



Os estados nas federações

**Tendências gerais e o caso
brasileiro**

**Marta Arretche
Rogerio Schlegel**

**Banco
Interamericano de
Desenvolvimento**

Instituições para o
Desenvolvimento
Divisão de Gestão
Fiscal e Municipal

**DOCUMENTO PARA
DISCUSSÃO**

IDB-DP-334

Fevereiro 2014

Os estados nas federações

Tendências gerais e o caso brasileiro

Marta Arretche
Rogerio Schlegel



Banco Interamericano de Desenvolvimento

2014

<http://www.iadb.org>

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de seu Conselho de Administração, ou dos países que eles representam.

O uso não autorizado para fins comerciais de documentos do Banco é proibido e pode ser punido no âmbito das políticas do Banco e/ou das leis aplicáveis.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Pode ser livremente reproduzido para fins não comerciais.

Contato: luizvi@iadb.org

Resumo*

Este trabalho explorara o papel dos estados na federação brasileira com base em duas dimensões distintas: a autoridade constitucional dos estados e a avaliação dos cidadãos sobre a importância dos diferentes níveis de governos na federação brasileira. Assim fazendo, os autores buscam explorar facetas diversas da autoridade política estadual, exercida a partir de regras explícitas estabelecida nas leis. Com relação à primeira dimensão, examinam a autoridade dos estados sobre suas próprias políticas (self-rule) bem como sua autoridade para afetar decisões tomadas nas arenas decisórias nacionais (shared-rule), com base nas regras constitucionais. Esta abordagem tem um propósito estritamente comparativo. São feitas comparações da posição dos estados brasileiros com a dos governos intermediários em outros países bem como os direitos dos estados brasileiros no regime democrático contemporâneo com seus direitos no regime democrático de 1946 e no regime militar. Para a comparação internacional, o Brasil foi comparado com estados unitários, diferentes tipos de federações, países latino-americanos e asiáticos.

Códigos JEL: H70, H71

Palavras chave: Federalismo, Relações intergovernamentais, Governos estaduais

* Este trabalho foi elaborado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a pedido do economista **Luiz Villela (IFD/FMM)** e financiado com recursos da **Cooperação Técnica BR-T1184**. Essa Cooperação Técnica foi financiada pelo **Fundo de Fortalecimento da Capacidade Institucional (FFCI)**, com recursos provenientes de um aporte especial do **governo da República Popular da China**. A pesquisa de opinião a que se refere este artigo foi financiada com recursos da Fundação de Amparo Pesquisa do Estado de São Paulo e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Os autores agradecem Fernando Rezende e Luiz Villela pelo suporte institucional para a produção deste trabalho. **Marta Arretche:** Professora Titular do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP-USP) e Diretora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). **Rogério Schlegel:** Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole.

O tema da fragilização do papel dos estados na federação brasileira tem recebido crescente atenção por parte dos analistas (Rezende, 2013). Esta avaliação, contudo, está em agudo contraste com interpretação dominante nos anos 90, que descrevia o federalismo brasileiro como robusto (Mainwaring, 1997; Samuels e Mainwaring, 2004), um caso extremo de *demos-constraining* (Stepan, 1999), em que os "barões da federação" (Abrucio, 1998) contariam com a excessiva autonomia fiscal e política que a Constituição Federal de 1988 (CF 88) havia conferido aos estados para controlar os legislativos estaduais e as bancadas estaduais no Congresso.

Esta interpretação, contudo, não levou em consideração as instituições do federalismo brasileiro que favorecem a autoridade do governo central: a CF 88 conferiu amplos poderes legislativos à União ao mesmo tempo que as regras para tramitação de matérias de interesse federativo requerem mínimas maiorias, de tal sorte que as estratégias de veto de minorias regionais têm limitadas oportunidades de sucesso; além disto, as bancadas estaduais de senadores e deputados federais têm comportamento partidário, mesmo para a tramitação de matérias de estrito interesse regional (Arretche, 2012; 2013). Na esfera estadual, os governadores também não se revelaram tão poderosos. Embora em parcela não desprezível dos Estados, o Executivo governe virtualmente sem oposição e com poderes que incluem medidas provisórias e leis delegadas, também há casos de governadores que enfrentam dificuldades sistemáticas para montar e manter uma coalizão de governo estável e majoritária (Santos, 2011; Tomio e Ricci, 2012).

Estas evidências criaram oportunidade para uma revisão das interpretações sobre o papel dos estados na federação brasileira. Este capítulo pretende dar uma contribuição a esta agenda. Parte da premissa de que examinar o papel dos governos intermediários nas federações envolve múltiplas dimensões, não necessariamente convergentes. Os direitos políticos das unidades constituintes nas arenas decisórias centrais, as competências exclusivas e residuais, a autoridade para arrecadar impostos e alocar receitas, a participação nas receitas e no gasto agregados, a autoridade sobre os municípios, o poder de comando sobre as assembleias legislativas estaduais e sobre as bancadas estaduais, as relações com a Suprema Corte constituem dimensões centrais da posição relativa dos estados em uma federação. Estas dimensões, contudo, são distintas e independentes, isto é, não necessariamente operam na mesma direção. Merecem, portanto, ser examinadas

separadamente. Logo, não é possível inferir dedutivamente o sentido em que uma destas dimensões opera a partir de evidências encontradas para outra destas dimensões.

Na verdade, é nossa convicção que parte dos equívocos cometidos pela literatura sobre federalismo no Brasil resulta de erros de inferência derivados do emprego de evidências empíricas que não se referem ao conceito adotado. Por exemplo, a participação dos estados na receita e no gasto consolidado foi tomada como evidência de autonomia política, quando, na verdade, a relação entre evidência e conceito neste caso é bastante frágil. Um elevado nível de gasto pode estar associado a limitada autonomia decisória sobre o destino deste mesmo gasto, como o demonstra a regulação federal das despesas dos governos subnacionais no Brasil (Arretche, 2010).

“Sigam o dinheiro”, aconselhava o principal responsável pela revelação do escândalo Watergate, que levaria à renúncia do presidente Nixon, no início dos anos 1970. Diferentemente, o foco central deste capítulo não é o dinheiro. Em contraste, avaliamos o poder dos Estados para ditar as regras da arrecadação e do gasto, atentando para sua capacidade de tomar decisões sobre políticas públicas e sobre as regras do jogo na federação. Seguimos, portanto, a autoridade.

Portanto, a identificação das origens da fragilização dos estados na federação brasileira bem como de suas perspectivas futuras depende fundamentalmente de (i) examinarmos separadamente cada uma das dimensões que revela o poder dos estados nas uniões políticas e (ii) sermos rigorosos na adequação entre conceito e evidência empírica utilizada.

Neste trabalho, exploramos o papel dos estados na federação brasileira com base em duas dimensões distintas: a autoridade constitucional dos estados e a avaliação dos cidadãos sobre a importância dos diferentes níveis de governos na federação brasileira. Assim fazendo, pretendemos explorar facetas diversas de autoridade política (Dahl, 1968)¹. Com relação à primeira dimensão, examinamos a autoridade dos estados sobre suas próprias políticas (*self-rule*) bem como sua autoridade para afetar decisões tomadas nas arenas decisórias nacionais (*shared-rule*), com base nas regras constitucionais. Esta abordagem

¹ Robert Dahl (1968) define a autoridade formal como aquela que é exercida a partir de regras explícitas, usualmente, mas não necessariamente, escritas na constituição e na legislação infra-constitucional. O autor também define autoridade como o poder que obriga a todos porque derivado de princípios de governança largamente aceitos pelos governados.

tem um propósito estritamente comparativo. Comparamos a posição dos estados brasileiros com a dos governos intermediários em outros países bem como os direitos dos estados brasileiros no regime democrático contemporâneo com seus direitos no regime democrático de 1946 e no regime militar. Para a comparação internacional, comparamos o Brasil com estados unitários, diferentes tipos de federações, países latino-americanos e asiáticos. Empregamos um indicador sintético que incorpora desenvolvimentos recentes da pesquisa comparada, desenvolvido por Hooghe, Marks e Schakel (2010), o Regional Authority Index (RAI).

Estamos cientes, contudo, da limitação desta abordagem, posto que regras constitucionais nem sempre revelam o real funcionamento das relações intergovernamentais. Entretanto, adotar as Constituições como evidência para comparar um amplo conjunto de países ou sucessivos regimes políticos de um mesmo país nos parece um método comparativo superior a avaliações subjetivas dos analistas.

Para contornar o problema da eventual artificialidade da análise baseada em textos constitucionais, adotamos uma segunda dimensão analítica. Esta se refere a uma pesquisa de opinião inédita sobre a percepção do brasileiro a respeito da federação brasileira, realizada pelo Centro de Estudos da Metrópole. Nossa premissa neste caso é que a relevância atribuída aos três níveis de governo presente no imaginário de uma amostra selecionada de entrevistados seria superior à avaliação subjetiva dos analistas.

A fotografia que emerge dessas análises confirma a necessidade de adotarmos uma estratégia cuidadosa para interpretar a fragilidade relativa dos Estados na federação brasileira. Em primeiro lugar, quando comparado às federações do mundo desenvolvido, o Brasil não estaria próximo das federações clássicas (Estados Unidos, Canadá e Suíça), nas quais os estados/províncias dispõem de autoridade para competir com a União, seja na definição das políticas implementadas em seu próprio, seja nas decisões sobre as políticas de escopo nacional. Na verdade, o score obtido pelo Brasil no RAI nos aproxima das federações de tipo cooperativo (Alemanha, Áustria e Austrália), nas quais prevalece a preferência por políticas homogêneas a serem adotadas no território nacional, o que implica limitação da *self-rule* dos governos intermediários. Entretanto, diferentemente destas federações, os estados brasileiros têm mais limitada capacidade para afetar as decisões tomadas nas arenas decisórias centrais (Senado e conselhos intergovernamentais).

