

Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças*

Celina Souza

INTRODUÇÃO

A “terceira onda de democratização” tem produzido nos países nela envolvidos diferentes experiências e resultados. Em alguns, a redemocratização implicou a elaboração de Constituições “refundadoras”, gerando novos pactos e compromissos políticos e sociais. Em outros, ela foi acompanhada da descentralização política e financeira para os governos subnacionais. Em muitos países federais, a redemocratização, a descentralização e as novas Constituições mudaram o papel dos entes federativos. O Brasil é um exemplo onde todos esses fatores ocorreram simultaneamente.

A Constituição de 1988 desenhou uma ordem institucional e federativa distinta da anterior. Voltada para a legitimação da democracia, os constituintes de 88 optaram por duas principais estratégias para construí-la: a abertura para a participação popular e societal e o com-

*Este artigo é uma versão revista e atualizada de dois capítulos anteriormente publicados em livro (ver Souza, 1997). Agradeço a Fernando Abrucio, parecerista deste artigo, pelos inúmeros comentários e sugestões.

DADOS — *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, 2001, pp. 513 a 560.

Celina Souza

promisso com a descentralização tributária para estados e municípios. Da primeira estratégia resultou uma engenharia constitucional consociativa em que prevaleceu a busca de consenso e a incorporação das demandas das minorias. A segunda moldou um novo federalismo, tornando-o uma das mais importantes bases da democracia reconstruída em 1988.

Neste artigo, analiso o processo decisório ocorrido na Assembléia Nacional Constituinte relativo às mudanças na Federação e à decisão de descentralizar poder político e financeiro para as esferas subnacionais. A (re)construção de um sistema federal voltado para a divisão de poder político e tributário sem promover desequilíbrio entre os entes federativos é tarefa intrinsecamente contraditória, gerando, portanto, conflitos e tensões¹. Baseado em dados empíricos, o trabalho busca entender: a) por que um país com uma agenda de problemas que requer políticas nacionais decide descentralizar poder político e financeiro; b) os conflitos, alianças e contradições gerados pelas decisões tomadas pelos constituintes, naquele momento histórico, em relação à Federação.

Argumento que, embora a decisão de descentralizar poder político e financeiro, o que gerou um novo federalismo, tenha sido marcada por conflitos, tensões e contradições, ela favoreceu a consolidação da democracia, tendo tornado o Brasil um país mais “federal”, pela emergência de novos atores no cenário político e pela existência de vários centros de poder soberanos que competem entre si.

Inicialmente, apresento um breve relato sobre os principais fatos que antecederam os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte — ANC. Nas seções seguintes analiso as instâncias decisórias onde o federalismo e a descentralização foram redesenhados². Posteriormente, discuto as motivações das decisões tomadas e, por fim, apresento algumas conclusões.

A DECISÃO DE DESCENTRALIZAR

O século que findou passou por várias “ondas” de elaboração de novas Constituições: ao final das duas Guerras Mundiais; na transição para a democracia nos países do sul da Europa e da América Latina; nas ex-colônias e na Europa Oriental. Além desses movimentos, essa “onda” também atingiu países que não passaram por mudanças de

regime político, como a Bélgica, Canadá, Holanda e Suécia, que, a partir dos anos 70, refizeram suas Constituições. Elaborar novas Constituições implica profundas manobras e negociações políticas e é também quando consensos e clivagens se tornam mais visíveis. Entender como os constituintes lidaram com esses conflitos pode aprofundar nosso conhecimento sobre questões que ganharam saliência no processo constituinte e também nos ajudar a traçar as perspectivas da nova ordem a ser inaugurada.

A busca desse entendimento implica tentar responder, inicialmente, às seguintes questões formuladas por Elster (1993): a) como foi convocada a Constituinte? b) como foram reguladas suas normas internas? c) qual o papel dos interesses individuais e coletivos na elaboração da Constituição? d) qual a importância de forças extraconstitucionais no desenho do texto constitucional? Essas questões antecedem, portanto, a análise da decisão de reformar a Federação tomada pelos constituintes de 88.

A Convocação da Constituinte

Das eleições de 1986 saíram os constituintes responsáveis pela elaboração da nova Constituição brasileira³. Participaram desse pleito trinta partidos, dos quais doze elegeram representantes para a ANC, sendo que o PMDB possuía a maior bancada. As eleições de 1986 ocorreram no auge da euforia com o aparente sucesso do Plano Cruzado, gerando pouco debate em relação à Constituinte. O PMDB e o PFL reunidos asseguraram quase 80% dos membros da ANC e os partidos considerados progressistas (PT, PDT, PSB, PCdoB e PCB) tinham, juntos, 9,5%⁴. A força do PMDB e do PFL, que foram, também, os principais fiadores da transição, poderia levar a crer que a elaboração da Constituição seria uma tarefa relativamente fácil. Mas não só isso não aconteceu, como também os partidos tidos como progressistas conseguiram aprovar muitas de suas demandas. A Tabela 1 mostra a composição da ANC no momento de sua posse.

A ANC somava 559 membros, dos quais 72 senadores e 487 deputados federais, que receberam a tarefa de elaborar a sétima Constituição brasileira. Os perfis dos parlamentares da ANC foram analisados por Coelho e Oliveira (1989), Fleischer (1990), Kinzo (1990), Mainwaring e Pérez-Liñán (1998) e Rodrigues (1987), que apontaram as seguintes características: a) as análises desmontam o mito de que o principal

Tabela 1
Composição Partidária da ANC em 1986

Partido ⁵	Número	%
PMDB	302	54,0
PFL	133	23,8
PDS	38	6,7
PDT	26	4,6
PTB	19	3,4
PT	16	2,9
PL	7	1,3
PDC	6	1,1
PCdoB	6	1,1
PCB	3	0,5
PSB	2	0,4
PMB	1	0,2
Total	559	100,0

Fonte: Cálculos baseados em listagens do Superior Tribunal Eleitoral — STE.

partido de oposição ao regime militar, o PMDB, foi o grande vencedor da ANC, já que a ele se filiaram muitos ex-integrantes do PDS, partido de sustentação do regime anterior, mostrando, portanto, a presença de figuras vinculadas ao antigo regime nos dois partidos que sustentaram a Nova República. Como observou Campello de Souza (1989), essa continuidade é comum nas transições não-revolucionárias, mas o grau dessa continuidade na transição brasileira foi extraordinário; b) a ANC contou com 49% de novos parlamentares, índice semelhante ao de outras legislaturas. Altos índices de renovação passam a ser uma importante variável para se entender os resultados da ANC. No que se refere à experiência política anterior, apenas 24,2% dos parlamentares não a possuíam. Dos que tinham, 54% haviam sido vereadores, prefeitos, deputados estaduais e governadores, mostrando a presença de um número considerável de políticos com ligações próximas e recentes tanto com as esferas subnacionais como com o regime anterior⁶; c) uma das pesquisas mostrou que os membros da ANC eram conservadores em questões de ordem e valores morais, mas progressistas nos temas socioeconômicos (*Veja*, 4/2/1987).

O alto grau de heterogeneidade dos constituintes, aliado ao caráter abrangente da transição política, sinalizava duas alternativas no que se refere ao processo decisório: a) acordos entre grupos com afinidades ideológicas, colocando em confronto conservadores *versus* progressistas; b) acordos entre grupos ideologicamente adversários, ge-

rando consenso em certas questões e deixando para o futuro as decisões em que este não pôde ser alcançado. Esta última alternativa prevaleceu e o papel do presidente da ANC, Ulysses Guimarães, foi crucial para administrar esse equilíbrio delicado e instável de formação de consenso.

Se a transição liderada pelo líder moderado, Tancredo Neves, tinha por objetivos amenizar os efeitos da desintegração das antigas coalizões, definir limites para os recém-chegados e evitar retrocessos, estes não foram totalmente alcançados. Isto porque tanto as antigas coalizões como os novos atores assumiram papéis de proeminência, chegando ao cenário político-decisório com força extraordinária. Poucos grupos foram excluídos, como as vitórias e as derrotas de ambos os lados na ANC comprovam. Os acontecimentos políticos não foram capazes de limitar a força e o número de participantes do novo pacto democrático. A ênfase na estratégia de construção de consenso aumentou o número de atores políticos com acesso ao processo decisório, ao mesmo tempo que intensificou conflitos e clivagens. É nesse cenário que a descentralização política e financeira fincou suas bases e o federalismo deslocou-se do centro, passando a constrangê-lo⁷.

Na fase inicial, vários foram os fatores de conflito. A convocação de uma ANC não-exclusiva gerou a primeira ruptura entre progressistas e conservadores. Ao assumir o compromisso de que a ANC não seria exclusiva, que foi cumprido por Sarney, Tancredo acalmou os receios dos militares e dos líderes do PFL contra um possível radicalismo de uma Constituinte exclusiva e soberana. O fato de não ser exclusiva também permitiu a participação de 23 senadores “biônicos”, nomeados durante o regime militar.

Outra fonte de conflito foi o estabelecimento da Comissão dos Notáveis, comandada por Afonso Arinos, renomado jurista e conhecido por suas idéias reformistas. Os constituintes resistiram à Comissão por considerar a iniciativa uma ameaça à soberania da ANC. No entanto, essa rejeição foi mais retórica que real, como reconhecido por vários entrevistados. A Comissão incorporou inúmeras demandas dos progressistas, vindo a elaborar aquele que seria o primeiro ensaio da agenda da ANC e incorporando as pressões que seriam exercidas pelos movimentos sociais. Outras instituições também se envolveram nos debates constitucionais, tais como universidades, associa-

Celina Souza

ções profissionais, sindicatos e movimentos sociais, que divulgavam suas versões sobre como deveria ser a nova Constituição brasileira.

Em junho de 1985, José Sarney enviou ao Congresso mensagem presidencial convocando a ANC, que continha, entre outros pontos, declaração de que a ANC não faria restrição a nenhum tema, inclusive ao da manutenção da República e do sistema federativo, ambos proibidos na Constituinte de 1946.

Os movimentos sociais foram os que mais fortemente reagiram ao fato de a ANC não ser exclusiva. Os debates foram intensos, tendo sido inclusive apresentada uma proposta de plebiscito. Milhares de cartas chegaram ao Congresso conclamando a exclusividade da ANC. Os debates sobre essa questão começaram no plenário em outubro e em novembro de 1985 votou-se a Emenda Constitucional nº 26 aprovando a mensagem de Sarney.

Os trabalhos da ANC tiveram início em fevereiro de 1986. Ulysses Guimarães foi eleito seu presidente, acumulando os cargos de presidente da Câmara dos Deputados e de presidente nacional do PMDB. Político moderado, Ulysses exercia, com desenvoltura, sua enorme liderança, usando-a para arbitrar os inúmeros conflitos surgidos não apenas no interior do seu heterogêneo partido, mas também na ANC e na relação entre o Congresso e o Executivo federal. O resultado final da Constituição brasileira — que não contemplou decisões sobre várias questões sensíveis — deve ser parcialmente creditado à liderança forte, porém conciliadora, de Ulysses Guimarães.

Quando a ANC começou a funcionar, o governo Sarney já estava no seu segundo ano. Sarney construiu sua frágil base parlamentar acima dos partidos, tentando sempre minimizar a força de Ulysses e do PMDB. Segundo Jarbas Passarinho (entrevista em 21/5/1993), Sarney era prisioneiro de Ulysses, e o PMDB protelou ao máximo a decisão sobre a duração do seu mandato como forma de mantê-lo sob seu controle e para que Ulysses comandasse áreas importantes da administração pública, o que se materializou pela indicação de vários ministros, inclusive o da Fazenda.

O mandato de Sarney foi marcado, entre outros fatores, pela impossibilidade de responder às altas expectativas geradas pela redemocratização. Políticas públicas erráticas e inconstantes, concessões populistas, suspeitas de corrupção, falência do Plano Cruzado e, principal-

mente, paralisia ou lentidão no processo decisório permaneceram como os principais legados do seu mandato. Sua administração também foi marcada por fortes confrontos com o Congresso. Essa tensão é, obviamente, da natureza mesma das democracias de regime presidencialista. No entanto, o regime de 64 manteve o Congresso aberto e eleições regulares para o Legislativo e para alguns cargos do Executivo. Assim, tão logo a democracia foi instaurada, o Congresso estava pronto para reafirmar seu poder, antes mesmo da promulgação da nova Constituição. Uma das derrotas que o Congresso impôs a Sarney nesse período foi o aumento das receitas municipais além do que tinha sido proposto pelo presidente da República, do que resultou a Emenda Airton Sandoval, sinalizando que a descentralização financeira seria um dos resultados previsíveis da nova Constituição.

Regras de Funcionamento

A segunda grande batalha no interior da ANC teve a ver com as suas regras de funcionamento, principalmente seu papel na revisão da legislação do regime militar, que ficou conhecida como “entulho autoritário”. Outros temas conflituosos também estavam sendo discutidos antes mesmo da decisão sobre as regras da ANC, tais como o debate presidencialismo *versus* parlamentarismo, a reforma agrária e, liderada por prefeitos e governadores, a reforma tributária.

