



## QUANDO INSTITUIÇÕES FEDERATIVAS FORTALECEM O GOVERNO CENTRAL?\*

MARTA ARRETCHE

### RESUMO

O artigo refuta o argumento de que o federalismo no Brasil enfraquece a União e favorece minorias sobre-representadas no Congresso, mostrando que a regra de desproporção adotada no Brasil impede o veto da minoria sem que a maioria, por sua vez, tenha recursos para tyrannizar a minoria. Além disto, a União tem amplos poderes legislativos, e os partidos inibem tendências inerentemente limitadoras do federalismo. Por fim, não é fato que a aprovação de matérias de interesse federativo exija aprovação em uma multiplicidade de arenas decisórias em que supermaiorias são necessárias. Em conjunto, as instituições do federalismo brasileiro aproximam o Brasil das fórmulas que favorecem a autoridade do governo central.

**PALAVRAS-CHAVE:** *poder de veto; federalismo; centralização; Alfred Stepan.*

### ABSTRACT

The article examines the proposition that Brazilian federalism is an extreme case of demos-constraining. It demonstrates that the Brazilian federal institutions — the upper chamber veto powers, the broad policy competences of the Union, the partisan parliamentary behavior of senators, the low requirements for plurality formation, and the malapportionment formula — do not constrain the demos. Instead, it favors the central government.

**KEYWORDS:** *demos-constraining; federalism; centralization; Alfred Stepan.*

[\*] Este artigo apresenta parte das conclusões do livro *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora FGV/Fiocruz/Centro de Estudos da Metrópole. O suporte da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), no âmbito do Programa CEPIDS, e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), no âmbito do Programa dos Institutos Nacionais ao Centro de Estudos da Metrópole/Cebrap, assim como o suporte da Fapesp e da Capes à minha *visiting fellowship* no Instituto Universitário Europeu, foram fundamentais para a realização deste trabalho. Agradeço a colaboração de Andreia Freitas e Danilo Buscato Medeiros para os cálculos da disciplina partidária. Agradeço ainda os comentários de Gilberto

Um dos grandes dilemas dos Estados democráticos modernos diz respeito à extensão da autoridade do governo central. Não parece haver fórmula institucional isenta de riscos. Arranjos institucionais que concentrem excessiva autoridade no governo central ensejam o risco da tirania da maioria<sup>1</sup>. Por outro lado, arranjos que confirmam poder de veto aos governos regionais ensejam o risco de que minorias paralise reformas de interesse geral<sup>2</sup>. Escolhas constitucionais que confirmam aos governos subnacionais ampla autoridade sobre as políticas públicas implicam desigualdade de acesso a serviços<sup>3</sup> embora ensejem a promessa de aproximar o governo dos cidadãos<sup>4</sup>. Por outro lado, Estados centralizados parecem ter maior impacto na redução das desigualdades sociais do que modelos descentralizados<sup>5</sup>.

O tema é caro à tradição da ciência política. Não diz respeito apenas à divisão entre Estados unitários e federativos a que se refere Arend Lijphart<sup>6</sup> em sua clássica distinção entre modelos majoritários e con-

sociativos, na qual associa Estados unitários à fórmula majoritária e os federativos à fórmula consociativa. A autoridade do governo central também é uma decisão crucial nos sistemas de tipo consociativo. Dividiu a assembleia que se reuniu na Filadélfia em 1787 para dar origem à primeira experiência de federação moderna<sup>7</sup>, assim como tem sido uma das decisões cruciais na trajetória da União Europeia.

Historicamente, constituíram-se “variedades de federalismo”<sup>8</sup>. Algumas têm governos centrais com ampla autoridade para legislar sobre as políticas dos governos territoriais, como são os casos de Alemanha e Áustria, ao passo que outras conferem grande autoridade aos governos regionais, como são os casos dos Estados Unidos e Suíça<sup>9</sup>. Por essas razões, a distinção binária entre Estados “federativos” e “unitários” omite a diversidade entre as federações<sup>10</sup>.

Para dar conta dessa variedade, Alfred Stepan propôs que “é mais útil conceber o federalismo democrático como formando um continuum que vai da alta restrição à ampliação do poder do *demos*”<sup>11</sup>. Federações variariam de “*demos-constraining* a *demos-enabling*”, de acordo com a capacidade que conferem às minorias para bloquear iniciativas de interesse das maiorias<sup>12</sup>.

De acordo com seu modelo, o Brasil seria um caso extremo de *demos-constraining*. Vale a pena reproduzir sua interpretação:

[...] somente o Brasil tem condições potenciais para fazer obstrução à maioria democrática no plano federal comparável com o poder de bloqueio das maiorias que se verifica nos Estados Unidos.

[...] não é preciso ser “um novo institucionalista” para perceber as implicações políticas do federalismo em um país que tem uma Câmara dos Deputados desproporcional como o Brasil, que por conta das prerrogativas do Senado vai para o extremo do continuum *demos-constraining* e onde os eleitorados e os governadores que ajudam a enviar membros para a Câmara Alta têm suas próprias agendas e controlam recursos valorizados pelos senadores. O Brasil é uma nova democracia que tem lutado contra uma das piores distribuições de renda do mundo. Em 1996, a maioria da população manifestou-se favoravelmente por diversas vezes à realização de reformas e o presidente Fernando Henrique Cardoso, que também as apoiava, terminou o ano com índices de alta aprovação popular. Contudo, nem os “gostos” dos cidadãos, nem os do presidente, conseguiram levar a cabo muitas reformas<sup>13</sup>.

Para Stepan, no Brasil, as regras adotadas para a representação das unidades constituintes na Câmara dos Deputados e no Senado contribuiriam para elevar riscos potenciais de paralisia decisória, pois minorias regionais teriam a possibilidade de vetar propostas que favoreceriam os interesses da maioria. As deliberações de um Senado forte, dotado de amplos poderes legislativos, seriam comprometidas pelo

Hochman e Fernando Limongi à versão original do texto.

[1] Lijphart, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.

[2] Stepan, Alfred. “Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da *demos*”. *Dados*, vol. 42, nº 2, 1999, pp. 197-251.

[3] Rodden, Jonathan e Rose-Ackerman, Susan. “Does federalism preserve markets?”. *Virginia Law Review*, vol. 83, nº 7, 1997, pp. 1521-72. Prud’homme, Rémy. “The dangers of decentralization”. *World Bank Research Observer*, vol. 10, nº 2, 1995, pp. 201-20.

[4] Prud’homme, op. cit.

[5] Linz, Juan e Stepan, Alfred. “Inequality inducing and inequality reducing federalism”. *Paper* apresentado no XVIII World Congress of the International Political Science Association, 2000.

[6] Lijphart, op. cit.

[7] Dahl, Robert. *How democratic is the American Constitution?* New Haven: Yale University Press, 2003; Riker, William. “Federalism”. In: Greenstein, Fred I. e Polsby, Nelson W. (orgs.). *Handbook of Political Science*. Volume 5: *Governmental institutions and processes*. Boston: Addison-Wesley, 1975, pp. 93-172.

[8] Obinger, H., Leibfried, S. e Castles, F. G. (orgs.). *Federalism and the Welfare State. New World and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

[9] Rodden, Jonathan. “The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world”. *American Journal of Political Science*, vol. 46, nº 3, 2002, pp. 670-87; Gibson, Edward. “Federalism and democracy: theoretical connections and cautionary insights”. In: Gibson, Edward L. (org.). *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore/Londres: The Johns Hopkins University Press, 2004.