Quando comparado a países com inserção regional, trajetória histórica e/ou nível de desenvolvimento econômico similar, o Brasil emerge como um caso em que os governos estaduais ampliaram sua autoridade no período mais recente. Há estreita associação entre a ampliação dos direitos políticos dos cidadãos e a ampliação dos poderes regionais, posto que na maior parte dos países a expansão dos direitos dos estados está diretamente associada à (re)democratização do regime político. Entretanto, o Brasil se destaca entre os países da América Latina e da Ásia, como um caso em que os governos regionais obtiveram escores mais elevados no RAI.

Considerada a trajetória da autoridade dos estados brasileiros no tempo, a Constituição Federal de 1988 recuperou a autoridade perdida durante o período autoritário, que interrompeu o regime democrático de 1946. Além disto, desde a repactuação representada pela Constituição de 1988, sua autoridade na federação mantém-se estável.

Este conjunto de evidências autoriza colocar em outros termos as interpretações sobre a fragilidade dos estados na federação brasileira, se (e somente se) adotamos as regras constitucionais em duas dimensões centrais da autoridade política dos governos intermediários, quais sejam, *self-rule* e *shared-rule*. O Brasil parece ser de fato um caso de razoável autoridade dos governos regionais entre os países em desenvolvimento, mas esta autoridade não é comparável àquela com que contam os estados/províncias nas federações clássicas. Esta autoridade, contudo, é bem mais limitada para afetar as decisões nacionais do que para governar em seu próprio território. Se estamos certos em nossa avaliação, esta posição dos estados na federação não é, contudo, um fenômeno recente, mas data da Constituição de 1946, o primeiro regime efetivamente democrático brasileiro. Em suma, se fragilidade há, ela não é derivada de decisões constitucionais tomadas no regime democrático contemporâneo.

Se observamos a autoridade dos estados brasileiros por outra dimensão, qual seja, a percepção dos cidadãos sobre sua posição relativa na federação, os governadores têm papel de coadjuvantes. Quando comparados às demais autoridades no exercício do poder executivo, suas escolhas e suas decisões são vistas como menos importantes do que a dos prefeitos e do presidente. Mais que isto, não parece haver qualquer incômodo com relação a esta condição, pois não encontramos entre nossos entrevistados uma maioria favorável à ampliação do poder dos estados na federação brasileira.

Além desta introdução, este capítulo tem quatro seções. Na próxima, comparamos a autoridade dos estados brasileiros na federação com a de níveis de governo com status similar em outros países, com base em um índice de autoridade regional desenvolvido por Hooghe, Marks e Schakel (2010) – o *Regional Authority Index* (RAI). Na segunda seção, este mesmo índice é adotado para comparar a autoridade constitucional dos estados brasileiros no regime democrático contemporâneo com o regime democrático de 1946 e o regime militar. Na terceira seção, analisamos a percepção de nossa amostra da opinião pública sobre a importância relativa dos diferentes níveis de governo e suas preferências sobre uma federação ideal. A seção de conclusões, como seria de se esperar, conclui e levanta hipóteses sobre os fatores que podem explicar esta fotografia da posição dos estados na federação brasileira.

1. A autoridade dos governos regionais em perspectiva comparada

Adotamos um indicador sintético para comparar a autoridade dos Estados brasileiros com a de outros países². A escolha, naturalmente, implica perda da riqueza de detalhes de cada realidade nacional ou regional. Mas, por outro lado, nos parece superior a assumir que evidências sobre participação na receita e gasto – o indicador mais usualmente empregado nas análises comparadas – expressem a autoridade dos governos regionais para tomar decisões. Optamos pelo Índice de Autoridade Regional (Regional Authority Index - RAI), desenvolvido por Hooghe, Marks e Schakel (2010).

A metodologia do RAI parte de desenvolvimentos recentes da análise comparada, que apontam para a relevância da distinção conceitual entre *right to decide* (direito de decidir) e *right to act* (direito de agir). O primeiro se refere ao direito dos governos para definir as regras e o desenho das políticas ao passo que o segundo diz respeito a quem cabe implementá-las (Braun, 2000; Keman, 2000)³.

² Do melhor de nosso conhecimento, esforços semelhantes são raros. Um exemplo é Amorim Neto (2009), que avalia o caráter consensual da democracia brasileira com base no modelo de Lijphart (1999).

³ Apontando para a mesma distinção conceitual, outros autores utilizam os termos “policy decision-making” para distinguir a decisão sobre as políticas de “policy-making”, isto é, a implementação (Obinger, Liebfried e Castles, 2005; Sellers e Lindstrom, 2007; Arretche, 2009). Rodden (2004) define três campos de autoridade em que a descentralização pode ser observada: autoridade fiscal, autoridade política e autoridade de gestão de políticas. A primeira diz respeito à distribuição de receitas e despesas entre níveis de governo; a segunda se refere à possibilidade de que governantes locais sejam eleitos diretamente e tenham mandato próprio e

A nosso juízo, a principal contribuição analítica do RAI reside em sua ambição de ir além dos indicadores fiscais, cuja limitação é perder de vista quem tem o poder para tomar decisões sobre a alocação dos recursos (Rodden, 2004; Arretche, 2005)⁴. Na área tributária, o RAI adota esquema próximo ao da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), que atenta para o poder discricionário dos governos subnacionais sobre a arrecadação. A avaliação da autoridade das regiões em assuntos fiscais discrimina tributos principais e secundários bem como distingue autoridade para decidir sobre a base tributária dos impostos da autoridade para decidir apenas sobre alíquotas. Outra característica do RAI é discriminar duas dimensões de autoridade: auto-governo (*self-rule*) de governo compartilhado (*shared-rule*). A primeira diz respeito à autonomia para tomar decisões sobre suas próprias políticas; a segunda dimensão se refere à capacidade para afetar decisões tomadas nas esferas centrais (Elazar, 1991). Assim, a autoridade de uma unidade regional para taxar autonomamente seus cidadãos refere-se ao auto-governo ao passo que as regras do jogo que permitem aos governos regionais afetar as decisões sobre a distribuição dos recursos arrecadados pelo governo central dizem respeito ao governo compartilhado. Em ambos os casos, são as regras do jogo que são consideradas pelo RAI, e não a participação dos governos regionais no total da receita. Ou seja, é avaliado o poder de taxar e distribuir e não, os recursos finais disponíveis.

O RAI examina oito dimensões diferentes, com pontuação independente, conforme descrito no quadro 1. Os critérios para pontuação estão detalhados no Anexo.

irrevogável por níveis superiores de governo; e a terceira se refere à distribuição da responsabilidade pela definição e execução das políticas públicas.

⁴ O procedimento parece especialmente crítico numa federação como a brasileira, em que os gastos dos governos subnacionais são fortemente regulados pelas esferas centrais, de sorte que orçamentos estaduais e municipais têm generosas proporções de recursos cujo uso tem fins predeterminados (Arretche, 2009).

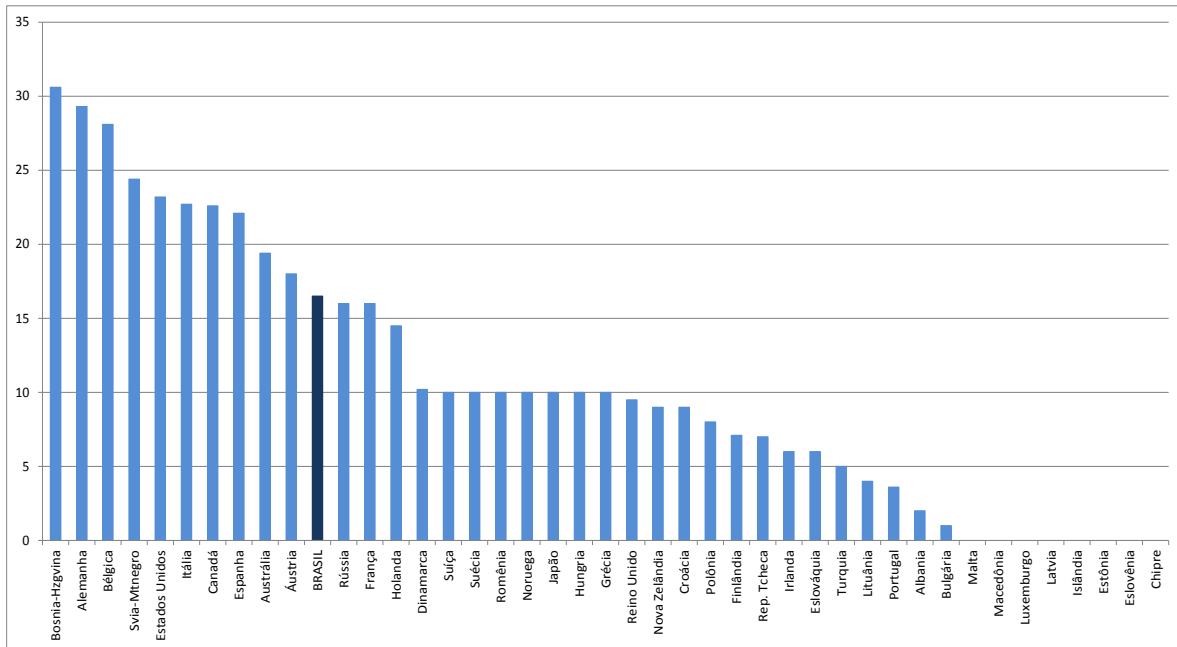
Quadro 1 – Componentes do *Regional Authority Index*

