

# Proceso constituyente y arreglo federativo.

Goulart Jefferson.

Cita:

Goulart Jefferson (2010). *Proceso constituyente y arreglo federativo. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/563>

Ponencia

## **PROCESSO CONSTITUINTE E ARRANJO FEDERATIVO**

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).  
Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010

**Jefferson O. Goulart**

Professor do Departamento de Ciências Humanas da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) – Brasil. E-mail: <jgoulart@faac.unesp.br>.

Area Temática

**Estado, Administración y Políticas Públicas**

Subarea Temática

**Elaboración y Formulación de Políticas Públicas**

### **Resumen**

Esta comunicação apresenta resultados parciais de um dos temas da pesquisa “Em busca do processo constituinte: 1985-1988”, realizada no Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC, Brasil), com apoio do CNPq. O consenso de que se consumou um arranjo mais descentralizado, cooperativo e favorável às esferas subnacionais na Constituição de 1988 impõe uma reflexão sobre as razões que determinaram este resultado. Assim se teria “a primazia das partes”, ao contrário da polarização ideologizada direita-esquerda que prevaleceu em outros temas. No bojo de um processo caracterizado pela ausência de um sólido projeto hegemônico, cumpre analisar o tipo de arranjo federativo pactuado.

**Palabras clave:** *federalismo – constituição de 1988 – transição.*

## PROCESSO CONSTITUINTE E ARRANJO FEDERATIVO

*Jefferson O. Goulart*  
DCHU-UNESP/CEDEC  
E-Mail: [jgoulart@faac.unesp.br](mailto:jgoulart@faac.unesp.br)

Começemos por um enunciado amplamente aceito, para não dizer axiomático: a Carta de 1988 é a mais avançada das constituições republicanas brasileiras, tanto no que concerne à consagração de princípios e dispositivos democráticos quanto à afirmação da cidadania, haja vista a ampliação e universalização de direitos civis, políticos e sociais; ademais, edificou um arranjo federativo notabilizado pelo fortalecimento dos níveis subnacionais de governo, cujas prerrogativas foram ampliadas de forma significativa. O consenso genérico, entretanto, não pode ignorar que ainda há muitas questões a serem investigadas em relação ao processo constituinte em geral e ao seu arranjo federativo em particular.

A despeito de sua enorme relevância político-institucional na recente história política do país, a Constituição de 1988 e seu correspondente processo político ainda são temas relativamente pouco explorados pela literatura acadêmica. Com exceção das ciências jurídicas – uma abordagem valiosa, porém, limitada à sua própria dimensão cognitiva –, outras áreas do conhecimento social e político foram parcimoniosas em relação a este tema. A dinâmica constituinte, portanto, não pode ser reduzida à dimensão estritamente jurídica, pois é pautada por ritmos e interesses fundamentalmente de natureza política. Se, com efeito, há ampliação de direitos individuais e coletivos, estes são antes de tudo direitos datados por sua própria historicidade. Nessa perspectiva que contrasta com o positivismo do direito público mais tradicional, o universo constitucional é menos técnico e predominantemente político, pois exprime os jogos e as relações de poder protagonizados pelos atores institucionais (Bercovici, 2008). Dito de outra forma, se é lícito supor que “só o direito pode limitar o poder”, não é menos verdadeiro que “só o poder pode criar o direito” (Bobbio, 1986, 13).

Como toda análise substantiva requer critérios comparativos, tome-se como ponto de partida o arranjo constitucional precedente – partindo de 1946, passando por 1967 e pela fecunda emenda de 1969 –, base a partir da qual teremos a partir de 1988 uma constituição progressista, avançada, e que curiosamente durante algum tempo se revelou bastarda após sua promulgação. Com a notável exceção de Ulysses Guimarães – que a transformou em plataforma eleitoral na frustrada disputa presidencial de 1989 –, havia um estranho sentimento de que a nova Constituição não tinha paternidade assumida, abandonada que foi por diferentes espectros político-ideológicos.

Os exemplos dessa relativa renúncia são abundantes. À direita, os conservadores sempre condenaram o conteúdo excessivamente “detalhado” (supostamente matéria infraconstitucional), resistiram às conquistas sociais e desde sempre advogaram pela reforma constitucional sob o propósito de promover ajustes e “flexibilizações”.<sup>1</sup> À

---

<sup>1</sup> A contrariedade com as inovações constitucionais e sua legitimidade foi anunciada antes mesmo de seus trabalhos, assumindo a forma de contestação jurídica segundo a qual se tratava de uma fonte de poder *derivada*, ou seja, limitada por seu próprio ato convocatório: “estabelecida a premissa de que a Assembléia Nacional Constituinte exerce poderes constituintes secundários ou derivados, cumpre assinalar que sofrem, eles, a incidência de certas restrições, que limitam sua prática” (Ramos, 1987, 57). Toda essa argumentação doutrinária, bem se sabe, tinha como objetivo político primário assegurar o mandato integral do presidente Sarney.

esquerda, mesmo subscrevendo-o, o PT fez ressalvas e votou contrariamente ao projeto global sob o pretexto de que se tratava de um avanço demasiado tímido.<sup>2</sup> Ao centro, o antigo núcleo progressista do PMDB que daria origem ao PSDB, uma vez no governo, mediante uma inflexão liberista promoveu reformas – na esfera social e, sobretudo, na ordem econômica – que desfiguraram muitas das conquistas que ajudaram a escrever e que antes unificavam a agenda das oposições de centro-esquerda.

Afinal, que constituinte foi esta capaz de despertar reações e interpretações tão díspares? Como compreender seus resultados efetivamente avançados a partir de uma correlação de forças sabidamente desfavorável ao ideário de esquerda? Ainda que a polarização ideológica entre progressistas e conservadores tenha grande valor explicativo no cômputo geral e especialmente para as acirradas disputas da ordem econômica (Pilatti, 2008), tal síntese analítica não dá conta das múltiplas dimensões e conflitos desse processo político complexo. Outros atores e engrenagens institucionais não poderiam faltar nesse mosaico, afinal, não fosse assim, não seria possível explicar o retrocesso em relação à reforma agrária, a ativa presença de atores extra-institucionais nesse processo decisório e tantos outros resultados surpreendentes.

Para melhor entender esse processo, é imperativo alargar o escopo analítico. Modelos explicativos herméticos, rígidos, oferecem pouca ajuda e não vão além de fórmulas viciadas cujas respostas são formuladas *ex ante* qualquer investigação. No escopo das questões federativas, por exemplo, não haveria espaço para problematizar a descentralização ou a assunção de prerrogativas pelos municípios porque supostamente tais questões não integram o repertório do federalismo original preconizado por Madison, Jay e Hamilton – restrito às relações entre União e estados e seus correspondentes freios e contrapesos. Não há quem possa contestar que instituições importam, mas é indispensável compreender por *quem* e em *quais circunstâncias* foram engendradas. Além dos resultados que possam produzir, importa conhecer *como* surgiram essas mesmas instituições. Naturalmente, regras do jogo são determinantes, assim como os atores (e seus cálculos) que produzem essas mesmas instituições, mas o contexto histórico-político ou a ação política e social não são variáveis desprezíveis.

Sem nenhuma pretensão de formular um novo modelo analítico e menos ainda de realizar uma exegese teórico-metodológica – mesmo porque este ensaio tem caráter bastante limitado e assumidamente provisório –, tomo como hipótese que uma abordagem estritamente *institucionalista* é insuficiente para oferecer explicações conclusivas sobre o processo constitucional. A propósito, a noção de processo supõe a existência de um determinado sistema, isto é, um conjunto de relações que envolve atores movidos por múltiplos interesses, os quais estabelecem algum grau de interdependência entre si sob uma mesma moldura institucional.

Enfim, a Constituição de 1988 não será compreendida em sua totalidade se não for inserida no contexto da transição brasileira, ou seja, ela se inscreve em um processo de influências recíprocas em que a democratização da sociedade e a mudança de regime político transcorrem de modo a reclamarem, a influírem e a serem influenciados pelo processo constitucional. Daí que uma análise criteriosa precisa necessariamente

---

<sup>2</sup> Em discurso por ocasião da votação do projeto final, Luiz Inácio Lula da Silva, deputado e líder do partido, fez pronunciamento no qual argumentava que o PT "não trazia nenhuma ilusão de que poderia, através da Constituição, resolver todos os problemas da sociedade brasileira" e que "houve avanços, é claro, mas muito aquém dos esperados. Entramos aqui defendendo uma jornada de 40 horas semanais, ficamos com 44 horas, queríamos o dobro de férias, conseguimos apenas 1/3 a mais nas férias". Disponível em: <[http://www.genoino.org/noticia\\_ver.php?idNoticia=464](http://www.genoino.org/noticia_ver.php?idNoticia=464)>. Acesso em 27 maio 2010.

apreender o escopo e a complexidade de seu *objeto*, vale dizer, tomar as partes (no caso, a questão federativa) em sintonia com o todo (o processo constituinte) para então identificar relações de interdependência, coincidências e eventuais originalidades. Esse percurso abre possibilidade para a redefinição de enfoques capazes de oferecer explicações razoavelmente convincentes sobre o geral e o particular, ou, pelo menos, de alguns de seus aspectos.

