

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988:

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS TRIBUTÁRIOS

Heládio José de Campos, Leme

Este exemplar corresponde à redação final da dissertação defendida e aprovada pela comissão julgadora em 30/04/92

Dissertação de Mestrado em Ciência Política apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - IFCH da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação da Profa. Dra. Argelina Maria Cheibub Figueiredo

Out. F. Mendes

Campinas, março de 1992.

30 4216-299
L543f

UNICAMP

AGRADECIMENTOS

Aos professores, colegas e funcionários do IFCH, onde aprendi a olhar a paisagem - árvores e floresta - nesta viagem singular pelo conhecimento.

Aos amigos do Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional do Instituto de Economia, em cujo convívio profissional e afetivo fui aprendiz no manejo das ferramentas de trabalho e onde esta dissertação foi gestada, em pesquisa sob a coordenação do Prof. Natermes Teixeira.

A turma do D2 do Instituto de Economia, onde descobri amizades fundamentais, em especial a Beth Barros, pela hospitalidade e inestimável ajuda nas andanças pelos corredores do Congresso Nacional.

Aos funcionários da Biblioteca e da Gráfica da Câmara Federal, tão gentis e solícitos no atendimento.

Ao Prof. José Roberto R. Afonso, a quem sou grato pela rica e esclarecedora entrevista.

Ao CNPq, cuja bolsa de estudos tornou possível minha participação no programa de mestrado do IFCH.

Aos amigos incondicionais: Gustavo Zimmermann, a quem devo o sopro inicial, a leitura atenta e sugestões valiosas; Paulo e Cláudio, pelas intermináveis conversas madrugadas adentro; Lena, pela generosidade e fonte de estímulo; Raquel, pelo afeto e solidariedade, e Juarez, pelo valor humano e respaldo emocional nas aflições do percurso.

A Prof^a. Argelina Maria Cheibub Figueiredo, cuja contribuição foi fundamental para este trabalho, minha gratidão pelo estímulo acadêmico e pela orientação enriquecedora. Mesmo assoberbada de trabalho, foi sempre disponível e atenciosa.

Finalmente, a Adir, que compartilhou todas as etapas deste trabalho, pela ajuda paciente e imprescindível.

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	1
INTRODUÇÃO	3
CAP. 1 - A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO E O CASO BRASILEIRO	15
1.1 - O "Modelo" Federativo	15
1.2 - Transformações e Dilemas do Federalismo Contemporâneo...	22
1.3 - A Realidade Brasileira: Condicionantes Histórico- -Estruturais	26
CAP. 2 - O FEDERALISMO NA AGENDA POLITICA:	
CONSTITUINTE E TRANSIÇÃO	40
2.1 - Transição, Democratização, Descentralização	40
2.2 - A Assembléia Nacional Constituinte:	
Condicionantes Politicos	51
CAP. 3 - A CONSTITUIÇÃO DE 1988: PRINCÍPIOS FEDERATIVOS,	
REPRESENTAÇÃO POLITICA E QUESTÃO TRIBUTARIA	57
3.1 - O Desenho Federativo	62
3.1.1 - A Representação na Câmara Federal	63
3.1.2 - Princípios Federativos e Distribuição de Competências	66
3.1.3 - O Sistema Tributário	72

CAP. 4 - O PROCESSO DECISÓRIO NA CONSTITUINTE:

REPRESENTAÇÃO POLITICA E A QUESTAO TRIBUTARIA	83
4.1 - ANC: Composição Partidária, Perfil Ideológico e Distribuição Regional	86
4.2 - A Dinâmica dos Trabalhos Constituintes	97
4.3 - O Processo de Definição da Representação Política ...	118
4.4 - A Definição do Poder Tributário e da Distribuição de Recursos	143
CONSIDERAÇÕES FINAIS	183
BIBLIOGRAFIA	194

APRESENTAÇÃO

Esta dissertação tem por finalidade analisar o processo decisório na Assembléia Nacional Constituinte de 1987-88, naqueles aspectos do federalismo relativos à: 1) representação dos Estados na Câmara Federal e 2) distribuição dos recursos tributários entre as unidades federativas.

Buscou-se acompanhar o desenrolar dos trabalhos da ANC, de modo a captar a dinâmica do processo decisório nas diversas etapas de elaboração do texto constitucional, desde a fase inicial das Sub-Comissões até as votações finais em plenário.

A análise procurou retratar o momento político no qual se inscreveu a convocação da Constituinte, os constrangimentos decorrentes do próprio caráter da transição brasileira e a articulação de interesses que se conformaram durante o curso dos trabalhos - ressaltando o peso dos interesses regionais, que prevaleceram sobre as distinções partidárias e ideológicas e foram decisivos no traçado do federalismo.

O trabalho compõe-se de uma introdução e quatro capítulos. Na introdução, além de apresentar os objetivos e procedimentos adotados na investigação, procurou-se situar a emergência do problema federativo, que aflorou com força no período que antecedeu a Constituinte, subjacente às propostas descentralizadoras.

O capítulo primeiro aborda de forma sumária o modelo federativo, as transformações recentes nele operadas e as especificidades do federalismo brasileiro, determinadas pelos condicionantes histórico-estruturais da nossa formação social.

O capítulo segundo procura contextualizar a Assembleia Nacional Constituinte - ANC - no processo de transição política, para melhor compreender a extensão de seu poder e os limites à sua atuação.

No capítulo terceiro procede-se a uma análise do "produto final" - a nova Constituição promulgada - com destaque para os dispositivos referentes à organização federativa.

Finalmente, no capítulo quarto, é apresentada a composição partidária, o perfil ideológico e a distribuição regional dos constituintes, seguindo-se o exame da dinâmica dos trabalhos constitucionais. A partir desses elementos, pôde-se proceder à análise do processo decisório nas diferentes etapas da ANC, ponto central da dissertação. Nela procurou-se captar as motivações e os interesses norteadores da ação dos atores-constituintes na definição das disposições constitucionais federativas relacionadas à representação política, de um lado, e à distribuição de recursos e ao poder tributário, de outro.

INTRODUÇÃO

O processo de elaboração da nova Constituição brasileira foi antecedido por um intenso debate, que adquiriu fôros nacionais, sobre um tema que acabou por se transformar em notória bandeira política e se projetou como uma questão estreitamente relacionada com o processo de democratização: o problema da descentralização.

Esse fenômeno, na realidade, significou a volta da controversa questão do federalismo como "língua política", recoberta pelo discurso descentralizador.

Dois fatores conjunturais, de natureza política e econômica, explicam o vigor com que o tema irrompeu: 1) as especificidades do processo de transição brasileira, acentuadamente conservadora e marcada pela continuidade de práticas passadas, notadamente a centralização das instâncias decisórias, e 2) a severidade da crise econômica, que teve como ponto nodal a falência do padrão de financiamento do Estado.

Numa conjuntura com esse grau de dramaticidade, o discurso descentralizador condensava, de um lado, o *forte sentimento reativo à centralização autoritária*, acumulado ao longo do período militar, e, de outro, dava curso às inúmeras demandas *por mais recursos às esferas de governo sub-nacionais*, em precária situação financeira e incapazes de responder aos

crecentes problemas sociais que o processo de urbanização engendrava e a crise exacerbava.

De fácil apelo, a descentralização, enquanto proposta genérica, era acolhida por praticamente todas as forças do universo político, não se lhe registrando uma oposição de maior envergadura. Dado seu grau de abrangência, abarcava tanto as reivindicações dos defensores da recuperação financeira dos Estados e Municípios, como as demandas por maior participação política dos setores excluídos do processo decisório durante o período autoritário. Era também da conveniência de grupos de interesses representados na cena política, posto que o esgotamento financeiro do Estado central levava certos grupos empresariais a deslocar a busca de privilégios, do plano federal para o regional e setorial.

Ou seja, o discurso descentralizador enfeixava demandas distintas: por democratização e participação, por desconcentração de recursos e por favorecimentos fiscais e cartoriais. Dessa forma se explica a adesão decidida de governadores, prefeitos, vereadores, e da ampla maioria dos deputados, tradicionais portadores, no Congresso, das reivindicações locais, regionais e dos interesses setoriais.

Por essas razões, a proposta descentralizadora chegou à ANC na condição de forte prioridade na pauta dos constituintes. Na verdade, nela estava embutida a discussão de pontos fundamentais do federalismo, como o fortalecimento político e econômico das unidades federadas que o próprio contexto de transição e de dificuldades econômicas contribuía para enfatizar.

Embora se manifeste mais fortemente nos momentos de crise política e retração da atividade econômica (e consequente queda da receita pública), a questão do federalismo é recorrente em nossa história política. Basta examinar a história republicana para constatar os períodos de centralização/descentralização que nela se sucedem, os conflitos regionais e os vícios na representação política no legislativo federal, entre outros problemas federativos importantes.

A questão do federalismo, portanto, tem grande relevância e está a merecer estudos em profundidade, sobretudo nos momentos de saída do autoritarismo, quando se redefinem as relações entre as esferas de poder através de um processo constituinte.

Mas a amplitude do tema torna impossível tratá-lo em toda a sua extensão nos limites deste trabalho. Assim, mesmo tendo em conta o inevitável prejuízo que essa decisão implica, optou-se por circunscrever a análise ao processo constituinte de 1988, nele focalizando dois aspectos considerados pilares do federalismo: o aspecto político, da representação da população dos Estados na Câmara Federal, e o aspecto econômico, relativo à autonomia tributária e à distribuição de recursos entre as unidades federadas.

A escolha desses dois pontos decorre de sua fundamental importância em qualquer organização federativa: essa forma de organização do Estado supõe a autonomia política e financeira, sobre seus próprios territórios, de unidades federadas que coexistem dentro de um Estado nacional soberano. E a necessidade de preservação da integridade do Estado central é que confere

os limites à autonomia das unidades federadas, estando, prerrogativas e limites, obrigatoriamente consagrados em um grande pacto nacional - a constituição.

E através da autonomia financeira, constitucionalmente assegurada às unidades da federação via competência tributária, que se garante o suprimento de recursos necessários ao exercício de suas autonomias governativas. Por outro lado, é através da representação política da população dos Estados na esfera federal - também prescrita constitucionalmente - que se assegura a participação da população nas decisões do Estado nacional; ou seja, esse é o meio pelo qual os indivíduos se relacionam com o Estado central, independentemente de sua territorialidade.

A representação política está no âmago da questão democrática, pois permite concretizar o exercício da soberania popular. Ao mesmo tempo ela é fundamental para o sistema federativo, uma vez que se constitui no elo de ligação entre as esferas de poder.

As propostas descentralizadoras na Constituinte de 1988, do ponto de vista político, convergiam genericamente para uma maior desconcentração do poder central, o que correspondia às demandas por maior democratização, e, por extensão, tinha grande aderência com o federalismo, que é descentralizado por natureza. Entretanto, a correção do grave problema existente na legislação brasileira, da sub-representação política de alguns Estados e da super-representação de outros, foi parcamente contemplada nessas propostas, muito embora essa distorção ferisse

o conceito pilar da democracia liberal - um homem, um voto - e a própria base de funcionamento do federalismo.

Em termos econômicos, da ótica da repartição dos recursos públicos entre as instâncias federativas, o teor das propostas descentralizadoras ficou preponderantemente circunscrito ao genérico "maiores transferências de recursos da União para Estados e Municípios", pouco contemplando o fortalecimento do poder exatório das esferas sub-nacionais e menos ainda as consequências acarretadas à União pelas perdas de vultosos recursos.

Não se trata de negar a necessidade do sistema de transferências de recursos e seu relevante papel na redistribuição inter-regional da renda, sobretudo em um país como o Brasil, cujo modelo de desenvolvimento gerou a concentração das atividades econômicas e sociais em alguns Estados e manteve imensas desigualdades regionais. Deve ser ressaltado, porém, que não se resolvem os desequilíbrios regionais exclusivamente através da mera transferência de recursos fiscais, nem por meio de restrições ao poder tributário dos Estados economicamente mais desenvolvidos, ao contrário do que o discurso regionalista na maioria das vezes postula.

O enfrentamento dos profundos desequilíbrios regionais coloca dilemas cruciais à atuação pública. Exige um planejamento nacional de cunho democrático que equacione as complexas variáveis envolvidas na problemática de um desenvolvimento mais equilibrado (políticas consistentes de industrialização, modernização, enfrentamento da questão fundiária, etc.), de modo

a contemplar as prioridades regionais, e cuja implementação tenha em mira a superação das forças políticas e econômicas beneficiárias do atraso.

Condição vital para promover esse desenvolvimento é preservar os recursos do Estado central, garantindo a capacidade de investimento público. Dadas as características da economia brasileira, e a despeito do discurso liberal, o investimento público tem um papel de enorme importância como balizador do processo de crescimento econômico. Mas sua manutenção requeria profundas reformas nas áreas fiscal e tributária, especialmente num momento em que a crise fiscal esgotara a capacidade de financiamento do setor público. Para esse esgotamento colaborou, em boa parte, a própria estrutura do sistema tributário nacional: funcional nas fases ascendentes dos ciclos econômicos e potencializador de crises nas fases descendentes.

A evidência da crise fiscal, contudo, não foi suficiente para transformá-la em objeto de maior atenção por parte dos constituintes, preocupados que estavam em extrair mais recursos da União e envolvidos na intensa articulação regional de que foi palco a Constituinte. Por essas mesmas razões, também foram pouco levadas em conta as necessidades de redefinição das funções do Estado e de cada uma das esferas governamentais.

A questão regional, portanto, polarizou os trabalhos constituintes e contribuiu para obscurecer o tratamento de problemas fundamentais da organização do Estado brasileiro. O regionalismo, um conceito eminentemente político, deve ser entendido, segundo Castro, "como a mobilização política de grupos

dominantes numa região, em defesa de interesses específicos, frente a outros grupos dominantes de outras regiões ou ao próprio Estado". Lembra ainda a autora que "a mobilização política em torno de questões regionais particulares não são percebidas igualmente por todos os segmentos sociais dentro da região"⁽¹⁾. No caso específico aqui tratado, o discurso que recobria essa mobilização, pautado na "redução das desigualdades regionais", serviu para tornar coesas as bancadas regionais - e, dentro delas, inclusive os partidos mais à esquerda - embora os beneficiários das iniciativas redistributivas, tal como tradicionalmente foram implementadas, tenham sido sempre os setores dominantes das regiões menos desenvolvidas, sem maiores efeitos na redução das disparidades intra-regionais, como muitos estudos já demonstraram⁽²⁾.

Assim, fruto principalmente do prevalecimento de um regionalismo exacerbado e voltado para o curto prazo, resultou um texto no qual são frágeis as bases do federalismo: do ponto de vista político, por manter distorcidos os critérios de representação populacional dos Estados na Câmara Federal; do ponto de vista econômico, por restringir a descentralização econômico-financeira a uma generosa distribuição de recursos do Estado central em favor das esferas inferiores sem a correspondente distribuição de atribuições.

(1) CASTRO, Iná Elias de - "Política e território: evidências da prática regionalista no Brasil" in *Revista Dados*, vol. 32, nº 3, 1989, p. 392.

(2) Ver, por exemplo, AFFONSO, Rui de Brito Alvares, "Federalismo tributário e crise econômica - Brasil 1975-1985", Campinas, IE-Unicamp, Dissertação de Mestrado, 1988.

Na verdade, a distribuição dos recursos tributários reduziu-se a uma luta regional, subordinando ideologia e partidos, todos nela empenhados, da esquerda à direita. Já na questão da representação política, os partidos mais consistentes ideologicamente não vocalizaram as propostas regionalistas de manutenção de critérios distorcidos de representação.

A nova Carta suscitou várias críticas sobre o desenho federativo nela traçado. Antes mesmo da conclusão dos trabalhos da ANC alguns analistas haviam alertado para as dificuldades futuras que adviriam da excessiva descentralização de recursos sem a correspondente transferência de encargos, medida que encontrara forte resistência de grande parte dos parlamentares.

Outra crítica levantada ao texto constitucional dizia respeito ao postergamento, para legislação complementar, da definição dos papéis e atribuições de cada esfera de governo nas matérias de atuação conjunta - justamente naquelas onde as competências são partilhadas - de grande importância na dinâmica de um federalismo cooperativo.

Essa falta de definição, somada à expressiva redução de recursos da União sem a correspondente redução de suas atribuições, deu margem a que o governo Sarney promovesse uma atabalhoada transferência de encargos para as esferas inferiores (a chamada "operação desmonte"), e, na atual gestão, permitiu o descompromisso com as políticas sociais e de desenvolvimento. Por sua vez, as esferas estaduais e municipais, sobre as quais principalmente recaem os ônus da urbanização,

passaram a reivindicar maior presença da União, num típico "jogo de empurra".

Em suma, uma vez que da armação constitucional resultou um federalismo de traçado incompleto, a discussão sobre a organização federativa, especialmente no que se refere aos aspectos tributários e às atribuições das esferas de governo, continua sendo uma prioridade da agenda política e terá que ser necessariamente enfrentada na revisão constitucional prevista para 1993. Como afirmam Serra e Afonso,

"ao contrário do que parece, as reformas da Carta Magna de 1988 não encerraram o redesenho do sistema tributário e da Federação brasileira. Isto resultará de um processo relativamente longo, conflitivo e complexo, que exigirá mesmo novas alterações constitucionais, além da legislação complementar e ordinária pertinente".⁽³⁾

Evidentemente, não é através da Constituição que se espera sejam apresentadas todas as soluções para os graves problemas do Estado brasileiro. O que ela estabelece são os princípios normatizadores da vida social, cabendo à legislação ordinária a tradução desses princípios em regulações jurídicas específicas. Em síntese, a Constituição normatiza, não resolve problemas.

Mesmo tendo presente suas limitações, e com a compreensão de que é no campo da política - ou melhor, na capacidade de ação política dos diversos grupos sociais - que reside a garantia da efetividade da norma jurídica, é importante reconhecer o papel fundamental da Constituição em uma sociedade democrática,

(3) SERRA, José e AFONSO, José Roberto R. "As Finanças Públicas Municipais: Trajetórias e Mitos". Campinas, IE-Unicamp, Textos para Discussão nº 3, outubro/91, p. 1.

justamente por ser ela a encarnação da legitimidade. E sua importância é mais evidente em um contexto de transição, quando se reescrevem as regras da organização da vida política, estabelecem-se os mecanismos de controle do arbítrio do Estado e definem-se as atribuições das esferas governamentais.

Mas, exatamente por ser a Constituição uma obra política, de incumbência de uma Assembléia Constituinte, ela é resultado de embates, conflitos, composições e negociações entre as diversas forças políticas nela representadas. Daí que, para conhecer as motivações desse arranjo legal, é preciso desvelar a dinâmica política que se expressa na ação dos seus atores - os constituintes.

Neste trabalho, como já foi exposto, nossa atenção se concentrou nos artigos relativos à representação política e aos institutos tributários que guardam relação direta com o federalismo.

A análise se desenvolveu em duas frentes: no texto constitucional acabado, avaliando as consequências de suas disposições para o traçado federativo; no processo constituinte, acompanhando a trajetória daqueles artigos, identificando os pontos de mudança promovidos em cada instância decisória e buscando explicá-los a partir da própria atuação dos atores; com base nos acordos, articulações, emendas apresentadas, votações específicas e episódios que marcaram o desenrolar dos trabalhos.

Pretendemos mostrar que um dos determinantes da fragilidade do desenho federativo na Constituição de 1988 foi a forte presença do regionalismo na Constituinte, que bloqueou a

possibilidade de um tratamento mais adequado do problema da representação política e impediu que se promovessem as mudanças no sistema tributário que poderiam ter conferido maior autonomia financeira às unidades federadas e ter contemplado as exigências de recomposição do padrão de financiamento do Estado.

A questão da representação distorcida é central nessa discussão, pois foi ela que possibilitou a super-representação na ANC de regiões de menor densidade populacional, o que lhes conferiu inclusive poder de veto nas questões mais conflitivas do arranjo federativo.

Em resumo, nossa hipótese de trabalho pode ser sintetizada em dois pontos conexos: a) a articulação regional imprimiu uma dinâmica na Constituinte que foi responsável pelo desenho constitucional incompleto do federalismo e pela fragilização de suas bases, e b) contribuiu para agravar a crise fiscal do Estado.

As fontes utilizadas para a pesquisa englobaram as publicações editadas pela Assembléia Nacional Constituinte ao longo de suas atividades, contendo as emendas apresentadas, as atas das reuniões das Comissões e Sub-Comissões, os textos dos projetos, substitutivos e pareceres dos relatores e a relação nominal das votações em plenário. Foi também realizada uma pesquisa nas publicações da imprensa, especialmente nos momentos mais delicados dos trabalhos da ANC.

Além disso, foram realizadas entrevistas com constituintes e assessores, buscando identificar os acordos e alianças promovidos à margem dos procedimentos regimentais, que por não serem

documentados são de difícil mapeamento, mas cujo conhecimento é necessário para melhor compreender o processo decisório na definição das disposições constitucionais.

Valemo-nos ainda de análises acadêmicas e avaliações de técnicos e especialistas em matéria constitucional e tributária.

CAPÍTULO 1

A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO E O CASO BRASILEIRO

A variedade de sistemas federalistas existentes e as transformações por que passaram tornam problemática uma conceituação definitiva da organização federativa do Estado. Daí a controvérsia que o tema suscita e as diferentes abordagens que podem ser encontradas na literatura especializada.

No entanto, essa diversidade não impede que sejam identificados pontos comuns que possibilitem um tratamento teórico do problema, de modo a melhor compreender suas características e transformações e assim dispor de elementos para o estudo das singularidades do caso brasileiro. Nessa tarefa tomou-se como referência o caso norte-americano, visto ser o que melhor configura aquilo que se poderia chamar de um "modelo clássico" de federalismo, constituindo-se mesmo em paradigma de análise.

1.1 - O "MODELO" FEDERATIVO

Concebido em oposição às estruturas centralizadoras do Estado unitário, a aceção clássica da forma federativa de organização do Estado supõe a coexistência de Estados autônomos

em um espaço nacional, de tal sorte que se estabeleça um equilíbrio - que é essencialmente conflitivo - entre a instância central e os diversos centros de poder dotados de autonomia governativa. A criação dos Estados Unidos foi o primeiro exemplo histórico de Estados autônomos organizados sobre uma base nacional, numa ordem federativa sustentada por uma constituição que é a expressão do pacto firmado entre seus Estados-membros.

Sua estrutura organizacional permite melhor praticar a "dialética da unidade na pluralidade"⁽¹⁾, isto é, a coexistência entre a unidade da Nação com a autonomia de seus Estados, especialmente em países de grandes dimensões e fortes diferenças regionais, como é o caso dos EUA, neles viabilizando a forma de governo republicana. Bobbio afirma que

"Somente através da união federativa, a república, que durante séculos após o fim da república romana foi considerada uma forma de governo adequada aos pequenos Estados, pôde tornar-se a forma de governo de um grande Estado como os Estados Unidos da América"⁽²⁾.

E no instável equilíbrio entre a esfera central e os Estados federados que se funda a organização federativa do Estado. Segundo Levi, o princípio constitucional no qual ela se baseia supõe

(1) LEVI, Lucio *in* BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, "Dicionário de Política". Brasília, Ed. UNB, 1986, p. 483.

(2) BOBBIO, Norberto - "Estado, Governo, Sociedade". RJ, Ed. Paz e Terra, 1987, p. 103.

"a pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre eles, de modo tal que, ao governo federal, que tem competência sobre o inteiro território da federação, seja conferida uma quantidade mínima de poderes indispensável para garantir a unidade política e econômica, e aos Estados federados, que têm competência cada um sobre seu próprio território, sejam assinalados os demais poderes".(3)

Porém, ao contrário do que afirma Levi, os Estados federados não são soberanos, pois estão subordinados ao Estado nacional, de quem a soberania é uma qualidade exclusiva. Eles são dotados de autonomia, aqui entendida como o poder de cada um dos Estados-membros da Federação de definir seu próprio ordenamento constitucional, dispor de auto-governo, estabelecer as competências de seus poderes executivo, legislativo e judiciário, e exercer a competência residual, isto é, todas as atribuições que a Constituição não torna exclusivas da União, aí incluído o poder exatório próprio, de forma a assegurar seu provimento de recursos.

As atribuições do governo central, estabelecidas constitucionalmente e em conformidade com o ideário liberal, limitar-se-iam à política de relações exteriores e de defesa nacional, ao comércio exterior, à gestão monetária e demais competências no campo da política econômica necessárias para suplantare entraves alfandegários entre os Estados, preservando a unificação do mercado nacional.

Segundo seus defensores, a organização federativa seria mais adequada do que a organização centralizada dos Estados unitários

(3) LEVI, Lucio, op.cit. p. 481.

para contemplar as especificidades locais e regionais de cada formação social. Sua estrutura de governo não se restringiria a um esquema hierárquico de subordinações, no qual os governos dos Estados não passam de esferas administrativas submetidas ao poder central, como geralmente acontece nos Estados unitários; ao contrário, eles exercem um papel efetivo na captação e expressão dos interesses de suas respectivas populações, pois dispõem de autonomia para implementar suas políticas e gerir seus recursos, além de deterem fontes próprias de obtenção de receita.

Outra qualidade conferida ao sistema federativo, derivada da anterior, diz respeito à sua capacidade de favorecer o exercício da democracia. Enquanto o Estado centralizado, por concentrar instituições e poder de decisão em demasia, seria responsável por um fraco enraizamento das práticas democráticas, a organização federativa traria maior dinamização à vida democrática, ao favorecer uma ampliação da participação política, promovendo a aproximação entre os centros de poder e as populações locais e permitindo maior controle e interferência na gestão pública (abstraído no argumento o regime político).

O componente descentralizador dos Estados federativos, portanto, não se restringe apenas a uma derivação do poder administrativo, mas é expressão da autonomia política. Nesse sentido, está na base do federalismo a recusa à centralização, posto que o Estado Federal é por natureza não centralizado. Também é um de seus pressupostos a democracia, pois seus princípios são incompatíveis com regimes autoritários.

Em suma, maior autonomia dos Estados membros, maior capacidade de apreensão das especificidades locais, maior proximidade e maior visibilidade dos centros de poder, com maior controle destes pela sociedade, maior participação e mais democracia: tais são as qualidades frequentemente atribuídas à organização federativa do Estado pelos seus defensores.

É evidente que as virtudes conferidas ao federalismo, por ser este uma forma de organização não centralizada, não são garantia da existência de democracia. Esta, como é sabido, depende de inúmeras outras variáveis, entre as quais a de maior relevo é a natureza do regime político, que deve assegurar efetiva soberania popular, baseada em regras claras de participação e organização.

A discussão sobre a relação do federalismo com a democracia é bastante controversa, alinhando partidários e sólidos argumentos de ambos os lados. Entretanto, ela não será desenvolvida no âmbito deste trabalho, por fugir aos seus objetivos. O que deve ser alçado dessa discussão, como um ponto importante, com razoável grau de consensualidade, é que a forma federativa de organização do Estado e seu atributo descentralizador tornam mais fácil o controle da sociedade sobre o Estado, desde que existam mecanismos efetivos de representação política e estejam assegurados certos pressupostos do jogo democrático.

Nesse sentido, o ordenamento constitucional das nações democráticas organizadas federativamente (EUA, principalmente), contém dispositivos que procuram compatibilizar descentralização

com mecanismos de representação política. Esses dispositivos prevêem a dualidade de níveis de governo - estadual e federal - com as competências respectivas a eles atribuídas, e, no interior da esfera federal, a existência do bicameralismo legislativo, compreendendo uma face "nacional", a Câmara dos Deputados, composta por parlamentares eleitos segundo critérios de representação proporcional da população, e outra face "federal", o Senado, onde os Estados estão representados em condições de igualdade.

Essa estrutura asseguraria tanto a representação política da população de toda a Nação no legislativo federal, via circunscrição estadual, como a participação igualitária das instâncias estaduais na discussão das decisões nacionais, via "Camara dos Estados" - o Senado. Na observação de Lampe:

"a caracterização essencial da federação deriva da adoção de alguns princípios básicos, tais como a distribuição de competências, autonomia e participação (assegurada pelo bicameralismo) das diferentes ordens governamentais na formulação da política nacional".⁽⁴⁾

Já as funções do Executivo Federal seriam desempenhadas por um Presidente da República, responsável por atribuições claramente delimitadas e cujo mecanismo de escolha "associa o

(4) LAMPE, Giselle A. - "Federalismo e Federação Brasileira" in *Revista da Fundação Seade*, vol. 2, nº 1, jan-abr/86, p.64.

povo e os estados, reproduzindo, sob outra forma, a conjugação ocorrida na composição do legislativo"⁽⁵⁾.

Portanto, o modelo de organização federativa do Estado propicia um sistema de frenagem ao excessivo poder do Executivo Federal, tanto no plano horizontal - ao fortalecer o princípio da independência entre Executivo, Legislativo e Judiciário - como no vertical, à medida que atribui aos Estados membros da federação poderes que funcionam como contrapeso ao poder central e, num certo sentido, constituem-se num antidoto ao autoritarismo. Nas palavras de McConnell, "Federalism (...) divided the power of the state and made it less capable of tyranny"⁽⁶⁾.

Parece claro, assim, que pelas atribuições essenciais que a elas competem, o modelo federativo supõe instituições fortes: um legislativo poderoso, pedra angular do sistema de representação e expressão de suas partes federadas, e um judiciário independente, poder garantidor da federação, ao qual cabe assegurar o equilíbrio entre as esferas, interpretando as normas constitucionais.

Mas a consagração do princípio da autonomia só ganha efetividade na medida que os Estados disponham de recursos para provê-la: através do "federalismo fiscal" as unidades da federação são dotadas de competência para tributar e gerar

(5) DALLARI, Dalmo de A. - "O Estado Federal". SP, Ed. Atica, 1986, p. 33. Na eleição presidencial americana, que o autor toma como exemplo, cada Estado-membro elege um certo número de representantes que compõem um colégio eleitoral responsável pela escolha do presidente da República. O número de votos de cada Estado-membro é igual ao número de seus representantes no Senado e na Câmara, proporcional portanto à população.

(6) McCONNELL, Grant - "Private Power and American Democracy". USA, Vintage Books Ed., 1970, p. 97.

receitas, de modo a obter recursos para exercerem autonomamente suas administrações.

Dispor de autonomia e dos meios de provê-la: nesse preceito, já identificado há dois séculos por Hamilton⁽⁷⁾, um dos pais do federalismo americano, estão expressas as bases e impressos os dilemas da experiência federativa.

1.2 - TRANSFORMAÇÕES E DILEMAS DO FEDERALISMO CONTEMPORANEO

Formulada há mais de duzentos anos, a doutrina federativa guardava estreita relação com os postulados do pensamento liberal: a regulação da ordem econômica pelo mercado e a existência de um Estado de reduzidas atribuições.

Passados dois séculos e profundas mudanças no modo de produção capitalista - mudanças que revolucionaram o regime de produção e conformaram uma estrutura monopolista de controle dos mercados que deixou para trás seu *ethos* concorrencial - profundas transformações também se verificaram na estrutura material e político-organizacional do Estado. De uma entidade com limitadas funções, definida como "não econômica" pelo pensamento liberal, o Estado central passou a concentrar inúmeros poderes, à proporção que sua presença foi-se tornando cada vez mais necessária como instância regulatória do processo econômico.

(7) HAMILTON, Alexander - "Os Federalistas". SP, Ed. Abril Cultural, Col. "Os Pensadores", 2ª ed., 1979.

A relação Estado-economia foi-se transformando paulatinamente com a expansão do capital financeiro, dos grandes conglomerados, com a transnacionalização da economia e o acirramento da competição internacional. A política econômica passou a ter presença cada vez mais decisiva no cenário econômico, através das políticas monetária e fiscal, do protecionismo, das políticas anti-cíclicas, etc., enfim, da criação e preservação das condições necessárias à acumulação privada e à reprodução do sistema⁽⁸⁾.

O século XX, sobretudo após a 2ª Guerra Mundial, vê crescer a importância e o papel do Estado como agente fundamental do processo de acumulação em todas as economias industrializadas. Multiplicam-se suas agências e sua burocracia e aumenta a importância do planejamento que, como se sabe, tem como suposto um certo grau de centralização.

Em resumo, ao longo desse período o Estado se complexificou e ampliou suas funções para além da condição de instância legitimadora da dominação, tornando-se também regulador da atividade econômica e agente diretamente envolvido na dinâmica da acumulação. Muito distante, portanto, de ser apenas o responsável pelas atribuições extra-econômicas, como queria o liberalismo.

(8) Segundo Brunhoff, "L'intervention économique de l'Etat a pris la figure de la politique économique, ensemble de mesures discrétionnaires affectant l'économie nationale. Au moyen du budget (politique financière), de la politique monétaire (action sur le crédit et le taux de change), de la politique sociale (réglementation des salaires, mise en place de régimes d'assurance). Non seulement les dépenses de l'Etat ont considérablement augmenté par rapport à la production intérieure brute, mais leur signification a changé." In BRUNHOFF, Suzanne de, "L'heure du Marché - Critique du Libéralisme", Paris, PUF, 1986, p. 19.

Constatar as profundas transformações ocorridas no aparelho estatal significa reconhecer a evidência de uma crescente concentração de poder nas mãos do Estado nacional e, dentro dele, do Poder Executivo, em detrimento dos demais poderes e instâncias sub-nacionais. Ou seja, elas foram responsáveis pelo distanciamento entre a organização do *Estado real* e o modelo clássico de divisão e equilíbrio de poderes pautado em Montesquieu, como foram responsáveis também pelo seu distanciamento do paradigma clássico do federalismo. Na verdade, como sublinha Brown⁽⁹⁾, o federalismo clássico refletia valores históricos que já não mais correspondem à realidade contemporânea.

Em consequência, nos países industrializados que adotaram o federalismo, a organização desse sistema foi sendo redefinida, adequando-se suas estruturas às novas necessidades da dinâmica de gestão do capitalismo, embora não tenham sido promovidas alterações significativas na fórmula constitucional original.

Todas essas mudanças, somadas à simultânea expansão da burocracia federal e à complexificação das inter-relações entre as estruturas político-administrativas nacionais e sub-nacionais, colocaram novos e crescentes desafios ao sistema democrático e à organização federativa. O fato de a União passar a concentrar os impostos mais dinâmicos e de maior poder contributivo, enquanto as esferas sub-nacionais arcaram com o crescimento dos dispêndios decorrentes do avanço da urbanização, foi

(9) BROWN, George D. - "Le Nouveau Fédéralisme: la Question de la Décentralisation aux Etats-Unis" in *Revue Internationale de Droit Comparé*, nº 3, juillet-septembre/1983, p. 507.

colocando a necessidade do aumento das transferências de recursos da esfera federal às instâncias inferiores, diante da insuficiência das bases tributárias locais. Esse foi um processo que se verificou, de modo geral, em todos os países capitalistas, organizados federativamente ou não⁽¹⁰⁾.

Os impactos dessas transformações, ao tempo em que produziram uma reorganização das relações intergovernamentais, levaram à modificação dos antigos conceitos de federalismo que opunham poderes e competências das unidades federadas aos do Estado central. Assim, foi cunhado o conceito de "federalismo cooperativo", em oposição ao chamado "federalismo dual", na tentativa de dar conta das novas realidades, onde as instâncias governamentais atuam em estreita relação e não mais isoladamente.

Mas, apesar das transformações e dos desequilíbrios de poder entre os níveis governamentais e da própria redefinição do conceito de federalismo que as transformações provocaram, as mudanças verificadas nos Estados democráticos federativos foram de grau e não na natureza do sistema, dado que ficaram preservados os princípios básicos de funcionamento do Estado Federativo: o *princípio da autonomia*, pelo qual os Estados-membros mantêm sua estrutura de auto-governo e suas próprias competências, e o *princípio da participação da*

(10) Ver SHARPE, L.J. "The Growth and Descentralisation of the Modern Democratic State" in Goldsmith, M. e Newton, K. - "Centralisation and Descentralisation: Changing patterns of intergovernmental relations in advanced western societies", European Journal of Political Research 16, 1988, pp.365-380, e O'CONNOR, J. "USA: A Crise do Estado Capitalista", RJ, Ed.Paz e Terra, 1977, pp. 214-219.

população das unidades federadas nas decisões do Estado central, via mecanismos de representação.