Auto-governo (<i>self-rule</i>)	Governo compartilhado (<i>shared rule</i>)
<p>Profundidade institucional: mede a variação entre governo regional é autônomo e desconcentrado.</p> <p>Pontuação: de 0 a 3</p>	<p>Participação no processo legislativo: mede a participação dos representantes na formulação da legislação nacional.</p> <p>Pontuação: de 0 a 2</p>
<p>Amplitude de políticas: mede o escopo de políticas sobre as quais o governo regional tem autonomia para tomar decisões.</p> <p>Pontuação: de 0 a 4</p>	<p>Controle do Executivo: mede se o governo regional co-determina as políticas nacionais em reuniões intergovernamentais.</p> <p>Pontuação: de 0 a 2</p>
<p>Autonomia tributária: mede a autonomia do governo regional para tomar decisões sobre taxaço.</p> <p>Pontuação: de 0 a 4</p>	<p>Controle fiscal: mede a extensão em que os representantes regionais co-determinam a distribuição da arrecadação nacional.</p> <p>Pontuação: de 0 a 2</p>
<p>Representação: mede a presença de câmara legislativa e Executivo no governo regional</p> <p>Pontuação: de 0 a 4</p>	<p>Reforma constitucional: mede se representantes regionais co-determinam mudanças constitucionais.</p> <p>Pontuação: de 0 a 3</p>
<p>Pontuação máxima por nível de governo regional: 14</p>	<p>Pontuação máxima por nível de governo regional: 9</p>

Se considerarmos os direitos dos estados estatuídos na Constituição Federal de 1988, o Brasil obtém 16,5 pontos no RAI⁵ (Gráfico 1). A pontuação obtida pelos estados brasileiros é inferior à de outras federações, como Alemanha (29,3 pontos), Estados Unidos (23,2), Canadá (22,6) e Austrália (19,4). O score do Brasil chega a ser inferior ao de países que não são federações, como Itália (22,7) e Espanha (22,1), e o aproxima de uma estrutura centralizada como a Rússia (16,0).

⁵ A pontuação do Distrito Federal é diferente da dos Estados, mas o índice nacional é igual ao dos Estados quando se arredonda a nota obtida aplicando a proporcionalidade populacional para gerar o índice nacional (16,48192).

Gráfico 1 – Regional Authority Index em países selecionados



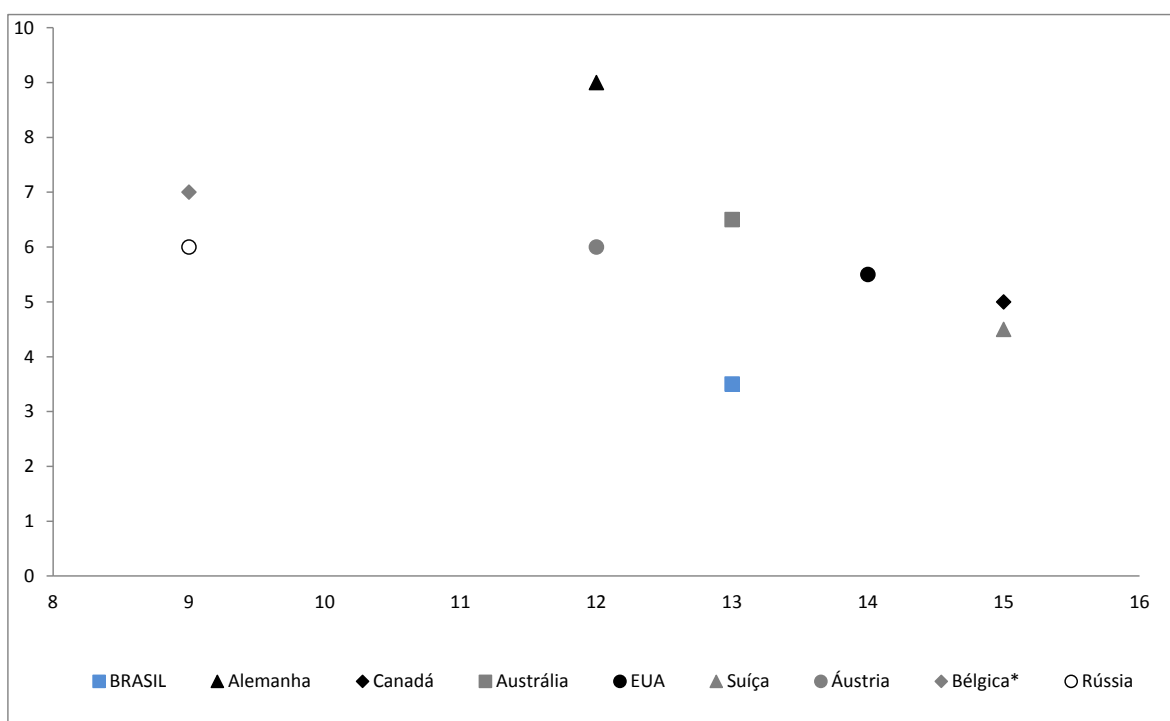
Fonte: Hooghe, Marks e Schakel (2010) e elaboração dos autores.

É possível argumentar que o posicionamento do Brasil em grande medida se deva à forma de cálculo do índice, que soma os escores de todas as esferas intermediárias de governo, quando há mais de um nível de autoridade regional. Isso eleva o escore de países que contam com mais de um nível intermediário de governo e desfavorece a pontuação do Brasil, que só possui uma esfera intermediária de governo. Contudo, a comparação com países que contam com apenas uma unidade intermediária indica que a pontuação obtida pelos Estados (e o Distrito Federal) brasileiros está longe de configurar um caso extremo. Os lãnder alemães e austríacos, as províncias canadenses e belgas, os estados americanos obtiveram pontuação superior à dos estados brasileiros (gráfico 1).

Uma outra forma de comparar a autoridade dos estados brasileiros é desagregar as duas dimensões do índice e compará-los com aqueles obtidos para as federações, dado que é nesta forma de estado que se espera que as unidades constituintes tenham direitos de auto-governo e de participar das decisões nacionais. No gráfico 2, o eixo x apresenta a pontuação de federações clássicas para a dimensão de auto-governo (*self-rule*) e o eixo y apresenta o escore obtido para a dimensão de governo compartilhado (*shared-rule*).

Mais uma vez, o Brasil apresenta valores distantes dos mais elevados. Os Estados brasileiros obtiveram pontuação próxima da mediana em termos de auto-governo. Têm mais autoridade do que os estados na Rússia e na Bélgica. Estão muito próximos dos lãnder alemães, e das províncias australianas e austríacas. Mas são ultrapassados por unidades de mesmo status federativo no Canadá, Suíça e Estados Unidos. Pela pontuação obtida no RAI, o Brasil, estaria portanto, próximo a um grupo de federações que Obinger, Leibfried e Castles (2005) classificam como *intra-state federalism*, nas quais os arranjos cooperativos com o governo central predominam sobre os arranjos competitivos, predominantes nas federações clássicas (Estados Unidos, Suíça e Canadá).

Gráfico 2 – RAI dos estados brasileiros e federações similares



Fonte: Hooghe, Marks e Schakel (2010) e elaboração dos autores.

Obs.: A comparação envolve Estados (Brasil, Austrália e Estados Unidos), Províncias (Canadá), Cantões (Suíça), *Länder* (Áustria e Alemanha), Regiões (Bélgica) e Subwkyt federacii (Rússia).

** Aqui são descritos os poderes das duas entidades que compõem a federação, que configuram a esfera regional mais abrangente; uma delas, a *Fedracija Bosne i Hercegovine*, possui ainda subdivisões regionais chamadas cantões.

Entretanto, em matéria de governo compartilhado, os estados brasileiros contam com autoridade mais limitada do que este grupo de países. Na verdade, nesta dimensão o Brasil parece ser um caso extremo entre as federações dispostas no gráfico 6. Esta posição indica baixa capacidade dos estados para influenciar as decisões nas esferas centrais. Portanto, ainda que esteja próximo às federações de formação mais tardia, que privilegiaram a adoção de políticas homogêneas no território nacional, limitando o auto-governo dos estados/províncias, os estados brasileiros apresentam ainda mais limitada capacidade para afetar as decisões nacionais do que este modelo de federação.

Três mecanismos institucionais captados pelo índice são fundamentais para o desempenho dos Estados brasileiros nesta dimensão. Diferentemente de Alemanha e Áustria, por exemplo, os representantes das unidades regionais brasileiras na câmara territorial (Senado) não são indicados pelo Executivo, o que cria dificuldades para que atuem de forma coordenada com os interesses dos governadores. No Brasil, não há encontros sistemáticos entre governadores e representantes do governo federal, em arenas decisórias que criem compromissos entre a União e os estados; no Canadá, instituição nesses moldes dá caráter cooperativo ao federalismo. Por fim, a aprovação de emendas constitucionais não requer ratificação dos estados, mesmo que seu conteúdo afete diretamente suas receitas e suas políticas; nos Estados Unidos, uma minoria de legislativos estaduais pode vetar mudanças na constituição.