[10] Rodden, Jonathan. “Comparative federalism and decentralization:

on meaning and measurement". *Comparative Politics*, vol. 36, nº 4, 2004, pp. 481-500.

[11] Stepan, "Para uma nova análise...", op. cit., p. 211.

[12] Stepan, "A new comparative politics of federalism". In: Gibson, op. cit., p. 47.

[13] Idem, "Para uma nova análise...", op. cit., p. 212, 217.

[14] Abrucio, Fernando. *Os barões da federação*. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1998; Mainwaring, Scott. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999; Samuels, David e Abrucio, Fernando Luiz. "The new politics of the governors: subnational politics and the Brazilian transition to democracy". *Publius*, vol. 30, nº 2, 2000, pp. 43-61.

[15] Para os autores que formularam originalmente essa interpretação, ver: Almeida, Maria Herminia Tavares de. "Federalismo e políticas sociais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 28, nº 10, 1995, pp. 88-108; Affonso, Rui e Silva, Pedro Luiz Barros. *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1999; Affonso, Rui. "A federação na encruzilhada". *Revista Rumos. Os caminhos do Brasil em debate*, vol. 1, nº 2, 1999, pp. 29-38; Willis, Eliza, Garman, Christopher da C. B. e Haggard, Stephan. "The politics of decentralization in Latin America". *Latin American Research Review*, vol. 34, nº 1, 1999, pp. 7-56.

[16] Ver Almeida, Maria Herminia Tavares de. "Recentralizando a federação?". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, 2005, pp. 29-40; Arretche, Marta. "Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995". *Dados*, vol. 52, nº 2, 2009, pp. 377-423; Arretche, Marta. "The veto power of territorial governments in Brazil: political institutions and representatives voting behaviour". *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, 2007, pp. 40-73; Melo, Marcus André. "O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social". *Dados*, vol. 48, nº 4, 2005, pp. 845-95.

[17] Abrucio, F. L. e Costa, V. M. F. *Reforma do Estado e o contexto federa-*

poder de barganha de minorias regionais super-representadas. Os partidos, por sua vez, seriam internamente fragmentados pela coesão de bancadas estaduais lideradas por seus governadores.

A relação de causalidade do argumento é clara. A redução das desigualdades no Brasil e a aprovação de reformas de interesse popular seriam comprometidas pelo poder de veto de bancadas regionais no Senado às iniciativas legislativas do Executivo federal. Publicado em 1999, o artigo de Stepan fazia previsões pessimistas para a democracia brasileira: a posição do Brasil no extremo da escala de *demos-constraining* tornaria extremamente difícil a aprovação de reformas e a redução das desigualdades. As instituições federativas seriam a causa (ou, pelo menos, uma das causas institucionais relevantes) da paralisia do governo central. A posição do Brasil na classificação de Stepan apoia-se, por sua vez, em diversos estudos que à época apontavam para as características inerentemente limitadoras do federalismo brasileiro sobre as iniciativas do governo central<sup>14</sup>.

O fato é que aquelas previsões não se confirmaram! Um amplo conjunto de reformas foi aprovado sob o regime democrático vigente. Entre estas, estão incluídas decisões que reverteram uma das mais marcantes decisões da Constituição Federal de 1988 (CF88), que havia transferido receitas mas não havia transferido responsabilidade sobre políticas a estados e municípios<sup>15</sup>. Além disso, as reformas aprovadas impuseram perdas aos governos estaduais e aumentaram a capacidade de coordenação da União, restringindo a autonomia decisória dos governos subnacionais<sup>16</sup>.

Uma interpretação para esse resultado foi apresentada por Abrucio e Costa<sup>17</sup>, para quem o Plano Real teria inaugurado uma nova etapa nas relações intergovernamentais no Brasil, caracterizada por um comportamento cooperativo dos governadores em relação ao governo central. Interpretação alternativa foi apresentada por David Samuels<sup>18</sup>, que sustenta que a capacidade de coordenar os governos subnacionais teria sido uma excepcionalidade do governo Fernando Henrique Cardoso. Passados os fatores contextuais que favoreceram a autoridade do presidente sobre um congresso controlado por interesses subnacionais, as características inerentemente limitadoras do federalismo brasileiro voltariam a impor constrangimentos às iniciativas do governo central<sup>19</sup>. Em outras palavras, as instituições do federalismo brasileiro ainda operariam no sentido de limitar a autoridade da União.

Este artigo sustenta que o modelo analítico de Stepan permite levar rigorosamente a sério a importância do federalismo para o processo decisório. Sua contribuição merece ser destacada, pois, a despeito de sua reiterada presença na produção acadêmica sobre o Brasil, as instituições propriamente federativas têm sido ignoradas. Os avanços teóricos e analíticos no campo dos estudos legislativos acabaram por

produzir uma superposição conceitual entre a União e o presidente, de tal sorte que o federalismo acabou por ser definido “como um jogo de barganhas entre o governo central (o presidente, em particular) e os estados”<sup>20</sup>. Diferentemente, o modelo analítico de Stepan permite distinguir a autoridade da União dos poderes do presidente.

Entretanto, o teste empírico do modelo analítico de Stepan implica interpretação distinta da sua: o Brasil não é um caso extremo de arranjo federativo em que minorias regionais têm elevado poder de obstrução à vontade da maioria. Diferentemente, a CF conferiu ampla autoridade legislativa à União e limitadas oportunidades de veto às unidades constituintes. A fórmula da desproporção na representação impede que uma minoria de estados mais populosos exerça o veto sobre a maioria de estados menos populosos sem permitir que esta maioria tire a minoria. Ainda que o Senado seja de fato uma arena de veto, o comportamento dos senadores é partidário, de sorte que não existe o ator “bancadas estaduais de senadores”, suposto na interpretação de Stepan sobre o Brasil. Não há exigência de supermaiorias para a aprovação de matérias. Assim, o Brasil deveria ser classificado como um caso de *demos-enabling*, o que explica porque as previsões de Stepan não se confirmaram.

Este artigo está organizado do seguinte modo. A próxima seção apresenta as principais reformas de interesse federativo adotadas no Brasil do início dos anos 1990 ao final dos anos 2000, cobrindo, portanto, um período razoavelmente abrangente, de sorte que seja possível falar de um padrão regular de comportamento. A segunda seção aplica o modelo analítico de Stepan ao caso brasileiro. A terceira examina a questão da exigência de supermaiorias, atributo este que é assumido pela literatura internacional como inerente ao federalismo. A última seção, como de praxe, conclui.

## OS FATOS

Contrariando as expectativas de grande parte da literatura, de 1994 a 2011, foram aprovadas setenta emendas constitucionais no Brasil. Dessas, 28 disseram respeito a matérias de interesse federativo. A taxa anual de emendamento do período é de 4,1. Se medirmos apenas as matérias de exclusivo interesse federativo, a taxa anual seria de 1,6.

