

FEDERALISMO, GOVERNABILIDADE E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Ana Lúcia Aguiar Melo

Doutora em Ciência Política/UFRGS
e Administradora/ UFSM

RESUMO

O problema central do estudo foi identificar como se processam as decisões federativas no Brasil em relação à intervenção legislativa no trato da questão orçamentária. O artigo traz um recorte teórico embasado nos princípios do federalismo brasileiro instituído após a Constituição de 1988 e uma análise comparativa dos arranjos institucionais (partidos e comissões) que foram construídos para a manutenção da governabilidade do Executivo nacional e assim amortecer o conflito das questões regionais interpostas pelo Legislativo. Palavras-chave: Federalismo. Gestão Orçamentária. Representação Política. Relações Executivo-Legislativo.

ABSTRACT

The central problem of the study was to identify as if they process the federative decisions in Brazil in relation to the legislative intervention in the treatment of the budgetary question. The article brings a based theoretical clipping in the principles of the Brazilian federalism instituted the Constitution of 1988 after and a comparative analysis of the institutional arrangements (partys and commissions) that they had been constructed for the maintenance of the governability of the national Executive and thus to cushion the conflict of the regional questions interposed by the Legislative one.

Key Words: Federalism. Budgetary Gestion. Political representation. relations Legislative- Executive

Introdução

Inspirados na idéia de combate à centralização imposta pelo regime autoritário, os parlamentares constituintes de 1987/88 aprovaram uma Constituição que delega fortes poderes fiscais às unidades subnacionais, sobretudo aos municípios. Ao mesmo tempo, o Legislativo retomou a prerrogativa de participar do processo decisório do gasto público, agora em um novo formato, ampliando sua ação junto ao planejamento estratégico do governo federal, ou seja, emendando importantes instrumentos de planejamento governamental, os quais no período de regime militar estavam restritos à iniciativa do Executivo.

Em outras palavras, a retomada da participação do Legislativo na definição de parte do gasto público é substancialmente distinta da participação

ocorrida no período anterior, quando a Constituição de 1946 concedia a prerrogativa da participação, inclusive com a possibilidade de redefinição nas prioridades e sem a responsabilidade de apontar as fontes de financiamento (receitas) para o gasto proposto (ROCHA, 1997, p. 6-8). Entretanto, se houve o estancamento das irresponsabilidades concentradas no Legislativo pela impossibilidade de produzir despesas novas, como ocorreu em 1946-1964, houve um ganho substancial com a antecipação de sua ação à fase do planejamento do gasto público.

Resolvido o impasse com os municípios, assegurado a estes autonomia administrativa e fiscal, os parlamentares brasileiros trataram de assegurar sua própria participação na distribuição dos recursos orçamentários federais, prevalecendo o formato paroquial e clientelista, caracterizado pelo encaminhamento de emendas individuais à Lei Orçamentária Anual (LOA). Impor-se-ia, desta forma, um campo minado de disputa e de conflito entre o Executivo e o Legislativo para assegurar a melhor distribuição da receita disponível a ambos os poderes.

Porém, através de processos de acomodação de interesses regionais e de compensações das desigualdades políticas, o Executivo tem conseguido reduzir em muito os conflitos, inclusive com o apoio direto do Legislativo. Essa interação vem ocorrendo porque decisões importantes tomadas na Comissão Mista de Orçamento (CMO) em 1995, logo após o final da CPI dos “Anões do Orçamento¹”, possibilitaram manter como prioritárias a liberação de recursos orçamentários para as demandas coletivas, através das emendas de bancada (estados) e emendas de Comissões Permanentes das duas Casas congressuais.

No entanto, como é da lógica congressual que no interior de cada bancada haja interesses a serem preservados e benefícios a serem concedidos, percebe-se, pela análise empreendida, que o consenso tem prevalecido em nome do suposto interesse geral, traduzindo-se na alocação de recursos federais para investimento nas cinco regiões e nos estados e municípios dos parlamentares.

Não obstante, as restrições para a efetiva participação legislativa no gasto público são relevantes, agravadas pela decisão dos parlamentares em se auto-imporem uma nova restrição ao eleger as emendas coletivas como a prioridade para a liberação dos recursos orçamentários. No entanto, essa decisão determinou o limite à ação individual no Legislativo e indica que este ainda tem de compor uma estratégia cooperativa para que suas preferências orçamentárias venham a ser atendidas pelo Executivo.

¹ CPI que apontou irregularidade na distribuição dos recursos federais pelos membros da CMO.

Mas a atenção especial ao município dedicada pelos parlamentares com relação às emendas parlamentares reforça a idéia de poder local, da busca da autonomia financeira para os primeiros e de ganhos em capital eleitoral para os últimos. Porém, o município, como ente federativo, significa não só uma novidade nos sistemas políticos democráticos contemporâneos, mas também um importante mecanismo de accountability próximo do cidadão. Um efeito da política de descentralização é a onda de emancipações ocorrida na década de 90 e que exacerbou as desigualdades intra-regionais. Com um incremento de 35% entre 1998 e 2000 no número de municípios brasileiros, inclusive com um acréscimo de 53% no número de municípios com menos de cinco mil habitantes nesse mesmo período (TOMIO, 2002, p.64), essas emancipações se deram no momento em que o novo arranjo institucional e a descentralização facilitaram às assembleias estaduais a criação de novos municípios.

Não obstante, anualmente o Legislativo federal tem disponibilizado recursos em emendas coletivas do Orçamento², que socorrem governadores e prefeitos. Uma das áreas se refere a recursos para o saneamento básico dos municípios com até 75 mil habitantes³, o que seria em torno de 90% dos municípios brasileiros.

