadores e liberais no Império – em que os primeiros defendiam a centralização do poder em torno da Coroa e os segundos, a descentralização e o poder local (COSER, 2011). No âmbito acadêmico, o federalismo já havia gerado discórdia entre pensadores políticos brasileiros bem antes da redemocratização (FURTADO, 1966; LEAL, 1993; VIANA, 1987), mas, com o advento desta, os debates começam a ser aprofundados e ampliados por cientistas políticos interessados em questões como a governabilidade e o papel das instituições. Um dos motes para tal retomada adviria do fato de que a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 – ansiosa por eliminar a centralização autoritária do período militar – teria estabelecido um novo cenário político-institucional que ampliou o poder dos governos estaduais, tornando-os, nos termos de Abrucio (1998), “barões da federação”.

Segundo a primeira geração pós-constituinte de trabalhos, haveria um conjunto de

características – a combinação de um sistema federativo forte, com representação proporcional de lista aberta, baixos índices de identificação partidária por parte do eleitorado, partidos indisciplinados e um presidencialismo que opera a partir de governos de coalizão – que favoreceria a formação de *veto players* regionais e o predomínio de interesses paroquialistas no Congresso. Validar-se-ia, assim, a afirmação de que o sistema político brasileiro estaria fadado à instabilidade e à paralisia decisória, já que o presidente, fraco diante do Congresso e dos governadores estaduais, não teria como implementar pontos do seu programa de governo. Trata-se de uma literatura com diversos expoentes (ABRANCHES, 1988; ABRUCIO, 1998; AMES, 2003; LAMOUNIER, 1996; MAINWARING, 1993; SAMUELS, 2003; STEPAN, 1999a, 1999b, 2000), não obstante, Alfred Stepan parece ser o autor que reúne e sintetiza esses argumentos da forma mais elaborada e concisa e, por isso, tomaremos seus trabalhos como representantes privilegiados da visão de que o federalismo seria um dos entraves à governabilidade do sistema político brasileiro.

Tais diagnósticos, em parte, apoiavam-se nas incertezas que caracterizavam o período em que foram produzidos. Da redemocratização

1 Doutoranda do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP); pesquisadora júnior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Fapesp/Cepid) e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). São Paulo, SP, Brasil. hellen.guicheney@usp.br.

2 Doutor em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP). São Paulo, SP, Brasil. murilo.junqueira@usp.br.

3 Doutorando do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP); pesquisador Júnior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Fapesp/Cepid). São Paulo, SP, Brasil. victor.asaraujo@usp.br.

até meados dos anos 1990, a hiperinflação e os ciclos recessivos minaram a estabilidade da economia. As reformas econômicas propostas antes do Plano Real (1994) não haviam sido bem-sucedidas e uma das razões elencadas para isso foi o modelo de federalismo fiscal (SAMUELS; MAINWARING, 2004). Controles orçamentários estaduais mais frouxos (*soft budget constraints*) permitiram que governadores gastassem perdulariamente, operando em déficit orçamentário, contraindo empréstimos e imprimindo moeda *de facto* em bancos estaduais. Nesse contexto, o Governo Federal se veria, então, obrigado a cobrir os rombos fiscais estaduais com os próprios recursos, sem ser capaz de controlar a economia como um todo (RODDEN, 2003). Para alguns analistas políticos, era razoável afirmar que a ingovernabilidade observada na política econômica podia ser entendida como manifestação da ingovernabilidade geral do Estado. Esses autores, então, viram nessa situação a corroboração da ideia de que o desenho federativo que emergiu da Constituição de 1988 (CF-88) havia retirado poder em demasia do Executivo Federal, introduzindo instabilidade e ingovernabilidade ao sistema político.

No entanto, com o assentamento do novo regime político e o acúmulo de registros detalhados sobre suas práticas, pouco a pouco se tornou possível avaliar de forma mais sistemática os efeitos do conjunto de instituições em operação no pós-1988. A partir da segunda metade da década de 1990, a situação econômica do país melhorou gradualmente; em parte, devido a controles fiscais mais rígidos que incidiram sobre todos os níveis da federação. Uma série de políticas de escopo nacional foi criada e implementada com

sucesso, contrariando as expectativas pessimistas dos analistas que escreveram logo após a redemocratização.

Paralelamente, emerge uma segunda geração de cientistas políticos a partir de meados dos anos 1990 realizando uma grande revisão dos diagnósticos anteriores. Essa nova geração argumentará que, ao contrário da expectativa anterior, o comportamento dos parlamentares no Poder Legislativo seria altamente partidarizado e nacionalizado, havendo, assim, pouco espaço para *veto players* locais (a exemplo dos governadores) (ARRETICHE, 2007; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). Também: que o conteúdo da produção legislativa seria majoritariamente nacional; que políticas paroquialistas possuiriam espaço restrito no parlamento (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; RICCI, 2003); que a centralização legal e tributária permitiria à União controlar parte relevante do desenho das políticas (ARRETICHE, 2005, 2012); que a Constituição brasileira seria flexível (ARANTES; COUTO, 2008; COUTO; ARANTES, 2006; LUTZ, 1994), permitindo ao Executivo central expandir sua esfera de atuação. Considerando essa produção mais recente, os trabalhos de Arretche (2009, 2012, 2013a, 2013b) acabaram se constituindo em referências importantes que sistematizam e sintetizam as direções do debate contemporâneo – motivo pelo qual, inclusive, parte da estruturação deste texto segue alguns dos passos da argumentação daquela autora⁴.

O objetivo deste trabalho é apresentar uma revisão dessa transição entre a visão do federalismo como um dos entraves à governabilidade

4 Duas seriam as condições institucionais a serem consideradas: “the federal government’s broad policy-making powers and the majority principle” que incluem “the federal government’s authority”, “no need for supermajorities”, “constitutional amendments” e “complementary laws and ordinary legislation” (ARRETICHE, 2013a, p. 143).

(1ª parte do artigo) para uma visão que, contrariamente, vê o Brasil como uma federação centralizada, onde a União possui grande margem para induzir a cooperação entre as unidades subnacionais (2ª parte do artigo, correspondente aos 3º, 4º, 5º e 6º tópicos – ou seções). Mais especificamente, na primeira parte, além desta introdução, discute-se em “O federalismo brasileiro como *demos-constraining*”, a tese de que o nosso federalismo tende a gerar ingovernabilidade e paralisia decisória. Na segunda parte, “Sistema partidário” é dedicado ao exame das evidências e dos argumentos apresentados pela literatura com fins de mostrar que o sistema partidário brasileiro não atua para potencializar os efeitos fragmentadores do federalismo; “Relações Executivo-Legislativo” revisa as discussões entorno destes Poderes, dando a ver que o sistema brasileiro se configura como majoritário ao nível nacional; “Competências federativas” mostra que, mesmo com a descentralização fiscal, a CF-88 preservou forte poder normativo à União, de modo a não impedir que políticas públicas nacionais de monta fossem implementadas; por fim, “Emendamento constitucional” aborda o processo de alteração da Constituição e discute como a União tem sido bem sucedida em *alterá-la* para promover seus interesses.

O federalismo brasileiro como *demos-constraining*

Segundo Alfred Stepan (1999a, 2000), uma instituição política pode ser avaliada segundo três critérios: o quanto ela é capaz de propiciar em termos de liberdade, igualdade e efetividade. As instituições que preservam a *liberdade* seriam aquelas que evitam que o governo abuse de sua autoridade, atentando contra os direitos individuais. Elas também

seriam relevantes para evitar a “tirania da maioria”, que ocorre quando um grupo majoritário oprime outro menor e mais fraco⁵. Lijphart (2003) chamou tais instituições de “consensuais”, pois condicionam a ação dos governantes à necessidade de arregimentar amplas maiorias (e.g.: o bicameralismo, o federalismo forte e os sistemas partidários fragmentados). A *igualdade*, por sua vez, seria a materialização do princípio de que todos possuem os mesmos direitos civis e políticos, além de capacidade potencial semelhante de influenciar o Estado. Por fim, temos o princípio da *efetividade*, que diz da capacidade dos governos de implementarem, de fato, o projeto político pelo qual foram eleitos. É importante considerar, não obstante, que a co-ocorrência dos três valores citados acima pode ser árdua, senão inviável, e que o federalismo é um bom ilustrativo disso. Dahl (1986), por exemplo, argumenta que a representação territorial pode ser prejudicial à igualdade, ao fazer com que o peso do voto dos eleitores de algumas regiões seja maior do que o de outras regiões.