O ensaio será desenvolvido nos seguintes termos: a seguir, se problematiza a relação entre transição e processo constituinte, para em seguida tratar de múltiplas questões relativas ao escopo federativo. Ao final, algumas pistas e hipóteses explicativas mais provisórias do que propriamente conclusivas.

### **Transição, crise de hegemonia e processo constituinte**

O processo político que resultou na Carta de 1988 é inseparável de duas dimensões essenciais, sem as quais uma interpretação mais criteriosa perde potência explicativa. Em primeiro lugar, trata-se de um movimento que se inscreve no quadro geral da transição que sepultou o regime autoritário inaugurado pelo golpe militar de 1964. Em segundo, é um processo caracterizado pela ausência de um sólido projeto hegemônico. Vejamos as implicações desses ingredientes.

A *transição* sugere um componente valorativo subjacente ao termo, isto é, supõe ritos de passagem com resultados predeterminados que obrigatoriamente implicariam a superação do regime autoritário precedente e um ponto de chegada necessariamente democrático. Mas a “democracia consolidada é apenas uma das possíveis conseqüências do colapso de regimes autoritários” (Przeworski, 1994, 60). A pertinência da advertência é duplamente valiosa: tanto porque desautoriza concepções deterministas da história, quanto porque repõe desafios clássicos do pensamento político, dentre os quais o estabelecimento de uma ordem razoavelmente estável e amplamente aceita entre governantes e governados, ou seja, um ordenamento legítimo.

Aderir a valores e a procedimentos democráticos não é uma questão que se possa reduzir a princípios normativos, mas, antes, o resultado de circunstâncias políticas, das regras do jogo e das escolhas dos atores políticos e sociais. E são os interesses, as circunstâncias e os atores da política que empurram os próprios condutores do regime autoritário à adoção de medidas liberalizantes face, sobretudo, à inviabilidade de outros caminhos. Em resumo, o estoque de governabilidade conquistado pelo regime autoritário, cujo lastro se baseava no êxito econômico e na adesão de amplas parcelas das elites civis, foi se exaurindo na exata medida em que estes ingredientes foram se tornando mais e mais escassos (Sallum Jr., 1996).

A literatura sobre a transição brasileira já demonstrou fartamente que os militares se dividiam basicamente em dois campos: o primeiro mais duro, defensor do endurecimento e da manutenção *sine die* do regime, e o segundo mais moderado, que advogava a tese de sua progressiva institucionalização com manutenção da tutela fardada, controle de áreas estratégicas do Estado e algum grau de partilha do poder com as elites civis. Este percurso triunfou com a ascensão do presidente Geisel e do grupo castelista, mas não sem tensões.

Como a história não é definitivamente uma sucessão de acontecimentos previamente idealizados, uma vez que comporta o acaso e a indeterminação, a transição assumiu contornos cada vez mais complexos e imprevistos. Assim se estabelece “a

dialética da concessão, por parte do regime, e da conquista, por parte da sociedade” (Stepan, 1986, 57). Inviabilizou-se, inclusive, a distensão lenta, gradual e segura, cujos objetivos e desfechos não foram combinados: nem com os próprios pares (sobretudo os setores instalados na comunidade de informações e nas instituições repressivas); nem com a oposição política, que não aceitou seus limites; tampouco com a sociedade civil, que protagonizou agitações singulares como a emergência do novo sindicalismo e o maior movimento político-civil da história do país – a campanha das diretas já.

Na tipologia desenvolvida por G. O’Donnell e P. Schmitter e resgatada por Przeworski (1994), podemos sintetizar esquematicamente o desfecho da transição brasileira como o triunfo de um pacto que reúne as posições moderadas, ou seja, um acordo que isola os “linhas-duras” tanto do bloco autoritário quanto das oposições para celebrar arranjos e instituições preconizados por “reformistas” de ambos os campos. Tal desenho retrata com razoável fidelidade a trajetória brasileira e seu momento decisivo (mas não último) representado pela Aliança Democrática, consórcio que reuniu os dissidentes do regime sob a forma da Frente Liberal e o mais tradicional partido oposicionista, o PMDB, sob a liderança do igualmente moderado Tancredo Neves.

Nessas circunstâncias, as ideias de um novo pacto e de um novo regime político vão ganhando força, mesmo no interior do regime, cuja erosão ganhou feição definitiva com o deslocamento de uma parte de sua antiga base de sustentação parlamentar na disputa sucessória de 1984. Assim, o ritmo e a correlação de forças da transição influenciam diretamente no sentido da aceitação da tese de uma nova Constituição – antes bandeira privativa das oposições política e civil. Nesses termos, com notável destaque para a capacidade de organização e mobilização da sociedade civil, podemos acatar a noção de que a *liberalização* fugiu ao controle do regime e passou a ser *democratização* (Sallum Jr., 1996). De outra parte, cabe considerar que os desfechos dessa pactuação política mantêm o caráter de transição *pelo alto*, excluindo-se assim o caráter popular inclusive pela rejeição do restabelecimento de eleições presidenciais diretas.

O argumento aqui empregado merece ênfase: ainda em curso e sem um desfecho definido, a transição marcará o ritmo e o tom do processo constituinte, não só porque comporta enorme multiplicidade de atores em disputa pela imposição de seus interesses (Executivo, Forças Armadas, governos subnacionais, partidos políticos, sociedade civil em suas mais contraditórias formas de expressão), como também porque a agenda não se circunscreve à substituição de um regime político ou à correspondente formatação jurídico-constitucional de direitos individuais e coletivos. Vale lembrar que o contexto internacional do processo constituinte brasileiro se inscreve no quadro geral da “terceira onda de democratização”, as quais geraram processos constituintes no final do século XX.<sup>3</sup>

A agenda constitucional é complexa e multifacética na medida em que comporta desde as definições sobre o modelo de Estado (tanto no sentido político que se impõe pelas exigências do Estado de Direito, quanto econômico no sentido que envolve as estratégias de desenvolvimento) até as correspondentes instituições a serem consagradas. Ademais, “assembléias constituintes são meios preventivos para limitar e controlar o poder, preparando a sociedade para a mudança política por meio de uma moldura jurídica, exatamente para evitar a ruptura revolucionária” (Faoro, 2007, 182). Tomando o argumento ao pé da letra, o processo constitucional enseja uma pactuação de

---

<sup>3</sup> A observação oportuna é de Celina Souza, em entrevista ao grupo de pesquisa “Em busca do processo constituinte: 1985-1988”, em 14/11/2008.

alta complexidade cujo objetivo consiste precisamente em impedir uma solução de *ruptura* para a transição. Busca-se, então, a *autoridade baseada na legitimidade*, ou seja, uma ordem legítima que supõe consentimento.