O presente estudo do federalismo brasileiro tem como objetivo contextualizar sua instituição e relação com a representação política nacional, mais precisamente com os efeitos sobre o sistema político brasileiro na relação entre a representação legislativa e a busca do equilíbrio federativo nesse arranjo onde as políticas públicas produzidas em parceria com o Executivo em matéria orçamentária é capaz de assegurar ao Legislativo o lugar de legislador que interfere na governança e influi, através de seu poder de representação, nas políticas destinadas à superação dos graves desequilíbrios regionais existentes no país.

Este paper segue duas abordagens. A primeira é a abordagem teórica do tema do federalismo brasileiro a partir da Constituição de 1988, observando que o formato constitucional preserva e acentua o governo republicano federal conjugado ao mecanismo de freios e contrapesos, embora se mantenha um Executivo com fortes poderes legislativos, apesar do sistema bicameral de representação política. A segunda abordagem refere-se à abordagem comparativa baseada na investigação dos efeitos do federalismo representativo na diminuição dos desequilíbrios regionais através da política orçamentária.

² O Orçamento da União é anual e contém a execução do planejamento governamental (Executivo) realizado através do Plano Plurianual (PPA), que cobre 4 anos de gestão. A Lei de Diretrizes Orçamentária programa as metas do PPA para um exercício (um ano) e é expresso na Lei Orçamentária Anual (LOA) através do orçamento fiscal (poderes da União), orçamento de investimento das empresas estatais e orçamento da seguridade social, inclusive emendas ao orçamento realizadas pelo Legislativo. (BEZERRA, 1999, p. 59-60).

³ Proposta do PPA 2000-2003.

Ressalte-se que a normatividade do modelo institucional baseado no federalismo não será questionada. Pretende-se tão somente analisar como o federalismo vem se constituindo no Brasil.

Federalismo e democracia

A definição de federalismo está atrelada ao sinônimo de divisão de poder, ou seja, a divisão de poder entre governos centrais e não-centrais ou, como argumenta Lijphart (2003, p.213), a consequência mais exata dessa divisão, federalismo e descentralização o que sintonizaria com um sistema democrático, consociativo.

Lijphart, ao argumentar pelo melhor desempenho da democracia consociativa comenta que esta representa com maior eficiência os interesses de minorias e de grupos de maneira mais inclusiva. Por isso, o federalismo surge como forma eficaz de divisão de poder.

O Brasil não faz parte do estudo de Lijphart, mas, se o fizesse, estaria entre os países que adotam a democracia consensual, pois a adesão ao federalismo de equilíbrio e os demais desdobramentos adotados a partir da Constituição de 1988, vem mantendo as bases da governabilidade e da autonomia dos estados subnacionais, o que aponta para a passagem da fase de transição para a de consolidação do sistema democrático.

Primordialmente, o federalismo define-se pela supremacia da Constituição e por um sistema de repartição horizontal e territorial, dos poderes da soberania, com o mecanismo, que lhe é inerente, de freios e contrapesos, ou seja, a distinção dos poderes para gerir o Estado aos moldes da proposta toquevilliana: Executivo, Legislativo e Judiciário.

No entanto, para Dallari (1986), o Estado Federal é uma criação contemporânea e norte-americana, datada do final século XVIII. É o Estado soberano que resulta ou da associação com fins contratuais de Estados soberanos que existiam anteriormente a esse pacto, que abrem mão de sua soberania originária em benefício da centralização do poder na União, retendo apenas a sua autonomia, como no caso clássico dos Estados Unidos, ou da descentralização política de um Estado unitário pré-existente, que retém a soberania no Estado nacional, e partilha-se em Estados membros que adquirem assim o direito à constituição própria e ao auto-governo. De qualquer uma das formas, está caracterizada a reunião de forças centrífugas para atingir objetivos comuns. Inicialmente, no caso brasileiro, a instituição do Estado federal se deu para a manutenção da unidade nacional.⁴

⁴ Stepan (1999) analisa vários sistemas políticos nacionais levando em conta o argumento normativo do “federalismo para unir” e do “federalismo para manter a união”.

Porém, ponto que evidencia a complexidade do sistema federativo é o paradoxo em que se constitui o Estado Federal em relação à soberania. A soberania não seria mais da União e, também não estaria nos estados membros, mas se resumiria na unidade da Nação, envolvendo um corpo político e administrativo federado, de pleno domínio territorial. Portanto, a soberania constitui-se sobre a supremacia de uma Constituição federal, inclusive reconhecida pelas outras Nações.

Logo, a questão da legitimidade do Estado Federal funda-se na adoção de uma Constituição federativa que ordena, define competências dos estados membros e da União. O Estado federal legitima-se por ter uma constituição rígida ou inflexível, isto é, uma Constituição escrita que só pode ser modificada *ou por* nova Constituinte, que se segue a uma mudança revolucionária da ordem política ou pelo Legislativo ordinário, pelo processo de reparação/alteração de parte dos artigos do texto constitucional. Dispositivo este denominado de emenda. Na verdade, é uma modificação específica que se faz por método mais exigente do que o da simples maioria e com o consentimento da União, pela Câmara dos Deputados, e dos Estados, pelo Senado.

De acordo com Tavares e Rojo (1998, p. 229), o federalismo implica ainda: (a) distribuição das funções inerentes à soberania entre corpos governamentais independentes, o que significa, além da separação vertical (o que compete à União e aos estados), repartição horizontal (competências específicas dos e entre os estados), em competências e em jurisdições, do poder soberano; (b) denominação de uma instância superior que é a Constituição Federal; e (c) constituição de um árbitro, o Judiciário, para solver as divergências que porventura surjam, entre os estados e a União, acerca da Constituição.

No plano político-partidário, a Constituição deve estabelecer a competência – se da União ou dos estados federados – com relação à centralização ou descentralização do sistema partidário, do sistema eleitoral e a definição por um governo republicano e em que moldes. A República federativa pressupõe autonomia e descentralização e governo representativo da sociedade.