1.3 - A REALIDADE BRASILEIRA: CONDICIONANTES HISTÓRICO- -ESTRUTURAIS

Nos países de capitalismo retardatário que adotaram o sistema federativo, inúmeras foram as dificuldades e bloqueios ao seu funcionamento. Além dos dilemas gerais, acima referidos, esse sistema teve que conviver com os problemas decorrentes da condição de serem nações onde a industrialização ocorreu tardiamente e onde o Estado desempenhou um papel ainda mais ampliado que nos países desenvolvidos.

Além disso, a vigência do federalismo torna-se mais problemática quando diz respeito a países que não viveram uma efetiva ruptura com o passado oligárquico e cuja história política foi marcada por longos períodos autoritários.

No caso do Brasil, portanto, a compreensão das especificidades de nosso federalismo e do conflito centralização/descentralização a ele subjacente passa, antes de mais nada, pelo reconhecimento dos condicionantes histórico-estruturais que conformaram a sociedade brasileira e que até hoje marcam nossas instituições.

Nessa perspectiva, identificamos quatro condicionantes estruturais básicos:

1 - O passado colonial-escravista, de uma economia primário-exportadora, com todas as suas implicações no plano interno (tipo de organização política e administrativa, burocracia poderosa, patrimonialismo, etc.)(11).

2 - A condição de economia capitalista retardatária(12): contingência histórica de ter sua base industrial implantada já nos marcos do capitalismo monopolista. Desempenhando o papel de promotor do desenvolvimento, criador de infra-estrutura, responsável pelas políticas nacionais, a atuação do Estado foi decisiva para assegurar as pré-condições para a acumulação privada - o que trouxe nítidas implicações no plano político e no arranjo institucional.

3 - A especificidade da história política brasileira, cujo transcurso foi uma sucessão de conciliações e ausência de rupturas, e onde o "peso" do passado, expresso na sobrevivência de oligarquias e setores atrasados, plasma-se com as inovações da modernidade capitalista, de que resulta a heterogeneidade e as profundas desigualdades regionais que marcam a sociedade brasileira.

(11) Cf. FAORO, Raymundo, "Os Donos do Poder", Porto Alegre, Ed. Globo, 1984.

(12) Cf. categoria adotada por J. M. CARDOSO DE MELLO in "Capitalismo Tardio", São Paulo, Ed. Brasiliense, 1982.

4 - A herança autoritária, caracterizada pela vigência de longos anos de governos ditatoriais e pela subsistência de suas sequelas (mesmo nos períodos de maior liberdade política), o que mutilou os mecanismos de representação e promoveu a submissão dos poderes sub-nacionais.

Esses são os fatores principais que dão a singularidade e conformam os traços históricos próprios de nossa formação social. Com maior ou menor grau de importância, marcaram indelévelmente nossa estrutura econômica e nossas instituições políticas, contribuindo para a inconsistência do sistema partidário - um sistema de fraca representatividade, baixa coesão ideológica e pequena capacidade de formulação política⁽¹³⁾.

Para o Estado, o ônus desses condicionantes foi brutal: hipertrofiado sob o peso de inúmeras funções, privatizado pelas elites, "enxertado de patrimonialismo", tendo no clientelismo e fisiologismo sua moeda de legitimação, e, como bem observa Nogueira, "convertido em espaço e instrumento das

(13) Diniz, analisando a dinâmica partidária no Brasil, afirma que: "Historicamente, a formação dos partidos políticos no Brasil obedeceu a uma dinâmica distinta daquela que caracterizou a emergência dos partidos europeus. Enquanto estes refletiam impulsos da sociedade para expressar e canalizar os principais interesses em conflito, no caso brasileiro configurou-se tendência inversa. Criados por iniciativa do governo central, tendo em vista garantir-lhe condições de legitimidade, ou refletindo decisões das elites políticas para acomodar dissidências internas, os partidos brasileiros alternaram-se nos vários sistemas partidários que marcaram as distintas fases da história política do país, sem jamais alcançarem um grau razoável de enraizamento social e de consolidação ao longo do tempo". In DINIZ, Eli - "Crise Política, Eleições e Dinâmica Partidária no Brasil: um Balanço Histórico" in Revista Dados, vol.32, nº 3, 1989, pp. 325/6.

conciliações com o passado e em sucedâneo do empresariado, não pôde se tornar moderno e autenticamente republicano"(14).

Essas características influenciaram decisivamente na forma de organização adotada pelo Estado brasileiro, a federalista. E seu estudo deve tê-las presente, como elementos fundamentais em qualquer analogia com o modelo federalista clássico.

Apontá-las não significa, entretanto, pretender explicar os problemas do presente com base apenas no passado. Mas significa reconhecer que, em uma sociedade com tais características históricas - colonial, escravista, oligárquica e autoritária - mesmo considerada a modernização trazida pela industrialização, que revolucionou sua base produtiva, fortes traços desse passado ainda subsistem.

As "soluções" de compromisso adotadas ao longo da história republicana, para acomodar bases regionais e oligarquias em troca da sustentação do governo central (e da própria governabilidade), aliadas aos prolongados períodos de autoritarismo, resultaram em um frágil equilíbrio federativo.

Em resumo, a discussão sobre o federalismo no Brasil deve necessariamente levar em conta as mudanças verificadas na estrutura do Estado que foram impelidas pela própria evolução do regime de produção capitalista (como visto no item 1.2) e aquelas que são fruto das particularidades históricas de nosso país, onde o "moderno" se superpôs às heranças do passado. Em outras palavras, deve-se considerar que, ao promover o

(14) NOGUEIRA, M. Aurélio, "Reforma Administrativa ou Reforma do Estado?", Revista *Perspectivas*, 12/13, São Paulo, 1989/1990, p. 10.

alargamento das fronteiras da acumulação, o Estado brasileiro possibilitou a abertura e a ocupação de novos espaços econômicos pelos setores mais dinâmicos; mas, em virtude da ausência de rupturas com o passado, a alocação de parte do novo excedente foi utilizada para abrigar os interesses oligárquicos e dar-lhes sustentação.

Essa conciliação produziu uma complexa teia de interesses, cuja ação articulada resultou na "privatização" do setor público e no desenvolvimento de uma aparatosa burocracia, com forte imbricação com o capital privado. Os reflexos no terreno tributário, por exemplo, foram as inúmeras concessões de subsídios, incentivos e isenções fiscais, tanto para os setores emergentes como para os tradicionalistas, o que acabou por tirar a eficácia desses instrumentos de política econômica, reduzidos que foram a instrumentos de promoção do clientelismo.

Por outro lado, a longa vigência do autoritarismo (1930/45 e 1964/84) foi responsável pela mutilação dos mecanismos de representação, desfiguração do legislativo, fragilização da vida partidária com frequente extinção dos partidos estabelecidos e banimento das forças populares organizadas do cenário político. Além disso, colocou a burocracia a salvo do controle da sociedade e reduziu a autonomia dos Estados e Municípios, tornando-os dependentes dos favores do poder central, que, *pari passu* foi concentrando recursos e o controle político da nação.

O exame das constituições brasileiras anteriores, das quais apenas três foram produto de assembleias constituintes (1891, 1934 e 1946), revela que o federalismo brasileiro oscilou entre

períodos de grande centralização de poder e outros de relativa autonomia das esferas sub-nacionais. Ao mesmo tempo, verifica-se uma tendência à centralização e à ampliação dos recursos financeiros sob o controle da esfera federal - refletindo o processo de organização de um Estado que se estrutura como suporte da acumulação industrial - bem como a existência de distorções nos critérios de representação política dos Estados na Câmara Federal. Dada a sua importância para o federalismo, esses dois aspectos merecem comentários mais detalhados.

a) A Representação nas Constituições Republicanas

A representação dos Estados no Legislativo Federal só foi rigorosamente proporcional na primeira Constituição republicana, de 1891. A partir da Constituição de 1934 tornou-se desequilibrada, pois foi estabelecida a proporção de 1 deputado por 150 mil habitantes, até o máximo de 20 deputados; acima desse limite, 1 deputado a cada 250 mil habitantes. Portanto, passaram a ser privilegiados os Estados de menor densidade populacional (e mais atrasados), em detrimento dos mais desenvolvidos, que desde então ficaram sub-representados, o que equivale a dizer que o voto de um eleitor dos Estados mais populosos, e também mais urbanizados e industrializados, passou a ter um valor inferior ao voto de um eleitor das regiões mais despovoadas e com economias menos diversificadas, justamente onde é maior o peso e a influência eleitoral das oligarquias.

Foi ainda mais restritiva a Constituição de 1937, expressão jurídica do Estado Novo, o regime autoritário que redefiniu a relação das oligarquias regionais com o poder central: pelas suas disposições o número de deputados não podia ser inferior a 3 nem superior a 10 por Estado.

Já a Constituição de 1946, apesar de ser elaborada por uma Constituinte no momento de democratização do imediato pós-guerra e sob a hegemonia do ideário liberal, manteve a representação desbalanceada: estabelecia um mínimo de 7 parlamentares por Estado e reproduzia integralmente os critérios de proporcionalidade por faixas populacionais fixados em 1934. Com base nesses critérios, um Estado com três milhões de habitantes teria 20 deputados, enquanto um Estado com seis milhões, o dobro portanto, teria apenas 32 deputados.

A Constituição de 1969 - na qual o número de deputados passou a ser relacionado com o eleitorado e não mais com a população - aprofundava essa desproporção. Ela fixava as seguintes faixas de correspondência: até 100 mil eleitores, 3 deputados; a partir desse número e até 3 milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de 100 mil eleitores; de 3 milhões a 6 milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de 300 mil eleitores; além de 6 milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de 500 mil. Desse modo, São Paulo, que contava com 17,8 milhões de habitantes (19,1% da Federação) em 1970, tinha nesse ano apenas 43 deputados, ou seja, 13,9% do total de deputados.

Essa distorção tem sido justificada como necessária à manutenção do equilíbrio da Federação, um frágil argumento, pois, pela organização bicameral, a representação igualitária dos Estados é assegurada pelo Senado, enquanto a Câmara destina-se à representação da população. E as leis, para serem aprovadas, devem passar por ambas as Casas Legislativas.

O grande prejudicado por essas distorções tem sido o Estado de São Paulo (e, em decorrência, a região Sudeste). Segundo o trabalho de Wanderley G. Santos⁽¹⁵⁾, tomando o período 1945-1982 esse Estado teve um déficit permanente no número de cadeiras a que teria direito na Câmara Federal, quando comparado às demais unidades da Federação: enquanto a população paulista passou de 17,6% para 21,4% do total brasileiro, no período considerado, sua representação na Câmara ficou em torno de 13%, e a parcela subtraída foi distribuída entre os Estados menores, tornando-os sobre-representados.

Os critérios distorcidos de representação contribuíram para o perfil mais conservador do Congresso, pois ampliaram a representação de uma elite conservadora oriunda de uma cultura política tradicional, em geral atrelada aos interesses locais e resistente às reformas. De outro lado, é nos Estados mais populosos, industrializados e urbanizados, onde a sociedade civil é mais consistente, que os setores populares têm maiores chances de conseguir representação parlamentar, uma vez que aí eles estão mais organizados e menos sujeitos aos controles das máquinas

(15) SANTOS, Wanderley Guilherme dos - "Crise e Castigo". SP, Ed. Vértice, 1987, p. 56-61.

clientelísticas e oligárquicas. São exatamente esses setores os mais interessados em uma representação efetivamente proporcional.

As mudanças processadas na legislação durante o regime autoritário mantiveram as distorções na representação, como foi o caso do "pacote de abril" de 1977, as medidas de 1979 e o "pacote de novembro" de 1981⁽¹⁶⁾. A própria Constituinte de 1987-88 foi eleita ainda sob a vigência da legislação autoritária. Como mostra Rodrigues⁽¹⁷⁾, se não houvesse um teto máximo para o número de deputados por Estado e fosse calculada a proporcionalidade por número de eleitores, em 1986 o Sudeste teria passado a dispor de 46% do total de deputados da Câmara, e não dos 35% com que contava; o Sul permaneceria praticamente na mesma situação, ao passo que o Norte, Nordeste e Centro-Oeste, juntos, disporiam de apenas 36% e não mais de 49%.

Como se vê, a deturpação do princípio de proporcionalidade da representação na Câmara Federal ocorreu em todas as constituições brasileiras elaboradas neste século. Ou seja, o princípio da Constituição americana, *one man, one vote*, sobre o

(16) Com o "pacote de abril", editado em 1977 pelo governo Geisel, foram adiadas as eleições diretas para o governo dos Estados, de 1978 para 1982, criada a figura do senador "biônico" (um terço da Câmara Alta escolhida por via indireta), aumentada a composição da Câmara Federal, de 364 para 420 deputados, e a representação passou novamente a ser baseada na população, e não mais no eleitorado. Dentre as medidas adotadas em 1979 está aquela que extinguiu o bipartidarismo. Pelo "pacote de novembro" de 1981 foram impedidas as coligações partidárias e tornado obrigatório o voto vinculado, o que favoreceu grandemente o PDS na região Nordeste, onde sua vitória foi total.

(17) RODRIGUES, Leônicio M. - "Quem é quem na Constituinte". São Paulo, OESP-Maltese, 1987, p. 63.

qual os federalistas edificaram a representação bicameral, não foi respeitado nas constituições brasileiras depois de 1930.

b) O Problema Tributário nas Constituições Republicanas

A diferença da Constituição de 1891, onde os poderes e os recursos da União eram reduzidos, a Carta de 1934 - elaborada numa conjuntura em que estavam presentes fortes sentimentos modernizadores e anti-oligárquicos - apontava para a centralização, ao ampliar o campo de competência tributária da União. Ao mesmo tempo, mantinha a competência residual dos Estados, definia os contornos das competências dos Municípios e garantia-lhes fontes exclusivas de recursos. A ampliação do campo tributário da União refletia a tentativa de adequar o instrumental tributário à nova realidade econômica de uma sociedade que transitava da base agrária para a urbano-industrial.

De cunho fortemente autoritário, a Carta de 1937, ao tempo em que expandiu a carga tributária interna, concentrou mais poderes e recursos nas mãos da União, em detrimento da autonomia política e da capacidade de geração de recursos das esferas sub-nacionais, praticamente liquidando a competência municipal expressa na Carta anterior e restringindo fortemente a dos Estados. Mesmo assim, a Constituição foi suplantada pelos decretos-leis do Estado Novo, o federalismo tornou-se letra morta, e o que vigia, na verdade, era uma estrutura de governo unitária.

Já na Constituição de 1946 esteve presente a intenção de recuperar o federalismo, à medida que foram relativamente contemplados os reclamos descentralizadores e houve preocupação em criar um sistema tributário que viabilizasse financeiramente o Município. Nela também foram instituídas, pela primeira vez, as transferências globais: 10% do Imposto de Renda arrecadado era distribuído aos Municípios e 60% da arrecadação do Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes destinava-se aos Estados e Municípios.

Entretanto, o sistema tributário aí desenhado esgotou-se rapidamente, dada a posição contrária à elevação da carga tributária por parte das forças hegemônicas na Constituinte. Diante das exigências da industrialização e da crescente participação do Estado no domínio econômico, ao longo da década seguinte a União teve que lançar mão de esquemas alternativos de financiamento, para assegurar base financeira às suas políticas de industrialização.

Mesmo considerando os incrementos verificados na carga tributária a partir de 1934, acompanhados da centralização de recursos nas mãos da União (a participação da União na receita total arrecadada aumentou de 51,2%, em 1930, para 56%, em 1946⁽¹⁸⁾), a receita arrecadada esteve sempre defasada em relação às crescentes necessidades de gastos postas ao Estado pela industrialização. Como a estrutura do sistema tributário é definida pelo pacto político vigente e balizada pelo padrão de

(18) Citado por DRAIBE, S., "Rumos e Metamorfoses". RJ, Ed. Paz e Terra, 1985, p.120.

acumulação, naturalmente a distribuição do ônus tributário entre os diversos segmentos sociais refletia a posição das forças no poder, refratárias à sua própria "penalização" tributária. Assim, a acomodação das forças tradicionais com as emergentes colocava ao Estado o dilema de ter que contemplar as pressões por isenções e privilégios fiscais e, ao mesmo tempo, dar respostas às demandas dos setores urbanos e às exigências do processo de industrialização.

Essa situação impunha reformas em profundidade no sistema tributário, mas, em virtude das fortes resistências, as mudanças só se concretizaram em 1966, sob a ordem autoritária.

A reforma tributária de 1966 atribuía funções à União que pressupunham necessariamente a centralização, tanto dos recursos como dos instrumentos de tributação, para poder orientar o crescimento econômico em um quadro de crise e queda da receita pública. A centralização dos recursos foi feita pela absorção pela União dos impostos com maior poder contributivo, e a dos instrumentos fiscais através da outorga à União da exclusividade da competência de criação de novos tributos e do controle da fixação de alíquotas, mesmo dos impostos da órbita de competência estadual.

A União passou então a manejar crescentes quantidades de recursos, ao passo que Estados e Municípios tiveram reduzida sua participação no bolo tributário, situação que levou a um aumento da dependência e ao reforço da subordinação das esferas sub-nacionais ao poder central. O sistema de transferências entrava nesse arranjo como compensação à perda de poder

tributário, constituindo-se num elemento-chave da reforma, sem o qual não se poderia justificar a centralização.

Graças às transferências, o governo central dispunha de um poderoso instrumento de controle dos governos sub-nacionais, pois centralizava em suas mãos os recursos tributários e ainda definia, através das vinculações, a própria destinação dos gastos desses governos. Essa característica se acentuou com o aprofundamento do autoritarismo, após o AI-5, quando a estrutura tributária refletiu o avanço da centralização de poder e se generalizaram as vinculações dos recursos das transferências.

Além disso, ao lado das transferências regulares, que apesar das distorções tinham regras de distribuição institucionalizadas, foram sendo incrementadas transferências não regulares, ou "negociadas", isto é, aquelas que se processam através de negociações políticas bilaterais, sem montantes ou critérios de concessão definidos e sem garantia de periodicidade⁽¹⁸⁾. O crescimento das transferências "negociadas" ocorreu principalmente durante o período Geisel, pois elas se constituíam em um instrumento importante na tentativa do governo central de angariar apoio para seu projeto político.

(18) Segundo Afonso, as transferências "negociadas" cresceram significativamente no período 1976-82 - cerca de 208% - comprometendo parcelas crescentes da arrecadação tributária federal (Cf. AFONSO, José Roberto R. - "Despesas Federais com Transferências Inter-governamentais: Uma Revisão de Conceitos, Estatísticas e Diagnóstico", Brasília, IPEA/INPES, 1989, mimeo, p. 22).

Assim, centralização de um lado, transferências compensatórias de outro, compunham a lógica do sistema, estruturado a partir da visão peculiar de federalismo defendida pelos formuladores da reforma de 1966. E foi essa a lógica que prevaleceu ao longo de todo o período autoritário.

CAPÍTULO 2

O FEDERALISMO NA AGENDA POLITICA:

CONSTITUINTE E TRANSIÇÃO

2.1 - TRANSIÇÃO, DEMOCRATIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO

O anseio por mudanças presente na sociedade alcançou seu ponto mais alto em 1984, com a mobilização em torno da campanha por eleições diretas para Presidente da República, quando então se evidenciou claramente a exaustão e o isolamento do regime militar.

Pressionado pelo avanço das oposições, em meio à crise e ao quadro recessivo da economia, sofrendo as fissuras e o esvaziamento de suas bases de sustentação, o governo autoritário foi incapaz de conduzir sua sucessão nos mesmos moldes anteriores, tendo que negociar pontos substantivos de sua pauta política e ceder parte de seus recursos de poder.

A escolha, pelo principal partido de sustentação do regime, o PDS, da polêmica candidatura do ex-governador de São Paulo, Paulo Maluf, provocou uma profunda divisão em seu interior. Formou-se assim a dissidência de um grupo de políticos, dispostos a negociar a alternativa de uma candidatura oposicionista "confiável", o que deu origem, na sequência, ao Partido da Frente Liberal.

As negociações com setores "notáveis" do antigo regime, como observa O'Donnell⁽¹⁾, contribuíram para afastar maiores riscos de retrocessos e para ampliar a "base" eleitoral dentro do Colégio Eleitoral, mas delas resultou, em contrapartida, a participação de boa parte desses notáveis em postos chaves do futuro governo.

E nesse quadro complexo de debilitação do regime, por um lado, e heterogênea reunião de forças, por outro, que se articulou uma coalizão política com o objetivo de promover, pelo alto, a transição para uma ordem democrática. E a convocação de uma assembleia constituinte foi um dos compromissos básicos dessa coalizão.

Para melhor compreender a complexidade desse momento é necessário retroceder um pouco no tempo e lembrar que o país vivia, desde 1982, uma nova correlação de forças política. Essa nova configuração de forças resultou das eleições realizadas naquele ano, quando então a oposição conseguiu eleger quase a metade dos novos governadores (9 do PMDB e 1 do PDT), centenas de prefeitos⁽²⁾ e ainda logrou conquistar maioria na Câmara Federal, fato que repercutiu positivamente na conduta do Congresso, que começou a recuperar seu poder de iniciativa.

(1) O'DONNELL, G., "Transições, Continuidades e Alguns Paradoxos" in REIS e O'DONNELL, "A Democracia no Brasil, Dilemas e Perspectivas", SP, Ed. Vértice, 1988, p. 55.

(2) No caso do Estado de São Paulo, por exemplo, a partir das eleições de 1982 o PMDB passou a contar com 309 prefeitos, suplantando o partido do governo, cujo número foi reduzido para 237. O crescimento do partido de oposição no estado foi extremamente expressivo, se se considera que em 1980 ele detinha apenas 38 prefeituras. Em Minas Gerais o crescimento também foi grande: de 50 para 263 prefeituras passaram a ser governadas pelo PMDB.

O resultado eleitoral foi favorável às oposições, apesar dos seguidos casuismos perpetrados pelo governo militar em anos pré-eleitorais (pacote de abril/1977, lei eleitoral de 1979, pacote de novembro/1981), mudando as regras do jogo para limitar o alcance das eleições e favorecer o partido oficial. Os dispositivos do "pacote" de 1981 liquidaram com a perspectiva de coligações, forçaram os partidos a apresentar candidatos em todos os níveis e impuseram a obrigatoriedade do voto vinculado, com o claro intuito de "municipalizar" o pleito. Ainda assim o partido situacionista foi derrotado nas regiões Norte, Sudeste e Sul (que representam, em conjunto, na observação de Campello de Souza⁽³⁾, 70% da população, do PIB e da força tributária nacional), vencendo apenas na região Nordeste.

Os governadores eleitos tinham agora seus mandatos legitimados pelas urnas, o que lhes conferia maior independência e poder de pressão ampliado - situação bastante diversa daquela vivida por seus antecessores indicados pelo Executivo Federal e por isso mesmo a ele submissos. Em consequência, os conflitos com o poder central, até então localizados e de baixa ressonância, ganharam outra dimensão.

Assumindo seus mandatos em um quadro recessivo bastante adverso - em decorrência das medidas de "ajustamento" da economia promovidas pela gestão Delfim Neto - os novos governadores tiveram que enfrentar uma conjuntura de crescimento das demandas

(3) CAMPELLO DE SOUZA, M. C., "A Nova República Brasileira: sob a Espada de Dâmocles", in STEPAN, Alfred (org.), "Democratizando o Brasil", RJ, Ed. Paz e Terra, 1988, p. 605.

sociais e de queda da receita pública⁽⁴⁾. O desemprego atingira índices bastante elevados e cresciam os temores de explosões sociais, à proporção que se tornavam frequentes os saques e depredações nos principais centros urbanos.

Por sua vez, o Estado central não se encontrava em condições de responder às exigências postas pela conjuntura, emparedado pelas dívidas externa e interna. Ademais, a situação internacional tornara-se bastante desfavorável com a suspensão da entrada de recursos externos, o que comprometeu um dos pilares de sustentação do padrão de desenvolvimento brasileiro.

Exaurido em sua capacidade de financiamento e mesmo em sua capacidade de regulação, o Estado tornara-se incapaz de bancar um grande projeto nacional que aglutinasse os interesses dos diversos segmentos da sociedade, a exemplo do que ocorrera na década anterior, quando a política econômica operara em condições externas favoráveis e permitira "atender a expansão do setor industrial de forma concomitante ao alargamento das esferas produtivas e regulatórias estatais"⁽⁵⁾. Agora a crise do Estado impossibilitava a sustentação de políticas de longo prazo e mesmo a implementação minimamente satisfatória das políticas sociais.

(4) A retração da atividade econômica provocou uma drástica redução da carga tributária líquida: de 15%, em média, durante os anos 70, caiu para cerca de 10% do PIB em 1983. (Ver PAULA, Tomas B. de, "Estrutura e Avaliação das Contas Fiscais" in "Financiamento da Economia e Sistema Financeiro no Brasil, SP, IESP/FUNDAP, 1987).

(5) Cf. FIORI, José Luís, "Instabilidade e Crise do Estado na Industrialização Brasileira", RJ, UFRJ, Tese de Prof. Titular, 1988, p. 13.

Nesse contexto, premidos pela falta de recursos, os novos governadores eleitos aumentaram as pressões por uma revisão dos institutos tributários que melhor aquinhoasse seus Estados.

Sucedem-se então vários encontros nacionais de governadores, prefeitos e vereadores, de onde saem propostas de mudanças nos critérios de repartição da receita pública. Data desse período o fortalecimento do movimento municipalista, responsável pela organização de prefeitos a nível nacional e pela promoção de várias iniciativas de pressão junto ao governo central. A imprensa de 28.09.1983 noticiava o encontro nacional pró-Reforma Tributária, em Brasília, onde se reuniram cerca de mil prefeitos, vereadores e deputados, que, juntos, foram ao presidente da República levar suas reivindicações.

A rejeição à excessiva centralização de recursos promovida pelos governos autoritários, antes difusa e retraída, generaliza-se a partir de então, traduzindo-se em propostas e ganhando organicidade.

O primeiro resultado dessa mobilização foi o encaminhamento e aprovação pelo Congresso da emenda Passos Porto (dez/1983), prevendo o aumento das transferências de recursos federais para Estados e Municípios. Por força dessa medida o percentual de repasse do Fundo de Participação dos Estados foi elevado de 11% para 14%, o Fundo de Participação dos Municípios de 11% para 16%, e foram ampliadas as bases de cálculo do ICM estadual e as transferências relativas ao Imposto Unico sobre Combustíveis.

A aprovação dessa emenda possibilitou um aumento nas receitas dos Estados e Municípios e constituiu-se em uma vitória

que contribuiu para transformar a luta pela descentralização em um dos temas prioritários da agenda política.

No ano seguinte, 1984, sucedem-se a campanha das diretas (que contou com o apoio explícito e a ativa participação dos governadores e prefeitos eleitos pela oposição), a derrota da emenda Dante de Oliveira no Congresso Nacional e a eleição indireta de Tancredo Neves/José Sarney no Colégio Eleitoral.

Como já foi mencionado, a coalizão que se articulou em torno da candidatura Tancredo Neves reuniu um amplo espectro de forças, da direita à esquerda: desde liberais sintonizados com um projeto de democratização do país, passando por forças e partidos de esquerda e centro-esquerda, por conservadores, e até por setores que haviam sustentado o regime autoritário e dele se afastaram na última hora.

No plano partidário essa coalizão foi comandada pela Aliança Democrática, formada pelos dois partidos majoritários: o PMDB, com seu amplo leque ideológico e profundas contradições internas, recém-engrossado à direita pela adesão dos egressos do esquema de poder oficial; e o PFL, composto em sua quase totalidade por políticos oriundos do partido situacionista e vivendo uma permanente ambivalência entre o pretendido discurso liberal e as velhas práticas fisiológicas e clientelistas.

Se essa aliança se manteve suficientemente coesa para atingir o objetivo imediato, que era assegurar a vitória de Tancredo Neves/José Sarney no Colégio Eleitoral, foi entretanto extremamente problemática para a condução do governo que se iniciou em 1985 - a chamada Nova República.

Tendo o vice José Sarney na condição de presidente, pelos dramáticos motivos conhecidos, a Nova República viveu desde seu início uma contradição - vital para sua consolidação - entre os setores mais comprometidos com as transformações, por um lado, e a forte presença conservadora, o continuísmo e a prevalência das práticas do regime anterior, de outro. A debilidade do governo Sarney levava-o a apoiar-se na força política dos governadores, estes legitimados pelas urnas e pólos de sustentação da candidatura Tancredo-Sarney desde a derrota do movimento pelas eleições diretas para a Presidência da República.

Transpassado por essa contradição, politicamente débil, dependente dos governadores, o governo federal movia-se com extrema dificuldade, envolto em conflitos sucessivos - uma situação que bloqueava as mudanças de maior profundidade em direção à democratização do país.

Esse quadro levou a recorrentes crises políticas e é responsável pelo *stop and go* característico da transição brasileira, que alguns definiram como "transição por continuidade", ou seja, aquela na qual as Forças Armadas mantêm uma grande influência nos rumos da institucionalização da democracia e conta com a presença de quadros do antigo regime em todos os níveis da vida pública^(s).

Incapaz de definir políticas globais e propostas que fizessem avançar o processo de institucionalização democrática, desprovido, enfim, de um projeto de governo, o governo Sarney

(s) Ver MOISES, José Alvaro, "Dilemas da Consolidação Democrática no Brasil" in MOISES, J.A. e GUILHON ALBUQUERQUE, J. A., "Dilemas da Consolidação da Democracia", SP, Ed. Paz e Terra, 1989, p. 239.

foi-se retraindo, perdendo sua capacidade de iniciativa, tornando-se presa fácil da ação dos *lobbies* e das corporações, o que a crise econômica só fez agravar. Na medida em que mais se fragiliza e se isola politicamente, volta-se principalmente para os setores mais conservadores e fisiológicos da Aliança, em busca de sustentação, o que contribuiu para agravar as contradições internas do PMDB, mergulhado no dilema de "ser ou não ser governo".

Esse partido, dividido entre participantes do governo e seus críticos, adiando sistematicamente suas convenções, sem posição definida frente ao quadro político e à continuidade das reformas, foi progressivamente perdendo sua identidade. Do partido que conquistara grande expressão popular como escoadouro legal da atuação oposicionista, o PMDB converteu-se em um aglomerado de facções, incapaz, como observa Martins, "de ser politicamente instrumental para a implantação de qualquer estratégia de construção democrática"⁽⁷⁾.

Dessa forma, os impasses da transição irão se agravar ao longo do governo Sarney, até seu final melancólico de semi-paralisia, capaz apenas do "feijão-com-arroz" conservador da administração rotineira da economia e do empenho pelos cinco anos de seu mandato.

E nesse contexto e com esses constrangimentos que se inicia a Assembléia Nacional Constituinte. Suas características, limitações, vícios e virtudes, são em grande medida reflexos do

(7) MARTINS, Luciano, "Ação Política e Governabilidade na Transição Brasileira" in MOISES, J.A. e GUILHON ALBUQUERQUE, J.A., op. cit., p. 239.

caráter da transição brasileira. Uma transição complicada, acentuadamente conservadora, marcada pela continuidade das práticas passadas e pela sobrevivência de destacados quadros políticos do regime autoritário, tanto em postos chaves do governo (ministérios e a própria Presidência da República), como no interior mesmo dos partidos que eram a sua base de sustentação - o que lhes conferia um alto grau de controle sobre os rumos da transição.

Some-se a esses condicionantes o baixo nível de organização popular, a fragilidade do quadro partidário em geral, a severidade da crise econômica e o colapso financeiro do Estado e tem-se os principais elementos explicativos das vicissitudes da transição brasileira.

Por outro lado, como foi visto, era subjacente a esse quadro um forte movimento reativo à centralização, que se fazia presente desde o início da década. O discurso anti-centralização adquirira expressão nacional, transformara-se em slogan de governadores, objeto de inúmeros pronunciamentos de parlamentares e acumulara uma somatória de propostas, não só no plano partidário, como ao nível de entidades e lideranças da sociedade civil, servindo como conduto para as inúmeras propostas por mais recursos para as esferas de governo estaduais e municipais, e amparando as reivindicações por maior participação nas decisões.

Nesse sentido, no plano financeiro, contava com o apoio de governadores, prefeitos, vereadores e de boa parte dos deputados, preocupados em garantir mais recursos para suas regiões e Estados.

No plano político, a proposta genérica de descentralização tinha ressonância positiva junto aos mais variados grupos de interesse, pois o redesenho de forças e de espaços políticos era ainda pouco claro no processo de transição, e todas as forças políticas se empenhavam por conseguir alguma forma de influência no sistema decisório. Ademais, apesar do movimento de liberalização, mantivera-se intocada a extrema centralização da gestão econômica, um dos aspectos de flagrante continuidade da transição brasileira. Sola, analisando a transição⁽⁸⁾, aponta o confinamento das arenas decisórias da política econômica em relação às pressões da política competitiva e o alto grau de autonomia decisória da tecnocracia como fatores cruciais, cuja manutenção é responsável pela opacidade das decisões e seu caráter excludente - inclusive da própria elite política.

Ora, a participação no processo decisório é de interesse de todas as forças políticas e dos setores nelas representados. Seja por reais propósitos democratizantes, seja pela necessidade do cálculo empresarial, seja pela manutenção de velhos privilégios num contexto de incertezas, seja ainda pelas resistências dos excluídos do novo pacto no poder, o fato é que a proposta de descentralização, tal como era entendida, aglutinava todos esses interesses e expectativas. Além do mais, era de grande funcionalidade político-eleitoral, dada sua boa receptividade junto ao eleitorado.

(8) SOLA, Lourdes, "Choque Heterodoxo e Transição Democrática sem Ruptura: uma Abordagem Transdisciplinar" in SOLA, L. (org.), "O Estado da Transição - Política e Economia na Nova República", SP, Ed. Vértice, 1988, p. 20.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito à própria identidade do Congresso Nacional, cuja recuperação também veio a favorecer o movimento anti-centralização. Recuperar a autonomia e fortalecer-se enquanto poder independente passava por se afirmar frente ao poder Executivo, que por longos anos usurpara suas prerrogativas.

Além disso, a crise financeira do Estado, que reduziu drasticamente a disponibilidade de recursos e os investimentos públicos, e a inexistência de um projeto nacional que soldasse os diversos interesses capitalistas, levou à exacerbação das demandas particularistas imediatas, setoriais e regionais, contribuindo para reforçar as propostas descentralizadoras. Exemplo disso foi a proliferação das reivindicações por reservas de mercado, por benefícios fiscais setoriais, pelos incentivos do Proálcool, pela ampliação dos privilégios da Zona Franca de Manaus, pela criação de Zonas de Processamento de Exportação, etc. Ou seja, a descentralização também encampava um movimento defensivo dos interesses daqueles que a diminuição dos recursos federais - que reduzira o quinhão disputado - tornara perdedores.

Por fim, a própria paralisia do processo de transição acabava por transferir para a Constituinte questões que o governo da Nova República não conseguiu encaminhar, muitas delas canalizadas para o terreno da descentralização.

Dessa forma, a questão da descentralização, com todos os significados que sintetizava, irá repercutir com intensidade no interior da Constituinte, convertendo-se em item prioritário de sua agenda.

Em suma, o processo constituinte se inicia limitado pelos próprios contornos da transição, submetido às crises políticas do governo Sarney, sob a pressão da exigência de respostas urgentes aos problemas nacionais e marcado por um sentimento generalizado da necessidade de descentralização. No que se refere especificamente ao federalismo, esse sentimento se traduzia sobretudo na postulação por mais recursos para Estados e Municípios, como será analisado nos capítulos seguintes.

2.2 - ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE: CONDICIONANTES POLITICOS

Convocada por iniciativa do Presidente da República através de proposta de emenda à Constituição vigente^(e), votada e aprovada pelo Congresso Nacional, a Assembléia Nacional Constituinte foi instalada em 1º de fevereiro de 1987. Seus trabalhos se estenderam por quase 20 meses, ao cabo dos quais o texto final foi promulgado, a 5 de outubro de 1988.