Nesse sentido, a transição brasileira é tão intrincada e condicionada quanto longa. Sua gênese pode ser identificada na concepção de descompressão ou distensão cronologicamente associada à ascensão do presidente Geisel. Sua conclusão, contudo, não ocorre nem mesmo com o novo arranjo constitucional, embora este seja um marco decisivo na delimitação das regras nas quais a disputa se dará. Mesmo admitindo-se que uma nova constituição tende a assumir um caráter *fundacional* no sentido de que promove algum grau de rompimento, anuncia um novo ordenamento e sintetiza o processo de superação da antiga ordem – e no sentido de que envolve soberania, autodeterminação e a noção normativa de contrato (Faoro, 2007) –, há fortes razões para sustentar que nossa transição só será completada na década de 1990, por ocasião da implantação do Plano Real e do governo de Fernando Henrique Cardoso, quando enfim emerge uma nova hegemonia, a qual, para se consumir, precisará promover novas e importantes mudanças constitucionais.<sup>4</sup>

Em suma, o momento da Constituinte reorienta e reorganiza os rumos da transição não apenas pelos resultados que produz em termos institucionais, mas também porque promove realinhamentos políticos, redefine a correlação de forças e a agenda do país. Ademais, “a nova ‘institucionalidade’ produzida pela Constituinte gerou dificuldades adicionais para a finalização da transição política” (Sallum Jr., 1996, 156), vale dizer, impasses jurídicos, políticos e socioeconômicos cuja resolução implicaria a existência de uma hegemonia capaz de superá-los. Portanto, o segundo aspecto distintivo da transição e que incide decisivamente na dinâmica dos trabalhos constituintes diz respeito à carência de um projeto hegemônico.<sup>5</sup>

Os anos 1980 são marcantes sob vários aspectos, e aqui cabe destacar alguns principais: i) cenário econômico profundamente modificado a partir dos efeitos deletérios das crises do petróleo da década anterior e da recessão que se instala na América Latina; ii) mudanças mundiais da ordem econômica que incidem diretamente no desempenho das economias da periferia do capitalismo, seja ao nível da disponibilidade do fluxo de capitais, seja no plano da competitividade, enfraquecendo-as ainda mais; iii) crescente enfraquecimento político do regime, tendência agudizada no pleito de 1982 com a perda de maioria do PDS no Congresso Nacional e a eleição de governadores de partidos de oposição nos principais estados da federação; iv) simultaneamente à crise do regime político, sinais de esgotamento do modelo de Estado que impulsionou o desenvolvimento do país desde a Revolução de 1930 e, que, no essencial, não só não foi alterado como sofreu aperfeiçoamentos durante o regime militar.

Essa conjunção de fatores fracionou decisivamente o regime, além de impor obstáculos gigantescos à governabilidade do novo governo civil instalado em 1985. Tais dificuldades são essenciais para se compreender, de um lado, o insucesso dos planos de

---

<sup>4</sup> A esse respeito: “a gestão FHC imprimiu um forte ritmo de reformas porque identificou a raiz do problema da instabilidade econômica no Estado e, também, porque foi capaz de tornar seu ideário liberalizante hegemônico na sociedade, com correspondente maioria no Parlamento. Tal prevalência de valores traduziu-se em reorganizar o Estado, conjugando interesses os mais diversificados que, para além dos benefícios alcançados através da estabilidade, reuniram num mesmo lado o grande empresariado do sistema financeiro e expressivos segmentos do setor produtivo, amplas parcelas dos desorganizados *de baixo*, assalariados e boa porção das classes médias, a maior parte da mídia, investidores internacionais etc.” (Goulart, 2002, 41-42).

<sup>5</sup> Sobre esta questão e o caráter da transição, ver a persuasiva análise de Sallum Jr. (1996).

ajuste e das políticas macroeconômicas e, de outro, a fragilidade política do governo da Aliança Democrática conduzido por José Sarney. Tentativas de retomar o caminho do desenvolvimento se frustraram basicamente porque se deram nas mesmas bases do paradigma em crise e porque faltava sustentação político-institucional e social. Assim, o ambiente político é marcado pelo enfraquecimento do governo federal e da presidência da República – tendência que remonta ao período derradeiro do regime militar – e pela crescente capacidade organizativa da sociedade civil. Nesses termos, o antigo pacto que assegurou nacos de benefícios a diversos segmentos (empresariado, burocracia e funcionários de empresas estatais, classes médias, trabalhadores qualificados de setores de ponta da economia como o setor automobilístico etc.) não só ruiu como provocou tensões de toda ordem.

Importante ressaltar que, do ponto vista estritamente numérico, maioria não faltou ao governo da Nova República no processo constituinte: de um total de 559 cadeiras, o PMDB contabilizava 307 constituintes, enquanto o PFL tinha outros 134 parlamentares, perfazendo a bagatela de 78,8% da representação partidária.<sup>6</sup> A despeito do mencionado enfraquecimento do governo, indispensável observar que as eleições de 1986 transcorreram sob o efeito político devastador do Plano Cruzado, o qual rendeu maciça vitória aos partidos governistas e efêmero prestígio para Sarney e seu governo. De todo modo, a maioria da representação da Aliança Democrática foi marcante na correlação de forças da elaboração constitucional, domínio ampliado pela presença de 1/3 de senadores biônicos face ao modelo adotado de Congresso Constituinte. Em tese, portanto, a situação tinha ampla e confortável maioria para fazer valer suas preferências. A propósito, quais prioridades? Aqui é imperativo fazer um registro político e uma distinção conceitual.

O PMDB sempre teve um caráter sabidamente frentista (*catch all, partido-ônibus...*), cujo conteúdo plural não foi um problema relevante durante os tempos de oposição ao regime militar porque havia uma razoável unidade *negativa* definida em torno da rejeição ao arbítrio e de uma plataforma difusamente democrática. Na dinâmica constituinte, porém, confirmou-se a previsível dispersão político-ideológica em função das múltiplas identidades de seus parlamentares. Vale frisar: "Fleischer aponta que, da bancada do PMDB na Constituinte, 40 representantes eram oriundos do PDS e 42 da antiga ARENA", números que levaram Campello de Souza a sustentar que a maior bancada da Constituinte não foi o PMDB, e sim a ARENA de 1979: "nada menos que 217 dos 559 constituintes atuais tiveram passagem pela legenda que apoiou o autoritarismo" (Leme, 1992, 95). A tensão interna no PMDB foi permanente, atingindo pontos nevrálgicos (a) na disputa pela liderança do partido na constituinte (vencida pelo progressista Mário Covas contra Luiz Henrique da Silveira, candidato centrista patrocinado por Ulysses Guimarães), (b) na mudança regimental e na formação do *Centrão*, que representou uma espécie de desautorização da liderança partidária, e (c) finalmente na consumação da cisão do grupo que deu origem ao PSDB.

Mais: maioria parlamentar não é sinônimo e tampouco se reduz a hegemonia. Assim, desde 1983, resultado do expressivo desempenho eleitoral das oposições e da experimentação própria desse momento de incerteza que marca a transição, "instaura-se no Brasil aquilo que Gramsci denominava de crise de hegemonia. O núcleo governamental não consegue mais dirigir a aliança desenvolvimentista e a sociedade como um todo. Os representantes dissociam-se dos representados". Obviamente que as

---

<sup>6</sup> Ao final dos trabalhos constituintes, PMDB e PFL tiveram suas bancas diminuídas (respectivamente para 234 e 126 parlamentares) em razão das migrações partidárias e, principalmente, do surgimento do PSDB.

consequências cruciais desse cenário são o fracionamento e a polarização ideológica e política, determinando “a desagregação no interior do bloco dominante” (Sallum Jr., 1995, 160). Para este intérprete da transição, a crise terminal do pacto que sustentou o Estado desenvolvimentista está na raiz do problema e se refletiu especialmente nas frustradas tentativas de ajuste macroeconômico (malsucedidas precisamente porque tentadas em bases obsoletas), mas é evidente que uma desagregação de tal ordem não deixaria de se refletir na mudança de regime político e também no processo constituinte. Alguns aspectos evidenciam nitidamente essa fragmentação:

Primeiro: embora amplamente majoritário e decisivamente influente, o PMDB jamais conseguiu forjar uma sólida unidade política e programática nos trabalhos constituintes, haja vista a inclinação da liderança de Mário Covas de se aproximar de posições à esquerda e do acirrado antagonismo ao governo da Aliança Democrática (do qual o partido era em princípio o principal sustentáculo); com a mudança do regimento interno e o surgimento de *Centrão*, o partido faz uma inflexão ao centro e à direita que obviamente influi no conteúdo final da Constituição;

Segundo: o cenário de *diarquia* aberto com as eleições de 1982 e mantido no pleito de 1986 conferiu enorme influência aos governadores em temas nacionais, incluindo seu peso na campanha pelo restabelecimento das eleições presidenciais diretas, a escolha da chapa Tancredo-Sarney e posições de veto em questões federais através da ascendência que tinham sobre as bancadas no Congresso Nacional (Abrucio, 1998);

Terceiro: em contraste com a tradição constitucional do país, a recusa tanto à esquerda como à direita em iniciar os trabalhos tomando como base um anteprojeto de Constituição – incluindo o desprezo inicial pelo produto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, constituída em julho de 1985<sup>7</sup> – representou mais do que uma defesa corporativa dos constituintes, na verdade traduziu elevada falta de consenso substantivo das forças políticas;

Quarto: a escolha de uma metodologia descentralizada como a das comissões temáticas, subcomissões e comissão de sistematização contribuiu decisivamente para gerar um modelo procedimental politicamente fragmentado, estimulando a emergência de núcleos mais autonomizados e considerável grau de polarização ideológica; nesses termos, formam-se *dois grandes partidos – progressistas e conservadores* – que deram a tônica da disputa (Pilatti, 2008).

