

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Federalismo, federação e integração regional no Brasil e na Argentina.**

José Deocleciano de Siqueira Silva Júnior.

Cita:

José Deocleciano de Siqueira Silva Júnior (2009). *Federalismo, federação e integração regional no Brasil e na Argentina. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/925>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **Federalismo, federação e integração regional no Brasil e na Argentina**

*Prof. Dr. José Deocleciano de Siqueira Silva Júnior*  
*Centro Universitário Euro Americano, Unieuro*  
*808@unieuro.edu.br*

## **INTRODUÇÃO**

Este artigo é uma proposta para um estudo sobre as relações entre processos de integração econômica regional e o funcionamento federações no Brasil e na Argentina na primeira década do século XXI. O ponto de partida deste estudo é a seguinte questão: O potencial de restrição democrática das federações tem relação com a dinâmica dos processos de integração econômica regional?

A engenharia institucional das federações inevitavelmente restringe alguns aspectos do princípio democrático, por exemplo, a concepção de um cidadão um voto. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que todas as federações “restringem em alguma medida o poder dos cidadãos no âmbito do governo nacional”. Esse fator manifesta-se também no contexto da representação dos entes subnacionais no âmbito do governo federal. As regras para definição do número de representantes de cada estado ou província e os processos para a definição da participação em instâncias decisórias

legislativas também são fatores que podem restringir não só a representação subnacional como também afetar a capacidade de reação frente a fenômenos, que em princípio, seriam considerados como de exclusiva responsabilidade do governo central.

Em anos recentes, o aumento dos fluxos de comércio e de recursos financeiros em nível global tem levado os governos a reformarem seus marcos regulatórios, bem como as normas constitutivas do Estado para que suas economias sejam capazes de oferecer bens e serviços competitivos com o intuito de constituir de áreas de livre comércio ou mercados comuns que proporcionariam maior competitividade e racionalidade econômica no âmbito regional.

Em virtude das peculiaridades das federações, como a estrutura constitucional e sua maior complexidade em termos de relações internas entre entes que compõe o Estado, é preciso verificar quais as possíveis relações entre a dinâmica federativa e os processos de integração econômica regional, visto que grande parte das alterações constitucionais para a construção e aperfeiçoamento de instrumentos de integração regional deve passar pelo debate legislativo em que os entes subnacionais, no contexto federativo, possuem peso significativo e interesses diversos.

Levando-se em consideração as características das federações e a implementação de acordos de integração econômica este trabalho propõe-se a verificar as seguintes hipóteses:

a) Quanto maior o potencial de restrição democrática maiores são os constrangimentos para a atuação dos entes subnacionais frente aos processos de integração regional.

b) Quanto maior o grau de restrição democrática maior é o grau de competição entre os subnacionais em torno das oportunidades e constrangimentos advindos do processo de integração regional.

Este artigo está estruturado em três partes. A primeira aborda a relação entre federação e a noção de restrição democrática, a segunda discute as implicações dos movimentos econômicos internacionais e a construção de blocos regionais em diversas partes do globo. A terceira parte apresenta um discussão sucinta acerca da dinâmica federativa de Brasil e Argentina e seus possíveis impactos no âmbito do Mercosul, apontando para a necessidade de estudos empíricos que permitam a verificação das conexões entre o funcionamento das federações, num contexto de restrição democrática e a integração regional.

## **PARTE I - FEDERAÇÕES E RESTRIÇÕES DEMOCRÁTICAS**

Um dos aspectos mais importantes de qualquer federação são suas estruturas institucionais, isso é decorrência do fato que a própria concepção do federalismo implica na necessidade de justapor os interesses mais variados dos entes subnacionais, ou seja, a diversidade, num contexto em que é preciso focalizar a união e a estabilidade da própria federação.

