

Sístoles e diástoles? Centralização e descentralização decisória no Brasil do século XX

Rogério Schlegel

Paper a ser apresentado no XXVII
SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA
– ST História das Instituições e da
Cultura Política – em Natal (RN) , em
26 de julho de 2013

Junho de 2013

Introdução

Parte relevante da produção acadêmica sobre o Brasil retrata o país como tendo vivido processos de “sístoles e diástoles” em termos de centralização da autoridade estatal ao longo do século XX. Em períodos autoritários, o poder de decisão se concentraria no governo central, enquanto em períodos democráticos ele se encontraria mais disperso em favor de governos subnacionais, notadamente os Estados. O presente estudo aplica uma nova ferramenta analítica para reavaliar a adequação dessa descrição: um índice sintético de autoridade regional desenvolvido por Hooghe, Marks e Schakel (2010) e já aplicado a 42 democracias.

O Brasil em trajetória com muitas semelhanças com outros países latino-americanos no que tange à distribuição da autoridade no século XX. Passou por períodos de instabilidade democrática, regimes militares autoritários, redemocratização e reformas com ambição descentralizadora, a exemplo do que ocorreu com Argentina e outros vizinhos (Schlegel e Barrientos, 2013). Em grande medida, o percurso dessas duas federações reflete e está inserido num movimento mais amplo que envolve grande parte da América Latina. Por isso mesmo, a trajetória dessas nações contrasta com as de países da Europa e América do Norte e é de especial interesse verificar como instrumentos de análise e achados válidos para essas regiões do globo podem ou não se aplicar aos dois países. Neste estudo, aplico o RAI (Regional Authority Index), desenvolvido inicialmente para países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), ao Brasil da segunda metade do século XX.

O cálculo do índice revela que:

- . o RAI também é capaz de discriminar com proficiência variações na distribuição de autoridade em períodos autoritários. No estudo original (Hooghe et al, 2010), os autores só calcularam o índice para os períodos democráticos (ou semi-democráticos) dos países analisados, o que sugere que consideravam inadequada essa aplicação;

- . o Brasil vive hoje o maior nível de descentralização da autoridade do período estudado. Houve uma convergência no poder conferido aos diferentes tipos de

autoridade regional que representa uma equalização da cidadania no território. Em arranjos anteriores, havia cidadãos de primeira classe habitando nos Estados e cidadãos de segunda classe, com poderes reduzidos por morarem em áreas como os territórios ou o Distrito Federal.

. Em uma abordagem contemplando quase sete décadas, o RAI revelou grande semelhança entre a Democracia de 1946 e a de 1988 em termos de centralização da autoridade. Mais: o índice informa que o fechamento gradual do regime militar foi acompanhado por centralização crescente, revela como o AI-5 deu início a uma longa noite – de 10 anos – também em termos federativos e permite colocar em perspectiva histórica a relevância das eleições para governador de 1982, que estabeleceram virtual diarquia no país.

Os achados deste estudo têm impacto em várias frentes. Eles recolocam, por exemplo, uma questão teórica de fundo: é possível pensar na existência de federações em regimes autoritários, quando não há garantia de autonomia do Judiciário para arbitrar pendências que envolvam o pacto federativo? A força descritiva do RAI pode ser um instrumento nessa discussão. A trajetória do Brasil na segunda metade do século XX sugerem que uma visão gradualista, que entenda democracia plena e autoritarismo tirânico como pontos extremos de um continuum com grande riqueza de arranjos intermediários, permite pensar o tema de maneira mais sofisticada e teoricamente fértil. Há momentos em que o nível de dispersão da autoridade parece mais relevante como causa de movimentos de abertura subsequentes do que como consequência de fechamentos anteriores dos regimes.

Outro tema é própria descrição do país como caso extremo de descentralização, sobretudo em favor de Estados e governadores. A avaliação de que o Brasil é um caso extremo de federação descentralizada foi internacionalmente difundida em estudos de autores brasileiros e comparativistas influentes, após a promulgação da Constituição que marcou a redemocratização do país, em 1988 (Abrucio, 1998; Ames, 2001; Mainwaring, 1999; Stepan, 1999). Apesar das mudanças ocorridas nas duas últimas décadas, essa interpretação é corriqueiramente repetida em estudos recentes (Samuels e Mainwaring, 2004; Shah, 2006; Desposato e Scheiner, 2008).