(e) A mensagem presidencial, encaminhada ao Congresso Nacional em 28 de junho de 1985 (de nº 330), tinha o seguinte teor, em apenas 3 artigos:

Art. 1º) Os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sem prejuízo de suas atribuições constitucionais, reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 31 de janeiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

Art. 2º) O Presidente do Supremo Tribunal Federal instalará a Assembléia Nacional Constituinte e dirigirá a sessão de eleição de seu Presidente.

Art. 3º) O projeto de Constituição será promulgado no curso da primeira sessão legislativa da 48ª legislatura, depois de aprovado, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos membros da Assembléia Nacional Constituinte.

Sua instalação foi antecedida por críticas e questionamentos que ensejaram várias polêmicas sobre seus "defeitos de origem", mobilizando juristas ilustres⁽¹⁰⁾ e contingentes organizados da sociedade, com expressiva repercussão nos meios de comunicação.

As críticas ao "caráter" da ANC revelavam a frustração das oposições pela derrota de um projeto de constituinte exclusiva, investida de poderes soberanos para elaborar o novo arcabouço constitucional e que se encarregaria de definir a agenda do processo de transição.

Embora em sua convocação figurassem os termos "livre e soberana", o texto aprovado era claro ao estabelecer seus limites: tratava-se de uma constituinte congressual, ou seja, um Congresso dotado de funções constituintes, co-exercendo suas funções legislativas ordinárias. Essa ambivalência suscitou muitas controvérsias. Os opositores da fórmula adotada argumentavam que a convivência das duas assembleias simultâneas - a Constituinte e as duas Casas do Congresso - contribuiria para conturbar o processo de elaboração da Nova Carta, como aliás se verificou.

Os limites à soberania da ANC decorreram dos próprios fatores políticos que a condicionaram, ou seja, da própria natureza da transição brasileira, como descrita anteriormente. Seus "defeitos de origem" foram contingência do próprio pacto político prevalecente, que, entre outras "cláusulas" do acordo,

(10) Entre os de maior repercussão, destaque-se a "Carta aos Brasileiros", de Goffredo Teles Jr.

conferia aos militares a condição de partícipes da condução do processo político.

Assim, a ANC nasce limitada em seus poderes e com sua legitimidade questionada: a) pelas implicações decorrentes de seu caráter congressual e não exclusivo, b) por admitir, como seus integrantes, os 23 senadores eleitos em 1982 e portanto desprovidos de mandato popular para o exercício das atividades constituintes, e c) por reproduzir as distorções no princípio da representação, que resultaram na sobre-representação dos Estados de menor peso populacional e econômico, como apontado anteriormente.

A par desses problemas de ordem institucional, a eleição da ANC foi simultânea à de governadores, cuja dinâmica, como é natural, polarizou a cena política, restringindo as questões em debate e colocando em segundo plano o próprio evento constituinte.

Outra consideração importante, quanto aos problemas enfrentados pela ANC, refere-se ao fato de que a mesma foi eleita sob a vigência de dispositivos legais herdados do regime anterior (o chamado "entulho autoritário"), como as medidas de emergência, por exemplo, que representaram uma espada de Dâmocles permanentemente suspensa sobre ela. Como observa Campello de Souza, "a transição brasileira levou a Nova República a se instalar sobre os alicerces institucionais do regime autoritário mais que sobre seus escombros..."⁽¹¹⁾. O mesmo pode ser dito em relação à Constituinte.

⁽¹¹⁾ CAMPELLO DE SOUZA, M.C., op. cit., p. 568.

Os críticos mais severos do projeto oficial defendiam ser imprescindível, para o salutar exercício da atividade constituinte, a prévia remoção desses dispositivos autoritários, que restringiam sua liberdade de ação. A esse respeito alertava o parecer do relator da Comissão Mista do Congresso Nacional, que examinou a mensagem presidencial: "a convivência entre a Assembléia Nacional Constituinte e as chamadas 'salvaguardas' do regime autoritário é absolutamente inconciliável"⁽¹²⁾.

Por esses motivos, e com essas limitações, a Constituinte mostrou-se politicamente frágil e não só foi incapaz de assumir o comando do processo de transição, como *et pour cause*, esteve sujeita a frequentes ameaças ao longo de seus trabalhos. Por mais de uma vez, setores do governo e inclusive o próprio Presidente da República tentaram submeter o poder constituinte, propondo a "zeragem" do jogo, como forma de anular decisões que contrariavam interesses do *establishment*. Segundo a revista *Veja*, em sua

"(...) batalha com o parlamento, Sarney nomeou líderes do governo para o Senado e a Câmara, armou, pela mão do Consultor Geral da República, Saulo Ramos, um projeto paralelo de Constituição, incentivou os parlamentares fiéis ao governo a tentarem retardar as votações da Constituinte e, em mais de um momento, amparou-se no poder militar para agredir os políticos civis e os parlamentares eleitos para escrever a nova Carta".⁽¹³⁾

As pressões atingiram seu ponto mais alto quando da discussão em torno da fixação do mandato presidencial, momento em que a Assembléia esteve acossada pelo Executivo Federal e chegou

⁽¹²⁾ Parecer do Relator da Comissão Mista, deputado Flávio Bierrembach, in BIERREMBACH, F.: "Quem tem Medo da Constituinte". Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1986, p. 106.

⁽¹³⁾ Revista *Veja*, 07.09.1988, ano 20, nº 36, p. 44.

a ser "advertida" pela cúpula militar⁽¹⁴⁾. A polêmica sobre o mandato presidencial, cuja duração foi transformada em "issue" político, como demonstra Martins⁽¹⁵⁾, foi responsável pela divisão da Assembléia e paralização dos trabalhos, vindo a se sobrepor às questões mais substantivas da elaboração do texto constitucional.

Em suma, reunida sem ruptura com a ordem anterior, mas ao contrário, ainda imersa nessa ordem, a Constituinte foi uma arena de intensos conflitos, de soberania limitada, sujeita às interferências do Executivo e da cúpula militar, pressionada por toda sorte de *lobbies* e heterogênea em sua direção, pois tinha à frente figuras proeminentes do regime autoritário ao lado de nomes notáveis na luta pela democratização.

Apontar essas limitações, porém, não significa minimizar a importância e o significado político da Constituinte. Ela representou um importante avanço no penoso caminho da construção democrática no Brasil, à medida que institucionalizou as regras do jogo político e criou as condições para o aprofundamento do processo democrático. Ao mesmo tempo, afirmou a cidadania e provocou um debate de dimensão nacional que envolveu grande parte dos setores organizados da sociedade, admitindo inclusive a iniciativa inédita que foi a possibilidade de emendas populares. Do ponto de vista da permeabilidade à participação e abertura às

(14) Ver a rigorosa análise de MARTINS, L., "Ação Política e Governabilidade na Transição Brasileira", op. cit., p. 249, e STEPAN, Alfred, "As Prerrogativas Militares nos Regimes Pós-Autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha" in STEPAN, A. (org.), "Democratizando o Brasil", RJ, Ed. Paz e Terra, 1988, pp. 521-562.

(15) MARTINS, L., op. cit., p. 250.

demandas da sociedade, foi inegavelmente a Constituição mais democrática da história brasileira, pois mesmo a de 1946, bafejada pelos ventos democratizantes do pós-guerra, concedeu pouco espaço à participação.

CAPITULO 3

A CONSTITUIÇÃO DE 1988: PRINCÍPIOS FEDERATIVOS, REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E QUESTÃO TRIBUTÁRIA

Composto de 245 dispositivos permanentes e 70 disposições transitórias, detalhista e analítico, o novo texto constitucional reflete, sem disfarces, a heterogeneidade, a multiplicidade de interesses e as composições, efêmeras ou permanentes, que marcaram a Assembléia Nacional Constituinte.

Sua leitura atenta transmite ao leitor a impressão de uma peça montada sob o império de sucessivos acordos, onde vários artigos de conteúdo mais consensual são afirmativamente definidos, e outros tantos, mais polêmicos, dependentes de regulamentação futura (como é o caso, por exemplo, do mandato de injunção). Outros, ainda, deixam uma porta aberta para atenuar sua positividade - provavelmente a "solução" encontrada para acomodar interesses conflitantes, como se verifica, entre outros exemplos, no tratamento dado às Forças Armadas (formalmente submetidas aos poderes constitucionais, mas cujas funções intervencionistas permaneceram), na questão dos incentivos fiscais (cujo rigor na fiscalização foi diminuído no texto final), no problema da reforma agrária (onde se enuncia o propósito mas não a viabilidade), na formulação dos direitos sociais (que não prevê "meios" para alcançar os objetivos

proclamados) e na questão federativa da representação política no Congresso (cujo dispositivo contraria o princípio da igualdade do voto).

A regulamentação dos direitos e garantias individuais é um capítulo que incorporou importantes conquistas, tanto no que se refere propriamente ao elenco de direitos e garantias definidos (liberdade de expressão, de organização, condenação de todas as formas de discriminação, do racismo e da tortura, etc.), quanto aos recursos jurídicos introduzidos para garantir sua efetividade (mandato de injunção, mandato de segurança coletivo, habeas-data).

Os direitos sociais são detalhadamente enumerados e a justiça social afirmada como princípio constitucional. Também aqui são expressivos os avanços, seja na proposição de direitos gerais - educação, saúde, seguridade, proteção à maternidade e à infância - seja na regulamentação das relações de trabalho, sindicalização e direito de greve, embora a falta de adequação dos meios aos princípios confira a esse capítulo um sabor de "declaração de intenções".

Outro ponto que merece destaque é o tratamento dado pelos constituintes à questão ambiental, que resultou na definição de dispositivos que prevêem medidas concretas de fiscalização, controle e proteção da qualidade de vida e do meio ambiente.

Quanto à ordem econômica, a nova Carta afirma os princípios da livre iniciativa, da propriedade privada e da livre concorrência como pilares básicos do funcionamento da economia, mas reconhece ao Estado as funções de "fiscalização, incentivo e

planejamento", sendo este último "determinante para o setor público e indicativo para o setor privado" (art. 174). Em suas primeiras versões a Carta Constitucional agregava a essas três funções uma quarta, a de "controle", que no entanto foi derrubada em plenário, o que é ilustrativo da disposição majoritária dos constituintes de restringir a ação estatal no domínio econômico⁽¹⁾. Por outro lado, as restrições ao capital externo, a distinção entre empresas nacionais e estrangeiras, e a nacionalização da exploração mineral, por exemplo, demonstram a presença de um nacionalismo e um protecionismo que conflitam com os proclamados princípios liberais.

A definição das bases da democracia política e da organização dos poderes, por sua vez, conjuga resoluções de importância fundamental para a consolidação da ordem democrática, com formulações que preservam institutos autoritários da Carta anterior.

Assim, há que se ressaltar o mérito da regulamentação do jogo político, que passa a ter regras melhor definidas e institucionalizadas; a inclusão, pioneira em nossa história constitucional, do "estado democrático de direito" como princípio fundamental da nova Carta; a ampliação da soberania popular, com a introdução do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular; o reforço das prerrogativas do Judiciário e do Legislativo. Por força dessas novas disposições, a Justiça Federal é

(1) Uma exaustiva discussão sobre a ordem econômica na Constituição de 88 está em GRAO, Eros R., "Contribuição para a interpretação e a crítica da ordem econômica na Constituição de 1988", SP, 1990.

descentralizada em tribunais regionais e ganha maior autonomia financeira e administrativa. Além disso os Estados poderão criar juizados especiais e juizados de pequenas causas - o que, presume-se, favorecerá a agilização das ações da justiça - e o Ministério Público ganha maior autonomia em relação ao Executivo, na sua função de defesa da ordem jurídica. O Congresso assume maiores responsabilidades, passando inclusive a fiscalizar a contabilidade, o orçamento e as finanças da União, e tem fortalecidas suas comissões permanentes e temporárias, bem como as CPIs.

Entretanto, se o sepultamento do anti-democrático decreto-lei foi perpetrado, em seu lugar foram colocadas as "medidas provisórias", cuja natureza é praticamente a mesma, embora se possa argumentar que apresenta "vantagens" sobre o instrumento anterior, dada a limitação em trinta dias para sua aprovação pelo Congresso, eliminada que foi a figura do decurso de prazo.

O Conselho de Segurança Nacional foi extinto, criando-se para substituí-lo o Conselho de Defesa Nacional (art. 91), mais "democratizado", já que sua composição prevê, além dos ministros militares e da Justiça, Planejamento, Relações Exteriores e do Vice-Presidente da República, os presidentes da Câmara e do Senado.

As Forças Armadas perderam o qualificativo anterior de "essenciais à execução da política de segurança nacional", mas manteve-se-lhes a atribuição de garantir os poderes constitucionais e a defesa "da lei e da ordem" (art. 142),

apenas com a "novidade" restritiva de que o cumprimento dessa atribuição dependerá da iniciativa de um dos poderes constitucionais. Na verdade, a questão relevante a se ressaltar é que institucionalizou-se, de forma suavizada, a intervenção interna. Como bem assinala Martins, "a ressalva de que essa intervenção só se fará por solicitação de qualquer dos poderes constitucionais, apenas eleva as Forças Armadas à condição de árbitro político de direito, pois em caso de conflito entre os poderes caberá a elas decidir a qual deles atender"⁽²⁾.

Para as situações de excepcionalidade, foi mantido o estado de sítio e criado o instituto do "estado de defesa" (art. 136), para "preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidade de grandes proporções na natureza". Sua vigência autoriza restrições aos direitos e garantias, bem como a ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos.

Ainda no terreno das excepcionalidades, foi instituída a figura do Conselho da República, "órgão superior de consulta do Presidente da República", que poderá ser convocado nos casos de "intervenção federal, estado de defesa, estado de sítio" e para tratar de "questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas". De caráter mais político, dele participam o vice-presidente da República, os presidentes da Câmara e do Senado, os líderes da maioria e da minoria de ambas

(2) MARTINS, L., "Ação política e governabilidade na transição brasileira" in Moisés, J.A. e Albuquerque, J.A.G., op. cit., p. 251.

as Casas, o ministro da Justiça e seis cidadãos brasileiros, dos quais dois deles nomeados pelo Presidente e os demais eleitos, dois a dois, pela Câmara e Senado.

Em suma, pode-se dizer que a nova Constituição é progressista no que diz respeito à regulamentação dos direitos individuais e coletivos, contraditória na ordem econômica, afirmativa na definição dos princípios do estado de direito - embora eles colidam com os traços autoritários existentes nos capítulos da defesa do Estado e do papel das Forças Armadas - e incompleta no traçado do federalismo, como será visto a seguir.

3.1 - O DESENHO FEDERATIVO

As disposições que regulamentam o federalismo, presentes nos títulos I - dos princípios fundamentais, III - da organização do Estado, IV - da organização dos poderes e VI - da tributação e do orçamento, necessitam de uma avaliação em maior profundidade, com base nos princípios estabelecidos, nas atribuições e competências de cada esfera governamental, nos dispositivos tributários e financeiros e nos critérios de proporcionalidade da representação política da população dos Estados na Câmara Federal, por onde iniciamos a análise.

3.1.1 - A Representação na Câmara Federal

E por intermédio do princípio da representação proporcional na Câmara Federal, baseado na distribuição espacial da população - e sensível, portanto, às clivagens políticas, sociais, econômicas e culturais engendradas pela diversidade regional brasileira - que se define a representação partidária naquela Casa.

Pelas disposições da nova Constituição, esse princípio resultou bastante deformado, significando mesmo um retrocesso na construção da democracia representativa, uma vez que agravaram as deformações existentes na legislação anterior.

Enquanto o artigo 14 afirma que "a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos", o artigo 45, em seu parágrafo primeiro, em flagrante negação do princípio enunciado, dispõe que

"o número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta deputados".

Desse modo, ao aumentar de 60 para 70 o teto máximo de deputados, foi conferida aos Estados mais populosos - caso de São Paulo - uma ampliação de 10 cadeiras em sua representação parlamentar⁽³⁾. Em contrapartida, ao fixar um piso elevado de 8

(3) Se adotada uma proporcionalidade rigorosa, São Paulo, o Estado mais populoso da Federação, teria direito a 116 parlamentares.

deputados, e ao criar o Estado de Tocantins e elevar os territórios de Roraima e Amapá à condição de Estados, os constituintes acrescentaram 16 deputados aos Estados de menor expressão populacional e econômica⁽⁴⁾, desbalanceando ainda mais a proporcionalidade da representação e promovendo uma predominância abusiva da minoria sobre a maioria. Isso equivale a dizer que um voto do Estado do Acre ou de Rondônia, por exemplo, vale mais de 10 vezes um voto paulista⁽⁵⁾. Na tabela abaixo, extraída de um trabalho de Lamounier, onde se pode observar a participação da população de cada região no total brasileiro e o peso relativo das bancadas regionais, fica evidenciada a desproporcionalidade na distribuição das cadeiras na Câmara Federal, tanto para a legislatura constituinte como para a

(4) Esses 16 novos deputados representam os 8 do Estado de Tocantins, e mais 4 para cada um dos antigos territórios, Amapá e Roraima (que já dispunham de bancadas de 4 deputados).

(5) De acordo com a projeção da população utilizada pelo Superior Tribunal Eleitoral para 1986, ano da eleição dos constituintes, São Paulo teria 29.988 mil habitantes, ou seja, 21,6% do total da população brasileira, e contava com uma bancada de 60 deputados (12,3% da Câmara Federal). O Estado do Acre, por sua vez, com 373 mil habitantes, 2,6% da população brasileira, contava com 8 deputados ou 1,6% da Câmara Federal. Assim, enquanto um deputado paulista representava 499,8 mil habitantes, um deputado do Acre era mandatário de 46,6 mil habitantes, o que significa que o voto de um eleitor acreano valia quase 11 vezes mais que o de um paulista.

Se tomarmos as projeções populacionais da FIBGE para 1990, e considerando o teto de 70 deputados estabelecido pela nova Carta, teríamos que São Paulo (33.069,9 mil habit.) passaria a ter um deputado para cada 472,4 mil habitantes, ao passo que, para o Estado do Acre (417,2 mil habit.), haveria um deputado para cada 52,2 mil habitantes, e no novo Estado de Roraima (120,4 mil habit.), um para cada 15,1 mil habitantes. Dessa forma, um voto de um eleitor acreano valeria mais de 9 vezes e o de um roraimense valeria mais de 31 vezes o de um paulista.

subsequente, esta última calculada com base nos novos critérios definidos pela nova Carta.

TABELA 3.1
DESPROPORCIONALIDADE DAS BANCADAS REGIONAIS
NA CAMARA FEDERAL

REGIÕES	BANCADAS		FEDERAIS		% DA	Nº	DIFE-
	1986		1991		POPU-	IDEAL	RENÇA
	Nº	%	Nº	%	LAÇÃO	(*)	(*)
NO	47	9,7	65	12,9	6,5	33	+32
NE	149	30,6	151	30,0	28,5	143	+ 8
CO	40	8,2	41	8,2	6,2	31	+10
SE	169	34,7	169	33,6	43,6	220	-51
SU	82	16,8	77	15,3	15,2	76	+ 1
TOTAL	487	100,0	503	100,0	100,0	503	-

FONTE: LAMOUNIER, B., "Depois da Transição: Democracia e Eleições no Governo Collor", SP, Ed. Loyola, 1991, p.66.

(*) Número de deputados que as diferentes regiões teriam se a divisão fosse estritamente proporcional às respectivas populações e diferença, para mais ou para menos, em relação ao número de fato estabelecido para a legislatura 1991-1994.

Assim, os Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste resultaram sobre-representados e com maior poder de controle de suas bancadas sobre o processo congressual. Já os Estados da região Sul tiveram uma representação equilibrada, enquanto os da região Sudeste, justamente os de maior população e mais urbanizados - e onde o espectro de forças sociais tem maior

expressão político-institucional - tiveram reduzida sua influência no processo decisório. Essa situação se acentua quando se considera o Congresso Nacional, ou seja, as duas Casas em conjunto, visto que o Senado, com a inclusão de mais 9 senadores provenientes dos Estados recém-criados, passa a apresentar uma composição onde o Sul/Sudeste detém apenas 21 representantes (passou de 29% para 25% do total), enquanto os demais Estados contam com 60.

É evidente que, dados tais critérios e consideradas a distribuição das forças partidárias, a estrutura sócio-econômica e o peso das elites regionais, resulta um Congresso fatalmente mais conservador. Ou seja, a Constituinte reafirmou o artifício adotado na Constituição outorgada pelos militares: adulteração dos critérios de proporcionalidade de modo a inflar artificialmente a representação dos menores Estados e reduzir a dos mais populosos. A consequência, como se sabe, é a fragilização do princípio da representatividade democrática e a distorção do federalismo, ao conferir peso político desproporcional a determinadas regiões.

3.1.2 - Princípios federativos e distribuição de competências

Em relação à Carta anterior, foram promovidas algumas alterações significativas nos dispositivos referentes aos princípios federativos da organização do Estado e às atribuições das esferas de poder, e foi conferido um tratamento mais

distintivo às unidades estaduais e municipais e aos seus respectivos papéis.

Em seu artigo primeiro a Constituição reafirma a forma federativa do Estado como princípio fundamental, nela inserindo uma novidade, que é a inclusão dos Municípios como seus entes constitutivos. Anteriormente apenas unidades administrativas, os Municípios ganharam novo *status*, passando a ter formalmente nova personalidade jurídica. Essa inovação é reafirmada no art. 18:

"a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição".

A partir desse novo enunciado foi reforçado o papel dos Municípios, que ganham maior autonomia governativa e passam a reger-se por suas próprias leis orgânicas. Afora suas atribuições e competências tradicionais, a Constituição ampliou seu poder de legislar sobre o próprio espaço físico-territorial, de criar e organizar distritos, bem como de atuar "no planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (art. 30).

Essas disposições, ao lado da obrigatoriedade do Plano Diretor para Municípios com mais de 20 mil habitantes, indicam a concessão às administrações locais de maiores recursos de poder para implementar políticas de desenvolvimento e ordenação das atividades urbanas. Todavia, o texto constitucional atribuiu à União o poder de definir as "diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos", bem como reservou-lhe a competência privativa de

legislar sobre desapropriações - disposições limitativas à gestão municipal em matéria urbana.

No campo social também foram conferidas maiores responsabilidades aos Municípios, ao se estabelecer a participação das prefeituras municipais nas áreas de saúde e educação, "com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados".

Ainda no âmbito municipal, a nova Constituição confere maior transparência à administração local, com a proposição da participação cooperativa das associações representativas da sociedade no planejamento municipal e a determinação de que as contas municipais sejam postas à disposição dos contribuintes anualmente, durante sessenta dias, para seu exame e apreciação.

Enquanto mudanças importantes foram promovidas nas atribuições e competências dos Municípios, no caso dos Estados estas foram mais reduzidas. As inovações a merecer destaque referem-se à competência de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micro-regiões, antes da alçada federal, e o poder de legislar concorrentemente com a União sobre matéria processual. A criação de novos Estados, por sua vez, passa a depender de plebiscito realizado junto à população diretamente interessada e da aprovação do Congresso Nacional. No mais, ressalte-se a reafirmação do princípio federativo da "reserva de competência", ou seja, continuaram reservadas aos Estados todas as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição.

Quanto à União, o novo texto é bastante amplo na definição de seu campo de atuação, minucioso na enumeração de suas atribuições, mas falho no estabelecimento das relações entre as esferas de governo e dos meios para promover a cooperação entre elas, principalmente no que se refere à prestação de serviços públicos.

Embora reduzido em seu teor discricionário, o arsenal de competências da União definido pela nova Constituição é mais abrangente que o da Carta anterior, pois além das matérias convencionais inclui novas áreas sob sua responsabilidade, principalmente aquelas que são objeto de atenção legal mais recente, relacionadas ao desenvolvimento tecnológico.

Foram mantidas as competências tradicionais (defesa, relações internacionais, câmbio, emissão de moeda, etc.), outras foram ampliadas e/ou tiveram melhor especificado o caráter da presença estatal (caso das telecomunicações, radiodifusão, energia elétrica e aproveitamento energético dos cursos d'água, fiscalização das atividades financeiras, seguros e previdência privada), outras ainda foram suprimidas (as referências à segurança nacional e à censura), e novas competências introduzidas (energia nuclear; navegação aérea, aeroespacial e infraestrutura aero-portuária; transporte rodoviário de passageiros; sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos; organização e manutenção dos serviços oficiais de estatística, geografia e cartografia; definição de áreas de garimpo, etc). Dessas novas áreas conferidas à União, a principal diz respeito à questão nuclear, cujos dispositivos

constitucionais definem as atribuições, as responsabilidades sobre as instalações nucleares e seus insumos, o monopólio estatal, a exigência da subordinação das atividades correlatas ao controle do Congresso, bem como sua admissão somente para fins pacíficos.

Do ponto de vista da circunscrição das competências, definiu-se como privativas da União, entre outras atribuições, o poder de legislar sobre defesa, desapropriação, águas, energia, informática, telecomunicações, radiodifusão, sistema monetário, crédito, câmbio, seguros, comércio exterior e interestadual, regime de portos e navegação, nacionalidade e cidadania, populações indígenas, sistema de poupança, seguridade social e atividades nucleares (art.22).

A competência de legislar concorrentemente com os Estados (art. 24) foi fixada para os campos do direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico, orçamento, produção e consumo, proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico, educação, cultura, juizado de pequenas causas, previdência social, proteção à saúde e à infância, assistência jurídica e defensoria pública, etc. Para esses casos de concorrência na legislação, a Constituição estabelece que a União fixará as normas gerais, enquanto aos Estados caberá a legislação complementar.

Das competências comuns da União, Estados e Municípios, definidas no artigo 23, destacam-se o cuidado com a saúde e a assistência pública, a promoção dos meios de acesso à educação, cultura e ciência, a proteção ao patrimônio histórico e ao meio

ambiente, a preservação de florestas, a promoção de programas de construção de moradias e de saneamento básico, o combate à pobreza e à marginalidade, o fomento à produção agropecuária e a organização do abastecimento alimentar.

Todas essas matérias que requerem a atuação cooperativa das três esferas de governo, e que são fundamentais para a implementação das políticas públicas, não foram regulamentadas pela Constituição, em que pese seu caráter analítico e detalhista. Ela apenas dispôs o elenco de competências comuns, deixando em aberto as atribuições específicas de cada nível de governo, à espera de legislação posterior, que deverá definir as regras e as formas de integração e cooperação inter-governamentais.

A Constituição ainda reserva à União o poder de instituir as normas gerais para a política nacional de transportes, educação e, como já foi mencionado, "as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento e transportes urbanos". O objetivo que transparece no texto é o de descentralizar a execução dos serviços e manter centralizada a definição das diretrizes, reforçando o papel normatizador da esfera federal.

3.1.3 - O Sistema Tributário

O tratamento dado ao sistema tributário - ponto nevrálgico da questão federativa - é revelador do propósito dos constituintes de descentralizar parte expressiva dos recursos até então concentrados nas mãos da União.

Dessa disposição resultou um desenho tributário onde poucas foram as modificações operadas em sua estrutura, mas significativas as promovidas no esquema de partilha dos recursos.

Para melhor compreensão dessas modificações, a análise dos dispositivos tributários foi aqui dividida em três partes, que correspondem à própria organização do capítulo temático da Constituição, a saber: a) os princípios gerais; b) a estrutura do sistema (ou a capacidade de geração de recursos de cada esfera de governo, vista através das competências tributárias específicas), e c) a repartição das receitas tributárias.

a) Os Princípios Gerais

Em termos constitucionais, a seção de princípios gerais de um capítulo é a que expressa a vontade do legislador e onde se dirimem as dúvidas sobre a matéria específica. Tudo que suscitar controvérsias nos artigos posteriores ou na legislação complementar deve ser resolvido com base na vontade expressa nessa seção - daí sua importância na ordenação constitucional.

Os princípios gerais do capítulo tributário revelam a preocupação com a maior transparência e constância na relação Estado-contribuinte, ao afirmar os princípios da irretroatividade e da anualidade. Isto é, foi vedada a cobrança de tributos "em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei", bem como sua cobrança "no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou". Aqui, no entanto, mais uma vez se constata o problema já apontado, das exceções na legislação que reduzem a positividade do dispositivo legal. Neste caso, trata-se das exceções que excluem do princípio da anualidade os impostos sobre comércio exterior, produtos industrializados e operações financeiras, medida que pode ser justificada em razão da importância do uso desses tributos como instrumentos de política econômica. Contudo, não se pode desconhecer que a violação do referido princípio deixa aberta a possibilidade de seu uso arbitrário pelo Executivo Federal.

O mesmo pode ser dito em relação à instituição de empréstimos compulsórios pela União, facultada pela Constituição nos casos de situações extraordinárias (guerras, calamidades) e de "investimento público de caráter urgente e relevante interesse nacional". Se tal dispositivo se justifica no caso de guerras e calamidades - situações obviamente excepcionais - no segundo caso, e ainda que o texto ressalve a obediência ao princípio da anualidade, o caráter vago da expressão "relevante interesse nacional" permite o seu uso em moldes semelhantes aos do período autoritário.

Coerentemente com a orientação geral de fortalecer o poder legislativo, o artigo 150, em seu inciso I, estabelece que somente a lei poderá exigir ou aumentar tributos, o que põe fim ao arbitrário decreto-lei. O mesmo artigo, ao vedar o "tratamento desigual entre contribuintes em situação equivalente", aponta para um tratamento mais igualitário e para a intenção de eliminar injustos privilégios de certas categorias de contribuintes.

Quanto aos princípios gerais que tratam da relação entre as esferas governamentais, também houve preocupação em reduzir o arbítrio da União sobre as unidades da federação, com a liberdade conferida aos Estados e Municípios de manejarem as alíquotas de seus próprios tributos (ainda que com restrições) e com a proibição de que a União possa isentar tributos das esferas de competência sub-nacionais. Essa disposição fortalece o federalismo e coíbe um recurso utilizado à larga pelos governos autoritários.

Outro item importante trazido pelo novo texto é a possibilidade de a União, os Estados e os Municípios conferirem progressividade aos tributos, o que, se vencidas as resistências à sua adoção⁽⁶⁾ e efetivamente implementada, permite maior justiça fiscal e maior flexibilidade no uso do instrumental tributário.

(6) E exemplar, neste caso, a recente polêmica sobre a cobrança do IPTU progressivo na cidade de São Paulo, onde os setores conservadores questionaram justamente a constitucionalidade da progressividade desse tributo.

b) A Estrutura Tributária

A estrutura tributária, no que diz respeito à capacidade tributária e ao elenco de tributos atribuídos a cada esfera de governo, não sofreu transformações de maior envergadura. Foi reduzido o número de tributos de competência da União, com a retirada dos antigos impostos únicos (sobre minerais, combustíveis e energia elétrica) e sobre transportes e comunicações, e foram criados três novos impostos: um na esfera federal (sobre Grandes Fortunas), outro na estadual (adicional sobre Imposto de Renda) e o terceiro na municipal (Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis e Lubrificantes).

Os fatos econômicos sobre os quais incidiam os impostos subtraídos da União não foram no entanto isentados, mas sua tributação deslocada para a esfera estadual e absorvida pelo ICMS. Também foi modificado o antigo imposto estadual sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), que sofreu uma divisão da qual resultaram dois tributos: o Imposto sobre Transmissão "Causa-Mortis", que permaneceu no âmbito estadual, e o de Transmissão "Inter-Vivos", de competência municipal.

Em suma, a mudança efetuada na estrutura tributária se resumiu à criação daqueles três novos impostos e ao remanejamento de tributos de uma para outra esfera. Pode-se mesmo dizer que a base tributária anterior praticamente foi mantida, pois, rigorosamente, à exceção do Imposto sobre Grandes Fortunas (cuja efetividade é ainda uma incógnita, por se tratar de um tributo controverso, de difícil aplicação e que não foi

regulamentado)⁽⁷⁾, as demais alterações se fizeram sobre a mesma antiga base, que não foi ampliada. Ou seja, não se passou a tributar nada que antes já não fosse objeto de imputação tributária.

Ao mesmo tempo, também foi preservada uma distribuição da carga tributária entre os diversos grupos sociais que é reconhecidamente iníqua, posto que tributa fortemente o trabalho assalariado enquanto os ganhos de capital e as altas rendas sofrem baixíssima tributação. Esse fato é tanto mais grave quando se trata de um país com o grau de concentração de renda que se conhece e com a necessidade imperiosa de aumentar a extração fiscal para recompor a capacidade de gasto do Estado.

Assim, com a retirada de cinco impostos, foi reduzido o espectro de tributos da União, ficando em sua órbita os impostos incidentes sobre operações de exportação e importação, produtos industrializados (IPI), Imposto de Renda (IR), operações financeiras (IOF), propriedade territorial rural (ITR), e sobre grandes fortunas.

Já os Estados tiveram aumentado seu campo de competência com a criação do ICMS, que abarca o antigo ICM mais os impostos trazidos do âmbito federal. A instituição de um tributo sobre o valor agregado, de base ampla e de grande eficiência, representou um passo importante na direção de uma maior simplificação e modernização do sistema. Essa foi, sem dúvida,

(7) O Imposto sobre Grandes Fortunas foi incluído na nova Carta em substituição à proposta de um Imposto sobre Patrimônio Líquido, mais efetivo e de maior precisão, que chegou a constar das primeiras versões do capítulo tributário mas foi rejeitado pela maioria dos constituintes.

a alteração mais significativa promovida no sistema tributário. Além disso, foi facultada aos Estados a criação de um adicional sobre o Imposto de Renda incidente sobre lucros e rendimentos de capital, cujo valor foi limitado a 5% do imposto pago à União. Afora esses dois tributos, a Constituição manteve na esfera estadual o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o já citado Imposto sobre Transmissão "Causa-Mortis".

Quanto aos Municípios, ao lado da manutenção em seu campo tributário do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), foi-lhes concedido o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis (IVV) e sobre a Transmissão Inter-Vivos de Bens Imóveis - o que significa que seu instrumental tributário também foi ampliado.

Mesmo sendo poucas as mudanças operadas no arcabouço tributário, elas podem ser consideradas positivas - em especial a remodelação do imposto estadual sobre o valor agregado - e contribuíram para melhorar a distribuição das competências tributárias, antes altamente concentradas na órbita federal.

Entretanto, ao lado dos pontos positivos identificados, a Constituição negou aos Estados e Municípios o poder residual, isto é, a liberdade de criação de novos tributos e contribuições, faculdade que foi conferida exclusivamente à União (art.154). Com essa restrição a autonomia fiscal das esferas sub-nacionais permaneceu reduzida e foi ferido um dos princípios elementares do federalismo que é a liberdade de cada

membro expandir seu campo tributário e manejar seus tributos em função de seus objetivos e compromissos sociais. Também nesse aspecto a nova Carta reproduziu as limitações da legislação anterior.

c) A Repartição das Receitas Tributárias

O terceiro e último ponto a ser apreciado no capítulo tributário, alvo de grandes modificações, refere-se à repartição das receitas tributárias, questão que mobilizou intensamente os constituintes e provocou acirradas disputas regionais.

De acordo com as disposições aprovadas, foram substancialmente elevados os percentuais de transferências inter-governamentais, tanto no que diz respeito à destinação de recursos da União para as outras duas esferas, como também dos Estados para os Municípios.

O Fundo de Participação dos Estados (FPE) foi aumentado de 14% para 21,5%, obedecendo um calendário de aumento progressivo: 18% a partir da promulgação da Constituição, 19% no ano seguinte e meio por cento a mais a cada ano, até ser atingido o índice aprovado, em 1993 (cf. art. 159 e parágrafo 2º do art. 34 das Disposições Transitórias). O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) teve seu percentual elevado de 17% para 22,5%, também observado o critério de acréscimo anual paulatino. O antigo Fundo Especial, dirigido para as regiões menos desenvolvidas, foi redefinido em sua destinação ("para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e

Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional") e teve seu montante ampliado em um ponto percentual, de 2% para 3%.