Stepan (1999a, 2000), por sua vez, ressalta que o principal problema de uma versão forte do federalismo é a perda de efetividade, uma vez que os governos centrais se veriam impossibilitados de implementar seus programas devido à proliferação de “grupos de obstrução” (*blocking win-set*). Tal cenário de ingovernabilidade adviria de instituições consensuais, como é o caso da representação paritária dos Estados na câmara territorial ou da existência de uma Constituição rígida. Stepan utiliza então a noção de *veto players* (TSEBELIS, 1997) para argumentar que as instituições podem ser classificadas pelo número de agentes capazes de obstruir a tomada de decisão. Sistemas com muitos “atores com poder de veto” tenderiam a ser ineficientes e inefetivos, dado que grupos

5 Ponto este, cabe dizer, de fundamental importância em países com fortes clivagens étnicas, linguísticas, religiosas e/ou culturais.

minoritários com capacidade de obstrução jogariam estrategicamente com a finalidade de extrair vantagens/renda dos demais atores (*rent seeking*). Por exemplo: o governo de um estado pobre e pouco populoso poderia usar o seu poder de veto nos órgãos decisórios federais para ameaçar obstruir reformas que beneficiassem os estados mais ricos e populosos, a não ser que fosse agraciado com verbas extras. Assim, no federalismo, as minorias regionais teriam a virtual possibilidade de “tiranizar” as maiorias. Para Stepan, inclusive, as crônicas crises de paralisia decisória com consequente perda de efetividade dos governos nacionais poderiam, mesmo, gerar desilusão com a democracia e incentivar rupturas autoritárias – tal como o que teria ocorrido no Brasil em 1964, segundo alguns intérpretes (FIGUEIREDO, 1993; SANTOS, 1986). Podemos perceber, portanto, que a visão normativa de Stepan (e dos demais autores abordados nesta seção) é mais favorável às instituições majoritárias (LIJPHART, 2003), ou seja, àquelas que garantem uma larga parcela de poder a uma maioria estrita, ou mesmo à maior minoria. Melhores instituições, portanto, seriam aquelas que ampliassem a efetividade do sistema por possuírem poucos *veto players*.

Stepan reconhece, contudo, que nem todo federalismo teria como característica um elevado número de *veto players* e de instituições consensuais. Propõe então uma forma de classificação por meio de um *continuum* no qual os extremos são: (i) de um lado, as federações que tenderiam ao modelo *demos-constraining* – no qual o poder da maioria nacional é restringido pela ampliação da quantidade de *veto players* no sistema; (ii) de outro, as federações que tenderiam ao *demos-enabling* – no qual,

diferentemente, o governo nacional possuiria amplo poder para implementar o seu programa, a despeito de eventuais oposições regionais. E, cabe aqui mencionar, a proposição de critérios para a classificação nesse *continuum demos-constraining/demos-enabling* significou, inclusive, uma importante contribuição conceitual de Stepan perante os trabalhos anteriores sobre o tema (RIKER, 1963). Segundo Stepan (1999a), então, os principais critérios para classificar as federações são:

- O grau de super-representação da câmara territorial. Quanto maior a desproporcionalidade da câmara alta (que representa as unidades federativas), mais *demos-constraining* é a federação⁶. O autor argumenta, aliás, que o país com a maior desproporcionalidade seria o Brasil, onde os representantes de apenas 9% do eleitorado seriam capazes de bloquear uma reforma constitucional no Senado.
- A abrangência de competências da câmara territorial. Critério que diz respeito à proporção de áreas de política onde a câmara alta possui competência legislativa, assim como à proporção de competências que são exclusivas da câmara baixa. Quanto maior o percentual de atribuições legislativas da câmara alta, mais *demos-constraining* seria a federação⁷ – casos, segundo o autor, do Brasil e dos Estados Unidos, onde todas as leis devem passar pelo Senado⁸.
- O grau em que a Constituição confere poder de elaborar políticas às unidades da federação. Esse critério diz respeito à proporção de áreas de política onde os governos subnacionais podem legislar

6 Como forma de medição dessa desproporcionalidade, Stepan utiliza o Índice Gini entre a proporção de cadeiras e a de eleitores dos atores federados.

7 Critério medido via contabilização do número de leis e resoluções que tiveram que ser aprovadas pela câmara territorial, assim como pela qualificação via opinião de especialistas.

8 Índia e Espanha, por sua vez, teriam as câmaras territoriais mais fracas.

de forma exclusiva. Se há competências exclusivas para as unidades locais e a União não tem como revisar as decisões dessas, mais próximo a federação se colocaria do extremo *demos-constraining*. Ao contrário, se a lei nacional prevalecer sobre a local ou se houver possibilidade de revisão das decisões locais pelo governo central, mais próximo do extremo *demos-enabling* o país se colocaria⁹. Novamente, segundo Stepan, Brasil e Estados Unidos aparecem como casos extremos: aqui, de países com menor competência exclusiva local¹⁰.

- Por fim, o grau de nacionalização do sistema partidário em suas orientações e objetivos diz respeito ao quanto as instituições induzem a uma cooperação entre os governantes locais e federais, bem como dos governantes federais entre si. Quanto menos houver incentivos à cooperação, mais *demos-constraining*¹¹. Assim, regras eleitorais como a lista fechada ou o voto distrital uninominal seriam capazes de gerar maior cooperação entre os governantes no plano nacional, enquanto o sistema proporcional de lista aberta geraria o inverso. Por sua vez, no que diz respeito às relações Executivo-Legislativo, o parlamentarismo seria capaz de possibilitar maior cooperação do que o presidencialismo. Mas, se considerado apenas este, então os arranjos constitucionais que induzem um presidente forte gerariam também maior cooperação. Segundo Stepan, o Brasil representaria o país com a elite política mais fragmentada, ao passo que Espanha e Índia estariam no extremo oposto.

De modo sintético, e agora com foco particular na avaliação de Stepan sobre o Brasil, o autor chega à conclusão de que o país seria um caso extremo de *demos-constraining* pelos seguintes fatores: (i) na câmara alta (Senado Federal), todos os estados usufruem do mesmo número de representantes, apesar da distribuição extremamente desigual da população; (ii) o Senado possuiria quase igualdade de competências em relação à câmara baixa (Câmara dos Deputados), havendo, inclusive, atribuições exclusivas do Senado, como aprovar os ministros da Suprema Corte ou do Tribunal de Contas da União; (iii) tendo por base o trabalho de Fernando Abrucio (1998), o autor também argumenta que a constituinte teria descentralizado fortemente as prerrogativas legislativas; (iv) o sistema partidário seria altamente fragmentado devido à combinação de voto proporcional de lista aberta, presidencialismo fraco e forte tradição regionalista. Por fim, e apesar de não constar entre os seus principais critérios, Stepan ainda elenca mais dois fatores para o caso brasileiro: (v) a câmara baixa é ela mesma desproporcional, sobrerrepresentando os estados pequenos e sub-representando o estado mais populoso; e (vi) a Constituição Federal é extremamente detalhada, abrangendo matérias que, em outros países, caberia à legislação ordinária, o que tenderia a reduzir ainda mais o espaço de ação do governo.

Não obstante, e como mencionado, Stepan não foi o criador do argumento de que as características consensuais do federalismo brasileiro seriam um entrave à governabilidade política. O argumento do autor, na verdade, configura-se como o desenvolvimento de três diagnósticos fortes da ciência política dos anos

9 Stepan mensura o critério pela opinião de especialistas.

10 A Alemanha sendo o representante do outro polo.

11 Esse critério é medido por meio da observação das instituições eleitorais e das instituições que regem as relações Executivo-Legislativo.

1990 sobre o Brasil. O *primeiro* afirmava que as instituições brasileiras pós-ditadura teriam deixado a figura do presidente frágil perante o Congresso. Segundo seu principal expoente, Sérgio Abranches (1988), o sistema proporcional tornaria praticamente impossível que o partido do presidente tivesse maioria no Congresso, obrigando-o a formar um “presidencialismo de coalizão”. Segundo ele, essa coalizão seria inerentemente instável, uma vez que os parlamentares teriam mais incentivos em ser de oposição do que em aderir ao governo, o que levaria a um ciclo infundável de alianças políticas frágeis e chantagens (MAINWARING, 1993, 2001).

O *segundo* diagnóstico afirmava que o sistema partidário brasileiro seria altamente fragmentado, com partidos pouco definidos ideologicamente e mais interessados em políticas paroquialistas do que em políticas nacionais (AMES, 2003; LAMOUNIER, 1996; MAINWARING, 2001). Isso ocorreria principalmente por causa dos incentivos gerados pelas instituições eleitorais. Tais instituições, que seguem o modelo proporcional de lista aberta, fariam com que os deputados dependessem de recursos e influências pessoais para se eleger. Segundo os referidos autores, isso faria com que a estratégia política dominante dos parlamentares seja o empreguismo (busca por inserção de aliados em cargos estratégicos), além do paroquialismo. O primeiro seria fundamental para que o parlamentar fosse capaz de influenciar o Estado de modo a obter recursos pessoais. Já o segundo seria a melhor estratégia para cativar uma parcela específica do eleitorado garantindo, assim, visibilidade para a atuação do parlamentar. Assim, para aqueles autores, tal comportamento tenderia a impor dificuldades à adoção de políticas nacionais, dado que dificilmente um parlamentar individual poderia obter créditos pessoais por políticas abrangentes patrocinadas pelo Executivo.