Se, com efeito, não há um projeto hegemônico capaz de orientar e presidir e organizar o processo político, isto significa que também não há controle da agenda da Constituinte. Melhor dizendo, esse controle é altamente descentralizado pela pulverização das forças políticas. Explique-se.

Embora haja evidências de que os partidos tenham sido capazes de organizar interesses de forma razoavelmente consistente como ocorre em qualquer democracia (Coelho, 1999), conquanto os procedimentos (estruturas decisórias, dentre os quais as comissões e subcomissões) e o protagonismo do campo progressista tenham influído decisivamente para o teor dos resultados produzidos (Pilatti, 2008), não obstante a capacidade de organização da sociedade civil tenha logrado êxito no propósito de fixar exogenamente suas próprias demandas (Araujo, 2008; Michiles et al. 1989), ou ainda

---

<sup>7</sup> Análises de juristas e relatos de protagonistas indicam que, já logo após o impasse diante da primeira versão do projeto constitucional, o conteúdo da “Comissão Arinos” foi invocado como instrumento de negociação. Especificamente na questão federativa – ao menos em seus enunciados básicos e no tratamento como cláusula pétrea (curiosamente ausente do ato convocatório) –, o projeto constitucional aprovado e o anteprojeto da “Comissão Arinos” são razoavelmente coincidentes.

que se tenha superado impasses como o caráter congressional da Constituinte e a mudança de regimento interno que limitou algumas conquistas do campo progressista, por isso tudo o ambiente de fragmentação conferiu um caráter mais suscetível e poroso à dinâmica constituinte, cuja explicação reside precisamente na incapacidade de se forjar um polo hegemônico.<sup>8</sup> Nesses termos, se não se pode falar categoricamente em primazia das partes, ao menos estamos autorizados a inferir que nenhuma força política impôs seu projeto e sua concepção de mundo.

De forma bastante esquemática e simplificada, toma-se como hipótese que nenhum agrupamento (partidos, governo, classe social etc.) havia formulado um projeto global para o país a partir do qual pudesse polarizar a disputa constitucional. Se, com efeito, se estabeleceu amplo consenso em relação à mudança de regime político, o mesmo não se pode dizer em relação ao modelo de Estado. Nesse sentido, parece ainda mais verossímil a análise segundo a qual a Constituição de 1988 foi avançada no terreno político e dos direitos individuais e coletivos, mas sua estrutura manteve as bases do paradigma desenvolvimentista originário da Revolução de 1930 e que, no essencial, não foi alterado durante a ditadura militar. Os protagonistas desse processo parecem ter ciência da complexidade das perguntas que se impõem – organizadas na ampla nomenclatura que divide as oito comissões temáticas –, mas não ofereceram respostas abrangentes nem dispunham de ascendência política suficiente para enfrentar questões tão intrincadas. Assim, liberais se empenhavam por um Estado mínimo, socialistas por uma economia amplamente planejada e social-democratas por um sistema de *welfare*. Notável, pois, que não só nenhuma dessas prescrições tenha se apresentado de maneira *pura* ou triunfado de forma clara, de sorte que os resultados finais comportam ingredientes de todas elas.

Em síntese, nesse cenário dispersivo foi possível operar uma importante inflexão na dinâmica política, qual seja, uma espécie de *esquerdização* circunstancial da transição.<sup>9</sup> Como a correlação de forças não admitia hipóteses de rompimento com o *status quo* e a própria Constituinte era entendida como imposição de uma solução pactuada em busca de legitimidade para uma nova ordem e um novo regime, prevaleceu uma *quase-ruptura*: “no limite, um tensionamento, quase uma ruptura. Não teve ruptura, mas representou o processo mais radical do período de transição no Brasil. Não foi a campanha das diretas-já e nem as eleições presidenciais posteriores”.<sup>10</sup>

## Arranjo federativo

A sintética descrição do cenário em que transcorreu o processo constituinte é útil para demonstrar que (a) a maioria construída em torno do governo da Nova República não se manteve coesa a ponto de formatar a nova Carta a partir de um projeto

---

<sup>8</sup> Embora o governo federal, alguns partidos políticos e outras tantas instituições tenham feito esforços no sentido de apresentar projetos constitucionais completos, há fartas evidências de que tais tentativas não foram suficientes para ensejar uma visão globalizante de Estado e da sociedade, tampouco de hegemonizar a transição.

<sup>9</sup> Como todo juízo reclama critérios comparativos, assumo a ideia de que a *direitização* se consagra com a derrota da emenda Dante de Oliveira e a subsequente composição da Aliança Democrática sob forte influência da Frente Liberal e a liderança moderada de Tancredo Neves. Consuma-se, assim, a subtração do ingrediente popular.

<sup>10</sup> Depoimento do deputado constituinte José Genoíno Neto, entrevista ao grupo de pesquisa “Em busca do processo constituinte: 1985-1988”, em 4/7/2008

hegemônico e (b) a despeito da percepção das elites políticas de que a reforma do Estado adquirira importância central, o comportamento das bancadas parlamentares não se pautaria unicamente pelo corte partidário ou menos ainda de alinhamento com o Executivo, obedecendo a lógicas diversas – inclusive *regionalistas* e suprapartidárias.<sup>11</sup>

No plano institucional, um dos ingredientes mais destacados do modelo legado do regime autoritário revelava-se na intensidade com que o poder era concentrado em seu nível superior, isto é, no rigoroso controle exercido pela União e também na restrita permeabilidade do Estado relativamente à sociedade civil. À medida que se ampliaram as demandas locais-municipais e que crescera a influência dos governadores, colocava-se em pauta a necessidade de restabelecer uma correspondente institucionalidade federativa – política e tributária-fiscal – capaz de atualizar-se às transformações da sociedade brasileira e compatível com os compromissos da Aliança Democrática. Assim, a agenda da descentralização emerge antes mesmo do transcorrer do processo constitucional, a ponto de o “discurso anti-centralização adquirir expressão nacional, transformar-se em slogan de governadores, objeto de pronunciamentos parlamentares e acumular propostas não só no plano partidário, como nas entidades e lideranças da sociedade civil”, cenário em que a plataforma por mais recursos para estados e municípios foi impulsionada, “no plano financeiro, com o apoio de governadores, vereadores e de boa parte dos deputados, preocupados em garantir mais recursos para suas regiões e estados” (Leme, 1992, 48).

Para além das definições de natureza doutrinária de maior visibilidade – como a ordem econômica, os direitos sociais ou o ordenamento estritamente político –, a temática federativa representava genérica aspiração por *descentralização*. Com a atmosfera democratizante do país, natural que a desconcentração de poder também se traduzisse em um movimento de diástole no sentido de tornar efetivo o aumento de prerrogativas das unidades subnacionais. Em outras palavras, mais poder e mais recursos para estados e municípios.

O tema da descentralização não constitui uma particularidade da transição brasileira, expressa um movimento de caráter mais geral que está associado particularmente a países como Espanha e França e ao restabelecimento de regimes democráticos em países subdesenvolvidos, com destaque para a América Latina. Assim, a descentralização também se inscreve no terreno da reforma do Estado como um recurso afirmativo de mudança da cultura política hegemônica pelos traços do autoritarismo (Schmidt, 1996), vale dizer, descentralização associada ao aprofundamento democrático. No caso brasileiro, além do clamor democrático e da emergência dos movimentos sociais de âmbito local, alguns aspectos permearam fortemente as definições concernentes à desconcentração de poderes, dentre eles o conflito distributivo decorrente da crise fiscal e o papel de ponta desempenhado pelos governadores na reta final da transição.