No Brasil, uma emenda constitucional exige a aprovação de 3/5 dos membros de cada uma das casas do Legislativo bicameral, em duas votações consecutivas⁵. O Legislativo bicameral é obra da engenharia constitucional do século XIX e tem concorrido para manter a fórmula montesquiana de pesos e contrapesos, mesmo no sistema presidencialista.

⁵ É a aprovação de maioria qualificada (67% dos membros em cada Casa) do parlamento bicameral. Decisão aprovada pela Constituição da República Federativa do Brasil em 1988.

A trajetória do federalismo brasileiro: a história a evidenciar a importância da matriz federativa

A constituição do federalismo no Brasil (1891) corresponde à adoção da República e à extinção da monarquia constitucionalista. Tal condição perdura a pouco mais de um século a despeito de sucessivas interrupções – principalmente no que tange à evolução do federalismo – resultantes de dois períodos ditatoriais e autoritários.

O federalismo estadunidense foi o modelo adotado para a configuração do federalismo republicano no Brasil. O estatuto presente durante o Brasil Império foi a unidade nacional, diferente do caso americano, onde as ex-colônias inglesas eram autônomas e a opção em se unirem (concentração) no estado federal foi visando o desenvolvimento de um pacto cooperativo. No caso americano, o Legislativo federal teve poderes centrais para a concretização desse pacto⁶. O princípio adotado no Brasil parte da premissa de que a fragmentação ocorreria com o fim do Império, portanto, a descentralização para “manter a unidade nacional” foi uma decisão institucional.

Comparativamente, a constituição do pacto⁷ federativo brasileiro difere bastante do que houve com as ex-colônias inglesas da América, que optaram por um contrato caracterizado pelo movimento de centralização e concentração, vinculando-as a um governo central, sob a égide da Constituição. Já o Brasil surge como ex-colônia portuguesa pela independência daquela metrópole. A construção do Estado nacional se consolida na continuidade da monarquia, agora constitucional, que então mantinha poder político absoluto sobre todas as províncias. No passo seguinte, a proclamação da República, ocorre aqui o movimento inverso ao americano: a desconcentração e descentralização do poder do Estado, ou seja, partilha-se o Estado, retendo em um governo central a soberania nacional, mas continua o isolamento dos

⁶ Pacto que resultou na Constituição de 1787. Hamilton, Madison, Jay e Jefferson publicaram vários artigos reunidos em uma publicação denominada *O Federalista*. Segundo Jay: “Refletiu-se que no Congresso havia muitos homens sisudos e experimentados; que estes homens, reunidos de diferentes partes do país, tinham trazido e se haviam comunicado grande quantidade de úteis esclarecimentos, que deviam ter aperfeiçoado ou retificado as suas idéias, durante o tempo passado na discussão dos verdadeiros interesses do país, que todos se achavam individualmente interessados na prosperidade e liberdade públicas. E que em cada um deles a inclinação se uniria ao dever para lhe não inspirar outras medidas, cuja prudência e utilidade lhe não houvessem sido demonstradas depois de madura deliberação”. (JEFFERSON, 1979, p. 92).

⁷ Inclusive, há autores como João Camilo de Oliveira Torres (1961) afirma em “*A Formação do Federalismo no Brasil*, que aqui não houve um pacto no sentido contratual realizado pelos norte-americanos e sim apenas a institucionalização de um sistema federativo, o que supõe um acordo unilateral. Segundo o autor, a notícia da mudança da constituição jurídica do Estado brasileiro chegou até as províncias por telegrama.

estados da União, caracterizando-se essa fase como de *federalismo isolacionista* ou *federalismo preventivo*.

Há alguma discordância na literatura sobre a manutenção do federalismo em períodos discricionários (SOARES 1998; CAMARGO, 2001) – pois, nesse caso, há ruptura no processo político e democrático, com perdas significativas para o sistema político democrático efetivo – mas o que demonstra a singularidade do que ainda se denominou federalismo nos dois momentos ditatoriais é que, ironicamente, em ambos houve o aumento significativo nos níveis de aquisição de direitos civis e sociais, como forma de cooptação do regime discricionário. Por isso, a denominação de *federalismo de fachada* para as duas fases de regime discricionário no Brasil.

A redemocratização no Brasil veio através das Constituições de 1946 e de 1988, essa última denominada “cidadã”. Estas trouxeram ao país, em épocas distintas e de conjuntura diversa, a democratização possível para uma nação de extensão territorial imensa e com desigualdades estruturais significativas.

Basicamente, o federalismo brasileiro atual comporta a definição de *federalismo cooperativo*, agora com denominação próxima de sua real condição, ou seja, de *federalismo de equilíbrio*⁸, ainda que apresente algumas particularidades.

No Brasil, o federalismo está estruturado da seguinte forma:

- a) combina um Estado federal soberano não centralizado, territorialmente dividido em estados subnacionais, com autonomia política e administrativa no âmbito de sua circunscrição. Esta característica evidencia que a Constituição federal é soberana, embora seja complementada pelo que ditam as constituições estaduais. Essencialmente, este formato corrobora a definição de um Estado democrático;
- b) o Estado Federal está conformado por uma estrutura de governo que comporta a definição de *federalismo cooperativo*. Este apresenta ainda, no entanto, problemas residuais. Os problemas residuais encontram-se na indefinição de algumas competências concorrentes - cerca de trinta atualmente -, segundo as quais os municípios, os estados e a União teriam de rever encargos e responsabilidades. Algumas competências governamentais são distintas (exclusivas) e outras concorrentes, tanto para a União, para os estados subnacionais e para o município. Essas competências são legítimas (autoridade) de pleno direito. O Estado conforma sua estrutura com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Em cada estado subnacional há algum tipo de representação dos poderes federais;