Por fim, o *terceiro* diagnóstico diz que os governadores possuiriam maior capacidade de oferecer recursos políticos valiosos aos parlamentares do que o presidente (ABRUCIO, 1998; SAMUELS, 2003). Isso ocorreria porque os governos estaduais estariam mais fortemente “encastelados” no poder em seus estados do que o Presidente, gerando um “ultrapresidencialismo estadual”. Assim, os governadores usufruiriam de maior liberdade para oferecer recursos clientelistas aos parlamentares de seus estados. Além disso, os governos estaduais teriam a seu dispor vultosos recursos financeiros, devido à descentralização fiscal promovida pela CF-88. Segundo Abrucio (1998), devido ao fato de que as primeiras eleições aos governos estaduais após a redemocratização ocorreram antes das eleições ao governo central, os governadores teriam obtido maior legitimidade social durante a “conjuntura crítica” da constituinte, permitindo a eles promover descentralização de receitas sem a correspondente descentralização de responsabilidades (VARSAÑO, 1997). Desse modo, os governos estaduais estariam fortalecidos frente à União, o que seria fonte permanente de instabilidade para o governo central.

A dificuldade dos presidentes dos anos 1980 e início dos 1990 de controlarem a inflação e realizarem reformas econômicas parecia, assim, evidenciar um problema estrutural com o sistema político. Os economistas da época eram quase unânimes em dizer que era necessário um ajuste fiscal que impusesse *hard budget constraints* nos governos estaduais (BOMFIM; SHAH, 1994; RODDEN, 2003; SHAH, 1991), obrigando que eles pagassem suas dívidas, que não fizessem novos empréstimos e que parassem de usar os bancos estaduais de forma perdulária (SAMUELS; MAINWARING, 2004). Tais reformas somente se completaram no final dos anos 1990, após um período de negociação que envolveu três quartos do mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Não obstante, ao contrário do que diziam as previsões da época, a partir de então o país passou a desfrutar de uma crescente estabilidade econômica e política.

Paralelamente, a ciência política brasileira observou um grande desenvolvimento de teorias, dados e metodologias durante os anos 1990 e 2000. Como resultado, as novas pesquisas verificaram que grande parte das teorias e expectativas sobre o sistema político brasileiro, formuladas durante o período anterior, mostrou-se inconsistente. Nos próximos capítulos veremos como a nova geração de cientistas políticos refutou, em grande medida, as teorias hegemônicas até então.

Sistema partidário

Até o final dos anos 1990, a visão corrente da ciência política sobre o sistema partidário brasileiro era muito negativa. Basicamente, afirmava-se que não existiriam no Brasil partidos como aqueles encontrados na Europa: disciplinados e com posições ideológicas claras. Aqui, ao contrário, teríamos nada mais que agregações indisciplinadas e ideologicamente amorfas. Tal estrutura seria um entreve à governabilidade e à eficácia do sistema, pois o presidente não poderia realizar negociações centralizadas com os líderes partidários, sendo então obrigado a recorrer ao “varejo político”. A principal razão apontada seria o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, por incentivar o multipartidarismo e a baixa disciplina partidária.

Nesse contexto de interpretação, o federalismo atuaria para piorar ainda mais o problema, dado que, ao fortalecer os interesses locais, tenderia a minar as possibilidades de ação do presidente, num cenário já previamente castigado pela fragmentação política. Segundo

Sérgio Abranches, por exemplo, o federalismo tenderia a incentivar o “regionalismo” do sistema, enfraquecendo o Governo Federal:

A lógica da formação de coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isso que explica a recorrência das grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional. (ABRANCHES, 1988, p. 22)¹²

Nesse mesmo sentido, Abrucio e Samuels (1997) argumentaram que o federalismo fortaleceria os núcleos de poder locais, principalmente os governos estaduais. A indisciplina do sistema partidário e o poder dos governadores seriam dois fenômenos que se reforçariam mutuamente, e ambos contribuiriam para a ingovernabilidade do sistema:

Ao longo da transição, os governadores conquistaram uma gama enorme de recursos, o que tornou as máquinas públicas estaduais peças fundamentais na estruturação das disputas – e manutenção – dos cargos [...]. O controle das bancadas estaduais por parte dos governadores é ainda favorecido pela fraqueza dos partidos em organizar as carreiras parlamentares, uma vez que o fundamental para a reeleição da maior parcela dos congressistas [...] é obter recursos para as bases eleitorais. (ABRUCIO; SAMUELS, 1997, p. 151)

No entanto, estudos empíricos produzidos a partir do final dos anos 1990 trouxeram evidências de que os partidos brasileiros seriam, na verdade, muito disciplinados ao nível federal, anulando grande parte do efeito fragmentador então atribuído ao federalismo. Segundo Braga (2010), inclusive, a qualificação dos partidos brasileiros como “fracos”, “pouco institucionalizados”, “indisciplinados” ou “ideologicamente amorfos” derivaria mais de suposições e evidências pouco sistemáticas

12 Acerca desta mesma passagem, Limongi (2006, p. 19) destaca que, para esse autor: “A necessidade de atender ao critério regional, vale insistir, se deve à heterogeneidade social do país, ao federalismo e ao poder dos governadores”.

do que de um real processo de verificação empírica. Ilustrativo é o fato de que Guilherme O'Donnell, em 1994, chegou a sugerir que o projeto de pesquisa recém-iniciado no Cebrap¹³ sobre o Congresso Nacional fosse denominado de “Terra Incógnita”, mostrando o pouco que se conhecia sobre o parlamento naquele momento (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 7). Como veremos, de fato, os resultados das pesquisas empíricas sobre o comportamento parlamentar dentro do Poder Legislativo mostram resultados surpreendentes para a visão dominante da ciência política até então.

Os achados produzidos a partir da segunda metade dos anos 1990 apontaram que, apesar do sistema eleitoral proporcional de lista aberta, o comportamento dos parlamentares dentro do Poder Legislativo não parecia de cunho individualista. Os estudos mais paradigmáticos a apontar isso foram os de Figueiredo e Limongi (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998). Os autores mostraram que a taxa de disciplina dos parlamentares brasileiros, ou seja, a porcentagem de vezes que os parlamentares votam de acordo com a indicação dos líderes partidários, era de 89,4% (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 83). Proporção muito similar àquela observada nos parlamentarismos multipartidários europeus¹⁴ (CHEIBUB; LIMONGI, 2002) e muito superior às expectativas sustentadas pela geração anterior de cientistas políticos de que se trataria de um sistema “altamente fragmentado”.

Mas quais explicações foram aventadas para justificar tamanha disciplina partidária? Segundo Limongi e Figueiredo (1998), seriam as instituições internas ao parlamento – e não as instituições eleitorais – as principais responsáveis por guiar o comportamento congressual

dos parlamentares. Conforme os autores, os regimentos internos conferem poder à presidência das casas legislativas e aos líderes partidários, o que permitira a eles decidir a agenda legislativa, distribuir cargos nas comissões e controlar o processo orçamentário (tanto interno às casas, quanto em relação à União). Diante dessa organização centralizada do Parlamento, não seria racional para os deputados se opor aos seus líderes. Assim, os autores concordam que as instituições políticas determinam o comportamento partidário, mas divergem da geração anterior sobre quais instituições são as mais importantes para isso.

Outro aspecto instigante desse debate diz respeito ao conteúdo da atuação dos parlamentares. Havia uma suspeita de que os incentivos eleitorais fariam com que o conteúdo da produção legislativa fosse predominantemente paroquial (PEREIRA; MUELLER, 2002; PEREIRA; RENNÓ, 2001). No entanto, a produção legislativa compilada posteriormente trouxe poucas evidências nesse sentido (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; RICCI, 2003). Amorim Neto e Santos analisaram todas as leis de autoria dos deputados aprovadas na Câmara dos Deputados entre 1985 e 1999, além de todos os projetos de lei propostos em 1995. Em ambos os casos, a predominância maior foi de projetos de abrangência nacional e não de projetos regionais ou setoriais. Resultado semelhante foi encontrado por Paolo Ricci (2003) utilizando uma amostra ligeiramente diferente, que cobre o período de 1991 a 2001. Para o autor: “[...] parece evidente que o Congresso age mais com o objetivo de produzir normas de impacto geral e seccional e, de forma menos expressiva, projetos distributivos de impacto amplo” (Ibid., p. 723).

O que explicaria esse fenômeno? Segundo Amorim Neto e Santos (2003), não restaria

13 Centro Brasileiro de Análise e Planejamento.

14 Cf. Laver e Schofield (1998).

outra escolha aos parlamentares, uma vez que a Constituição reservaria como prerrogativa exclusiva do Poder Executivo a maior parte das áreas de política que poderiam ser utilizadas de forma paroquialista – incluindo todas as medidas com impacto orçamentário. Ricci (2003) chega a questionar a premissa de que o sistema eleitoral de lista aberta levaria necessariamente ao paroquialismo. Segundo ele, o fato de os parlamentares disputarem eleições em distritos amplos poderia fazer com que os incentivos à prática fossem, inclusive, menores do que em sistemas distritais uninominais – tal como no sistema político americano.