O movimento pela descentralização remonta ao ciclo derradeiro do regime autoritário: “existe um conjunto de evidências de que o processo recente de descentralização fiscal, que é uma tendência manifesta desde meados da década de 70, antecede em muito o movimento da Constituinte...”, de sorte que “a União detinha, por exemplo, 66% dos tributos totais em 1980, 60% na média de 1985-1988, agora sob o impacto da Constituição ficou com 54%” (Dias, 1995, 84). Além de a oposição ter alcançado desempenho expressivo nas eleições de 1974, a evolução do aporte dos

---

<sup>11</sup> Coelho (1999) argumenta de forma convincente que os conflitos ideologicamente radicalizados não ocorrem à *revelia* dos partidos políticos, mas desconsidera, de um lado, os atores extraparlamentares e, de outro, que arranjos pontuais temáticos podem efetivamente transcender as identidades partidárias.

recursos e das transferências por níveis de governo revela uma progressiva melhoria para as esferas subnacionais que efetivamente antecede a Constituinte. Tal sintoma já seria registrado por ocasião dos debates e da aprovação da Emenda Passos Porto, em 1983, cuja marca era precisamente a maior desconcentração de recursos, através da elevação da quota de estados e municípios nos correspondentes Fundos de Participação. Em sua fase descendente, datada pela segunda metade da década de 1970 e início dos anos de 1980, o regime autoritário também identificava a busca de governabilidade e mesmo longevidade na concessão de benesses aos governadores em razão de sua ascendência junto às oligarquias estaduais e da influência que estes passaram a exercer sobre as bancadas no Congresso especialmente após as eleições diretas de 1982 (Abrucio, 1998). Fato é que o enfraquecimento da União é inseparável da *débâcle* do regime.

Há outro ingrediente distintivo do arranjo federativo na Constituinte que, em boa medida, contrasta com outros temas: trata-se de uma agenda amplamente restrita às elites políticas. Ao contrário de assuntos mais ideologizados e/ou vinculados a direitos individuais e coletivos, os quais foram objeto de intensa mobilização societal antes e durante o processo constituinte, as questões federativas não provocaram grande mobilização da sociedade civil. A propósito, seria um tanto surpreendente que, em um cenário polarizado por debates sobre ampliação de direitos e garantias, regime e sistema de governo, questões fundiárias e outros temas, a temática federativa pudesse empolgar a sociedade.

Alguns números ratificam essa constatação: de um total de 11.989 sugestões encaminhadas pela sociedade no período inicial dos trabalhos, quantidades relativamente modestas foram endereçadas às subcomissões e comissões temáticas que tratavam direta e indiretamente de temas federativos. As subcomissões da “União, Distrito Federal e Territórios”, dos “Estados” e dos “Municípios e Regiões”, que formavam a “Comissão da Organização do Estado”, receberam, respectivamente 232, 186 e 328 propostas (totalizando 746), ao passo que a “Comissão da Ordem Social”, na qual estavam inseridas disputas conflituosas e de larga mobilização por suas correspondentes entidades civis, contabilizou 2.257 proposituras (Michiles et al. 1989).

Ao nível das organizações e da coleta e encaminhamento de emendas de iniciativa popular, o quadro se repete: o grupo de menor capacidade de agregação é justamente o que envolve instituições vinculadas aos Poderes Executivo e Legislativo (associações de municípios, prefeituras e legislativos municipais e estaduais etc.), que reuniu 17 entidades, recolheu 479.052 assinaturas e encaminhou apenas 6 emendas que cumpriram as exigências regimentais. Em contraste, o grupo de entidades sindicais amealhou, respectivamente, 121 entidades, angariou 6.081.248 assinaturas e protocolou 41 emendas em conformidade com o Regimento Interno (Michiles et al. 1989, 108-109). Em termos substantivos, as propostas de escopo federativo envolviam soberania territorial (cujo destaque é foi a aprovação do estado de Tocantins, além da transformação dos antigos territórios em estados<sup>12</sup>), além de autonomia, critérios para criação de municípios, competências tributárias (como o poder residual), gestão urbana etc.

Não se pode ignorar, contudo, que o período da transição/democratização registra extraordinário vigor da ação coletiva identificada na sociedade civil, cuja lógica encontra justificativa na tentativa de obtenção de ganhos em um cenário

---

<sup>12</sup> Outras propostas de divisão territorial envolveram pelo menos os estados da Bahia, Minas Gerais e Pará.

socioeconômico marcado por injustiças e conflitos distributivos crescentemente radicalizados – *a década perdida*, inevitavelmente associada à estagnação econômica e a seus perversos efeitos sociais. Não é casual, portanto, que mesmo em um país de modesta tradição de organização trabalhista autônoma e grevista, tenham florescido incontáveis instituições associativas e se registre a *ascensão do grande ciclo de greves* (Noronha, 2009) – por sinal, o maior da história do país em todos os tempos.

Nesses termos, admitindo-se a noção de que “o poder político do *Povo* está concentrado no voto” e que, diversa e complementarmente, “[o poder] da Sociedade Civil [reside] na militância associativa”, é difícil refutar a hipótese de que, no cômputo geral, a transição brasileira e em especial o processo constituinte são momentos em que “o polo dinâmico da democracia tende a ser a Sociedade Civil” (Araujo, 2009, 19). Não obstante esse quadro sociopolítico mais geral caracterizado pelo notável protagonismo da participação civil através de seus múltiplos formatos associativos, imperativo destacar que especificamente “nessa estratégia [federalismo e descentralização tributária para estados e municípios], não houve participação popular e a sociedade civil teve um papel menos importante. Nisso os movimentos sociais não participaram em nada”.<sup>13</sup> Talvez, mesmo de forma indireta, uma exceção digna de registro e que não deixa de confirmar a regra tenha sido a emenda de iniciativa popular sobre a reforma urbana que resultou na instituição do Capítulo da Política Urbana (Artigos 182 e 183), cujo enunciado constitucional e posterior regulamentação infraconstitucional (LF Nº 10.257, de 10/07/2001, conhecida como Estatuto da Cidade) representaram uma expressiva ampliação de prerrogativas dos municípios.

Em síntese, antes de tratar das instituições pactuadas e de seus atores e procedimentos, conjectura-se o seguinte: o cenário predominante tem tendências fragmentárias em razão da dispersão das forças políticas (ausência de projeto hegemônico), o tema da descentralização antecede a dinâmica constitucional (remonta ao colapso do regime autoritário) e as questões federativas são enfrentadas basicamente pelos atores institucionais (governos, partidos, parlamentares etc.).

### *Instituições e protagonistas*

As explicações mais substantivas para caracterizar o federalismo pactuado na Constituição de 1988 como um arranjo institucional mais descentralizado, menos desigual e, ao mesmo tempo, cooperativo, residem em pelo menos três aspectos: 1º) houve uma distribuição de recursos tributários menos assimétrica, de modo que estados e municípios ampliaram suas respectivas participações no bolo das receitas, especialmente nos Fundos de Participação (FPE e FPM) com conseqüente prejuízo da União; 2º) os entes federativos são dotados de autonomia e soberania, incluindo nesse escopo o reconhecimento original dos municípios e do Distrito Federal, que na prática assumiu o *status* de estado; 3º) houve razoável ampliação de competências compartilhadas entre as três esferas de governo, de forma que todos os entes federativos teriam algum grau de autonomia para implantar as correspondentes políticas públicas (saúde, educação, cultura, habitação etc.), cujo caso mais notável em termos de institucionalização parece ser o Sistema Único de Saúde (SUS), o qual identifica no nível municipal sua esfera gestora.

Nesses termos – embora também pudessem ser abordadas subsidiariamente em outras esferas, como organização dos poderes, nas ordens social ou econômica, na

---

<sup>13</sup> Depoimento de Celina Souza, op. cit.

questão urbana etc. –, as questões federativas foram tratadas basicamente no âmbito de duas comissões temáticas e suas respectivas subcomissões. Na comissão de “Organização do Estado”, através das subcomissões de “União, Distrito Federal e Territórios”, “Estados” e “Municípios e Regiões”. Na comissão do “Sistema Tributário, Orçamento e Finanças”, principalmente através da subcomissão de “Tributos, Participação e Distribuição da Receita”, posto que as demais subcomissões (“Orçamento e Fiscalização Financeira” e “Sistema Financeiro”) tiveram seu escopo dominado por questões macroeconômicas. Seguindo os critérios gerais da grande partilha que dividiu o controle desses comitês, PMDB e PFL compartilhavam, respectivamente, a relatoria e a presidência de praticamente todas as comissões e subcomissões. E, ao contrário do que se poderia supor, tais comissões e subcomissões também contavam com quadros partidários experientes e de expressão (Quadro 1).