O senador Fernando Henrique Cardoso foi designado relator do regimento interno. Publicado em março de 1987, o regimento determinava que não haveria apenas uma comissão para escrever a Constituição, mas sim 24 subcomissões, que mais tarde formariam oito comissões, que, posteriormente, constituiriam uma comissão de sistematização. As decisões seriam, então, submetidas ao plenário, com duas rodadas de votações nominais.

Uma das inovações do regimento foi admitir propostas vindas de fora do Congresso. Entre os habilitados estavam os Legislativos estadual e municipal, o Judiciário e os cidadãos, estes últimos via emendas populares, que deveriam ser assinadas por, no mínimo, 30.000 eleitores, sob a responsabilidade de três entidades da sociedade civil. Esses mecanismos foram introduzidos no regimento como parte da negociação entre os diversos grupos da ANC, buscando aumentar a chamada participação cidadã e evitar o isolamento dos constituintes. Outro mecanismo de participação foi o que permitiu aos cidadãos mandar

Celina Souza

sugestões diretamente para os constituintes via a rede dos correios, gerando uma participação extraordinária, com 72.719 sugestões aportando no Congresso Nacional (Monclair, 1991).

O incentivo à participação popular fez com que 122 movimentos populares enviassem emendas à ANC, assinadas por mais de 12 milhões de eleitores, e 83 foram defendidas na ANC, ressaltando a peculiaridade do processo constituinte brasileiro em face das demais Constituições elaboradas durante esse período⁸.

O entusiasmo que a ANC desencadeou, em especial a ampla mobilização popular, mostra a enorme confiança nela depositada e, portanto, seu alto grau de eficácia política⁹. A presença de todo tipo de *lobby*, sindicatos e movimentos sociais, era a rotina da ANC e durante vinte meses o Congresso e Brasília transformaram-se no centro da vida dos brasileiros, um exercício de democracia e participação.

O Funcionamento Interno da ANC

Cada uma das 24 subcomissões e das oito comissões contava com um presidente, dois vice-presidentes e um relator. As subcomissões tinham cerca de 21 membros e as comissões 63, eleitos de acordo com a representação partidária, o que significa que o PMDB e o PFL monopolizaram os principais cargos. Os progressistas, no entanto, conseguiram o controle de posições importantes. O principal cargo era o de relator, encarregado de escrever a versão final do relatório.

A ANC foi marcada por confrontos em algumas matérias, coalizões na maioria dos casos e por adiamentos quando o consenso não podia ser alcançado. Coalizões eram feitas e refeitas constantemente. Praticamente, para cada questão específica, um bloco extrapartidário era constituído, o qual logo se desfazia. O processo do desenho constitucional teve uma lógica própria, muitas vezes diversa daquela da plataforma dos partidos ou da coerência ideológica. No entanto, ocorreu um alto grau de coalescência no interior dos grupos ou subgrupos, o que será analisado adiante.

A FORMAÇÃO DE COALIZÕES NO INTERIOR DAS SUBCOMISSÕES

As subcomissões eram o primeiro estágio do processo constituinte. Nesse nível, as demandas e os interesses dos relatores prevaleciam sobre negociações e acordos, que só eram feitos quando mudanças

muito sensíveis eram propostas. Quatro subcomissões lidaram diretamente com as questões relativas ao federalismo e à descentralização.

Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios

Esta subcomissão foi presidida por Jofran Frejat (PFL-DF) e seu relator foi Sigmaringa Seixas (PMDB-DF). Sua composição, com três dos seus quatro membros diretores eleitos pelo DF, mostra a prioridade da subcomissão: conseguir a independência política e a autonomia financeira de Brasília, compromissos assumidos pela Aliança Democrática. Independência política significava que Brasília teria sua própria representação política via a eleição direta de seu Legislativo e Executivo. Essa subcomissão, que também tinha a responsabilidade de decidir sobre a jurisdição e os poderes da União, concentrou todos seus esforços na expansão da representação política de Brasília e em assegurar recursos financeiros para a capital federal.

No seu relatório, Sigmaringa Seixas afirmava que a maior contribuição da subcomissão estava no fortalecimento do federalismo, recorrendo a um argumento comum entre os constituintes: “no passado recente, a Federação era dominada pela União, que centralizava os recursos, impedindo o funcionamento da Federação, o que estimulava, entre outras distorções, as disparidades regionais”. No entanto, segundo ele, a longa prática do federalismo centralizado não podia ser eliminada da noite para o dia, daí porque propunha a expansão das competências concorrentes entre os três níveis de governo.

A subcomissão recebeu 289 propostas e realizou cinco audiências públicas, todas marcadas pelos interesses específicos do DF e dos territórios, que pressionavam por sua transformação em estados. Dentre as suas principais propostas, destacam-se: a) a manutenção do princípio de que o pacto federativo é formado pela União, DF e estados, excluídos os municípios, que só foram incorporados nos estágios posteriores; b) a ampliação das competências da União em face das Constituições anteriores; c) a expansão das competências concorrentes entre os três níveis de governo; d) o reconhecimento do direito do município de promulgar sua própria lei orgânica; e) a proibição de que os vereadores determinassem seu próprio salário, competência atribuída aos estados, o que foi derrubado na Comissão de Sistematização¹⁰.

Celina Souza

Sigmaringa Seixas afirmou que não sofreu pressões, seja de governadores, prefeitos ou de corporações, declarando que “eu achava que não tinha nenhum prestígio porque ninguém me pressionava” (entrevista em 13/5/1993), creditando a falta de pressão ao fato de essa subcomissão não lidar com distribuição de recursos financeiros.

No entanto, a mudança do *status* político do DF exigiu enormes negociações e o compromisso do relator com o tema fez com que fosse assegurado ao DF a arrecadação dos impostos estaduais e municipais. Segundo Sigmaringa,

“[...] as negociações foram intensas e muitas vezes eu achava que a autonomia não seria alcançada. A questão crucial era recursos, pois o DF sempre recebeu transferências federais e a autonomia poderia bloquear a possibilidade de continuar a receber esses recursos. No entanto, não posso dizer que houve pressões contra a autonomia, mas sim dificuldades em convencer o governo federal a apoiar o grau de autonomia que desejávamos” (entrevista em 13/5/1993).

Questões relacionadas ao desenho das relações intergovernamentais, aos novos conflitos que decorreriam da descentralização, assim como ao novo papel do governo federal em um sistema político e financeiro descentralizado, não entraram na agenda dessa subcomissão. Aparecem aqui os primeiros sinais de que a descentralização seria adotada sem debate e sem a construção de um consenso sobre seus objetivos.

Subcomissão dos Municípios e Regiões

Seu presidente foi Luiz Rodrigues (PMDB-MG) e o relator Aloysio Chaves (PFL-PA) e o Nordeste e o Centro-Oeste compunham a maioria. A subcomissão teve oito audiências públicas, com a participação de prefeitos, vereadores e técnicos, tendo sido influenciada pelos trabalhos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal — IBAM.

Essa subcomissão aprovou as seguintes propostas: a) a inclusão do município como parte integrante da Federação, uma “aspiração política de todos os brasileiros”, segundo o relator; b) uma lista de quatorze serviços que seriam da competência do município, “para que o cidadão saiba a quem cobrar a realização do serviço público, mesmo correndo o risco de ser muito detalhe para uma Constituição” —, o que foi rejeitado por pressões da Comissão de Organização do Esta-

do, segundo os entrevistados. Assim, a tensão entre facilitar a cobrança do serviço público pelo cidadão e a necessidade de deixar flexível a alocação de funções entre os níveis de governo em um sistema federal foi resolvida a favor da última alternativa; c) ampliação dos recursos locais, apesar de não ser da sua competência. Essa tentativa foi justificada pelo relator por causa do “clamor dos prefeitos, vereadores, técnicos, líderes comunitários e do povo a favor de aumentar o poder do município”. Ainda segundo o relator, “ninguém questiona que o município é a esfera de governo mais capaz de cumprir os anseios do povo”.

A descentralização era consenso dentro da subcomissão, não se registrando grupos contrários a ela. Segundo José Dutra (entrevista em 3/5/1993), do PMDB-AM, vice-presidente da subcomissão, o maior grupo de pressão foi liderado por ele próprio, para a “defesa da Zona Franca de Manaus contra a possibilidade do Presidente da República e do Ministro da Fazenda de aboli-la por decreto”¹¹.

Já o *lobby* a favor dos municípios teve forte presença no Congresso, antes mesmo da ANC. Em 1979, por exemplo, uma Comissão Parlamentar de Inquérito — CPI foi convocada contra a vontade dos militares, sobre “as causas do empobrecimento dos estados e municípios”. O relatório dessa CPI acusava o governo federal de tirania fiscal e afirmava que estados e municípios estavam falidos, com sérias conseqüências para a ordem social. O relatório concluía que a centralização financeira afetava a autonomia dos estados, e, mais ainda, dos municípios, o que contrariava dados empíricos¹².

Também nessa subcomissão o objetivo de descentralizar não foi precedido de discussões sobre o tema. O relatório era pleno de expressões normativas sobre as virtudes da descentralização. Assim como na subcomissão analisada anteriormente, o governo federal esteve ausente dos debates e das negociações.

Subcomissão dos Estados

Esta subcomissão foi presidida por Chagas Rodrigues (PMDB-PI), e seu relator foi Siqueira Campos (PDC-GO), principal defensor da criação de novos estados, em especial o de Tocantins, desmembrado de Goiás. A criação do Tocantins tinha sido anteriormente aprovada pelo Congresso e vetada por Sarney com o argumento de que o governo fe-

Celina Souza

deral não tinha recursos para financiar seu estabelecimento. A região Norte estava super-representada, com 22% dos membros da subcomissão, quando sua representação no Congresso era de 11%. Esta subcomissão se dedicou a uma única questão: a instituição de novos estados.

Os constituintes propuseram a formação de oito novos estados, mas a subcomissão só acatou três: Tocantins, Santa Cruz — a ser desmembrado da Bahia — e Triângulo — a ser desagregado de Minas Gerais. Também foi aprovada a transformação de Roraima e Amapá em estados.

No seu relatório, Siqueira Campos afirma que duas questões polarizaram sua atenção: a organização do estado-membro e a redivisão territorial do país, mas ele pouco se manifesta sobre a primeira. Lamenta não poder propor uma redivisão territorial mais ampla devido à “falta de recursos financeiros, à existência de interesses políticos conflitantes, de preconceitos regionais e da fraqueza das estruturas locais”. Argumenta, ainda, que os “estados a serem criados pela Constituição poderiam contar com os recursos federais, o que não seria difícil porque o governo federal estava sendo pródigo no socorro aos bancos estaduais”.

Diferentemente das outras duas subcomissões, fortes clivagens territoriais emergiram na subcomissão dos estados, que ocorreram principalmente nas regiões de desenvolvimento mais tardio, como o Norte e o Centro-Oeste. Velhas disputas em relação às fronteiras dos estados também ressurgiram e sub-regiões que se ressentiam da pouca atenção do governo estadual clamaram igualmente por independência, tais como na Bahia, Minas Gerais e Paraná. O Rio de Janeiro, estado criado pelos militares, também reagiu contra a forma antidemocrática da decisão. Tensões territoriais dessa ordem expressavam a insatisfação das elites regionais, além de mostrar que as delimitações territoriais existentes não eram mais capazes de acomodar interesses políticos divergentes. Disputas territoriais polarizaram essa subcomissão também como reação aos conflitos em áreas de ocupação antiga e/ou recente que não foram contempladas nos rearranjos territoriais promovidos durante o regime militar¹³.

A criação do estado de Tocantins, rejeitada primeiro por Sarney e depois pela Comissão de Organização do Estado, mas reintroduzida em

etapa posterior do processo constituinte, evidencia também a disputa entre o Congresso e o Executivo federal em algumas poucas questões.

As duas subcomissões analisadas apresentam as seguintes características comuns: a) decisões foram tomadas baseadas em argumentos que não se sustentavam em evidências empíricas; b) não se discutiu as consequências da descentralização proposta; c) as subcomissões não sofreram pressões em assuntos vinculados às relações intergovernamentais e seus conflitos, sinalizando que a disputa intergovernamental se reduzia à área tributária. Essa falta de pressão mostrou que questões como a descentralização de competências, bem como o novo papel do governo federal em um sistema descentralizado, não estavam na agenda dos constituintes. No entanto, cada uma dessas subcomissões tinha uma prioridade e seus relatores foram escolhidos por apoiarem essas prioridades; d) a defesa da descentralização baseava-se em argumentos normativos extraídos das teorias de desenvolvimento, em especial a de que a descentralização aumenta a eficiência e promove a democracia; e) a opção pelo intenso uso das competências concorrentes tem sido apontada, até hoje, como um dos principais problemas enfrentados pelo governo federal. Nas diversas tentativas de mudar a Constituição, essa falta de clareza é indicada como um dos principais problemas a serem resolvidos¹⁴; f) o resultado dos trabalhos dessas subcomissões trouxe um paradoxo: a bandeira anticentralista dos seus membros não se refletiu nas competências e responsabilidades da União, que foram ampliadas, em especial na área social.