O Quadro 1, por sua vez, sintetiza as reformas de tipo federativo aprovadas entre 1991 e 2009. Medidas que reduziram as transferências constitucionais que a União deve fazer a estados e municípios foram aprovadas nos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Estas contribuíram para equilibrar as receitas da União às custas das receitas das unidades federadas. Medidas pelas quais a União regulamentou a arrecadação dos impostos das unidades cons-

*tivo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999.

[18] Samuels, David. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

[19] *Ibidem*, pp. 204 ss.

[20] Samuels, David e Mainwaring, Scott. “Strong federalism, constraints on the central government, and economic reform in Brazil”. In: Gibson, op. cit., p. 86.

tituintes foram aprovadas, entre as quais está a Lei Kandir, que isentou as exportações do pagamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), penalizando, portanto, a arrecadação dos estados exportadores. Além disso, foram aprovadas leis tão importan-

**QUADRO I**  
Matérias de interesse federativo segundo características selecionadas (1991-2009)

Tipo de matéria	Legislação	Mandato presidencial da aprovação
Retenção de receita	FSE	Itamar Franco
	FEF	Fernando Henrique 1
Legisla sobre impostos dos governos subnacionais	Lei Kandir	Fernando Henrique 1
	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza	Fernando Henrique 2
	Imposto sobre pedágios	
	Incidência do ISS	
	Taxa de iluminação pública	
Legisla sobre políticas dos governos subnacionais	Lei de Concessões	Fernando Henrique 1
	Lei de Licitações	Fernando Henrique 2
	Lei de Diretrizes e Bases (LDB)	
	Administração Pública	
	Contratação de servidores	
	Estatuto da Cidade	
	Remuneração e subsídios de governadores e prefeitos	
	Legislativos municipais	
	Eleições subnacionais	
	Gás canalizado	
	Previdência	
	Criação de municípios	
	Legisla sobre gastos dos governos subnacionais	Lei Camata
Fundef/Fundeb		Fernando Henrique 2
(Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério)		Lula 1
Vinculação da saúde		
Regimes previdenciários		
Precatórios		
Fundo de Combate à Pobreza		
Lei de Responsabilidade Fiscal		

Fonte: Diários da Câmara dos Deputados.

tes quanto a Lei de Concessões, a Lei de Diretrizes e Bases, a reforma administrativa, o Estatuto da Cidade, que disciplina o modo como estados e municípios devem exercer suas próprias competências. Por fim, foram aprovadas matérias em que a União limita a autonomia decisória dos estados e municípios sobre suas próprias receitas, tais como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico (Fundeb).

A conclusão decorre dos fatos: matérias de interesse federativo não paralisam o sistema político brasileiro<sup>21</sup>. No Brasil, o centro não está constrangido pelos interesses subnacionais. Não há paralisia decisória quando matérias legislativas afetam os interesses de governadores e prefeitos. A partir de meados dos anos 1990 — portanto, não mais que cinco anos após a aprovação da Constituição Federal de 1988 —, foram aprovadas medidas que afetaram os ganhos dos governos subnacionais naquela assembleia.

Importante destacar que essas matérias foram aprovadas pelo Congresso. Logo, não foram aprovadas pela via das medidas provisórias, como um recurso excepcional. Além disso, parte expressiva delas foi aprovada por unanimidade, como pode ser observado na última coluna da Tabela 1, na página seguinte, que lista as matérias sintetizadas no Quadro 1.

O Gráfico 1 (p. 47) apresenta as matérias listadas na Tabela 1 por tipo de matéria legislativa. Revela que a maior parte dessa legislação foi aprovada sob a forma de projeto de lei complementar e projetos de lei ordinária. Ainda que parte expressiva dessa legislação tenha tramitado como projeto de emenda à Constituição, essa estratégia de reforma não é de modo algum representativa do “conjunto da obra”. Uma análise abrangente das reformas federativas aprovadas de 1989 a 2006 indica que é possível afetar os interesses de estados e municípios por diferentes estratégias de tramitação legislativa.

Observe-se ainda que, contrariamente às previsões, o governo Fernando Henrique Cardoso não constituiu uma excepcionalidade. Reformas foram aprovadas antes e depois de seu governo. Além disso, ainda que Lula tenha empregado a estratégia de fazer mudanças no *status quo* federativo pela via da medida provisória, esta não foi sua única estratégia. Não foi sequer sua estratégia dominante. Aprovou emendas constitucionais, leis complementares e legislação ordinária para coordenar as políticas dos governos subnacionais. Essas evidências contrariam as previsões de Stepan<sup>22</sup> de que os presidentes teriam que adotar a estratégia dominante de governar por medidas provisórias, para contornar o poder de veto de minorias sobre-representadas no Congresso.

[21] A reforma tributária é frequentemente apresentada como uma evidência do caráter *demos-constraining* do federalismo brasileiro. Para uma discussão bastante elaborada de que o federalismo brasileiro não é a principal causa do fracasso da reforma tributária, ver: Junqueira, Murilo de Oliveira. *O nó tributário: por que não se aprova uma reforma tributária no Brasil*. São Paulo: dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP, 2011.

[22] Stepan, “Para uma nova análise...”, *op. cit.*, nota 11.

**TABELA I**  
**Iniciativas legislativas por presidente e forma de votação**  
**1989-2006**

Tipo <sup>(1)</sup>	Projeto	Resultado	Votação					Votações unânimes <sup>(2)</sup>
			Unânime		Válida		Total	
			Sim	Não	Sim	Não		
<b>Governo Collor</b>								
3	PLo202/91	TNJR	-	1	1	-	1	1
3	PL1491/91	EMTRAM	-	1	1	-	1	1
4	PLPo060/89	TNJR	2	1	3	-	3	1
<b>Governo Itamar</b>								
1	PECo048/91	TNJR	7	12	19	-	19	1
2	PLPo193/89	PRJDO	-	1	-	1	1	1
3	PL1258/88	EMTRAM	-	3	1	2	3	1
3	PL1491/91	TNJR	-	2	2	-	2	1
3	PL4672/94	TNJR	-	1	-	1	1	1
3	PLPo032/88	RJTDO	-	4	3	1	4	1
<b>Governo FHC</b>								
1	PECo163/95	TNJR	-	16	14	2	16	1
1	PECo449/97	TNJR	-	14	14	-	14	1
2	PLPo089/96	PRJDO	-	3	3	-	3	1
2	PLPo095/96	TNJR	-	1	1	-	1	1
2	PLPo214/97	TNJR	1	-	1	-	1	0
3	MPV1017/95	TNJR	-	1	1	-	1	1
3	MPV1648/98	TNJR	-	1	-	1	1	1
3	MPV1723/98	TNJR	-	1	1	-	1	1
3	PECo004/95	TNJR	1	4	5	-	5	1
3	PECo033/95	TNJR	2	16	16	2	18	1
3	PECo041/91	TNJR	2	1	3	-	3	1
3	PECo173/95	TNJR	16	34	50	-	50	1
3	PL1258/88	TNJR	-	1	1	-	1	1
4	PECo233/95	TNJR	1	6	7	-	7	1
<b>Governo FHC II</b>								
1	PECo085/99	TNJR	1	14	15	-	15	1
2	PECo222/00	ARQVD	3	4	7	-	7	1
2	PECo559/02	TNJR	3	-	3	-	3	0
2	PLPo001/91	TNJR	1	-	1	-	1	0
2	PLPo114/00	TNJR	3	-	3	-	3	0
2	PLPo149/97	TNJR	3	-	3	-	3	0
2	PLPo347/02	TNJR	2	-	2	-	2	0
2	PLPo349/02	TNJR	2	-	2	-	2	0
3	PECo308/96	TNJR	3	-	3	-	3	0
3	PLo088/99	TNJR	-	2	2	-	2	1
3	PL2942/92	TNJR	-	1	1	-	1	1
3	PL4690/98	TNJR	1	-	1	-	1	0
3 e 4	PL4812/98	TNJR	-	3	3	-	3	1
3	PL5788/90	TNJR	-	1	1	-	1	1