Quanto ao quadro de forças, é emblemática, por exemplo, a composição da comissão de “Tributos, Orçamento e Finanças”: de seus 63 membros titulares, além da ampla maioria formada por constituintes do PMDB (26) e PFL (15), figuravam “4 ex-governadores, 2 ex-vice-governadores, 9 ex-prefeitos, 1-ex-vice-prefeito, além de 11 parlamentares com passagens por executivos estaduais e municipais”, correlação de forças (27 no total, ou seja, mais de 42% da comissão) que tendia ao “fortalecimento financeiro dos estados e municípios, pois como observa [José Roberto] Afonso, ‘eles estavam ali pensando cada um em seu estado e em sua prefeitura, e pouca gente pensando no país’” (Leme, 1992, 149). Composições igualmente referenciadas pelo recorte regional se espalham: “a região nordeste, com 32,25% dos representantes da Constituinte, teve maior representação na subcomissão dos ‘Municípios e Regiões’, obtendo nesta 40% da representação”, fenômeno que mais uma vez se repetiria na subcomissão de ‘Tributos, Participação e Distribuição de Receitas’, com 41,67% das vagas” (Coelho, 1990, 170).

**Quadro 1**  
**Congresso Constituinte – Presidência e Relatoria de algumas Comissões Temáticas e Subcomissões de escopo temático federativo**

Comissão(C)/Subcomissão(SC)	Presidência	Relatoria
Organização do Estado (C)	José Tomaz Nono (PFL-AL)	José Richa (PMDB-PR)
União, Distrito Federal e Territórios (SC)	Jofran Frejat (PFL-DF)	Sigmariga Seixas (PMDB-DF)
Estados (SC)	Chagas Rodrigues (PMDB-PI)	Siqueira Campos (PDC-GO)
Municípios e Regiões (SC)	Aloysio Chaves (PFL-BA)	Luiz A. Rodrigues (PMDB-MG)
Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (C)	Francisco Dornelles (PFL-RJ)	José Serra (PMDB-SP)
Tributos, Participação e Distribuição de Receitas (SC)	Benito Gama (PFL-BA)	Fernando Bezerra (PMDB-PE)

Imperativo também considerar que o processo constituinte transcorre sob o marco do sistema representativo que remonta aos tempos do varguismo e à Constituição de 1946. Ademais, tais balizas não foram essencialmente modificadas. Pelo contrário, a fixação constitucional de um teto de 70 deputados e de um piso de 8 parlamentares para

as bancadas estaduais, além da elevação de antigos territórios à condição de estados, acabou por agravar a subversão do princípio clássico de “uma cabeça, um voto”. Assim, as distorções do sistema representativo não só se mantiveram como se acentuaram. Em um país de notáveis clivagens regionais, o reverso da moeda – quiçá, um *contrapeso* – é um sistema político que sobrepraesenta as unidades federativas economicamente mais frágeis.

Nesse cenário não é de se estranhar que desde as etapas das subcomissões e comissões temáticas já fossem se esboçando a natureza e o teor das mudanças processadas. Embora tenham sido registradas mudanças nos percentuais de transferências dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, ao fim e ao cabo a elevação favorável aos governos subnacionais havia se tornado irreversível. Nem mesmo as etapas subsequentes das comissões temáticas, da comissão de sistematização e das votações em plenário, em dois turnos, tampouco o surgimento do Centrão e a correspondente mudança de correlação de forças, suprimiram o desenho favorável aos governos subnacionais.

Notável é que, na dimensão fiscal-tributária, o *bode na sala* tenha sido o debate sobre o poder residual, originalmente incluído para beneficiar genericamente estados e municípios. Como a prerrogativa de criar novos tributos após a promulgação da nova Constituição seria restrita na prática às unidades com base econômica mais sólida e tal possibilidade era acalentada por poucas unidades federativas, acabou se transformando em moeda de troca da manutenção da majoração das transferências. Em suma, como assume o constituinte Fernando Bezerra (PMDB/CE), relator da subcomissão de “Tributos, Participação e Distribuição de Receitas”, as bancadas de regiões mais pobres (norte, nordeste e centro-oeste) barganharam a autonomia tributária estadual pelo aumento das transferências: “a gente precisava deles [bancada paulista] para diminuir o espaço tributário da União” (Leme, 1992, 150).

Evidencia-se o que antes foi anunciado: ao contrário de diversos outros temas nos quais a presença de atores extra-institucionais foi marcante – relações de trabalho, reforma agrária, direitos de minorias etc. –, na questão federativa, especialmente no tocante à partilha de recursos e transferências, o processo decisório envolveu basicamente os constituintes, ainda que sob uma clivagem ideológica mais diluída por comportamentos suprapartidários e interesses predominantemente *regionalistas* que ofuscavam as identidades partidárias. Em pronunciamento na comissão de “Organização do Estado”, o constituinte Davi Alves Silva (PDS/MA) sintetiza essa posição: “temos de defender o nosso ideal, independentemente de partidos. A questão não é partidária, é democrática, é o sentimento de um povo que está sufocado por aqueles que nunca respeitaram a liberdade dos brasileiros”.<sup>14</sup> Os anais oferecem fartas manifestações dessa natureza, e não parece casual que date justamente desse período a expressão “baixo clero” para designar parlamentares de pouca expressão política interna em seus respectivos partidos, de baixa ascendência entre seus pares ou ainda de modesta exposição midiática, cuja agenda no período constituinte parece ter convergido para demandas, digamos, mais paroquiais e *regionalistas* vinculadas ao escopo da questão federativa.

Assim predominaram pactos políticos tópicos: não falta de hegemonia que pudesse orientar a dinâmica constituinte no sentido de um projeto catalisador e de uma correspondente maioria parlamentar, prevalecem pactuações *ad hoc*. Em suma, o processo constituinte não comporta uma única resposta explicativa.

---

<sup>14</sup> Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento); ata da reunião de 28/5/1987.

Se parece difícil contestar que na temática social e, sobretudo, no capítulo da ordem econômica prevaleceram clivagens ideológicas em razão da polaridade e da radicalização que esses temas envolvem (Pilatti, 2008), tal perspectiva não dá conta de explicar a totalidade do processo constituinte, notadamente no que concerne ao arranjo federativo e aos atores que o protagonizaram. Vale destacar: “não havia força política relevante que defendesse os interesses da União na Assembléia Constituinte. Nela nenhum agrupamento importante atuou segundo projeto de reorganização do Estado em que a União tivesse papel relevante”. E convém lembrar que “de início, o presidente da República atuou como chefe político regional, estimulando a atuação das oligarquias estaduais nordestinas a absorver parte das rendas da União” (Sallum Jr., 1996, 141). Prevalece, portanto, uma dinâmica caracterizada pela autonomização de múltiplos núcleos de poder (partidos e facções partidárias, bancadas regionais, governadores, prefeitos etc.) em relação à União e à presidência da República, ensejando uma clara derrota do governo Sarney.

Há uma hipótese complementar que também não pode faltar nessa avaliação: a agenda governamental tinha outras prioridades na Constituição – dentre outros temas, a definição sobre o papel das Forças Armadas, a manutenção do sistema de governo e, sobretudo, a fixação do mandato presidencial –, de sorte que as demandas federativas e mesmo regionais puderam se transformar em espécie de moeda de troca. A despeito de tentativas frustradas mediante emendas modificativas, nestas houve flexibilidade do Executivo para a negociação, ao passo que nas questões centrais prevaleceu maior rigidez.

Muito embora os resultados finais do processo constituinte tenham revelado a prevalência de um comportamento mais centrista – o que também pode ser explicado a partir da bancada numericamente majoritária do PMDB –, é digno de registro que o maior número de parlamentares identificados com os espectro de direita e centro-direita estivessem concentrados, respectivamente, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Inversamente, esquerda e centro-esquerda tinham mais expressão no Sudeste.<sup>15</sup>

Cruzando-se a representação partidária regional com as respectivas localizações no contínuo direita-esquerda, os dados são bastante ilustrativos: no campo da esquerda, enquanto a bancada do PDT de 26 parlamentares tem ampla predominância gaúcha e fluminense, a representação constituinte petista não registra nenhum parlamentar eleito nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. À direita, porém, a tendência é inversa: mais da metade da bancada do PFL (51,5%) tinha origem no Nordeste, e a soma desta fração com o Norte e o Centro-Oeste totalizava 94 constituintes, ou seja, 71,2% dos pefelistas. Ao centro, o PMDB expressava menor desequilíbrio regional e mantinha as feições multi-ideológicas internas que se traduziriam na incorporação de seus membros a blocos antagonicos e em múltiplos alinhamentos (Goulart, 2002).

Nesse cenário “quando o governo federal se dispôs a participar da disputa em torno das receitas, encontrou as alianças seladas e a partilha do bolo tributário previamente acertada entre as esferas subnacionais”, o que sinalizava que a disputa federativa já havia sido concluída nos termos do montante assegurado a estados e municípios e, ainda, mediante a rejeição de qualquer proposta que descentralizasse encargos. Em tais circunstâncias, o governo federal se viu impotente “para romper as alianças estabelecidas, assistiria à remontagem da estrutura em vigor desde meados da

---

<sup>15</sup> A propósito, ver a tabela de Autoidentificação Ideológica dos Deputados Constituintes por Partidos (Coelho, 199, 118).

década de 1960, com o sinal trocado, indicando ser ele agora o grande perdedor. E, com ele, o equilíbrio federativo” (Oliveira, 1995, 89).