A temática das relações intergovernamentais, principal responsabilidade das duas subcomissões, não foi considerada, assim como a defesa da descentralização não foi precedida de debates sobre seu impacto na Federação, nas relações intergovernamentais e nas políticas públicas.

Subcomissão do Sistema Tributário e da Divisão e Distribuição de Receitas

A bancada do Nordeste predominou nesta subcomissão. Seu presidente era Benito Gama (PFL-BA) e o relator Fernando Coelho (PMDB-PE). Participaram também vários líderes partidários, bem como parlamentares com experiência anterior em matéria tributária. A subcomissão recebeu 818 sugestões de outros membros da ANC e quarenta da sociedade, sendo que cinco provenientes de emendas po-

Celina Souza

pulares, com 114.103 assinaturas, colocando-a em terceiro lugar no número de sugestões recebidas (Michiles *et alii*, 1989).

As audiências públicas foram dominadas pela presença de técnicos e pelos *lobbies* municipais e estaduais, em contraste com o comparecimento do governo federal, que contou apenas com uma aparição do secretário da Receita Federal e de um técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA.

De acordo com o relator, o principal objetivo da subcomissão era diminuir a concentração dos impostos mais produtivos na esfera da União. Ele responsabilizava essa concentração pelos problemas financeiros dos estados e municípios, e também pelo enfraquecimento do sistema federativo, por atrasos burocráticos e no processo decisório, pelo aumento da corrupção e desperdício. Os outros objetivos da subcomissão eram: a) fortalecer as finanças subnacionais; b) descentralizar responsabilidades; c) redistribuir recursos, dando tratamento privilegiado às regiões menos desenvolvidas; d) tornar o sistema tributário mais progressivo.

A comparação entre a estrutura tributária proposta pela subcomissão e a que acabou sendo aprovada mostra as seguintes transformações: a) as mudanças na moldura do sistema tributário ocorridas entre o primeiro e o estágio final do processo constituinte foram pequenas no que se refere aos impostos federais, o que indica um consenso claro em relação às perdas tributárias do governo federal; b) as disputas entre estados e municípios foram acirradas, o que explica as inúmeras mudanças ao longo do processo; c) a subcomissão propôs aumentos de recursos maiores para os estados do que para os municípios do que foi afinal aprovado, o que significa que os estados tiveram mais poder nesse estágio e os municípios nos estágios seguintes.

Duas importantes decisões foram tomadas nessa subcomissão. A primeira foi a de aumentar as transferências federais para as esferas subnacionais, pacificando as disputas entre as regiões. No entanto, o valor a ser transferido não estava claro. A segunda decisão deu-se em torno do aumento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias — ICM, que se transformou em Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação — ICMS, e do conceito de autonomia das esferas subnacionais. O ICMS — principal tributo em termos de

valor de arrecadação — incorporou seis impostos federais, privilegiando os estados mais desenvolvidos. Apesar de ter havido um acordo para aumentar a base do ICMS, ocorreram divergências em torno do critério de cobrança do tributo: se no estado produtor ou consumidor¹⁵. A proposta do IPEA era que o ICMS deveria ser cobrado no momento do consumo, o que daria mais liberdade aos estados para definir suas alíquotas e determinar sua política fiscal. Segundo seu autor, Fernando Rezende, a proposta não teve nenhuma repercussão. Do lado dos estados mais desenvolvidos, não havia interesse porque eles perderiam recursos; do lado dos menos desenvolvidos porque eles preferiam a transferência de recursos federais a assumir a responsabilidade pela sua coleta (Rezende, 1990). Outra razão poderia ser o temor dos governos estaduais às pressões de suas elites pela redução das alíquotas do ICMS, freqüente no passado. Assim, o ICMS manteve sua característica de ser cobrado parte na origem, parte no destino, mas sua base foi substancialmente aumentada pelos constituintes.

Outra proposta do IPEA não acatada era que as transferências constitucionais para as esferas subnacionais deveriam incorporar percentuais de todos os impostos federais e não apenas do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados — IPI. A justificativa era estimular aumentos progressivos na arrecadação e diminuir os conflitos entre níveis de governo.

Essa subcomissão foi a única a demonstrar preocupação com os resultados da descentralização, apresentando a proposta de criação de um fundo de descentralização, constituído de recursos do FINSOCIAL, que vigoraria por cinco anos, sendo depois extinto. Argumentou-se que com esses recursos e com o aumento das receitas municipais e estaduais, os governos subnacionais estariam capacitados a absorver maiores responsabilidades. Da parte do governo federal, não haveria grandes perdas com a extinção do FINSOCIAL porque suas atribuições nessa área seriam transferidas. O fundo foi rejeitado em todos os estágios da ANC e sempre reintroduzido por seu mentor, José Serra. Nos estágios seguintes da Constituinte, Serra diminuiu seu empenho na aprovação de sua proposta porque, segundo ele, no decorrer do processo constituinte o governo federal foi perdendo recursos a cada novo estágio, não podendo arcar também com a perda do FINSOCIAL (entrevista em 2/2/1994).

Celina Souza

Essa subcomissão se caracterizou por intensas clivagens regionais, por disputas entre estados e entre estes e os municípios. Apesar de haver um consenso para reduzir os recursos federais, não estava claro o tamanho da perda que o governo federal sofreria e também como os ganhos dos governos subnacionais seriam distribuídos. Um aspecto, no entanto, era transparente: o alto grau de negociação existente toda vez que uma região era penalizada pela aprovação de alguma proposta que beneficiava outra região, o que gerou um jogo de soma positiva entre as regiões dado o aumento de 0,9% dos recursos públicos em todas elas (Rezende, 1990:163). Esse jogo manteve, portanto, as mesmas distorções regionais do modelo tributário anterior, com o Nordeste recebendo a menor parcela das transferências *per capita* de impostos, seguido do Norte.

Resumindo, essa subcomissão descentralizou recursos públicos porém com menor impacto sobre as receitas federais do que seria posteriormente aprovado. Assim como nas demais comissões, nessa também o governo federal foi o grande ausente.

AS COALIZÕES NO ÂMBITO DAS COMISSÕES

Teoricamente, uma das principais atribuições de uma ANC é desenhar o equilíbrio entre o Legislativo e o Executivo (Elster, 1993). No entanto, em países federativos não apenas a tensão entre os Poderes tem que ser enfrentada em uma Constituinte, mas também a relação entre os níveis de governo. Daí que redesenhar um sistema federal será sempre tarefa intrinsecamente contraditória.

A legitimidade da ANC, o realinhamento dos partidos durante a ANC e a existência de um presidente com baixa legitimidade, aliados ao alto grau de clivagem regional, trouxeram para o processo decisório a presença de inúmeros *veto players*. No entanto, como argumentado por Elster (1994), o poder, para ser efetivo, deve ser dividido. Se, por um lado, a ANC foi bem-sucedida na tarefa de legitimar a nova ordem democrática, fortalecendo as forças sociais e as elites políticas subnacionais, por outro, no momento em que a Constituição estava sendo desenhada, o Brasil se deparava (e ainda se depara) com inúmeras questões não resolvidas que requeriam políticas nacionais. Por que, então, os constituintes decidiram descentralizar poder político e financeiro e impor restrições ao governo federal?

A seção seguinte aborda as fases intermediária e final do processo constituinte, quando os conflitos e as alianças se tornaram mais claros. A decisão de descentralizar foi por muitos interpretada como uma questão menos controversa do que temas como reforma agrária, direitos trabalhistas, medidas nacionalistas e a duração do mandato do presidente (Sadek, 1991). Pouca polêmica não significa, contudo, ausência de conflito. Apesar de haver um consenso em favor da redução dos recursos federais, as clivagens entre municípios e estados, entre estados e entre regiões foram intensas, embora desenroladas nos bastidores¹⁶.

As características e as circunstâncias do processo constituinte, que incentivaram a prevalência de atores individuais sobre os coletivos, mostram que análises que focalizam apenas o desempenho dos partidos políticos não explicam os resultados da Constituição. Por essa razão, três dimensões são desenvolvidas nas seções seguintes visando iluminar as principais tensões que levaram à descentralização: a) visão dos partidos sobre o papel do governo federal; b) competição inter e intrapartidária; c) clivagens regionais.

Comissão de Organização do Estado

O presidente foi Thomaz Nonô (PFL-AL) e o relator José Richa (PMDB-PR). No seu relatório, Richa argumenta que o principal objetivo da comissão é “a questão da autonomia e o problema da descentralização, porque a democracia requer a descentralização de poder”. A comissão aprovou as propostas relativas à autonomia do DF, mas rejeitou todas as de criação de novos estados.

Ao compararmos o que foi aprovado pela comissão e o que prevaleceu na Constituição verifica-se que muitas mudanças se deram durante o processo constituinte. Uma delas relaciona-se à operacionalização da descentralização. A Constituição incorporou inúmeras competências concorrentes entre os três níveis de governo que haviam sido rejeitadas nessa comissão, mas que reapareceram na Comissão de Sistematização. (Richa (entrevista em 5/5/1993) afirmou não se lembrar das razões para tal fato.) Outra diferença está na expansão das competências do governo federal, em comparação com a Constituição anterior — na comissão essa ampliação foi menor do que o efetivamente aprovado.

Celina Souza

Governadores e prefeitos estiveram ausentes dessa comissão. Segundo Richa, os governadores não deram a devida importância a ela, enquanto os prefeitos eram tecnicamente despreparados para participar das discussões. Grupos corporativos também estiveram ausentes, daí porque Richa argumenta que todas as conquistas relacionadas com a descentralização devem ser creditadas unicamente ao Congresso. Ele todavia admite que “nós fizemos a descentralização pela metade porque não propusemos a descentralização administrativa, apenas a financeira. Isso seria importante para que a população pudesse pressionar pela prestação dos serviços” (entrevista em 5/5/1993). Richa, ex-governador do Paraná e ex-prefeito de Curitiba, apresenta um forte argumento contra a descentralização para os municípios: “os prefeitos tratam a arrecadação de impostos como uma questão política e não financeira e são mais suscetíveis a pressões contra a cobrança de impostos do que os governadores”.

Essa comissão recebeu 536 sugestões de parlamentares e 109 foram selecionadas para análise por terem relação direta com o federalismo e a descentralização (ver Tabela 2).

Tabela 2
Emendas Propostas pelos Constituintes à Comissão de Organização do Estado

Tema	Nº de Propostas
Clivagens territoriais	30
Autonomia local e competências municipais	15
Regiões metropolitanas e aglomerações urbanas	15
Benefícios fiscais para os municípios, regiões e setores	10
Competências e bens do governo federal	10
Questões relacionadas com o Distrito Federal	9
Competências concorrentes	2
Dívidas e capacidade de endividamento de estados e municípios	2
Outros	16

Fonte: Agregação baseada em dados do PRODASEN.

Enormes contradições ocorreram nas propostas. Primeiro, houve grande concentração naquelas relacionadas com clivagens territoriais, principalmente criação de novos estados, poucas focando o principal objetivo da comissão: a definição de um novo formato para o Estado e a forma como os governos subnacionais deveriam lidar com a descentralização. Segundo, as propostas refletiam uma questão que atravessou todo o processo constituinte: a intenção de mudar tudo que tinha sido feito pelos militares ou por eles bloqueado. Ter-

530

ceiro, algumas questões acordadas nas subcomissões foram desconsideradas na comissão, o que implicou retomar e ampliar as negociações, tanto nesse estágio como nos seguintes.

A intensidade das disputas regionais pode ser verificada pelo número de propostas relacionadas com rearranjos territoriais e alianças foram construídas superpondo-se aos partidos e às representações geográficas¹⁷.

A competição inter e intrapartidária também ilustra a compreensão de alianças e deserções. O PFL apresentou propostas contra a criação de novos estados, mas vários dos seus membros pressionaram pela criação de cinco novos estados; o PDT batalhou pela recriação do estado da Guanabara, contra o desejo de seu principal líder à época, Leonel Brizola; o PMDB lutou pela criação do estado de Santa Cruz, na Bahia, contra a orientação do então governador da Bahia e membro do PMDB, Waldir Pires.

A visão dos partidos políticos sobre o papel do governo federal pode ser revelado pelo grande número de propostas que sugeriam um papel expandido do governo federal no que se refere às suas competências. O PMDB apresentou o maior número de proposições nesse sentido, mas também o PDT, PFL, PDS e PT desejavam um governo federal com poderes ampliados.

Uma tensão permanente foi identificada entre o que foi aprovado pelas subcomissões e pela comissão competente, mostrando a importância das fases posteriores da ANC. A presença de Richa, um político respeitado, fez com que fossem bloqueadas as medidas que ele considerava “excessos das subcomissões” (entrevista em 5/5/1993). Tais “excessos”, todavia, foram reintroduzidos mais tarde, sendo marcantes para o formato do federalismo e para o conteúdo da descentralização. Os resultados das discussões relacionadas com a reestruturação do Estado mostram que a descentralização era entendida apenas como uma questão de recursos financeiros.

Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças

Alguns dos parlamentares mais proeminentes eram membros dessa comissão. O presidente foi Francisco Dorneles (PFL-RJ), antigo ministro da Fazenda, e o relator, José Serra (PMDB-SP). O Sudeste conseguiu garantir os postos-chave, embora as regiões menos desenvolvi-

Celina Souza

das tenham ficado com 53% dos assentos. A comissão recebeu 1.164 sugestões. Em seu relatório, Serra destaca os principais problemas por ele enfrentados: conflitos entre os membros da comissão devido às suas distintas visões e ao grau diferenciado de conhecimento sobre o tema; e tendência a constitucionalizar cada pequeno detalhe.

Segundo Serra, os principais resultados da comissão foram: a) aumento da base do principal imposto estadual, o ICMS, e maior liberdade para os estados definirem suas alíquotas; b) criação de um imposto sobre vendas a varejo para os municípios; c) aumento das transferências constitucionais para as esferas subnacionais; d) proibição de vincular recursos; e) proibição ao governo federal de conceder isenções fiscais de impostos partilhados com as esferas subnacionais; f) criação de um fundo com recursos do FINSOCIAL, o já mencionado fundo de descentralização.

Em seu relatório Serra não esconde a preocupação com as perdas impostas ao governo federal. Como tais perdas pareciam inevitáveis, ele propunha a transferência de responsabilidades para enfrentar a questão do equilíbrio federativo. “Sabemos que no passado o governo federal concentrava excessivamente recursos e impostos, desequilibrando a Federação. A Constituição irá corrigir esse erro, mas seria cometer outro erro manter esse desequilíbrio com os sinais trocados”.

Duas grandes mudanças foram introduzidas nessa comissão, contrariando o que havia sido decidido na subcomissão: 1º) o aumento de 20% para 25% da quota do ICMS que os estados deveriam transferir para os municípios, aumento que compensaria a perda do Imposto sobre Serviços — ISS pelos municípios, proposta nessa comissão, o qual passaria a integrar o ICMS. Surpreendentemente, os prefeitos das capitais, onde o ISS é em geral o principal tributo, não ofereceram resistência à mudança porque avaliaram que o aumento na alíquota do ICMS seria mais vantajoso (Serra, entrevista em 2/2/1994). Os parlamentares, no entanto, lutaram contra a extinção do ISS, conseguindo reintroduzi-lo nas fases posteriores; 2º) a participação dos governos subnacionais no IR e no IPI passou de 18% para 18,5% para os estados e de 21,5% para 22,5% para os municípios.

Serra declarou que seu papel na questão tributária foi de resistência porque quase nada poderia ser feito: “se eu não tivesse resistido, as perdas do governo federal teriam sido ainda maiores, em torno de

532

60% a 70% do IR e do IPI" (Serra, entrevista em 2/2/1994). Ele também declarou não ter sido pressionado por grupos de interesse porque "todos sabem que eu não me submeto a pressões". Essas afirmações, no entanto, não subentendem a inexistência de conflitos. Surpreendentemente, as maiores pressões não vieram do setor privado ou do governo federal, principais perdedores com o novo sistema tributário, mas dos próprios parlamentares¹⁸. Nas palavras de um dos membros dessa comissão, Osmundo Rebouças,

"[...] o ambiente na Comissão era emocional e irracional. Eu presenciei cenas deprimentes. Um dos debates mais acirrados deu-se em torno dos percentuais do FPE [Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal] e FPM [Fundo de Participação dos Municípios]. Os constituintes dos estados menos desenvolvidos lutavam para que eles fossem os mais altos possíveis e os dos mais desenvolvidos os mais baixos. Para se chegar a um acordo, a cesta de trocas foi enorme, incluindo o aumento da bancada paulista no Congresso" (Unafisco, 1992).

Os entrevistados tenderam a dar respostas evasivas quando as questões se relacionavam com clivagens regionais. Os líderes José Genoíno (PT-SP), Haroldo Lima (PCdoB-BA) e José Maria Eymael (PDC-SP) argumentaram que essas disputas eram minimizadas pelos programas partidários. Apesar disso, o próprio Eymael declarou que houve um momento em que os representantes das diversas regiões nessa comissão tiveram que fazer um acordo para tomar decisões pensando no país e não nas regiões (entrevista em 28/4/1993). Dentro do PMDB, a situação era ainda mais difícil. De acordo com seu líder na ANC, Mário Covas, seu principal objetivo era manter a coerência do partido (entrevista em 19/5/1993). Já o líder do PFL, José Lourenço (PFL-BA), afirmou que essas divergências inexistiam no seu partido porque havia um "senso de unidade nacional, a imprensa é que exagerava os conflitos regionais" (entrevista em 10/5/1993). Para o líder do PTB, Gastone Righi (PTB-SP), as negociações foram intensas e longas, o que foi interpretado pela opinião pública como negligência (entrevista em 29/4/1993).

A preocupação de Serra com os caminhos que a descentralização estava tomando fez com que ele escrevesse uma carta pessoal ao presidente Sarney, enviada através de Ulysses Guimarães. Sarney respondeu verbalmente que Serra deveria aprofundar ainda mais a descen-

Celina Souza

tralização (Serra, entrevista em 2/2/1994). Serra tornou-se, assim, a figura mais visível e isolada na defesa do governo federal. Em avaliação posterior, argumenta que as perdas do governo federal para as esferas subnacionais não foram assim tão importantes quanto achava naquele momento, mas outras questões continuavam preocupantes. A primeira era a expansão das isenções fiscais para a Zona Franca de Manaus, que, segundo ele, reduzem as transferências para a grande maioria dos estados e municípios, colocando sobre o país o pesado ônus de sustentar algumas poucas indústrias e alguns poucos empregos. A segunda preocupação de Serra é que o Congresso não está tecnicamente preparado para cumprir o papel outorgado pela Constituição em matéria tributária, em especial sobre despesa e orçamento. Ademais, argumenta, o Congresso não tem vontade política de ser co-responsável pelo desempenho do setor público, como o modelo proposto pela Constituição requer. Finalmente, o governo federal também não tem vontade política para levar adiante propostas que poderiam reduzir seu poder (Serra, 1989).

Serra admite que suas principais derrotas foram a impossibilidade de outorgar maior autonomia aos estados para que definissem sua própria política fiscal através de maior liberdade para decidir sobre as alíquotas do ICMS e a falta de apoio de seus pares para aprovar mecanismos institucionais voltados para operacionalizar a descentralização dos serviços. Segundo ele, as disparidades entre estados e municípios é muito grande e isso requer planejamento e coordenação do governo federal (Serra, entrevista em 2/2/1994).

Ocorreu nessa comissão, contudo, um grande acordo entre as regiões mais e menos desenvolvidas sobre a divisão dos recursos tributários. As primeiras ganharam um ICMS ampliado e as segundas percentuais mais altos nas transferências de recursos federais, que constituem os fundos de participação (FPE e o FPM).

Na segunda etapa dessa comissão, 692 sugestões foram recebidas e 275 selecionadas para análise das variáveis relacionadas com os resultados da Constituição sobre o federalismo e a descentralização (Tabela 3). O maior número de propostas concentrava-se na concessão de benefícios fiscais. Nesse estágio, ainda não havia um acordo sobre o volume de recursos que seria transferido para estados e municípios, com percentuais variando entre 35% e 52% do IPI e do IR. Os campeões das propostas sobre aumento das transferências foram os

representantes do Nordeste e, por partido, o PMDB, seguido do PFL. Já os representantes do Sul e do Sudeste lideraram as emendas para isenção de impostos e concessão de incentivos fiscais¹⁹. Já que as regiões Sul e Sudeste são menos dependentes dos impostos federais, era racional que seus representantes se empenhassem pela aprovação de medidas nesse sentido.

Tabela 3
Emendas Propostas pelos Constituintes à Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças

Tema	Nº de propostas
Benefícios fiscais que reduziam impostos federais	84
Isenções e incentivos fiscais	56
Clivagens regionais	43
Aumento do poder do Congresso sobre matéria fiscal e orçamentária	38
Alíquotas, procedimentos e regulamentação de impostos	29
Vinculação de recursos para serviços públicos e atividades privadas	11
Retorno ao governo federal de impostos transferidos para as esferas subnacionais	7
Contra o fundo de descentralização	3
Limitações à tributação e à despesa pública	2
Limites ao Congresso para propor emendas ao orçamento	2

Fonte: Agregação baseada em dados do PRODASEN.

Houve contradições nas propostas contra a decisão do relator de transferir a competência sobre o Imposto Territorial Rural — ITR do governo federal para os estados. O argumento era o de que, no passado, quando de competência estadual, o imposto não era regularmente coletado. Mais tarde, Serra retirou essa proposta porque, segundo ele, foi o único pedido feito à comissão pelo então ministro da Fazenda, Bresser Pereira (entrevista em 2/2/1994).

A justificação contra o fundo de descentralização era que os recursos que comporiam o fundo, vindos do FINSOCIAL, deveriam continuar financiando programas sociais. Serra contra-atacou usando o argumento favorito de seus pares, de que os recursos para programas sociais seriam melhor aplicados pelas instâncias de governo mais próximas da comunidade. O fundo foi aprovado na comissão, mas rejeitado em todas as fases posteriores da ANC. Essa rejeição, todavia, não

Celina Souza

surpreende, já que os recursos do FINSOCIAL sempre integraram a cesta de negociação entre parlamentares e o Executivo federal²⁰.

Divergências entre os estados e os municípios podem ser constatadas na forma como os líderes partidários evitaram respostas diretas ao assunto, nas constantes mudanças nos percentuais dos impostos federais a serem transferidos e no ganho dos municípios, que aumentaram sua participação no ICMS, mantendo todavia o ISS. Apesar da intensidade dessas disputas, individualmente cada estado e cada município ganhou com o novo sistema, não apenas porque seus recursos aumentaram, mas também por conta das vitórias fora da área de competência da comissão, tal como o aumento da bancada paulista, de 60 para 70 deputados.

A competição inter e intrapartidária teve o mesmo papel que na Comissão de Organização do Estado. Os delegados dos partidos comportaram-se mais de acordo com seus compromissos locais e regionais do que com os programas partidários, por mais vagos que fossem. Como exemplo, seria racional supor que o PL, à época identificado como o partido que melhor expressava a ideologia liberal, teria participação ativa nessa comissão, atuando contra o aumento dos impostos. No entanto, o PL só apresentou uma proposta. Contra a emenda de transferência do ITR estavam membros do PFL, PMDB, PCB e PDT. Isso mostra que, assim como na comissão anterior, a competição inter e intrapartidária ocorreu mais em bases individuais do que coletivas e que acordos e conflitos variaram de acordo com cada questão.

A visão dos partidos sobre o papel do governo federal foi marcada, nessa comissão, pelas seguintes características: por um lado, para os partidos progressistas havia, naquele momento, afinidade ideológica entre descentralização e democracia, mas também razões pragmáticas para concordar com as medidas descentralizadoras que estavam sendo aprovadas pelos constituintes, uma vez que desde 1985 os partidos progressistas começaram a crescer nas eleições municipais. No entanto, esses partidos não tiveram grande participação nessa comissão. A descentralização financeira deve ser creditada, principalmente, ao PMDB e ao PFL. Por outro lado, para os partidos mais conservadores, o aumento dos recursos municipais significava mais recursos para as lideranças locais, que têm importância crucial para a eleição dos quadros legislativos. Naquele momento, a batalha partidária na esfera local estava polarizada entre o PMDB e o PFL, assim como nos

governos estaduais. Dessa forma, mais recursos para os municípios era essencial para ambos.

Já as clivagens entre as esferas municipal e estadual favoreceram os municípios, pelas seguintes razões: a) como reação ao regime militar, que sempre acusava os prefeitos de gestores irresponsáveis, mais do que os governadores; b) a luta por mais recursos locais era mais antiga no Congresso, simbolizada pela CPI anteriormente mencionada; c) os deputados federais exerceram ou gostariam de exercer cargos eletivos no Executivo, o que é mais fácil nos municípios do que nos estados. Portanto, a decisão de descentralizar foi influenciada por incentivos mais favoráveis aos municípios do que aos estados²¹.

Outras questões também são importantes para o melhor entendimento dessa comissão. A adoção de um sistema tributário baseado mais em transferências constitucionais de recursos do que na arrecadação de receitas próprias implica reconhecer que nas regiões menos desenvolvidas as atividades econômicas são escassas e que sua sobrevivência depende de transferências federais. Mostra também o temor dos parlamentares de que governadores e prefeitos não tenham força suficiente para enfrentar pressões contrárias à cobrança de impostos.

A liderança de José Serra foi efetiva apenas nessa etapa do processo constituinte. Assim como em outras comissões, o que era decidido ali seria mudado adiante. Constante foi o enfraquecimento financeiro do governo federal, facilitado por um presidente carente de legitimidade em oposição à alta legitimidade dos governadores²². Também permaneceu inalterável o acordo entre as regiões mais e menos desenvolvidas, com os aumentos do ICMS, por um lado, e do FPE e FPM, por outro. Nesse tipo de conjuntura, não havia espaço para technicalidades nem para preocupações com os resultados da descentralização.