Nas seções seguintes, descrevo o RAI, aplico o índice para o Brasil

contemporâneo e para o país a partir de 1946 e apresento breve conclusão.

O RAI

O indicador proposto por Hooghe, Marks e Schakel (2010) avalia a estrutura de governo de forma ampla e tem o mérito de ser mais abrangente do que outros índices desenvolvidos na literatura recente. O RAI enfrenta de maneira eficiente questões que estão na ordem do dia dos estudos federativos e comparativos. Parte da diferenciação conceitual entre *right to decide* e *right to act*, atendo-se à autoridade para decidir. Tem foco no nível intermediário de governo. É limitado para retratar as diferentes dimensões da descentralização do Brasil – ele não contempla a autoridade dos municípios, fortalecida pela Constituição de 1988 –, mas aparece como ponto positivo o fato de concentrar-se nos Estados, justamente o nível interpretado por muitos como decisivo para caracterizar o funcionamento da federação brasileira. No estudo original, o RAI foi aplicado a autoridades subnacionais intermediárias com população média superior a 150 mil habitantes. No Brasil, o nível intermediário é representado pelos 26 Estados da Federação e pelo Distrito Federal.

Por avaliar oito dimensões diferentes com pontuação independente, permite um ajuste fino nos escores obtidos ao longo do tempo, facilitando comparações mesmo em períodos inferiores a uma década¹ -- na verdade, os índices são pensados para permitir variação anual. E, entre essas dimensões, traz quesitos relativos a *self-rule* – capacidade da unidade subnacional para exercer autonomamente autoridade sobre o que se passa em seu território – e a *shared rule* – capacidade para co-determinar o exercício da autoridade no território do país como um todo. Uma sinopse das oito dimensões aparece no quadro 1.

O índice tem objetivo de ser uma medida de autoridade regional. Um governo

¹ Os autores chamam atenção para o fato de que seu índice é uma medida escalar baseada na agregação de oito dimensões com medidas ordinais. Por conta disso, a comparação entre índices nacionais ou para cada nível de governo regional assume que as categorias ordinais das diferentes dimensões avaliadas representam intervalos iguais em termos de autoridade e de que o erro está aleatoriamente distribuído. Isto é, há presunção de que uma unidade acrescida em dada dimensão é equivalente a uma unidade em outra dimensão. Como não há uma unidade natural de medida para o conceito de autoridade, que é uma criação dos estudos políticos, nem se pode saber quais seriam os “verdadeiros” escores para as dimensões observadas, não há como avaliar a validade desse pressuposto (Hooghe, Marks e Schakel, 2010: 9/10 e 188).

regional é definido como “governo de uma entidade territorial coerente situada entre o nível local e o nacional, com capacidade para tomada de decisões oficiais”². Os governos regionais são avaliados na medida em que exercem autoridade formal, definida como “autoridade exercida em relação a regras explícitas, usualmente, mas não necessariamente, escritas em constituições ou na legislação” (Hooghe, Marks e Schakel, 2010: 4/5)³.

Quadro 1 – Componentes do *Regional Authority Index*

Self-rule	Shared rule
Profundidade institucional – medida em que o governo regional é autônomo mais do que desconcentrado	Participação no processo legislativo – medida em que os representantes regionais co-determinam a legislação nacional
Amplitude de políticas – de políticas pelas quais o governo regional é responsável	Controle do Executivo – medida em que o governo regional co-determina as políticas nacionais em reuniões intergovernamentais
Autonomia tributária - medida em que o governo regional pode taxar sua população de forma independente	Controle fiscal – medida em que os representantes regionais co-determinam a distribuição da arrecadação nacional
Representação – medida em que o governo regional é dotado de câmara legislativa e Executivo	Reforma constitucional – medida em que os representantes regionais co-determinam mudanças constitucionais

Todos os níveis intermediários de governo entre o local e o nacional são avaliados. É elaborada uma medida para cada nível de governo, que pode variar a cada ano, e um escore nacional. Os índices nacionais são calculados seguindo duas etapas:

1 – Um escore é calculado para cada nível regional – por exemplo, Estados separados de condados, no caso norte-americano;

2 – Quando há mais de uma esfera que possa ser considerada regional, isto é, que represente um nível de governo entre o nacional e o local, seus escores são somados. Dessa forma, quanto mais esferas intermediárias um país tiver, maior será seu RAI, mantidas constantes outras características. Quando há arranjos diferentes para a mesma esfera regional, seus índices são ponderados pela população.⁴

² No original, “coherent territorial entity situated between the local and national levels with a capacity for authoritative decision making” (Hooghe, Marks e Schakel, 2010: 4).