A ideia, defendida por Abrucio e Samuels (1997) e Samuels e Abrucio (2000), de que a indisciplina do sistema partidário e o poder dos governadores se reforçariam mutuamente (contribuindo para a ingovernabilidade), foi, inclusive, testada por vários estudos desde o início dos anos 2000 (ARRETCHÉ, 2007; CAREY; REINHARDT, 2003; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009; DESPOSATO, 2004), sempre mostrando resultados opostos aos que esperavam um predomínio regional no sistema político.

Carey e Reinhardt (2003) verificaram a coesão das bancadas estaduais onde o governador é aliado do presidente e onde é de oposição. Segundo eles, a posição política do governador não aumentaria nem diminuiria a chance de um deputado federal votar com o seu líder partidário, ou seja, “nenhuma comprovação [existiria] para a explicação do reforço entre mandantes no que diz respeito à influência dos governadores no comportamento dos deputados – nenhuma ‘ajuda’ do governador – em quaisquer especificações do nosso modelo” (Ibid., p. 793). Desposato (2004) estudou o mesmo tema, mas com uma metodologia mais robusta, avaliando não apenas a coesão das bancadas, mas também a estimação das preferências dos parlamentares. O resultado mostrou que, apesar de haver

influência dos governadores no padrão de votação dos parlamentares, esse efeito seria muito pequeno. Segundo o autor, “a maioria do comportamento de voto dos parlamentares pode ser explicado pelos atores nacionais: o presidente e os partidos nacionais” (Ibid., p. 279). Resultado similar foi ainda encontrado por Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009), que analisaram uma amostra mais ampla, que cobre o período compreendido entre 1989 e 2006. Os autores analisaram o grau de disciplina partidária dos parlamentares de estados governados por partidos aliados do presidente comparado com a disciplina partidária de estados governados por partidos de oposição. Novamente, os achados se mostraram opostos àqueles inicialmente esperados pela literatura anterior. Em estados governados por partidos oposicionistas, a disciplina partidária seria levemente maior que em estados governados por partidos situacionistas. Ou seja, o fato de o governador de estado ser da coalizão do presidente não levaria os parlamentares daquele estado, mas de partidos oposicionistas, a votar com o Governo Federal.

Pode-se ainda argumentar que os estudos revisados acima não diferenciam votações com clivagens federativas de votações sem clivagens federativas. Segundo esse raciocínio, seria plausível supor que, na maior parte das matérias, o interesse dos governadores de estado não se diferencie do interesse de seu líder partidário, mas que, em outros casos (quando o interesse estadual está em jogo), os governadores viriam a utilizar o seu poder para barrar propostas do Governo Federal. Essa questão foi especificamente examinada por Arretche (2007). A autora selecionou, do conjunto total de votações entre 1989 e 2006, 69 propostas legislativas nas quais havia claro contraste entre os interesses do Governo Federal e os dos governos estaduais – e.g.: ampliar os impostos não compartilhados com os governos estaduais; reduzir a autonomia

dos estados para políticas de sua competência; criar controles orçamentários mais rígidos sobre as finanças estaduais. A autora analisou então se a coesão das bancadas estaduais seria maior nesses casos, a fim de verificar se a solidariedade regional se sobreporia à partidária. Como resultado, não se observou naquela amostra qualquer diferença significativa no grau de disciplina partidária dos deputados quando eles votaram propostas que afetavam os interesses estaduais, quando comparadas com as demais propostas. Tal teste, inclusive, pode ser caracterizado como rígido no sentido de refutar a ideia de que os governos estaduais possuem capacidade de influência superior aos líderes partidários nacionais, uma vez que evidencia que a disciplina partidária não é rompida sequer quando os interesses estaduais estão diretamente em jogo.

O que se quer ressaltar nesta seção, enfim, é que a visão de que os parlamentares tenderiam a votar regionalmente foi, aos poucos, sendo refutada pela literatura. Todos os estudos supracitados mostraram que os governadores possuem baixo poder sobre os deputados federais de seus estados que não são de seu partido. A rigor, não existiriam “bancadas estaduais”, mas sim partidárias. Esse conjunto de achados, assim, compilou evidências de que o sistema partidário não atuaria no sentido de potencializar os efeitos fragmentadores do federalismo. O efeito, na realidade, parece incidir na direção contrária: a disciplina dos partidos dentro do parlamento nacional atua para *reduzir* o poder dos atores subnacionais.

Mas quais seriam os motivos para a centralização do sistema partidário e a relativa desimportância dos atores subnacionais? Além dos incentivos internos ao parlamento, o poder do Executivo Federal, aparentemente, foi

subestimado pela primeira geração de estudos. Trataremos desse tema na próxima seção.

Relações Executivo-Legislativo

A primeira geração de cientistas políticos a analisar o sistema político brasileiro após a redemocratização apresentou o diagnóstico de um presidente fraco. O cenário subjacente era o de crises econômicas constantes, além de reiterados problemas de governabilidade sendo vivenciados pelos primeiros presidentes, em especial José Sarney e Fernando Collor. Não obstante, aquele diagnóstico se casava com uma parte importante dos estudos institucionalistas da época, por compartilharem de uma visão extremamente negativa do sistema Presidencialista.

Naquele período, o principal trabalho sobre o tema foi o de Scott Mainwaring (1993, 2001). Segundo esse autor, a independência de poderes presente nos sistemas presidencialistas diminuiria os incentivos para a colaboração entre o Executivo e o Legislativo. De forma geral, dado que cada poder possui mandatos independentes e com tempo fixo, os parlamentares não veriam razões para simplesmente doar apoio ao presidente, mas sim para vendê-lo por um alto custo. Sendo escassos os incentivos para os atores políticos colaborarem entre si, ocorreria então um aumento generalizado dos custos de governabilidade do sistema político. Diversamente, para o autor, a fusão de poderes típica do modelo parlamentarista seria o “segredo eficiente” por trás da efetividade das instituições democráticas (MAINWARING, 1993, 2001), tal como descrito no influente trabalho de Cox (1987). Nesse sistema, ao contrário do presidencialismo, haveria fortes incentivos para a cooperação entre o Executivo e o Legislativo, já que, com o fim de evitar eleições antecipadas, os membros do parlamento votariam disciplinadamente nas

propostas do primeiro-ministro, enquanto este, evitando ser derrubado, buscaria agradar àquela maioria parlamentar¹⁵. Tal colaboração entre os poderes resultaria na delegação quase absoluta das funções legislativas do parlamento para o gabinete. Como resultado final, o sistema seria efetivo e estável.

Em razão do exposto, os únicos sistemas presidencialistas minimamente estáveis, na avaliação daquela geração, seriam os bipartidários – cabe dizer, *quando* estes apresentassem dominância simultânea do Executivo e do Legislativo pelo mesmo partido, o que abriria então a possibilidade de colaboração entre esses poderes. O pior dos mundos surgiria nos sistemas presidencialistas multipartidários: eles seriam inerentemente instáveis, dada a pequena chance de o partido do presidente ter a maioria das cadeiras no Congresso, o que, então, os aproximaria da ideia contida na expressão “*segredo ineficiente*” (SHUGART; CAREY, 1992). Tal ineficiência derivaria do fato de que o foco do presidente estaria voltado para as políticas nacionais, enquanto o Congresso se concentraria em projetos paroquialistas. Assim, as propostas do presidente somente passariam no Congresso após um longo processo de negociação e concessões para os interesses locais ou setoriais, em muitos casos desfigurando as intenções originais daqueles textos. Além disso, os sistemas Presidencialistas multipartidários se caracterizariam por baixa disciplina partidária, dificuldades para o eleitor reconhecer diferenças programáticas entre os partidos e, ainda, indisciplina fiscal (Ibid.).

É, portanto, contra o quadro macro institucional descrito acima que a governabilidade e a efetividade das instituições

políticas brasileiras foram avaliadas por aquela primeira geração de estudos (ABRANCHES, 1988; AMES, 2003; LAMOUNIER, 1996; MAINWARING, 2001). Não obstante, de acordo com Figueiredo e Limongi (1999) e Limongi e Figueiredo (1998), aquela geração teria cometido o erro de tentar explicar o comportamento parlamentar por meio de instituições externas ao próprio parlamento: o sistema eleitoral e o presidencialismo. Haveria uma suposição de que a forma de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) determinaria de modo quase necessário os procedimentos dentro do parlamento. Ainda mais: tal crença diria respeito não só às interpretações sobre o Brasil, sendo compartilhada amplamente no interior da Ciência Política. Tsebelis (1997), por exemplo, chegou a argumentar que o que caracterizaria o parlamentarismo seria que, nele, o Executivo é capaz de controlar a agenda do parlamento, ao passo que, no presidencialismo, o parlamento detém autonomia sobre sua própria agenda. No entanto, é importante pontuar, a maioria dos sistemas presidencialistas de constituições recentes reservam grandes poderes legislativos ao presidente, incluindo o poder de agenda.