Este aspecto do federalismo, a diversidade na unidade, deve ser refletido em suas estruturas constitucionais de tal forma que a dinâmica da federação contemple de alguma forma esses dois pré-requisitos. Por isso é fundamental pensar a federação como um arranjo que é definido não só por seus princípios fundacionais, mas pela dinâmica do seu funcionamento. Nesse sentido, as estruturas legais-constitucionais das federações permitem observar a forma e o peso da representação de cada unidade regional no âmbito do legislativo federal, o que contribui para definir a capacidade de cada ente subnacional de intervir em favor dos interesses locais no âmbito federal. A distribuição dos representantes regionais no nível federal requer a construção de mecanismos para a distribuição de cadeiras para unidade subnacional.

As estruturas constitucionais-legais e a dinâmica das instituições político-partidárias afetam o comportamento das unidades regionais, aliado a isto as diferenças entre as diversas unidades conformam-se em atributos e instrumentos para a negociação e para a barganha no contexto das relações federativas. A sobre e a sub-representação das unidades regionais no âmbito federal são um dos aspectos mais reveladores das desigualdades produzidas pelo aparato constitucional-legal das federações.

A formação de políticas, nos âmbitos do legislativo e do executivo federal, pode variar de inúmeras formas, mas é possível argumentar que existe a tendência de que dada política possa produzir constrangimentos ou benefícios, em determinados momentos, às unidades subnacionais ou ao governo central. Este movimento pode ser apontado como o resultado da dinâmica das relações federativas em que os interesses de cada ente, considerado como um ator específico produz políticas que não estão necessariamente voltadas para o interesse coletivo da federação. A ausência ou o funcionamento restrito das instituições democráticas em determinados momentos não significa que os entes subnacionais não possuam alguma capacidade de barganha no contexto da federação. Antes significa o acesso privilegiado de algumas unidades regionais aos benefícios federais, seja na forma de recursos ou de prerrogativas simbólicas, o que sugere o estabelecimento de desigualdades concretas nas relações federativas.

A restrição democrática, dessa forma, pode ser apresentada a partir de suas variáveis: a) O grau de super-representação da Câmara Territorial; b) A "abrangência das políticas" formuladas pela Câmara Territorial; c) O grau em que a Constituição confere poder de elaborar políticas às unidades da federação e d) O grau de nacionalização do sistema partidário em suas orientações e sistemas de incentivos<sup>1</sup> (STEPAN, 1999)

As estruturas constitucionais legais e conseqüentemente a restrição democrática inerente a dinâmica federativa tem implicações para as federações em três aspectos relacionados entre si. O primeiro é que toda a federação, além de ser desigual por definição, possui um grau variado de restrição democrática, o que está relacionado diretamente com a distribuição da representação regional nas instituições legislativas federais. (STEPAN, 1999). O segundo, é que as federações apresentam, de forma mais ou menos intensiva, movimentos pendulares de centralização e descentralização, o que está relacionado à capacidade local ou federal de prover bens ou políticas públicas de acordo com sua autonomia no contexto da federação. O terceiro e último aspecto é que as características do arranjo institucional, no que se refere à sobre-representação das unidades subnacionais, têm impacto na distribuição dos gastos públicos federais voltados para as necessidades regionais, o que levanta questões em torno da autonomia e da desigualdade. (GIBSON, CALVO & FALLETTI, 2003: 100). Esses fatores restringem em alguma medida a democracia no contexto de sistemas federativos. Mas para além dos sistemas políticos nacionais, é preciso refletir se estes mesmos fatores relacionam-se com a dinâmica dos processos de integração regional

## **PARTE II - GLOBALIZAÇÃO, INTEGRAÇÃO REGIONAL E FEDERAÇÕES**

Do ponto de vista dos estudos sobre federalismo a globalização é um fenômeno fundamental, pois vários países enfrentam problemas relacionados à construção ou a reconstrução de instituições nacionais em contextos nos quais as diferenças étnicas e culturais são componentes determinantes para a dinâmica de funcionamento das instituições políticas. (KYMLICKA, 1998). No entanto, esta é apenas uma das dimensões da globalização. A intensificação das relações sociais também é