Tipo <sup>(1)</sup>	Projeto	Resultado	Votação					Votações unânimes <sup>(2)</sup>
			Unânime		Válida		Total	
			Sim	Não	Sim	Não		
<b>Governo</b>	<b>FHC II</b>							
3	PLPo008/99	TNJR	2	5	6	1	7	1
3	PLPo275/01	PTORD	1	-	-	1	1	0
4	PECo169/93	PRJDO	3	-	3	-	3	0
4	PECo249/00	TNJR	2	2	4	-	4	1
4	PECo407/96	TNJR	7	1	8	-	8	1
4	PECo627/98	TNJR	2	-	2	-	2	0
4	PLo621/99	TNJR	-	2	2	-	2	1
4	PLPo018/99	TNJR	1	11	12	-	12	1
4	PLPo177/01	TNJR	2	7	8	1	9	1
4	PLPo249/98	TNJR	5	10	15	-	15	1
<b>Governo</b>	<b>Lula</b>							
2 e 3	PECo041/03	TNJR	7	26	33	-	33	1
2	PECo175/95	RTPA	-	1	1	-	1	1
2	PECo285/04	PTORD	1	-	-	1	1	0
2	PLPo244/05	TNJR	1	-	1	-	1	0
2	PLPo380/06	TNJR	1	-	1	-	1	0
2	MPV0167/04	TNJR	3	3	6	-	6	1
3	PECo007/03	TNJR	5	-	5	-	5	0
3	PECo040/03	TNJR	7	15	21	1	22	1
3	PECo227/04	TNJR	4	4	8	-	8	1
3	PL2546/03	TNJR	-	1	1	-	1	1
3	PLPo041/03	VETT	1	-	1	-	1	0
4	PECo536/97	TNJR	8	-	8	-	8	0

Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Notas:

(1) Tipo de interesse federativo afetado:

1 = Desvinculação de gastos e transferências da União.

2 = União legisla sobre impostos estaduais e municipais.

3 = União legisla sobre políticas estaduais e municipais.

4 = União limita a autonomia decisória nos gastos estaduais e municipais.

(2) 0 = Todas as votações da matéria foram unânimes; 1 = votações não foram unânimes.

#### APLICANDO O MODELO DE STEPAN AO BRASIL

O modelo analítico de Alfred Stepan propõe quatro variáveis para examinar a variação dos sistemas federativos democráticos. Esta seção discute e aplica esse modelo ao caso brasileiro.

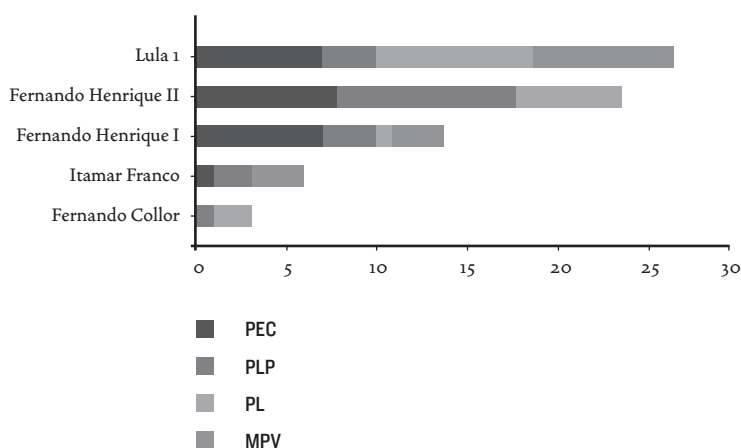
##### ■ Variável 1: O grau de super-representação da Câmara Territorial

Para Stepan<sup>23</sup>, 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.

[23] Ibidem, p. 219.

### GRÁFICO I

Iniciativas legislativas por presidente, tipo e resultado (1989-2006)



Fontes: Banco de Dados Legislativos do Cebrap e Diários da Câmara dos Deputados.

\* PEC (Proposta de Emenda à Constituição); PLP (Projeto de Lei Complementar); PL (Projeto de Lei); MPV (Medida Provisória).

[24] Todos os cálculos desta seção são realizados com base nos dados do Censo de 2010.

No Brasil, os estados estão representados no Senado por três assentos cada. Assim, a desproporcionalidade de fato caracteriza a representação na Câmara Alta, posto que a população dos estados varia de 451,2 mil em Rondônia a 41 milhões em São Paulo<sup>24</sup>.

O teste empírico da proposição requer que sejam consideradas as regras do processo decisório, de modo a determinar quantos votos seriam necessários para o exercício do veto. Para emendas constitucionais, o veto requer reunir 41% dos votos do plenário do Senado, posto que uma maioria de 3/5 é necessária para sua aprovação. Para projetos de lei complementar, o veto requer reunir 51% dos votos no plenário. Dado que a aprovação de emendas constitucionais é mais exigente, podemos empregar esse critério para avaliar o poder de veto.

Além disso, o teste empírico da proposição requer que sejam estabelecidos quais são os estados menos e mais populosos. Se assumirmos que os estados sobrerrepresentados no Senado são aqueles que têm três cadeiras quando deveriam ter menos que isso, temos que apenas três estados são bonificados. Pela regra de estrita representação proporcional, Acre, Amapá e Roraima deveriam ter no máximo dois senadores. Admitindo que os senadores desses estados votem de modo coeso, ainda assim estes teriam apenas nove votos no total de 91 cadeiras do Senado. Com menos de 10% do total de votos do plenário, essa minoria não tem poder de veto.

Podemos alternativamente assumir que estados menos populosos são aqueles cuja população é igual ou inferior a 3% da população

total. Estes seriam dezessete dos 27 estados brasileiros<sup>25</sup>, os quais, somados, reúnem 24% da população total. Se estamos examinando o Senado — qual seja, a arena de representação dos estados —, um grupo de dezessete estados não pode ser considerado uma minoria. Diferentemente, os estados menos populosos constituem a maioria dos estados brasileiros<sup>26</sup>.

Admitindo que os 51 senadores desses estados votem de modo coeso — o que, como veremos, é uma premissa para a existência de um ator chamado “bancada estadual de senadores”<sup>27</sup> —, eles seriam a maioria absoluta dos votos no Senado. Ainda assim não seriam capazes de aprovar sozinhos uma emenda constitucional. Teriam que se aliar com pelo menos quatro dos estados mais populosos para obter 61% dos votos necessários à aprovação de uma emenda constitucional no Senado.

Logo, a regra da representação desproporcional permite que a maioria dos estados menores vete legislação — princípio este que é inteiramente compatível com qualquer princípio democrático —, mas não permite que essa maioria tire a minoria dos estados mais populosos.