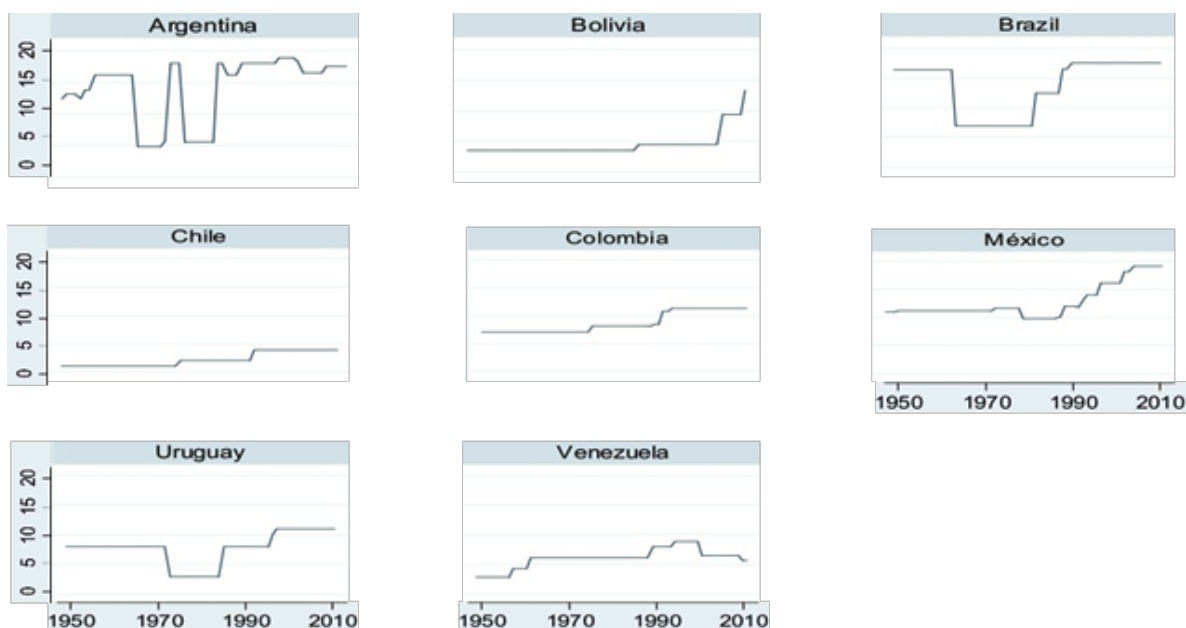
Portanto, quando comparado às federações dos países desenvolvidos, o Brasil está próximo ao grupo de federações em que os governos intermediários têm sua autoridade para tomar decisões sobre suas próprias limitada por sua posição relativa em relação ao direito de decidir do governo central, ao passo que está em uma posição extrema no que diz respeito à sua limitada autoridade para vetar decisões que tramitam nas arenas centrais.

O Brasil, a América Latina e a Ásia

É razoável argumentar que comparações com países de trajetória histórica ou nível de desenvolvimento econômico similares ao Brasil sejam mais úteis. Para esta finalidade, os gráficos 3 e 4 apresentam os RAIs para um grupo de países latino-americanos e asiáticos, respectivamente.

O Gráfico 3 apresenta os escores para países latino-americanos com nível de desenvolvimento econômico similar ao do Brasil. Além disto, apresenta escores para distintos períodos da história destes países, o que permite também comparar a associação entre autoridade regional e regime política. Os dados do gráfico revelam que, de modo geral, os estados têm mais autoridade nas federações latino-americanas do que em seus estados unitários, como seria de se esperar. Na Bolívia, Chile e Uruguai, os estados obtiveram pontuação mais baixa do que na Argentina, Brasil e México, a partir dos anos 1990. Colômbia e Venezuela, contudo, constituem exceções a esta regra, pois seus governos regionais apresentam escores no RAI contrários ao esperado para o formato de estado ali vigentes. Com efeito, vários estudos revelam que a Colômbia é um estado unitário bastante descentralizado ao passo que a Venezuela limitou historicamente a autoridade de seus governos regionais, tendo inclusive abolido seu Senado em 1999.

Gráfico 3 – RAI de 8 países latino-americanos



Fonte: Osterkatz, Niedzwiecki, Marks, Hooghe (2012)

De qualquer modo, para o tema que nos interessa, que é o da fragilidade dos governos intermediários, ainda que os estados brasileiros tenham obtido escores

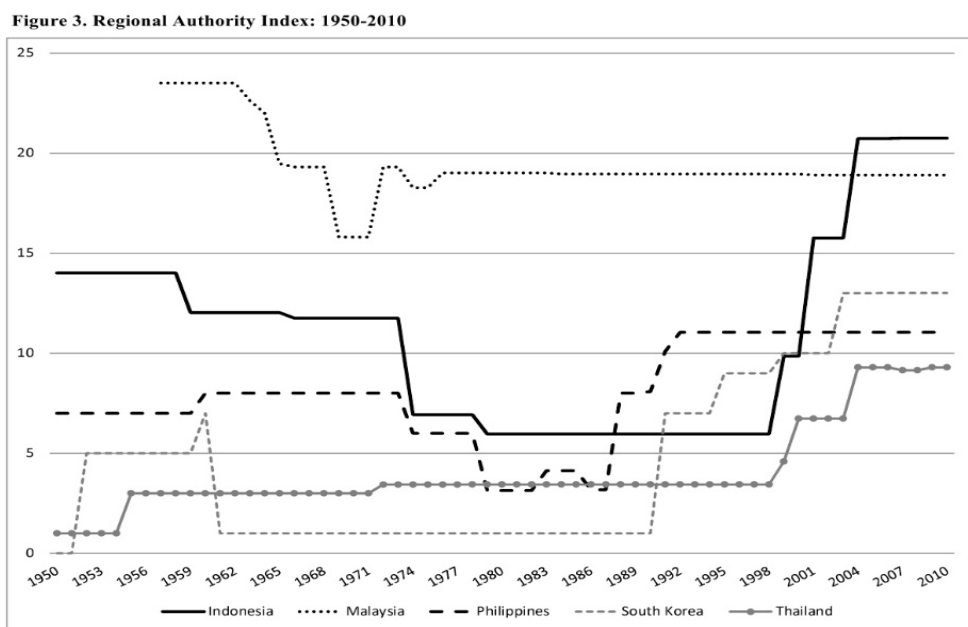
ligeiramente inferiores àqueles obtidos para Argentina e México no período mais recente, dificilmente poderíamos afirmar que os governos regionais no Brasil são frágeis, quando comparados àqueles que gozam os governos regionais nas demais nações latino-americanas. Os escores obtidos pelo Brasil não estão apenas entre os mais elevados do continente como são estáveis a partir dos anos 1990. Para os padrões latino-americanos não poderíamos, portanto, afirmar que os estados brasileiros são politicamente frágeis.

Nas federações latino-americanas parece haver estreita relação entre limitação da autoridade dos governos regionais e regimes autoritários. A tendência é de períodos autoritários comprimirem a autoridade regional, que volta a florescer com a (re)democratização. Assim como o Brasil, Argentina e México claramente viveram dois padrões de governança em matéria de centralização/descentralização. No México, a superação do regime de partido único, durante o qual o PRI (Partido Revolucionário Institucional) mantinha virtual ditadura, levou à descentralização crescente em favor dos Estados, hoje detentores de autoridade superior à dos similares brasileiros. Na Argentina, a autoridade constitucional dos estados está associada a variações no regime político.

A comparação com países da Ásia também apresenta dados relevantes para a comparação (gráfico 4). Os escores obtidos no RAI para os governos regionais na Ásia são historicamente inferiores àqueles obtidos para o Brasil, com exceção da Malásia, cujos escores são muito altos, inclusive para o padrão asiático. Apenas no final dos anos 1990, a Indonésia obteve escores similares ao do Brasil, em uma trajetória em que os direitos dos governos regionais haviam sido suprimidos por um período de cerca de 15 anos.

Comparação interessante pode ser feita com a Coreia do Sul, um *show-case* de desenvolvimento econômico tardio. A autoridade dos governos regionais foi reduzida a quase zero durante 1962 e 1990, sob quase três décadas de governos autoritários. Somente após a instalação da Sexta República as províncias viram sua autoridade se expandir. Entretanto, mesmo com a incremental recuperação da autoridade dos estados que se inicia a partir de 1990, o escore obtido pela Coreia do Sul é inferior ao obtido pelo Brasil no período contemporâneo.

Gráfico 4 – RAI de 5 países asiáticos



Shair-Rosenfield, Hooghe and Marks 31

Fonte: Shair-Rosenfield, Marks e Hooghe (2014)

Portanto, quando comparado com outros países de história e desenvolvimento econômico semelhante, o Brasil parece confirmar a interpretação de que os estados têm muito poder. Na América Latina, o Brasil, a Argentina e o México obtiveram escores muito próximos ao do Brasil para o período democrático contemporâneo. Quando comparado aos casos asiáticos, o escore obtido pelo Brasil é superior ao Coreia do Sul, Tailândia e Filipinas, para o período contemporâneo. Apenas a Malásia e a Indonésia podem ser considerados casos em que os governos regionais têm mais autoridade do que os estados brasileiros. Entretanto, à exceção da Malásia, também no continente asiático, a trajetória histórica é de limitado poder dos estados.