---

<sup>1</sup> Essas variáveis no âmbito do desenvolvido por Stepan produzem hipóteses de trabalho. Variável 1: O grau de super-representação da Câmara Territorial. Proposição: Quanto maior é a super-representação dos estados menos populosos (e, conseqüentemente, a sub-representação dos estados mais populosos), maior é o potencial restritivo do Senado. Variável 2: A "abrangência das políticas" formuladas pela Câmara Territorial. Proposição: Quanto maior é a "abrangência das políticas" formuladas pela Câmara que representa o princípio territorial, maior é o seu potencial para limitar a competência legislativa da Câmara que representa o princípio da população. Variável 3: O grau em que a Constituição confere poder de elaborar políticas às unidades da federação. Proposição: Quanto maior é a extensão da competência para elaborar políticas que a Constituição retira da alçada legislativa do governo central, mais restringido fica o demos.

Variável 4: O grau de nacionalização do sistema partidário em suas orientações e sistemas de incentivos.

Proposição: Quanto mais disciplinados são os partidos políticos cujos sistemas de incentivos, principalmente no que diz respeito à indicação de candidatos, privilegiam os interesses do conjunto da sociedade em relação aos interesses locais e provinciais, mais os partidos nacionais têm condições de atenuar as características inerentemente limitadoras do federalismo.

acompanhada do aumento fluxo de comércio e finanças entre países, ou seja, de uma intensificação também das relações econômicas. Mesmo levando em consideração as discussões que afirmam que o aumento destes fluxos se dá prioritariamente no sentido norte-norte, apenas no escopo de países de industrialização maciça que ao lado disso possuem um poderoso setor terciário, podemos perceber que no ambiente internacional inúmeros países, considerados como emergentes, estão estabelecendo formas para interagir mais intensamente no mercado global. Nas últimas três décadas esforços substanciais têm sido feitos por blocos de países para promover a integração econômica.

As interações entre processos de integração regional e o funcionamento das federações é objeto de algumas análises recentes na ciência política, na economia e nas relações internacionais (REZENDE F. & AFONSO, J. R, 2002), (COUCHERNE, 2004, 2003). Thomas Courchene argumenta que os processos de integração regional estão inseridos naquilo que é denominado de Nova Ordem Econômica no qual os eixos são estabelecidos pelo poder e pela pervasividade da globalização e da revolução da informação e do conhecimento, neste contexto as federações, devido seu caráter flexível são capazes de acomodar estas transformações sem grandes rupturas. (COURCHENE, 2003).

A aplicação de normas supranacionais pode colocar em questão os arranjos institucionais entre os entes federais e subnacionais apontando para uma nova discussão sobre a federação. Esses aspectos são mais ressaltados ainda quando percebemos o esforço de municipalidades, estados, *landers* ou províncias de se representar na esfera internacional nos últimos anos. Esse aspecto é decisivo para a discussão da relação entre os processos de integração regional e o federalismo, pois de certo modo, a ação de entes subnacionais na esfera internacional é condicionada por estruturas constitucionais que podem ou não ser empecilhos para essa dinâmica. Esse último fator é sem dúvida uma das maiores desvantagens do federalismo enquanto arranjo institucional num contexto de integração regional. (ROSENN, 1998).

Ao lado dessa discussão observa-se também outra perspectiva que alia as dinâmicas dos sistemas políticos nacionais com os processos de integração regional e tem a ver com a constituição de estruturas institucionais de tomada de decisão que abarquem não somente as instituições federais, mas também as instituições nos planos subnacionais e até mesmo as municipalidades. Em alguns processos de integração regional a dinâmica federativa de alguns dos países apresentou-se como uma variável importante como os casos da União Européia - UE e do North American Free Trade Agreement – NAFTA em que a constituição de um bloco comercial, com implicações políticas no caso da EU, tiveram o potencial afetar o equilíbrio constitucional de alguns países, como a Alemanha e os EUA. (KAISER, 1999).