No interior dos parlamentos, o poder de agenda¹⁶ – entendido como “capacidade de determinar a pauta das reuniões” – é justamente um dos mais relevantes. Duas outras formas de poder resultariam dele. O primeiro é o poder de veto prévio: o controlador da agenda tem a prerrogativa de nunca colocar em pauta uma proposta que vai contra os seus interesses. Por se tratar de um recurso menos custoso em termos políticos, dele derivam, inclusive, benefícios maiores do que os propiciados pelo

15 Isso decorreria do fato de que, no parlamentarismo, ao menos no modelo inglês, a não colaboração entre o primeiro-ministro e os membros do parlamento pode gerar a queda do gabinete e a convocação de novas eleições, arriscando mandatos parlamentares.

16 A palavra *agenda*, em inglês, pode significar tanto “pauta” quanto “agenda” em português.

poder de veto *a posteriori*¹⁷. O segundo é o poder de induzir resultados mais próximos das próprias preferências, uma vez que, de acordo com a teoria da *social choice* (LIMONGI, 1994; MCKELVEY, 1976), a ordem em que as propostas são votadas é capaz de alterar os resultados da votação. Nesse caso, quem tiver o poder de controlar a ordem das votações pode influenciar as próprias decisões.

O quadro institucional mais amplo não se constitui, assim, como o principal determinante do comportamento congressual, mas sim as instituições internas ao próprio parlamento, com especial destaque para regras e regulamentos que versam sobre o poder de agenda (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; LIMONGI, 1994; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998). Segundo os autores, o Brasil, apesar de ainda apresentar as mesmas instituições eleitorais do período anterior a 1964, alterou radicalmente seu processo legislativo ao longo dos anos, mantendo, por exemplo, inovações institucionais que foram estabelecidas pelas constituições militares. O controle da agenda, por exemplo, é exercido pelo presidente e pelos líderes partidários, de forma semelhante ao que ocorre nos sistemas parlamentaristas. E, para Limongi e Figueiredo (1998), não há motivo para acreditar que o controle da agenda do Legislativo pelo Executivo seria “bom” no caso do parlamentarismo e “ruim” no presidencialismo – ainda que isso possa significar uma ruptura com parte das proposições clássicas sobre a separação dos poderes. De fato, a maior parte das constituições Presidencialistas recentes reserva grande poder legislativo ao presidente.

A CF-88 não foge à regra, ao munir o Poder Executivo de fortes poderes sobre o Legislativo. Além da clássica capacidade de

vetar medidas *a posteriori*, o presidente brasileiro também pode influenciar a agenda do Congresso ao declarar urgência na apreciação de projetos de lei – inclusive evitando sua passagem pelas comissões legislativas. Ademais, algumas áreas de política são de iniciativa exclusiva do Presidente (ARRETCHE, 2012), impedindo que propostas indesejadas pelo Executivo sejam colocadas em pauta pelos parlamentares.

Um dos exemplos de matérias de iniciativa exclusiva do presidente é o controle do orçamento. O Executivo não apenas teria o direito exclusivo de propor matérias orçamentárias, como também o de controlar o ritmo da execução orçamentária; além de poder cortar certos gastos sem permissão do Legislativo. Com isso, grande parte do poder dos parlamentares de fazer políticas paroquialistas (ou *pork-barel*, na literatura americana) se esvai. Assim, a proposição de emendas parlamentares ao orçamento, que muitos analistas viram como a forma por excelência dos parlamentares agradarem suas bases eleitorais (PEREIRA; MUELLER, 2002; PEREIRA; RENNÓ, 2001), somente são executadas quando possuem a aprovação do presidente, e apenas no ritmo determinado pelo Poder Executivo. E, de fato, existem evidências de que as emendas não são instrumentos usados em abundância (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008; MESQUITA et al., 2014), nem utilizados exclusivamente como forma de levar a cabo políticas paroquialistas (RENNÓ; PEREIRA FILHO, 2013).

Por fim, o poder mais extraordinário que o presidente brasileiro possui seria o de emitir decretos com força de lei, por meio das Medidas Provisórias. Com todos esses poderes, o domínio do Executivo sobre o Legislativo se assemelharia ao encontrado nos

17 Por exemplo, num suposto veto ao aumento de salário do funcionalismo público, o presidente sofrerá maior desgaste de sua imagem pública ao vetar uma proposta já aprovada pelo Congresso do que ao impedir que o parlamento vote nessa medida.

sistemas parlamentaristas. Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999), Limongi (2006) e Limongi e Figueiredo (1998) dão dimensão desse domínio por meio de dois indicadores: a taxa de sucesso e a taxa de dominância. A primeira se refere à probabilidade de uma proposta enviada ao Congresso pelo presidente ser aprovada, enquanto a segunda diz da proporção de leis aprovadas que são de autoria do presidente. Os dois indicadores foram mensurados pelos autores, resultando em expressivos 70% e 85,6%, respectivamente – valores que são similares aos encontrados em países Europeus. Ainda segundo eles, os poderes legislativos do presidente, em conjunto com o controle regimental dos líderes, seria um dos motivos por trás do comportamento surpreendentemente disciplinado dos parlamentares no interior do Congresso. A fraqueza dos deputados individuais, despossuídos de poder de agenda e com peso pequeno no parlamento, os obrigaria a atuar em conjunto com fins de obter um poder mínimo de barganha. E, conforme visto, a melhor forma de atuarem coletivamente para fazer exigências ao Executivo é agir partidariamente.

A literatura aponta, assim, razões para se pensar que a premissa de Stepan de que o presidente brasileiro é fraco diante do Congresso não se sustenta empiricamente. Ao contrário, o sistema brasileiro seria melhor caracterizado como majoritário ao nível nacional. A maior parte das votações do congresso se estrutura através da clivagem governo/oposição, sendo que esta, por sua vez, segue linhas partidárias. Este fato é uma das explicações aventadas para o pouco peso dos governadores (ou do

regionalismo como um todo) no funcionamento do Congresso, tal como discutido na seção anterior. Deste modo, o poder do presidente acaba tornando o caso brasileiro mais próximo do exemplo indiano (STEPAN, 1999a), onde o Governo Federal usa seu poder sobre o parlamento para controlar os governos subnacionais (e não o contrário).

No Brasil, a literatura indica que seriam, portanto, os governos locais, e não o governo central, a ponta mais frágil do sistema. Desde a CF-88, o governo central realizou muitas tentativas de remover a autonomia dos governos subnacionais, sendo, na maioria dos casos, bem-sucedido (ARRETCHE, 2007). Além disso, existem evidências de que a Carta Magna não promoveu uma descentralização federativa radical como se diagnosticou inicialmente. Veremos mais sobre isso na próxima seção.

Competências federativas

Outro aspecto da visão de Stepan acerca do Brasil como um país fortemente *demos-constraining* diz respeito: “ao grau em que a Constituição confere poder de elaborar políticas às unidades da federação” (1999a). Em certa medida, tal leitura se baseou nos achados e interpretações de Abrucio (1998), Shah (1991) e Bomfim e Shah (1994), que avaliavam que a CF-88 teria descentralizado fortemente as competências e recursos públicos. Bomfim e Shah chegam a afirmar, em meados dos anos 1990, que o Brasil seria uma das federações com maior descentralização fiscal do mundo. Como resultado, a União teria pouco poder para promover políticas uniformes ao nível nacional, dado que a capacidade de decisão estaria concentrada nas mãos de governos locais¹⁸.

18 Para eles, a descentralização seria um dos fatores por trás da instabilidade macroeconômica, pois os governos subnacionais contribuiriam para o cenário de descontrole fiscal ao, por ex., praticarem déficits recorrentes e guerra fiscal.

Essa visão foi questionada por Maria Hermínia T. Almeida (2005), para quem a redemocratização consolidou o processo de (re)centralização da federação brasileira iniciado nos governos militares¹⁹. Arretche (2002, 2007, 2013b), por sua vez, foi responsável pela elaboração de contundente crítica à caracterização do federalismo brasileiro enquanto fortemente descentralizado. A autora argumenta que, embora a CF-88 possa ter descentralizado os recursos e a execução das políticas públicas, ela teria preservado o poder normativo da União. Em outras palavras, os governos subnacionais executariam políticas públicas em grande parte formuladas, regulamentadas e financiadas por essa. Assim, a Carta Constitucional, apesar de obrigar o Governo Federal a partilhar grande parte de seus recursos, manteve instrumentos para o controle sobre o comportamento dos governos locais.