Na hipótese da adoção da regra de estrita proporcionalidade à população, os três estados maiores (Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais) teriam direito a 43% das cadeiras. Isso significa que essa minoria de três estados teria poder de veto para emendas constitucionais no Senado. Logo, é o critério de estrita representação populacional que daria a uma minoria de estados maiores poder de veto sobre a preferência da maioria de estados menores.

#### ■ *Variável 2: A “abrangência das políticas” formuladas pela Câmara Territorial*

Para Stepan<sup>28</sup>, quanto maior 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.

Passemos ao exame empírico da proposição. O sistema brasileiro é bicameral e simétrico, isto é, a Câmara dos Deputados e o Senado têm praticamente os mesmos poderes legislativos. Exceto para a aprovação de endividamento, matérias que afetem os interesses subnacionais devem ser aprovadas nas duas casas.

As regras, contudo, variam de acordo com o tipo de legislação. Leis complementares podem ser iniciadas em qualquer das casas, mas a casa iniciadora tem prevalência. Isso quer dizer que a casa revisora pode apresentar emendas; mas, em caso de aprovação, a casa iniciadora não precisa aceitar essas emendas. Portanto, para barganhar com a casa iniciadora, a casa revisora precisa vetar a proposta legislativa vinda da casa iniciadora. Para aprovação de leis complementares, é ne-

[25] Com população igual ou inferior a 3% da população total, por ordem do menor para o maior, estão os seguintes estados: Roraima, Acre, Amapá, Acre, Tocantins, Rondônia, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Mato Grosso, Piauí, Alagoas, Rio Grande do Norte, Amazonas, Paraíba, Pará, Goiás.

[26] Agradeço a Patrick Cunha Silva essa sugestão.

[27] Esse é o sentido da variável 4 do modelo analítico de Stepan, como veremos mais adiante.

[28] Stepan, “Para uma nova análise...”, op. cit., p. 223.

[29] Tsebelis, George e Money, Jeannette. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

[30] Para um estudo comparativo das prerrogativas do Senado brasileiro, ver: Neiva, Pedro. *Estudo comparativo de câmaras altas: o poder e o papel do Senado nos sistemas presidencialistas*. Rio de Janeiro: tese de doutorado, Instituto Universitário do Rio de Janeiro, 2004.

[31] Stepan, "Para uma nova análise...", op. cit., p. 228.

[32] Para uma análise comparada, ver: Gomes, Sandra. "Fiscal powers to subnational governments: reassessing the concept of fiscal autonomy". *Regional and Federal Studies*, vol. 22, nº 3, 2012.

cessária a maioria absoluta dos membros de cada casa. Isso quer dizer que, no Senado, o veto requer reunir 51% dos votos.

Para emendas constitucionais (ECs), por sua vez, o bicameralismo brasileiro é rigorosamente simétrico, pois em caso de desacordo entre a Câmara Baixa e a Câmara Alta, um projeto de EC navega até que ambas adotem exatamente o mesmo texto. Assim, a interação estratégica com a Câmara dos Deputados tende a colocar o Senado em posição mais vantajosa na tramitação de ECs, posto que a regra de "navegação até obtenção de um acordo" força a Câmara dos Deputados à negociação<sup>29</sup>. Veremos a seguir que o Senado brasileiro de fato usa essa prerrogativa.

De qualquer modo, para qualquer matéria legislativa, o Senado é de fato uma arena de veto, posto que toda e qualquer proposta legislativa tem de ser aprovada pela Câmara Alta. Caso o Senado vete, emendas constitucionais, leis complementares ou mesmo leis ordinárias não são aprovadas. Em suma, dado o caráter simétrico de nosso bicameralismo, a abrangência das políticas que requerem aprovação da Câmara Territorial é ampla. Logo, o potencial de veto via Senado é também amplo, tal como proposto por Stepan<sup>30</sup>.

### ■ Variável 3: O grau em que a Constituição confere poder de elaborar políticas às unidades da federação

Para Stepan<sup>31</sup>, quanto maior a extensão da competência para elaborar políticas que a Constituição retira da alçada legislativa do governo central, mais restringido fica o *demos*. A proposição remete, portanto, à distribuição de autoridade legislativa entre as unidades constituintes.

No Brasil, a Constituição de 1988 adotou o princípio da descentralização da *execução* das políticas, mas preservou ampla autoridade para as iniciativas legislativas da União<sup>32</sup>. O artigo 21, que lista as competências legislativas da União, tem 25 incisos e inclui políticas executadas pelos governos subnacionais. Nessas áreas, tanto a União quanto as unidades constituintes podem iniciar legislação, mas as normas da primeira prevalecem sobre as últimas. No artigo 21, por exemplo, está incluída a competência da União para legislar sobre as polícias militares e as políticas de desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento e transportes urbanos, competências estas que são executadas de modo descentralizado.

O artigo 22 lista as áreas de competência legislativa *exclusiva* da União, nas quais, portanto, as unidades constituintes estão interdidas de legislar. Tem 29 incisos, incluindo políticas executadas por estados e municípios. Nesse artigo, estão incluídas, por exemplo, as áreas de águas, energia e telecomunicações, cuja prestação de serviços é executada pelos estados e/ou municípios. Está incluído também o comércio interestadual, o que autoriza a União a legislar sobre a tribu-

tação do principal imposto dos estados (o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços — ICMS). Está incluído também o regime dos portos, ainda que estes sejam geridos pelos estados. Está incluído também o trânsito e o transporte, ainda que caiba aos estados e municípios a execução dessa política. Por fim, está também incluída a autoridade da União para legislar exclusivamente sobre as leis e diretrizes da educação, ainda que a execução dessa política, em seus níveis infantil, fundamental e secundário, seja feita por estados e municípios.

Somadas, as competências privativas e legislativas da União somam 54 incisos que incluem a esmagadora maioria das políticas que cabe a estados e municípios executar.

O artigo 24 lista as áreas de competência concorrente, em que estados, municípios e a União podem legislar. Tem apenas dezesseis incisos.

O artigo 25, por sua vez, estabelece que os poderes legislativos residuais são dos estados. Entretanto, dada a amplitude da autoridade jurisdicional da União, esse “resíduo” tende a ser praticamente inexistente. Exceto para a criação de áreas metropolitanas e na segurança pública, nenhuma área de política é de exclusividade legislativa dos estados.

A segunda coluna do Quadro 1 lista a legislação de interesse federativo aprovada no período 1991-2009. Observe-se que a legislação federal regulou a cobrança do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, a cobrança de pedágios, a incidência do ISS, bem como a taxa de iluminação pública. Estes são impostos exclusivamente municipais. Entretanto, é a União que está autorizada a legislar sobre as condições de sua cobrança. Na prática, foram os municípios que estiveram paralisados para cobrar esses impostos até que a União regulamentasse sua cobrança.

As regras para concessões, licitações, contratação de servidores, remuneração e subsídios de governadores e prefeitos, composição dos legislativos municipais são definidas pela legislação federal. Coube à União, com base em seu amplo campo de autoridade regulatória sobre as políticas executadas por estados e municípios, estabelecer uma legislação homogênea de âmbito nacional à qual devem se subordinar todos os entes federativos. Até mesmo para suas próprias eleições estão as unidades constituintes limitadas para fazer legislação própria!