⁸ Raul Horta vem revisando o tema federalismo brasileiro desde a década de 70, em sua obra “Tendências do Federalismo Brasileiro”, acompanhando sua trajetória e sua tendência à evolução e involução. Em 1982, “Reconstrução do Federalismo Brasileiro” e “A Posição do Município no Direito Constitucional Federal Brasileiro”, em 1998 “Tendências Atuais do Federalismo”.

c) no campo político, a competição atinge todos os níveis da divisão territorial. As eleições obedecem ao processo de escrutínio de âmbito nacional (Presidência da República, Senado e Câmara dos Deputados), regional (no que tange à eleição de Governos subnacionais e Assembléias Legislativas) e municipal (para Prefeitos e Vereadores);

d) o sistema político concentra o sistema representativo, partidário e eleitoral no âmbito nacional, com eleições pelo *sistema de ballottage*⁹ para o Executivo em todos os níveis. Acrescenta-se ainda a reeleição dos executivos aprovada por emenda constitucional em 1997 (EC 16). Há, assim, um regime democrático com sistema presidencialista de governo¹⁰ e com representação nacional bicameral;

e) as eleições, a partir de 1989, passam efetivamente a ser livres, periódicas e competitivas, conforme a democracia representativa procedimental defendida por Schumpeter em *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. No entanto, o sistema proporcional de representação política produz um viés significativo na dita representação proporcional, através de dispositivo constitucional (Art. 45, parágrafo 1º da CF)¹¹, o que distorce o real alcance da democracia representativa. A não-proporcionalidade impõe limites à representação do eleitor, dos estados subnacionais e dos partidos políticos na Câmara dos Deputados.

Constituição de 1988 e Sistema Bicameral

Pode-se observar com certa segurança que o constitucionalismo preponderou sobre a democracia brasileira. Segundo Bobbio (1987), a democracia em um estado nacional seria impossível sem a prevalência da lei. Também foi esse o pensamento recorrente entre os intelectuais e políticos brasileiros da primeira República. Mas o constitucionalismo brasileiro sempre esteve pautado por influências que apontam para o viés positivista, razão do desenvolvimento de um sistema político federativo autoritário em todo o período republicano, ainda contaminado pelo populismo, em vez de democrático em sua essência.

A adoção do constitucionalismo no Brasil produziu um viés originário na defesa da propriedade e não do *demos*, com reflexos claros no desenvolvimento político em todas as fases que a República brasileira adotou. Numa definição restrita do *demos*, segundo Lessa (1999, p.27), ao retratar os primeiros anos da República, enfatiza que este “representa a diminuta parcela da população que possui direitos políticos formais, sendo incorporada, portanto, ao processo eleitoral”. Esse mesmo processo eleitoral se dava em nome da propriedade, do voto censitário e das inúmeras fraudes eleitorais.

⁹ Eleições em dois turnos e nos municípios com mais de 200.000 eleitores.

¹⁰ Confirmado o sistema presidencialista de governo por plebiscito realizado em 1993.

¹¹ Art. 45, § 1º. Da C.F. - 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.

Porém, de forma mais abrangente, ilustrada na máxima “para cada cidadão um voto”, Stepan (1999, p. 205-206), argumenta “que o demos assume alguns compromissos para fazer cada um dos cidadãos participar de um núcleo comum de direitos básicos e condições de bem-estar”, independente de sua condição social. O federalismo de equilíbrio deveria estar embasado nessa premissa. Sobretudo as mudanças levadas a cabo com a Constituição de 1988 levariam a esse objetivo. Razão porque foi chamada de “constituição cidadã”, pois retomaria os ideais da política democrática da Constituição de 1946 e avançaria na proteção social ao cidadão.

A Constituição de 1988, no entanto, representa as idéias da democracia e do federalismo, se não cooperativo, ao menos de equilíbrio, contidas nas Constituições de 1934 e de 1946. A descentralização que atinge os três níveis de governo vem adicionar-se à idéia de *governance* e de *accountability*. *Governance* no sentido de que o Estado transfere responsabilidades, amplia o universo de atores decisórios, comungando com a dimensão participativa da sociedade (DINIZ, 1996). *Accountability* como mecanismo de controle e criação de *checks and balances* entre os diferentes poderes, o que envolveria a diminuição das desigualdades através da promoção de políticas públicas cada vez mais próximas de todos os cidadãos.

Com a aprovação da Constituição de 1988, maiores responsabilidades fiscais foram compartilhadas entre os três níveis de governo. O Congresso Nacional se reabilita – mas não mais como em 1946 – a participar das decisões com relação ao gasto público. Estas mudanças, passados mais de quinze anos da Constituição, ainda estão em curso, principalmente em relação às competências concorrentes entre os níveis governamentais, as quais ainda sofrem com a descontinuidade na prestação das políticas públicas, dado os encargos atingirem cifras vultosas e, no mais das vezes, o município e os estados não estarem aptos a arcar com estes. O aumento da dívida pública também é um fato que acaba por obstaculizar a implementação de novas e urgentes políticas públicas em favor do cidadão.

Mas, do ponto de vista político, a República retoma o federalismo calcado na democracia representativa. As eleições majoritárias ocorrem nos três níveis de governo e para o Senado. Ao mesmo tempo, pode-se falar em competição política em função da organização partidária que se define pluripartidariamente desde o início da década de 80. Enquanto isso a legislação eleitoral e a estrutura partidária têm notável mobilidade, o que representa alguns avanços e recuos desde 1979.

De um modo geral, o sistema representativo de governo presidencialista brasileiro obedece aos requisitos de um Estado federal, e, é o resultado da interação de elementos distintos, quais sejam: (a) a representação política

pela opção da representação partidária¹²; (b) a adoção de um parlamento bicameral.