Assim, na distribuição de receitas, foi consumada uma considerável ampliação de transferências cuja dinâmica ensejou um claro de jogo de soma zero – afinal, não houve elevação de alíquotas desses tributos –, ou seja, enquanto os entes subnacionais ganharam e ampliaram suas prerrogativas isto só foi possível graças às perdas da União. Tome-se como exemplo a partilha do Imposto de Renda, sobre o qual a participação dos estados salta de 14% para 21,5% (compondo o Fundo de Participação dos Estados) enquanto o naco dos municípios aumenta de 17% para 22,5% (compondo o Fundo de Participação dos Municípios). A parcela da União neste tributo que lhe compete arrecadar sofreu uma regressão de 67% para 53%. Mudança similar também ocorreu com a partilha do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).<sup>16</sup>

Mas a *descentralização* obviamente não se resume à divisão de receitas. O federalismo originário da Constituição de 1988 é aceito como mais cooperativo porque também foram compartilhadas várias competências entre todos os níveis de governo. Tal postulado não é contestado mesmo que a legislação complementar fixe normas para a cooperação entre todos os entes federativos, arranjo que obviamente implicará uma vantagem preliminar da União sobre estados, municípios e Distrito Federal à medida que tem sobre estes o poder da iniciativa, ainda que a competência da União se anunciasse limitada ao estabelecimento de normas gerais.

Fato é que a Constituição, além de fixar 29 atribuições exclusivas para a União (Artigo 22), impõe competências comuns a todos os níveis de governo em 12 dimensões (Artigo 23) e enumera legislação concorrente em nada menos que outros 16 incisos (Artigo 24), neste caso com restrição aos municípios (competências agrupadas e organizadas no Quadro 2). Nesse cenário, a cooperação seria mais do que um suposto jurídico, mas também um enunciado normativo. Supondo existir distinção entre coordenação e cooperação, cumpre considerar que a primeira é “um modo de distribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação”, ou seja, se “a vontade das partes é livre e igual, com manutenção integral de suas competências: os entes federados sempre podem atuar de maneira isolada ou autônoma” (Bercovici, 2003, 151).

Busca-se, assim, obter resultados que idealmente contemplem as aspirações de todos os atores, mas vale insistir em um ponto: a ação dos entes federativos é autônoma e pode se orientar pela maximização de objetivos particulares, de modo que essa conduta coloque em xeque a desejável, mas nem sempre realizável, aspiração a um pacto universal (de soma positiva). Tal autonomia confere aos entes federativos a prerrogativa de não serem necessariamente cooperativos. A cooperação pode depender dos incentivos que lhes são oferecidos caso a caso.

Para transcender enunciados abstratos, a coordenação federativa assume sua face real na forma de compartilhamento de prerrogativas e atribuições concorrentes, de sorte que todos “concorrem em uma mesma função, mas com âmbito e intensidade distintos. Cada parte decide, dentro de sua esfera de poderes, de maneira separada e independente, com a ressalva da prevalência do direito federal” (Bercovici, *idem*). O formato dessa divisão complementar e a primazia da esfera arbitrária em nível federal estão sacramentados na Constituição: “a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário” (Art. 24, § 4º). Tal

---

<sup>16</sup> Para uma comparação completa do quadro de partilha e distribuição de tributos na Constituição de 1988, ver Oliveira (1995, 121-122).

definição implica o caráter vinculatório da legislação federal, impondo assim uma *hierarquia das normas constitucionais*, de sorte que “todo Direito relevante é um Direito federal. Os estados acabam sendo quase apenas entes gestores do Direito federal” (Souza, 2005, 111).

**Quadro 2**  
**Constituição Federal – Algumas atribuições dos níveis de governo**

Competências comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Art. 23)	Competências de legislação concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (Art. 24)
I – Guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservação do patrimônio público; II - Saúde e assistência pública, proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III – Proteção de documentos, obras e outros bens de valor histórico, além de sítios arqueológicos; IV – Impedir evasão, destruição e descaracterização de obras de arte e bens; V – Proporcionar meios de acesso à cultura, educação e saúde; VI – Proteção do meio ambiente; VII – Preservação de florestas, fauna e flora; VIII – Fomento da produção agropecuária e organização do abastecimento alimentar; IX – Promoção de programas habitacionais e saneamento básico; X – Combate à pobreza; XI – Registro e fiscalização de concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais; XII – Política de educação para segurança do trânsito.	I – Direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; <sup>17</sup> II – Orçamento; III – Juntas comerciais; IV – Custas de serviços forenses; V – Produção e consumo; VI – Florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza e controle da poluição; VII – Proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII – Responsabilidade do dano ambiental, ao consumidor e a bens e direitos de valor; IX – Educação, cultura, ensino e desporto; X – Criação e funcionamento de Tribunais de pequenas causas; XI – Procedimentos em matéria processual; XII – Previdência Social, proteção e saúde; XIII – Assistência jurídica e defensoria pública; XIV – Proteção e integração de portadores de deficiência física; XV Proteção à infância e à juventude; XVI – Organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

O efeito prático deste enunciado é que constituições estaduais, leis orgânicas municipais e todo o arcabouço jurídico subnacional precisam estar necessariamente em conformidade com a Constituição Federal. No limite, disputas de toda ordem e eventuais Ações Diretas de Inconstitucionalidade serão arbitradas tendo como destino final o Supremo Tribunal Federal (STF), cujas decisões levarão em conta obviamente a própria Constituição e o princípio geral da primazia do Direito fundante, qual seja, o arcabouço federal. Não se trata, contudo, de um enunciado estritamente jurídico, pois suas implicações também são políticas e institucionais.

Embora os mecanismos de regulação intergovernamental sejam anunciados, na prática isto significa que caberá à União instituí-los da forma que lhe for mais conveniente. Ou seja, a competência concorrente em termos de legislação não retira da esfera federal o controle sobre seus resultados. Mais complexa é a engrenagem se se considerar que a mesma Constituição alargou enormemente as prerrogativas do Executivo, afirmando um modelo presidencialista forte o suficiente para controlar a agenda legislativa.

<sup>17</sup> Curiosamente, os municípios são excluídos da competência de legislar sobre Direito urbanístico, princípio contraditado pelo Artigo 182, depois ratificado pelo Estatuto da Cidade.

Esse arranjo institucional será determinante para o padrão decisório que se seguirá à dinâmica constituinte, tanto nas questões federativas como nas demais disputas. Fato é que assim “o governo controla a produção legislativa e esse controle é resultado da interação entre poder de agenda e apoio da maioria”; também vale ressaltar a absoluta primazia do Executivo: “o presidente teve seu poder institucional reforçado. Para todos os efeitos, a Constituição confere ao presidente o monopólio sobre iniciativa legislativa. A alteração do *status quo* legal, nas áreas fundamentais, depende da iniciativa do Executivo” (Limongi, 2006, 25; 41).

Para o que nos interessa – o arranjo federativo –, essas prerrogativas incluem atribuições exclusivas da União em políticas públicas sob responsabilidade executiva de estados e municípios, ou seja, “os constituintes não apenas não pretenderam limitar a União em sua autoridade para legislar sobre ações de estados e municípios como lhe autorizaram exclusividade para legislar sobre políticas que estavam sendo transferidas para estados e municípios” (Arretche, 2009, 391). Inevitável, portanto, reconhecer a amplitude da autoridade decisória da União.

Consolida-se, assim, um desequilíbrio que repõe o primado da União. Todavia, essa assimetria difere do estágio pré-constituente, quando estados e municípios detinham pouca autonomia e cumpriam basicamente o papel de meros executores de políticas públicas definidas nas esferas superiores.

Na prática, portanto, as relações intergovernamentais – verticais e horizontais – passam a ser regidas pela assimetria de prerrogativas que obviamente penaliza os mais fracos. Mesmo quando os entes subnacionais supostamente têm interesse em matérias que lhes seriam vantajosas – tais como gestão de políticas públicas ou transferências extraconstitucionais – a tensão e a competição não irão desaparecer porque cada arranjo institucional implicará cálculos correspondentes. Isto explica, inclusive, a recusa de estados e municípios em assumir responsabilidades que poderiam parecer simples e automáticas.