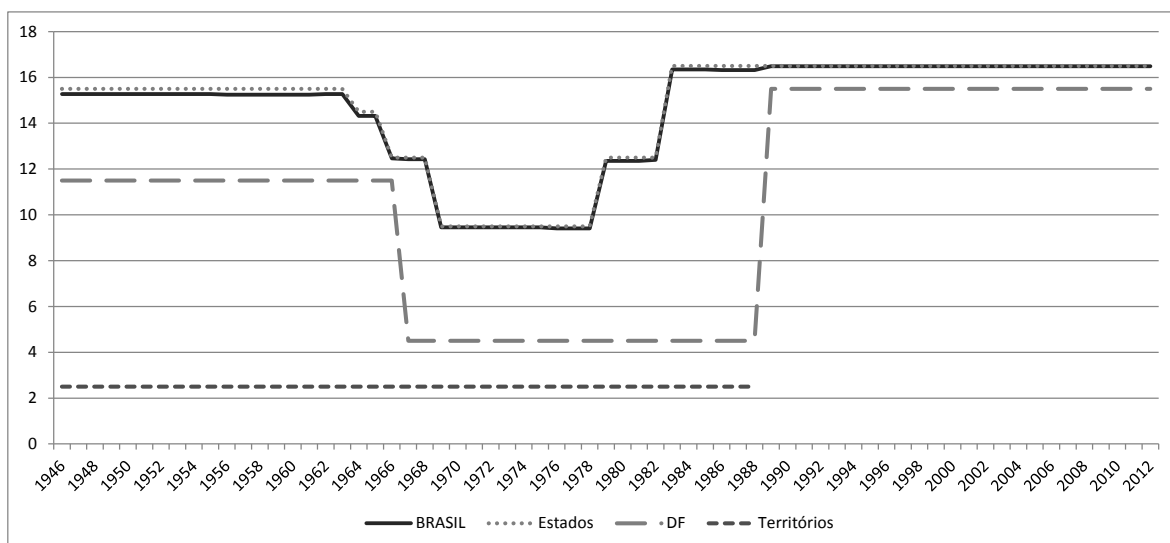
2. A trajetória recente da autoridade dos estados brasileiros

O RAI também nos permite comparar o Brasil consigo mesmo, tomando como referência a trajetória histórica da autoridade dos estados em diferentes regimes políticos. Esta referência é bastante útil para entender o problema das origens da fragilização dos estados. Calculamos o índice para a Constituição de 1946, o regime militar e a Constituição de 1988. Os resultados estão sintetizados no gráfico 5.

Há grande variação no poder dos estados a partir de 1946, nosso primeiro regime efetivamente democrático, sobretudo por conta do regime autoritário instalado em 1964. É preciso frisar, no entanto, que justamente por se concentrar nas regras do jogo mais amplo o RAIK é menos sensível a alterações institucionais de relevância secundária. Os Estados norte-americanos e as Províncias canadenses, por exemplo, não tiveram seu escore alterado ao longo da segunda metade do século XX. Os Länder da Alemanha tiveram sua pontuação total elevada em um ponto, embora a composição interna de seu índice tenha passado por mudança significativa, com reforço do poder compartilhado. Alterações agudas como as verificadas no status das comunidades autônomas da Espanha são devidamente registradas pelo índice, que neste caso específico passou de 9,5 para 14,5.

No Brasil, o regime democrático de 1946 e de 1988 conferiram poderes bastante similares aos estados, com exceção de um quesito: o controle do Executivo. A metodologia do RAI atribui 1 ponto quando há encontros sistemáticos entre governos regionais e o governo central e prevê 1 ponto adicional quando as decisões dessas arenas obrigam todos os envolvidos a implementar as decisões tomadas – o que ocorre no Canadá, por exemplo. Considerando que no período atual há órgãos com representação federal e dos Executivos estaduais que fazem encontros regulares para discutir políticas, a exemplo do Conselho Tripartite do SUS (Sistema Único de Saúde) e do Confaz (Conselho Nacional de Política Fazendária), conferimos 1 ponto nesse quesito ao regime democrático contemporâneo, posto que não temos registro de instituições deste tipo para o regime de 1946.

Gráfico 5 – Trajetória do RAI no Brasil



Fonte: Schlegel (2013)

É razoável, contudo, admitir que este 1 ponto adicional atribuído ao período contemporâneo não reflita o real funcionamento destes órgãos colegiados, posto que é conhecida a fragilidade do Confaz para fazer respeitar acordos coletivos sobre comportamento fiscal bem como há várias evidências da supremacia do Ministério da Saúde sobre as decisões tomadas na Comissão Intergestores Tripartite e no Conselho Nacional da Saúde. Neste caso, portanto, o poder dos estados na federação estaria superestimado pelo índice. Nosso entendimento, contudo, é que a existência destes órgãos cria oportunidades de negociação, que não estavam disponíveis para os estados no regime democrático de 1946.

O regime autoritário iniciado em 1964 tem nuances relevantes para entendermos a trajetória da autoridade dos estados. Esta não foi suprimida de uma vez, mas gradativamente, em sintonia com o progressivo processo de fechamento do regime. A onda de cassações gerada pelo AI-1, de 1964, se estendeu aos governadores, atingindo até mesmo os apoiadores civis do golpe, como Ademar de Barros. Isso equivaleria a deixar o Executivo estadual sujeito a veto, fazendo com que os Estados percam 1 ponto nesse quesito. A própria edição de atos institucionais altera a pontuação para o item "reforma constitucional", levando o escore dos estados nesse quesito a zero, pois o governo central tinha poder para modificar unilateralmente a Constituição. Em 1966, o AI-3 mudou a eleição dos governadores para indireta, feita pela Assembleia Legislativa de cada Estado.

Isso implica a perda de mais 1 ponto em matéria de "representação". O AI-5, de dezembro de 1968, significou o mais duro golpe para a autoridade subnacional no Brasil. O dispositivo conferiu ao governo central poder para intervir nos Estados sem necessidade de justificativa, substituindo o governador e colocando as assembleias legislativas em recesso forçado. Para o cálculo do RAI, isto representou 3 pontos a menos no item "representação", levando o RAI dos estados ao ponto mais baixo em todo o período analisado. No momento mais autoritário do regime militar, a pontuação do RAI era de 9,5 pontos.

A recuperação da autoridade dos Estados também ocorreu de forma paulatina e coincidiu com o processo de redemocratização. O primeiro passo ocorreu em 1978, quando o AI-5 foi revogado e as cassações, suspensas – o último cassado foi o deputado Alencar Furtado, do MDB, em abril de 1977. Em 1982, os governadores de estado voltaram a ser escolhidos por meio de eleições diretas para governador, medida esta que representou aumento da autoridade regional em várias frentes. O Executivo estadual deixou de estar sujeito a veto e os governos intermediários obtiveram pontuação máxima no item "representação política", com eleições diretas para Executivo e Legislativo. Além disso, os estados voltam a ter direito de participação nas decisões nacionais, posto que mudanças unilaterais na Constituição não foram mais possíveis. De fato, esta é uma distinção importante entre estados federativos e unitários, posto que mudanças constitucionais não podem ser feitas sem consentimento das unidades constituintes nas federações. Dadas estas mudanças, o RAI dos Estados atinge 15,5 pontos em 1982. A Constituição de 1988 permite acrescentar 1 ponto adicional ao índice: justamente o ponto atribuído aos encontros regulares, embora com poder limitado, entre representantes dos Executivos, em órgãos como o Confaz e o CIT do SUS⁶.

A partir da Constituição Federal de 1988, não houve alteração na pontuação das unidades regionais brasileiras. Esta evidência é relevante, pois indica que as características centrais do poder dos estados no arranjo democrático atual foram determinadas já no final do processo de redemocratização e consolidados pela CF 88.

⁶ No gráfico 3, o índice atribuído ao Brasil está muito próximo do dos Estados, porque eles representam 95% ou mais da população brasileira ao longo do período. Pela metodologia do índice, diferentes autoridades regionais de uma esfera devem ter sua pontuação ponderada pelo seu peso populacional. É clara a distância entre Estados e Distrito Federal até a Constituição de 1988. O baixo poder de decidir dos antigos territórios também está refletido no gráfico.

Mais que isto, estas evidências nos permitem entender melhor o que vimos chamando de fragilização dos estados na federação brasileira. Vimos que no regime democrático contemporâneo, os estados brasileiros têm autoridade similar ao dos governos intermediários nas federações de tipo cooperativo (*intra-state federalism*) no quesito de auto-governo e limitada autoridade para afetar as decisões nas arenas decisórias centrais. Estes direitos dos estados brasileiros nas dimensões *self-rule* e *shared-rule* já estavam configurados deste modo na Constituição de 1946, contudo. Isto é, os direitos dos estados na federação recuperados ao longo do processo de redemocratização e configurados na CF 1988, na verdade, repetem regras já presentes no regime democrático de 1946. A estratégia do regime militar, por sua vez, foi suprimir a representação política no interior dos estados - - poder político dos governadores -- e seu poder de afetar decisões nas arenas decisórias centrais, em particular a autoridade para defender os direitos dos estados.

Observado por esta trajetória, não podemos afirmar que a fragilização dos estados na federação brasileira é um fenômeno recente. Os direitos dos estados para decidir sobre suas próprias políticas, eleger seus próprios representantes e participar das decisões nas arenas centrais permanecem inalterados desde 1988. Quando comparados aos direitos que gozavam no final do regime militar, estes direitos foram substancialmente ampliados. Quando comparados ao regime democrático de 1946, estes direitos foram recuperados.

Em outras palavras, a autoridade dos estados na federação brasileira no período atual é, de fato, ligeiramente superior àquela do período 1946-64, se adotarmos a discutível suposição de que os estados têm direitos no Confaz, na CIT e no Conselho Nacional de Saúde). Se não aceitarmos esta participação como evidência do poder dos estados, os direitos dos estados na federação brasileira contemporânea são os mesmos do arranjo democrático de 1946. Se fragilidade existe, ela data de 1946!

3. A autoridade dos estados brasileiros na percepção do cidadão

A democracia pode ser entendida numa definição sintética como auto-governo, razão pela qual os cidadãos detêm a autoridade soberana sobre todas as questões relevantes que digam respeito à organização do Estado. Assim, nada mais indicado do que usar a opinião dos brasileiros como uma das referências para avaliar o poder dos Estados. Em

última análise, são suas preferências que devem informar o desenho da federação e nortear eventuais mudanças.