O sistema representativo que viabiliza a eleição do parlamento bicameral consiste de: (a) processo de alocação das cadeiras legislativas, no caso do Senado, com a distribuição igualitária das cadeiras pelos colégios eleitorais, e, no caso da Câmara dos Deputados, o critério (dito) de **proporcionalidade**, definido pela população de cada colégio eleitoral, com o dispositivo constitucional contido no Art. 45, § 1º da CF/1988; (b) sistema eleitoral - além de ser responsável pela definição e processamento de regras eleitorais para todos os 27 (vinte e sete) colégios eleitorais, computa votos partidários, convertendo-os em cadeiras legislativas nos níveis federal, estaduais e municipais.

De acordo com Lijphart (1989), o *bicameralismo sólido* consolida o sistema federativo porque distingue as casas do Parlamento, enquanto uma câmara representa os cidadãos e a União, com abstração dos Estados, e a outra representa os Estados, com abstração dos cidadãos. A fórmula da representação federalista introduzida por Hamilton e Madison preserva no Senado uma representação diferenciada do mesmo corpo Legislativo, admitindo-se uma representação de igual número de representantes em cada estado, o que acaba por “super-representar” os estados com menor população e eleitorado. Mas, a “super-representação” de estados menores, segundo argumenta Tocqueville (1962, p.96) em *A democracia na América* não colocou em jogo o propósito dos pequenos contra o propósito dos grandes estados, porque:

há uma força de tal forma irresistível na expressão legal das vontades de todo um povo que, vindo a maioria a se exprimir pelo órgão da Câmara dos Representantes, o Senado acha-se bastante frágil na sua presença. A finalidade da Constituição Federal não era destruir a existência dos Estados, mas apenas restringi-la.

Portanto, a manutenção de uma segunda Câmara no sistema representativo brasileiro teria como propósito a representação regional, bastante díspar e desigual social e economicamente.

Segundo Lijphart (1989, p.138-140), incongruência e simetria ou ligeira assimetria caracterizam o bicameralismo sólido, pois:

- (a) cada uma das duas câmaras deve ser eleita por um processo independente, senão diferente; e
- (b) cada uma das duas câmaras deve ter poder aproximadamente igual, com discreta predominância da câmara baixa, que representa a hegemonia da União.

¹² Na história da representação política brasileira, esta sempre se deu pela via partidária, embora, em muitos momentos, prevaleça o favoritismo pessoal.

No caso brasileiro, o que desvirtua o bicameralismo sólido é o fato das duas casas terem poderes revisores, estabelecendo assim a falta de assimetria. A natureza regimental das duas casas concentra algumas disfunções, como a representação nacional estar dividida tanto no Senado como na Câmara dos Deputados, embora o Senado hoje possua algumas atribuições exclusivas, o que lhe garante a representação dos estados (Art. 52, incisos I,II, V a IX da CF).

De acordo com Torres (1961, p.81), a realidade brasileira “adapta” o modelo federativo e bicameral norte-americano, indicando uma linearidade que perpassa a várias constituições, pois a

[...] “câmara dos estados”, Senado, teoricamente, representa os estados, e a câmara dos deputados, a vontade nacional. Ora, como nota Durand muito pertinentemente, os eleitores votam de acordo com os partidos, tanto para deputados como para senadores, resultando daí uma igualdade de composição real entre as duas casas do Congresso, como sabemos. E os deputados, por sua vez, votam em função dos interesses regionais, sendo que, antes de 1930, as bancadas representavam, realmente, os pontos de vista dos governadores, dentro dos melhores estilos federalistas, em comportamentos válidos para senadores e não deputados.

Porém, o quadro retratado acima se alterou sensivelmente com a Constituição de 1988, de forma que garantiu super-poderes ao Senado. O Senado hoje possui algumas atribuições exclusivas, o que lhe garante a representação dos estados, mas também possui o papel Legislativo de casa revisora dos projetos encaminhados e propostos pela Câmara dos Deputados, inclusive com poder de veto. Portanto, sob este aspecto se pode falar em assimetria entre os corpos legislativos, justamente o inverso da teoria do bicameralismo sólido.

Todavia, o bicameralismo brasileiro foi moldado segundo as regras do modelo norte-americano, porém, estruturalmente manteve funções distintas, em que a superposição de funções no Legislativo compromete o processamento das políticas públicas e nacionais. No caso americano, o Executivo tem poderes limitados de iniciativa legislativa nas duas casas congressuais. O Senado norte-americano não atua como uma câmara revisora em muitas matérias legislativas, cabendo apenas à primeira casa a decisão. No Brasil, o Senado atua como câmara revisora em matérias que *ultrapassam a defesa da federação* (BACKES, 1998, pp. 42-43). Ele não se atém a representar somente os estados; e a Câmara dos Deputados têm preterido a representação do cidadão pela defesa de interesses locais, além de ser a casa iniciadora dos projetos do Executivo.

Os princípios da política federativa indicam que as proposições da Câmara federal são nacionais, não cabendo a esta casa efetuar proposições

federativas. As proposições federativas seriam de pleno exercício do Senado. Porém, no Senado brasileiro as iniciativas para mudar o cálculo da representação proporcional não tiveram êxito até o momento. Como observa Elazar (1997, p.162), “la política, especialmente la del Congreso, ha sido el campo principal para la configuración del carácter del federalismo estadounidense”, o que não corresponde à realidade no sistema político brasileiro. Sobretudo porque o Executivo respondia por muitas funções legislativas através de medidas provisórias, situação alterada pela EC 32/2001, e pela existência da superposição das funções legislativas nas duas casas congressuais.