Esta seção buscou enfrentar o paradoxo de como entender a fraqueza do Executivo federal durante a ANC no que se refere às questões que viriam a afetar seu desempenho futuro, ou seja, o federalismo e a descentralização. No entanto, fica ainda sem resposta o porquê de os legisladores, dependentes que são dos recursos federais para sua sobrevivência política e para acomodar, via recursos orçamentários, as inúmeras clivagens locais e regionais, enfraquecerem o papel mediador do governo federal nessas disputas.

NOVOS CONFLITOS E ALIANÇAS: A COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO — CS

Com 93 membros, a CS foi o estágio mais importante do processo constituinte. Todos os partidos estavam ali representados, assegurando, inclusive, a representação das minorias, de acordo com os princípios pluralistas e consociativos que guiaram a ANC. A representação partidária na comissão refletia a composição da ANC, mas não a representação regional, conforme os dados da Tabela 4.

Tabela 4
Composição da CS e da ANC por Região (%)

Região	CS	ANC
Norte	5	11
Nordeste	38	32
Distrito Federal	1	2
Centro-Oeste	5	8
Sudeste	37	32
Sul	14	15

Fonte: Cálculos da autora a partir de dados dos arquivos da ANC.

A primeira grande batalha travada na CS teve a ver com a escolha do relator, e acabou se caracterizando como uma disputa de oratória dentro do PMDB. Pimenta da Veiga era o favorito do líder do PMDB, Mário Covas, mas o eleito foi Bernardo Cabral, por seu talento verbal (Passarinho, entrevista em 21/5/1993). O presidente foi Afonso Arinos (PFL-RJ). Em virtude das pressões para a conclusão dos trabalhos, posteriormente, foram criadas duas vice-presidências, entregues a Fernando Henrique Cardoso e Jarbas Passarinho.

A CS elaborou vários projetos entre 1987 e 1988. Realizou 125 audiências públicas e recebeu 35.111 emendas de parlamentares e 122 de grupos organizados. Estes números mostram que, assim como nas fases anteriores, começava-se novamente do zero.

No que se refere às duas principais questões aqui analisadas — federalismo e descentralização —, a CS foi marcada mais por compromissos e negociações na resolução de conflitos do que por confrontos. De uma perspectiva cronológica, verifica-se o retorno de pressões para a fundação de sete novos estados, apesar de ter sido aprovada, no final, apenas a criação do Tocantins e a elevação de Roraima e Amapá à condição de estados. No projeto de junho de 1987, os governos subnacionais foram beneficiados com a inclusão de um artigo que os compen-

sava pela exploração de recursos naturais. No projeto de agosto, reintroduziram-se as competências concorrentes, que permaneceram na versão final. Na versão de outubro consagra-se a vitória dos que advogavam a reintrodução do ISS e a criação do Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis e Lubrificantes Exceto Diesel — IVVC. Nessa versão, o Centro-Oeste é incluído, juntamente com o Norte e o Nordeste, como beneficiário do Fundo Constitucional de Desenvolvimento. Nas versões de agosto e de outubro, introduziu-se um artigo autorizando os governos federal e estadual a elaborar planos para a transferência de responsabilidades aos municípios em programas sociais, que incluía a transferência de pessoal, recursos e patrimônio. Na versão de fevereiro de 1988, esse artigo foi eliminado, além de aparecer o imposto sobre grandes fortunas. Na versão de julho, uma curiosa mediação entre centralização e descentralização surgiu: as mudanças tributárias que reduziam os recursos federais foram mantidas, mas foram introduzidas novas obrigações para o governo federal.

Em cada versão, o relator escreveu longos considerandos, e dois pontos merecem destaque: o primeiro ressaltava o que ele chamou de “alto grau de consenso, mostrando que a Constituição estava construindo um novo e duradouro pacto social”. Segundo Bernardo Cabral, o confronto era visto como indesejável. O segundo era o “fortalecimento da Federação”, embora os exemplos por ele citados se referissem apenas às esferas subnacionais.

O consenso foi alcançado através de um sistema montado por Covas. Segundo Passarinho (entrevista em 21/5/1993), Covas criou uma espécie de Conselho de Segurança da ONU dentro da ANC, ou seja, dele participavam todos os líderes partidários, com direito a veto. Passarinho argumentou que “as origens esquerdistas de Covas, aliado aos esforços messiânicos da esquerda radical em oposição à negligência da direita, foram responsáveis pelas derrotas sofridas pela direita”. Ainda segundo ele, “a direita podia apenas minimizar certas medidas, mas não podia jamais ganhar uma batalha”.

Por conta dos caminhos que a ANC estava tomando, em especial as ameaças à duração do mandato de Sarney, além das medidas contrárias aos interesses de vários segmentos empresariais, criou-se, então, um grupo extrapartidário, o Centrão, para lutar contra o que muitos rotulavam de tendências esquerdistas da ANC. O Centrão contou com 152 parlamentares do PFL, PMDB, PDS, PTB, PDC e PL, sendo

Celina Souza

também fruto das derrotas sofridas pelo PFL nesse estágio. Esses reveses não eram comuns, já que desde a sua criação o PFL conseguiu ter uma força extraordinária no Congresso devido às divisões internas no PMDB²³. O Centrão contou com o apoio irrestrito de Sarney, que passou a distribuir benefícios políticos aos seus aliados, tais como concessões de TVs e estações de rádio, obras públicas e cargos no governo (Baaklini, 1992; Campello de Souza, 1992). Sarney também se apoiou nos militares que eram contra o parlamentarismo e a redução do seu mandato, usando inclusive o nome deles em ameaças veladas à ANC (Passarinho, entrevista em 21/5/1993). Assim, o presidente valeu-se dos militares como uma força extraconstitucional para diminuir o poder dos partidos de esquerda e dos movimentos sociais. Apesar de os compromissos do Centrão serem com os empresários e com Sarney, este foi muito mais bem-sucedido do que aqueles em suas demandas. De acordo com o depoimento do presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo — FIESP, em 1988 ele viajou 85 vezes para Brasília para defender os interesses da categoria. Das 24 questões pelas quais a FIESP batalhou, seu presidente afirma que foi derrotado em 21 delas (*Folha de S. Paulo*, 3/4/1993). Isso não significa, todavia, que a comunidade empresarial não tenha poder, mas sim que o Congresso, quando confrontado com demandas do Executivo e dos empresários, tendeu a optar pelas primeiras.

Os motivos pelos quais o Centrão foi criado não se relacionam nem com o federalismo nem com a descentralização. A organização do Estado e o sistema tributário, principais manifestações desses dois institutos, já estavam desenhados antes da criação do Centrão, apesar da falta de consenso em torno de alguns detalhes. No entanto, a criação do Centrão trouxe conseqüências para o processo constituinte como um todo. Isto porque o grupo conseguiu mudar as regras regimentais, aprovando o Regimento Interno nº 3, o que permitiu que quase tudo o que havia sido negociado pudesse ser revisto. Além do mais, o Centrão quebrou a frágil coalizão formada pela Aliança Democrática, aumentando o número de atores no processo decisório. As vitórias do Centrão nas demandas de Sarney mostraram que o Executivo federal não era uma instituição a ser ignorada e que, apesar de seu descrédito naquele momento, podia exercer seu poder. Por fim, o despertar tardio dos conservadores na ANC mostra que eles não estavam acostumados a lidar com formas mais consociativas no processo decisório. Esses segmentos levaram algum tempo para reagir aos pro-

cedimentos pluralistas e consociativos, que estavam sendo a marca da ANC.

No entanto, a constituição de grupos acima dos partidos não se deu apenas com o Centrão. A existência de vários outros mostra que a engenharia político-partidária estava apenas em construção, o que também fica evidente quando se verifica que, durante a ANC, 15% dos parlamentares mudaram de partido²⁴. A formação desses grupos, as mudanças de partido e a constituição de novos mostram que a tendência a subdivisões, em lugar de agregações, como aconteceu nos anos 90, refletia os rearranjos e as acomodações político-partidárias na nova ordem. Além disso, a ausência de um segmento ideologicamente homogêneo, capaz de liderar o processo constituinte, como se deu em outros países, só poderia fortalecer a tendência a práticas individuais. Se os progressistas foram mais bem-sucedidos nas subcomissões e comissões temáticas, apoiados, principalmente, pelos movimentos sociais, na Comissão de Sistematização eles tiveram que retroceder e negociar com as forças conservadoras. Nesse estágio, o consenso era a forma de lidar com as diferenças. Esses fatos abriram mais espaços para a formação de acordos, muitos não diretamente relacionados com o federalismo e a descentralização, mas negociados em seu nome.

A VITÓRIA DO CONSENSO: AS SESSÕES PLENÁRIAS E AS VOTAÇÕES NOMINAIS

As sessões plenárias se constituíram de 1.021 votações nominais em dois turnos. Mais de 95% do texto final da Constituição já havia sido negociado quando começaram as votações nominais. Foram selecionadas 115 votações nominais para análise sobre o federalismo e a descentralização (Tabela 5).

Tabela 5
Votações Nominais Selecionadas sobre Organização do Estado e Sistema Tributário

Tema	Nº de propostas
Sistema tributário e despesa pública	61
Conflitos inter e intragovernamentais	31
Clivagens regionais	13
Papel do Estado	10

Fonte: Agregação baseada em dados do PRODASEN.

Celina Souza

A média de participação dos constituintes nas votações nominais selecionadas variou entre 350 e 400, sendo esta a média da maioria das votações²⁵. Das 115 votações nominais selecionadas, 82 foram rejeitadas e 33 aprovadas, mostrando que mais de 70% das propostas foram apresentadas sem negociação prévia; 83% registraram alto grau de consenso, seja para sua aprovação seja para sua rejeição. Somente onze dessas votações foram objeto de fortes disputas, das quais sete tinham relação com o sistema tributário, três com conflitos inter e intragovernamentais e uma com o papel do Estado²⁶. A grande maioria visava mudanças parciais em impostos específicos e somente uma emenda foi apresentada, pelo PL, para mudar integralmente o capítulo sobre o sistema tributário. Coerente com seu ideário liberal, a proposta do PL tinha por objetivo a redução de impostos e uma maior descentralização tributária, tendo sido derrotada.

As clivagens entre as regiões foram minimizadas nesse estágio dada a estratégia de busca de consenso. No entanto, alguns conflitos ainda ocorreram, como mostra a Tabela 6.

Tabela 6
Votações Nominais Selecionadas Relacionadas a Clivagens Regionais

Região	Votação Nominal							
	nº 811		nº 904		nº 913		nº 708	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Norte	25	15	30	11	28	10	14	31
Nordeste	49	44	64	55	75	6	60	77
Sudeste	43	80	53	77	15	20	69	64
Centro-Oeste	23	9	3	23	26	4	13	21
Sul	25	33	36	38	3	68	38	31
Distrito Federal	4	5	1	9	4	5	6	3
Total	169	186	187	213	151	113	200	227

Fonte: Agregação baseada em dados do PRODASEN.

Se o Nordeste registrou ganhos nos estágios anteriores do processo constituinte, o Sudeste demonstrou seu poder nas sessões plenárias. As votações nominais nºs 811, 904 e 913 são exemplos de como o Sudeste saiu vitorioso nas confrontações por votar como um bloco unido, enquanto o Nordeste foi derrotado em virtude das divisões entre seus representantes. A votação nominal nº 708 mostra que quando os representantes das regiões se dividiam, o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste conseguiam impor suas demandas. Surpreendentemente, os

representantes do Sul, a região do Brasil menos desigual social e economicamente, tenderam a se dividir nas votações nominais selecionadas.

Quatro votações nominais são representativas do alto grau de negociação inter-regional (Tabela 7)²⁷ e implicam a defesa de interesses específicos de uma área ou região. Em algumas situações, um acordo beneficiando determinada área podia anular os ganhos de outras decisões. Isso aconteceu com a votação nominal nº 718, que criou três novos estados, diminuindo, portanto, a vantagem conseguida por São Paulo com o aumento do número de seus representantes.

Tabela 7
Votações Nominais Selecionadas Relativas ao Alto Grau de Negociação
entre as Regiões

Região	Votação Nominal							
	nº 453		nº 463		nº 464		nº 718	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Norte	23	12	32	5	3	34	35	1
Nordeste	21	87	91	20	2	115	111	0
Sudeste	9	107	103	10	48	80	116	0
Centro-Oeste	1	24	32	1	4	31	34	0
Sul	6	59	59	4	8	58	62	0
Distrito Federal	2	7	6	0	3	3	9	0
Total	62	296	323	40	68	321	367	1

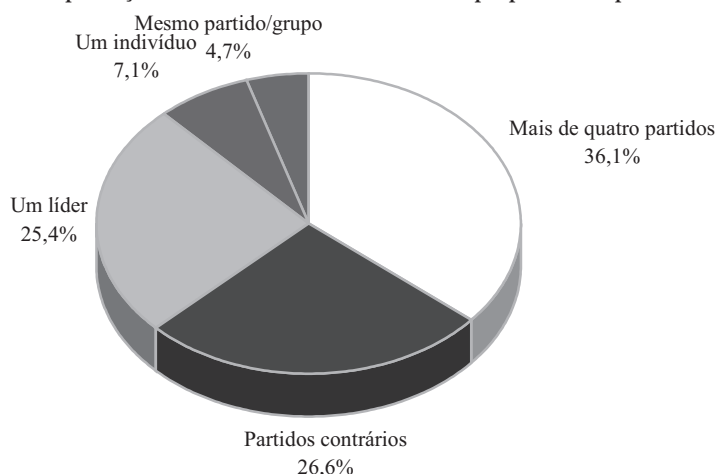
Fonte: Agregação baseada em dados do PRODASEN.