Em consequência dessa nova ordenação, a União sofreu substancial perda de receita: dos anteriores 33% da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI (tributos sobre os quais se efetua a distribuição), passou a transferir, somente via Fundos de Participação, 47% do total desses dois tributos. Além disso, sobre o produto da arrecadação do IPI incide ainda o percentual de 10%, que é destinado aos Estados "proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados", a título de ressarcimento pelas perdas decorrentes de isenções tributárias nas atividades de exportação.

Quanto às transferências Estados-Municípios, a participação das prefeituras municipais no montante do ICMS arrecadado foi elevada de 20% para 25%, um aumento expressivo, ainda mais se considerada a ampliação promovida na base desse imposto estadual.

Segundo estimativas de conceituados analistas^(s), o impacto desse novo quadro tributário, após sua implantação definitiva, implicará uma perda de receita da União da ordem de 1% do PIB. Como se verifica na tabela a seguir, antes da nova Constituição a União ficava com 44,6% dos recursos arrecadados disponíveis, enquanto os estados retinham 37,2% e os municípios 18,2%. Com as

(s) Ver REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto R.; VILLELA, Renato e VARSANO, Ricardo, "A questão fiscal" in "Perspectivas da economia brasileira", Brasília, IPEA/INPES, 1989, pp. 553-554. Ver também SELCHER, Wayne A., "O futuro do federalismo na Nova República", in Rev. Adm. Pública 24(1), RJ, nov/89-jan/90, pp. 165-190, e SOUZA, Edgard Bastos de, "O município na Constituição de 1988", Brasília, IPEA/IPLAN, 1989, p. 7.

novas disposições constitucionais a parcela cabível à União deverá reduzir-se para 35,5% e Estados e Municípios deverão ter aumentada sua participação para 40,7% e 22,8%, respectivamente.

TABELA 3.2

DISTRIBUIÇÃO ESTIMADA DA RECEITA TRIBUTARIA DISPONIVEL
APOS A IMPLANTAÇÃO COMPLETA DO NOVO SISTEMA TRIBUTARIO
(1993)

Níveis de Governo	Sistema Anterior		Novo Sistema		Impacto Esperado	
	Partic. (%)	Em % do PIB	Partic. (%)	Em % do PIB	Var. (%) dos Recursos	
					Na Receita	No PIB
União	44,60	6,75	36,50	5,70	-15,60	-1,05
Estados	37,20	5,63	40,70	6,36	12,90	0,73
Municípios	18,20	2,75	22,80	3,56	29,50	0,81
Total	100,00	15,13	100,00	15,62	3,20	0,49

FONTE: REZENDE, F. et alii, "A questão fiscal" in "Perspectivas da economia brasileira", op. cit., p. 554.

NOTA: Foi tomado o ano de 1985 como ano de referência, segundo os autores, devido à atipicidade dos exercícios seguintes.

Como se pode constatar, ao cabo da implantação do novo sistema, os Estados serão beneficiados com um aumento de receitas da ordem de 13%, enquanto para os municípios esse acréscimo atingirá quase 30%. Vale notar que, em virtude dos critérios de distribuição do RPM, são os pequenos municípios os maiores

beneficiários desse aumento, quando é nos maiores centros, especialmente nas capitais, que os problemas urbanos são mais intensos e as carências sociais mais acentuadas.

A União, em contrapartida, arcou com uma drástica redução de recursos, o que pode levar a um comprometimento ainda maior da sua capacidade de investimento, condição indispensável para o processo de crescimento econômico. O risco de desequilíbrio de suas finanças fica mais patente diante da inexistência, no texto constitucional aprovado, de disposições que promovam uma descentralização de encargos compatível com a sua perda de recursos. Some-se a isso o fato de que, com as novas regras, foram aumentados os gastos da União - em especial com a seguridade social - e mantidos privilégios e incentivos fiscais setoriais e regionais.

Em resumo, vistas as alterações no federalismo em seu conjunto, pode-se dizer que, a par da preocupação com o fortalecimento dos Estados e Municípios, de um melhor delineamento de seus respectivos campos de competência e das restrições à ingerência da União nas demais esferas, o que de mais expressivo ocorreu foi a substancial elevação nas transferências.

Ao invés de mudanças em profundidade na estrutura tributária, que aumentassem a capacidade extrativa do sistema e revertessem a excessiva concentração de poderes e de recursos nas mãos da União, simultaneamente a uma adequada descentralização de encargos, as generosas transferências foram o caminho escolhido pelos constituintes. Como será visto no capítulo

seguinte, essa foi a forma de atender os interesses em jogo na Assembleia Constituinte no momento em que se definiu o capítulo tributário.

A redução na disponibilidade de recursos da União, somada à falta de definição das atribuições e responsabilidades das três esferas governamentais nas matérias que requerem ação conjunta - justamente as áreas de maior repercussão social - pode colocar em risco a promoção das políticas sociais. Analisando a questão, Dain⁽⁹⁾ aponta "...tendências para o descomprometimento da União com o financiamento e execução de políticas sociais, justificada pela diminuição de seus recursos, e a total ausência de princípios, diretrizes e definições em torno da questão da descentralização de encargos". Com isso, conclui a autora, "está criado o cenário ideal para o encurtamento de recursos federais para os programas sociais".

Por fim, cabe lembrar que tanto a regulamentação das definições constitucionais como a adequação de toda a legislação vigente aos preceitos definidos pela nova Carta podem sofrer protelações, inclusive com a possibilidade de que muitas disposições nem sequer venham a ser regulamentadas. Dessa regulamentação depende a nova Carta para ter efetividade ou tornar-se letra morta: afinal, são cerca de 160 disposições aguardando legislação complementar, o que conferiu ao texto um baixo coeficiente de auto-aplicabilidade.

(9) DAIN, Sulamis, "Crise fiscal e dilema distributivo". RJ, UFRJ, Tese de Prof. Titular, 1988, mimeo, p. 125.

CAPITULO 4

O PROCESSO DECISÓRIO NA CONSTITUINTE: REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E A QUESTÃO TRIBUTÁRIA

Como já foi apontado, o tratamento da questão federativa na Constituinte foi marcado por um forte regionalismo, que fez convergir as atenções dos constituintes principalmente para as transferências de recursos da União.

A disposição dos constituintes em relação à descentralização dos recursos pode ser avaliada pelos resultados da pesquisa realizada pela revista *Veja/LPM*, logo no início dos trabalhos constitucionais, que constatou que "95% dos deputados estão dispostos a levar para suas respectivas cidades uma fatia maior do bolo tributário"⁽¹⁾.

Essa determinação deu ensejo a articulações regionais, principalmente dos constituintes da região Nordeste, que organizaram um bloco atuante, composto por parlamentares de várias agremiações partidárias. Como eram necessários 280 parlamentares para alcançar maioria, em boa parte das votações eles se somaram às bancadas do Norte e Centro-Oeste e a alguns eventuais aliados das outras duas regiões, assim reunindo, segundo seu coordenador deputado Albérico Cordeiro (PFL-AL),

(1) Revista *VEJA*, 4.02.87, p.26.

292 votos. "A partir daí ganhamos tudo"⁽²⁾, jactava-se o parlamentar, com visível exagero.

O relator da Comissão de Tributos, Orçamentos e Finanças, deputado José Serra (PMDB-SP), em entrevista a um semanário à época da aprovação de seu Substitutivo, assim avaliava a emergência da questão regional na Constituinte:

"durante muito tempo, imaginou-se que a Assembléia encarregada de definir uma nova ordem jurídica para o país seria monopolizada pelo permanente confronto entre progressistas e conservadores, esquerda e direita. Nos últimos dias, sem que se pudesse aplicar aos participantes dos debates quaisquer dos chavões ideológicos, um novo divisor de águas emergiu no rastro de uma das mais antigas pendengas da política brasileira - a questão regional. (...) bastou que se falasse em recursos orçamentários, em dinheiro... para que a questão regional aflorasse de maneira aguda, passando por cima de todas as considerações partidárias e ideológicas".⁽³⁾

O vigor da articulação regional transparecia até mesmo fora dos limites do Congresso, pela presença de out-doors espalhados pela capital federal, conclamando à união a bancada nordestina.

E preciso sublinhar que, embora posturas regionalistas fossem visíveis na atuação de todas as bancadas da Constituinte, foi nas do Nordeste que se verificou realmente uma mobilização de cunho regionalista. Tradicionalmente, as bancadas dos Estados dessa região, apesar das diferenciações entre eles, têm largo campo de afinidades, que se traduz nas coalizões que conformam um bloco político atuante no Congresso, expressão da convergência

(2) Revista *ISTO É-SENHOR*, nº 1.003, 7.9.88, p.31.

(3) Revista *ISTO É*, 10.6.87, p.18, citado por OLIVEIRA, Fabrício A. de, "As Finanças Públicas na Nova Constituição". B.Horizonte, 1990, mimeo, pp.57/58.

dos interesses de suas elites. Além do mais, a difusão da idéia de que a região Nordeste é explorada pelo centro mais desenvolvido (transposição equivocada da teoria da dependência para o plano interno), tanto favoreceu a mobilização de suas bancadas em torno de postulações comuns e a atuação política conjunta de caráter "defensivo", como contribuiu para ocultar a manutenção das arcaicas relações de poder aí vigentes. Os parlamentares nordestinos utilizaram intensamente o problema das disparidades regionais como recurso político no encaminhamento das reivindicações econômicas e para justificar a obtenção de privilégios fiscais e tributários.

No caso da região Sudeste, diferentemente, observa-se que a identidade regional é tênue, pode-se mesmo dizer que é mais "estadualista" do que "regional". As bancadas dessa região estão mais voltadas para a defesa dos interesses estaduais que de possíveis interesses do conjunto, pois é pequena a identificação e grande a competitividade entre os Estados que a compõem. Na verdade, há condicionantes históricos, sociais, econômicos e políticos que de certo modo opõem São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais; tampouco o Espírito Santo guarda maiores afinidades com os demais Estados do Sudeste. Isso se reflete, por exemplo, em posições diferenciadas frente à política de incentivos fiscais, à política industrial, à política tributária e na própria questão da representação política no Congresso.

A articulação nordestina na Constituinte, por sua vez, contou ainda com o apoio de governadores e do próprio Presidente da República, como declarou à revista *Isto É-Senhor* o deputado

José Luis Maia (PDS-PI) : "levamos um documento para o Presidente e ele nos estimulou a fazer a coisa via Constituição. O Nordeste não vai mais se deixar garfar"⁽⁴⁾. Ou seja, o regionalismo não só impregnava fortemente as bancadas constituintes, prevalecendo sobre as diferenças partidárias e ideológicas, como também contava com o respaldo de governos estaduais e do Executivo Federal, constituindo-se portanto em um fator relevante no processo decisório.

O tratamento do processo decisório, empreendido neste capítulo, exige uma análise prévia da composição partidária e regional dos constituintes e de seu perfil ideológico, de modo a compor o quadro de elementos que auxiliam na compreensão da atuação dos atores nele envolvidos.

4.1 - ANC: COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA, PERFIL IDEOLÓGICO E DISTRIBUIÇÃO REGIONAL

Composta por 559 constituintes - 72 senadores e 487 deputados - dos quais a maioria (57%) cumpria seu primeiro mandato, a distribuição partidária da ANC, no início de seus trabalhos, era a seguinte:

(4). Idem, ibidem.

TABELA 4.1
ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE
DISTRIBUIÇÃO PARTIDARIA⁽⁵⁾

PARTIDOS	DEPUTADOS	SENADORES	TOTAL	(%)
PMDB	258	45	303	54,2
PFL	117	15	132	23,6
PDS	33	5	38	6,8
PDT	24	2	26	4,6
PTB	18	1	19	3,4
PT	16	-	16	2,9
PL	6	1	7	1,3
PCdoB	6	-	6	1,1
PCB	3	-	3	0,5
PDC	5	1	6	1,1
PSB	1	1	2	0,3
FMB	-	1	1	0,2
TOTAL	487	72	559	100,0

(5) Existem divergências entre as diversas publicações quanto ao número total de parlamentares pertencentes a cada agremiação partidária. Isso se deve ao fato de que houve uma grande migração partidária ao longo do período constituinte, e as contagens foram provavelmente realizadas em períodos distintos. Neste trabalho foi adotado o critério de composição das bancadas no início dos trabalhos da Assembléia, quando alguns dos eleitos já haviam mudado de partido. E o caso, por exemplo, de 2 parlamentares eleitos pelo PMDB e que imediatamente após a posse passaram para o PC do B.

Do elenco de 12 partidos com assento na Assembléia, metade deles (PL, PCdoB, PCB, PDC, PSB E PMB) tinha uma representação diminuta: apenas 4,5% do total de constituintes, com baixíssima capacidade, portanto, de influir no transcurso dos trabalhos.

Os demais partidos, com maior expressão, tinham pesos relativos bastante diferentes. O PMDB, fortemente majoritário, no início das atividades da Constituinte dispunha de 303 parlamentares, ou seja, 54,2% do total. O PFL, segundo partido em expressão, possuía 132 parlamentares (23,6%). Juntos, os dois partidos que compunham a Aliança Democrática representavam cerca de 78% do total de congressistas, uma expressiva maioria. Dessa forma, restava uma participação de apenas 22% aos demais partidos, somados. Destes, o PDS foi o partido com a performance mais singular: da outrora poderosa base de sustentação do regime anterior, e com larga maioria no Congresso, chegou à Constituinte reduzido a somente 38 membros⁽⁶⁾.

Considerada essa correlação de forças partidária, e tomando-se os compromissos expressos no discurso dos dois partidos majoritários componentes da Aliança Democrática, seríamos levados a imaginar um processo tranquilo de construção de um texto constitucional que consubstanciasse as reformas

(6) O PDS teve uma trajetória descendente, com redução progressiva de sua bancada federal, ao longo dos anos 80: no início da década, detinha 56% das cadeiras do Congresso. Em janeiro de 1985 esse percentual caíria para 37%, em função da migração de seus quadros para o recém-criado PFL; em julho de 1986, nova e drástica redução: apenas 14,8% do Congresso. Com as eleições de 1986, sua bancada minguou para 6,6%, chegando por fim à Constituinte com o percentual de 6,8%. Cf. KINZO, M. D. G., "O quadro partidário na Constituinte" in LAMOUNIER, B. (org.), "De Geisel a Collor: o balanço da transição", SP, IDESP, 1990, p. 108.

democráticas proclamadas pela própria Aliança. Por outro ângulo de análise, mais realista porém também enganoso, poder-se-ia ainda conjecturar que, somando-se ao PMDB os partidos mais à esquerda (PT, PDT, PSB e os dois PCs - cerca de 50 parlamentares), estaria alcançada maioria para a aprovação de uma Carta democrática e socialmente progressista, sem maiores sobressaltos.

Mas isso seria supor uma coesão partidária que não existia. Como se sabe, a realidade da Constituinte foi outra: as fronteiras partidárias e programáticas foram frequentemente suplantadas pelos particularismos, sem que houvesse uma coalizão majoritária permanente. Os agrupamentos se conformaram *ad hoc*, conforme os temas em pauta, e foi no tratamento das questões federativas que a debilidade partidária ficou mais evidenciada, diante da força dos interesses regionais.

Assim, dada a insuficiência da mera contabilidade partidária para a compreensão do jogo político, é preciso lançar mão do corte regional, sem o qual torna-se impossível compreender a dinâmica dos debates constituintes.

TABELA 4.2

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE
DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS PARTIDOS

PART./REG.	NO	NE	CO.	SE	SU	TOTAL
PMDB % Nº	11,6 (35)	28,7 (87)	10,9 (33)	30,0 (91)	18,8 (57)	100,0 (303)
PFL	12,1 (16)	51,5 (68)	7,6 (10)	19,7 (26)	9,1 (12)	100,0 (132)
PDS	13,2 (5)	36,8 (14)	5,3 (2)	21,0 (8)	23,7 (9)	100,0 (38)
PDT	7,7 (2)	3,8 (1)	3,8 (1)	61,6 (16)	23,1 (6)	100,0 (26)
PTB	10,5 (2)	10,5 (2)	5,3 (1)	73,7 (14)	- (-)	100,0 (19)
PT	- (-)	- (-)	- (-)	87,5 (14)	12,5 (2)	100,0 (16)
PL	- (-)	- (-)	- (-)	100,0 (7)	- (-)	100,0 (7)
PCdoB	- (-)	50,0 (3)	16,7 (1)	33,3 (2)	- (-)	100,0 (6)
PCB	- (-)	66,7 (2)	33,3 (1)	- (-)	- (-)	100,0 (3)
PDC	- (-)	- (-)	66,7 (4)	33,3 (2)	- (-)	100,0 (6)
PSB	50,0 (1)	- (-)	- (-)	50,0 (1)	- (-)	100,0 (2)
PMB	- (-)	100,0 (1)	- (-)	- (-)	- (-)	100,0 (1)
TOTAL	10,9 (61)	31,8 (178)	9,5 (53)	32,4 (181)	15,4 (86)	100,0 (559)

Como se pode observar na Tabela acima, o PMDB tinha a maior bancada em todas as regiões, apresentando uma distribuição mais equilibrada do que todos os demais partidos, ainda que mais concentrado na região Sudeste (30%, cf. Tabela 4.2).

O PFL estava fortemente concentrado no Nordeste, região à qual pertenciam mais da metade de seus membros (51,5%). Já o PDS, embora também com maior concentração de membros do Nordeste, exibía melhor distribuição regional que o PFL, pois estava relativamente mais presente no Sul/Sudeste (44,7%). Note-se que foi na região Nordeste onde ocorreu maior migração de parlamentares do PDS para o PFL.

Com uma bancada maciçamente originária do Sudeste e do Sul (84,7%), o PDT guardava as características de um partido regional, se bem que tivesse ampliado sua representação, de dois para nove Estados, em relação à legislatura anterior.

Somente esses quatro partidos contavam com congressistas de todas as regiões brasileiras, embora, rigorosamente, apenas o PMDB e o PFL pudessem ostentar a condição de partidos nacionais.

A configuração do PT e do PL era tipicamente regional. Conquanto tenha quase triplicado sua bancada, de 6 para 16 parlamentares, e ampliado sua representação de 3 para 5 Estados nas eleições de 1986, o PT não dispunha de nenhum parlamentar eleito pelas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Quanto ao PL, foi um fenômeno típico do eixo Rio-São Paulo, com a totalidade de sua bancada circunscrita à região Sudeste.

Os partidos comunistas, embora com representação diminuta, contrariavam a lógica de localização dos partidos de esquerda, em

geral beneficiários da urbanização, uma vez que seus representantes vinham, principalmente, das regiões Nordeste e Centro-Oeste (78%, ou seja, 7 em 9).

Em linhas gerais, o que se observa na distribuição regional é um espectro partidário mais amplo e diversificado na região Sudeste e menos diversificado nas regiões Norte, Nordeste e Sul, expressando as clivagens da maior urbanização na política partidária.

Outro instrumento subsidiário importante, na análise do comportamento partidário na Constituinte, é o traçado do perfil ideológico de seus membros. Ele contribui para melhor visualizar a dinâmica das articulações e composições que nela se processaram.

Para definir esse perfil utilizamos o trabalho realizado pelo Departamento de Pesquisa do jornal *Folha de São Paulo*⁽⁷⁾, que elaborou a classificação ideológica de cada um dos 559 constituintes, tendo presente a ressalva de que qualquer classificação dessa natureza, dado seu grau de subjetividade, sempre carrega uma certa dose de arbítrio.

(7) Jornal FOLHA DE SÃO PAULO, ed. de 19.01.1987, Caderno "Os Eleitos", trabalho sob a direção de MENDES, Antonio Manoel Teixeira. Esse trabalho foi utilizado, preferencialmente ao de RODRIGUES, L. M. ("Quem é quem na Constituinte", op. cit., p. 97), pois este último, além de não incluir os senadores, empregou uma metodologia baseada na auto-imputação, que acaba por encobrir os extremos do espectro ideológico, sobretudo a direita. Como observa o próprio autor, a se basear na autodefinição dos deputados, não haveria direita no país, pois nenhum dos deputados pesquisados assumiu essa posição.

TABELA 4.3

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE
DISTRIBUIÇÃO IDEOLÓGICA POR REGIÕES

REG./CATEG.		ESQUERDA	CENTRO ESQUERDA	CENTRO	CENTRO DIREITA	DIREITA	TOTAL
NORTE	% Nº	3,3 (2)	19,7 (12)	29,5 (18)	29,5 (18)	18,0 (11)	100,0 (61)
NORDESTE		8,4 (15)	18,0 (32)	31,5 (56)	24,1 (43)	18,0 (32)	100,0 (178)
CENTRO- OESTE		2,4 (1)	14,3 (6)	47,6 (20)	21,4 (9)	14,3 (6)	100,0 (42)
DISTRITO FEDERAL		18,2 (2)	27,3 (3)	36,3 (4)	18,2 (2)	0 (0)	100,0 (11)
SUDESTE		14,4 (26)	26,5 (48)	31,5 (57)	19,3 (35)	8,3 (15)	100,0 (181)
SUL		7,0 (6)	29,1 (25)	30,2 (26)	27,9 (24)	5,8 (5)	100,0 (86)
TOTAL		8,3 (52)	22,6 (126)	32,4 (181)	23,4 (131)	12,3 (69)	100,0 (559)

FONTE: Jornal *Folha de São Paulo*, Caderno "Os Eleitos",
19.01.1987.

Pelos números constantes da tabela acima comprova-se a tendência fortemente centrista da Constituinte: cerca de um terço (32,4%) de seus membros se enquadrava nessa categoria. Somado esse "centro" aos blocos ideológicos mais próximos, centro-esquerda e centro-direita, obtém-se uma esmagadora maioria (78,4%) de inclinação centrista.

Os blocos ideológicos próximos ao centro são quase equivalentes quando se considera o universo total de

constituintes (ambos em torno de 23%). Entretanto, quando se examina sua distribuição regional observa-se que a posição de centro-esquerda predominou em relação à centro-direita no Sul e Sudeste, enquanto a situação mostrou-se inversa nas demais regiões, disparidade que também se verifica quando se compara os grupos de direita e de esquerda. Fica clara, portanto, a inclinação mais conservadora das bancadas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Essa diferença entre as regiões aparece ainda mais nitidamente quando se agrega as categorias de maior afinidade. Enquanto no Sudeste esquerda e centro-esquerda representavam juntas 41% do total dessa região, e a direita somada à centro-direita apenas 28%, no Nordeste a situação foi oposta: 26% para o bloco esquerda/centro-esquerda e 42% para a direita/centro-direita.

Contudo, a essa configuração ideológica, de modo geral não corresponderam contornos partidários. Na verdade, do quadro partidário que aportou na Constituinte, os únicos partidos que, de modo geral, apresentaram maior nitidez ideológica e maior coesão foram os pequenos partidos à esquerda (PT, PCs, PSB e secundariamente o PDT), e, na outra ponta e em menor grau, o PL e o PDS. É evidente que a coesão é uma qualidade que fica bastante facilitada em se tratando de pequenos e micro-partidos.

Os grandes partidos, PMDB e PFL, apresentaram-se divididos em grupos e facções variadas, que se conformavam ao sabor das questões em debate. O PMDB, porém, foi onde esse problema se

apresentou mais intensamente, e tantas foram as facções que o dividiram, tamanho o espectro ideológico que ele abarcava, que sua fragmentação e perda de identidade foram inevitáveis.

Esse processo de estilhaçamento interno do PMDB é explicado tanto pela sua condição histórica de frente de oposições, como, e sobretudo, pela adesão maciça de muitos parlamentares provenientes do partido que sustentou o autoritarismo. Fleisher⁽⁸⁾, em seu estudo sobre a genealogia partidária, aponta que, da bancada do PMDB na Constituinte, 40 representantes eram oriundos do PDS (10 deles aderiram em 1982 e 30 em 1986), e 42 da antiga ARENA. Dos egressos de última hora, ainda segundo Fleisher, 70% estavam concentrados na região Nordeste, enquanto aqueles originários do PMDB histórico eram preponderantemente da região Sudeste.

A realidade revelada por esses números levou Campello de Souza a afirmar que a maior bancada da Constituinte não foi formada pelo PMDB, mas pela ARENA de 1979: "Nada menos que 217 dos 559 constituintes atuais tiveram passagem por esta legenda que apoiou o autoritarismo antes de 1988"⁽⁹⁾.

Além do problema de carregar em suas fileiras os egressos do regime autoritário, a condição de condômino do poder conferiu ao PMDB o acesso aos recursos públicos e às benesses do Estado, fator de alimentação do clientelismo.

O conflito de ser, ao mesmo tempo, participante do governo e constituinte - isto é, responsável, juntamente com seus pares,

(8) FLEISHER, D., "Perfil sócio-econômico e político da Constituinte" In GURAN, M. (coord.), "O processo constituinte 1987-1988", Brasília, Agil, 1988, p. 38.

(9) CAMPELLO DE SOUZA, M. C., op. cit., p. 570.

pela definição das regras do jogo e das mudanças econômicas e sociais - entrecortou permanentemente o PMDB e acabou por prejudicar sua ação enquanto partido político, pois não foi capaz sequer de operacionalizar a definição de uma estratégia de ação na Constituinte⁽¹⁰⁾.

Assim, nesse quadro em que o dominante foi a falta de solidez do sistema partidário, configurou-se a tendência de formação de blocos que se aglutinaram supra-partidariamente, enquanto expressão da articulação de interesses, tanto do ponto de vista regional - naquelas questões mais afetas ao federalismo, como é o caso do capítulo tributário - quanto ideológico, nas questões mais "principistas" do texto constitucional. O exemplo maior é a criação do chamado "Centrão", um aglomerado supra-partidário cujos principais vetores externos foram os *lobbies* dos diversos segmentos empresariais e suas entidades nacionais (UBE, CNI, FIESP, UDR, entre outras), que, rompendo as fronteiras partidárias, tornou-se o pólo de convergência das forças de inclinação conservadora. Embora de fraca coesão quando da normatização constitucional dos interesses setoriais que representava, seu peso e consistência ideológica se fizeram sentir mais fortemente na defesa dos princípios da livre iniciativa, do direito de propriedade (na polêmica questão da

(10) A incapacidade de decisão e a exacerbação dos conflitos internos provocou muitas defecções no PMDB. Quando do início dos trabalhos, o partido contava com 303 parlamentares; ao término da Constituinte, sua bancada reduzira-se para 235 membros, em virtude da transferência de parlamentares para outras agremiações, das quais o PSDB foi o partido que ficou com a parcela mais significativa.

reforma agrária), da não intervenção no domínio econômico e nos dispositivos referentes à regulamentação das relações de trabalho.

Em suma, na falta de solidez partidária, e submetida a intensa mobilização de interesses, a Constituinte transformou-se, como observa Martins⁽¹¹⁾, de arena de decisões políticas partidárias, em um anfiteatro para a ação de lobbies os mais variados.

4.2 - A DINÂMICA DOS TRABALHOS CONSTITUINTE⁽¹²⁾

Instalada a Assembléia em 1º de fevereiro de 1987, suas atividades se iniciam com a controvérsia sobre o Regimento Interno que iria nortear os trabalhos constituintes.

Para dar partida às discussões, um projeto preliminar de definição das normas regimentais foi esboçado pelas lideranças partidárias e apresentado ao plenário: com 67 artigos, a ele foram apostas 949 emendas, número que dá uma medida do grau de diversidade das concepções existentes a respeito do funcionamento da Constituinte e também das dificuldades que iriam se apresentar à operacionalização dos trabalhos.

(11) MARTINS, Luciano, op. cit., p. 243.

(12) As informações referentes a datas, números de emendas e procedimentos regimentais foram extraídos de COELHO, J. Gilberto Lucas - "O Processo Constituinte" in Guran, M.(org) "O Processo Constituinte 1987-1988", Brasília, Agil, 1988, pp.41-60.

Processadas as emendas, ao final do mês de fevereiro o relator escolhido, senador Fernando Henrique Cardoso, apresentou seu parecer através de um substitutivo composto de 83 artigos. Diante das divergências surgidas, a Assembléia decidiu pela abertura de um novo prazo para emendas à proposta de regimento, que então somaram mais 687. Votados em plenário apenas no mês seguinte, o substitutivo e o conjunto de emendas deram finalmente origem ao regimento definitivo, promulgado a 24 de março de 1987.

Recusada a idéia de um ante-projeto preliminar que servisse de referência às discussões (e que fôra elaborado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, criada pelo presidente José Sarney), o regimento aprovado estabelecia outro método de condução dos trabalhos. Pelas suas disposições, o projeto de Constituição se construiria das partes para o todo, numa primeira etapa, a partir de vários projetos parciais cujas temáticas específicas corresponderiam às diferentes matérias componentes das seções e capítulos da Carta Constitucional, sem se subordinar a qualquer pauta prévia. A segunda etapa, a tarefa de compor as partes e organizar o futuro projeto de Constituição, seria de responsabilidade de uma comissão criada para esse fim, denominada Comissão de Sistematização. A terceira e última etapa seria a das votações em plenário.

Assim, o conjunto da ANC foi dividido em 24 sub-comissões encarregadas da elaboração dos ante-projetos específicos. Agrupadas 3 a 3, essas sub-comissões comporiam 8 comissões temáticas tal como descritas a seguir:

I - Comissão da Soberania e da Garantia dos Direitos do Homem e da Mulher.

1. Sub-Comissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais
2. Sub-Comissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias
3. Sub-Comissão dos Direitos e Garantias Individuais

II - Comissão da Organização do Estado.

1. Sub-Comissão da União, Distrito Federal e Territórios
2. Sub-Comissão dos Estados
3. Sub-Comissão dos Municípios e Regiões

III - Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo.

1. Sub-Comissão do Poder Legislativo
2. Sub-Comissão do Poder Executivo
3. Sub-Comissão do Poder Judiciário e do Ministério Público.

IV - Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições;

1. Sub-Comissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos
2. Sub-Comissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança
3. Sub-Comissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas.

V - Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças

1. Sub-Comissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas
2. Sub-Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira
3. Sub-Comissão do Sistema Financeiro

VI - Comissão da Ordem Econômica

1. Sub-Comissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Sub-Solo e da Atividade Econômica
2. Sub-Comissão da Questão Urbana e Transporte
3. Sub-Comissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária

VII - Comissão da Ordem Social

1. Sub-Comissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos
2. Sub-Comissão de Saúde, Segurança e do Meio-Ambiente
3. Sub-Comissão dos Negros, Populações Indígenas, Deficientes e Minorias

VIII - Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação

1. Sub-Comissão da Educação, Cultura e Esportes
2. Sub-Comissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação
3. Sub-Comissão da Família, do Menor e do Idoso

Cada Comissão Temática era composta de 63 membros titulares e respectivos suplentes, assegurada a proporcionalidade partidária; nas Sub-Comissões a composição numérica foi mais flexível, variando seus componentes entre 17 e 25 membros. Tanto as Sub-Comissões como as Comissões Temáticas eram dirigidas por uma mesa diretora que reunia um presidente, 2 vices e 1 relator.

Tal como ocorrera na escolha da mesa diretora da Constituinte, também o preenchimento dos cargos das Sub-Comissões e Comissões Temáticas foi alvo de acirradas disputas e gerou vários embates entre os partidos, pois o PMDB, na condição de partido majoritário, reservou para si a maior parte das relatorias - cargo estrategicamente mais importante - deixando para os outros partidos as presidências e vice-presidências. Apesar da contestação das outras agremiações, prevaleceu a hegemonia do PMDB, que deteve 13 das 24 relatorias das Sub-Comissões e a totalidade dos relatores das 8 Comissões Temáticas.

De acordo com as determinações regimentais, as Sub-Comissões deveriam auscultar a sociedade, promovendo reuniões com entidades e figuras representativas: com esse objetivo, cada Sub-Comissão poderia realizar de 5 a 8 audiências públicas com um número ilimitado de depoentes. Além disso, o regimento previa a participação direta da população na elaboração do texto constitucional, através de emendas populares (subscritas por, no mínimo, 30 mil cidadãos), bem como a abertura do temário da Constituinte às sugestões e propostas de qualquer associação da

sociedade civil e de organismos institucionais como Câmaras de Vereadores, Assembléias Legislativas e Tribunais.

Essa forma de organização teve o mérito de permitir que o processo constituinte se abrisse à participação da sociedade, conferindo uma dimensão bastante democrática a essa fase dos trabalhos constitucionais.

Obteve-se assim uma grande pluralidade de depoimentos, e um expressivo número de propostas, provenientes dos mais diferentes setores, confluíram para o interior da ANC. As audiências incluíram ministros de Estado, lideranças sindicais e empresariais, movimentos e associações populares, intelectuais, especialistas e autoridades em assuntos específicos. No total, as Sub-Comissões e as Comissões Temáticas realizaram 578 reuniões e mais de 800 depoimentos foram tomados em 182 audiências públicas, além de terem sido recebidas pela ANC 11.989 propostas, dos mais variados teores.

Esse foi o período de maior abertura à participação social e de maior politização dos debates em torno da Constituinte, o que contribuiu, naquele momento, para fortalecer sua questionada legitimidade.

Segundo o regimento, o texto discutido e aprovado nas Sub-Comissões deveria ser encaminhado às respectivas Comissões Temáticas, onde novamente seria discutido, emendado e aprovado. Após essa tramitação a Comissão de Sistematização faria a montagem do projeto de texto constitucional a partir desses produtos parciais, submetendo-o em seguida ao plenário, em dois turnos de votação. Dotada de grandes poderes, essa Comissão

seria constituída pelos presidentes e relatores das 8 Comissões Temáticas, os 24 relatores das Sub-Comissões e mais 49 membros titulares originários, somando 89 componentes. Entretanto, para assegurar a participação de todos os partidos, essa disposição foi alterada e a Comissão de Sistematização ampliada para 93 membros. Destes, a maioria (49) coube ao PMDB.

Obedecendo ao percurso estabelecido, mas guardando atraso em relação ao cronograma previsto, os trabalhos das 24 Sub-Comissões iniciaram-se a 17 de abril de 1987 e tiveram seus prazos encerrados em 25 de maio. Nessa fase foram apresentadas 6.360 emendas e promovidas 467 reuniões, o que significa uma média de quase 20 reuniões para cada uma delas⁽¹³⁾.

Concluídos os trabalhos das Sub-Comissões, as mesmas foram agrupadas 3 a 3 nas 8 Comissões Temáticas afins. Com base nos estudos das respectivas Sub-Comissões, o relator de cada Comissão Temática organizou um texto-síntese, que foi submetido à discussão entre seus membros e tornou-se objeto de emendas. Ao todo, para o conjunto das 8 Comissões, foram apresentadas 7.727 emendas nesta primeira etapa da fase temática.

A partir das proposições apresentadas, os relatores elaboraram substitutivos, que receberam mais 7.184 emendas e foram posteriormente votados em cada Comissão. Somaram-se, portanto, durante toda a fase dos grupos temáticos, 14.911 propostas de alteração dos textos setoriais.

E nesse período que se acirram as disputas e se organizam os *lobbies*, que passam a atuar intensamente junto aos constituintes.

(13) Cf. COELHO, J. Gilberto Lucas, op. cit., p. 45.

Organizam-se também blocos supra-partidários, que começavam a agir de forma articulada nas Comissões, dentre os quais o mais significativo foi o "Centro Democrático", núcleo do futuro "Centrão", composto por parlamentares do PFL, PTB, PL e a chamada direita do PMDB.

Encerradas as votações em meados de junho, os textos saídos das Comissões e encaminhados à Comissão de Sistematização foram reunidos e organizados pelo Relator, Deputado Bernardo Cabral. Tratava-se de um ante-projeto preliminar, ainda um rascunho, que somava 501 artigos agrupados em dez títulos. Submetido aos constituintes em 26 de junho, recebeu então 5.615 emendas, sendo 4.638 delas referentes ao mérito dos dispositivos e as demais 977 referentes à adequação dos mesmos.

A 15 de julho foi formalmente apresentado pelo Relator o primeiro projeto oficial de Constituição, que recebeu o nome de "Projeto Zero" e provocou fortes reações dos setores governistas (o líder do PFL, deputado José Lourenço, chegou a rasgá-lo em plenário). Após a tramitação pela Comissão de Sistematização e recebido seu parecer, seria então encaminhado ao plenário da Constituinte.