³ No original, “authority exercised in relation to *explicit rules*, usually, but not necessarily, written in constitutions and in legislation” (Hooghe, Markes e Schakel, 2010: 5).

⁴ Nessa ponderação, são empregadas as seguintes regras: 1) assimetria regional – quando uma

Para exemplificar como funciona a codificação do índice, tomemos o caso do primeiro quesito de self-rule, denominado profundidade institucional. O RAI concebe a profundidade institucional como um contínuo que vai de nenhuma autonomia diante do governo central até a total autonomia – esta última, uma possibilidade conceitual, mas não empírica. Nesse quesito, podem ser somados de 0 a 3 pontos. A primeira categoria equivale a 0 ponto e é destinada a arranjos regionais em que não há administração de caráter geral – isto é, administração não específica para uma ou mais funções. A segunda é descrita pelo termo napoleônico “déconcentration”⁵ e se refere à administração regional de caráter geral que é subordinada ao governo central. Uma administração regional desconcentrada tem o aparato do auto-governo – prédios, pessoal, orçamento –, mas é um “posto avançado”⁶ do governo central. As duas categorias finais distinguem entre administrações regionais que exercem sua autoridade com autonomia ou não, operacionalizadas como aquelas sujeitas ou não a veto pelo governo central. Trata-se de avaliar se dada região têm proteção legal contra controles *ex ante* ou *ex post* pelo governo central. Na Rússia, desde 2000, o presidente tem autoridade para dissolver parlamentos regionais e trocar governantes quando vê desobediência da lei federal; o Reino Unido não é uma federação, mas um secretário de Estado da Escócia pode se recusar a submeter uma lei à chancela real em casos especiais.

Contemporaneamente, os Estados brasileiros levam 3 pontos nesse quesito, por conta da elevada autonomia de sua estrutura. Eles contam com serviços públicos de caráter geral organizados e mantidos pelos Executivos estaduais, o principal critério avaliado nessa categoria. É preciso observar, porém, que há um Judiciário mantido em cada Estado e que tem nível hierárquico inferior ao dos tribunais da União, podendo suas decisões ser revistas mesmo por tribunais ordinários, sem poder de corte constitucional. A Constituição também estabelece hipóteses em que o poder federal pode intervir nas unidades subnacionais, como

esfera é composta de regiões com escores diferentes, o escore médio para aquele nível é obtido pela ponderação do escore de cada região pela participação de sua população no universo total; 2) assimetria vertical – quando uma subdivisão regional existe apenas em parte das regiões ou quando o escore das subdivisões varia de uma região para outra, o escore da subdivisão é ponderado pela população da região abrangente de que ela faz parte; 3) autonomia especial – regiões com autonomia especial são ponderadas pela sua população em relação à do universo da população nacional.

⁵ Conforme aparece no original, em francês (Hooghe, Marks e Schakel, 2010: 14).

⁶ No original, “outpost” (Hooghe, Marks e Schakel, 2010: 14)

para garantir o exercício de qualquer dos Poderes, combater “grave comprometimento da ordem pública” ou quando deixarem de ser feitas as transferências legais aos municípios. Essa, no entanto, é previsão estritamente regulada, que só pode ocorrer após solicitação expressa do Judiciário ou de outro Poder constituído – como um Legislativo estadual sob coerção. Nenhuma das justificativas aceitáveis para a intervenção admite questionar resultado de eleição direta para o Executivo estadual.

A pontuação máxima atribuída aos Estados brasileiros segue os critérios adotados pelos autores para países com estrutura semelhante. A marca é a mesma das províncias do Canadá, dos *Länder* alemães e dos Estados norte-americanos. No RAI, a descentralização é tanto maior quanto forem os pontos atribuídos ao país ou ao nível de governo.

Nas seções a seguir, é descrito o cálculo do RAI para o Brasil de 1946 até os dias correntes. Com a intenção de tornar mais fácil a compreensão, inicialmente aplicamos os critérios do índice para o Brasil contemporâneo; a trajetória histórica compõe a seção seguinte.