A pesquisa “Imagens da Federação”, realizada em 2013 pelo Centro de Estudos da Metrópole, traçou uma panorama amplo das percepções de uma amostra de entrevistados sobre o funcionamento dos diferentes níveis de governo e o relacionamento entre eles⁷. De questões de identidade a preferências relativas à redistribuição, o levantamento contemplou os principais tópicos em matéria de discussão do desenho federativo. Nesse sentido, traz a marca do ineditismo: em garimpagem abrangente feita antes da realização do estudo, não localizamos pesquisa de opinião com representatividade nacional que tivesse temas federativos como foco central. Em geral, questões sobre a federação aparecem de forma pontual em pesquisas de opinião sobre outros assuntos, não permitindo um diagnóstico preciso e com a necessária abrangência.

“Imagens da Federação” ouviu 2.285 brasileiros com 18 anos ou mais em todo o país. A amostragem por cotas foi desenhada levando em conta sexo, idade e escolaridade, conforme apurados no Censo de 2010. Visando a comparação com pesquisas internacionais sobre o tema da federação, em especial o projeto CANS (*Citizenship After Nation-State*), que abrangeu 14 regiões de cinco países europeus, as entrevistas foram feitas por telefone⁸. A amostra é representativa para as cinco macrorregiões do IBGE (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), além de um *oversampling* em três estados, para os quais os resultados também podem ser lidos de forma independente – Bahia, Ceará e São Paulo.

O entrevistado foi questionado sobre a importância das decisões do presidente bem como de governadores e prefeitos e estimulado a apontar qual deles toma as decisões mais relevantes. A maioria (51,3%) considera a decisão do presidente ou do governo federal como mais importante. Vinte e dois por cento dos entrevistados apontaram as decisões tomadas pelo prefeito como mais importante. Os governadores apareceram em terceiro lugar, com 15% das menções, 7 pontos percentuais abaixo dos prefeitos (gráfico 6).

Observe-se no gráfico 6 que esta percepção está presente em todas as regiões, com exceção do Norte, região na qual os governadores ficaram ligeiramente à frente dos

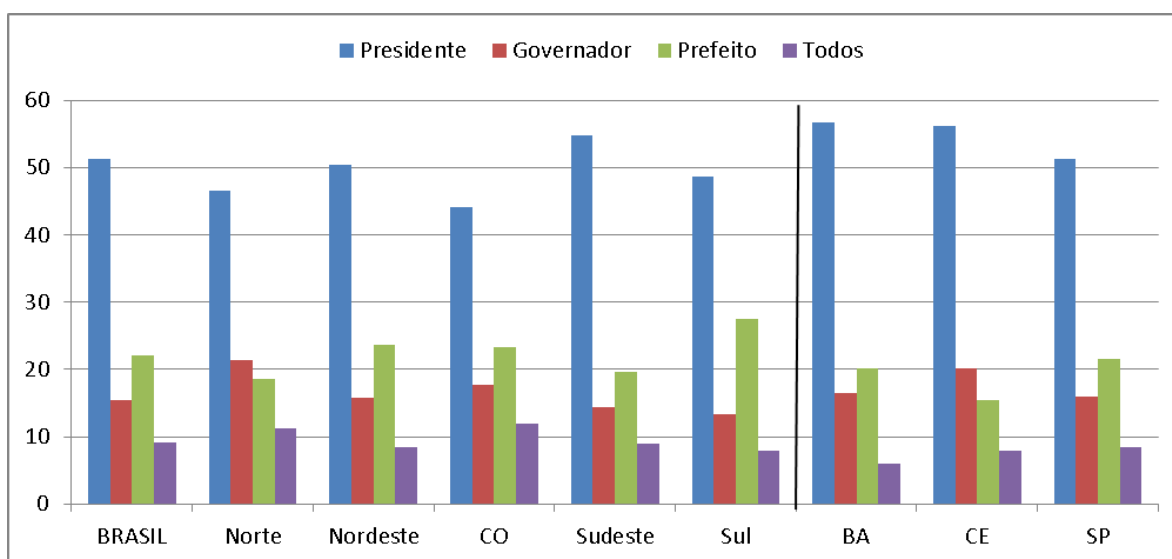
⁷ Além dos autores deste capítulo, a equipe principal do projeto contou com Diogo Ferrari (USP-Universidade de Michigan), cuja colaboração foi central para a interpretação que segue.

⁸ O projeto CANS é coordenado pelo Institute of Governance da Universidade de Edimburgo (Reino Unido), financiado por organismos nacionais europeus e analisa as atitudes do público sobre questões regionais. Detalhes em http://www.institute-of-governance.org/major_projects/citizen_after_the_nation_state.

prefeitos. Observe-se ainda que a distância entre a importância atribuída aos governadores e aos prefeitos é bem mais acentuada na região Sul, na qual o percentual dado aos prefeitos (27,5%) foi o dobro do atribuído ao governador (13,4%). Nos estados da amostra, também encontramos alguma variação no interior deste padrão mais geral, pois no Ceará os respondentes atribuem maior importância relativa ao governo do estado.

Portanto, não há dúvida de que a maioria dos entrevistados de nossa amostra considera que as decisões mais importantes são tomadas no nível federal, independentemente de região ou estado. Além disto, para um número razoável de nossos entrevistados, são os prefeitos que tomam as decisões mais relevantes. Apenas uma pequena minoria considera que as decisões dos governadores são importantes para suas vidas.

Gráfico 6 – Decisões mais importantes

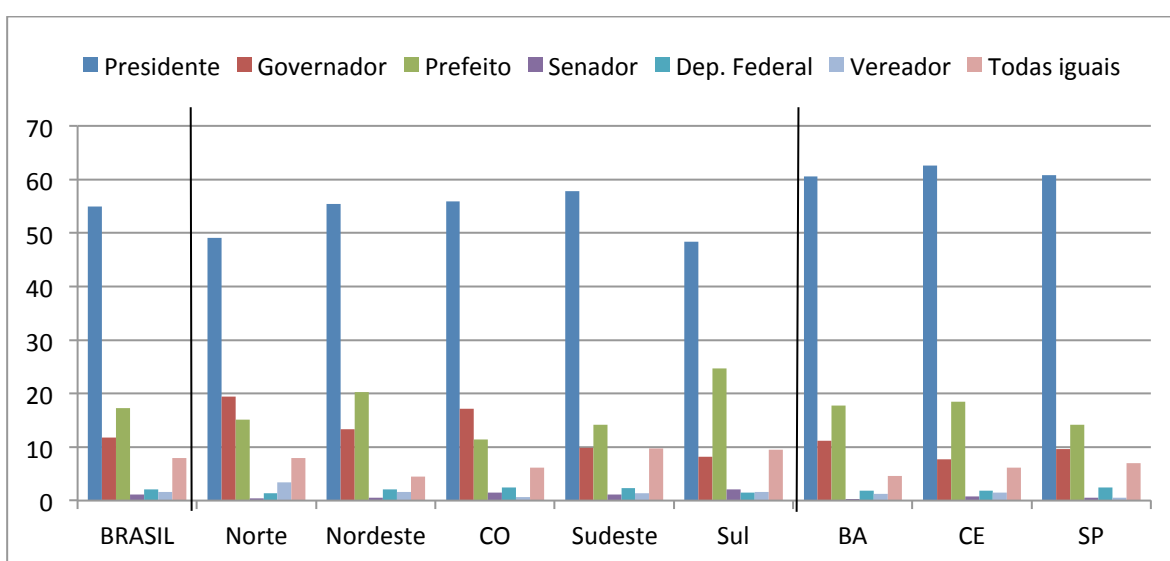


Fonte: Arretche, Schlegel e Ferrari (2014)

Perguntas: “Para você, pessoalmente, qual a importância das decisões tomadas... pelo prefeito ou pela prefeitura da cidade em que você mora?/pelo governador ou pelo governo do Estado em que você mora?/pelo presidente ou pelo governo federal?”. “E quais dessas decisões são mais importantes para você em 1º lugar?”

Uma segunda pergunta visou confirmar os resultados obtidos nesta primeira questão. Esta dizia respeito à importância das eleições nos diferentes níveis da federação. Neste caso, também foram incluídos cargos do Executivo e do Legislativo. Mais uma vez, o presidente foi mencionado pela maioria (55,0%), os prefeitos ficaram em segundo lugar (17,2%) e os governadores em terceiro (11,8%). Em termos de regiões, Norte e Centro-Oeste destoaram das demais por atribuírem à eleição para governador maior relevância do que à de prefeito. De novo, o Sul se destaca como polo destacadamente municipalista (gráfico 7).

Gráfico 7 – Eleições mais importantes



Fonte: Arretche, Schlegel e Ferrari (2014)

Perguntas: “Para você, pessoalmente, qual a importância de votar em cada uma das seguintes eleições? Para prefeito/para vereador/para governador/para deputado estadual/para presidente/para senador/para deputado federal?”. “E qual dessas eleições é a mais importante em 1º lugar?”