Desde 1982 as eleições proporcionais brasileiras para o Legislativo voltaram a ser efetivamente eleições federativas e livres. Cada estado deveria eleger um número de representantes de acordo com a sua população. Mas, constitucionalmente, o princípio que rege a representação territorial (circunscrições eleitorais) e as regras que firmam as eleições proporcionais obedecem ao regulamento nacional, ou seja, ele é único e serve a todos os vinte e sete colégios eleitorais.

Por outro lado, a literatura recente sobre o federalismo pós-1988 aponta para um federalismo robusto em que o Legislativo legislaria para atender aos interesses regionais e dependeria diretamente da agenda legal do Executivo federal e indiretamente da pressão executiva estadual. (BEZERRA, 1999; ABRUCIO, 1998).

O sistema partidário brasileiro

Conforme retrospectiva realizada por Meneguello (1998)¹³, entre 1889 e 1985, houve a formação de seis sistemas partidários. Até a década de 30, a formação dos partidos e sua estruturação era eminentemente local e regional (estados).

Todavia, ainda segundo esta análise, o atual sistema partidário brasileiro denuncia a fragilidade dos partidos, embora ideologicamente estejam melhores definidos. Sobretudo porque o “circulo virtuoso” encontrado no desenvolvimento do trabalho Legislativo e da capacidade governativa do Executivo revela que a coalizão dos governos brasileiros pós-1985, com forte influência dos partidos na composição ministerial, apontaria para a acomodação de interesses dos partidos parlamentares de estados sub-representados na mudança de

¹³ Meneguello (1998, p. 29), destaca que entre 1889 e 1985 houve a identificação de seis sistemas partidários: (1) de 1889 a 1930, agrupamento de siglas das oligarquias rurais; (2) de 1930 a 1937, siglas pluripartidárias com forte apoio regional; (3) de 1945 a 1965, o sistema caracterizou-se por ser pluripartidário, com ênfase na redemocratização; (4) de 1965 a 1979, sistema bipartidário e regime militar; (5) de 1979 a 1985, sistema pluripartidário no regime militar, indicando a transição; (6) de 1985 em diante, quadro multipartidário e consolidando a redemocratização.

foco da representação legislativa para a administração pública, com a obtenção de cargos ministeriais e de outros escalões na esfera pública. Ficariam então os cargos legislativos aos representantes partidários dos estados sobre-representados, sujeitos ao conservadorismo e com práticas personalistas.

Ainda sobre a fragilidade partidária é preciso observar que ela é melhor compreendida pelo fato de que as mudanças no sistema eleitoral e partidário brasileiro têm sido, ao longo de todo o período republicano, prerrogativa do Estado patrimonial e neo-patrimonial.¹⁴ Ou seja, a institucionalização de um e outro modelo no sistema representativo leva em conta apenas a participação da elite política que está no poder, com ausência total da participação do “povo”. Outra característica é a ruptura com o sistema anterior. Assim, o sistema político brasileiro se caracterizaria por sua fraca institucionalização, aqui entendida como a instabilidade na competição entre os partidos¹⁵ e a baixa identificação partidária (grau de enraizamento dos partidos).¹⁶

No entanto, cabem ressalvas a esse ponto. Os efeitos da baixa institucionalização partidária devem ser atribuídos à ruptura total com o sistema anterior, pois ao surgir um novo sistema partidário, substituindo o antigo, é racional que o processo de enraizamento se rompa. Foi o que ocorreu logo após o retorno à redemocratização e ao fim do bipartidarismo consentido do regime militar. A análise empreendida por Mainwaring (1999), salvo alguns reparos para o período democrático de 1945-64, melhor explicados pela análise de Souza (1990) e Kinzo (1980), demonstra que os efeitos da baixa institucionalização partidária têm fatores exógenos à esfera política (industrialização), bem como fatores que independem da estrutura intra-partidária (coligações, lista aberta). Todavia, a solução depende de reforma política, sem excluir os partidos, mas com foco no sistema de escrutínio, nas coligações, numa proporcionalidade mais efetiva da representação no Congresso Nacional e em mudanças no quociente eleitoral. Estes últimos fatores explicariam com maior propriedade a baixa institucionalização do sistema partidário (NICOLAU, 1996, 1997, 2003; TAVARES, 1998).

Todavia, é preciso seguir outra orientação para confrontar os estudos sobre o sistema partidário brasileiro, pois do ponto de vista da tecitura do

¹⁴Schwartzman (1988) desenvolve a tese do patrimonialismo e da cooptação política para retratar a representação política no Brasil, que seria o resultado da apropriação do público pelos agentes privados (primeiro o Estado representado pela monarquia e, com o fim dessa, quem assume esse papel seriam as oligarquias) fazendo do que é público um uso privatista.

¹⁵ Pode-se inclusive dizer da instabilidade inter e intra-partidária, em função do sistema de lista aberta e do resultado da eleição ser uma incógnita até para o próprio partido, o que causa uma relação de “inimigos” dentro da mesma agremiação.

¹⁶ Lamounier e Meneguello (1986), tratam do problema da institucionalização partidária brasileira pela perspectiva histórica, o que é relevante, pois analisa a formação dos atores sociais e da agenda política vigente em cada período, desde 1945 a 1984. Ver, ainda, Kinzo (1980) e Souza (1990).

governo federal e da governabilidade do país, a literatura tem mostrado que os anos 90 se pautaram pela consolidação do regime presidencialista e do presidencialismo de coalizão. A governabilidade é sustentada, de um lado, pela coalizão partidária majoritária no Congresso Nacional, e, de outro, pela presença dos governos subnacionais na relação entre o Legislativo e o Executivo, conforme apontaram Limongi e Figueiredo (1998) e Abrucio (1998).