RAI no Brasil de hoje

O Brasil contemporâneo tem apenas os 26 Estados e o Distrito Federal com características de autoridade regional. Os territórios são outra possibilidade constitucional, mas os anteriormente existentes foram elevados à condição de Estados pela Constituição de 1988 e nenhum outro se constituiu desde então. Como se trata de esferas com o mesmo nível de agregação, a sistemática de cálculo do RAI prescreve que a pontuação de Estados e Distrito Federal seja ponderada pela população residente em cada tipo de unidade subnacional. O impacto do território que abriga a sede do governo federal será de qualquer forma reduzido: o Censo 2010 localizou 2.562.963 dos 191.732.694 de brasileiros vivendo no Distrito Federal (1,343% do total).

Ao exemplificarmos o cálculo do RAI, apresentamos a pontuação para os Estados no quesito profundidade institucional, ao qual foram atribuídos 3 pontos. A pontuação para os demais quesitos está descrita no anexo e aparece sintetizada na tabela 1.

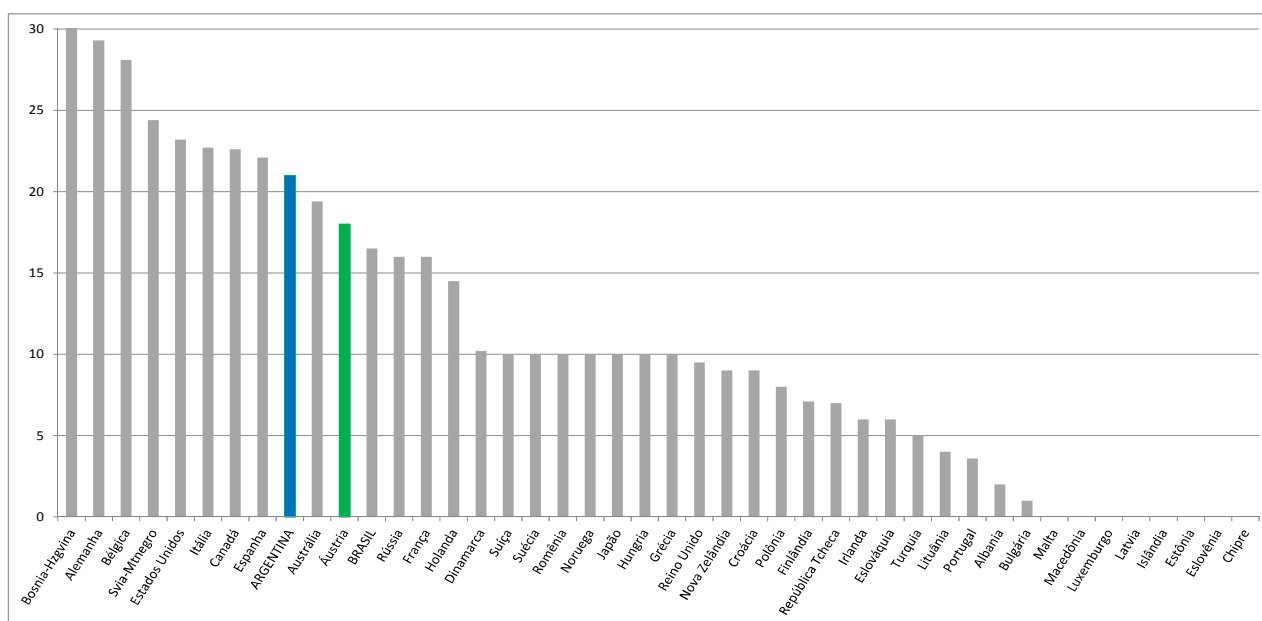
Tabela 1 – Resumo da pontuação do Brasil contemporâneo

		<i>Self – rule</i>	<i>Shared rule</i>	Total					
	Profundidade institucional	Amplitude políticas	Autonomia fiscal	Representação	Poder legislativo	Controle Executivo	Controle fiscal	Reforma constit.	
Estados	3	3	3	2+2	1,5	1	0	1	16,5
DF	3	2	3	2+2	1,5	1	0	1	15,5

Fonte: Schlegel e Barrientos (2013)

Contemporaneamente, o Brasil atinge escore de 16,5 pontos no RAI⁷. É um nível de descentralização inferior ao de autoridades regionais de outras federações contemporâneas, como Alemanha (29,3 pontos), Estados Unidos (23,2), Canadá (22,6) e Austrália (19,4). O escore do Brasil chega a ser inferior ao de países tidos como unitários, como Itália (22,7) e Espanha (22,1), e o aproxima de uma federação centralizada como a Rússia (16,0). O gráfico 1 localiza o Brasil entre os 42 países avaliados por Hooghe, Marks e Schakel. Os resultados indicam a inadequação de descrever o Brasil como uma federação cujo centro de gravidade são os Estados.