## **Considerações finais**

Souza (2005) assinala oportunamente que o arranjo federativo da Constituição de 1988 não formatou mecanismos capazes de ensejar coordenação e cooperação intergovernamentais para inibir a prevalência de condutas concorrentes, mas não se pode ignorar que, em qualquer modelo federativo, os dois eixos em torno dos quais operam as instituições são precisamente a cooperação e a competição. Em um país de tão fortes clivagens e desigualdades regionais não é de se estranhar que a concorrência seja um traço recorrente, tanto em nível horizontal (dos governos subnacionais entre si) quanto vertical (destes com a União). Mais: por óbvio que possa parecer, a conclusão de um processo constitucional não encerra as disputas entre os atores das diferentes esferas governamentais, apenas delimita seu marco referencial.

Diante da ausência de mecanismos mais simétricos de coordenação, e mesmo ampliando receitas e atribuindo prerrogativas de compartilhamento aos níveis subnacionais de governo na implantação de políticas públicas, o arranjo constitucional fez com que estes ficaram privados de influir mais incisivamente nas futuras arenas decisórias. Embora o novo modelo assumisse perfil mais cooperativo em relação ao precedente, a autoridade jurisdicional permaneceu concentrada ao nível da União, vale

ênfatizar, “a CF 88 não produziu instituições políticas que tornariam o governo central fraco em face dos governos subnacionais” (Arretche, 2009, 411).

Assim, portanto, se desenvolve uma *descentralização provisória* no processo constituinte, e o período seguinte seria pródigo em promover um revigoramento da União com proporcional derrota dos governos subnacionais. Embora a análise do período posterior à Constituinte não integre o escopo deste ensaio, vale destacar sinteticamente que, sobretudo durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foram processadas várias mudanças que reverteram alguns dos triunfos constitucionais dos governos subnacionais, dentre as quais: Fundo Social de Emergência (depois Fundo de Estabilização Fiscal), “Lei Kandir”, renegociação das dívidas dos estados e intervenção em bancos estaduais, contingenciamento orçamentário, reformas constitucionais estruturais, em especial a da Previdência, além da elevação de alíquotas de tributos não compartilhados com estados e municípios (Goulart, 2004).

O governo FHC radicalizou sua abordagem da agenda fiscal (Kugelmas e Sola, 2000) e as medidas correspondentes visavam salvaguardar o Plano Real e manter a inflação sob controle – pedra de toque da vitória política do governo –, mudanças que efetivamente promoveram algum grau de reconcentração de recursos pela União e que anularam boa parte da precedente vitória de estados e municípios. Isto foi possível por duas razões fundamentais: a União não perdeu controle institucional sobre o arranjo federativo (monopólio da iniciativa legislativa, primazia presidencialista etc.) e, diferentemente da situação anterior, emergiu finalmente uma nova hegemonia capaz de impor sua agenda.

Nesse sentido do estabelecimento de um arranjo constitucional efêmero – cujo escopo aqui se circunscreve à questão federativa –, parece mesmo premonitória a análise de que “Constituições adotadas apenas para reforçar vantagens políticas transitórias, que não passam de pactos de dominação entre os vencedores mais recentes, duram apenas enquanto permanecerem as condições que deram origem à vitória política mais recente” (Przeworski, 1994, 59). Ausentes bases políticas e institucionais sólidas para sustentá-las, as conquistas que beneficiaram circunstancialmente estados e municípios se revelaram demasiado provisórias. Não só não houve engessamento de normas e resultados, como a própria forma como foi disposta a Constituição permitiu mudanças que alteraram o *status quo*.

Finalmente, cumpre então aclarar minimamente o paradoxo: por que uma mesma Constituição que fortalece as unidades subnacionais comporta normas capazes de futuramente derrotá-las? Se as instituições são basicamente as mesmas, por que resultados tão distintos em momentos também diferentes?

A hipótese é que as razões não são exclusivamente institucionais, embora haja evidências difíceis de serem contestadas de que se fortaleceu o *centro* (aqui entendido como a União, mas também sob o impulso presidencialista que lhe conferido). A dinâmica da competição federativa não pode ser dissociada de seu contexto e, portanto, de aspectos conjunturais, ou seja, a agenda macroeconômica do país e a correlação de forças são variáveis importantes na medida em que indicam a força ou a fragilidade dos atores. E é inegável que a União estava muito fragilizada naquele momento delicado da transição, ao contrário do período em que os governos de Fernando Henrique Cardoso, principalmente, promovem alterações que implicaram revezes para estados e municípios. Imperativo observar que neste período a agenda é distinta porque já não comporta os múltiplos constrangimentos e variáveis da transição. O processo constitucional é um momento privilegiado de disputa pelos rumos da transição, pois

nele estarão em debate e em definição o modelo de Estado e seu papel na economia, sistema e regime político, arranjo governativo etc.

A imposição de uma agenda não depende apenas de parâmetros institucionais ou dos incentivos que estes possam produzir, trata-se de um triunfo que também está sujeito, de um lado, ao escopo temático que enseja e, de outro, às atitudes e às escolhas das elites políticas e eventualmente de atores extra-institucionais. Nesses termos podemos avaliar melhor como a descentralização tem êxito em 1988, ao passo que no ciclo seguinte triunfa a agenda do ajuste fiscal. Nada indica, porém, que as disputas federativas tenham chegado a um final. Como se diz, a luta continua!

## Referências Bibliográficas

- Abrucio, Fernando. 1998. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec-DCP/USP.
- Araujo, Cicero. 2009. O processo constituinte: sociedade civil e povo na transição. In: Goulart, J.O. (org.). *As múltiplas faces da Constituição cidadã*. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Arretche, Marta. 2009. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Iuperj: (52), nº 2.
- Bercovici, Gilberto. 2008. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad.
- Bobbio, Norberto. 1986. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Coelho, Ricardo. 1999. Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte. Tese (Doutorado) em Ciência Política – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo.
- Constituição da República Federativa do Brasil* – 1988. 1995. Brasília: Centro de Documentação e Informação/Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados.
- Constituição Federal X Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos*; índice analítico comparativo. 1987. Rio de Janeiro: Forense.
- Dias, Guilherme. 1995. Reformas Econômicas: o eixo federativo e as novas coalizões. In: Sola, Lourdes & Paulani, Leda M. (orgs.), *Lições da Década de 80*. São Paulo: Edusp.
- Faoro, Raymundo. 2007. *A República inacabada*. Org. e prefácio Comparato, Fabio K. São Paulo: Globo.
- Goulart, Jefferson O. 2004. Descentralização tributária e poder local. *Leviathan: Cadernos de Pesquisa Política*. São Paulo: Humanitas-FFLCH/USP.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Poder local e novas experiências democráticas*. Tese (Doutorado) em Ciência Política – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- Kugelmas, Eduardo & Sola, Lourdes. 2000. Recentralização/Descentralização – dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, (11), nº 2.
- Leme, Heládio C. 1992. *O Federalismo na Constituição de 1988: representação política e a distribuição de recursos tributários*. Dissertação (Mestrado) em Ciências Sociais – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.
- Limongi, Fernando. 2006. A democracia no Brasil. *Novos Estudos*, nº 76. São Paulo: Cebrap.
- Michiles, Carlos et al. 1989. *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Noronha, Eduardo G. 2009. Ciclo de Greves, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007. *Lua Nova*, nº 76. São Paulo: Cedec.

- Oliveira, Fabrício. 1995. *Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional*. Campinas: Ed. UNICAMP.
- Pilatti, Adriano. 2008. *A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris/Ed. PUC-RJ.
- Przeworski, Adam. 1994. *Democracia e mercado: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- Ramos, Saulo. 1987. *Assembléia Constituinte – o que pode, o que não pode; natureza, extensão e limitação de seus poderes*. Rio de Janeiro: Alhambra.
- Sallum Jr., Brasílio. 1996. *Labirintos – dos generais à Nova República*. São Paulo: Hucitec.
- \_\_\_\_\_. 1995. Transição política e crise de Estado. In: Sola, Lourdes & Paulani, Leda (orgs.), *Lições da Década de 80*. São Paulo: EDUSP.
- Souza, Celina. 2008. Regras e contexto: as reformas da Constituição de 1988. *Dados* [online], vol. 51, nº 4.
- \_\_\_\_\_. 2005. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Curitiba: *Revista Sociologia e Política*, nº 24.
- Stepan, Alfred. 1986. *Os militares: da abertura à Nova República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.