Por fim, a União também pode legislar sobre os gastos de estados e municípios, prerrogativa esta que autorizou a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Fundef, o Fundeb, bem como a vinculação de recursos para saúde. Até mesmo as regras para pagamento de precatórios dos governos subnacionais são definidas em legislação federal.

Na prática, o governo federal pode iniciar legislação em praticamente qualquer área de política, ao passo que os governos subnacio-

nais não têm competências legislativas exclusivas. Em praticamente nenhuma área relevante de política pública está a União impedida de propor legislação, o que lhe confere grande capacidade de iniciativa legislativa. Assim, o governo federal conta com autoridade regulatória para regular as políticas que são executadas pelos governos subnacionais. Portanto, a União tem ampla competência legislativa. Há mesmo evidências de que, na federação brasileira, iniciativas dos governos subnacionais podem ser paralisadas até que a regulamentação federal acerca de uma dada matéria seja aprovada.

Em conjunto, esses mecanismos tornam as arenas federais — isto é, o Executivo federal e o Congresso — o foco da vida política nacional, deslocando matérias de estrito interesse local para o centro do sistema político.

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

Para Stepan<sup>33</sup>, quanto mais disciplinados são os partidos políticos, mais os partidos nacionais têm condições de atenuar as características inerentemente limitadoras do federalismo.

A proposição de que minorias territoriais têm poder de veto requer logicamente que estas votem de modo coeso. O veto de minorias territoriais sobre matérias de interesse geral requer que essas bancadas estaduais votem unidas, sejam elas comandadas (ou não) por seus governadores. Caso não votem coesas, não exercem seu poder de veto potencial. Caso, alternativamente, votem orientadas pela liderança nacional dos partidos, bancadas estaduais não podem rigorosamente ser consideradas atores coletivos.

Examinemos a tramitação das propostas de emenda constitucional (PECs). Entre janeiro de 1989 e dezembro de 2008, o Senado brasileiro submeteu à votação cem PECs. Destas, sessenta disseram respeito a matérias que afetavam os entes subnacionais. O fato de que 60% das PECs que tramitaram no Senado em vinte anos se refiram a matérias de interesse federativo confirma mais uma vez que essa é uma arena relevante para esse tipo de matéria.

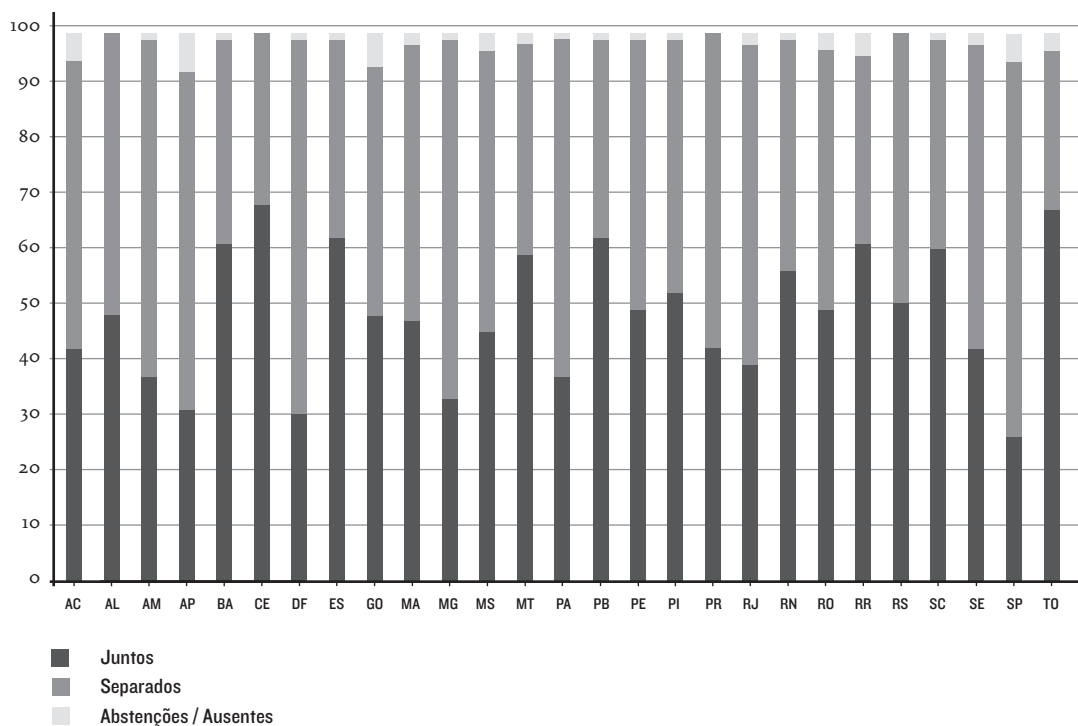
Como poderá ser observado na listagem dessas sessenta PECs (Gráfico 2, na próxima página), a aprovação final de 28 emendas constitucionais nesse período é explicada pelo fato de que um mesmo tema foi submetido à votação diversas vezes. Nesses casos, a não aprovação expressa o uso estratégico da Câmara Alta de seus recursos institucionais de veto, em particular a possibilidade de que uma PEC navegue entre as duas casas até que o texto final seja coincidente.

Das sessenta matérias submetidas à votação, 99 votações nominais foram consideradas para a análise, uma vez excluídas as votações unânimes e inválidas. A coesão das bancadas estaduais

[33] Stepan, “Para uma nova análise...”, op. cit., p. 234.

GRÁFICO 2

Coesão das bancadas estaduais de senadores nas votações de PECs de cunho federativo (1989-2008)



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

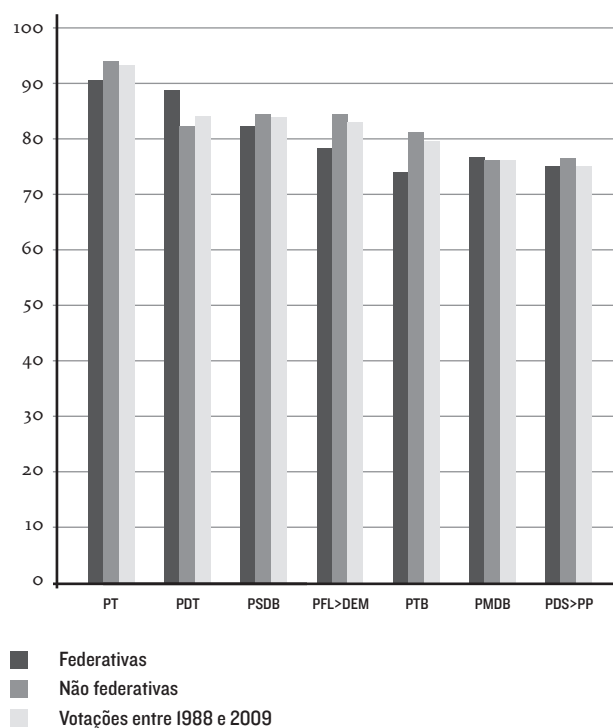
nessas votações está apresentada no Gráfico 2, na página 52. Para cada UF, a totalidade das votações está distribuída entre (i) número absoluto de votações em que todos os três senadores se ausentaram ou se abstiveram de votar; (ii) número absoluto de votações em que os senadores votaram separados, sejam dois ou três presentes, e (iii) número absoluto de votações em que os dois ou três senadores presentes votaram juntos<sup>34</sup>.