A esse texto os parlamentares apresentaram nada menos que 20.790 emendas, dentro do prazo estipulado para esse fim, ou seja, até 13 de agosto. Paralelamente, aportavam na Constituinte, para apreciação de seus membros, cerca de 12,3 milhões de assinaturas de cidadãos inscrevendo 122 emendas populares - número que é revelador do grau de mobilização que o processo de elaboração da nova Carta provocou. Dessas emendas, 83 foram

aceitas e 39 recusadas em virtude do não cumprimento dos preceitos regimentais⁽¹⁴⁾. Por determinação regimental, cada uma das emendas populares foi defendida por um de seus subscritores perante a Comissão de Sistematização.

Após o parecer sobre as emendas, e já esgotados os prazos regimentais previstos, devido ao volume de trabalho e aos impasses políticos cada vez mais frequentes que paralizavam as atividades da Comissão de Sistematização, o Relator preparou um Substitutivo que, por sua vez, foi objeto de outras 14.320 emendas.

As tensões que o processo constituinte vinha acumulando ganharão maior intensidade nessa fase, em decorrência de um pronunciamento do presidente José Sarney, em que ele manifestava suas críticas ao projeto e estipulava a duração de seu mandato em 5 anos, abrindo um campo de confronto com a Constituinte, que, naturalmente, reivindicava sua soberania para fixar o mandato presidencial. Em consequência, aprofunda-se a divisão da Assembléia entre os aliados do Presidente e seus adversários, o que transformou a questão do mandato presidencial em divisor de águas da Constituinte, desviando-a do tratamento das questões mais substantivas colocadas pelo processo de transição.

A articulação dos setores conservadores passa então a ganhar maior vigor, tanto no interior da ANC como externamente a ela.

(14) A análise do teor das emendas populares pode ser encontrada em MICHILES, Carlos - "Democracia e Participação Popular: as emendas populares na Constituinte de 1987/88", Brasília, UNB, 1989, tese de mestrado, mimeo, e em WHITAKER, F., COELHO, J.G.L., MICHILES, C. et alli - "Cidadão Constituinte: a Saga das Emendas Populares". RJ, Ed. Paz e Terra, 1989.

com as seguidas manifestações empresariais e a movimentação ostensiva de seus *lobbies* junto às bancadas constituintes.

A medida que a questão do mandato presidencial ganha centralidade nos debates, acentua-se o grau de inconsistência dos partidos, com a conformação de novos arranjos supra-partidários, em boa parte alimentados pelo fisiologismo, do qual o exemplo mais ostensivo foi a distribuição de concessões de estações de rádio e televisão, feita à larga a partir de então⁽¹⁵⁾.

Essas práticas fisiológicas, amplamente noticiadas pela imprensa, aliadas ao fracasso do Plano Cruzado, contribuirão para um crescente desprestígio dos políticos junto à opinião pública. As sondagens de opinião nesse período revelavam uma queda progressiva da credibilidade tanto do Presidente da República como dos políticos de modo geral. No caso da Constituinte, se em seu início suscitara razoável expectativa positiva na população, quanto aos seus resultados, com o desenrolar dos trabalhos essas expectativas se reverteram, como aponta Moisés⁽¹⁶⁾, analisando resultados de pesquisas de opinião efetuadas ao longo do período constituinte.

Em virtude dos conflitos políticos e dos bloqueios no processo decisório, somente em 18 de setembro o Relator entregou

(15) O autor da emenda que fixava em 5 anos o mandato do presidente Sarney, deputado Matheus Iensen (PMDB-PR), embora tivesse declarado que conseguiu as 317 assinaturas para sua emenda "por exclusiva vontade de Deus e não por auxílio do Palácio do Planalto" (Jornal Estado de São Paulo, 24/1/88), foi agraciado em 10 de junho de 88, pelos seus transcendentais esforços, com a concessão para instalar uma rádio em Curitiba, a terceira de propriedade de sua família (Jornal do Brasil, 20/6/88).

(16) MOISES, J.A. - op.cit. p.160.

seu Segundo Substitutivo, que contava com 264 artigos nas disposições permanentes e 72 nas disposições transitórias. Nessa data esse Substitutivo começou a tramitar pela Comissão de Sistematização, que após emitir seu parecer deveria encaminhá-lo para votação em plenário. O atraso nesse momento já era grande, pois o início das votações do primeiro turno estava originalmente previsto para 20 de setembro.

As divergências internas e as crescentes pressões sobre a Comissão de Sistematização, que faziam aumentar as dificuldades na operacionalização dos trabalhos, levaram a que a mesa da Comissão solicitasse duas prorrogações de prazo: primeiro até 28 de outubro e depois até final de novembro.

A apreciação do Substitutivo pela Comissão ocorreu em meio a grandes tensões. Discutia-se e votava-se em bloco cada título, para após a aprovação repetir o processo com as emendas e destaques (cerca de 8 mil), que eram votados individualmente. Várias modificações foram assim introduzidas no Substitutivo do Relator, através de acordos e negociações entre os membros da Comissão de Sistematização.

A 18 de novembro finalmente concluíram o exame e votação das emendas ao Substitutivo. O texto resultante, denominado Projeto-A, tinha 271 artigos permanentes e 72 disposições transitórias.

Recebido por uma imensidade de críticas, esse projeto trazia dispositivos que acirraram os conflitos com as forças conservadoras, como por exemplo a possibilidade de desapropriação de grandes propriedades rurais que não cumprissem

sua "função social", a garantia de emprego contra demissões imotivadas, a redução da jornada de trabalho e o sistema parlamentarista de governo. Além disso, fixava em quatro anos o mandato do Presidente Sarney - o que significou uma derrota política do Presidente da República e acelerou as articulações contra a Comissão de Sistematização. A esse respeito noticiava o jornal *Folha de São Paulo*:

"Pressionando pela aprovação do presidencialismo e pelo mandato de cinco anos, do qual afirmava não abrir mão, Sarney jogou tudo o que podia, inclusive acenando com uma reforma ministerial que deveria beneficiar seus 'amigos', e com cinco mil cargos para distribuir entre os 'fiéis' - entre eles a presidência da Sudene e a embaixada do Brasil em Paris".⁽¹⁷⁾

Esse resultado precipitou as articulações conservadoras no interior da Constituinte, com vistas a "alterar o regimento interno, modificar e 'enquadrar' as propostas da Comissão de Sistematização que eram tidas como 'muito influenciadas pela esquerda', especialmente na questão social, no tocante à reforma agrária e ao mandato presidencial". O argumento dos conservadores para desqualificar a Comissão de Sistematização baseava-se na acusação de que o líder do PMDB, deputado Mário Covas, compusera uma Comissão que não representava o conjunto dos membros da Assembléia, dada a sua inclinação "esquerdista".

Esgrimindo a tese de que o regimento aprovado propiciava uma "ditadura da minoria", organizou-se o "Centrão", grupo supra-partidário de hegemonia conservadora que alcançou maioria

⁽¹⁷⁾ Jornal *Folha de São Paulo*, edição de 18 de novembro de 1987.

na Assembleia. Temiam os conservadores que, pelas regras do regimento em vigor, não conseguiriam reverter dispositivos do projeto contrários aos seus interesses, mesmo sendo majoritários. Com efeito, pelas disposições regimentais, o projeto saído da Sistematização só poderia sofrer alterações através da maioria de votos do plenário: caso não fôsse obtida essa maioria, mantinha-se o texto da Comissão de Sistematização. Esse critério obrigaria os conservadores à presença permanente em plenário, empreitada difícil, como eles mesmos reconheciam.

Dando início à sua ofensiva, os parlamentares do "Centrão" elaboraram um documento que reuniu 309 assinaturas com o propósito de mudar o regimento, "promover uma cirurgia no capítulo dos direitos sociais e abrir espaço para o governo na Constituinte"⁽¹⁸⁾. O documento ganhou impulso graças à ação do governo federal, além dos governadores de São Paulo e Minas Gerais, Orestes Quêrcia e Newton Cardoso, "que também montaram um esquema de apoio à iniciativa"⁽¹⁹⁾.

Paralelamente, intensificou-se a ofensiva contra o projeto elaborado pela Comissão de Sistematização, por parte dos setores organizados do empresariado urbano e rural, os quais, nas palavras do senador Albano Franco, viviam um clima de "incerteza, beirando o pânico"⁽²⁰⁾. Segundo a revista *Veja*,

(18) Revista *VEJA*, nº 1.001, 11/Novembro/87, p.40.

(19) Idem, ibidem.

(20) *Jornal do Brasil*, 2.11.87, citado por DREIFFUSS, R. "O Jogo da Direita", Ed.Vozes, RJ, 1989, p.184.

"o bloco conservador dos empresários, fazendeiros, comerciantes e políticos acertou o passo ao redor de interesses comuns. Num movimento brusco que trai nervosismo e pressa, e no qual se ouvem confundidos o megafone dos empresários urbanos e o berrante da UDR, promoveram-se meia dúzia de provas de união à direita, alguns encontros secretos para sedimentá-la, enquanto se presenciava um silêncio de cemitério nas fileiras da esquerda." (21)

Assim, várias organizações como a Frente Nacional pela Livre Iniciativa, a União Brasileira de Empresários, a União Democrática Ruralista, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, a Confederação Nacional da Indústria, a Confederação Nacional do Comércio, a Federação Nacional dos Bancos, entre as mais importantes, articularam-se com o Centrão para atacar a Comissão de Sistematização, contando com amplo apoio do Governo Federal e do empresariado em geral. Pelas contas do deputado Afif Domingos, segundo o mesmo semanário, "o empresariado teria uma bolada de 35 milhões de dólares para tornar mais efetiva a defesa dos seus pontos de vista" (22).

Sucedem-se então os encontros empresariais, manifestações ruralistas, campanhas, leilões e mensagens publicitárias pela mídia (23), numa verdadeira cruzada pública contra o projeto da Sistematização. O empenho pelo "modelamento da opinião pública e Congressual era tão evidente que o então presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Márcio Thomaz Bastos, acusou a União Brasileira de Empresários e a UDR de articularem a

(21) Revista VEJA, op.cit., p.28.

(22) Idem, ibidem, p. 29.

(23) A Frente Nacional pela Livre Iniciativa lançou nesse período uma campanha publicitária pela televisão, com filmes de um minuto de duração, para veiculação de suas posições contrárias ao projeto da Sistematização.

desestabilização da Constituinte, 'até pela via do ridículo'. E acrescentou que as duas entidades faziam um discurso de nuances golpistas, visando, por força de manobras, a produção de uma Carta conservadora que colocaria o Brasil em risco de desintegração e sujeito a golpe de direita"(24).

No interior da ANC ocorrem inúmeras reuniões de negociação política tendo como atores parlamentares, lideranças empresariais e representantes do governo, estes últimos fazendo forte carga sobre os constituintes. A seguinte declaração do porta-voz da Presidência da República, à época, é demonstrativa do grau de pressão exercida pelo governo federal: "O presidente considerará pessoalmente rompidos com ele e com o governo todos aqueles que votarem contra os cinco anos de mandato.(...) Essa iniciativa de rompimento, através de um ato de hostilidade, será considerada mesmo como uma declaração de guerra"(25).

O "Centrão" passa a ser o alvo de convergência das pressões, que, como aponta Dreiffus, tinham dois focos de alimentação: "o eixo governo-militares, obcecado com a duração do mandato e o tipo de regime; o eixo empresarial, cujo objetivo era assegurar alterações consideradas imprescindíveis na área econômica"(26).

Todavia, devido à sua heterogeneidade, o Centrão, mesmo sendo maioria, não logrou alcançar um controle definitivo da ANC, pois não conseguiu manter sua unidade quando se tratava da normatização de questões que envolviam interesses setoriais

(24) *Jornal do Brasil*, 11.11.87, citado por DREIFUSS, R., op.cit. p.183.

(25) *Jornal do Brasil*, 12.11.87.

(26) DREIFFUS, R. op. cit. p. 199.

diferenciados. Esse fato deu margem à manutenção de vários dispositivos considerados avançados do projeto da Sistematização, quando da votação em plenário. Entretanto, naquele momento, e tendo como elemento catalisador a oposição ao regimento, conseguiu promover uma reviravolta na condução dos trabalhos.

Assim, foi apresentada uma proposta regimental alternativa que, depois de inúmeras negociações e um substitutivo da Mesa da Assembléia, resultou na Resolução nº 3 de 5 de janeiro de 88.

Com essa resolução, modificou-se o regimento e foi extinta a Comissão de Sistematização, em seu lugar permanecendo apenas a figura do relator; para a redação do texto final foi criada uma Comissão de Redação. As emendas anteriores ficaram todas prejudicadas, os prazos foram reabertos e então 2.021 emendas foram apresentadas, entre individuais e coletivas. Além das emendas individuais e coletivas, a Resolução previa o recurso do destaque para uma emenda, o requerimento de preferência - que necessitava da assinatura de pelo menos 56 constituintes- e ainda o destaque de partes do projeto para o qual eram necessárias 187 assinaturas de constituintes.

A votação seria efetuada por capítulos, e em cada um deles teriam preferência as emendas coletivas substitutivas de todo o capítulo que contassem com mais de 280 assinaturas. Caso uma emenda desse teor fosse aprovada, ficaria prejudicado todo o capítulo correspondente do projeto-A. Aprovado um capítulo, votavam-se em seguida os destaques e emendas com requerimentos de preferência, e por fim as emendas simples.

Depois de vários adiamentos, a votação do projeto de Constituição A, em primeiro turno, teve início a 27 de janeiro de 1988 e se estendeu até 30 de junho, tendo recebido 2.035 emendas (das quais 28 coletivas e 2.007 individuais) e 2.277 pedidos de destaque dos constituintes em plenário. No total, foram realizadas 732 votações em 119 sessões.

Como foi observado, a composição heterogênea e as divergências internas do Centrão impediram seu controle total dos trabalhos: sua influência, poderosa no momento de criação, foi se reduzindo ao longo do processo de votação. Assim, em várias de suas emendas coletivas, foi obrigado a empreender negociações para conseguir o número mínimo necessário de 280 parlamentares para aprová-las. Com isso, o texto da Sistematização foi recolocado em boa parte das composições.

Esta forma de condução dos trabalhos, afirma Coelho,

"significava, quase regra geral, um tipo de acordo muito curioso: a base era o texto do Centrão; para que fôsse preliminarmente aceito, já se faziam alterações de consenso, isto é, seus autores cediam em vários pontos; isto, no entanto, não prejudicava que as demais divergências fossem a voto. Resultado prático, o texto da Comissão de Sistematização era recuperado em sua maior parte e, ainda, aconteciam no plenário novidades em relação tanto à emenda coletiva como ao texto da Comissão".(27)

Entretanto, naquelas questões mais decisivas, o Centrão conseguiu impôr sua maioria, vencendo na votação da reforma agrária, no sistema presidencialista de governo e na questão do mandato do presidente Sarney, que foi fixado em 5 anos (aliás,

(27) COELHO, J.Gilberto Lucas, op.cit.p.54.

única votação em que a totalidade dos 559 parlamentares esteve presente).

Após a votação em primeiro turno, novos conflitos acontecem entre a Constituinte e o Poder Executivo, desencadeados por um pronunciamento do Presidente José Sarney, no qual afirmava que a Constituição tornaria o país ingovernável, e que recebeu pronta resposta do presidente da Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, em cadeia nacional.

Simultaneamente ocorrem manifestações de lideranças empresariais contra dispositivos do projeto constitucional considerados prejudiciais às suas atividades. Em entrevista à revista *Senhor*, o presidente da Fiesp, Mário Amato, declarava que "...se todos os direitos sociais forem aprovados como estão no segundo turno - e eu espero que haja mudanças - o pequeno e o micro empresários serão eliminados"(28). No mesmo periódico, Romeu Trussardi Filho, presidente da Associação Comercial de São Paulo e da Federação das Associações Comerciais do Estado, dizia temer que "os desacertos da nova Constituição, se não mudados no segundo turno, joguem trabalhadores, banqueiros e empresários na ilegalidade"(29). Essas declarações dão a medida da resistência do empresariado brasileiro à modernização das

(28) Revista *Senhor*, nº 375, 30/5/88, p.55.

(29) Indagado pelo repórter sobre quais os benefícios onerosos da nova Carta que empurrariam as empresas para o mercado informal, o sr. Trussardi respondeu: "por exemplo, o aumento da licença-gestante em mais de 30 dias, a licença-paternidade, o adicional de férias, a aposentadoria integral, o adicional de horas extras..." . Cf. Revista *SENHOR*, op.cit., p.59.

relações sociais, habituados às práticas tradicionais e autoritárias no trato das relações de trabalho.

No plano partidário, o processo de votação em primeiro turno tornou mais explícita a divisão dos grandes partidos, fenômeno que vinha caracterizando a atuação partidária desde o início dos trabalhos da Constituinte. Incapazes de uma estratégia de ação coesa, face aos agrupamentos que se formavam em seu interior, em função dos interesses na aprovação ou rejeição das matérias constitucionais, os partidos apresentaram-se divididos na grande maioria das votações. A maior vítima desse processo de fragmentação foi o PMDB, por várias facções internas que se exacerbaram quando da votação do mandato presidencial.

Fruto dessas divisões, surgiu nesse período o PSDB, que já no seu nascimento conseguiu congregiar uma bancada de 48 parlamentares, dentre os quais o deputado Mário Covas, ex-líder do PMDB.

Em meio ao jogo de pressões e ao realinhamento das forças partidárias, momento em que não faltaram inclusive propostas de um novo começo dos trabalhos constituintes, foi aberto prazo para emendas supressivas ou corretivas, quando então 1.792 foram apresentadas.

Selecionadas as emendas, o relator elaborou o projeto de Constituição-B - composto de 245 disposições permanentes e 77 transitórias - e encaminhou-o para votação em segundo turno, que teve início no final de julho e foi concluído em 2 de setembro de 1988. Pelo acordo regimental, o texto aprovado em primeiro

turno seria submetido inicialmente a uma votação total para, em seguida, serem apreciados os destaques para as emendas supressivas e corretivas.

Nessa fase o ritmo dos trabalhos foi mais acelerado, com menor número de votações realizadas em apenas 38 sessões, pois a urgência de concluir a tarefa constitucional tornara-se consensual para a maioria dos parlamentares, preocupados com a proximidade das eleições municipais e com o desgaste e a queda de credibilidade que o fisiologismo, a morosidade e o absenteísmo haviam provocado⁽³⁰⁾.

Assim, as votações foram agilizadas, sendo antecedidas por negociações prévias entre as lideranças, e o número de destaques (1.744) foi inferior ao da fase precedente. Manteve-se no fundamental o texto aprovado em primeiro turno, apesar das pressões das lideranças empresariais para exclusão de vários artigos - sobretudo os que diziam respeito aos direitos trabalhistas - e dos setores à esquerda, que concentraram seus esforços principalmente no capítulo da reforma agrária, sem contudo obter êxito. O texto passou a ter uma feição presidencialista, com a eliminação de disposições de cunho parlamentarista que ainda restavam no projeto.

(30) É importante lembrar que nesse ano o crescimento da inflação chegou a 1.000%, a economia ficou estagnada (o PIB caiu 0,27% em relação a 1987), a taxa de desemprego aumentou e as demandas sociais se intensificaram - fatores que também contribuíram para acentuar a frustração da população com a chamada "classe política".

Uma vez votado em dois turnos, o texto aprovado foi denominado Projeto de Constituição C e apresentado ao plenário em setembro, recebendo mais 833 emendas redacionais. O texto final, corrigido por uma Comissão de Redação que se reuniu em 19 e 20 de setembro, foi votado e enfim promulgado a 5 de outubro de 1988.

4.3 - O PROCESSO DE DEFINIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Pela divisão dos trabalhos definida pelo Regimento da Constituinte, a questão da representação dos Estados na Câmara Federal coube à Sub-Comissão do Poder Legislativo. Composta de 19 membros titulares e tendo como Relator o deputado José Jorge (PFL-PE), a Sub-Comissão tinha a seguinte distribuição regional:

Norte	-	2 (PMDB)
Nordeste	-	7 (3 PMDB; 4 PFL)
Centro-Oeste	-	0
Sudeste	-	6 (3 PMDB; 1 PDT; 1 PTB; 1 PL)
Sul	-	4 (2 PMDB; 2 PDS)

Vieta pela origem regional dos parlamentares, a distribuição foi equilibrada, com a predominância de apenas um membro das regiões Sul/Sudeste sobre as demais. A região Centro-Oeste, embora não contasse com nenhum membro titular, dispunha entretanto de 2 suplentes (ambos filiados ao PFL).

Pelo exame das atas das reuniões dessa Sub-Comissão, observa-se que o problema da representação não foi alvo de grandes controvérsias nesta etapa inicial dos trabalhos. As questões que mais polarizaram os debates na Sub-Comissão do Poder

Legislativo foram o sistema de governo e a recuperação das prerrogativas do Congresso, com ênfase na fiscalização financeira do Executivo. O próprio Anteprojeto do Relator, em sua apresentação, não faz menção aos problemas da representação parlamentar ou do federalismo.

Na verdade, aspectos substanciais do federalismo foram tratados na Sub-Comissão dos Estados, onde despertaram grande atenção e foram intensamente debatidos. Todavia, a preocupação maior dos componentes dessa Sub-Comissão esteve voltada para a redivisão territorial do país, reduzindo a discussão sobre o funcionamento do federalismo à questão da dimensão geográfica dos Estados-membros, o que fica claro nas palavras do seu Relator, deputado Siqueira Campos (PDC-GO):

"A desejada descentralização político-administrativa não se processará convenientemente com unidades federadas de menos de sessenta mil quilômetros e mais de trezentos mil quilômetros quadrados, apesar de sua representação paritária no Senado Federal"⁽³¹⁾.

Assim, em seu anteprojeto final, o Relator da Sub-Comissão dos Estados propunha a criação de seis novos Estados (Tocantins, Triângulo, Santa Cruz, Maranhão do Sul, Juruá e Tapajós) e a elevação dos Territórios do Amapá e de Roraima à condição de Estados-membros da Federação. Destes, apenas a criação do Estado de Tocantins e a passagem dos Territórios para Estados foram aprovados na fase plenária da Constituinte.

(31) Parecer do Relator no Anteprojeto da Sub-Comissão dos Estados. Brasília, ANC, 23.5.87, p.4.

Na Sub-Comissão do Poder Legislativo, o primeiro anteprojeto elaborado mantinha, para o sistema de representação política dos Estados, os mesmos limites estabelecidos pela legislação do período autoritário, ou seja, mínimo de 8 e máximo de 60 deputados. As poucas emendas dessa fase propondo a ampliação do teto na representação estadual não foram acatadas.

De modo geral, as emendas referentes ao tema apresentadas na Sub-Comissão podem ser agrupadas em dois tipos, segundo duas linhas centrais de argumentação. De um lado, os defensores de uma ampliação da representação dos Estados de maior população, que em sua maioria fundamentavam-se na existência do bicameralismo para argumentar que é o Senado e não a Câmara o fator de equilíbrio da federação, sendo esta última o fórum de representação da população dos Estados-membros.

De outro lado, os constituintes que propunham a diminuição na proporcionalidade da representação, advogando a limitação do poder dos Estados mais populosos, com base no argumento da necessária redução das disparidades regionais e do aumento dos benefícios do governo central para as regiões mais atrasadas. A justificativa de algumas das emendas desse grupo de constituintes demonstra que seus propositores estabeleciam uma relação direta entre poder econômico e representação política no Parlamento, o que parece tê-los levado a acreditar que a redução na representação política da população dos Estados de maior poder econômico, por si só, poderia implicar em redução desse poder e, conseqüentemente, na menor desigualdade entre os Estados:

"Nosso país apresenta contrastes regionais profundos. Enquanto algumas regiões apresentam altos índices de desenvolvimento econômico e social, (...) outras permanecem à margem (...). Precisa o país desenvolver-se de forma mais harmônica, investindo os recursos gerados pelo esforço de toda a nação de forma mais equitativa (...)

Compreendemos que uma das maiores causas desse desnível tenha sua origem na baixa representatividade política das regiões menos desenvolvidas no contexto das grandes decisões nacionais. (...)

Necessário se faz que a nova Constituição estabeleça mecanismos de representação política que, se não resolverem em definitivo os problemas acima enumerados, iniciarão um processo de melhor distribuição regional dos recursos nacionais." Constituinte Osmir Lima (PMDB-AC), emenda 7.149-6⁽³²⁾.

A alegação do parlamentar, de que as regiões menos desenvolvidas têm uma "baixa representatividade política", não condiz com a realidade da representação parlamentar e é inclusive contraditória com a afirmação do próprio coordenador da bancada do Nordeste na Constituinte, deputado Albérico Cordeiro (PFL-AL), que afirmava ser possível a essas bancadas controlar o Congresso (ver p.84).

Do mesmo teor é a emenda do constituinte José Dutra (PMDB-AM):

"No curso da história brasileira os Estados federados menos desenvolvidos e, por via de consequência, menos populosos, têm sido vítimas de um profundo abandono, de um esquecimento premeditado e de uma falta de respeito humilhante. Isso tem acontecido, por parte de quase todos os governos brasileiros, porque esses Estados não possuem força política capaz de sensibilizar ou de pressionar o poder central (...). É exatamente por isso que hoje se verifica uma descomunal diferença no processo de desenvolvimento das suas cinco regiões econômicas (...). Enquanto o Sul e o Leste experimentam um invejável processo de desen-

(32) Cf. "Emendas oferecidas em Plenário", Vol.II, Brasília, ANC, 1987.

volvimento, o Centro-Oeste, o Nordeste e a Amazônia se debatem no cadinho de suas dificuldades(...) justamente porque o poder central concentra a maior parte de seus investimentos exatamente nas regiões mais desenvolvidas. Só as migalhas do Orçamento Nacional, só os restos dos recursos é que são canalizados para os estados pobres e sem população expressiva(...)". Constituinte José Dutra (PMDB-AM), emenda nº 178, apresentada à Subcomissão do Poder Legislativo.

Com base nessa justificativa, o parlamentar amazonense propunha que "a representação do povo dos Estados junto à Câmara Baixa" passasse a ser fixada "proporcionalmente à população e à área territorial de cada unidade da Federação, de modo que nenhuma delas tenha mais de 50 ou menos de 8 deputados". Isso significaria expressiva redução na representação dos Estados mais populosos e o absoluto controle do Congresso por parte do conjunto das bancadas dos Estados menos desenvolvidos, acarretando uma distorção ainda maior do que a então existente.

Nem sempre tão radicais, mas carregadas de regionalismo, a maioria das demais emendas dos constituintes das regiões menos desenvolvidas reafirmava os limites fixados pela legislação vigente (mínimo de 8 e máximo de 60 deputados). A exceção, no caso das proposições de representantes dessas regiões, fica por conta de alguns constituintes comprometidos com a consolidação da democracia, situados mais à esquerda no espectro ideológico e sem maiores compromissos com os esquemas de poder nos seus respectivos Estados. São exemplos as emendas dos deputados Jorge Hage (PMDB-BA), Haroldo Sabóia (PMDB-MA) e Eduardo Bonfim (PCdoB-AL), que propunham redução ou mesmo eliminação das desproporcionalidades na representação congressional.

Portanto, no trato do princípio da representação, nem todos os parlamentares tiveram sua conduta ditada pelos interesses regionais. Malgrado o peso incontestado do regionalismo, outras clivagens também influíram em seus posicionamentos, como a orientação ideológica, ou mesmo os interesses eleitorais imediatos, uma vez que a eventual redução da bancada de um Estado poderia colocar em risco a reeleição de alguns de seus representantes.

Já as emendas que postulavam um melhor equilíbrio na representação, em sua grande maioria de constituintes das regiões Sudeste e Sul, criticavam os critérios estabelecidos pelo anteprojeto da Sub-Comissão (mínimo de 8 e máximo de 60 deputados) e propunham uma ampliação do limite máximo, conjugada ou não com a redução do piso mínimo. É o caso, por exemplo, da emenda modificativa do deputado Vicente Bogo (PMDB-RS), que tinha o seguinte conteúdo: "o número de deputados por Estado ou Distrito Federal será estabelecido pela Justiça Eleitoral, proporcionalmente à população, com os ajustes para que nenhum Estado tenha menos de quatro ou mais de oitenta deputados". E justificava o parlamentar:

"A proposta do Sr. Relator contempla o excelente critério da proporcionalidade de deputados de acordo com a população dos Estados-membros, mas ao querer traçar os parâmetros limitativos aborta o princípio invocado. O ante-projeto não inova em nada a atual matéria constitucional relativa à distribuição dos deputados por Estados-membros.(...) Deve-se ter presente que o sistema é o proporcional na Câmara dos Deputados. Inaceitável, neste momento, repetir esta flagrante falha na representação política contida na atual Constituição".

Entre as tentativas de alterar as disposições restritivas do anteprojeto do Relator da Sub-Comissão estava a já citada emenda do deputado Jorge Hage (PMDB-BA), que defendia uma representação rigorosamente proporcional. Assim o parlamentar justificava sua proposição, cujo enunciado suprimia os limites máximos e mínimos:

"Não há por que admitir-se hoje esse tipo de restrição à representação fiel da população brasileira na Câmara dos Deputados. As razões que inspiraram medidas nesta direção, estavam relacionadas aos receios da ditadura quanto à maior independência política e consciência de cidadania imperante nos estados do sul, ou melhor, dos estados mais populosos. Não temos por que conservar hoje, tal distorção na representação. A Casa que equaliza a representação dos estados é o Senado Federal (...). Na verdade o que havia era a intenção de manter o esquema de sustentação política do governo buscando-a com uma distorção na representação popular, acentuando o peso relativo dos Estados que ainda não se haviam libertado da dependência política, os estados menores do Norte e Nordeste".⁽³³⁾

A esse argumento contrapunha o constituinte Luis Viana (PMDB-BA)⁽³⁴⁾, em discussão na Sub-Comissão do Poder Legislativo:

"Se não estabelecermos limitações como a sugerida, corremos o risco de vermos as bancadas dos estados menores inteiramente esmagadas. São Paulo teria 100 deputados; Minas 110 e nós passaremos para vinte, vinte e cinco, trinta."

E prosseguia o parlamentar, relacionando o problema institucional da representação com a conjuntura política:

"Essa é a realidade política. A meu ver, já corremos o risco, mas esse é inevitável, da eleição direta para Presidente".

⁽³³⁾ Constituinte Jorge Hage, cf. "Ata da 9ª Reunião Extraordinária da Sub-Comissão do Poder Legislativo", de 02.05.87, in "Diário da Assembleia Nacional Constituinte", Suplemento ao nº 103, p. 9.

⁽³⁴⁾ Constituinte Luis Vianna Filho, id. ibid.

Votada na Sub-Comissão, essa emenda recebeu apenas 3 votos favoráveis, sendo rejeitada por 13 votos contrários, entre os quais contavam-se 4 parlamentares das bancadas das regiões Sudeste e Sul: Bocayuva Cunha (PDT-RJ), Farabulini Júnior (PTB-SP), Henrique Córdoba (PDS-SC) e Victor Faccioni (PDS-RS), o que demonstra que a estrita proporcionalidade da representação não motivava a unanimidade, mesmo entre as bancadas das regiões prejudicadas pelos critérios vigentes.

Outra tentativa de alterar os parâmetros de representação foi a também já citada emenda do constituinte Eduardo Bonfim (PCdoB-AL), que propunha a elevação do limite máximo para noventa deputados, mantido o mínimo de oito. Em sua justificativa, aduzia o parlamentar:

(essa alteração) "tem como objetivo corrigir as distorções verificadas durante o regime militar e aumentar a representatividade dos Estados mais populosos do país". (35)

Essa emenda foi também rejeitada por 13 votos contrários e apenas 2 favoráveis, em votação na Sub-Comissão do Poder Legislativo, em 02.05.1987.

Assim, nessa primeira instância decisória, mantida a proposta original do relator da Sub-Comissão, o § 2º do art. 2º do projeto aprovado, ficou com a seguinte redação:

"O número de deputados por Estado ou Distrito Federal será estabelecido pela Justiça Eleitoral, proporcionalmente à população, com os ajustes necessários para que nenhum Estado ou o Distrito Federal tenham menos de oito ou mais de sessenta deputados".

(35) Constituinte Eduardo Bonfim, *idem*, p. 10.

A COMISSÃO TEMÁTICA

Na fase seguinte, da Comissão Temática - um fórum mais ampliado, composto de 64 membros - a mesma redação foi mantida. Essa Comissão apresentava a seguinte composição, de acordo com a origem e filiação partidária de seus membros:

Norte	-	4	(PMDB)
Nordeste	-	27	(13 PMDB; 11 PFL; 1 PDS; 1 PTB; 1 PCdoB)
C.Oeste	-	3	(1 PMDB; 1 PTB; 1 PDC)
Sudeste	-	21	(11 PMDB; 3 PFL; 1 PDS; 2 PDT; 1 PTB; 2 PT; 1 PL)
Sul	-	9	(6 PMDB; 1 PFL; 2 PDS)

Nota-se portanto uma ligeira preponderância de constituintes das bancadas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste somadas, em relação às do Sudeste e Sul.

As emendas aí apresentadas, embora em maior número, no geral reproduzem o mesmo teor observado para a Sub-Comissão, ou seja, de um lado as que propunham fossem mantidas (ou mesmo ampliadas) as distorções na representação, e de outro as que buscavam corrigir ou atenuar essas distorções. Nessa fase são mais numerosas as emendas de constituintes da região Sudeste, o que indica que o problema da representação passou a ganhar maior atenção de suas bancadas. Cabe destacar:

- Emenda 3S0057-5 do deputado Salim Curiati (PDS-SP), que propunha a redução do número total de cadeiras da Câmara Federal para apenas 203 deputados, com um limite mínimo de 4 parlamentares por Estado, sem fixação do teto máximo.
- Emenda 3S0069-9 do deputado Ricardo Izar (PDS-SP) que estabelecia um mínimo de 8 e um máximo de 70 deputados por Estado.
- Emenda 3S0909-2 do deputado Cunha Bueno (PDS-SP), que fixava apenas o limite mínimo de 8 deputados por Estado.
- Emenda 3S0944-1 do deputado Airtton Sandoval (PMDB-SP), que também delimitava o piso mínimo em 8 deputados por Estado e 4 por Território, sem limitação máxima.
- Emenda 3S0326 do deputado Israel Pinheiro Filho (PMDB-MG); cuja proposição estabelecia um piso mínimo de 3 deputados por Estado, também sem fixar o limite superior.

Nenhuma dessas emendas, contudo, foi acatada, mantendo-se, ao final dos trabalhos da Comissão Temática, idêntica redação à da etapa anterior.

A COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO

E na terceira instância decisória, a da Comissão de Sistematização, que irão ocorrer mudanças no dispositivo da representação. Formada por 93 membros e tendo como Relator o deputado Bernardo Cabral (PMDB-AM), essa Comissão apresentava a seguinte composição regional e partidária:

Norte	- 5	(3 PMDB; 2 PDS)
Nordeste	- 33	(17 PMDB; 11 PFL; 2 PDS; 1 PCdoB; 1 PCB; 1 PMB)
Centro-Oeste	- 5	(4 PMDB; 1 PDC)
Sudeste	- 36	(18 PMDB; 8 PFL; 3 PDT; 3 PTB; 2 PT; 1 PL; 1 PSB)
Sul	- 14	(7 PMDB; 5 PFL; 2 PDS)

Contrariamente ao que ocorreu na instância anterior, nessa Comissão os constituintes das regiões Sudeste e Sul (50), predominaram numericamente sobre aqueles do conjunto das demais regiões (43). E foi justamente no âmbito da Comissão de Sistematização que se procedeu à elevação no limite máximo da representação estadual para 80 deputados.