Duas propostas voltadas para operacionalizar a descentralização foram reapresentadas: a de nº 726, assinada por José Serra e representantes de vários partidos e regiões, com exceção da região Norte, para “regular a transferência de responsabilidades e atribuições do governo federal para os governos subnacionais e dos estados para os municípios e para definir os procedimentos e os limites da descentralização”. A proposta foi, no entanto, derrotada em todas as regiões. A segunda foi a de nº 727, que visava à aprovação de uma série de serviços públicos, em especial sociais, que deveriam ser transferidos para os municípios, e que também foi rejeitada por todas as regiões.

O alto consenso obtido pelas questões relativas ao federalismo e à descentralização foi possível graças à participação dos líderes partidários, conforme pode ser visto na Figura 1.

A figura acima mostra que a forma mais eficiente para aprovar uma proposta era obter o apoio de mais de quatro partidos, embora, nesse

Figura 1
Coalizões nas Votações Nominais
 (% de aprovação de acordo com a forma como a proposta foi apresentada)

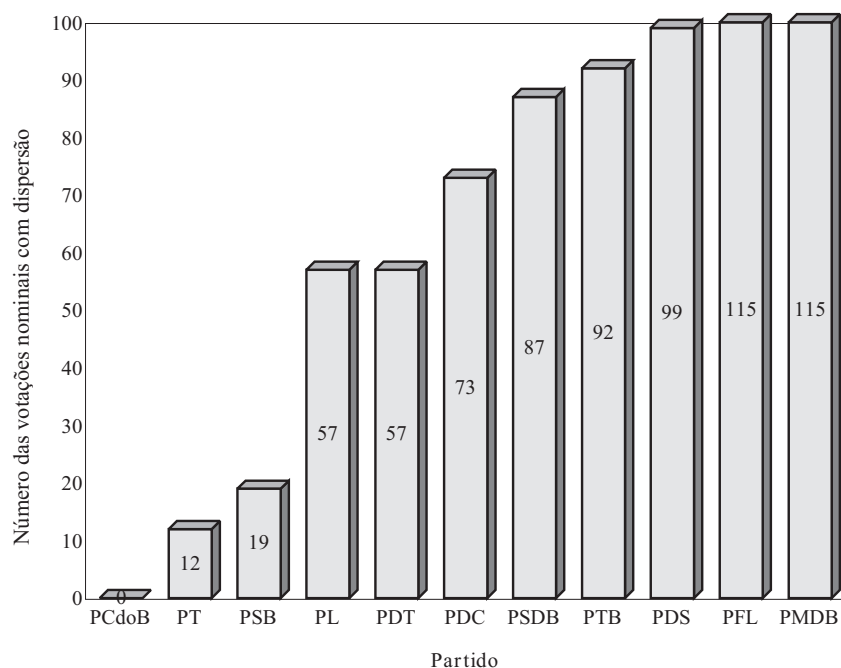


estágio, poucas emendas tenham sido aprovadas no que se refere ao federalismo e à descentralização. A segunda maneira era conseguir a aprovação de membros de dois ou três partidos ou grupos opostos ao do autor da proposta. A terceira era a apresentada por parlamentares com algum tipo de liderança (partidária, relator ou representante de algum grupo de interesse). No entanto, a taxa de sucesso nesse estágio sempre foi baixa. Líderes do PFL, PDC e PTB apresentaram propostas que foram rejeitadas porque elas reduziam impostos federais. A forma menos eficiente de conseguir passar uma emenda era concentrá-la em um único partido, tendo menos probabilidade do que a apresentada por parlamentares individualmente.

Apesar de as propostas relacionadas com o federalismo e a descentralização terem obtido alto grau de consenso nesse estágio, grande dispersão foi registrada no que se refere aos partidos, com exceção do PCdoB, PT e PSB (ver Figura 2). Em nenhuma das 115 votações nominais analisadas houve acordo entre o PMDB e o PFL²⁸.

Todos os partidos obtiveram mais vitórias do que derrotas nas suas proposições. O PMDB foi o grande vencedor, fazendo do partido o mais importante ator coletivo, seguido do PSDB, que teve apenas nove derrotas, inclusive a do fundo de descentralização, e do PFL, com quatorze. O partido com maior número de derrotas foi o PL, com 35, mostrando que a redução de impostos, principal bandeira do par-

Figura 2
Dispersão nas Votações Nominais



tido no que se refere ao federalismo e à descentralização, não teve ressonância na ANC. O que se pode concluir em relação às votações nominais é que todos os partidos e agrupamentos foram responsáveis pelo formato assumido pelo federalismo e pela descentralização.

POR QUE DESCENTRALIZAR?

Por que a decisão de mudar o federalismo pela via da descentralização foi tomada pelos constituintes brasileiros? Três grupos de razão, que agregam nove diferentes motivações, podem ser listados (Quadro 1).

Quadro 1
Razões da Descentralização

Grupos de razão	Motivação
Externas	Agenda da transição
Externas + internas	Clivagens entre o Legislativo e o Executivo
Internas	Peculiaridades da ANC

Celina Souza

O primeiro grupo é constituído de razões baseadas na agenda da transição: a) reação contra o regime autoritário, já que centralização e autoritarismo sempre estiveram associados no Brasil; b) questões contrárias à descentralização, tais como equilíbrio fiscal e controle do déficit público, não constavam da agenda da transição, sendo seu principal objetivo legitimar a redemocratização; c) a ausência de consenso sobre um novo formato para o Estado e um novo modelo de desenvolvimento econômico tornou o processo decisório fragmentado, permitindo posturas regionalistas, além de dificultar um acordo sobre o que deveria ser alcançado pelo novo federalismo e pela descentralização; d) havia uma enorme euforia no país quando a Constituição estava sendo escrita, estimulada por fatores econômicos e políticos, tal como o sucesso inicial do Plano Cruzado, e poucos políticos arriscavam falar de problemas, como os constrangimentos fiscais do governo federal; e) havia um ambiente favorável aos governos subnacionais, abrindo caminho para assunções normativas sobre a descentralização, como por exemplo seu potencial para promover eficiência, democracia e *accountability*.

O segundo grupo é constituído de motivações internas e externas relacionadas às clivagens entre o Executivo e o Legislativo. Depois de anos de submissão das instituições políticas nacionais e subnacionais ao Executivo federal, o Congresso estava em luta aberta contra o Executivo, e a descentralização foi uma arma sempre presente ameaçando o governo federal. Duas razões podem ser incluídas nessa categoria: a) ainda prevalecia a visão de que o governo federal era todo-poderoso, inclusive financeiramente; b) Sarney tinha pouca legitimidade, em contraste com os governadores e constituintes, cujas imagens se associavam à tarefa de liderar a redemocratização. Ademais, o Congresso também estava vendo seu poder aumentar porque o parlamentarismo vencia em todas as etapas do processo constituinte.

O terceiro grupo era composto de razões baseadas nas peculiaridades da ANC e do Congresso: a) o parlamentar médio em geral desconhece questões fiscais; b) 54% dos membros da ANC que tinham experiência político-partidária anterior tinham sido governadores, prefeitos, vereadores ou deputados estaduais, além de serem sempre potenciais candidatos aos Executivos subnacionais.

A Constituição foi desenhada para formar as bases da nova ordem e para legitimar a redemocratização. A descentralização e um federa-

lismo que constrange o centro, na expressão de Stepan (2000a), foram vistos como formas de legitimar a redemocratização e reestruturar o Estado²⁹. Nesse sentido, a Constituição de 1988 foi um sucesso. No entanto, a determinação de promover a descentralização e mudar as feições do federalismo foi marcada por conflitos entre regiões e entre estados e municípios, acirrados pelas circunstâncias daquele momento histórico, isto é, pelas turbulências e comoções que sempre se seguem às mudanças de regime político, em especial de autoritário para democrático. Ademais, a decisão foi marcada por premissas normativas em lugar de avaliações sobre suas conseqüências na correlação de forças dentro da Federação. Por outro lado, essa decisão expressa a concepção ideológica (ou de valor) que tem sustentado o federalismo no Brasil, ou seja, a necessidade de acomodar demandas regionais conflitantes em um país marcado por alto grau de desigualdades inter e intra-regionais³⁰.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões relacionadas com a organização do Estado e com o sistema tributário durante o processo constituinte foram menos voltadas para formular e implementar políticas públicas e mais para atender a demandas locais, regionais e individuais. No entanto, essas características não são uma idiosincrasia brasileira. Como argumentam Shugart e Carey (1992), assembleias constituintes são, por natureza, paroquiais. Na mesma linha, Elster (1994) afirma que os interesses dos eleitores são sempre e necessariamente os mais importantes para os constituintes. Apesar de uma certa desconfiança ainda existente em relação aos prefeitos e governadores, os constituintes assumiram o risco de aumentar o poder de governadores e prefeitos. Outros fatores também contribuíram para o conteúdo localista, regionalista e individualizado de alguns aspectos da ANC: a pouca polarização ideológica e a opção pelo consenso em lugar do confronto, implicando fragmentação e adiamentos. Algumas conclusões sobre o processo decisório relativo ao federalismo e à descentralização podem ser aqui formuladas.

1) Se os constituintes abraçaram um antimodelo para algumas questões, para outras repetiram muito do que era caro ao regime militar, como a criação de estados nas regiões menos desenvolvidas do país³¹.

Celina Souza

2) Em nome da restauração do federalismo e da defesa da descentralização, muitas medidas foram negociadas, daí porque os conflitos e as tensões decorrentes desses dois institutos ultrapassaram a questão da transferência de recursos para as esferas subnacionais.

3) A opção preferencial pelo consenso teve duas conseqüências principais: a) promoveu um jogo de soma positiva para as esferas subnacionais; b) limitou a possibilidade de enfrentar questões candentes, como a adoção de mecanismos capazes de promover uma melhor equalização fiscal entre estados e regiões. A opção pelo consenso mostra o caráter consociativo do federalismo brasileiro e da própria redemocratização³². No entanto, isso não significa, obviamente, a eliminação dos conflitos, seja naquele momento, seja nos desdobramentos futuros dessa engenharia constitucional.

A engenharia constitucional brasileira foi marcada por esforços para legitimar o retorno à democracia mediante a promulgação de uma Constituição aberta à participação popular e societal e não por preocupações com resultados ou em construir um consenso social sobre o que deveria ser atingido pela descentralização e pelo novo federalismo. Ademais, os procedimentos adotados incentivaram mudanças constantes nas diversas versões da Constituição, induzindo a negociações e compromissos com inúmeros participantes. Por fim, o processo constituinte não se caracterizou pela ruptura com os partícipes do antigo regime, mas sim pela aceitação de novos e velhos atores, visando à legitimação da nova ordem democrática e assegurar a continuidade da mesma. Essas características ampliaram o número de atores no processo decisório, fragmentando o poder, sem desintegrar, contudo, as velhas coalizões políticas.

No que se refere à essência do federalismo e da descentralização, cabe destacar alguns pontos. Primeiro, não havia dúvida sobre a decisão de restringir o poder do governo federal e do Executivo federal, o que foi feito pela via da descentralização tributária, mas poucos constituintes se debruçaram sobre suas conseqüências e desdobramentos. Segundo, o governo federal não reagiu a essas perdas, nem os constituintes avaliaram que reduzir recursos federais também implicava restringir sua capacidade de transferir recursos para suas bases eleitorais por intermédio do orçamento federal³³. Da parte do Executivo federal, distribuir benefícios financeiros para que os parlamentares os empreguem em suas bases eleitorais também é crucial para assegurar

apoio à coalizão governista. Essas tensões continuam na agenda política brasileira e reemergem todos os anos nos momentos de elaboração e execução do orçamento federal.

O surgimento de novas questões nos anos que se seguiram ao início da redemocratização, aliado ao fato de que a descentralização não foi precedida de um consenso social sobre os seus objetivos, acabaram por criar uma distância entre os meios e os fins da descentralização³⁴. Ademais, e apesar do caráter consociativo do federalismo e do sistema político brasileiro formatados em 1988, existe hoje uma grande tensão entre o que foi desenhado em 1988, dos pontos de vista constitucional e institucional, e o que acontece na prática. Exemplos dessa tensão podem ser encontrados: a) no uso excessivo de Medidas Provisórias pelo Executivo federal; b) na persistência das grandes desigualdades entre estados, municípios e regiões, aumentando fragilidades financeiras e administrativas e fazendo com que a capacidade de as instâncias subnacionais tirem vantagens da sua posição no sistema federativo e na descentralização seja altamente diferenciada (ver Souza, 2001); c) no controle que muitos governadores ainda exercem sobre as instituições políticas e sociais no território estadual, tornando o sistema político estadual e a relação entre os estados e os municípios pouco abertos à contestação (ver Abrucio, 1998); d) no sucesso do governo federal em recentralizar recursos fiscais em nome da política macroeconômica, como mencionado acima; e) na competição entre esferas subnacionais por investimentos privados, a denominada guerra fiscal, resultado da política de desregulamentação.