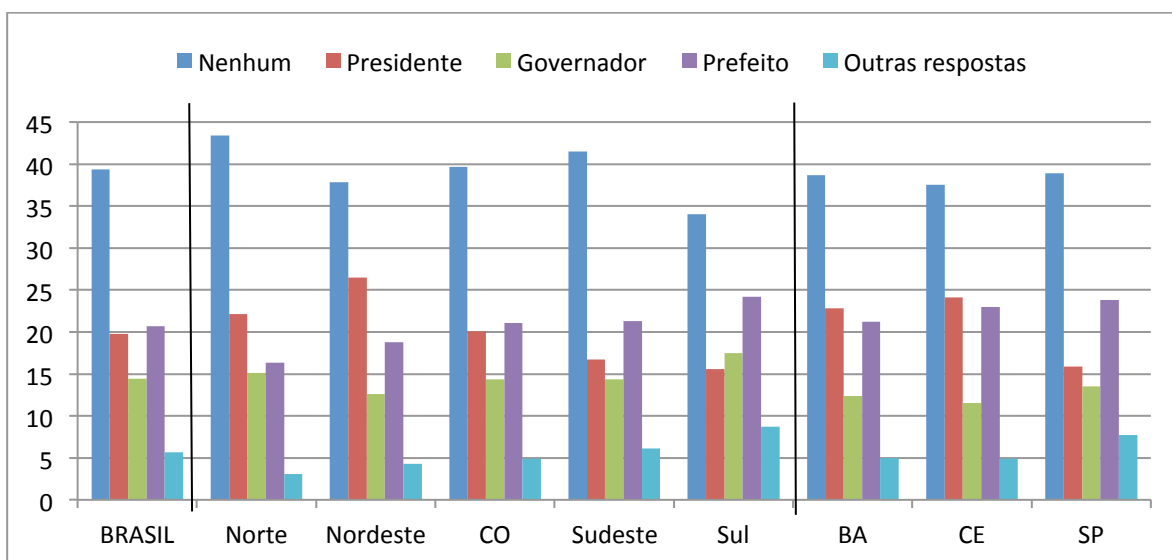
A escolha para os cargos do Legislativo conta bem menos, na opinião dos entrevistados. As eleições para deputado federal são as mais importantes para apenas 2,1% e todos os demais postos tiveram percentuais menores: 1,6% para vereador, 1,5% para deputado estadual e 1,1% para senador.

A nosso juízo, estes dados expressam a percepção sobre a forma como a federação funciona concretamente hoje. Uma grande maioria de entrevistados considera que o presidente e os prefeitos -- qual seja, a União e os municípios -- detêm a autoridade para

tomar decisões sobre as questões que mais afetam as suas vidas. Disto decorre que as eleições para presidente e prefeito são consideradas eleições mais importantes do que as eleições para governador.

Embora percebam que esta é a distribuição efetiva da autoridade sobre as políticas que afetam as suas vidas, os entrevistados poderiam estar, contudo, descontentes com ela. Tal como muitos analistas da cena política brasileira atual, poderiam considerar importante que os governadores tivessem mais autoridade. Assim, os entrevistados foram questionados sobre seu ideal de federação. Foram estimulados a apontar que autoridades deveriam ter seu poder aumentado em relação ao atual. As respostas estão apresentadas no gráfico 8.

Gráfico 8 – Quem deveria ter mais poder



Fonte: Arretche, Schlegel e Ferrari (2014)

A pergunta do questionário: “Pensando na prefeitura da sua cidade, no governo do seu Estado e no governo federal, na sua opinião algum desses governos deveria ter mais poder do que tem hoje em dia? O prefeito/a prefeitura/O governador/governo do Estado/O presidente/governo federal/Nenhum deveria ter mais poder/ Todos deveriam ter mais poder

A maior proporção (nada menos do que 39,4%) afirmou que nenhum dos níveis de Executivo deveriam ter seus poderes ampliados (gráfico 8). Preferem, portanto, *o status quo*. Entre os que defenderam mudanças, há virtual empate dos que querem mais poder para o presidente (19,8%) com os que dariam mais poder aos prefeitos (20,7%). Também aqui os governadores ficaram para trás, com 14,4% das menções.

As respostas por região revelam Norte e Nordeste com inclinação mais centralizadora. Em ambas as regiões a opção por ampliar as atribuições de “nenhum” nível de poder teve maior proporção de menções, porém em ambas o presidente apareceu isolado em 2º lugar. No outro extremo, em favor de maior municipalização, está o Sul: entre os que almejam mudanças, o prefeito é apontado como a autoridade que deve ganhar poder por quase um quarto dos entrevistados (24,2%); o governador (com 17,5%) e o presidente (15,6%) aparecem em seguida. Também no Sudeste é maior a proporção de pessoas que elevaria o poder do prefeito, em comparação com o presidente e os governadores.

Paulistas e sulistas aparecem em sintonia nesse quesito. O Estado de São Paulo revelou preferências que destoam do panorama nacional e dos demais Estados selecionados para amostragem especial. Como em todos os estratos analisados, é maior a proporção de pessoas que não quer aumento de poder para nenhuma autoridade. Porém, havendo alteração, o prefeito é mais indicado para ganhar poder (com 23,8% das respostas) do que o governador (13,5%) e o presidente (15,9%).

Portanto, ainda que a maioria dos entrevistados revela preferência pelo *status quo*, entre os entrevistados que poderiam ser qualificados de “reformadores”, os governadores não foram mencionados como a autoridade preferida para ganhar poder em nenhum dos estratos da amostra. Não parece, portanto, haver suporte entre os entrevistados para aumentar o poder dos governadores na federação brasileira.

No balanço, os resultados revelam uma fotografia clara da federação. O governo central é visto como detentor de maior autoridade por parte de nossos entrevistados, dada a percepção sobre a grande relevância de suas decisões. Turbinados pelas regras constitucionais de 1988, que elevaram proporcionalmente suas receitas disponíveis e seu status na federação, os municípios aparecem em segundo lugar na percepção dos entrevistados como o nível de governo em que decisões mais importantes são tomadas. Os governadores, por sua vez, longe de ocuparem o lugar de “barões da federação” que já lhes foi atribuído, são vistos como a autoridade menos importante, quando considerada sua importância relativa quanto às decisões que tomam. Mais que isto, não parece haver grande descontentamento com esta distribuição de autoridade na percepção de nossos entrevistados.

4. Considerações Finais

Os resultados encontrados em nossa análise são apenas aparentemente paradoxais. Na verdade, revelam distintas dimensões de um mesmo fenômeno, que diz respeito à posição relativa dos estados nas uniões políticas.

Se comparados com os direitos constitucionais em outras uniões políticas, os estados brasileiros parecem ser "frágeis", isto é, ter menos direitos políticos para decidir sobre suas próprias políticas *apenas quando comparados às federações clássicas*, aquelas entendidas como federações duais ou competitivas. Estas federações (Estados Unidos, Canadá e Suíça), contudo, parecem ser uma minoria entre os países do mundo desenvolvido. Por outro lado, quando comparado às federações dos países avançados que formaram uma união mais tardiamente, que limitaram o auto-governo dos governos regionais mas os dotaram de autoridade para defender suas prerrogativas nas arenas decisórias centrais (Senado e comissões intergovernamentais) -- qual seja, as federações cooperativas, tais como Alemanha e Áustria --, os estados brasileiros revelaram ser mais "frágeis", pois contam com menos recursos institucionais para afetar as decisões nacionais que afetam seus próprios interesses. Assim, os estados brasileiros têm sua autoridade limitada simultaneamente para tomar decisões sobre suas próprias políticas e para afetar as decisões tomadas nas arenas decisórias centrais.

Portanto, a nosso juízo, o fato de que o RAI capta duas distintas dimensões de autoridade -- *self-rule* e *shared-rule* -- permite entender porque os estados brasileiros têm apresentado crescente fragilidade no plano fiscal. Nosso entendimento é que esta fragilidade é derivada dos limitados recursos com que contam os governadores para afetar as decisões tomadas no plano federal em matérias que afetam suas próprias receitas. Matérias submetidas ao Congresso para reduzir a receita dos estados não têm encontrado dificuldades para aprovação porque os governadores têm limitadas oportunidades institucionais para vetá-las.

Entretanto, quando comparados aos países latino-americanos e asiáticos de nível de desenvolvimento econômico semelhante ao do Brasil, os estados brasileiros parecem ser de fato "barões da federação", posto que constam entre os países com maior autoridade regional. Mesmo considerando que a trajetória recente indique incremento sistemático da autoridade dos governos intermediários nestas uniões políticas, as federações latino-

americanos apresentam autoridade superior àquela obtida pelos governos regionais nos estados unitários latino-americanos e nos países asiáticos. Sabemos, contudo, que esta autoridade dos estados brasileiros se refere basicamente à dimensão de auto-governo, dizendo pouco sobre sua capacidade para defender suas prerrogativas nas arenas decisórias centrais.

Quando observamos a trajetória dos direitos constitucionais dos estados na história brasileira, parece difícil sustentar que a perda de autoridade dos estados na federação brasileira seja um fenômeno recente. Sua fragilização não parece ser resultado do sucesso das medidas de estabilização macroeconômica adotadas no governo Fernando Henrique, que teria alterado a distribuição de autoridade política na federação em favor da União (Abrucio e Costa, 1999). Alternativamente, esta fragilização fiscal, que se fez acompanhar do fechamento dos bancos estaduais, é ela mesma resultado das competências legislativas da União, da dificuldade dos governadores para vetar matérias que afetem negativamente suas receitas nas arenas decisórias, decisões estas que foram uma decisão deliberada dos constituintes em 1987-88, o que indica que a fragilização política dos estados brasileiros antecede o fenômeno da re-centralização fiscal (Arretche, 2009, 2012).

Mais que isto, se esta fragilidade existe, ela antecede o regime democrático de 1988. Na verdade, a redemocratização implicou a progressiva recuperação dos direitos políticos dos estados, tal como instituídos pelo regime democrático de 1946. Na verdade, a Constituição de 1988 repete as prerrogativas dos estados na Constituição de 1946. Assim, se fragilidade existe, ela data de 1946!

Se observados pela percepção dos cidadãos -- admitindo que nossa amostra de entrevistados seja representativa --, os estados brasileiros são percebidos como menos importantes do que a União e os municípios. O presidente e o governo federal são vistos como os atores mais relevantes da federação, em linha com os recursos de poder que a Constituição atribuiu ao poder central. No entanto, não são os governadores ou os governos estaduais que aparecem em segundo lugar na percepção dos cidadãos; prefeitos e prefeituras são considerados mais importantes do que as autoridades da esfera intermediária da federação. Além disto, os entrevistados mostraram satisfação considerável com o desenho atual, não havendo portanto suporte político para uma mudança em direção ao empoderamento dos estados na federação brasileira.