Gráfico 1 – Índice de Autoridade Regional de Brasil, Argentina e outros 42 países



Fonte: Hooghe, Marks e Schakel (2010) e Schlegel e Barrientos (2013)

É possível argumentar que o posicionamento do Brasil em grande medida se

⁷

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

deva à forma de cálculo do índice, que soma os escores de todas as esferas intermediárias de governo quando há mais de um nível de autoridade regional. Isso aumenta o índice de outros países e desfavorece a pontuação do Brasil, que só possui uma esfera intermediária de governo. Mas também o cotejamento com unidades subnacionais de status comparável em outras federações indica que os Estados e o Distrito Federal brasileiros possuem atualmente autoridade que está longe de configurar um caso extremo (gráfico 2). Tanto no eixo de auto-governo (horizontal) quanto no de governo compartilhado (vertical), o Brasil tem valores distantes dos mais elevados. Os Estados brasileiros se distinguem em termos de *self-rule*, mas são ultrapassados por unidades de mesmo status federativo de Canadá, Suíça e Estados Unidos. Em termos de governo compartilhado, as subunidades brasileiras têm autoridade bastante limitada. Isso contraria um argumento central da perspectiva que aponta os Estados como centro da federação brasileira, já que indica baixa poder das unidades subnacionais para influenciar as decisões nas esferas centrais.

RAI desde 1946

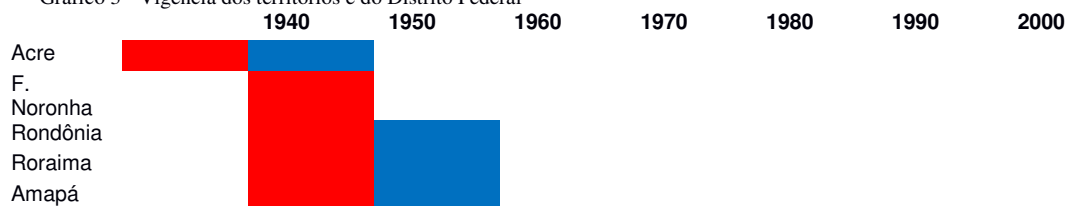
Calculando-se o índice a partir de 1946, ano em que uma nova Constituição definiu os marcos institucionais após a queda da ditadura do Estado Novo, observa-se grande semelhança, em termos de descentralização de autoridade, entre o regime instalado então e do Brasil contemporâneo. Os Estados da Democracia de 1946 pontuam da mesma forma que no presente, com exceção de um quesito: o controle do Executivo. Atualmente, há órgãos com representação federal e dos Executivos estaduais, que fazem encontros regulares para discutir políticas, a exemplo do Conselho do SUS (Sistema Único de Saúde) e do Confaz (reunião dos secretários estaduais de Fazenda e de representantes do ministério do mesmo nome), ainda que sem poder legal para obrigar os envolvidos a cumprir suas decisões. No passado, não havia encontros regulares entre o governo central e os governos estaduais, o que faz a pontuação nessa dimensão ser 1 para o presente e 0 para o passado.

A capital federal – o Rio de Janeiro até 1960 e Brasília desde então, como se

observa no gráfico 3 – possuía poderes bem mais limitados do que no presente. Além de deixar de fazer ponto no quesito controle do Executivo, também perdia 1 ponto em matéria de profundidade institucional e 2 em representação. Isso porque seu governante (descrito como “prefeito” na Constituição de 1946) não era eleito diretamente, e sim indicado pelo presidente da República e sujeito a demissão “ad nutum”. É uma condição análoga ao veto usado na metodologia do RAI para descrever a autoridade regional que obtém apenas 2 dos 3 pontos possíveis no quesito; também significa zerar no quesito relativo ao Executivo da dimensão de representação. A Emenda Constitucional nº 2, de 1956, estabeleceu eleição direta para prefeito do Distrito Federal, mas a disposição foi revogada 5 anos mais tarde, pela Emenda Constitucional nº 3, ainda antes que a primeira escolha popular fosse realizada. Só em 1988 a eleição passa a ser direta para o governador do Distrito Federal.