Entretanto, esse arcabouço institucional poderia gerar a instabilidade e a paralisia decisória do governo central, devido à concentração de várias forças partidárias no desenvolvendo do presidencialismo de coalizão. Todavia, em virtude da acomodação de interesses partidários e regionais: (forças centrífugas) representadas pelo Legislativo que, mesmo em permanente conflito com o Executivo (que representa as forças centrípetas) para a melhor distribuição dos recursos orçamentários, vem mantendo o conflito amortecido. Importante variável nessa interação tem sido federalismo, o qual se vislumbra de equilíbrio (pela descentralização e pela partilha de poder e de recursos), trazendo, ainda, o respaldo para a manutenção da governabilidade, ainda que este se configure por mecanismos compensatórios como a distribuição de cargos e verbas.

Sobretudo, permanece a fórmula denominada de presidencialismo de coalizão apresentada pelo estudo seminal de Sérgio Abranches ainda nos anos 80.

Ao denominar o sistema político do Brasil como presidencialismo de coalizão, reinaugurado com a Nova República, Abranches remete às bases políticas de coalizão que sustentaram a República de 1946, que segundo seu argumento, também mantiveram resquícios da República Velha, pela “política de governadores” e pela coalizão sustentada pelo vínculo partidário e regional. O eixo partidário e regional também se mantém na formação de governo e no plano parlamentar, este último, com o intuito de “controlar pelo menos a maioria qualificada que lhe permita bloquear ou promover mudanças constitucionais” (ABRANCHES, 1988, p.22).

Abranches é perspicaz ao aludir que o presidencialismo de coalizão pautado por uma grande coalizão representaria uma faca de dois gumes, pois ao mesmo tempo que reforça a posição do presidente, em função do maior grau de liberdade para tomada de decisão interna, pode fragilizá-lo se o seu partido não tiver maioria parlamentar. Noutras palavras, o problema da coalizão presidencial surge no momento de formulação de políticas, e de sua implementação. Portanto,

o maior risco ao desempenho da coalizão está no quadro institucional do Estado para decidir, negociar e implementar políticas. Como é de se esperar, o potencial de

conflito é muito alto, a tendência é retirar do programa mínimo, ou compromisso básico da aliança, as questões mais divisivas, deixando-as para outras fases do processo decisório (ABRANCHES, 1988, p.29)..

O que decorre dessa relação é a polarização e a radicalização das forças partidárias em conflito, no caso brasileiro, agravado pelo elemento regional.

Presidencialismo de coalizão e gestão orçamentária

Evidenciamos que o sistema partidário brasileiro se notabiliza pela fragilidade desde sua origem. Mas destacamos que essa fragilidade também é tributária de outros fatores no interior do sistema político.

A natureza da política partidária regional que cunhou os sistemas partidários no Brasil ainda sofre influência nos dias atuais. A despeito das mudanças ocorridas a partir dos anos 80, rumando para a estruturação de partidos nacionalizados, com preferência eleitoral menos concentrada em poucos estados e regiões, ainda assim a literatura (MAINWARING; MENEGUELLO; POWER, 2000; TAVARES, 1998; NICOLAU, 1997), vem destacando que partidos progressistas e conservadores tiveram trajetórias de expansão diferenciadas e se configuraram de acordo com as características regionais que levam em conta o desenvolvimento do partido, a história política das principais lideranças e o formato institucional da democracia interna de cada agremiação. Portanto, o PMDB de São Paulo se configura de forma diferente do PMDB do Rio Grande do Sul, e assim ocorreria com os demais partidos.

Entretanto, um dos fatores a contribuir para a nacionalização partidária foi a simultaneidade das eleições proporcionais com as eleições majoritárias para presidente e governadores (a partir de 1994).

Mas passado o tempo das oligarquias políticas na maior parte do território nacional, os anos 90 apontam para o crescimento da esquerda, notadamente do PT, que passa de partido que concentrava a preferência eleitoral no Sul e Sudeste, sobretudo no último, para o partido que teve, juntamente com o PFL, o maior incremento eleitoral no país nessa década. O declínio da direita representada pelo PDS/PPR/PPB/PP foi acentuado em todos os estados e regiões, embora ela se mantenha no Sul e Sudeste. No centro, PMDB perde espaço nacionalmente para o PSDB, ainda que permaneça forte em estados menos populosos.

Inaugurando uma nova fase nos estudos legislativos contemporâneos, Figueiredo e Limongi (1995, 1999, 2001), apresenta estudos seminal que chama a atenção para o desacordo com a literatura dominante até então: a atuação dos partidos políticos no Legislativo federal seguiria um padrão ideológico bastante definido. O estudo analisou o padrão da votação em plená-

rio tendo como base a indicação do voto de liderança partidária dos sete (7) maiores partidos (PDS/PPR, PFL, PTB, PMDB, PSDB, PDT e PT). Em adição, ao analisar a votação dos PPD e PPE concluíram que a votação dos parlamentares destes partidos estava em acordo com o respectivo bloco ideológico. Assim os PPE (PSB, PCB/PPS, PCdoB, PV e PSTU) votam com o PT e os PPD votam de acordo com a liderança do PFL, praticamente porque houve uma coligação formal com estes denominada Bloco Parlamentar (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1995).

Avançando na análise legislativa, Figueiredo e Limongi (2001), prosseguem comparando a disciplina partidária com o encaminhamento da política orçamentária. Ao focalizarem as emendas parlamentares ao orçamento, mais uma vez entram em desacordo com a literatura norte-americana dominante: os parlamentares teriam maior interesse em aumentar o capital político (visando principalmente a cargos fora do Legislativo federal) portanto, acabam por fortalecer os partidos, em vez de apenas suprir seus constituintes de *pork-barrel*. O *pork-barrel*, segundo a literatura norte-americana, teria como função assegurar a reeleição. Afirmam os autores que a cooperação vem prevalecendo sobre a ação individual, justamente em função das novas decisões adotadas pela Comissão Mista de Orçamento a partir de 1995.