### **PARTE III – A DINÂMICA FEDERATIVA DE BRASIL E ARGENTINA E INTEGRAÇÃO REGIONAL**

As possíveis relações entre integração regional e federalismo serão analisadas a partir das duas grandes federações que compõe o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, Brasil e Argentina. Além do fato destes dois países possuírem arranjos institucionais federais, juntos correspondem a 95% do Produto Interno Bruto dos países que formam o bloco<sup>2</sup>. Brasil e Argentina apresentam ainda uma característica comum que são profundas desigualdades econômicas e sociais no contexto de suas subunidades. As disparidades regionais num contexto de uma federação são desafios no que se refere à construção de arranjos políticos para a distribuição de bens públicos.

Levando em consideração os fatores citados acima é possível observar alguns aspectos do federalismo brasileiro que estão relacionados a noção de restrição democrática tal como sustentado por Stepan (1999). No Brasil os códigos básicos são de responsabilidade federal tais como o Código Civil e Penal e os respectivos códigos de processo. O governo federal tem competência exclusiva para legislar nas matérias relacionadas a política externa, defesa, moeda bem como regular o comércio nacional e internacional, mineração, previdência entre outros. A Constituição Federal da República Federativa do Brasil também define quais são as áreas de competências de estados e municípios sendo que discrimina ainda quais as matérias que seriam objeto de legislação concorrente entre os três níveis da federação. (Constituição Federal, 1988; ROSEN, 1998).

A Câmara dos Deputados (câmara baixa) tem prerrogativas importantes no que se refere a alguns tipos de política, como aquelas relacionadas a área financeira, mas de outro lado, o Senado Federal (câmara alta) tem competências em doze áreas de política e do ponto de vista das relações econômicas internacionais tem a prerrogativa exclusiva de autorizar empréstimos externos tomados pelo governo federal e aprovar os níveis de endividamento externo da administração federal. No Brasil, não há nenhuma área de política que esteja fora da competência do Senado. (STEPAN, 1999).

Do ponto de vista estrutural o Senado Brasileiro tem capacidades reais de constituir coalizões de veto a políticas oriundas do governo federal e de blocos estaduais. A possibilidade de impetrar vetos a políticas é originária do seu alto grau de sobre-representação. A distribuição das cadeiras nessa casa legislativa é feita pelo critério da representatividade estadual, não levando em consideração nenhum critério populacional, dessa forma todas 27 subunidades federais tem 3 representantes. No Brasil um voto na unidade subnacional menos populosa (Roraima) equivale a 144 votos em São Paulo, o estado mais populoso da federação. Essa situação é ainda mais acentuada quando observa-se

---

<sup>2</sup> Os países que compõe o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL são Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

que na Câmara dos Deputados existe um teto máximo, 70 deputados, e um piso, 8 deputados, para os representantes de cada estado.

Além dos fatores apresentados acima as emendas a Constituição Federal introduzidas principalmente na década de 1990 implicaram em modificações nas relações entre governos. Essas mudanças impuseram limites na liberdade das instâncias subnacionais de aplicar recursos próprios, como resultado da política de ajuste fiscal; vincularam parcela das receitas subnacionais à aplicação nos serviços de saúde e educação fundamental e reduziram os recursos federais sem vinculações transferidos para estados e municípios. Emendas e outras leis infraconstitucionais também criaram novas contribuições e aumentaram as alíquotas de algumas já existentes, mas que não são partilhadas com as esferas subnacionais, reduzindo a participação dos recursos à disposição dos entes subnacionais vis-à-vis a esfera federal. (SOUZA, 2005).