Os territórios federais são, por definição, entes federativos com autoridade limitada. O território pioneiro foi o Acre, estabelecido nos primeiros anos do século XX, por conta de disputas de fronteira envolvendo a Bolívia. A Segunda Guerra Mundial e a necessidade de defender áreas tidas como remotas levou à criação de outros seis territórios: Amapá, Rio Branco (depois Roraima), Guaporé (depois Rondônia), Fernando de Noronha, Ponta-Porã e Iguassu. Já em 1946 os dois últimos foram anexados pelo Estado do Paraná por determinação da nova Constituição. O Acre virou Estado em 1962. Rondônia passou ao status de Estado em 1981. A Constituição de 1988 transformou dois territórios restantes em Estados (Roraima e Amapá) e determinou a anexação de Fernando de Noronha a Pernambuco. Em matéria de pontuação no RAI, os territórios chegam a resultado modesto: 2,5 pontos. Têm estrutura equivalente à desconcentração, valendo um 1 em termos de profundidade institucional, e possuem representantes em uma das arenas centrais, marcando 1,5 pontos em participação no processo legislativo.

Gráfico 3 - Vigência dos territórios e do Distrito Federal



Ponta
Porã
Iguaçu
Dist
Federal

 Território

 Estado

 Rio de Janeiro

 Brasília

O período autoritário iniciado em 1964 revela nuances em termos de distribuição da autoridade que são captadas pelo RAI. A ditadura militar começa com o AI-1 (Ato Institucional nº 1), que gera uma onda de cassações que se estende a governadores, atingindo até apoiadores civis do golpe, como Ademar de Barros. Entendemos que isso é o equivalente a deixar o Executivo estadual sujeito a veto, fazendo com que os Estados percam 1 ponto nesse quesito. A própria edição dos atos institucionais, baixados pelos ocupantes do Executivo federal para modificar e complementar a Constituição, gera alteração nos pontos do quesito reforma constitucional. O Brasil cai para o patamar equivalente a zero, porque o governo central mostra poder para modificar unilateralmente a Constituição.

Em 1966, o AI-3 transforma a eleição dos governadores em indireta, feita pela Assembleia Legislativa de cada Estado. Isso representa a perda de mais 1 ponto em matéria de representação.

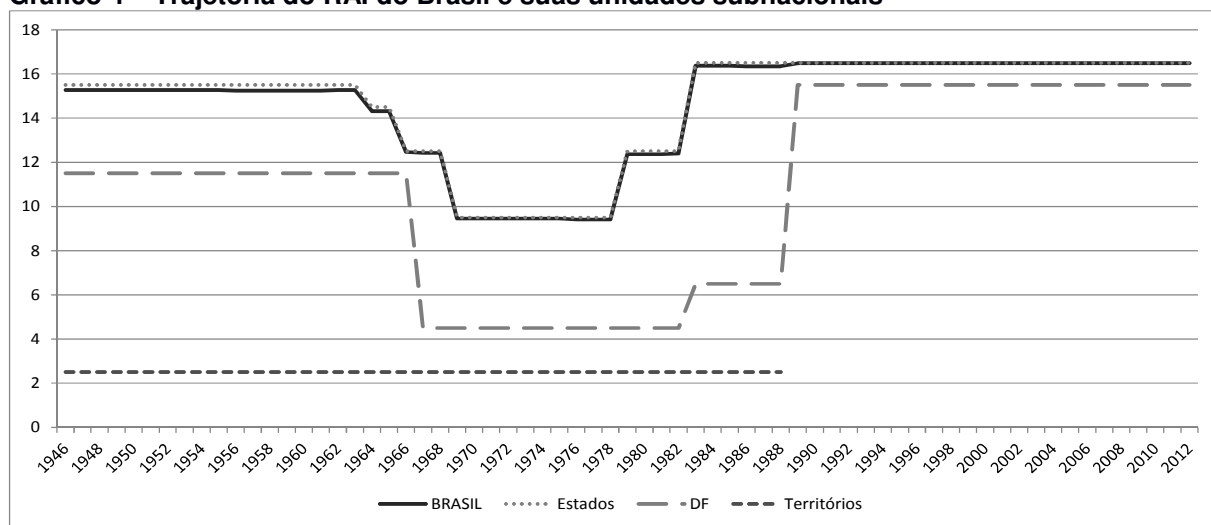
Mas é o AI-5, de dezembro de 1968, que significa o mais duro golpe para a autoridade subnacional no Brasil. O dispositivo dá poder ao governo central para intervir nos Estados sem necessitar de justificativa, trocando o governador e colocando as Assembleias em recesso forçado. Em termos de índice isso significa 3 pontos a menos em representação, levando o RAI dos Estados a seu ponto mais baixo, precisamente no momento mais duro da ditadura: 9,5 pontos.