Conclusões

O que procuramos demonstrar é que o federalismo cooperativo começa a tomar forma, embora às ações ainda não estejam totalmente estruturadas, o que dificulta apontar os resultados de forma agregada para o país. A despeito da descentralização, ainda observamos que o Legislativo federal é parceiro essencial na defesa do investimento público em sua base local e regional. Os parlamentares também têm preocupações em desenvolver economicamente seus estados, por isso as bancadas estaduais¹⁷ destinam recursos para o escoamento¹⁸ da produção de forma intensa. Como o SUS (Sistema Único de Saúde) ainda não está implantado em todos os municípios, muitas das emendas dos parlamentares tentam amenizar os problemas que a saúde pública enfrenta no país, a começar pelo saneamento básico.

Por outro lado, análises empíricas (BEZERRA, 1999, PEREIRA; MUELLER, 2002), indicam que a velha forma clientelista ainda não foi abandonada, agora substituída pelo político em uma das pontas, pois antes ocorriam entre os governos e os coronéis (LEAL, 1948). Nem mesmo para os

¹⁷ As emendas das bancadas estaduais (27) ficaram em torno de 82,2 milhões para 2001. LOA/2001.

¹⁸ Principalmente construção de rodovias e melhorias nas existentes. Melhorias em aeroportos e em portos fluviais e marítimos.

municípios e estados de melhor desenvolvimento econômico e social. Uma vez instalada a clientela política, ela vai se desenvolver de forma racional e semelhante, independente da classe e estrutura social e econômica em que se encontra, e também independe do desenvolvimento econômico e social do estado em que opera. O argumento usado pelos parlamentares para manter as emendas individuais aponta para a necessidade de continuar com essa prática, dado que em municípios e estados de menor desenvolvimento econômico e social, seria através do interesse do parlamentar por sua base que alguns investimentos em políticas públicas são realizados, pois os encargos, mesmo na vigência da descentralização, continuam pesados, principalmente para a maior parte dos municípios brasileiros (KUGELMAS, 2001).

Mesmo com a Constituição “Cidadã” de 1988, a equidade ainda é o paradigma a ser vencido para que o sistema federalista se torne democrático em sua essência. No caso brasileiro, esse princípio ainda não foi instituído de maneira uniforme, em função do tamanho das desigualdades regionais, das diferenças marcantes de cultura, socialização e de práticas políticas das diferentes regiões e estados brasileiros, o que torna singular a definição do federalismo no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. *Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro*. *Dados*, Rio de Janeiro, v.31, n.1, p. 22, 1988.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- BACKES, Ana Luiza. *Democracia e Sobre Representação de Regiões: o papel do Senado*. 1998. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - UnB, Brasília, 1998.
- BENEVIDES, Maria V.; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio. *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003
- BEZERRA, Marcos Otávio. *Em Nome das Bases: política, favores e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- CAMARGO, Aspásia. *Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha*. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Ed.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Konrad-Adenauer, 2001. (Série Debates, n. 22).
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986.
- DINIZ E. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 4, p. 13-26, out-dez. 1996.
- ELAZAR, Daniel J. *Estados Unidos: La No Centralización Constitucionalizada*. In: CHAVEZ, Alicia Hernandez (Cord.). *Hacia un Nuevo Federalismo?* México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- HORTA, Raul Machado. Tendências do Federalismo Brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.28, 1970.
- HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n.54, p.57-80, jan. 1982.
- HORTA, Raul Machado. A Posição do Município no Direito Constitucional Federal Brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n.55, p.197-221, jul. 1982.
- JEFFERSON, Thomas et al. *Escritos Políticos*. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo: Edições Símbolo, 1980.
- KUGELMAS, Eduardo. A Evolução Recente do Regime Federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Ed.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Konrad-Adenauer, 2001. (Série Debates, n. 22).
- LAMOUNIER, Bolívar; Rachel MENEGUELLO. *Partidos e Consolidação Democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1948.
- LESSA, Renato. *A invenção Republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República Brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de Governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LIJPHART, Arend. *As democracias Contemporâneas*. Lisboa: Gradiva Publicações, 1989.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 38, n.3, p. 497-525, 1995.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p.81-106, 1998.
- MAINWARING, Scott; MENEGUELLO Rachel; POWER, Timoty. *Partidos Conservadores no Brasil Contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e Governos no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998.
- NICOLAU, Jairo Marconi. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, Maria V.; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio. *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- NICOLAU, Jairo Marconi. As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n.3, p. 441-464, 1997.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento

- Brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.
- ROCHA, Paulo E.N.de Moura. *Congresso Nacional e Orçamento Público: o processo decisório da fase legislativa do ciclo orçamentário ampliado*. 1997. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - UnB, Brasília, 1997.
- SCHWARTZMAN. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. Brasília: Universidade de Brasília, 1988.
- SOARES, Márcia Miranda. Federação, Democracia e Instituições Políticas. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 137-163, 1998.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello. *Estados e Partidos Políticos no Brasil*. 3. ed. Campinas: Unicamp, 1990.
- STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 205-206, 1999.
- TAVARES, José Antônio Giusti; ROJO, Raúl Enrique. *Instituições Políticas Comparadas dos países do Mercosul*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- TAVARES, José Antônio Giusti. *Reforma Política e retrocesso Democrático*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.
- TOCQUEVILLE, Alexis. *A Democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1962.
- TOMIO, Fabrício R. de L. A criação de municípios após a Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61-90, 2002.
- TORRES, João Camillo de Oliveira. *A Formação do Federalismo no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961.