Como pode ser observado, senadores de um mesmo estado não votam de modo coeso. Nas votações das sessenta PECs federativas, o comportamento sistemático é de que os senadores de um mesmo estado votem separadamente. A coesão das bancadas — mesmo se relaxamos o critério de coesão para apenas dois senadores de um mesmo estado presentes à votação — *nunca* é superior a 70% das votações. A coesão das bancadas estaduais de senadores é antes a exceção que a regra. Apenas dez bancadas estaduais — das 27 — votaram do mesmo modo em mais do que 50% das votações. Em alguns estados — Amapá, Sergipe e São Paulo —, essa taxa é inferior ou igual a 30%. Em suma, bancadas estaduais coesas não são o comportamento regular no Senado. Os senadores brasileiros não manifestam as mesmas preferências

[34] Essa forma de mensuração da coesão apresenta vantagens sobre aquelas usualmente empregadas, em especial o índice de Rice. Dado o reduzido tamanho das bancadas (três senadores) e o fato de que apenas dois senadores compareceram às votações em um significativo número de votações, o índice de Rice tende naturalmente a obter valores extremos, resultando em baixa confiabilidade das médias. Além disso, essa forma de mensuração contorna o problema da interpretação do sentido da falta ou abstenção. Essa decisão metodológica implica atribuir um sentido ao cálculo estratégico do parlamentar para não comparecer ou abster-se. Via de regra, esta depende do conteúdo da

GRÁFICO 3

Coesão das bancadas partidárias dos cinco maiores partidos do Senado nas votações de PECs por UF e tipo de matéria (1989-2008)



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

proposta sob exame, o que dificulta estabelecer uma regra geral que torne as votações nominais comparáveis entre si. Para contornar esses problemas, a medida empregada no gráfico apenas separa as votações válidas e não unânimes em que os três senadores de cada estado faltaram ou se abstiveram. Adicionalmente, considera como igualmente válidas para análise as votações em que apenas dois senadores ou os três senadores de cada estado tenham votado. Portanto, somente foram excluídos da análise os agrupamentos, unidades federativas ou partidos, em que apenas um senador votou, pela impossibilidade lógica de medir coesão nesses casos. Agradeço a Andreia Freitas por sua colaboração na solução desse problema.

[35] Neiva, Pedro. “Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro”. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 19, 2011, pp. 183-96.

quando se trata de votar sobre matérias que afetam os interesses de seus respectivos distritos de origem.

Como se comportam, então, os senadores brasileiros em termos partidários? O Gráfico 3 apresenta as taxas de disciplina partidária dos sete principais partidos nacionais, com representação no Senado nas votações nominais de PECs — válidas e não unânimes — de janeiro de 1989 a dezembro de 2009. A disciplina foi medida em relação ao voto do líder de cada partido para cada uma das votações. Assim, os valores do eixo y referem-se à média do percentual de votos iguais aos do respectivo líder partidário obtida para o total de votações nominais consideradas. A coluna da esquerda apresenta os resultados para as votações de PECs “federativas”, a coluna do centro refere-se às PECs não federativas, ao passo que a coluna da direita apresenta o mesmo indicador para todas as votações nominais de PECs no período.

Como se pode observar, a disciplina partidária no Senado é sistematicamente elevada para todos os sete maiores partidos nacionais. As taxas de coesão partidária são superiores a 75% para todos os partidos. Essas evidências confirmam os achados de Pedro Neiva<sup>35</sup> acerca do



comportamento partidário dos senadores bem como as conclusões de Scott Desposato<sup>36</sup> de que o federalismo tem um efeito limitado sobre a coesão das bancadas estaduais no Brasil. Em suma, o Senado é uma casa que opera em termos partidários<sup>37</sup>.

Em resumo, o teste empírico do modelo analítico de Stepan permite concluir que a regra da desproporção impede que uma minoria de três estados mais populosos exerça seu poder de veto sobre uma maioria de dezessete estados menos populosos. Essa maioria de dezessete estados, contudo, não tem como tyrannizar a minoria de dez estados mais populosos, posto que precisariam de pelo menos quatro desses estados para aprovar emendas constitucionais<sup>38</sup>. A Câmara Territorial de fato é uma arena de veto. Ainda que a Constituição estabeleça que o poder residual é dos estados, a União tem amplos poderes legislativos, o que permite que a regulamentação de qualquer matéria de interesse nacional seja apresentada ao Congresso Nacional. Dado que o comportamento parlamentar dos senadores é partidário e disciplinado, a disciplina partidária prevalece sobre a coesão da representação regional. Sob tais condições, tal como previsto por Stepan, os partidos têm condições de inibir as tendências inerentemente limitadoras do federalismo.

#### ACRESCENTANDO UMA DIMENSÃO INSTITUCIONAL AO MODELO DE STEPAN

A discussão anterior acrescentou uma dimensão à análise que não está mencionada como uma variável central no modelo de Stepan, sem a qual, contudo, o teste empírico do poder de constrangimento das minorias não poderia ser empiricamente testado. Esta diz respeito às regras do processo decisório. Sem definir os recursos com que conta a minoria para vetar reformas, é impossível determinar seu poder de barganha e constrangimento.

Stepan<sup>39</sup> supõe que todos os estados federativos têm exigência de supermaiorias para aprovação de mudanças no *status quo*. Logo, aplica dedutivamente essa premissa ao caso brasileiro, isto é, assume que, sendo o Brasil uma federação, a aprovação de mudanças legislativas requer supermaiorias legislativas.

Essa premissa, contudo, não se aplica ao caso brasileiro. O fato é que a aprovação de mudanças legislativas não requer supermaiorias nem uma multiplicidade de pontos de veto no Brasil. As regras para aprovação de emendas constitucionais não são as mais exigentes quando comparadas ao leque de opções existentes entre as democracias. Além disso, como vimos, esta não é sequer a estratégia dominante para aprovação de reformas federativas.

No Brasil, o Senado é de fato uma arena de veto (variável 2), porque a União tem ampla autoridade legislativa (variável 3). Caso contrário,

[36] Desposato, Scott. "The impact of federalism on National Party Cohesion in Brazil". *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXIX, nº 2, 2004, pp. 259-85.

[37] Para a análise do comportamento da Câmara dos Deputados em matérias de interesse, ver: Arretche, op. cit., 2007, e Cheibub, J. A., Figueiredo, A. C. e Limongi, F. "Political parties and governors as determinants of legislative behavior in Brazil's Chamber of Deputies, 1988-2006". *Latin American Politics and Society*, vol. 51, 2009, pp. 1-30.

[38] Para uma discussão desse problema na Câmara dos Deputados, ver: Santos, Wanderley Guilherme. *O cálculo do conflito*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2003.

[39] Stepan, "Para uma nova análise...", op. cit.; "A new comparative politics of federalism", op. cit.

[40] Skocpol, Theda. *Protecting soldiers and mothers*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

isto é, caso matérias de interesse subnacional fossem de legislação privativa dos estados, as assembleias legislativas estaduais seriam a arena decisória mais relevante. Assim, o fato que o Senado seja uma arena de veto (variável 2) decorre da centralização legislativa da federação brasileira. Houvessem os constituintes de fato conferido amplas competências aos estados, estaríamos contemporaneamente na situação institucional descrita por Theda Skocpol<sup>40</sup> para a legislação protetora das mulheres nos EUA do início do século XX, cuja aprovação dependeu de que os movimentos de mulheres pressionassem as assembleias legislativas estaduais, pois eram estas as arenas decisórias sobre políticas sociais à época.