O índice começa a se recuperar em 1978, quando o AI-5 é revogado e as cassações, suspensas – o último cassado foi o deputado emedebista Alencar Furtado, em abril de 1977. Em 1982, as eleições diretas para governador representam aumento da autoridade regional em várias frentes. Entendemos que o Executivo estadual deixa de estar sujeito a veto, que a representação política atinge seu ponto máximo, com eleições diretas para Executivo e Legislativo, e que as reuniões regulares entre o Executivo federal e os subnacionais ganham sentido. Além disso, a diarquia estabelecida já não permite mudanças unilaterais na

Constituição. Com tudo isso, o RAI dos Estados atinge 16,5 pontos – patamar que se mantém após a promulgação da Constituição da redemocratização.

A restrição à autoridade do Distrito Federal foi até mais grave quando se considera que hoje tem status muito próximo do de Estados – o que em alguma medida reflete, em termos territoriais, o encastelamento dos ocupantes do poder central. A Constituição de 1967 extinguiu a Assembleia Distrital e passou ao Senado a atribuição de decidir sobre “matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração”. Também determinava que o Senado só representasse os Estados. Tudo isso leva o Distrito Federal ao seu momento mais baixo em termos de autoridade, com 4,5 pontos entre 1969 e 1988 – é bom lembrar que a eleição direta para governador do DF só foi efetivamente estabelecida pela Constituição de 1988 e que o ano de 1982 foi menos um marcador de retomada do poder regional no Distrito Federal do que foi nos Estados.

Gráfico 4 – Trajetória do RAI do Brasil e suas unidades subnacionais



O gráfico 4 sintetiza a trajetória do RAI das unidades regionais e do país a partir de 1946. Percebe-se como o índice nacional está muito próximo do dos Estados, porque eles representam 95% ou mais da população brasileira ao longo do período. É clara a distância entre Estados e Distrito Federal até a Constituição de 1988. A baixo poder de decidir dos territórios também está refletido no gráfico. O que mais chama a atenção, no entanto, são os sucessivos degraus que a autoridade regional desce ao longo da ditadura militar, até chegar ao piso inaugurado pelo AI-5.

A revogação desse disposto e a eleição direta dos governadores marcaram o reestabelecimento da autoridade regional, agora em níveis ligeiramente mais elevados que os da Democracia de 1946.

Em uma abordagem de maior fôlego histórico, contemplando quase sete décadas, o RAI revelou grande semelhança entre a Democracia de 1946 e a de 1988 em termos de centralização da autoridade. Mais: o índice informa que o fechamento gradual do regime militar foi acompanhado por centralização crescente, revela como o AI-5 deu início a uma longa noite – de 10 anos -- também em termos federativos e permite colocar em perspectiva histórica a relevância das eleições para governador de 1982.

Tabela 3 – Trajetória da descentralização em favor dos Estados

	Prof instit	Amp pol	Auton fisc	Rep	AUTO GOV	PPL	Contr Exec	Contr fiscal	Ref const	GOV COM	TOTAL
1946-64	3	3	3	4	13	1,5	0	0	1	2,5	15,5
1964-65	2	3	3	4	12	1,5	0	0	0	1,5	13,5
1966-68	2	3	3	3	11	1,5	0	0	0	1,5	12,5
1969-78	2	3	3	0	8	1,5	0	0	0	1,5	9,5
1979-82	2	3	3	3	11	1,5	0	0	0	1,5	12,5
1983-88	3	3	3	4	13	1,5	1	0	1	3,5	16,5
Pós-88	3	3	3	4	13	1,5	1	0	1	3,5	16,5

No gráfico 4, observa-se como são diferentes os recursos de poder dos diferentes entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e territórios), embora representem o mesmo nível intermediário na federação. Enquanto os territórios chegam a 2,5 pontos por terem estrutura equivalente à desconcentração, em termos de profundidade institucional, e possuírem representantes em uma das arenas centrais, os Estados nunca tiveram pontuação abaixo de 9,5. Os Estados acabam sendo decisivos na pontuação do país, já que a diversidade das unidades subnacionais é ponderada pela população residente nos diferentes tipos de unidade. É possível notar que o Distrito Federal nunca teve autoridade tão ampla como após 1988.