Diversas são as áreas nas quais a União teria sido capaz de criar políticas relativamente uniformes em todo o território nacional *a despeito* de estas serem executadas pelas unidades subnacionais (ARRETCHE, 2012)²⁰. Cabe salientar que tais casos seguem, em geral, um padrão recorrente de coordenação central: a União oferta transferências intergovernamentais²¹ em troca da adesão dos governos subnacionais às políticas formuladas pelo centro. Como consequência, existe uma perda relativa de autonomia das unidades subnacionais. A educação pode ser citada como um exemplo (MELO, 2005): através do Fundef (posteriormente substituído pelo Fundeb), a União direcionou 20% das transferências

subnacionais à educação, por meio de uma regra que recompensava estados e municípios que criassem mais vagas escolares – criando, inclusive, um sistema de competição intergovernamental por recursos. Com isso, a União foi capaz de criar incentivos para uma política expansionista nas redes de ensino dos governos subnacionais, promovendo a convergência nacional das políticas.

De forma sintética, então, e nas palavras de Arretche (2005), o sistema tributário-fiscal que dirige a governança das políticas públicas no Brasil se caracteriza:

(i) [pela] descentralização de receitas – seja da autoridade para arrecadar, seja pela garantia de transferências constitucionais –, com (ii) centralização da arrecadação no governo federal – devido a seu papel de principal arrecadador –, acompanhadas de (iii) centralização da autoridade sobre as decisões de arrecadação e de gasto, isto é, limitação da autonomia dos governos subnacionais para a regulamentação da cobrança de impostos e do destino do gasto. (Ibid., p. 83)

Tal “centralização da autoridade” teria, segundo ela, se tornado possível graças a dois fatores. Em primeiro lugar, a Constituição democrática teria alterado pouco a centralização da arrecadação tributária, criada pelos governos militares. Em segundo lugar, o poder político centralizado da União, bem como a ausência de proteções constitucionais para as prerrogativas políticas subnacionais, teriam permitido que ela promovesse reformas que aumentaram seus mecanismos de coordenação federativa.

19 Sobre Almeida, ver ainda a resenha publicada nesta mesma revista em 2001 e denominada “Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências”.

20 Há, também, autores que apontam a universalização da presença de instituições participativas (como os conselhos gestores) nos municípios em decorrência da existência de mecanismos de indução federal (GURZA LAVALLE; BARONE, 2015).

21 E tal montante seria relevante: sem o acréscimo das transferências constitucionais, um município que contasse apenas com arrecadação própria veria, em média, sua receita ser reduzida de 800 para 100 reais *per capita* entre 1996-2006 (ARRETCHE, 2012).

E que mecanismos são esses? Para Vazquez (2010), seriam quatro. Primeiro, o controle da vinculação de receitas. De um lado, o Governo Federal busca desvincular as receitas da União, tornando o seu uso mais discricionário; de outro, se esforça para aumentar a vinculação das receitas descentralizadas de estados e municípios, garantindo a aplicação em áreas sociais consideradas estratégicas. Segundo, o controle sobre os recursos descentralizados, via a constituição de fundos que possuem participação federal, estadual e municipal e cujos recursos são, então, redistribuídos para execução local segundo regras definidas pelo centro (vide SUS, Fundef/Fundeb e políticas de assistência social). Terceiro, por meio de transferências condicionadas às unidades subnacionais e que geralmente envolvem, como contrapartida, a execução de determinadas políticas específicas, sob diretrizes delimitadas (vide seguridade federal e certas políticas básicas de saúde). Quarto, por meio do estabelecimento de regras e punições com respeito ao gerencialmente e alocação de recursos, operações de crédito e limites máximo e mínimo de gastos – punições, por exemplo, podem envolver desde a suspensão de transferências à perda do mandato (vide LRF²²).

No que se refere ao último exemplo em particular, cabe salientar que a LRF foi o principal mecanismo utilizado pela União para acabar com os desequilíbrios recorrentes das contas públicas – desequilíbrios que figuravam entre os principais casos utilizados pelos analistas dos anos 1990 para argumentar que o sistema federativo brasileiro seria excessivamente fragmentado (ABRUCIO; COSTA, 1998; SAMUELS; ABRUCIO, 2000; SAMUELS;

MAINWARING, 2004). A lei determina, por exemplo, limites de endividamento para os entes federados e impõe barreiras às despesas de pessoal.

O efeito agregado desse *modus operandi* da União nas relações federativas é uma notável uniformidade no comportamento dos governos subnacionais, efeito oposto ao esperado em uma federação descentralizada (ARRETCHE, 2010, 2012). A autora argumenta que os gastos locais das políticas reguladas brasileiras (como saúde), quando comparados, não se mostram erráticos ou caóticos, mas padronizados, e que este comportamento resultaria, em grande parte, de regulação federal²³. E são as regras constitucionais que garantem, por exemplo, a alocação de percentuais mínimos para a educação e a saúde. Somente ocorre maior variabilidade de comportamento nos governos subnacionais em políticas não regulamentadas pelo centro, como transporte público e infraestrutura urbana. Essas políticas apresentam um padrão descontínuo de promoção de serviços à população, produzindo, como consequência, resultados heterogêneos entre os estados (ARAÚJO, 2015). No entanto, como argumentado acima, a decisão de regulamentar ou não uma política pública é uma decisão que cabe ao centro (os Poderes Executivo e Legislativo federais), dado que a Constituição não preserva proteção especial à autonomia das políticas geridas pelos governos subnacionais.

Emendamento constitucional

Como mencionamos, um dos critérios utilizados por Stepan para classificar o Brasil

22 Lei de Responsabilidade Fiscal.

23 Em média, os municípios brasileiros gastam nada menos do que 70% do orçamento com a provisão de serviços sociais: 30% em educação, 24% em saúde e saneamento, 9% em habitação e 6% em assistência e previdência social (dados de 2006) (ARRETCHE, 2012).

como *demos-constraining* é o grau em que a Constituição confere poder de elaboração de políticas às unidades de uma federação. Segundo o autor, a normatização minuciosa da Carta Constitucional brasileira – capaz de abarcar desde “sistemas detalhados de aposentadoria, propriedade estatal e estrangeira, programas fiscais” até a “fixação de percentuais da alocação de impostos à União, estados e municípios” – retiraria diversos temas da legislação ordinária (STEPAN, 1999a), sujeitando a maior parte das mudanças às regras mais demandantes do emendamento constitucional. Assim, dado o considerável poder de obstrução do processo legislativo que estaria acumulado em mãos das minorias regionais, tal formato “pouco parcimonioso” da Constituição favoreceria a manutenção do *status quo*, a despeito do potencial desejo da maioria²⁴. A interação entre esses elementos resultaria, inclusive, no império de uma *lei da resposta antecipada*²⁵ no qual o conhecimento acerca do poder de veto de uma minoria faria com que muitas medidas populares no Congresso e na opinião pública *sequer* fossem apresentadas.

No entanto, caracterizar uma Constituição como *detalhada* não é o suficiente para torná-la alvo simples de obstrução. Se a Carta Magna – mesmo consideravelmente abrangente – puder ser facilmente alterada pela maioria, então, as minorias seriam destituídas de poder. Dado já termos tratado neste texto das contestações

feitas pela literatura ao poder de obstrução da minoria no sistema político brasileiro (uma das peças fundamentais do argumento de Stepan), cabe aqui atentar para o modo como a literatura tem localizado o Brasil em termos da resistência que as suas regras de alteração constitucional impõem à mudança – ou seja, a observação da *inflexibilidade* ou *rigidez constitucional*²⁶.

Nesse quesito em particular, não obstante, Donald Lutz (1994)²⁷ argumenta que o Brasil não apresentaria, em termos comparativos, um emendamento particularmente árduo. Segundo o autor, o cotejamento das cartas constitucionais e de suas alterações ao longo do tempo indica que as taxas de emendamento seriam uma função não apenas da extensão física das constituições (quando medida pelo número de palavras), mas também do grau de dificuldade implicada no método de emendamento²⁸. Como a CF-88 não adotaria procedimentos especiais para a alteração constitucional – tais como uma eleição intermediária entre as rodadas de aprovação ou a obrigatoriedade de aprovação via ratificação popular –, ela acabaria sendo classificada no interior do grupo de constituições escritas mais fáceis de serem aprovadas²⁹. Nesse sentido, é bastante ilustrativo, inclusive, que Nolte (2008) tenha inserido o Brasil no grupo de países da América Latina que vivenciam um processo *quase permanente*

24 Stepan ainda argumenta que o fato de que temas omissos à Constituição brasileira (ou “competência legislativa residual”) devam recair sobre as unidades da federação seria um fator de agravamento do problema.

25 Termo utilizado por Stepan por empréstimo a Friedrich.

26 Para um exemplo de abordagem (em que o Brasil, contudo, não é um dos casos em estudo), ver Lijphart (2003) e o capítulo “Constituições: processos de emendas e revisão judicial”. Para ele, constituições rígidas são típicas de federações descentralizadas.