Assim, a saída do governo federal de várias funções, tanto de regulamentação como de financiamento, e a impossibilidade de a ANC criar incentivos para a ação cooperativa entre os entes governamentais, em que o fundo de descentralização acima mencionado seria uma das alternativas, têm contribuído para diminuir, mas não eliminar, o caráter consociativo do federalismo brasileiro, assim como para aumentar a distância entre os fins e os meios da descentralização.

A engenharia constitucional brasileira gerou um federalismo que incorpora múltiplos centros de poder e que pode ser caracterizado como um sistema complexo de dependência política e financeira entre esferas de governo. Desde 1988, vários centros de poder, embora desiguais, passaram a ter acesso ao processo decisório e à implementação de políticas. Em um sistema democrático e com marcas consoci-

Celina Souza

ativas, os políticos subnacionais tornaram-se uma fonte de apoio para a coalizão nacional de governo, com possibilidades de sustentar ou vetar políticas públicas, inclusive nacionais. A força desses políticos e dessas esferas não significa, todavia, que o Executivo e o governo federal tornaram-se atores passivos.

Ao desenhar um federalismo que impõe restrições ao governo federal, os constituintes aproximaram o Brasil das federações mais democráticas, já que, como lembra Stepan (2000a), todas as federações democráticas são, por natureza, limitadoras do “centro”.

(Recebido para publicação em março de 2001)

NOTAS

1. Na ciência política, a literatura sobre desenho constitucional tem sido abundante, mas poucos trabalhos focalizam prioritariamente as mudanças no sistema federativo. Ver, por exemplo, Bogdanor (1988); Elster e Slagstad (1988); Elster (1993; 1998); Lane (1996); Melo (1997); North e Weingast (1996); Reis (1986); Riker (1998); Shugart e Carey (1992); Weaver e Rockman (1993). Sobre a Constituinte brasileira, ver, entre outros, Baaklini (1992); Couto (1998); Fleischer (1990); Lamounier *et alii* (1991); Martínez-Lara (1996). Leme (1992) é um dos raros autores que analisou especificamente a questão federativa na ANC de 1986-88.
2. Os dados foram extraídos dos arquivos da ANC e do banco de dados do PRODASEN. Foram também realizadas entrevistas semi-estruturadas em 1993 e 1994.
3. Nessas eleições o eleitorado brasileiro era de 69.166.963 eleitores.
4. A divisão dos partidos em direita *versus* esquerda ou estatizantes *versus* liberais pouco contribui para o entendimento do comportamento dos partidos durante a ANC. A importância de se analisar a ANC para além dos partidos políticos é ressaltada por autores como Campello de Souza (1989). Por essa razão, optou-se por nomear como conservadores os partidos que, durante a ANC, resistiram a mudanças no *status quo* e que tinham em seus quadros expressiva presença de membros vinculados ao regime militar, e como progressistas os que resistiram ao regime autoritário e mostraram na ANC um compromisso com a expansão dos direitos políticos e sociais. Como toda classificação de situações complexas, essa também não deixa de ser insatisfatória, inclusive porque no interior de vários partidos, em especial no PMDB, havia representantes de ambos os grupos.
5. Durante ou após a ANC, esses partidos passaram por várias mudanças: o PCB se tornou PPS; o PDS e o PDC se transformaram, em 1993, no PPR, que, mais tarde, se uniu ao PP, constituindo o PPB.

Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988...

6. Sobre o papel dos parlamentares brasileiros no período 1946-99, em especial sobre a importância de altos índices de renovação na produção legal da instituição parlamentar, ver Santos (2000).
7. Processo semelhante foi também identificado na ANC por Couto (1998) no que se refere às reformas econômicas.
8. Na Espanha, por exemplo, as subcomissões trabalharam a portas fechadas e a Comissão de Sistematização, que tinha apenas onze membros, foi marcada por acordos secretos (Bonime-Blanc, 1987).
9. Por eficácia política entende-se o grau de confiança dos cidadãos na sua capacidade de participar do processo político e de influenciar as decisões sobre políticas que afetam suas vidas.
10. Mesmo os maiores defensores da chamada autonomia municipal concordaram que essa decisão foi um exagero (entrevista com Diogo Lordello de Mello, 13/4/1993).
11. A Constituição de 1988 garantiu por 25 anos os benefícios fiscais da Zona Franca de Manaus.
12. Dados levantados por Graham (1987) e Serra e Afonso (1991) mostram que os recursos para os municípios cresceram durante o regime militar enquanto os recursos para os estados foram reduzidos.
13. Entre 1964 e 1986, os militares criaram quatro estados na região Norte, um no Centro-Oeste e fundiram os estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.
14. A Constituição previu sua revisão em 1993, o que não ocorreu. Curioso notar que o artigo sobre a revisão constitucional foi aprovado pela maioria dos partidos e por todos os partidos progressistas, o que mostra que os mesmos estavam confiantes na ampliação das conquistas sociais e democráticas da Constituição de 1988. Somente o PFL votou contra esse artigo, apesar de ter se tornado, posteriormente, no principal defensor das reformas constitucionais. No entanto, muitos dispositivos constitucionais foram modificados nos anos posteriores, inclusive em relação às áreas fiscal e tributária.
15. Essa é uma disputa antiga e esteve, por exemplo, na base da constituição dos EUA como uma Federação, resolvendo, parcialmente, o problema da circulação de bens de costa a costa em bases competitivas. O mesmo ocorreu no Brasil no início da industrialização, quando o governo de Getúlio Vargas transferiu para o governo federal a competência para regular as trocas de mercadorias entre estados e entre estes e o exterior.
16. Leme (1992) concentra sua análise da ANC nos embates entre os estados e entre as regiões, destacando as diferentes formas de expressão desses conflitos e diferenciando como o federalismo foi tratado quando a questão era tributária ou de representação política. Na visão de Leme, os conflitos prevaleceram sobre os mecanismos de consenso e negociação. Apesar de as disputas terem certamente sido bastante acirradas nos bastidores da ANC no que se refere às questões federativas e tributárias, consensos e negociações também foram alcançados, como demonstrado em vários episódios narrados neste artigo.
17. Embora por razões distintas, clivagens territoriais também estiveram no centro dos conflitos nos processos constituintes da Espanha e da Índia (ver, a respeito, Llorente, 1988; Morris-Jones, 1988).

Celina Souza

18. Isso não significa que esses grupos não tivessem se organizado para pressionar por suas demandas. O setor privado coordenou um *lobby* pela redução de impostos e o da construção civil pela vinculação do imposto sobre combustíveis à construção de estradas. Outro *lobby* foi o dos servidores públicos federais, que não queriam ter seus contratos de trabalho transferidos para os governos subnacionais caso suas funções fossem estadualizadas ou municipalizadas (entrevista com José Roberto Afonso, 16/4/1993).
19. Apesar de Serra ter rejeitado todas as propostas de isenções fiscais, foram posteriormente aprovadas isenções para impressão de livros, jornais e revistas, partidos políticos, instituições de educação e de assistência social, igrejas, sindicatos e pensionistas acima de 65 anos cuja renda seja apenas proveniente de pensão ou aposentadoria.
20. As denúncias apuradas pela CPI do Orçamento de 1993 eram todas relativas a recursos do FINSOCIAL. Também não foi coincidência o fato de que oito dos dezoito parlamentares investigados pela CPI tivessem sido membros dessa comissão na ANC.
21. A maior parte da literatura sobre a transição brasileira menciona, mas não detalha, o papel crucial dos governadores na mudança do regime político. Exceções são os trabalhos de Sallum Jr. (1996) e Abrucio (1998). A influência dos governadores é também enfatizada no que se refere à ANC, em especial nas mudanças do sistema tributário, moldando, de acordo com Leme (1992), as preferências dos constituintes no que se refere à descentralização. Embora sem negar essa influência, que se materializava, principalmente, pela forte e ativa presença dos secretários estaduais de Fazenda, os relatores, os próprios constituintes e as instituições de defesa dos municípios também desempenharam papel importante no desenho final do federalismo e da descentralização. As mudanças que favoreceram os municípios e que foram sendo negociadas no decorrer da ANC mostram que as preferências de atores além dos governadores também ganharam espaço nas negociações, em especial no que se refere ao sistema tributário.
22. Os constituintes brasileiros mostraram não temer um Executivo federal tolhido, em especial do ponto de vista tributário, diferentemente do que aconteceu na Índia e na Alemanha de 1949 (ver Morris-Jones, 1988; Sontheimer, 1988).
23. A divisão do PMDB em várias facções foi reconhecida, inclusive por Covas, para quem esperar coerência do partido nem sempre era possível (entrevista com Mário Covas, 19/5/1993).
24. A principal mudança ocorreu em junho de 1988, quando mais de cinquenta constituintes, principalmente do PMDB, abandonaram seus partidos para criar o PSDB. O PDC aumentou sua bancada em sete membros, o PSB em quatro e o PDT em dois. O partido mais atingido foi o PMDB, que perdeu naquele ano 67 membros.
25. Somente a votação sobre a forma de governo mobilizou a presença de 559 parlamentares e a do mandato de Sarney, 554. As votações nominais sobre questões de interesse dos empresários nunca conseguiram presença superior a 490. Esses números mostram a força do Executivo federal e também reforçam o argumento de que os congressistas brasileiros são mais comprometidos com as demandas do Executivo do que com as dos grupos de interesse.

26. As votações sujeitas a fortes disputas foram: nº 202 — autorizando os estados a prover transporte público entre municípios; nº 246 — proibição aos governos subnacionais de contratar empresas de consultoria para representar seus interesses; nº 438 — mudanças na competência do governo federal na arrecadação de tributos; nº 460 — mudanças na distribuição de tributos entre os três níveis de governo; nº 677 — retorno aos estados das terras transferidas para o governo federal pela Constituição de 1946; nº 708 — o governo federal não pode gastar mais que 3% a.a. da sua receita com a dívida externa; nº 811 — redução da interferência dos três níveis de governo sobre a produção agrícola e o abastecimento alimentar; nº 901 — exclusão da competência do estado para cobrar adicional de 5% sobre o IR; nº 902 — exclusão de contribuintes individuais da contribuição do adicional de 5% do IR; nº 904 — criação de impostos sobre gás, petróleo e energia elétrica quando produzidos em um estado e consumidos em outro; nº 909 — redução das alíquotas do ICMS; nº 913 — mudanças na distribuição de recursos federais entre os estados.
27. São as seguintes as votações nominais: nº 453 — exclusão de produtos de madeira de impostos estaduais; nº 463 — metade dos recursos federais do fundo constitucional do Nordeste deve ser aplicada em áreas afetadas pela seca; nº 464 — inclusão do norte do Rio de Janeiro no sistema de incentivos fiscais federais para as regiões subdesenvolvidas; nº 718 — criação do Tocantins e transformação de dois territórios em estados.
28. Sobre a disciplina (ou indisciplina) partidária na ANC, ver Mainwaring e Pérez-Liñán (1998). Baseados nas votações nominais de 1988, os autores mostram que na ANC os maiores partidos eram indisciplinados e que os partidos de esquerda constituíam exceção, tendo o mesmo padrão ocorrido nas votações aqui selecionadas. Note-se que a hipótese dos autores de que os níveis de disciplina partidária seriam mais baixos nos estados mais pobres não foi comprovada por apresentar evidências mistas.
29. Para Stepan, todavia, o caráter consociativo do federalismo brasileiro, assim como o grau de descentralização alcançado após a redemocratização, são fatores que contribuem para a ingovernabilidade do país (ver Stepan, 2000a; 2000b).
30. Este argumento é desenvolvido em Souza (1997; 1998).
31. Figueiredo e Limongi (1999) encontraram a mesma contradição no que se refere à produção de normas legais, ou seja, com a Constituição de 1988 o Congresso recupera muitos dos seus poderes, mas também mantém no Executivo vários poderes legislativos, gerando, portanto, uma continuidade legal entre os períodos autoritário e democrático. Deve-se lembrar, todavia, que os constituintes moldaram o sistema de produção legal no parlamentarismo, o qual, somente nos últimos estágios do processo constituinte foi substituído pelo presidencialismo. Santos (2000:105) também aponta semelhanças na estrutura de oportunidades políticas para o parlamentar brasileiro entre o regime autoritário e o democrático, embora tenha identificado diferenças no perfil do recrutamento legislativo brasileiro nos dois períodos democráticos, isto é, em 1946-64 e no pós-1988. Essa alteração não incide sobre a fonte de recrutamento, mas sim sobre o perfil dos deputados que tendem a permanecer na Câmara por períodos mais longos.
32. Sobre os elementos consociativos da democracia brasileira, ver Lamounier (1993).