Em grande medida é possível observar que as estruturas constitucionais e a própria dinâmica do federalismo brasileiro impõe restrições democráticas relevantes no que se refere não só a representação de interesses por parte da população como também na construção de mecanismos que mitiguem alguns aspectos das desigualdades federais.

No que se refere a Argentina, a Constituição define as competências das esferas de governo e permite que as unidades subnacionais exerçam sua soberania naquelas áreas que não foram outorgadas ao governo federal. As províncias argentinas não podem expedir leis sobre comércio, navegação. Além disso, como no Brasil, as unidades subnacionais não podem emitir moeda.

As disparidades regionais aparecem como um traço marcante da República Argentina e de certa forma até mais acentuado que no Brasil quando se leva em consideração a concentração de poder político. (MEDEIROS, 2003). Nesse sentido podemos salientar ainda que a sobre-representação no contexto dos legislativos federais também é uma marca do arranjo federativo portenho, na Terra do Fogo, um voto equivale a 180 votos na província de Buenos Aires. Em meados da década de 1990 das 24 províncias argentinas 19 delas concentravam apenas 30% da população, mas no que se refere a sua representação em termos de cadeiras no Senado essa representação chegava a 83%, ou seja, 40 dos 48 assentos. (GIBSON, E. L, CALVO, E. F. & FALLETI, T. G., 2003).

Em resumo percebe-se que nos dois países as estruturas federativas e seu funcionamento, ao lado das disparidades regionais apresentam como elementos potenciais de restrição democrática, mas cabe ainda estabelecer de fato como que esses traços relacionam-se no processo de integração regional cristalizado no âmbito do MERCOSUL.

Em trabalho recente Medeiros (2008) aponta para uma discussão relevante em que ilumina um debate não menos importante que é o déficit democrático das organizações regionais internacionais (ORI). Esse déficit é oriundo, principalmente, da falta de legitimidade dos processos decisórios dessas organizações que não estão ancorados nem ao reconhecimento nem a representatividade por parte dos cidadãos. Além disso, este autor percebe a busca de legitimidade e mesmo de representação de interesses no âmbito de processo de integração como o Mercosul as unidades subnacionais adquirem cada vez mais um papel relevante chegando mesmo a estabelecer traços de uma *constituent diplomacy*<sup>3</sup>.

Outro aspecto relevante que aponta para a maior participação dos entes subnacionais no processo de integração regional no cone sul é a constituição de foros específicos para debater os interesses regionais e locais no contexto do bloco<sup>4</sup>.

Apesar de todos estes movimentos que apontam para uma maior participação dos entes subnacionais, as características estruturantes das duas federações mercosulinas como graus relevantes de restrição democrática apresentariam-se como variáveis importantes a serem consideradas na constituição de instrumentos que permitam a maior fluidez nas relações entre os membros subnacionais e mesmo entre os membros estatais no contexto do bloco regional. Nesse sentido, verifica-se a necessidade de construção e identificação de variáveis empíricas que possam apontar a tendências desses movimentos. Estas variáveis deveriam levar em consideração as matérias legislativas que tem relação direta e indireta com a autonomia dos entes subnacionais em cada uma das federações e também aquelas que incidem questões voltadas para a organização da produção, incentivos econômicos e prerrogativas que possam gerar benefícios localizados e que estariam ligadas ao processo de integração regional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre os processos de integração regional e as dinâmicas federativas de Brasil e Argentina pode ser observada no contínuo movimento de ampliação das prerrogativas das unidades subnacionais no contexto do MERCOSUL. Contudo, apesar de evidências empíricas em prol desse argumento é preciso notar que as duas federações mercosulinas possuem graus variados de restrições

---

<sup>3</sup> *Constituent Diplomacy* é um termo derivado da noção de paradiplomacia que remete a atuação de atores subnacionais estatais no âmbito das relações internacionais. Esses atores disputam com os poderes centrais, o termo *constituent diplomacy* visa ressaltar o caráter não menos importante das demandas subnacionais em relação a ação dos governos central no plano internacional ou mesmo no contexto de processos de integração regional (KINCAID, J. "Constituent Diplomacy in federal polities and Nation-State: Conflict and Cooperation" in MICHELMANN, J. & SOLDATOS, P. *Federalism and international relations: the role of subnational units*, Oxford University Press. 2001).