Não era só de ponto de vista da distribuição regional, mas também de seu perfil ideológico, que a Comissão de Sistematização apresentava marcadas diferenças em relação às instâncias decisórias anteriores e também ao próprio plenário da Assembléia Constituinte, como atesta a tabela a seguir:

TABELA 4.4

COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO
DISTRIBUIÇÃO IDEOLÓGICA POR REGIÕES

						Em %
Região	Esquerda	Centro- Esquerda	Centro	Centro- Direita	Direita	Total
NO	-	22,2	33,3	44,5	-	100,0
NE	14,6	26,8	22,0	17,1	19,5	100,0
CO	14,3	-	57,1	14,3	14,3	100,0
DF	33,3	-	33,3	33,3	-	100,0
SE	13,6	36,4	25,0	18,2	6,8	100,0
SU	5,6	38,9	38,9	11,1	5,6	100,0
TOTAL	12,3	29,5	28,7	18,8	10,7	100,0

Fonte: Jornal *Folha de São Paulo*, ed. de 19.01.1987, e Centro Gráfico do Senado Federal.

Observando-se os percentuais acima, constata-se que, nesta Comissão, os agrupamentos de esquerda e centro-esquerda predominaram sobre os grupos direita e centro-direita, diferentemente do que se verificou para o conjunto da ANC (ver Tabela 4.3). Além disso, a equivalência existente entre os blocos de centro-esquerda e centro-direita, verificada para o total da Assembléia, não ocorreu no caso da Comissão de Sistematização, onde foi expressivo o predomínio do agrupamento de centro-esquerda (29,5 % sobre 18,8%). Ou seja, a Comissão de Sistematização apresentou uma inclinação mais "à esquerda" em relação ao plenário da Assembléia Nacional Constituinte, fator que, somado à sua composição regional, contribuiu para as mudanças nos critérios de representação ali promovidas.

A análise do conteúdo das emendas referentes à representação política, nesta etapa do processo decisório, permite identificar dois momentos distintos: o primeiro, que vai da montagem do projeto Zero ao Primeiro Substitutivo do Relator Bernardo Cabral; o segundo, da apresentação desse Substitutivo até o projeto final aprovado pela Comissão de Sistematização.

Recorde-se que o "Projeto Zero" consistiu tão somente na organização, em um único texto, das várias partes do projeto constitucional produzidas em cada Comissão Temática: repetia, portanto, no caso da representação, os mesmos limites mínimo e máximo de 8 e 60 deputados por Estado.

Contudo, no Primeiro Substitutivo apresentado, o artigo correspondente foi alterado, passando a ter a seguinte redação:

"O número de deputados, por Estado ou pelo Distrito Federal, será estabelecido pela Justiça Eleitoral, proporcionalmente à população, com os ajustes necessários para que nenhum Estado ou o Distrito Federal tenha menos de oito ou mais de oitenta deputados".

Mantida ainda no Segundo Substitutivo do Relator, essa redação foi novamente alterada no projeto final da Comissão de Sistematização, voltando a estabelecer o mesmo limite máximo definido inicialmente, ou seja, 60 deputados por Estado.

No primeiro momento assinalado - quando transparece mais nitidamente o inconformismo dos opositores às disposições restritivas do projeto oriundo da Comissão Temática, especialmente por parte da bancada paulista - 33 emendas foram apresentadas ao artigo em questão⁽³⁶⁾, 27 das quais propondo redução ou eliminação das distorções na proporcionalidade, seja aumentando o teto ou reduzindo o piso, ou simplesmente suprimindo a parte do artigo que fixava os limites. Dessas 27 emendas, 22 (82%) eram subscritas por constituintes das regiões Sudeste e Sul.

Em virtude da maior permeabilidade da Comissão de Sistematização a essas demandas - pela predominância de constituintes do Sudeste e Sul e pela inclinação ideológica da Comissão - e também como resultado das inúmeras negociações realizadas nessa etapa, o Relator, em seu Substitutivo, procedeu ao acréscimo de 20 deputados no limite superior do dispositivo considerado, elevando-o para 80.

(36) Cf. "Índice por artigo das emendas oferecidas em plenário ao Projeto de Constituição". Brasília, ANC, 1987, p.26.

Abre-se em seguida um segundo momento, quando se inverte o teor das emendas, que passam então a expressar a insatisfação dos parlamentares das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste com a nova definição do Substitutivo do Relator e se empenham pelo restabelecimento do dispositivo anterior que estipulava o limite máximo em 60 deputados.

Esse momento coincide com a articulação dos grupos conservadores na Constituinte e a organização do Centrão, quando então se intensificam as pressões sobre a Comissão de Sistematização, como foi descrito no item 4.2. Dessa forma, enquanto no primeiro momento assinalado predominaram as determinações internas à Comissão de Sistematização na definição dos princípios da representação (composição regional e ideológica), neste segundo momento foram as pressões externas a ela (a presença do Centrão) que prevaleceram.

Assim, das 49 emendas apresentadas nesse momento⁽³⁷⁾,
33 delas (67%) manifestavam-se contrárias ao novo teor do artigo e postulavam a redução do limite máximo nele fixado; destas, a grande maioria (29) era de autoria de parlamentares das três regiões mencionadas.

Dentre as 33 emendas, 25 requeriam a volta dos limites anteriores (de 8 e 60) enquanto as 9 restantes faziam propostas variadas, algumas das quais aumentando ainda mais a desproporção. E o caso da Emenda nº 22.286, do constituinte Mozarildo Cavalcanti (PFL-RR), que propunha a fixação dos limites

(37) Segundo a publicação "Índice por artigo das emendas oferecidas em plenário ao Substitutivo do Relator". Brasília, ANC, 1987, p.16.

em 10 e 60 deputados, e da Emenda nº 23.347, do constituinte Ronaldo Aragão (PMDB-RO), que reivindicava a elevação do limite mínimo para 12 deputados e a redução do máximo para 60. Assim esse parlamentar justificava sua proposição:

"Impõe-se o estabelecimento de um número mínimo de 12 deputados por Estado e pelo DF para manter uma relação de equilíbrio com as unidades federativas mais fortes politicamente. O sistema atual, com o número de 8 deputados, não dá aos Estados menores e ao DF condições de lutar, no mesmo nível, pelas suas reivindicações, pois eles são sempre massacrados nas votações(...).

O substitutivo do Relator agrava essa situação quando propõe a manutenção de um número mínimo de 8 deputados federais e aumenta o número máximo para 80 deputados federais. A proposta é inaceitável pois beneficia mais uma vez os Estados politicamente mais fortes e esvazia consideravelmente os Estados do Norte, Nordeste e Centro Oeste."

Sob forte pressão, principalmente de membros das bancadas do Norte e Nordeste (que eram maioria no Centrão), e tendo seu Relator que negociar e ceder aos conservadores pontos importantes do texto, o projeto final da Comissão de Sistematização viria a sofrer nova alteração no limite superior do artigo, voltando então ao número inicial de 60 deputados por Estado.

A Sessão Plenária

Com a mesma redação do início dos trabalhos, esse dispositivo foi remetido ao plenário para votação em primeiro turno, ingressando assim na última instância decisória do

processo constituinte.

A divisão da Assembleia, demonstrada pela presença de posições conflitantes sobre o artigo que seria submetido a votação, motivou uma tentativa de acordo entre lideranças das bancadas paulista e nordestina, comandada pelos senadores Fernando H. Cardoso (PMDB-SP) e Virgílio Távora (PDS-CE).

Dessas negociações resultou uma emenda com uma proposta intermediária, fruto da fusão dos destaques das proposições de 3 parlamentares: Ricardo Izar (PFL-SP), destaque 607; Aírton Sandoval (PMDB-SP), destaque 623; e Luis Eduardo (PFL-BA), destaque 968. Ela elevava o limite máximo em dez parlamentares (de 60 para 70) e teve prioridade na votação.

Mesmo antecédida por um entendimento que poderia minimizar as divergências e fazer convergir os votos, o processo de votação foi bastante conturbado e trouxe à tona o grau de conflito que o tema provocava, como o demonstram as discussões no encaminhamento da votação.⁽³⁸⁾

Justificando a tentativa de acordo e a emenda resultante, pronunciou-se o constituinte Fernando H. Cardoso. Pela sua importância para o esclarecimento do processo de negociação, parte de seu depoimento, embora extensa, merece ser transcrita:

"Fizemos um grande esforço, tanto os representantes das bancadas do Nordeste e do Norte, quanto dos Estados de São Paulo e do Sul, para chegar a um entendimento a respeito da representação proporcional no Congresso Nacional. Infelizmente não foi possível fechar um acordo desta proposição; não obstante, hou-

⁽³⁸⁾ As discussões que se seguem foram extraídas do "Diário da Assembleia Nacional Constituinte", edição de 16.03.88, pp. 8.485 a 8.492.

ve a decisão de mantê-la, com o apoio de um setor significativo das bancadas do Norte e do Nordeste. A discussão se travou em torno do seguinte: todos sabem que há uma demanda - e que não é paulista, é uma demanda em função da democracia - no sentido de que se equilibre a representação do povo na Casa do Povo, a Câmara dos Deputados. E todos sabem, também, que o equilíbrio da Federação depende de uma representação igual no Senado da República, ... (onde) não há Estado grande ou pequeno, rico ou pobre. Há representação dos Estados. Na Câmara dos Deputados, de acordo com a tradição democrática, a representação é da população, é do povo (...).

Todos sabemos que existe no Brasil um tremendo problema de desigualdade regional, expressão geográfica da desigualdade social, e não o resultado da existência de bancadas diferenciadas aqui, mas o resultado acumulado dos desmandos de governo e das classes dominantes, que nunca olharam efetivamente para os problemas de base do país... No meu Estado, que é o mais rico da Federação, também há bolsões de miséria significativos, e são esses bolsões que pedem representação; nós, em nome deles, e pela democracia, também a pedimos. E a representação que não é do Estado abstração, que é da população concreta que vive nos Estados.

(...) Esta tarde, num esforço meritório, foi aqui apresentada uma emenda - e agradeço não em nome de São Paulo, que não está em jogo, mas em nome da democracia, aos representantes do Nordeste, aos Senadores, como ao Senador Virgílio Távora, que se dispuseram a fazê-lo. Preconiza-se apenas um aumento simbólico da representação de São Paulo de 60 para 70.(...)

Se é verdade que hoje para cada 22 paulistas que votam basta um acreano votar, que o peso é o mesmo, com esta emenda serão 20 por um. Mas diremos que houve um gesto de boa vontade, que aqui não se quer discriminar. Aqui se quer reequilibrar a Federação, e é por isso que aceitamos essa emenda, que é contra o que constitui a nossa luta pela representação proporcional direta. Aceitamos porque reconhecemos a peculiaridade do momento e do Nordeste."

Encaminhando contrariamente à emenda, pronunciou-se o parlamentar Osvaldo Coelho (PFL-PE), representando o grupo de constituintes de posição regionalista mais radical, que recusava qualquer mudança no critério de representação e não seguia a indicação das lideranças:

"A emenda que se encontra sobre a mesa não consulta os melhores interesses da Federação.

(...) A bancada de um Estado da Federação, hoje com 60 deputados, é maior ou igual à representação de 8 outros Estados brasileiros. Se elevado o número, como na proposta inicial, será igual ao de 10 estados da Federação.

Sr. Presidente, Srs. Constituintes, que Federação desequilibrada é esta, proclamando o desequilíbrio? Estou aqui em nome de meu Estado e no de todos os Estados do Brasil que estão na periferia de um único Estado".

Sob vaias e aplausos, prosseguiu o parlamentar:

"Uma única unidade da Federação tem mais de 50% da força econômica do país. As cem mais pobres cidades brasileiras estão no Norte e no Nordeste, e as cem mais ricas, concentradas num único Estado.

Srs. Constituintes, querem inscrever na constituição que o presidente da República só pode sair de um Estado, para este governar e os demais serem governados. Corremos grande risco com isto, srs. constituintes. Amigos, esta é uma conclamação patriótica, em nome da Federação e dos Estados, porque eles é que devem formar a vontade nacional. A democracia é o sistema em que os governados influem na decisão dos governantes. Com essa acumulação de forças políticas, um único Estado vai influir nas decisões do governo"

O debate segue num clima exaltado e de forte polarização, o que levou o presidente da Constituinte, Ulisses Guimarães, a intervir pedindo cordialidade e a comentar:

"Estou verificando que no encaminhamento desta emenda está havendo mais emoção, mais movimentação, inclusive mais dificuldade para a mesa orientar os trabalhos, do que possivelmente virá a ocorrer quando da questão do regime".

A fala do constituinte Sólton Borges dos Reis (PTB-SP) demonstra o grau de exaltação reinante:

"Sr. Presidente, o apelo de V. Excia a cordialidade está sendo respondido com um grito de guerra: 'Defenda São Paulo'. Nós, de São Paulo, não podemos aceitar isso".

Em apoio à emenda pronunciou-se também o líder do PMDB, constituinte Mário Covas:

"Sr. Presidente, hoje aqui se reivindica, não em nome de São Paulo, mas do povo brasileiro, uma redistribuição que todos reconhecem que o regime autoritário escamoteou neste país. Pois bem, aprovamos um dispositivo, no artigo 16, que estabelece que o voto é igual para todos, e outro, no artigo 4, que diz não se admitir qualquer tipo ou forma de desigualdade neste país, tendo em vista origem, raça ou credo. Não reivindico em nome de São Paulo, mas me pergunto: numa cidade como São Paulo, onde de cada 4 pessoas que ali moram apenas uma delas nasceu lá, por que o índio de Altamira, enquanto índio e enquanto Altamira, é mais cidadão do que este mesmo índio quando vai para São Paulo? Porque homens nascidos em Sobral, Baturité, Crato e em outras cidades do Ceará tem determinada taxa de cidadania enquanto ali moram e a perdem quando dali saem em busca de trabalho ou para construir a grandeza de São Paulo?"

Esse pronunciamento, assim como o anteriormente citado do Senador Fernando Henrique Cardoso, são exemplos de que os representantes de São Paulo, apesar de o negarem em seus discursos, lideravam uma reivindicação que era de interesse basicamente paulista. Prova disso é o fato de que a bancada desse Estado foi a que efetivamente se mobilizou em torno do aumento no teto da representação - embora ele também beneficiasse os demais Estados da região Sudeste, pois ampliaria o peso da região na correlação de forças regionais no Congresso, como foi apontado no capítulo 1 (p. 34).

A defesa da proposta não foi feita somente pelas lideranças com ela comprometidas, podendo ser citada a

manifestação do constituinte nordestino José Carlos Vasconcelos (PMDB-PF), que tentou convencer seus pares argumentando que a emenda favorecia também as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em virtude da criação de novos Estados, e, além disso, garantia a irredutibilidade das bancadas estaduais:

"as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste vão ganhar, se aprovada (a emenda), o Estado de Tocantins, dois territórios e 16 representantes. As regiões mais pobres ganham 16 representantes, enquanto São Paulo ganha somente 10 (...) E isso que precisa ser feito para que o nacionalismo (sic) não estrague a negociação estabelecida entre os constituintes Fernando Henrique Cardoso e Virgílio Távora".

Seguem-se várias manifestações de constituintes contrários à proposta e os ânimos voltam a se acirrar, o que levou o Relator Bernardo Cabral a ponderar:

"Nota-se neste começo de noite, que se planta aqui - e por certo vai florescer - um problema de secessão. Até parece que estamos fora do país e que não somos brasileiros. Precisamos ter equilíbrio emocional para um assunto grave (...) será profundamente prejudicial ao país que esta Assembléia... crie, ela própria, um movimento separatista..."

Após os acalorados debates, a emenda objeto da fusão foi enfim submetida à votação e aprovada. A votação se transformou em verdadeiro confronto, dada a resistência do grupo de constituintes contrários às mudanças nos limites da representação. E a aprovação do aumento do teto para 70 deputados só foi possível porque as negociações realizadas previam a não fixação do número total de membros da Câmara, o que deixa aberta a possibilidade de que outros Estados venham a elevar suas

bancadas. Conforme a constituinte Sandra Cavalcanti (PFL-RJ), o Estado do Rio de Janeiro poderá ganhar mais 3 ou 4 deputados; para o senador Marco Maciel (PFL-PE), a Bahia poderá ganhar 3 e Pernambuco 2 novos deputados; e o Rio Grande do Sul, pelas previsões do constituinte Jorge Uequet (PMDB-RS), mais 2 deputados⁽³⁹⁾.

Sobre a sessão de votação, o jornal *Folha de São Paulo*⁽⁴⁰⁾ noticiava:

"nunca o regionalismo esteve tão exacerbado no Congresso Constituinte. A seção de ontem assumiu a forma de confronto entre os 'paulistas' - na verdade o grupo que defendia a alteração da proporcionalidade dentro da Câmara dos Deputados - e os 'nordestinos', que preferiam manter o limite de 60 representantes por Estado como ocorre atualmente. No auge das disputas os mais exaltados falavam em 'clima de guerra de secessão'."

E apontava ainda outro ponto da negociação que garantiria a aprovação da emenda:

"a criação dos novos Estados foi um dos pontos de negociação que acabou trazendo os parlamentares de Minas Gerais para o lado dos paulistas. Ficou acertado que a bancada de São Paulo votará contra a criação do Estado do Triângulo, em Minas Gerais, que sofre oposição na própria bancada mineira".

A votação, que recebeu o número 268, teve o seguinte resultado, estando presentes 500 constituintes: a favor, 308 votos; contrários, 166 votos, e 26 abstenções. Sua distribuição regional e partidária pode ser vista na tabela seguinte:

(39) Cf. *Jornal da Tarde*, edição de 16.03.1988, p. 3.

(40) *Jornal Folha de São Paulo*, ed. de 16.03.1988, p. 5.

TABELA 4.5

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

VOTAÇÃO Nº 268 - DISTRIBUIÇÃO DOS VOTOS FAVORÁVEIS

E SUA PROPORÇÃO EM CADA BANCADA

REGIOES	NO	NE	CO	SE	SU	TOTAL
PMDB	22,8% (8)	41,4% (36)	75,6% (25)	74,7% (68)	68,4% (39)	58,1% (176)
PFL	43,7 (7)	19,1 (13)	50,0 (5)	65,4 (17)	50,0 (6)	36,4 (48)
PDS	20,0 (1)	28,6 (4)	100,0 (2)	100,0 (8)	77,8 (7)	57,9 (22)
PDT	100,0 (2)	100,0 (1)	100,0 (1)	56,2 (9)	50,0 (3)	61,5 (16)
PT	- -	- -	- -	92,8 (13)	100,0 (2)	93,8 (16)
PTB	100,0 (2)	- -	- -	71,4 (10)	- -	63,1 (12)
PDC	- -	- -	75,0 (3)	100,0 (2)	- -	83,3 (5)
PCdoB	- -	100,0 (3)	100,0 (1)	100,0 (2)	- -	100,0 (6)
PCB	- -	100,0 (2)	100,0 (1)	- -	- -	100,0 (3)
PL	- -	- -	- -	42,8 (3)	- -	42,8 (3)
PSB	100,0 (1)	- -	- -	100,0 (1)	- -	100,0 (2)
TOTAL	34,4 (21)	33,1 (59)	71,7 (38)	73,5 (133)	66,3 (57)	55,1 (308)

FONTES: Diário da Assembleia Nacional Constituinte, ed. de 16.03.1988, e Tabela 4.2.

Essa distribuição dos votos evidencia a divisão ocorrida nos principais partidos. O PMDB, apesar de ter sido um dos promotores da emenda, não conseguiu adesão total de seus parlamentares, tendo cerca de 40% de votos contrários. A resistência dentro do partido se deu sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, onde somente uma parcela minoritária votou a favor da emenda (22,8% e 41,4%, respectivamente).

No caso do conjunto do PFL, diferentemente, a maioria colocou-se contrária à emenda (apenas 36,4% dos votos foram favoráveis), a despeito de sua liderança também tê-la apoiado. O partido dividiu-se em todas as regiões, sendo que no Sudeste dois terços de seus membros votaram favoravelmente, enquanto no Nordeste cerca de 80% posicionaram-se contrariamente.

O PDS, por sua vez, apresentou um grau menor de dispersão, votando unidas suas bancadas das regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul (esta em menor grau), enquanto a oposição à emenda se concentrou no Norte e Nordeste. Os votos favoráveis dessas duas regiões provieram de somente 20,0% e 28,6% de seus congressistas, respectivamente.

Já no PT, partido de maior densidade ideológica e regionalmente concentrado, todos os parlamentares presentes (houve uma única ausência) votaram a favor da emenda. Esse foi também o comportamento dos demais pequenos partidos de esquerda, PCB, PCdoB e PSB, o que o tamanho diminuto de suas bancadas naturalmente facilitou.

Todos os partidos de esquerda, enfim, votaram favoravelmente, à exceção do PDT. No caso desse partido, de

esquerda, de base urbana e concentrado no Sudeste (principalmente no Rio de Janeiro) e Sul (Rio Grande do Sul), surpreende sua divisão, uma vez que só tinha a ganhar com a aprovação do dispositivo, tanto do ponto de vista político-eleitoral quanto ideológico. Como a maioria dos votos contrários do PDT vieram de parlamentares cariocas, pode-se aventar a hipótese de que a divisão refletiu conflitos intra-regionais, entre Rio de Janeiro e São Paulo.

Em resumo, pode-se observar nesse processo de votação que o Norte e o Nordeste foram as regiões de maior resistência às mudanças no critério de representação. Já a região Centro-Oeste, que nas articulações regionalistas compunha frente inter-regional ao lado do Norte e Nordeste, a elas não se alinhou no caso desta votação específica, provavelmente porque o acordo satisfizera seus representantes: com a criação do Estado de Tocantins, ganharia mais 8 deputados e teria sua bancada na Câmara Alta aumentada de 9 para 12 senadores.

Do ponto de vista partidário, afóra a mencionada exceção do PDT, observa-se que a posição dos partidos de esquerda não se pautou no regionalismo. Eles se colocaram a favor da elevação do limite máximo de deputados por Estado, defendendo a melhoria do sistema de representação, pois interessava-lhes a ampliação do espectro de parlamentares progressistas das regiões mais desenvolvidas, o que tornava coincidentes seus interesses políticos.

Já nos grandes partidos, de baixa coesão ideológica, ao contrário, o regionalismo se sobrepôs. Tomando como exemplo o

PFL, uma agremiação de orientação conservadora, verifica-se que, enquanto nas regiões Norte e Nordeste os votos de suas bancadas foram contrários à ampliação do limite máximo de cadeiras na Câmara, isto é, refletiram a opção regionalista, na região Sudeste a maioria votou favoravelmente à ampliação da representação que beneficiaria sua região, ou seja, conduziram-se também pela ótica regionalista.

Com a aprovação da emenda, o artigo que regulamenta a questão da representação passou a ter a seguinte redação, ao final do primeiro turno:

O número de deputados, por Estado ou pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários no ano anterior às eleições, de forma que nenhum Estado ou o Distrito Federal tenha menos de 8 ou mais de 70 deputados, assegurada a irredutibilidade das atuais representações"

Na votação em segundo turno esse artigo teve referendados os limites fixados, sofrendo como única alteração a supressão de sua parte final, que assegurava "a irredutibilidade das atuais representações".

O texto final, após a revisão, tornou-se o # 1º do artigo 45 da Constituição:

"O número total de deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta deputados".

4.4 - A DEFINIÇÃO DO PODER TRIBUTÁRIO E DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS

Também no que se refere à questão tributária as posturas das bancadas regionais eram diferenciadas: enquanto as dos Estados mais desenvolvidos, sobretudo São Paulo, procuravam fortalecer sua autonomia tributária, as do Nordeste, Norte e Centro-Oeste centravam-se na reivindicação de maiores transferências da União. Não era de maior interesse destas bancadas o fortalecimento das bases tributárias próprias e a reaquisição do poder residual de criação de novos tributos, o que lhes traria poucos resultados.

O poder residual, importante atributo da autonomia federativa dos Estados que fôra suprimido pela Constituição de 1967, diz respeito ao poder das unidades federadas de criar tributos não explicitados na Carta Constitucional, desde que não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos tributos já existentes. Como se viu, esse é um dos pressupostos da autonomia federativa, pois equipara as instâncias sub-nacionais à União, conferindo-lhes instrumentos mais flexíveis de captação de recursos, que podem ser livremente definidos de acordo com as suas especificidades, necessidades político-administrativas e compromissos governativos.

Dada a reduzida capacidade de extração tributária de seus respectivos Estados, as bancadas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste dirigiram suas ações para a conquista de maiores percentuais dos fundos de participação, enquanto as bancadas

dos Estados das regiões mais desenvolvidas, procuravam limitar as propostas redistributivas consideradas excessivas e ampliar suas bases tributárias, sobretudo via fortalecimento do imposto estadual sobre circulação de mercadorias.

Esse conflito transparece no depoimento do Relator da Sub-Comissão de Tributos, deputado Fernando Bezerra Coelho (PMDB-PE):

"O que presidiu o "ânimus" dos constituintes foi uma preocupação descentralizadora. Agora, ao propôr a descentralização num país muito desigual, fica-se com um grande impasse a resolver, pois à medida que se dá maior liberdade tributária, isso significa que São Paulo, naturalmente, que tem a maior base econômica, terá maior potencial de arrecadação. Então, como evitar que a descentralização tornasse os ricos mais ricos e os pobres mais pobres? Esse era o dilema que a descentralização envolvia. Então nós caminhamos por 2 caminhos: o primeiro deles foi regionalizar o orçamento nacional (...) e o segundo foi no próprio sistema tributário, ampliando a participação nos Fundos de Participação."(41)

Na verdade, foi para este segundo caminho apontado pelo constituinte que convergiu maciçamente a mobilização regional. A ênfase exacerbada na questão da distribuição dos recursos colocou em plano secundário outras questões fundamentais do capítulo tributário. Segundo Oliveira,

"uma questão, por exemplo, como a relativa à distribuição dos ônus da tributação entre os membros da sociedade, que envolvia, pela sua natureza, posições doutrinárias e ideológicas, acabou sendo tratada apenas a nível dos 'princípios' (...) ao contrário da questão regional, onde houve clara e precisa definição das competências e partilha da arrecadação entre as esferas governamentais. Isso reve-

(41) Constituinte Fernando Bezerra Coelho, depoimento ao autor em fevereiro de 1991.

la, de forma cristalina, a definição de prioridade entre as duas questões: enquanto a distribuição dos recursos entre as unidades federativas foi resolvida na própria Constituição, a que diz respeito à equidade da tributação foi remetida para legislação (complementar)(...)"(42)

A Sub-Comissão de Tributos, instância onde se iniciou o processo de modelagem do capítulo tributário, tinha a seguinte distribuição:

NORTE	- 2 (PMDB)
NORDESTE	- 10 (3 PMDB; 4 PFL; 2 PDS; 1 PTB)
CENTRO-OESTE	- 1 (PMDB)
SUDESTE	- 8 (3 PMDB; 1 PFL; 1 PDT; 1 PT; 1 PL; 1 PDC)
SUL	- 3 (PMDB)

Há uma leve predominância numérica das regiões menos desenvolvidas, como se vê, uma correlação que favoreceu as bancadas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste na disputa inter-regional pelo preenchimento dos cargos diretivos. Essa disputa teve lugar logo no início dos trabalhos da Sub-Comissão, como revela o depoimento de seu Relator, deputado Fernando Bezerra Coelho (PMDB-PE):

"É preciso lembrar a disputa: eu não era o Relator da Sub-Comissão. O Relator indicado pelo Mário Covas era o Irajá Rodrigues, do Rio Grande do Sul. Quando a gente olhou, viu que só tinha gente do Sul. O desejo das lideranças era impôr (...) por exemplo, Serra era do sul, o Dornelles era do sul, o Irajá era do sul. O presidente que estava escalado era o único, era do PDS do Ceará. (...) Isso era o que estava escalado num primeiro momento. Aí houve um movimento regional, e eu fui escolhido Relator numa disputa na Sub-Comis-

(42) OLIVEIRA, Fabrício Augusto de, op. cit., p.58.

são. Contra a indicação do Mário Covas, contra a indicação do PMDB, fomos a plenário disputar e eu ganhei por um voto (...) Eu sou PMDB, mas me insurgí contra a indicação da liderança do meu partido, pelo peso da questão regional".

Perguntado se a questão regional havia então prevalecido nas decisões da Sub-Comissão de Tributos, confirmou:

"Prevaleceu prá valer. Eu fui o Relator e o Benito Gama o Presidente da Sub-Comissão. Foi aí a junção de forças de Pernambuco, Bahia, Ceará; aí veio tudo, o Norte, o Centro-Oeste (...) então conseguimos ganhar a Relatoria".

A Ata da 1ª Reunião da Sub-Comissão, realizada em 08.04.1987, ajuda a compreender melhor os termos da disputa, ao descrever a eleição dos cargos diretores, momento em que foi apresentada uma chapa alternativa àquela indicada pelo acordo de lideranças:

Constituinte Mussa Demes (PFL-PI) - "Sr. Presidente, Srs. Constituintes, a Sub-Comissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas é considerada, pelos constituintes do Nordeste, e acredito que também pelos representantes de outros Estados em igual situação de dificuldade financeira, como a mais importante de todas as que foram constituídas ... E forçoso reconhecer que, da maneira como o processo foi encaminhado, o Nordeste está nessa Sub-Comissão apenas tenuemente representado. Temos na presidência da Comissão Temática um constituinte do Rio de Janeiro. Temos como relator um constituinte de São Paulo. Teremos, por força do acordo de lideranças, como relator da Sub-Comissão, já indicado pelo PMDB, um constituinte do Rio Grande do Sul(...). Foi por essa razão (...) que elaboramos uma chapa alternativa para submeter à consideração da Sub-Comissão."

Essa chapa alternativa, que era composta pelo deputado Benito Gama (PFL-BA) para Presidente, Mussa Demes (PFL-PI) para 1º Vice-Presidente e José Maria Eymael (PDC-SP) para 2º Vice-

Presidente, ganhou por 11 votos a 10. Assumindo a presidência, o deputado Benito Gama indicou o Relator:

"Como cabe ao Presidente designar o Relator, tendo em vista a disputa havida nas eleições para a presidência e para as duas vice-presidências e existindo um acordo prévio na chapa que acabou de ser eleita, em designar como Relator um político do PMDB do Nordeste, como reza o Regimento, nomeio, no presente instante, o constituinte Fernando Bezerra Coelho Relator desta Sub-Comissão."

No debate que se segue à escolha, o Constituinte Gerson Camata (PMDB-ES) faz uma ponderação que evidencia a grande disputa pelos cargos diretivos da Sub-Comissão:

"Sr. Presidente, Srs. Constituintes, esta foi uma eleição conflagrada. Foi a única Comissão em que não se cumpriu o acordo de lideranças".

Os conflitos para a montagem dos dispositivos referentes à distribuição dos recursos tributários, e que confluíram para a Sub-Comissão de Tributos, deram-se em dois níveis: de um lado, das bancadas regionais contra a União, visando o aumento da participação nos recursos federais arrecadados; de outro, das bancadas regionais entre si, pelos motivos expostos anteriormente.

Conta, a esse respeito, o Relator da Sub-Comissão:

"Houve muita briga entre os Constituintes que estavam na Sub-Comissão e a União. Essa foi a briga principal. A outra briga foi (para) o acerto entre os Estados da Federação, principalmente na Sub-Comissão e na Comissão Temática".⁽⁴³⁾

⁽⁴³⁾ Entrevista concedida ao autor em fevereiro de 1991.

E questionável, contudo, que nesse momento a "briga" principal tenha sido com a União. Na verdade, nessa etapa dos trabalhos a área econômica do governo federal não apresentou propostas nem participou das negociações que se processaram no âmbito da Sub-Comissão, vindo a fazê-lo apenas na fase da Sistematização. Como consequência, a disputa se deu basicamente entre as regiões, pela partilha do bolo tributário, e foi sendo resolvida através do avanço progressivo sobre os recursos da União.

Dessa forma, a parte substantiva do capítulo tributário foi construída no âmbito das duas Comissões específicas - a Sub-Comissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas e a Comissão de Tributos, Orçamento e Finanças - onde foram selados os acordos regionais mais importantes, sendo que o texto sofreu poucas modificações de maior envergadura nas instâncias decisórias posteriores.

Além disso, diferentemente do que ocorreu com outros temas polêmicos da Constituinte, em que as maiores pressões aconteceram na Comissão de Sistematização, no caso do capítulo tributário foi nas fases iniciais, da Sub-Comissão e Comissão Temática, que o lobby de governadores e prefeitos se fez mais presente, pressionando pelo aumento do quinhão de suas respectivas unidades federativas. Essa pressão foi atenuada na fase posterior, da Comissão de Sistematização, à medida que a negociação em torno das grandes questões políticas, como o regime de governo e a questão do mandato presidencial, passaram a predominar nos debates.

Lembra Afonso⁽⁴⁴⁾ que,

"no início da Constituinte, nos primeiros debates da Sub-Comissão, só se falava com (...) prefeitos, federação de prefeitos, secretários de fazenda, etc. Além disso havia uma presença muito forte, na Comissão, de Secretários de Fazenda e Planejamento. O Dornelles era exceção no grupo, mas a maioria vinha de secretarias, nesse movimento de governadores, em sua maior parte ligados às bancadas e até líderes de bancada de cada governo. E esse pessoal dominou na Comissão".

Com efeito, analisando a origem dos componentes da Comissão de Tributos Orçamento e Finanças, constata-se que 4 deles eram ex-governadores, 2 ex-vice-governadores, 9 ex-pre-prefeitos e um ex-vice, além de 11 parlamentares com atividades anteriores em executivos estaduais e municipais, como secretários de governo. Evidentemente, essa composição tornava a Comissão mais favorável ao fortalecimento financeiro dos Estados e Municípios, pois, como bem observa Afonso, eles "estavam ali pensando cada um em seu Estado, em sua prefeitura, e pouca gente pensando no país"⁽⁴⁵⁾.

A acomodação dos conflitos exigiu inúmeras negociações e resultou num acordo que está refletido já no primeiro produto da Sub-Comissão, o Anteprojeto do Relator: ao tempo em que elevava substancialmente os percentuais de transferências federais, dos 33% vigentes para 43% - o que atendia principalmente os interesses das bancadas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste - fortalecia o instrumental tributário estadual e estendia aos Estados o poder residual, itens que correspondiam

(44) AFONSO, José Roberto R., em entrevista ao autor em fevereiro de 1991.

(45) Idem, ibidem.

primordialmente aos interesses dos Estados do Sudeste (especialmente São Paulo) e Sul. No relatório de seu Anteprojeto, o Relator Fernando Bezerra apresentava a figura do poder residual:

"Uma das inovações da presente proposta diz respeito à competência residual em matéria de impostos(...) A Constituição de 69 chegou ao extremo de conferir o poder tributário residual exclusivamente à União. No momento em que se pretende fortalecer a autonomia estadual, impõe-se conferir a competência residual também aos Estados".⁽⁴⁶⁾

Em entrevista posterior o mesmo Relator assim avaliava a concessão de maior autonomia tributária aos Estados: "a gente precisava deles (da bancada paulista) para diminuir o espaço tributário da União"⁽⁴⁷⁾. Em outras palavras, os representantes dos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste concederam, no que diz respeito ao fortalecimento da autonomia tributária estadual, em troca do aumento nas transferências federais. Promoveu-se assim uma acomodação de interesses regionais, cuja condição foi ter a União como perdedora.

Compulsando as emendas apresentadas nessa fase dos trabalhos⁽⁴⁸⁾, constata-se que apenas 7 dentre elas diziam respeito à questão da competência residual. Duas dessas 7 emendas propunham estendê-la aos Municípios (Em. nº 119-5 de Ademar de Barros Filho (PDT-SP) e nº 256-6 de Virgílio Távora

⁽⁴⁶⁾ Justificativa do Relator no anteprojeto da Sub-Comissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas. Brasília, ANC, 1987.

⁽⁴⁷⁾ Entrevista concedida ao autor em fevereiro de 1991.

⁽⁴⁸⁾ Cf. publicação "Emendas oferecidas à Sub-Comissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas". Brasília, ANC, 1987.

(PDS-CE)); as demais, uma de parlamentar da região Sul e 4 do Norte/Nordeste, pretendiam restringi-la somente à União ou suprimi-la por completo.

Fica evidenciado o pouco interesse despertado pelo tema naquele momento, dado que seus virtuais efeitos, em termos de aumento da arrecadação, não eram aquilatáveis. Mesmo parlamentares de Estados do Sudeste e Sul (em especial de Minas Gerais e Paraná), teoricamente beneficiários, não o reivindicaram, e até ao contrário - como será visto na Comissão de Sistematização - muitos deles apresentaram emendas propondo sua extinção. Da parte dos defensores do poder residual, a maioria paulistas, não havia motivo para emendas, posto que este já constava do texto do Anteprojeto.