27 Ver também: Lutz (2006).

28 O autor ainda menciona a associação com premissas relativas à formatação das constituições modernas: soberania popular; falibilidade das instituições; eficácia deliberativa; diferenciação entre legislação normal e matérias constitucionais.

29 Cf. Arantes e Couto (2008, 2012), Arretche (2007, 2012), Couto e Arantes, (2006, 2008); Lutz (1994), Souza (2013).

de reforma constitucional – tal como Costa Rica, Honduras e México.

Não que exista consenso na literatura sobre a forma mais adequada de mensurar o processo de mudança constitucional. Couto e Arantes, outro exemplo de perspectiva que inclui o Brasil como caso de análise, propuseram um *approach* diverso, centrado não nas alterações do número de palavras das constituições, como fez Lutz (1994), mas sim nos seus dispositivos constitucionais (ARANTES; COUTO, 2008, 2012, COUTO; ARANTES, 2006, 2008) – e chegam à mesma avaliação de que a constituição brasileira tem sido emendada a altas taxas. Couto e Arantes (2006, p. 41) concordam que a observação da dinâmica política e da produção legislativa no pós-1988 mostra que o país teria permanecido numa espécie de “agenda constituinte” após o fim da própria constituinte³⁰ – algo que aconteceria, acrescentam, como reflexo das características e *modus operandi* da própria constituição.

É possível também discutir os matizes na caracterização mais geral do processo de mudança da constituição brasileira, como Melo (2013), que argumenta que mudanças robustas da CF-88 teriam acontecido de forma circunscrita a momentos específicos³¹, ou como Couto & Arantes (2006) e Souza (2013), para os quais tais mudanças incidiram muito mais sobre os dispositivos relacionados às políticas públicas do que aos princípios constitucionais mais gerais e fundamentais³². Ainda assim, mesmo quando considerados tais matizes e especificações, a leitura de que a CF-88 não seria particularmente difícil de ser alterada permanece dando a tônica principal ao debate contemporâneo.

Não obstante, para além da observação do grau de dificuldade implicado no método de emendamento de forma mais geral, Arretche (2007) ainda destaca a inexistência de regras específicas para a tomada de decisão em matérias de interesse subnacional, assim como o fato de que a CF-88 teria atribuído à União autoridade exclusiva para legislar sobre competências próprias aos atores subnacionais. Nesse ponto, é de fundamental importância destacar então, como explora a autora (2007, 2012, 2013a), que não há impedimentos institucionais importantes para a mudança constitucional no país *sequer quando as alterações propostas se referem diretamente a perdas de direitos ou prerrogativas das unidades constituintes* – sejam estas perdas de receitas, reduções na autoridade sobre a arrecadação de impostos, sobre a execução de políticas ou sobre a alocação da receita existente (Idem, 2012, p. 134). Noutras palavras, as unidades frequentemente se veriam incapazes de barrar matérias que significam perdas para elas, uma vez que os requisitos de aprovação são mais favoráveis à União. A conclusão não parece trivial: significa aceitar a potencialidade de que mesmo pontos fortes do federalismo que se constituam como entraves ao poder central podem vir a ser alterados quando conveniente.

A autora mostra que, dentre as 53 emendas constitucionais aprovadas no período 1992-2006 no país, nada menos que 28 diziam respeito a matérias de interesse federativo e feriam, de algum modo, os interesses das unidades subnacionais (Ibid.). De forma ilustrativa, também é possível recorrer a matérias específicas que foram aprovadas mesmo contrariando os interesses das unidades (ou,

30 Souza (2013) matiza essa caracterização em razão de: i) a maioria das emendas constitucionais teria apenas renovado ou ampliado políticas preexistentes; ii) o próprio processo de emendamento estaria arrefecido.

31 Os quais seriam: o “*big bang* constitucional” (1995-1997) e o período de “ativismo judicial” do Supremo Tribunal Federal (2008-2012).

32 Para saber dos graus de dificuldade de mudança via reforma constitucional – e por área de política –, é possível ver também: Melo (2002).

ao menos, de um conjunto expressivo delas). Este é o caso, por exemplo, do Fundef/Fundeb, uma vez que ambas as emendas criaram regras de vinculação das receitas de estados e municípios e condicionaram o recebimento de recursos ao oferecimento de vagas na rede pública de ensino, promovendo a redistribuição de recursos entre os atores subnacionais (ARRETCHE, 2012; VAZQUEZ, 2005, 2010, 2014). Nos dois casos, cabe notar que não houve coalizões de veto capazes de barrar as propostas defendidas pelo Governo Federal.

Claro, não se conclui do exposto que reformas são sempre fáceis de serem aprovadas por parte da União, afinal, faz-se necessário um consenso mínimo no nível federal em torno da necessidade, conveniência e viabilidade de aprovação de um dado projeto. Basta observar, por exemplo, a dificuldade de aprovação de uma reforma tributária ampla (até 2015, foram três as derrotas acumuladas)³³. Ainda assim, a paralisia decisória nesses casos não se deveria a impedimentos referidos diretamente ao federalismo ou à ingovernabilidade do sistema político, mas, segundo Junqueira (2015), apenas a erros de cálculo na estratégia política adotada³⁴.

Considerações finais

Nesse artigo mostramos como a visão de que o modelo de federalismo adotado no Brasil seria um caso extremo de *demos-constraining* – tal como defendido por Stepan (1999a, 2000) – foi paulatinamente substituída por outra, em que o Brasil estaria mais próximo do extremo *demos-enabling*. A nosso ver, tal mudança foi fruto do amadurecimento

da ciência política a partir dos anos 1990, com o aumento da capacidade de coleta e análise de dados, bem como do uso de novos modelos teóricos e metodologias mais avançadas que permitiram inferências mais robustas. Os trabalhos revisados aqui mostraram que, para explicar o comportamento dos atores políticos, as instituições importam, embora não isoladamente. É preciso verificar a interação, por exemplo, entre o sistema eleitoral, as relações Executivo-Legislativo, o processo legislativo e as regras federativas. Os efeitos fragmentadores de algumas instituições podem ser anulados por outras instituições, capazes de produzir efeitos centrípetos. No caso brasileiro, as regras internas do Congresso Nacional e o poder orçamentário e de agenda do presidente anulam os incentivos fragmentadores do sistema eleitoral e do próprio federalismo. Isso pode ser visto pelo fato de que o comportamento parlamentar dentro do Congresso é partidarizado e disciplinado, anulando a possibilidade de que solidariedades regionais se sobreponham às partidárias. Isso não significa que o Poder Executivo domine completamente o Legislativo (FREITAS, 2016), mas sim que o sistema é majoritário, ou seja, as minorias possuem pouco poder para vetar a vontade da maioria.

Mesmo o modelo de divisão de competências federativas brasileiro não era tão descentralizado como os analistas de primeira hora interpretaram. A Constituição de 1988 manteve a União como principal arrecadadora nacional e, com isso, ela pode usar seu poder financeiro para induzir o comportamento dos governos subnacionais. As regras do Direito brasileiro também preservaram forte poder normativo para a União criar sanções e punições para o comportamento dos governos

33 Uma durante o governo FHC, em 1995, e duas durante o governo Lula, em 2003 e 2008.

34 Segundo o autor, os governos tentaram aprovar reformas abrangentes, onde a obtenção de consenso seria árdua. Com isso, não obtiveram maioria a favor das propostas – nem entre os governos subnacionais, nem entre os *stakeholders* nacionais.

subnacionais. Por fim, a Constituição brasileira é relativamente fácil de ser emendada, permitindo que a União fosse recorrentemente bem sucedida em mudar as regras do jogo quando de seu interesse. Como resultado, as políticas públicas nacionais apresentam uma

uniformidade que não é compatível com a visão de uma federação descentralizada (ARRETCHE, 2012; SOUZA, 2005). Desse modo, a interpretação de Stepan (1999a, 2000), de que o Brasil é um caso extremo de *demos-constraining*, não se sustenta.

Referências

- ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ABRUCIO, F. L. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftun, 1998.
- ABRUCIO, F. L.; SAMUELS, D. A nova política dos governadores. *Lua Nova*, São Paulo, v. 40-41, p. 137-166, 1997.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005.
- _____. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica*, n. 51, p. 13-34, 2001.
- AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisito: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 449-479, 2003.
- ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. A constituição sem fim. In: PRAÇA, S.; DINIZ, S. (Ed.). *Vinte anos de Constituição*. São Carlos: Paulus, 2008. p. 31-60.
- _____. Constitutionalizing policy: the Brazilian Constitution of 1988 and its impact on governance. In: NOLTE, D.; SCHILLING-VACAFLOR, A. (Ed.). *New constitutionalism in Latin America from a comparative perspective: a step towards good governance?* New York: Ashgate, 2012.
- ARAÚJO, V. Federalismo, centralização e diferenças regionais: o padrão de desigualdade das políticas não reguladas do Brasil pós-1988. *Perspectivas em Políticas Públicas*, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p. 63-99, 2015.
- ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.
- _____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 69-85, 2005.