Além de autorizar a União a legislar sobre praticamente todas as matérias de interesse federativo, a legislação brasileira não prevê arenas adicionais de veto além do Congresso (se excluirmos, é claro, o recurso à Corte Suprema), tais como referendos (como é o caso na Suíça) ou aprovação por assembleias legislativas estaduais (como é o caso nos Estados Unidos). O Congresso é a principal arena para emendar a Constituição ou aprovar legislação infraconstitucional, mesmo quando estas afetam os interesses dos governos subnacionais. Uma vez aprovada pelo Congresso, qualquer legislação pode entrar em vigor. O jogo legislativo começa e termina no nível federal, mesmo quando afeta interesses das unidades constituintes. Em outras palavras, restringem-se a duas arenas legislativas as oportunidades para que minorias possam exercer seu veto.

No caso brasileiro, não há, portanto, uma multiplicidade de pontos de veto a serem enfrentados por quem pretende aprovar reformas.

Além disso, para aprovação de matérias no Congresso, adotamos uma das fórmulas mais facilitadoras para mudar a Constituição no leque de opções existentes no mundo. Maiorias de três quintos em duas sessões de cada casa legislativa, na mesma legislatura, são suficientes para alterar as disposições do contrato original, mesmo em matérias de estrito interesse federativo<sup>41</sup>. Houvesse o Brasil adotado a regra dos EUA, que exige aprovação de 4/5 das assembleias legislativas estaduais para aprovação de emendas constitucionais, o cálculo feito na discussão da primeira seção teria de ser inteiramente distinto.

Na verdade, as competências privativas — e amplas — da União permitem que leis que regulam as políticas executadas por estados e municípios possam até mesmo ser apresentadas sob a forma de leis ordinárias, cujas regras de aprovação requerem maioria simples dos parlamentares presentes nas sessões para converter-se em leis.

Em resumo, nem uma multiplicidade de pontos de veto nem maiorias altamente qualificadas são necessárias para aprovar mudanças que afetem o *status quo* federativo no Brasil. Em outras palavras, não são necessárias supermaiorias para mudar a Constituição brasileira ou para que

[41] Para um estudo comparado, ver: Lutz, Donald S. "Toward a theory of constitutional amendment". *American Political Science Review*, vol. 88, nº 2, 1994, pp. 355-70.

a União regule as políticas das unidades constituintes. Diferentemente, o Estado federativo brasileiro combina larga autoridade jurisdicional da União a limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais. Para vetar emendas ao texto constitucional, a minoria precisa reunir 41% dos votos em quatro sessões de uma mesma legislatura. Para vetar emendas à legislação complementar, esse custo sobe para 51% dos votos. Logo, os custos do veto são elevados, contrariando a premissa de que a minoria mobilizaria facilmente recursos de veto.

Assim, o fato de que os senadores tenham comportamento partidário (variável 4) deve ser combinado às regras do processo decisório. Claro está que se as bancadas estaduais no Congresso votassem de modo coeso, em defesa de interesses particularistas, lideradas por seus governadores, seu poder de veto poderia ser ampliado, como prevê dedutivamente Stepan. Entretanto, as regras para aprovação de emendas constitucionais reduzem os custos de mobilização da base de sustentação do Executivo federal.

#### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo examinou um argumento extremamente difundido acerca do modelo de federalismo adotado no Brasil: as escolhas constitucionais de 1988 teriam criado uma ordem institucional que enfraquece a União porque garante poder de veto a estados menos populosos sobrerrepresentados no Congresso, em particular no Senado. As regras eleitorais — em particular, a sobrerrepresentação — não apenas feririam princípios igualitários de representação como também converteriam minorias populacionais em maiorias parlamentares. Em qualquer dos casos, favoreceriam minorias em detrimento dos interesses gerais.

Essa formulação, contudo, deixa inexploradas escolhas constitucionais relativas à autoridade da União e aos direitos das unidades constituintes. O fato de que as interpretações sobre o federalismo brasileiro tenham sido formuladas no âmbito dos estudos sobre o legislativo implicou uma indistinção conceitual entre o presidente e a União. Diferentemente, a análise das instituições federativas requer examinar os direitos de representação das unidades constituintes nas arenas decisórias centrais, o escopo de autoridade legislativa da União, o poder do Senado e a extensão em que os partidos nacionais operam (ou não) ao poder dos interesses subnacionais, tal como sugerido teoricamente por Stepan.

Ao optar pela desproporcionalidade na distribuição das cadeiras dos estados no Senado, os constituintes de 1988 repetiram uma fórmula que é adotada pela maior parte das Câmaras Altas existentes no mundo. Entretanto, o Brasil se destaca por ter adotado uma fórmula de altíssima desproporção. O fato é que essa fórmula impede que uma minoria de estados mais populosos exerça o veto sobre a maioria de

estados menos populosos. Assim, se a adoção dessa fórmula implica ferir o princípio democrático de 1 homem = 1 voto, por outro lado, respeita um princípio de justiça federativa que impede o veto da minoria sem que a maioria, por sua vez, tenha recursos para tyrannizar a minoria.

A despeito do poder residual dos estados, a União tem amplos poderes legislativos, o que permite que a regulamentação de qualquer matéria de interesse nacional seja apresentada ao Congresso Nacional. No Senado, que é de fato uma arena de veto, o comportamento parlamentar dos senadores é partidário e disciplinado, pois a disciplina partidária prevalece sobre a coesão das bancadas regionais. Sob tais condições, os partidos têm condições de inibir tendências inerentemente limitadoras do federalismo.

Por fim, não é fato que a aprovação de matérias de interesse federativo exija aprovação em uma multiplicidade de arenas decisórias por supermaiorias, ainda que esse atributo seja assumido — sem a devida demonstração empírica — como inerente ao federalismo em parte expressiva dos estudos comparados. O fato é que no Brasil matérias de interesse federativo não têm tramitação especial; adotamos a fórmula menos exigente de emendamento constitucional no leque de escolhas possíveis ao mesmo tempo que matérias de interesse federativo podem ser aprovadas sob a forma de legislação complementar ou mesmo lei ordinária. Essas escolhas reduzem os custos de formação das maiorias necessárias para aprovação de matérias no Congresso ao mesmo tempo que dificultam as estratégias de veto.

Assim, combinada às instituições do federalismo brasileiro — o potencial poder de veto do Senado, o amplo campo de competências legislativas da União, o comportamento partidário dos senadores e a inexistência da exigência de supermaiorias —, a fórmula da desproporção na representação das unidades constituintes não implica constrangimentos à maioria. Na verdade, aproxima o Brasil das fórmulas que favorecem a autoridade do governo central.

---

Recebido para publicação  
em 17 de junho de 2012.

**NOVOS ESTUDOS**

CEBRAP

95, março 2013

pp. 39-57

---

---

MARTA ARRETCHÉ é professora livre-docente do Departamento de Ciência Política da USP, diretora do Centro de Estudos da Metrópole (Cebrap) e editora da *Brazilian Political Science Review*. E-mail: arretche@usp.br