Celina Souza

33. Na década de 90, todavia, o Executivo federal dedicou-se à tarefa de restaurar sua liderança fiscal e inúmeras mudanças foram feitas, tanto constitucionais quanto por via legislação ordinária e medidas do Banco Central, que diminuíram os ganhos financeiros e a liberdade de gastos dos governos subnacionais assegurados pela Constituição de 1988. Tais mudanças decorreram principalmente da adoção de políticas fiscais restritivas. Outros fatores também reduziram os ganhos iniciais das esferas subnacionais, tais como a criação de 1.328 novos municípios entre 1988 e 1997. As exigências para a criação de novos municípios foram flexibilizadas pela Constituição de 1988, que remeteu sua regulamentação para a esfera estadual, eliminando requisitos mínimos referentes à população e renda pública exigidos pela Constituição de 1967/1969 e por diversas leis complementares.
34. Devo a Fernando Abrucio a importância de se apontar essa distância.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando L. (1998), *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo, Hucitec.
- BAAKLINI, A. (1992), *The Brazilian Legislature and Political System*. Westport/London, Greenwood Press.
- BOGDANOR, Vernon (ed.). (1988), *Constitutions in Democratic Politics*. Aldershot, Gower.
- BONIME-BLANC, A. (1987), *Spain's Transition to Democracy: The Politics of Constitution-Making*. Boulder, Co., Westview Press.
- CAMPELLO DE SOUZA, M. do Carmo. (1989), "The Brazilian New Republic: Under the Sword of Damocles", in A. Stepan (ed.), *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*. New York, Oxford University Press, pp. 351-394.
- . (1992), "The Contemporary Faces of the Brazilian Right: An Interpretation of Style and Substance", in D. Chalmers, M. do C. Campello de Souza e A. Boron (eds.), *The Right and Democracy in Latin America*. New York, Praeger, pp. 99-127.
- COELHO, João e OLIVEIRA, A. C. (1989), *A Nova Constituição: Avaliação do Texto e Perfil dos Constituintes*. Rio de Janeiro, Revan.
- COUTO, Cláudio G. (1998), "A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil". *Dados*, vol. 41, nº 1, pp. 51-86.
- ELSTER, Jon. (1993), "Constitution-Making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea". *Public Administration*, vol. 71, pp. 169-217.
- . (1994), *The Impact of Constitutions on Economic Performance*. Trabalho apresentado na conferência anual do Banco Mundial sobre Desenvolvimento Econômico. Washington, D.C. Mimeo.

- . (1998), "Equal or Proportional? Arguing and Bargaining over the Senate at the Federal Convention", in K. Knight e I. Sened (eds.), *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, pp. 145-160.
- e SLAGSTAD, Rune (eds.). (1988), *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas Editora/FAPESP.
- FLEISCHER, David. (1990), "The Constituent National Assembly and the Transformation Strategy: Attempts to Shift Political Power in Brazil from the Presidency to Congress", in L. Graham e R. Wilson (eds.), *The Political Economy in Brazil: Public Policies in an Era of Transition*. Austin, University of Texas Press, pp. 210-258.
- GRAHAM, Lawrence. (1987), "The Role of the States in the Brazilian Federation", in L. Picard e R. Zariski (eds.), *Subnational Politics in the 1980s: Organization, Reorganization and Economic Development*. New York, Praeger, pp. 119-139.
- KINZO, M. D'Alva G. (1990), "O Quadro Partidário e a Constituinte", in B. Lamounier (org.), *De Geisel a Collor: O Balanço da Transição*. São Paulo, Sumaré, pp. 105-134.
- LAMOUNIER, Bolivar. (1993), "Institutional Structure and Governability in the 1990s", in M. D'Alva G. Kinzo (ed.), *Brazil: The Challenge of the 1990s*. London, Institute of Latin American Studies e British Academic Press, pp. 117-137.
- et alii. (1991), *El Proceso Constituyente: Enseñanzas a partir de Cuatro Casos Recientes: España, Portugal, Brasil y Chile*. Madrid. Mimeo.
- LANE, Jan-Erik. (1996), *Constitutions and Political Theory*. Manchester, Manchester University Press.
- LEME, Heládio J. de C. (1992), *O Federalismo na Constituição de 1988: Representação Política e Distribuição de Recursos Tributários*. Dissertação de Mestrado, Unicamp.
- LLORENTE, F. R. (1988), "The Writing of the Constitution of Spain", in R. Goldwin e A. Kaufman (eds.), *Constitution Makers on Constitution Making: The Experience of Eight Nations*. Washington, D.C., American Enterprise Institute of Public Policy Research.
- MAINWARING, Scott e PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal P. (1998), "Disciplina Partidária: O Caso da Constituinte". *Lua Nova*, nº 44, pp. 107-136.
- MARTINEZ-LARA, Javier. (1996), *Building Democracy in Brazil: The Politics of Constitutional Change. 1985-95*. London/New York, Macmillan/St. Martin's Press.
- MELO, Marcus. (1997), "Constitucionalismo e Ação Racional". *Lua Nova*, nº 44, pp. 55-79.
- MICHILES, Carlos et alii. (1989), *Cidadão Constituinte: A Saga das Emendas Populares*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MONCLAIRE, S. (coord.). (1991), *A Constituição Desejada*. Brasília, Senado Federal.
- MORRIS-JONES, W. H. (1988), "The Politics of the Indian Constitution (1950)", in V. Bogdanor (ed.), *Constitutions in Democratic Politics*. Aldershot, Gower, pp. 128-155.

Celina Souza

- NORTH, Douglas e WEINGAST, Barry. (1996), "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England", in L. Alston, T. Eggerton e D. North (eds.), *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 103-145.
- REIS, Fábio W. (1986), "Constituição, Pacto e Poder". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 1, pp. 22-29.
- REZENDE, Fernando. (1990), "Descentralização e Eficiência: A Tomada de Decisões para o Desenvolvimento sob a Constituição de 1988", in PNUD (org.), *Políticas de Desenvolvimento para a Década de Noventa*. Brasília, PNUD, pp. 141-167.
- RIKER, William. (1998), "The Experience of Creating Institutions: The Framing of the United States Constitution", in K. Knight e I. Sened (eds.), *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, pp. 121-144.
- RODRIGUES, Leôncio M. (1987), *Quem É Quem na Constituinte: Uma Análise Sócio-Política dos Partidos e Deputados*. São Paulo, OESP-Mahltese.
- SADEK, Maria Tereza. (1991), "Poder Local: Perspectivas da Nova Ordem Constitucional". *São Paulo em Perspectiva*, vol. 5, nº 2, pp. 79-101.
- SALLUM JR., Brasília. (1996), *Labirintos: Dos Gerais à Nova República*. São Paulo, Hucitec.
- SANTOS, Fabiano. (2000), "Deputados Federais e Instituições Legislativas no Brasil: 1946-99", in E. Diniz, R. Boschi e F. Santos, *Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.
- SERRA, José. (1989), "A Constituição e o Gasto Público". *Planejamento e Políticas Públicas*, vol. 1, pp. 93-106.
- e AFONSO, José Roberto. (1991), "Finanças Públicas Municipais: Trajetórias e Mitos". *Conjuntura Econômica*, vol. 45, nº 10-11.
- SHUGART, M. S. e CAREY, J. M. (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SONTHEIMER, K. (1988), "The Federal Republic of Germany (1949): Restoring the Rechtsstaat", in V. Bogdanor (ed.), *Constitutions in Democratic Politics*. Aldershot, Gower, pp. 227-240.
- SOUZA, Celina. (1997), *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. London/New York, Macmillan/St. Martin's Press.
- . (1998), "Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização". *Dados*, vol. 41, nº 3, pp. 569-594.
- . (2001), "Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tensões e Tendências". *Lua Nova*, nº 52, pp. 5-28.
- STEPAN, Alfred. (2000a), "Para uma Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos". *Dados*, vol. 42, nº 2, pp. 593-634.
- . (2000b), "Brazil's Decentralized Federalism: Bringing Government Closer to the Citizens?". *Daedalus*, vol. 129, nº 2, pp. 145-169.

Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988...

UNAFISCO — União Nacional dos Fiscais. (1992), *Fórum Nacional sobre Reforma Fiscal*. Brasília, Unafisco.

WEAVER, R. K. e ROCKMAN, Bert. (1993), "Institutional Reform and Constitutional Design", in R. K. Weaver e B. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, D.C., The Brookings Institution, pp. 329-353.

FONTES PRIMÁRIAS*

José Roberto Afonso — especialista em finanças públicas e assessor da Constituinte, 16/4/1993.

Senador Mário Covas (PSDB-SP), Brasília, 19/5/1993.

Deputado Federal José Dutra (PMDB-AM), Brasília, 3/5/1993.

Deputado Federal José Maria Eymael (PDC-SP), Brasília, 28/4/1993.

Deputado Federal José Genoíno (PT-SP), Brasília, 12/5/1993.

Deputado Federal Haroldo Lima (PCdoB-BA), Brasília, 30/4/1993.

Professor Diogo Lordello de Mello, especialista em governo municipal, Rio de Janeiro, 13/4/1993.

Deputado Federal José Lourenço (PPR-BA), Brasília, 10/5/1993.

Senador Jarbas Passarinho (PPR-PA), Brasília, 21/5/1993.

Senador José Richa (PSDB-PR), Brasília, 5/5/1993.

Deputado Federal Gastone Righi (PTB-SP), Brasília, 29/4/1993.

Deputado Federal José Sigmaringa Seixas (PSDB-DF), Brasília, 13/5/1993.

Deputado Federal José Serra (PSDB-SP), Londres, 2/2/1994.

* Vários entrevistados mudaram de partido durante ou após a ANC. Por essa razão, as filiações partidárias acima nem sempre correspondem àquelas que estão no corpo do artigo, estando aqui registradas suas filiações no momento das entrevistas.

Celina Souza

GLOSSÁRIO

PCB — Partido Comunista Brasileiro

PCdoB — Partido Comunista do Brasil

PDC — Partido Democrata Cristão

PDS — Partido Democrático Social

PDT — Partido Democrático Trabalhista

PFL — Partido da Frente Liberal

PL — Partido Liberal

PMB — Partido Municipalista Brasileiro

PMDB — Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP — Partido Progressista

PPB — Partido Progressista Brasileiro

PPR — Partido Progressista Reformador

PPS — Partido Popular Socialista

PSB — Partido Socialista Brasileiro

PT — Partido dos Trabalhadores

PTB — Partido Trabalhista Brasileiro

ABSTRACT

Federalism and Decentralization in the 1988 Constitution: The Decision-Making Process, Conflicts, and Alliances

The “third wave of democratization” has produced different experiences and results in countries that have participated in it. In some, redemocratization has meant the drafting of “refounding” constitutions, generating new political and social pacts and commitments. In others, redemocratization has been accompanied by policy-making and financial decentralization to sub-national governmental levels. In many federal countries, redemocratization, decentralization, and new constitutions have changed the role of federative bodies. In Brazil, all these factors have occurred simultaneously. This article analyzes the decision-making process in the National Constituent Assembly vis-à-vis changes in the Federation and the decision to decentralize policy-making and financial power to the sub-national levels. The (re)construction of a federal system focused on the division of political and fiscal power without leading to an imbalance between the federative bodies is an intrinsically contradictory task, thereby generating conflicts and tensions. Based on empirical data, the study seeks to understand a) the paradox of a country with an agenda of problems that require national policies in the decision to decentralize political and financial power and b) the conflicts, alliances, and contradictions generated by the decisions made by members of the Constituent Assembly in relation to the Federation at that specific moment in history.

Key words: Federalism; decentralization; 1988 Constitution

RÉSUMÉ

Fédéralisme et Décentralisation dans la Constitution de 1988: Processus Décisive, Conflits et Alliances

La “troisième vague de démocratisation” a produit des expériences et des résultats différents selon les pays qu’elle a touchés. Dans les uns, la redémocratisation a impliqué l’élaboration des constitutions “refondatrices”, menant à de nouveaux pactes et engagements politiques et sociaux. Dans d’autres, la redémocratisation fut doublée d’une décentralisation politique et financière favorisant les gouvernements sous-nationaux. Dans plusieurs pays fédérés, la redémocratisation, la décentralisation et les nouvelles constitutions ont changé le rôle des entités

Celina Souza

fédératives. Le Brésil constitue un exemple où tous ces facteurs sont intervenus en même temps. Le travail cherche à analyser le processus décisif mis en place par l'Assemblée Nationale Constituyente de 1988 concernant des changements dans la fédération, ainsi que la décision de décentraliser les pouvoirs politique et financier, remis à des instances sous-nationales. La (re)construction d'un système fédéral orienté vers le partage du pouvoir politique et tributaire sans provoquer un déséquilibre entre les entités fédératives étant une tâche intrinsèquement contradictoire, cela a forcément créé des conflits et des tensions. À partir des données empiriques, le travail cherche à comprendre: a) le paradoxe d'un pays dont l'agenda de problèmes exige des politiques nationales mais qui a néanmoins décidé de décentraliser ses pouvoirs politiques et financiers; et b) les conflits, les alliances et les contradictions créées par les décisions prises par les constituants par rapport à la fédération, dans un moment donné de son histoire.

Mots-clés: Fédéralisme; décentralisation; Constitution de 1988