- _____. The veto power of sub-national governments in Brazil: political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period. *Brazilian Political Science Review*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 40-73, 2007.
- _____. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.
- _____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.
- _____. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Fiocruz, 2012. v. 1
- _____. Demos-constraining or demos-enabling federalism? Political institutions and policy change in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, Hamburg, v. 5, n. 2, p. 133-150, 2013a.
- _____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 95, p. 39-57, 2013b.
- BOMFIM, A.; SHAH, A. Macroeconomic management and the division of powers in Brazil: perspectives for the 1990s. *World Development*, Amsterdam, v. 22, n. 4, p. 535-542, 1994.
- BRAGA, M. D. S. S. Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, v. 4, n. xxi, p. 43-73, 2010.
- CAREY, J. M.; REINHARDT, G. Y. Impacto das instituições estaduais na unidade das coalizões parlamentares no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 773-804, 2003.
- CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 263-299, 2009.
- CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. Democratic institutions and regime survival: Parliamentary and presidential democracies reconsidered. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, CA, v. 5, n. 1, p. 151-179, 2002.
- COSER, I. O debate entre centralizadores e federalistas no século XIX: a trama dos conceitos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 26, n. 76, p. 191-206, 2011.
- COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.
- _____. Constitution, government and democracy in Brazil. *World Political Science*, Warsaw, v. 4, n. 2, [N.p.], 2008.
- COX, G. W. *The efficient secret: the cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- DAHL, R. Federalism and the democratic process. In:_____. *Democracy, liberty and equity*. Oslo: Norwegian University Press, 1986. p. 114-126.

- DESPOSATO, S. The impact of federalism on national party cohesion in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, Hoboken, v. 29, n. 2, p. 259-285, 2004.
- FIGUEIREDO, A. C. *Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- _____. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- FREITAS, A. *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.
- FURTADO, C. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, M. (Ed.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Unesp/CEM, 2015. p. 51-76.
- JUNQUEIRA, M. O. O nó da reforma tributária no Brasil (1995-2008). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 30, n. 89, 2015.
- LAMOUNIER, B. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1996.
- LAVER, M.; SCHOFIELD, N. *Multiparty government: the politics of coalition in Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1998.
- LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1993.
- LJPHART, A. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LIMONGI, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *Boletim Informativo Bibliográfico*, São Paulo, v. 37, p. 3-38, 1994.
- LIMONGI, F. A democracia no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 76, p. 17-41, 2006.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.
- LUTZ, D. S. Toward a theory of constitutional amendment. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 88, n. 2, p. 355-370, 1994.
- LUTZ, D. S. *Principles of constitutional design*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- MAINWARING, S. Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, Thousand Oaks, v. 26, n. 2, p. 198-228, jul. 1993.

- MAINWARING, S. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.
- MCKELVEY, R. D. Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control. *Journal of Economic Theory*, Amsterdam, v. 12, n. 3, p. 472-482, jun. 1976.
- MELO, M. A. *Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- _____. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005.
- _____. Mudança constitucional no Brasil, dos debates sobre regras de emendamento na constituinte à “megapolítica”. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 97, p. 187-206, 2013.
- MESQUITA, L. et al. Emendas individuais e concentração de votos: uma análise exploratória. *Teoria & Pesquisa*, São Carlos, v. 23, n. 2, p. 82-106, 2014.
- NOLTE, D. Constitutional change in Latin America: power politics or symbolic politics? In: ECPR JOINT SESSIONS OF WORKSHOPS, 2008, Rennes, France. *Proceeding...* Rennes: ECPR, 2008.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.
- PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 133-172, 2001.
- RENNÓ, L.; PEREIRA FILHO, C. E. F. *Gastos públicos, emendas orçamentárias do Legislativo e inclusão dissipativa nos municípios brasileiros: 1998 a 2010*. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2013. (Monografia premiada no XVIII Prêmio Tesouro Nacional – 2013).
- RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.
- RIKER, W. H. *Federalism: origin, operation, significance*. Boston: Little Brown, 1963.
- RODDEN, J. Federalism and bailouts in Brazil. In: RODDEN, J. A.; ESKELAND, G. S.; LITVACK, J. *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge: MIT Press, 2003. p. 213-248.
- SAMUELS, D. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- SAMUELS, D.; ABRUCIO, F. L. Federalism and democratic transitions: the “New Politics” of the governors in Brazil. *Publius*, Oxford, v. 30, n. 2, p. 43-61, 2000.
- SAMUELS, D.; MAINWARING, S. Strong federalism, constraints on the central government, and economic reform in Brazil. In: GIBSON, E. (Ed.). *Federalism and democracy in Latin America*. Maryland: Johns Hopkins University Press, 2004. p. 85-130.

- SANTOS, W. G. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986.
- SHAH; A. The new fiscal federalism in Brazil. In: COUNTRY ECONOMICS DEPARTMENT. World Bank: Discussion Papers. London: Centre for Economic Policy Research, 1991.
- SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.
- _____. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: FARIA, C. A. P.; GILBERTO, H. (Ed.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 91-118.
- STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999a.
- _____. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 10, n. 4, p. 19-34, 1999b.
- _____. Brazil's decentralized federalism: bringing government closer to the citizens? *Daedalus*, Cambridge, v. 129, n. 2, p. 145-169, 2000.
- TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 2, p. 89-117, 1997.
- VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 1-40, 1997.
- VAZQUEZ, D. A. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do Fundef. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, 2005.
- _____. *A regulação federal como mecanismo de ajuste: uma análise da lei fiscal e do financiamento das políticas de educação e saúde*. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.
- _____. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, p. 969-1005, 2014.
- VIANA, O. *Instituições políticas brasileiras*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

Resumo

O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil (1988-2015)

O objetivo desta revisão de literatura é mostrar como a visão de que o Brasil seria uma federação descentralizada e com um governo central fraco – então predominante na década de 1990 – foi gradualmente substituída por uma interpretação alternativa, que via o país como uma federação fortemente centralizada. Utilizamos o trabalho de Alfred Stepan, que argumentou que o Brasil seria um caso extremo de *demos-constraining*, a fim de evidenciar que esse é um juízo pouco sedimentado em evidências empíricas sólidas. Os argumentos da literatura que constituem esse debate são, então, organizados em quatro temas principais que seriam pretensamente afetados pela variável “federalismo”: sistema partidário; relações Executivo-Legislativo; competências federativas; regras de emendamento constitucional. Em cada um dos pontos discutimos como os trabalhos empíricos mais recentes evidenciam o caráter centrípeto do processo decisório na federação brasileira, com concentração no nível federal tanto dos recursos públicos quanto da efetiva capacidade de legislar sobre a maior parte das políticas.

Palavras-chave: Federalismo; Governabilidade; Políticas Públicas; *Demos-Enabling*; *Demos-Constraining*.

Abstract

The debate on federalism and its implications for governability in Brazil (1988-2015)

This study's objective is to present how is the idea that Brazil is a decentralized federation with a weak central government – specially spread in the 90's – was gradually substituted for another representation, that conceived the country as a widely centralized federation. We used Alfred Stepan's work, and his arguments about Brazil being an extreme case of *demos-constraining*, to show how they are poorly based on solid empirical evidences. Literature arguments that build this debate were organized and divided into four main themes, which were affected by this so-called “federalism”: party system, Executive-Legislative relationship, federative skills, and constitutional amendment's rules. We discussed, on each of the previous points, how recent empirical works highlight the centripetal character of choice in the Brazilian federation, focusing on the federal level of public resources and on the effective ability to legislate on major part of policies.

Keywords: Federalism; Governability; Public Policies; *Demos-Enabling*; *Demos-Constraining*.

Résumé

Le débat sur le fédéralisme et ses implications pour la gouvernabilité au Brésil (1988-2015)

L'objectif de cette revue bibliographique est de montrer comment l'idée selon laquelle le Brésil serait une fédération décentralisée avec un gouvernement central faible – prédominant dans les années 1990 – a été progressivement remplacée par une interprétation alternative, qui a vu le pays comme une fédération fortement centralisée. On utilise le travail d'Alfred Stepan, qui a fait valoir que le Brésil serait un cas extrême de «*demos-constraining*», afin de montrer que c'est un jugement qui n'est pas basé sur de solides preuves empiriques. Les arguments de la littérature qui constituent ce débat sont donc organisés en quatre thèmes principaux qui seraient prétendument affectés par la variable «*fédéralisme*» : système de partis, relations entre l'Exécutif et la Législation, compétences fédératives, règles d'amendement constitutionnel. Dans chacun des points, on discute comment les études empiriques les plus récentes montrent la nature centrépète du processus décisionnel dans la fédération brésilienne, avec une concentration au niveau fédéral des ressources publiques et de la capacité effective de légiférer sur la plupart des politiques.

Mots-clés : Fédéralisme; Gouvernabilité; Politique Publiques; *demos-enabling*; *demos-constraining*.