Quanto à reivindicação da extensão do poder residual também aos Municípios, aquele que seria seu principal defensor, o movimento municipalista, não encontrou aí uma razão para centrar os esforços de mobilização de seus representantes, uma vez que os Municípios foram os maiores beneficiados pelos aumentos das transferências federais e estaduais. Aliás, a redistribuição de recursos a favor dos Municípios, promovida de forma acentuada pela Constituinte, apenas deu continuidade a uma tendência que se iniciou ainda nos anos 70 e que beneficiava principalmente as pequenas e médias cidades e as regiões Norte e Nordeste⁽⁴⁹⁾. Além disso, a ausência de mobilização dos municipalistas pelo poder residual também é explicada, provavelmente, porque a

(49) Para uma análise da evolução das finanças municipais, ver SERRA, José e AFONSO, José Roberto R. "As Finanças Públicas Municipais: Trajetórias e mitos", Campinas, IE-UNICAMP, Textos para Discussão nº 3, outubro de 1991, mimeo.

maioria de seus participantes são provenientes de pequenas e médias localidades, com reduzida capacidade de exação. Aliás, as grandes cidades e as capitais estaduais, onde se concentram os maiores problemas urbanos e é mais premente a necessidade de recursos, tiveram poucos defensores na Constituinte, uma vez que nelas o eleitorado é mais disputado e os parlamentares não conseguem manter os chamados "currais eleitorais".

O dispositivo referente à distribuição dos recursos tributários, por sua vez, recebeu um número mais expressivo de emendas, denotando a preocupação em aumentar as transferências federais além do percentual de 43% definido no Anteprojeto do Relator (aí incluídos o Fundo de Participação dos Estados, 18,5%, Fundo de Participação dos Municípios, 22,5%, e Fundo Especial, 2%). Foram apresentadas 27 emendas, das quais apenas 4 propunham percentuais de transferências da União inferiores aos fixados pelo Anteprojeto, 3 delas subscritas por constituintes da região Sudeste. Das demais 23 emendas, 16 propunham o aumento ou manutenção dos percentuais do Anteprojeto e 7 propugnavam remanejamentos internos entre os Fundos. No caso das proposições de aumento, estas implicavam elevação das alíquotas ou ampliação dos tributos a serem rateados pela União, além do IR e IPI previstos.

Todas essas emendas têm um traço comum: visavam favorecer as regiões das quais são originários seus autores - os do Norte, Nordeste e Centro-Oeste via aumento dos Fundos de Participação e do Fundo Especial; os do Sul e Sudeste reivindicando mecanismos

de compensação pelas perdas tributárias decorrentes de isenções concedidas à exportação de produtos manufaturados.

Um dos pontos que gerou controvérsia foi a existência do Fundo Especial (FE), instituto remanescente da legislação autoritária e que previa a transferência direta, para as regiões Norte e Nordeste, de 2% do IR e do IPI arrecadados pela União. Enquanto os parlamentares dessas duas regiões advogavam o aumento desse percentual e os do Centro-Oeste a inclusão de sua região como beneficiária, os parlamentares do Sul e Sudeste, em sua maioria, procuravam estabelecer mecanismos institucionais de controle da distribuição dos recursos envolvidos, até então inexistentes, ou a sua supressão pura e simples.

As emendas apresentadas⁽⁵⁰⁾ refletem essas posições regionalmente diferenciadas. Do lado do Sudeste e Sul é o caso, por exemplo, das emendas nºs 99, 357 e 370, dos constituintes Brandão Monteiro (PDT-RJ), José Maria Eymael (PDC-SP) e Geraldo Alckmin (PMDB-SP), respectivamente, que propunham a supressão do Fundo Especial; da emenda nº 131, de Paulo Macarini (PMDB-SC), subordinando a concessão dos recursos à prévia aprovação de planos regionais pelo Congresso, e da emenda nº 145, do deputado Airton Sandoval (PMDB-SP), que propunha a aplicação dos recursos em programas de desenvolvimento micro-regionais de todo o país. Do lado do Norte e Nordeste é o caso das emendas nºs 136 e 402, dos constituintes Jutahy Magalhães (PMDB-BA) e Geraldo Fleming (PMDB-AC), propondo a elevação do percentual do Fundo Especial.

(50) Ver "Emendas oferecidas à Sub-Comissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas". Brasília, ANC, 1987.

para 5%; e, do Centro-Oeste, são exemplo as emendas nºs 154 e 390, dos deputados Aldo Arantes (PCdoB-GO) e Rubem Figueiró (PMDB-MS), que propunham a elevação do percentual e a inclusão de sua região como beneficiária (o que só irá acontecer no âmbito da Comissão de Sistematização).

Essa convergência de proposições, a nível de cada região, que iguala deputados de diferentes matizes ideológicos, demonstra que, nessa matéria, as posturas ideológicas se subordinaram aos interesses regionais - constatação que adiante ficará melhor evidenciada.

Em votação na Sub-Comissão, foi rejeitada por 12 votos a 4 a emenda nº 145, do constituinte Airtton Sandoval, que alterava completamente a destinação dos recursos do FE, retirando a exclusividade das regiões Norte e Nordeste. Em sua justificativa o constituinte paulista alegava que, pela sua sugestão, a aplicação dos recursos seria ampliada, cabendo

"não só às regiões Norte e Nordeste, mas (também a) outros Estados, (pois) por exemplo, no norte do Estado do Rio há regiões pouco desenvolvidas e tão carentes de recursos como grande parte das regiões nordestinas. A mesma coisa acontece em Estados como Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e, por que não dizer, em São Paulo, que tem duas regiões... Pontal de Paranapanema e Registro, que são extremamente carentes".(51)

A emenda nº 357, do constituinte José Maria Eymael (PDC-SP), propunha a extinção do Fundo Especial e a incorporação dos recursos nele previstos aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, com a seguinte fundamentação:

(51) ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, Atas das Comissões, Ano I, suplemento ao nº 81, p. 106.

"... sugerimos que se suprima esse Fundo Especial, que historicamente tem servido apenas a um processo de distribuição de favores políticos... Como o Fundo dos Estados, pela proposta do regimento, que apoiamos, será distribuído apenas para os Estados cuja renda per capita seja inferior à média nacional, os Estados carentes do Norte e Nordeste e, eventualmente, os Estados carentes do Centro-Oeste estariam contemplados... Então, Sr. Presidente, se podemos alcançar o mesmo objetivo, favorecendo o Norte e o Nordeste e os Estados carentes do Centro-Oeste, sem estabelecer uma discriminação na Constituição, por que fazer o contrário?"(52)

Defendendo a manutenção do texto do Anteprojeto, assim se expressou o Relator Fernando Bezerra Coelho:

"Se fizermos uma avaliação histórica ao longo dos últimos cinco anos, verificaremos que ... Esses recursos iam de forma negociada, o que evidenciava um clientelismo político, o favorecimento do presidente a governadores e prefeitos. Estamos portanto acabando com isso, mas assegurando às regiões Norte e Nordeste, as mais carentes da federação brasileira, recursos para a alavancagem de seu desenvolvimento econômico. Esses 2% ... são de todo necessários para o melhor equilíbrio dos ganhos adicionais, que o sistema tributário, como apresentado no Anteprojeto, irá acarretar".(53)

Em sua argumentação, o Relator reconhece que esse Fundo, historicamente, prestou-se ao clientelismo político. Mas defende a sua manutenção no texto, por considerá-lo necessário e porque a inclusão do apêndice "através das instituições oficiais de fomento", segundo ele, eliminaria o clientelismo. Seguindo a recomendação do Relator, os membros da Sub-Comissão rejeitaram a proposição do constituinte paulista, por 14 votos a 4.

(52) Idem, ibidem, p. 108.

(53) Idem, ibidem, p. 108.

Após o exame de todas as 456 emendas apresentadas nessa etapa (das quais o Relator acolheu 122, total ou parcialmente, e rejeitou 320, com 14 prejudicadas), o projeto do Relator foi aprovado na Sub-Comissão, ficando com a seguinte redação os artigos concernentes à distribuição dos recursos da União e ao poder residual:

"Art. 19º - A União entregará:

- I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e três por cento, na forma seguinte:
 - a) dezoito inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
 - b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
 - c) dois por cento para aplicação nas regiões Norte e Nordeste, através das instituições oficiais de fomento.
- II - ao Estado ou ao Distrito Federal, onde se situar o estabelecimento contribuinte, cinco por cento do respectivo imposto sobre produtos industrializados.

Art. 4º - A União, os Estados e o Distrito Federal poderão instituir, além dos enumerados em sua competência, outros impostos, desde que não tenham fato gerador ou base de cálculo própria de impostos discriminados nesta Constituição."

A COMISSÃO TEMÁTICA

Na segunda instância decisória, a Comissão Temática, mesmo com os aumentos conquistados na fase anterior continuaram as pressões por uma distribuição de renda mais favorável às instâncias sub-nacionais.

Novas modificações foram então introduzidas nos dispositivos referentes à distribuição dos recursos tributários, sendo novamente aumentado o percentual das transferências para o Fundo de Participação dos Estados, de 18,5% para 21,5%. Lembra o Relator da Sub-Comissão, Fernando Bezerra Coelho:

"Quando sai da Sub-Comissão, (o FPE) não sai com 21,5%, mas com 18,5%. (...) Aí se fez um novo acordo: a gente topa manter a liberdade tributária para São Paulo poder fixar alíquotas, mas a gente quer mais (transferências). E assim conseguimos avançar mais, porque também precisávamos da ajuda deles para diminuir o espaço da União dentro do bolo tributário." (54)

Essa posição de força na negociação, expressa pelo Relator, era favorecida pela predominância numérica, também na Comissão Temática, das bancadas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste em relação às do Sudeste e Sul, como se vê na distribuição abaixo:

Norte	- 5 (PMDB)
Nordeste	- 25 (9 PMDB; 12 PFL; 3 PDS; 1 PTB)
Centro-Oeste	- 3 (PMDB)
Sudeste	- 18 (9 PMDB; 2 PFL; 2 PDT; 2 PT; 1 PTB; 1 PL; 1 PDC)
Sul	- 11 (8 PMDB; 1 PFL; 1 PDS; 1 PDT)

Além disso, o fato da Comissão de Tributos, Orçamento e Finanças contar com um número expressivo de ex-prefeitos, ex-governadores e ex-secretários de Estado, como já foi salientado, contribuiu para reforçar as posturas estadualistas e localistas, dado que esses constituintes estavam mais preocupados com o

(54) Constituinte Fernando Bezerra Coelho, entrevista concedida ao autor em fevereiro de 1991.

fortalecimento financeiro de seus locais de origem e com seu próprio futuro político.

Embora apresentasse essa composição, a Comissão Temática teve dois parlamentares do Sudeste em seus principais cargos dirigentes: ela foi presidida pelo deputado Francisco Dornelles (PFL-RJ) e relatada pelo deputado José Serra (PMDB-SP). Ambos desempenharam um papel central na condução das negociações, sobretudo o último, uma vez que eles tinham uma visão de conjunto dos problemas do Estado brasileiro e mostravam-se preocupados com o equilíbrio das finanças públicas.

O novo acordo descrito pelo deputado Fernando Bezerra Coelho repõe, agora num fórum mais amplo, o mesmo processo de acordos e alianças inter-regiões contra a União, para a divisão do bolo tributário. Como resultado, foram mantidas as disposições quanto à abrangência e à flexibilidade no manejo do ICMS, preservado o poder residual dos Estados e, em troca, ampliado o percentual das transferências do Fundo de Participação dos Estados.

É importante lembrar que a repartição de recursos do FPE pauta-se em critérios que possuem um forte componente redistributivo, pois a parcela que cabe a cada Estado é calculada na proporção direta da população e inversa da renda per capita. Isso significa que os Estados mais pobres recebem uma parcela mais expressiva das transferências do que os Estados mais desenvolvidos.

Por se tratar de um ponto controverso, que opõe interesses estaduais, esse dispositivo suscitou vários conflitos entre as bancadas. O Anteprojeto inicial da Sub-Comissão propusera mudança

no critério de partilha, de tal modo que o total dos recursos do FPE seria distribuído exclusivamente aos Estados com receita tributária própria per capita inferior à média nacional.

A exclusão dos demais Estados da condição de beneficiários do Fundo motivou forte disputa em torno desse artigo, envolvendo as bancadas regionais e mesmo os governadores de Estado, disputa que persistiu também na etapa da Comissão Temática. Seu teor acabou sendo alterado no Substitutivo do Relator dessa Comissão, que então passou a dispor que 20% dos recursos do FPE seriam destinados aos Estados com renda (e não mais receita tributária) per capita inferior à nacional.

Contudo, face à pressão política dos representantes dos Estados de menor capacidade tributária, descontentes com essas mudanças, novas negociações foram promovidas que resultaram na decisão de deixar para a legislação complementar a definição dos critérios de rateio dos recursos do FPE, acomodando assim os conflitos. Esse acordo só foi possível mediante nova elevação do percentual do FPE, de 18,5% para 21,5%, como parte substantiva da negociação acima referida pelo constituinte Fernando Bezerra Coelho - e que envolveu também elevação do percentual do Fundo de Ressarcimento, como será analisado adiante.

Em entrevista ao jornal *Folha de São Paulo*, o Relator da Comissão Temática, constituinte José Serra, avaliava a importância do acordo realizado e o papel que nele jogou a elevação do Fundo de Participação:

"O aumento do Fundo de Participação dos Estados deve ser entendido no contexto político da Comissão. O aumento obtido é o único possível para que se chegasse a um acordo sobre o relatório. Isso permitiu um avanço em várias outras áreas que ficariam comprometidas se outro encaminhamento tivesse vingado." (55)

A maioria das emendas da etapa da Comissão Temática relacionadas à questão da distribuição de recursos refletia as reivindicações que compuseram a pauta do acordo citado: propunham o aumento do volume de transferências, seja via nova elevação dos percentuais dos Fundos (a maioria), seja via ampliação da base de tributos partilháveis. Parte delas insistia em fixar critérios de distribuição do FPE que favorecessem ainda mais os Estados e/ou regiões de seus autores, como, por exemplo, elevando a parcela destinada aos Estados com renda per capita inferior à nacional. Além disso, os parlamentares do Norte e do Nordeste continuaram postulando aumento no percentual do Fundo Especial, e os do Centro-Oeste a inclusão de sua região nesse Fundo.

Foram compiladas 58 emendas⁽⁵⁶⁾ dirigidas para o dispositivo da partilha do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo Especial, 30 das quais propondo aumento nos percentuais fixados: 8 delas requeriam aumento do FPE, 6 requeriam o aumento do FE e 6 reivindicavam aumento simultâneo desses dois fundos; as 10 outras emendas buscavam ampliar o elenco de tributos

(55) SERRA, José in jornal *Folha de São Paulo*, 24 de junho de 1987, citado por OLIVEIRA, F. A., "As Finanças Públicas na Nova Constituição", op. cit., p. 65.

(56) Cf. publicação "Emendas oferecidas ao Substitutivo - Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças", Brasília, ANC, 1987.

partilháveis. Dentre essas 30 emendas, 25 eram de parlamentares das regiões Norte, Nordeste (mais da metade) e Centro-Oeste.

Diante dos substanciais aumentos dos níveis de transferências dos Fundos de Participação, e prejudicados pelos critérios de partilha do FPE, os constituintes da região Sul, especialmente do Estado do Rio Grande do Sul, passaram a concentrar sua ofensiva na ampliação dos percentuais do Fundo de Ressarcimento aos Estados exportadores (FR), iniciativa que evidentemente também favorecia Estados da região Sudeste, em especial São Paulo.

Esse Fundo, uma inovação da Constituinte, fôra criado na Sub-Comissão de Tributos com o objetivo de compensar os Estados exportadores de produtos industrializados, ou seja, basicamente Estados das regiões Sul e Sudeste, pelas perdas decorrentes das isenções tributárias concedidas às suas exportações. O artigo que tratava do FR no texto aprovado na Sub-Comissão determinava que a União entregaria 5% do produto da arrecadação do IPI ao Estado onde estivesse situado o estabelecimento contribuinte, e sua criação foi assim justificada pelo Relator daquela Sub-Comissão:

"Essa providência visa reforçar as finanças dos Estados mais desenvolvidos, que pouco percebem do Fundo de Participação e que são penalizados, em termos da receita tributária, pelas onerações necessárias à efetiva exportação de produtos para o exterior." (57)

A mobilização da bancada gaúcha fêz parte de um movimento maior, que envolveu inclusive uma "marcha" a Brasília de políticos do Rio Grande do Sul, liderada pelo próprio

(57) "Parecer do Relator da Sub-Comissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas", Brasília, ANC, 1987, p.5.

governador, para protestar contra a discriminação do Estado no novo critério de partilha do FPE (que excluía os Estados com renda per capita inferior à média nacional) e pressionar a Constituinte pelo aumento dos percentuais de transferência do FR. Exemplares do sentimento da bancada são as justificativas das emendas subscritas pelo constituinte Carlos Chiarelli (PFL-RS):

"...preconiza-se que o IPI gerado nos Estados e no Distrito Federal seja entregue, de plano, a esses níveis de governo, à razão de dez por cento do produto da arrecadação daquele tributo federal. Tal dispositivo, se acolhido, permitirá uma compensação aos Estados desenvolvidos pela perda ocorrida com a mudança de critério para acesso ao Fundo de Participação dos Estados." (Emenda nº 602).

"os Estados-membros como o Rio Grande do Sul - que é responsável por 12 por cento das exportações brasileiras- têm sido duramente penalizados quando da venda ao exterior de produtos manufaturados, no plano das finanças públicas, em razão da imunidade de ICM naquelas operações. Preconiza-se que os Estados-membros que colaboram para o superavit no comércio internacional sejam indenizados pelos impostos deixados de arrecadar, por força do engajamento no esforço de exportação, à razão de sua participação no excedente comercial internacional". (Emenda nº 603).

Das 61 emendas relativas ao Fundo de Ressarcimento⁽⁵⁸⁾, nessa fase dos trabalhos, 57 propunham aumento do percentual - de 5% para 10%, e até mesmo para 20% do IPI - ou postulavam a inclusão de outros impostos federais na composição desse Fundo, ou ainda sugeriam novos critérios para a distribuição dos

(58) Cf. publicação "Emendas oferecidas ao Substitutivo - Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças", Brasília, ANC, 1987.

recursos envolvidos. Dessas 57 proposições, 53 eram de constituintes da região Sul, filiados tanto a partidos de esquerda e centro-esquerda (PT e PMDB), como a partidos mais conservadores (PDS e PFL). Chama a atenção o fato de que as justificativas dessas emendas, quando agrupadas por blocos segundo suas reivindicações específicas, apresentavam redações literalmente iguais, fôsse qual fôsse o partido de seus subscritores, como pode ser visto abaixo.

a) Justificativa para o aumento do percentual do FR:

"Reconhecida a justeza do ressarcimento aos Estados exportadores por suas perdas na arrecadação tributária, cabe estabelecer um fundo específico para tal. Embora essas perdas alcancem valores muito elevados, nada justifica que se deixe a União desprovida dos recursos necessários para atender os seus serviços. Dessa forma optou-se por direcionar ao fundo de ressarcimento das exportações penas dez por cento (10%) do total das receitas dos impostos de competência da União, valor ainda insuficiente para ressarcir os Estados". (Emendas 269, Hermes Zanetti, PMDB-RS; 329, Antonio Britto, PMDB-RS; 378, Paulo Paim, PT-RS; 671, Arnaldo Prieto, PFL-RS, entre outras).

b) Justificativa para a inclusão de outros tributos no cálculo do FR:

"Parte das perdas de receita tributária dos Estados exportadores é compensada pela tributação das importações. Entretanto, o saldo a descoberto é significativo para alguns Estados. Para esses casos apresenta-se como lógico e justo o ressarcimento mediante a constituição do Fundo de Ressarcimento de Exportações. Obviamente, não se poderá exigir da União sacrifício em tal nível que inviabilize a sua administração. Por isso, optou-se em direcionar apenas parcelas de 3 impostos da União. Embora os vinte por cento (20%) relativos à arrecadação do imposto de importação e à do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, somados aos

cinco por cento (5%) referentes ao imposto sobre produtos industrializados representem valores substanciais, não ressarcem inteiramente as perdas dos Estados. Corrige, pelo menos, parcialmente a distorção, respeitada a capacidade de contribuição da União." (Emendas 215, constituinte Róspide Neto, PMDB-RS; 377, Paulo Paim, PT-RS; 669, Arnaldo Prieto, PFL-RS; 856, Victor Faccioni, PDS-RS, entre outras).

Essa identidade nas proposições configura nitidamente uma ação articulada de caráter regional, demonstrando que, no caso da repartição dos recursos, mesmo nos partidos de maior consistência ideológica, o regionalismo se sobrepôs.

Ao tempo em que postulava elevação dos percentuais do Fundo de Ressarcimento, a bancada gaúcha propunha a fixação de limites máximos na parcela destinada a cada Estado, com o claro objetivo de reduzir a participação de São Paulo no montante a ser distribuído, pois esse Estado seria o maior beneficiário, dada sua condição de maior exportador brasileiro. Em consequência dessa forte pressão, a questão do Fundo de Ressarcimento ganhou tal expressividade que veio a compor a pauta da negociação, que envolveu, de um lado, o aumento dos percentuais do FPE e o remetimento da definição de seus critérios distributivos para lei complementar, e, de outro lado, o fortalecimento do poder tributário estadual, através da maior abrangência do ICMS e da manutenção do poder residual dos Estados.

E desse jogo de pressões e dos embates inter-regionais e interestaduais, e dos acordos que se seguem, que resulta o texto final do projeto aprovado na Comissão Temática. No que se refere especificamente ao Fundo de Ressarcimento, além de ter sido

elevado de 5% para 10% o seu percentual, teve incluído um dispositivo restritivo estabelecendo que:

"a nenhuma Unidade Federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a ser entregue, (...) devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes".

A aceitação do aumento do Fundo de Ressarcimento pelas bancadas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste foi outro ponto utilizado como moeda de troca na negociação, para reivindicar maiores aumentos nas transferências. Ainda assim, parte dessas bancadas, sobretudo da nordestina, mostrou-se inconformada com o resultado das negociações e algumas das emendas dessa fase o demonstram. Das 4 proposições de supressão do item referente ao FR que foram encontradas, 3 eram de autoria de constituintes do Nordeste, como é o caso, por exemplo, da emenda supressiva nº 24, do constituinte Benito Gama (PFL-BA), que fôra Presidente da Sub-Comissão de Tributos e ativo participante das negociações, assim justificada pelo autor:

"Esse dispositivo constitucional não encontra justificativa nem respaldo na lógica adotada pelo Substitutivo: FORTALECER AS REGIÕES MENOS DESENVOLVIDAS; ELIMINAR DESNIVEIS REGIONAIS. Está claro a qualquer hermenêutica o caráter altamente concentrador de renda do dispositivo eliminado, haja visto que os 5% do tributo sobre produtos industrializados irão, inelutavelmente, para os Estados do Centro-Sul, detentores da quase totalidade da produção de manufaturados consumidos no país."

Apesar das vozes discordantes, o acordo foi consagrado pelo texto aprovado. O artigo que tratava do poder residual manteve a

mesma redação anterior, enquanto o artigo relativo à distribuição dos recursos federais ficou assim redigido:

"Art. 20 - A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e seis por cento, na forma seguinte:

- a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;*
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;*
- c) dois por cento para aplicação nas Regiões Norte e Nordeste, através de suas instituições oficiais de fomento;*

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento para os Estados e o Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados"

A COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO

Na terceira instância decisória, a Comissão de Sistematização, pouco numerosas foram as mudanças de maior profundidade operadas no texto saído da Comissão Temática, uma vez que o desenho tributário já havia sido praticamente definido nas etapas anteriores.

E nessa fase que se intensificam as pressões do governo federal, agora preocupado com as perdas expressivas que o projeto impunha à União. Analisando o processo decisório, que

acompanhou de perto como assessor do Relator José Serra, observa Afonso que o governo federal

"menosprezou o poder e as alianças que se firmavam na Comissão de Finanças e Tributação, acreditando que importavam apenas as fases seguintes da Constituinte. Por esse erro político pagaram caro os sucessores. Uma vez que todos os interesses em conflito na Comissão Temática puderam ser atendidos e as alianças políticas foram seladas - e isto só foi possível porque encontrou-se um grande perdedor para a disputa federativa, a omissa União - tornou-se praticamente impossível reverter esse quadro"⁽⁵⁹⁾.

As tentativas de reduzir as transferências, empreendidas pelo governo federal através de sua equipe econômica - agora comandada pelo Ministro Bresser Pereira - resultaram pouco profícuas, justamente porque a partilha inter-regional do bolo já fôra acordada, como fruto das alianças celebradas.

Depois de intensas negociações, principalmente com o Relator da Comissão de Sistematização, deputado Bernardo Cabral, o que a União logrou obter foram mudanças de pouco alcance para reverter suas perdas, como a volta para o âmbito federal do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (antes previsto como de competência dos Estados), a criação do Imposto sobre Grandes Fortunas e a retirada do poder residual dos Estados. O IPTR é reconhecidamente um imposto de baixa produtividade; o IGF, por ser um tributo controverso, é de difícil aplicação, e a supressão do poder residual dos Estados não representa ganho para a esfera federal, embora sua eliminação tenha significado uma perda importante para

(59) AFONSO, José Roberto R. "Notas sobre o trabalho 'As Finanças Públicas na Nova Constituição' de Fabrício Augusto de Oliveira", op. cit., p. 3.

os Estados, em termos de receitas tributárias potenciais e principalmente de sua autonomia federativa.

Dos termos desse acerto ainda fizeram parte o imposto estadual adicional sobre o Imposto de Renda, que teve restringida sua abrangência⁽⁶⁰⁾, e o Fundo Especial, cujo percentual foi elevado de 2% para 3%, sendo nele incluída como beneficiária a região Centro-Oeste, em atendimento às repetidas reivindicações dos constituintes dessa região.

O governo federal havia apresentado um elenco de propostas visando reduzir a descentralização de recursos, mas obteve êxito somente naquelas matérias onde havia menor resistência, como é o caso do poder residual, um dispositivo de interesse fundamentalmente do Estado de São Paulo, que não sensibilizava as bancadas da maioria dos demais Estados. Essa supressão, que tornou o poder residual uma exclusividade da União, foi a modificação de maior relevância no que se relaciona ao princípio da autonomia federativa, reproduzindo-se nesse particular a Constituição autoritária de 1967.

Quanto às emendas relativas à distribuição dos recursos tributários⁽⁶¹⁾, repetindo o que se verificara na Comissão

(60) Pelo projeto da Comissão Temática foi facultada aos Estados a possibilidade de instituir um imposto adicional de até 5% sobre o valor do Imposto de Renda devido à União por pessoas físicas ou jurídicas. No âmbito da Comissão de Sistematização, no Segundo Substitutivo do Relator, esse dispositivo foi alterado e sua abrangência restringida aos ganhos de capital. Sua permanência foi defendida com grande empenho pela bancada paulista, frente à resistência dos parlamentares das regiões menos desenvolvidas.

(61) Cf. publicação "Emendas oferecidas em plenário ao Projeto de Constituição", Brasília, ANC, 1987.

Temática, a maioria expressava as reivindicações que vieram a compor a pauta das negociações: mais aumentos nos percentuais de transferências, sobretudo do Fundo Especial, e inclusão, neste último, dos Estados do Centro-Oeste. As emendas foram agora mais numerosas que nas etapas precedentes, pois nessa fase eram apresentadas pelo conjunto dos membros da ANC e não apenas pelos componentes das Comissões.

Subscritas por constituintes de quase todos os partidos, em alguns casos chegavam a propor aumentos absolutamente irrealistas nas transferências, de até 66% do IR e IPI arrecadados pela União.

Nesse terreno todos os partidos se assemelhavam, da esquerda à direita: do conservador PFL ao Partido Comunista do Brasil, passando pelo PMDB, PDT, e pelo PDS, cujo senador pelo Pará, Jarbas Passarinho, foi o parlamentar a registrar na Constituinte a proposta mais exagerada de elevação do Fundo Especial, que pela sua emenda passaria dos 2% previstos para 13%, agregando à sua justificativa até razões de segurança nacional⁽⁶²⁾.

(62) A emenda do senador Jarbas Passarinho foi assim justificada: "A fixação de 2% sobre o produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e produtos industrializados para aplicação, em conjunto, no processo de desenvolvimento econômico do Norte e do Nordeste, merece integral repúdio, já que exhibe, de modo ostensivo, imperdoável desconhecimento sobre as características daquelas áreas, bem como do Centro-Oeste. Se a sociedade brasileira, por sua lídima representação na ANC, não consagrar, na Carta Máxima, preceitos que permitam, mediante aportamentos financeiros estáveis e constantes, a aceleração do referido processo de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ter-se-á o alargamento, preocupante e até ameaçador à própria segurança nacional, do fosso econômico e social que as separa das demais regiões que compõem o país. (Em. 95 da Comissão Temática)

Das 103 emendas dirigidas para o Fundo Especial, 59 propunham elevação dos níveis de distribuição, através de aumento nos percentuais de transferência (para 3%, 4%, 6% e até mais) ou mediante inclusão de outros impostos na partilha. Dessas 59 emendas, 18 eram de constituintes originários da região Norte, 19 do Nordeste, 20 do Centro-Oeste e apenas 2 do Sudeste/Sul. Quase todas as emendas da região Centro-Oeste (18 em 20), além do aumento nos percentuais, pediam inclusão de sua região como beneficiária.

As emendas restantes (44) faziam outras proposições de mudança no FE, como a inclusão de mais um Estado como beneficiário (Espírito Santo); ampliação ou mudança da sua destinação para o financiamento de programas de desenvolvimento regional, de reforma agrária, de preservação da fauna e flora da Amazônia e do Pantanal, etc. - a maioria das quais de constituintes das regiões Sudeste e Sul. Já a redução do percentual ou a supressão do artigo foram propostas de 3 representantes da região Sul.

A trajetória do artigo que disciplina o Fundo Especial é bastante ilustrativa do jogo de pressões políticas e econômicas e dos interesses regionais na ANC. Como foi sublinhado, esse Fundo prestara-se a alimentar o clientelismo desde a sua criação, no regime autoritário, pois tratava-se de uma transferência da União (2% do total do IR e IPI arrecadados) aos Estados do Norte e Nordeste, de cujo montante cerca de 40% não obedecia a critérios de distribuição pré-fixados, destinando-se a financiar

projetos "prioritários" escolhidos caso a caso pelo governo federal.

No Primeiro Substitutivo da Comissão de Sistematização foi promovida uma alteração na responsabilidade pela gestão dos recursos: de "instituições oficiais de fomento", conforme constava no projeto da Sub-Comissão, para "governos dos Estados respectivos". No Segundo Substitutivo da Sistematização, quando o percentual foi elevado para 3% e incluída a região Centro-Oeste, nova modificação foi introduzida e o Fundo mudou de natureza, passando a destinar-se à "aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento", redação que foi mantida no projeto final da Comissão de Sistematização. Essas mudanças refletiam os interesses dos diversos atores envolvidos, entre os quais os governadores e seus aliados na Constituinte; grupos empresariais favoráveis às mudanças, que lhes trariam recursos subsidiados, e a alta burocracia do BNB e da SUDENE, disputando o controle dos recursos. Além disso, segundo Afonso⁽⁶³⁾, havia também a preocupação de constituintes com interesses empresariais no Norte e no Nordeste, diante da possível extinção dos incentivos do FINOR e do FINAM (pois o capítulo tributário esboçado até essa fase apontava nessa direção), o que os teria levado a procurar inscrever no texto constitucional uma fonte de recursos garantida.

(63) AFONSO, José Roberto R., em entrevista concedida ao autor.

A aprovação da nova redação desse dispositivo, que tornou o Fundo Especial um fundo de financiamento do setor privado, motivou uma das poucas divisões ocorridas na bancada do Nordeste: entre todos os demais Estados da região contra Pernambuco e Bahia. Ocorre que a mudança beneficiaria principalmente esses dois Estados, de base produtiva mais diversificada e cujos governos têm maior ascendência política e detêm maior controle sobre as agências regionais, ao passo que, pela legislação anterior, os recursos do Fundo eram transferências diretas aos governos estaduais.

Quanto ao poder residual, foram encontradas 53 emendas⁽⁶⁴⁾ que, nessa etapa, postulavam alterações no artigo correspondente: 21 delas pediam a extensão desse poder também aos Municípios, 7 tornavam-no exclusivo da União e outras 25 visavam suprimi-lo completamente, tanto dos Estados como da União.

Das 21 emendas que propunham a extensão do poder residual aos Municípios, a grande maioria era de constituintes originários da região Sudeste. Por outro lado, a expressão completa desse artigo era reivindicada por 25 constituintes, 10 dos quais da região Sul (todos do Estado do Paraná), 7 da região Sudeste (6 deles de Minas Gerais) e 8 das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Pelas justificativas apresentadas por seus subscritores, o móvel das emendas supressivas centrava-se principalmente no temor do uso indiscriminado desse instituto, como mostrara a experiência recente do período autoritário. Isso contribuiu para a divisão que o tema provocou nas bancadas das

(64) Idem, ibidem.

regiões Sudeste e Sul, como se pode verificar pela origem de seus propositores.

Na verdade, à exceção da bancada de São Paulo, a defesa da atribuição do poder residual aos Estados não encontrou grande ressonância na ANC, nem mesmo entre as bancadas dos demais Estados de maior potencial tributário. Daí a pouca resistência à sua exclusão do projeto de texto constitucional, quando das negociações com a União. Pode-se supor que a oposição à liberdade dos Estados criarem novos tributos tenha decorrido do receio de que o uso desse direito aprofundaria ainda mais as desigualdades regionais, ao propiciar aumento da arrecadação apenas para os Estados mais desenvolvidos, como se pode depreender das palavras do Relator da Sub-Comissão de Tributos, citada anteriormente neste capítulo.

A retirada do poder residual dos Estados pode ser considerada uma das conquistas obtidas pela União nas negociações realizadas no âmbito da Comissão de Sistematização. Mas as mudanças promovidas no texto, como resultado dessas negociações, não contribuíram para a redução das perdas do governo federal. Ao contrário, estas até aumentaram entre a comissão anterior e a Sistematização, como foi visto, com a passagem de 46% para 47% no volume total de recursos a serem distribuídos. Mesmo com o surgimento do Centrão, já no final dos trabalhos da Sistematização, e a reviravolta que a sua atuação promoveu na direção dos trabalhos, o capítulo tributário não sofreu modificações.

Pode-se indagar, já que o surgimento do Centrão havia tornado majoritária a base de sustentação política do governo na Assembléia, por que então não usá-lo para reverter as perdas da União?

A resposta está em que a articulação desse agrupamento não se dirigia para a questão tributária, mas sobretudo para a questão política, cujos pontos principais eram o sistema de governo e o mandato presidencial. No terreno tributário o governo federal não conseguia mobilizá-lo, pois a preservação de sua base política não lhe permitia obter apoio para medidas que eram contrárias aos interesses dessas bases. Os membros do Centrão eram partícipes dos acordos que definiram os ganhos regionais e tentar alterá-los colocaria em risco a manutenção de seu apoio.

Em suma, por todas essas razões, o texto final da Comissão de Sistematização basicamente preservou as definições fundamentais da fase temática, exceto no que se refere ao percentual das transferências e ao poder residual dos Estados:

"Art.174 - A União poderá instituir, além dos enumerados no artigo 182, outros impostos, desde que não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios de impostos discriminados nesta constituição.

Art.188 - A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento, na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
- c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento, ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, na forma que a lei estabelecer;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II deste artigo, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha ali estabelecido."

A SESSÃO PLENÁRIA

O texto levado a votação em plenário foi um substitutivo de todo o capítulo tributário, apresentado pelo Centrão através da emenda nº 2.042, do constituinte Gilson Machado (PFL-PE), que basicamente reproduzia o projeto saído da Sistematização e foi aprovado com pequenas modificações, introduzidas pelos destaques acatados.