No cálculo do RAI, as cassações que começaram após o Golpe de 1964 e que atingiram governadores têm o peso de veto ao Executivo, fazendo a pontuação cair no quesito profundidade institucional. No quesito representação, os quatro pontos atribuídos à Democracia de 1946, por ter Estados com

Assembleia Legislativa e Executivo eleitos diretamente, em 1964 viram 3 pontos por conta dessa possibilidade concreta de cassar governadores e que atingiu até apoiadores civis da ditadura, como Ademar de Barros; em 1968, os poderes concedidos ao Executivo federal para colocar em recesso também o Legislativo – que foi efetivamente empregado em alguns Estados – baixa a pontuação nesse quesito para 0. A revogação do AI-5, em 1979, e a eleição dos governadores, em 1982, faz os Estados subirem dois degraus muito relevantes em direção à descentralização.

Conclusão

No conjunto, observado apenas o período e sem levar em conta uma perspectiva comparativa, o intervalo entre 1946 e 2012 sugere verossimilhança para a interpretação que enxerga sístoles e diástoles na Federação Brasileira. O regime militar representou efetivamente centralização do poder de decidir em termos federativos, conforme medida pelo RAI. A redemocratização subsequente foi acompanhada de descentralização da autoridade.

O cotejo com esferas subnacionais com características semelhantes aos Estados brasileiros sugere que as variações na distribuição da autoridade no país têm amplitude suficiente para caracterizar mudanças substanciais na federação. No período de maior fechamento do regime militar, o índice brasileiro chegou a 9,5 pontos. É um índice característico de países unitários contemporâneos, como Dinamarca, Japão, Romênia e Reino Unido – a Federação Suíça também está próxima deste patamar, mas isso é explicado pelo poder bastante limitado de seus cantões para determinar as políticas no nível nacional, isto é, seu reduzido poder em termos de *shared rule*.

Tudo somado, parece vingar a ideia de sístoles e diástoles associada aos movimentos em termos de maior ou menor democracia do sistema político brasileiro. Isso não é trivial, considerando que distribuição de autoridade e governança democrática não são dimensões coincidentes. Ao mesmo nível de democracia em um país podem corresponder diferentes arranjos em termos de distribuição da autoridade e vice-versa. O achado também coloca parcialmente em xeque a hipótese com que trabalhamos de que o Estado brasileiro viveu movimento de centralização sustentada da autoridade ao longo do século XX.

Bibliografia

BARRIENTOS, Miguel. **Federalismo comparado entre Brasil e Argentina**: o poder dos Governadores desde a redemocratização. Porto Alegre: UFRGS, 2009. 212 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm. Acesso: 2 abr. 2012.

ABRUCIO, Fernando. (1998) *Os barões da Federação*: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: DCP/USP/Hucitec.

AMES, Barry. (2001) *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

DESPOSATO, Scott; SCHEINER, Ethan. (2008) Governmental centralization and party affiliation: legislator strategies in Brazil and Japan. *American Political Science Review*, vol. 102, nº 4, nov. 2008.

HOOGHE, Lisbet; MARKS, Gary; SCHAKEL, Arjan H. (2010) *The rise of regional authority: a comparative study of 42 democracy*. Oxon: Routledge.

MAINWARING, Scott. (1999) *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.

STEPAN, Alfred. (1999) Para uma nova análise comparativa do federalism e da democracia: federações que restringem e ampliam o poder do *demos*. *Dados*, 42 (2): 197-252, Rio de Janeiro, luperj.

_____. (2004) Toward a new comparative politics of federalism, multinationalism and democracy: beyond rikerian federalism. In: GIBSON, Edward L. *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

SAMUELS, David; MAINWARING, Scott. (2004) Strong federalism in Brazil. In: GIBSON, Edward L. *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

SCHLEGEL, Rogerio; BARRIENTOS, Miguel. Centralização e descentralização decisória em Brasil e Argentina no século XX. No prelo. 2013

SHAH, Anwar. (2006) *Local Governance in Developing Countries* (ed.). Washington, DC: World Bank.

XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA

Conhecimento histórico e diálogo social

Natal - RN • 22 a 26 de julho 2013

ANPUH
BRASIL