<sup>4</sup> Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados e Províncias. MERCOSUL/CMC/DEC número 41/04; Reunião Especializada de Municípios e Intendências MERCOSUL/GMC/RES número 90/00

democráticas e acentuadas disparidades regionais. Estes dois aspectos são sensíveis a dinâmica federativa, pois tendem a permitir, em vários casos, a constituição de coalizões de vetos nos sistemas legislativos federais. Nesse sentido, mesmo com a abertura de foros para a inserção dos interesses subnacionais no plano da integração regional é preciso elaborar, a partir de variáveis empíricas, estudos que possam verificar a atuação de entes subnacionais de estados federativos no contexto do Mercosul. Ressaltamos que a verificação das hipóteses levantadas acima, a saber: a) Quanto maior o potencial de restrição democrática maiores são os constrangimentos para a atuação dos entes subnacionais frente aos processos de integração regional. b) Quanto maior o grau de restrição democrática maior é o grau de competição entre os subnacionais em torno das oportunidades e constrangimentos advindos do processo de integração regional, dependem da constituição dessas variáveis empíricas que serão objeto dos desdobramentos deste estudo.

## Bibliografia

- COUCHERNE, T. J. (2004) "Federalismo e a nova ordem economica" Uma perspectiva dos cidadãos e dos processos" in REZENDE, F. & OLIVEIRA, F. A. *Federalismo e Integração Econômica Regional: Desafios para o Mercosul*, Konrad Adenauer, Rio de Janeiro, 2004
- COUCHERNE, T. J.(2003) *Federalismo and the New Economic Order: A citizen and process perspectiva*, Working Paper (7), II GR, Queen's University, 2003.
- GIBSON, E. L, CALVO, E. F. & FALLETI, T. G.(2003) "Federalismo realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental" *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, Vol. IX, nº1, 2003, pp. 98-123.
- KAISER, R. (1999) "The internationalization of Subnational politics: How the Regional Integration affects the Federal Systems – The case of Germany and United States of America", Conference "International Institutions – Global Process – Domestic Consequences" Duke University, Durhan, NC, april.
- KINCAID, J. (2001) "Constituent Diplomacy in federal polities and Nation-State: Conflict and Cooperation" in MICHELMANN, J. & SOLDATOS, P. *Federalism and international relations: the role of subnational units*, Oxford University Press.
- KYMLICKA, W.(1998) "Multinational Federalism in Canada: Rethinking the Partnership", *Policy Options*, March.
- MEDEIROS, M. A. (2008) "Legitimidade, democracia e accountability no MERCOSUL" , *Revista Brasileira de Ciencias Sociais*, volume 23, número 67.
- MEDEIROS, M. A. (2003) "Prerrogativas Estatais, integração regional e lógica distributiva" *Lua Nova*, 58, PP. 141-168
- REZENDE F. & AFONSO, J. R. (2002) *The Brazilian Federation: Facts, Challenges and Prospects*, Working Paper nº 149, Stanford University.
- RIKER, W. H. (1987) *The development of American Federalism*. Norwell: Kluwe Academic, 1987
- ROSENN, K. S. (1998) "El Federalismo en las Americas:Una Comparación Perspectiva"V Congreso Ibero-Americano de Derecho Constitucional, Mexico, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp791-810.
- SOUZA, C. (2005) "Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988", *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, junho.
- STEPAN, A. (2001) "New Comparative Politics of Federalism" in STEPAN *Arguing Comparative Politics*, New York, Oxford.
- STEPAN, A. (1999) "Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos" *Dados*, volume 42, número 2, p. 197-251.