Por se tratar de uma emenda cujo teor preservava os acordos firmados, não surpreende que, em sua votação (nº 415, em 13.04.1988), de um total de 376 constituintes, a esmagadora maioria (326) tenha votado favoravelmente. Houve 2 abstenções, e os votos contrários, apenas 48, vieram dos partidos de esquerda (que votaram em bloco contra o texto substituto do Centrão, pois este alterara os procedimentos regimentais) como o PT (15),

PCdoB (6), PCB (3), PSB (1), e mais 3 constituintes do PDT, 18 do PMDB - que compunham a chamada ala esquerda desse partido - e 2 solitários votos do PFL.

Dentre os destaques aprovados encontra-se a alteração do quórum necessário à fixação dos limites das alíquotas interestaduais do ICMS, que são definidos pelo Senado Federal para evitar a chamada "guerra fiscal" entre as unidades federadas. O texto da Comissão Temática fixara esse quórum em dois terços, patamar pelo qual se empenhou o Relator da Comissão Temática, deputado José Serra, mas a alteração reduziu-o para maioria absoluta. Considerando a criação de três novos Estados, as bancadas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, somadas, passavam a ter maioria na Câmara Alta, e poderiam, conseqüentemente, controlar as decisões sobre uma matéria que interessa sobretudo ao Estado de São Paulo.

A aprovação desse destaque fez parte de um acordo prévio que envolveu também o adicional do Imposto de Renda para os Estados, reivindicado principalmente pela bancada paulista. Noticiava a respeito, o jornal *Folha de São Paulo*⁽⁶⁵⁾:

"O adicional de IR faz parte de um acordo entre representantes das diferentes regiões: serve como contrapartida para os Estados ricos do Sudeste, diante do aumento das transferências da União aos Fundos de Participação de Estados e Municípios, que privilegiam os Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Para aprovar o adicional foi necessário outro acerto. O texto da Sistematização e do Centrão determinava que as alíquotas mínimas do ICMS nas operações interestaduais seriam fixadas pelo Senado. Preocupados com o alto quórum necessário para aprovação das alíquotas e as possíveis

(65) Jornal *Folha de São Paulo*, edição de 20.04.1988, p.

dificuldades para regular disputas tarifárias entre Estados, representantes dos Estados menos desenvolvidos propuseram que se baixasse para maioria absoluta o quórum para deliberação."

A votação do destaque que reduzia o quórum do Senado (votação nº 450 de 19.04.1988) e fundia 4 emendas de autoria de parlamentares das regiões Norte e Nordeste, recebeu no plenário da Constituinte 295 votos a favor e 83 contrários. Destes últimos, cerca de 2/3 eram de parlamentares das regiões Sudeste e Sul, enquanto os votos favoráveis, como era de esperar, vieram majoritariamente de parlamentares das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Outro destaque aprovado, relativo à emenda nº 556, do constituinte Teotônio Vilela Filho (PMDB-AL), diz respeito à mudança na destinação do Fundo Especial (votação nº 463, de 20.04.1988), pela qual o semi-árido do Nordeste passou a receber metade dos recursos transferidos a essa região. Esse destaque recebeu 323 votos favoráveis e apenas 40 contrários, mais da metade destes últimos da região Nordeste, dentre os quais as lideranças das bancadas que tiveram presença ativa nas negociações, mas que não foram seguidas pelos seus comandados.

Essa votação contrariou os interesses que haviam prevalecido na Sistematização quando do acordo que transformara o Fundo Especial em fundo de financiamento à atividade produtiva. Recorde-se que, por esse acordo, os recursos passaram a ser geridos por instituições financeiras de caráter regional, o que representou a vitória do Banco do Nordeste do Brasil, de setores empresariais e dos constituintes que os representaram, como os

deputados Benito Gama (PFL-BA) e Firmo de Castro (PMDB-CE), entre outros. Segundo Afonso^(ss), o resultado da votação significou uma derrota desse grupo e foi uma das poucas vezes em que a aprovação de uma emenda em plenário não adveio de um acordo selado previamente.

Aprovada a emenda, a alínea "c" do artigo referente às transferências passou a ter a redação seguinte:

"Três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer."

Na fase da votação em plenário do capítulo tributário houve uma última tentativa para reverter parcialmente as perdas de recursos da União, tendo como artífice o ministro Mailson da Nóbrega. Sua estratégia visava quebrar as alianças que se haviam estabelecido entre regiões para maior participação nos recursos federais. Para operacionalizá-la o ministro propôs às lideranças do governo no Congresso Constituinte que encaminhassem o pedido de fusão de duas emendas: uma do líder do PFL, deputado José Lourenço (emenda nº 1.792; destaque 1.012), advogando a volta dos impostos únicos para a competência da União, e a outra (emenda nº 1296, destaque 780) do deputado Mussa Demes (PFL-PI), visando a ampliação do número de tributos federais partilháveis. Se tivesse êxito em sua estratégia, o governo reduziria suas perdas e conquistaria o apoio da bancada nordestina, que seria a grande

^(ss) AFONSO, José Roberto R., em entrevista ao autor.

beneficiária, uma vez que todos os impostos da União passariam a compor a base de partilha dos Fundos de Participação. Estariam assim quebradas as alianças inter-regionais celebradas nas fases anteriores e São Paulo seria o grande perdedor, com o estreitamento da base do ICMS pela retirada dos impostos únicos.

No entanto, como o PMDB interditou a fusão, houve duas votações em separado, frustrando o sucesso da estratégia. A emenda do deputado José Lourenço (votação nº 439, de 14.04.1988) acabou derrotada por 297 votos. Sem estar conjugada à ampliação dos tributos partilháveis essa emenda não tinha atrativos, pois não trazia ganhos aos Estados, e por isso recebeu apenas 57 votos favoráveis. Foram 38 votos do PFL, pulverizados pelas diversas bancadas do partido, que se dividiu, e a maioria de seus membros não seguiu a liderança.

A emenda do deputado Mussa Demeas (votação nº 459 de 19.4.1988) também foi rejeitada, com o score de 290 votos contrários e apenas 39 a favor. Foi uma votação basicamente de pefelistas (33) e, da mesma forma que a anterior, pulverizada pelos diversos Estados. Como já estavam acordadas as destinações de 21,5% do IR e IPI para o Fundo de Participação dos Estados, de 22,5% para o Fundo de Participação dos Municípios e de 3% para o fundo de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, não foi possível convencer os constituintes de que a emenda era realmente mais vantajosa, posto que, ao tempo em que ampliava o número de impostos a distribuir, aumentando consequentemente o volume de recursos partilháveis, reduzia os percentuais de transferência dos fundos, para 16,5%, 17,5% e 2,5%, respectivamente. O

rebaixamento dos percentuais teve um impacto negativo junto aos constituintes e eles acabaram não levando em conta que o aumento do bolo mais do que compensava esse rebaixamento.

Cabe registrar, por último, que dentre as 1.021 votações realizadas no primeiro turno, apenas uma delas (a de número 726, que fundia várias emendas, entre as quais uma do deputado José Serra) tratava da questão da transferências de encargos e responsabilidades da União para Estados e Municípios, definindo "a sistemática e os limites da descentralização". Essa proposta foi rejeitada por 250 votos contra 82, o que demonstra a indisposição da ampla maioria da Assembléia de promover outra descentralização que não a de recursos.

Finalmente, depois de um longo percurso, o Título VI da Constituição, correspondente ao Capítulo Tributário, foi aprovado em primeiro turno. Com pequenas alterações de forma e redação, o mesmo texto foi referendado sem maiores problemas no segundo turno.

O produto final, em síntese, promoveu expressiva redistribuição de recursos da União em favor de Estados e Municípios. Os principais beneficiados foram os Estados do Norte e do Nordeste, como bem o demonstra a tabela a seguir, que indica a relação entre a receita efetivamente apropriada por cada uma das regiões e alguns Estados - por efeito das transferências - e a receita de IR e IPI neles arrecadada.

TABELA 4.6

DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO E DE
FINANCIAMENTO

Cruzados Recebidos dos Fundos para cada Cruzado pago à União
como IR e IPI

Em Cz\$

ESTADOS E REGIOES	PELO MECANISMO ANTERIOR	PELO NOVO MECANISMO
REGIAO NORTE	1,85	2,63
REGIAO NORDESTE	1,39	1,98
-Maranhão	8,70	12,40
-Ceará	1,48	2,10
-Rio G. do Norte	3,44	4,90
-Paraíba	3,98	5,67
REGIAO CENTRO-OESTE	0,35	0,50
REGIAO SUDESTE	0,07	0,10
-Mihás Gerais	0,29	0,41
-Rio de Janeiro	0,04	0,06
-São Paulo	0,04	0,06
REGIAO SUL	0,24	0,34
-Santa Catarina	0,32	0,46
-Rio G. do Sul	0,18	0,26

FONTES: *Jornal Folha de São Paulo*, 10/04/1988, p. A-10, e *Revista VEJA*, 13/04/1988, p. 83, citado por SELCHER, WAYNE A., "O futuro do federalismo na Nova República" in *Revista de Administração Pública*, v. 24, nº 1, nov. 1989/jan. 1990, p. 182.

Essa forte redistribuição de recursos, como analisado ao longo deste capítulo, foi fruto de um processo de montagem do texto constitucional que se deu primordialmente nas duas primeiras instâncias decisórias, onde as contendas inter-regionais se decidiram às expensas da esfera federal, que não estava representada nessas arenas. Daí decorreu, portanto, um desenho incompleto de federalismo, pois propostas que contemplariam os problemas cruciais da União não tiveram expressão na fase em que se definiu o modelo tributário.

Consagradas as alianças, na divisão inter-regional do bolo tributário, o governo central não conseguiu revertê-las posteriormente e alterar essa divisão. Com isso, foi reduzida a margem de manobra da União para o enfrentamento da crise fiscal do Estado.

Além disso, o regionalismo também foi decisivo na definição de outros dispositivos da Constituição que se relacionam com a questão federativa e fiscal, mas cuja definição não foi tratada neste trabalho, como é o caso dos incentivos fiscais, Zona Franca de Manaus, Zonas de Processamento de Exportações, etc.

Em suma, nas questões que envolvem favorecimentos fiscais e distribuição de recursos federais, o regionalismo foi determinante e o fator ideológico contribuiu para reforçar o comportamento regionalista, sob o argumento da redução das disparidades regionais. Um argumento discutível, haja visto que o incremento das transferências para regiões menos desenvolvidas, ao longo das últimas décadas, caminhou junto com o aumento das desigualdades sociais intra-regionais, o que coloca em dúvida se os recursos foram canalizados para minimizar as disparidades ou foram apropriados pelas oligarquias e setores dominantes dessas regiões⁽⁶⁷⁾.

(67) A esse respeito ver AFFONSO, Rui de Britto A., "Federalismo tributário e crise econômica - Brasil: 1975-1985", op. cit. Nesse trabalho o autor constata um duplo movimento, no período investigado: redução das desigualdades inter-regionais na distribuição da receita fiscal e aumento nas desigualdades na distribuição intra-regional da renda nas regiões menos desenvolvidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados do processo constituinte e sua própria dinâmica decisória, como se procurou mostrar, foram balizados, de um lado, pelas vicissitudes da crise econômica e o esgotamento do modelo de desenvolvimento e, de outro, pela natureza do processo de transição política - no qual a Constituinte se insere e do qual é resultante.

Se a transição redefiniu o quadro de alianças políticas que garantiu as condições institucionais mínimas para o funcionamento da democracia, ao mesmo tempo foi marcada por um alto grau de continuidade, fator responsável pelas crises políticas e pelas limitações impostas à atividade constituinte.

Quanto à crise econômica, refletia não apenas problemas de ordem conjuntural, mas sobretudo o esgotamento do padrão de desenvolvimento vigente - do qual o colapso da capacidade de financiamento público foi a manifestação mais flagrante.

Esse é o quadro em que se processou a Constituinte e dentro do qual devem ser compreendidos, tanto o alcance de suas atribuições e poderes, como os limites às suas decisões e à sua própria soberania, estes decorrentes principalmente de seu caráter congressual e não exclusivo. Além disso, a heterogeneidade da coalizão no poder foi responsável pela paralisia do processo de transição, o que fez convergir para o palco da Constituinte inúmeras questões controversas, algumas das quais de grande importância para a democracia e

para o federalismo, como o problema do confinamento das instâncias decisórias, da centralização de recursos fiscais e da redistribuição das perdas provocadas pela crise econômica.

A emergência da questão federativa, contudo, havia antecedido a Constituinte. Embutida no discurso sobre a descentralização, projetara-se como um elemento central no processo de democratização desde o período de liberalização gradual comandada pelos militares. Seu ingresso na agenda política decorrera de determinações políticas e econômicas: o sentimento reativo à centralização autoritária e as demandas por mais recursos das esferas de governo sub-nacionais, premidas pelas carências financeiras e pressionadas pelas crescentes demandas sociais.

A proposta de descentralização tinha um tal grau de generalidade que se pôde tornar uma bandeira assumida por praticamente todas as forças políticas, chegando à ANC como forte prioridade na pauta dos constituintes. A rigor, a descentralização no Brasil da transição envolvia questões cruciais da organização do Estado, com implicações em sua própria estrutura e na gestão da economia, tocando inclusive em fatores de ordem estrutural, como por exemplo a "privatização" do setor público e a centralização do processo decisório - heranças de nossa formação histórica e do regime autoritário. Ou seja, o tratamento constitucional da descentralização pressupunha a discussão de problemas centrais da organização federativa. Mas isso não ocorreu e a descentralização acabou recebendo um tratamento limitado na Constituinte, restringindo-se quase

exclusivamente ao terreno econômico da repartição de recursos entre as esferas de governo:

Outro aspecto fundamental do federalismo e pilar da democracia, a proporcionalidade da representação política da população dos Estados na Câmara Federal, também recebeu um tratamento limitativo na Constituinte. Aliás, ela não alcançara grande proeminência mesmo com a emergência da questão federativa, visto que a representação não se equiparou em importância à distribuição de recursos, mais identificada com o tema geral da descentralização.

Dessa forma, os dois pontos focalizados neste trabalho - representação e distribuição de recursos tributários, ambos essenciais para o federalismo - ingressaram na agenda dos trabalhos constituintes com pesos substancialmente diferentes.

O acompanhamento do processo de montagem dos dispositivos correspondentes a esses dois pontos, ao longo das instâncias decisórias da Constituinte, revelou que a variável regional jogou um importante papel nas definições constitucionais. A articulação centrada no regionalismo, que subordinou partidos e ideologias, acabou conferindo um comportamento *lobbyista* a algumas bancadas, em sua luta por maior participação nos recursos públicos, o que acarretou a perda da dimensão nacional dos problemas em vários momentos do processo constituinte.

No curso do processo de definição das disposições referentes à representação política assistiu-se à articulação das bancadas dos Estados do Norte, Nordeste e (nas etapas decisórias iniciais) do Centro-Oeste, visando a manutenção dos critérios distorcidos

de representação vigentes, que sub-representavam a população dos Estados mais desenvolvidos. O argumento utilizado era de que a manutenção desses critérios implicaria redução do poder econômico dos Estados mais ricos e, portanto, resultaria em menores desigualdades regionais. Essa relação equivocada entre representação política e poder econômico trouxe como consequência a manutenção das distorções do princípio da proporcionalidade da representação na nova Carta, que repetiu, nesse particular, as deformações da Constituição do período autoritário.

A análise do comportamento dos atores-constituintes no processo de elaboração desse dispositivo revelou que nos partidos de esquerda a orientação ideológica se sobrepôs ao regionalismo, ao passo que nos grandes partidos, de baixa coesão ideológica, os interesses regionais a subordinaram.

A representação desproporcional era do interesse dos parlamentares das regiões menos desenvolvidas mais comprometidos com os esquemas locais e regionais de poder, pois permitia-lhes maior presença no Congresso e também correspondia aos seus interesses eleitorais imediatos, dado que a eventual redução da bancada de alguns Estados colocaria em risco sua reeleição. Já a defesa de uma representação proporcionalmente equilibrada foi assumida pelos partidos situados à esquerda no espectro ideológico e por parlamentares de esquerda do PMDB, cujos interesses coincidiam na busca da ampliação do número de parlamentares progressistas das regiões mais desenvolvidas, onde o eleitorado urbano está mais representado.

No que se refere à divisão dos recursos tributários, prevaleceu indistintamente a ótica regional, o que reduziu essa questão a uma luta entre regiões, e destas com o Estado central. A mobilização das bancadas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que aglutinou parlamentares de todos os matizes ideológicos, concentrou-se na reivindicação pelo aumento dos repasses de recursos federais e na recusa à transferência de encargos, sem qualquer postulação de autonomia tributária.

Por beneficiar principalmente Estados de maior base econômica, a autonomia era vista com certa suspeição pelas bancadas mais regionalistas, como um fator a mais de aprofundamento das disparidades regionais. Evidência disso foi a estratégia regionalista de buscar aumentar as transferências federais, simultaneamente à tentativa de restringir os ganhos de autonomia e de poder tributário das propostas de constituintes dos Estados mais desenvolvidos. Na verdade, concentrar-se nas transferências era também uma forma de não discutir as relações sociais e políticas vigentes em seus Estados.

Como a questão da autonomia não ganhou expressividade, pois era defendida por constituintes minoritários na Assembléia, ela não se transformou em *issue*, como ocorreu com a repartição dos tributos.

O processo decisório de definição dos dispositivos de repartição cumpriu dois estágios: num primeiro momento, todas as bancadas se aliaram contra a União, atendendo a grande prioridade de suas agendas, a descentralização de recursos; num segundo momento ocorreu uma disputa de Estados e regiões entre si, cada

um visando conseguir maior quinhão dos recursos federais a serem transferidos.

A luta contra a União era usada como moeda de negociação pelas bancadas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste nas contendas internas com o Sudeste e Sul. O Nordeste e seus aliados ficavam assim em uma posição privilegiada: cobravam um preço alto pela aceitação, com restrições, da concessão de maior poder tributário aos Estados - o que interessava sobretudo a São Paulo, especialmente em relação ao ICMS e ao adicional do IR - e, de outro lado, neutralizavam o governo federal no problema das vultosas transferências, à medida que davam apoio aos cinco anos de mandato presidencial e ao sistema presidencialista de governo.

Embora tenha sido concedida maior liberdade tributária às esferas sub-nacionais e interditada a ingerência da União, Estados e Municípios não foram aguinheados com poder residual, ou seja, o poder de criação de novos tributos, e mesmo a prerrogativa de manejo das alíquotas dos impostos estaduais foi concedida com limitações.

Em suma, ao ser priorizada a transferência de recursos da União para Estados e Municípios, transformada em principal foco de convergência da mobilização das bancadas, não se construiu um arcabouço tributário que facultasse a necessária autonomia aos poderes sub-nacionais e que os dotasse de instrumentos flexíveis de geração de receitas, de modo que o esforço fiscal de cada esfera governamental pudesse ser livremente definido, dentro de seus limites e possibilidades e de acordo com seus compromissos governativos.

Esse seria o caminho da consolidação do federalismo, e não unicamente a via do incremento das transferências. Embora imprescindíveis num país de profundas disparidades regionais, pela sua própria natureza as transferências não geram compromissos com o eleitorado, não prevêem maiores controles da sociedade, não disciplinam a administração e a subordinam politicamente, além de alimentarem o clientelismo e desestimularem os governos locais a aumentar seus tributos - fatores que têm uma clara relação com a democratização do Estado. Como observa Coelho, "na medida em que as receitas são obtidas por transferências (...), afrouxa-se a ética fiscal, o dispêndio deixa de ter relação com o sacrifício dos impostos e o poder central passa a ser visto como um ser paternalista e benevolente"⁽¹⁾.

A debilidade política do governo federal e a ausência de tentativas de seus representantes de influir nas negociações em que se definiram os dispositivos tributários são elementos importantes para explicar a armação regionalista ocorrida na Constituinte, já que a condição para seu êxito foi ter a União como perdedora. A entrada da esfera federal nas negociações, defendendo os interesses da União, além de tardia foi pouco frutífera, pois só ocorreu quando os acordos já estavam selados e o texto praticamente definido. Ademais, como foi visto, a sustentação política do governo central dependia do apoio das lideranças regionais, o que inviabilizou a possibilidade da União

(1) COELHO, Isaias - "Reforma tributária na Constituinte", in BASTOS, Vânia Lomônaco e COSTA, Tânia Moreira da - "Constituinte: Temas em Análise". Cadernos CEAC/UNB, ano 1, nº 1, p. 53.

reverter suas perdas. Enfim, dada a fraqueza do governo central, configurou-se um embate que se resolveu a favor dos Estados, especialmente os do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Vistos comparativamente, os percursos dos dois dispositivos foram totalmente diversos. No caso do artigo que disciplinou a representação, seu teor foi alterado em favor dos Estados mais populosos ao ingressar na instância decisória da Comissão de Sistematização, voltando ao conteúdo inicial no último Substitutivo do Relator, em virtude de pressões externas àquela Comissão - a articulação conservadora do Centrão - para sofrer nova modificação na fase do plenário, em uma votação marcada por confrontos regionais.

Já o desenho tributário foi definido basicamente nas duas primeiras instâncias decisórias, da Sub-Comissão e da Comissão Temática, quando se processaram os acordos entre as regiões, sendo aprovado em uma votação meramente formal, na fase de plenário. E a entrada em cena do Centrão não produziu mudanças de envergadura em seu conteúdo.

Em ambos os dispositivos analisados contata-se que a articulação regional levou à suplantação das fronteiras partidárias, embora o componente ideológico, em se tratando dos constituintes posicionados à esquerda, tenha jogado um papel diferenciado em cada um deles: na representação, como se viu, atuou contrariamente aos interesses regionalistas, enquanto que, na questão da distribuição dos recursos tributários, diferentemente, funcionou como reforço às posturas regionalistas

- tanto conservadores como progressistas escorando-se na justificativa de redução das desigualdades regionais.

Assim, a prevalência da dinâmica imprimida pelo regionalismo aos trabalhos constitucionais, favorecida pela forma de representação vigente, que conferia um recurso extra de poder às bancadas dos Estados sobre-representados, resultou em mais recursos financeiros para as esferas sub-nacionais mas não em significativo aumento da autonomia federativa. Além disso, essa dinâmica fez com que ficassem relegados a plano secundário o fortalecimento do poder tributário e a preocupação com a iniquidade e regressividade do sistema. Isto é, não foi reconhecida a imperiosidade de um aumento significativo da arrecadação, em simultâneo à maior equidade no tratamento da incidência tributária. A questão da justiça fiscal é crucial num país com a brutal concentração da renda como é o caso brasileiro: apenas o imposto de renda com alíquotas progressivas é insuficiente para promovê-la. É necessário um imposto sobre o patrimônio, sobre a riqueza, para assegurar melhor justiça na imputação tributária e tornar o Estado menos sujeito ao peso dos impostos pró-cíclicos.

Ao ser restringida a descentralização financeira à distribuição generosa de recursos em favor das instâncias sub-nacionais, em detrimento do Estado central e do fortalecimento da autonomia tributária, foram conseqüentemente acarretadas perdas substanciais à União, sem que em paralelo a Constituinte promovesse uma correspondente descentralização de encargos. Com isso, foi afetada a capacidade financeira do Estado

nacional, o que poderá contribuir para agravar sua crise fiscal, com fortes implicações para a organização federativa, pois, diante de um Estado em crise e esgotado financeiramente, as relações inter-governamentais tendem ao conflito, inviabilizando um federalismo de cunho cooperativo.

O fortalecimento da autonomia é fundamental, tanto para a organização federativa como para a existência de maior justiça fiscal. A autonomia "é um dos pressupostos básicos para a efetivação de um verdadeiro federalismo fiscal. Por isso a sua noção extrapola os limites da distribuição institucional e regional da renda. (...) um projeto de reforma tributária pode contemplar adequadamente uma divisão equalizadora dos recursos tributários entre os diferentes níveis de governo, porém, se a autonomia não receber igual tratamento, ou seja, caso os diferentes níveis de governo não tenham o mesmo grau de liberdade no campo tributário - é certo que a justiça fiscal, vista pelo ângulo da distribuição dos recursos, poderá ser eliminada em pouco tempo." (2)

Dessa forma, a montagem de um sistema tributário com excessiva ênfase nas transferências guarda fortes incompatibilidades com o federalismo, à medida que subordina as esferas sub-nacionais de poder, compromete as finanças do Estado central, o exercício da justiça fiscal e permite uma boa margem de manipulação política, mesmo que as transferências contem com regras previstas em lei. Pode-se até afirmar que, neste aspecto,

(2) TEIXEIRA, Natermes G. (coord.) et alii. in "A Reforma Tributária nos Trabalhos Constitucionais: do quadro atual ao projeto da Sistematização". Campinas, Unicamp/Fecamp, Relatório de Pesquisa, dez/1987, p.106.

a nova Constituição reeditou a mesma lógica da reforma tributária de 1966, embora pelas mãos de atores distintos.

Em suma, o fortalecimento do federalismo não se encerra apenas na regulamentação constitucional das transferências e partilhas dos recursos centralizados nas mãos da União. Requer sobretudo uma reestruturação do sistema tributário que possa garantir fontes claras de suprimento para o Estado central desempenhar seu papel regulador da atividade econômica, promotor do desenvolvimento e das políticas sociais, e que, de outro lado, possa conceder também aos Estados e Municípios a competência para tributar e gerar receitas próprias e delas fazer uso livremente. Ou seja, é necessário um instrumental tributário eficiente, passível de ser manejado com flexibilidade, que não deixe o Estado inerte diante dos efeitos dos ciclos econômicos. Além disso, Estado fraco economicamente não significa Estado mais democrático.

BIBLIOGRAFIA

- AFFONSO, Rui de Britto A. "Federalismo Tributário e Crise Econômica - Brasil: 1975-1985". Campinas, IE-Unicamp, Dissertação de Mestrado, 1988.
- AFONSO, José Roberto R. "Despesas Federais com Transferências Intergovernamentais: Uma Revisão de Conceitos, Estatísticas e Diagnósticos". Brasília, INPES/IPEA, Relatório Interno nº 12, maio de 1989.
- _____. "Notas sobre o trabalho 'As Finanças Públicas na Nova Constituição' de Fabrício Augusto de Oliveira". Rio de Janeiro, 1991, datil.
- ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. "Atas das Comissões". Brasília, ANC, Ano I, suplemento ao nº 81, 1987.
- _____. "Emendas oferecidas ao Substitutivo do Relator - Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças". Brasília, ANC, 1987.
- _____. "Emendas oferecidas à Sub-Comissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas". Brasília, ANC, 1987.

- _____ . "Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição". Brasília, ANC, 1987.
- _____ . "Índice por Artigo das Emendas Oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição". Brasília, ANC, 1987.
- _____ . "Índice por Artigo das Emendas Oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator". Brasília, ANC, 1987.
- _____ . "Justificativa do Relator no Anteprojeto da Sub-Comissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas". Brasília, ANC, 1987.
- _____ . "Parecer do Relator da Sub-Comissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas". Brasília, ANC, 1987.
- _____ . "Parecer do Relator no Anteprojeto da Sub-Comissão dos Estados". Brasília, ANC, 1987.
- BENEVIDES, Maria Victória e COMPARATO, Fábio Konder. "A Constituinte e os Impasses da Nova República". In SANDRONI, Paulo, "Constituinte, Economia e Política da Nova República". São Paulo, Ed. Cortez/EDUC, 1986, pp. 83-104.
- BIERREMBACH, Flávio. "Quem tem Medo da Constituinte". Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1986.

- BOBBIO, Norberto. "Estado, Governo, Sociedade". Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1987.
- _____ . "O Futuro da Democracia". Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1986.
- _____, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. "Dicionário de Política". Brasília, Ed. UNB, 1986.
- BROWN, George D. - "Le Nouveau Fédéralisme: La Question de la Décentralisation aux Etats-Unis". In: *Revue Internationale de Droit Comparé*, nº 3, juillet-septembre/1983, pp. 497-508.
- BRUNHOFF, Suzanne de. "L'Heure du Marché - Critique du Libéralisme". Paris, PUF, 1986.
- CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. "A Nova República Brasileira: Sob a Espada de Dâmocles". In: STEPAN, Alfred (org.). "Democratizando o Brasil". Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1988.
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel. "Capitalismo Tardio". São Paulo, Ed. Brasiliense, 1982.
- CASTRO, Iná Elias de. "Política e Território: Evidências da Prática Regionalista no Brasil". In: *Revista Dados*, vol. 32, nº 3, 1989, p. 392.
- COELHO, Isaías. "Reforma tributária na Constituinte". In: BASTOS, Vânia Lomônaco e COSTA, Tânia Moreira da, "Constituinte: Temas em Análise". Cadernos CEAC/UNB, ano 1, nº 1, pp. 45-54.

- COELHO, J. Gilberto Lucas. "O Processo Constituinte". In: Guran, M.(org). "O Processo Constituinte 1987-1988". Brasília, Agil, 1988.
- DAIN, Sulamis. "Crise Fiscal e Dilema Distributivo". Rio de Janeiro, UFRJ, Tese de Prof. Titular, 1988, mimeo.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. "O Estado Federal". SP, Ed. Atica, 1986.
- DINIZ, Eli. "Crise Política, Eleições e Dinâmica Partidária no Brasil: um Balanço Histórico". In Revista Dados, vol. 32, nº 3, 1989.
- DREIFFUSS, R. "O Jogo da Direita". Rio de Janeiro, Ed. Vozes, 1989.
- FAORO, Raymundo. "Os Donos do Poder". Porto Alegre, Ed. Globo, 1984.
- _____ et alii. "Constituição e Constituinte". São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, Cadernos Apamagis nº 6, 1987.
- FIORI, José Luís. "Instabilidade e Crise do Estado na Industrialização Brasileira". Rio de Janeiro, UFRJ, Tese de Prof. Titular, 1988, mimeo.
- FLEISHER, D. "Perfil Sócio-Econômico e Político da Constituinte". In: GURAN, M. (coord.). "O Processo Constituinte 1987-1988". Brasília, Agil, 1988.

- GRAO, Eros R. "Contribuição para a Interpretação e a Crítica da Ordem Econômica na Constituição de 1988". São Paulo, 1990.
- JORNAL DO BRASIL, ed. de 12.11.1987.
- JORNAL DO BRASIL, ed. de 20.06.1988.
- Jornal FOLHA DE SÃO PAULO, Caderno "Os Eleitos" (pesquisa dirigida por MENDES, Antonio Manoel Teixeira), ed. de 19.01.1987.
- Jornal O ESTADO DE SÃO PAULO, ed. de 24.01.1988.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. "O Quadro Partidário na Constituinte". In: LAMOUNIER, B.(org.). "De Geisel a Collor: O Balanço da Transição". São Paulo, IDESP, 1990.
- _____ . "Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil". São Paulo, Ed. Símbolo, 1980.
- LAMPE, Giselle A. "Federalismo e Federação Brasileira". In: *Revista da Fundação Seade*, vol. 2, nº 1, jan/abr/86.
- LAMOUNIER, Bolívar. "Depois da Transição: Democracia e Eleições no Governo Collor". São Paulo, Edições Loyola, 1991.
- LOBO, Thereza. "Federalismo em Questão: Avanços e Recuos". In *Revista Brasileira de Estudos Políticos* (55), julho 1982, pp. 163-196.

- LEVI, Lucio. "Federalismo". In: BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. e PASQUINO, G., "Dicionário de Política". Brasília, Ed. UNB, 1986.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. "O Sistema Federativo e a Organização Tributária". In *Revista de Finanças Públicas* (366), Abr-Mai-Jun/1986.
- MARTINS, Luciano. "Ação Política e Governabilidade na Transição Brasileira". In: MOISES, J. A. e GUILHON ALBUQUERQUE, J. A., "Dilemas da Consolidação da Democracia". São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1989.
- _____. "Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64". Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1985.
- McCONNELL, Grant - "Private Power and American Democracy". USA, Vintage Books Ed., 1970.
- MICHILES, Carlos. "Democracia e Participação Popular: As Emendas Populares na Constituinte de 1987/88". Brasília, UNB, Dissertação de Mestrado, 1989, mimeo.
- MICHILES, Carlos et alii. "Cidadão Constituinte: A Saga das Emendas Populares". Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1989.
- MOISES, José Alvaro. "Dilemas da consolidação democrática no Brasil". In: MOISES, J. A. e GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. "Dilemas da Consolidação da Democracia". São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1989.

- NOGUEIRA, Marco Aurélio. "Reforma Administrativa ou Reforma do Estado?". In: Revista *Perspectivas* (12/13). São Paulo, 1989/1990.
- O'CONNOR, James. "USA: A Crise do Estado Capitalista". Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1977.
- O'DONNELL, G. "Transições, Continuidades e Alguns Paradoxos". In: REIS e O'DONNELL. "A Democracia no Brasil, Dilemas e Perspectivas". São Paulo, Ed. Vértice, 1988.
- OLIVEIRA, Fabrício A. de. "A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil". São Paulo, Ed. Brasil Debates, 1981.
- _____ . "As Finanças Públicas na Nova Constituição". Belo Horizonte, 1990, mimeo.
- PAULA, Tomas B. de. "Estrutura e Avaliação das Contas Fiscais". In: "Financiamento da Economia e Sistema Financeiro no Brasil". São Paulo, IESP/FUNDAP, 1987.
- QUIRINO, Célia Galvão e MONTES, Maria Lúcia. "Constituições". São Paulo, Ed. Atica, 1986.
- Revista *ISTO E-SENHOR*, ed. de 07.09.1988.
- Revista *SENHOR*, ed. de 30.05.1988.
- Revista *VEJA*, ed. de 04.02.1987.
- Revista *VEJA*, ed. de 11.11.1987.

- REZENDE, Fernando (coord.). "Proposta de Reforma do Sistema Tributário Brasileiro". Brasília, IPEA, Textos para Discussão Interna nº 104, Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 1, março de 1987.

- _____; AFONSO, José Roberto R.; VILLELA, Renato e VARSANO, Ricardo, "A questão fiscal". In "Perspectivas da economia brasileira". Brasília, IPEA/INPES, 1989, pp. 553-554.

- RODRIGUES, Leôncio M. "Quem é Quem na Constituinte - Uma Análise Sócio-Política dos Partidos e Deputados". São Paulo, Ed. OESP-Maltese, 1987.

- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. "Crise e Castigo: Partidos e Gerais na Política Brasileira". São Paulo, Ed. Vértice/Rio de Janeiro, IUPERJ, 1987.

- SELCHER, Wayne A. "O Futuro do Federalismo na Nova República". In: *Revista de Administração Pública*, 24(1). Rio de Janeiro, nov/89-jan/90.

- SERRA, José e AFONSO, José Roberto R. "As Finanças Públicas Municipais: Trajetórias e Mitos". Campinas, IE-UNICAMP, Textos para Discussão nº 3, outubro de 1991, mimeo.

- SHARPE, L. J. "The Growth and Descentralisation of the Modern Democratic State". In Goldsmith, M. e Newton, K. "Centralisation and Descentralisation: Changing patterns of intergovernmental relations in advanced western societies", European Journal of Political Research 16, 1988, pp.365-380.
- SILVA, Hélio. "As Constituições do Brasil". Rio de Janeiro, Ed. Globo, 1987.
- SOLA, Lourdes. "Choque Heterodoxo e Transição Democrática sem Ruptura: Uma Abordagem Transdisciplinar". In: SOLA, L. (org.). "O Estado da Transição - Política e Economia na Nova República". São Paulo, Ed. Vértice, 1988.
- SOUZA, Edgard Bastos de. "O Município na Constituição de 1988". Brasília, IPEA/IPLAN, 1989.
- STEPAN, Alfred. "As Prerrogativas Militares nos Regimes Pós-Autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha". In: STEPAN, A. (org.). "Democratizando o Brasil". Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1988.
- TEIXEIRA, Natermes G. (coord.) et alii. "A Reforma Tributária nos Trabalhos Constitucionais: do Quadro Atual ao Projeto da Sistematização". Campinas, Unicamp/Fecamp, Relatório de Pesquisa, dez/1987, mimeo.