A nosso juízo, este achado merece reflexão cuidadosa, aqui formulada em termos de hipótese. Se os entrevistados consideram que os governos municipais são mais relevantes para suas vidas que os estados, isto provavelmente reflete o fato de que são os municípios que, a partir dos anos 90, passaram a ser responsáveis pelas principais serviços que afetam a vida cotidiana dos cidadãos: saúde básica, educação básica, limpeza urbana, desenvolvimento urbano, transporte público, etc. Se a "burocracia do nível de rua" representa o estado para os cidadãos (Lipsky, 1980), a percepção dos cidadãos sobre o papel relativo dos municípios vis-a-vis os estados parece refletir o fato de que os primeiros aumentaram muito seu espaço na federação nas últimas décadas, ao passo que, como nossos indicados indicam, os estados permaneceram onde estavam.

Adicionalmente, o fato de que os municípios tenham adquirido o status de membros autônomos da federação significa, na prática, que o Brasil abandonou um dos traços mais característicos das federações, que consiste no fato de que os municípios são criaturas dos estados. Formulada como uma condição para a existência de uma democracia de fato no Brasil (Leal, 1949), a autonomia dos municípios em relação aos estados parece ter tido consequências mais profundas do que sua presença na provisão de serviços públicos. Significa que os municípios passaram a disputar com os estados a distribuição dos recursos arrecadados pelo governo central, ao mesmo tempo que contam com recursos para afetar as decisões no Congresso Nacional. Se esta hipótese é verdadeira, ela certamente não teve sua origem no período recente, mas vem sendo construída de longa data.

5. Referências

- ABRUCIO, F. L. (1998). *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo, Hucitec.
- ABRUCIO, Fernando L. e COSTA, Valeriano Mendes F. (1999), *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.
- ARRETCHE, Marta (2005). "Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira", in: *Revista de Sociologia e Política*, no. 24: 69-86.
- ARRETCHE, Marta (2009). "Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995", *Dados*, 52(2): 377-423.
- ARRETCHE, Marta (2010). "Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?", *Dados*, 53 (3): 587-620.
- ARRETCHE, Marta (2012). *Democracia, Federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz.
- ARRETCHE, Marta (2013). "Quando instituições federativas fortalecem o governo central?", *Novos Estudos CEBRAP*, 95: 38-57.
- ARRETCHE, Marta; SCHLEGEL, Rogerio; Ferrari, Diogo (2014). *The Territorial Division of Power: A survey on Brazil*. Paper to be presented at the 2014 IPSA meeting.
- LEAL, Victor Nunes (1978) *Coronelismo, enxada e voto*. [1949] São Paulo, Ed. Alfa-Omega. 4ª edição.
- LIPSKY, Michael (1980). *Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel Sage Foundation.
- MAINWARING, Scott. (1997), "Presidentialism in Brazil: the impact of strong constitutional powers, weak partisan powers, and robust federalism", in S. Mainwaring e M. S. Shugart, (eds). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis (ed.) (2005). *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OSTERKATZ, Sandra Chapman; NIEDZWIECKI, Sara; MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbet (2012). *Regional authority in latin america: an analysis of 27 countries (1950-2010)*. Paper prepared for the American Political Science Association Meeting, New Orleans, 2012
- REZENDE, Fernando (org.) (2013). *O Federalismo Brasileiro em seu Labirinto*. Rio de Janeiro: FGV.
- SAMUELS, David and Scott MAINWARING (2004). "Strong Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil". In Gibson, Edward L. (org.). *Federalism and Democracy in Latin America*, 85-130. Baltimore/Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Shair-Rosenfield, Sarah; Kenan Jr., W.R.; Marks, Gary (2012). *Regional Authority in Indonesia, Malaysia, the Philippines, South Korea and Thailand from 1950 to 2010*. Paper presented to the 2012 Annual Meeting of the American Political Science Association.

- SCHLEGEL, R. (2013) A centralização decisória na Federação Brasileira do século XX. In: XXVII Simpósio Nacional de História, 2013, Natal. Anais Anpuh - Simpósio 2013. São Paulo: Associação Nacional de História.
- 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.
- SANTOS, Fabiano (org.) (2011). *O poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.
- TOMIO, Fabricio e RICCI, Paolo (2012). "O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais, *Revista de Sociologia e Política*, vol.20, n.4.

Anexo

1. Critérios para os quesitos do Regional Authority Index

- Quesitos de self-rule

Tabela 1 – Critérios para profundidade institucional

0	Sem estrutura administrativa geral no nível regional
1	Estrutura administrativa geral desconcentrada
2	Estrutura administrativa geral não desconcentrada, sujeita a veto do governo central
3	Estrutura administrativa geral não desconcentrada, <u>não</u> sujeita a veto do governo central

Tabela 2 – Critérios para amplitude de políticas

0	O governo regional não tem competência para decidir sobre políticas econômicas, culturais e educacionais ou sociais.
1	O governo regional tem competência para decidir em <i>uma</i> das três áreas de políticas (econômicas, culturais e educacionais ou sociais)
2	O governo regional tem competência para decidir sobre ao menos duas das três áreas de política (econômicas, culturais e educacionais ou sociais)
3	O governo regional atende aos critérios para os <i>2 pontos</i> e ainda possui <i>ao menos 2</i> dos seguintes: . poderes residuais . força policial regional . autoridade sobre seu próprio desenho institucional . autoridade sobre o governo local
4	O governo regional atende os critérios para os <i>3 pontos</i> e ainda tem autoridade sobre imigração e cidadania

Tabela 3 – Critérios para autonomia tributária

0	O governo central define a base e a alíquota de todos os tributos regionais
1	O governo regional define a alíquota de tributos secundários
2	O governo regional define a base e a alíquota de tributos secundários
3	O governo regional define a alíquota de ao menos um tributo principal: de renda, corporativo, sobre valor agregado, sobre operações comerciais
4	O governo regional define a base e a alíquota de ao menos um tributo principal: de renda, corporativo, sobre valor agregado, sobre operações comerciais

Tabela 4 – Critérios para representação

Câmaras

0	A região não tem câmara regional
1	A região tem uma câmara regional eleita indiretamente
2	A região tem uma câmara regional eleita diretamente
Executivo	
0	O Executivo regional é indicado pelo governo central
1	O Executivo misto é indicado pelo governo central e pela câmara regional
2	O Executivo regional é indicado pela câmara regional ou eleito diretamente

- Quesitos de shared-rule

Tabela 5 – Critérios para participação no processo legislativo

0,5 é adicionado para cada uma das características seguintes; escore agregado vai de 0 a 2	
•	Região é a unidade de representação em uma câmara legislativa – ou seja, a distribuição da representação é determinada pelos pesos regionais mais do que pelo princípio “um cidadão, um voto” no país inteiro
•	Governos regionais designam representantes em uma câmara legislativa
•	Regiões detêm representação majoritária em uma câmara legislativa ^a
•	Uma câmara legislativa com representação regional tem autoridade legislativa extensiva – ou seja, ela pode vetar legislação ordinária ou pode ser superada apenas por uma supermaioria na outra câmara ^a

Nota: ^a Avaliada se ao menos uma das duas primeiras condições é satisfeita

Tabela 6 – Critérios para controle do Executivo

0	Não há encontros regulares entre o governo central e os governos regionais para negociar políticas
1	Há encontros regulares entre o governo central e os governos regionais sem caráter legalmente impositivo
2	Há encontros regulares entre o governo central e os governos regionais com deliberações de caráter impositivo

Tabela 7 – Critérios para controle fiscal

0	Governos regionais ou seus representantes na câmara legislativa não são consultados sobre a distribuição dos tributos arrecadados
1	Governos regionais ou representantes dos governos regionais na câmara legislativa negociam a distribuição dos tributos arrecadados, mas não têm poder de veto

2	Governos regionais ou seus representantes na câmara legislativa têm poder de veto sobre a distribuição dos tributos arrecadados
---	---

Tabela 8 – Critérios para reforma constitucional

0	O governo central e/ou o eleitorado nacional pode unilateralmente mudar a Constituição
1	Uma câmara legislativa baseada no princípio da representação regional deve aprovar a mudança constitucional; ou a mudança constitucional exige um referendo baseado no princípio da representação regional igualitária (por exemplo, aprovação por maioria de regiões)
2	Governos regionais são uma maioria diretamente representada em uma câmara legislativa que pode tomar uma ou mais das seguintes medidas: <ul style="list-style-type: none"> • adiar reforma constitucional • introduzir emendas • elevar o quórum na outra câmara • exigir segunda votação na outra câmara • exigir referendo popular
3	Maioria de governos regionais pode vetar reformas constitucionais

2. Pontuação para elaboração do Gráfico 5 - Trajetória do RAI no Brasil

	Prof insti t	Am p pol	Auton fiscal	Rep	<i>A U T O G O V</i>	PPL	Contr Exec	C o n t r f i s c a l	Ref cons t	<i>GO V CO M</i>	<i>TOTA L</i>
1946-64	3	3	3	4	13	1,5	0	0	1	2,5	15,5
1964-65	2	3	3	4	12	1,5	0	0	0	1,5	13,5
1966-68	2	3	3	3	11	1,5	0	0	0	1,5	12,5
1969-78	2	3	3	0	8	1,5	0	0	0	1,5	9,5
1979-82	2	3	3	3	11	1,5	0	0	0	1,5	12,5
1983-88	3	3	3	4	13	1,5	0	0	1	3,5	16,5
Pós-88	3	3	3	4	13	1,5	1	0	1	3,5	16,5