

Deformações do federalismo

ANÁLISE COMPARATIVA REALÇA PECULIARIDADES DO ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO

Rogério L. Furquim Werneck*

Nas páginas centrais do Caderno 2 do **Estado**, no domingo de Carnaval, havia um excelente artigo de Alfred Stepan. É difícil que tenha atraído toda a atenção que merecia. Entre os que chegaram a vê-lo, muitos podem ter sido desencorajados pelo título pouco inspirado. Outros, intimidados pelo seu tamanho. Mas a verdade é que o artigo traz uma instigante e oportuna discussão sobre federalismo. Stepan é um cientista político que ganhou proeminência no Brasil no início dos anos setenta. Primeiro, como autor de um estudo clássico sobre o envolvimento dos militares brasileiros na política. E, em seguida, como organizador de uma coletânea influente, publicada sob o título *Authoritarian Brazil*, reunindo artigos de historiadores, economistas e cientistas políticos. Entre eles, Thomas Skidmore, Albert Fishlow, Phillipe Schmitter e Juan Linz, além do próprio Stepan e de Fernando Henrique Cardoso.

Passados quase trinta anos, Stepan, agora professor de Columbia, continua interessado no Brasil. No artigo recém-publicado, desenvolve uma análise ampla do federalismo, suas vantagens, riscos e limitações, com base na experiência de vários países, entre eles, o Brasil. É esta análise comparativa que permite colocar na perspectiva correta algumas das distorções mais flagrantes do arranjo federativo brasileiro.

O apelo à federação pode decorrer de muitas razões. É comum em países com grandes populações, territórios muito extensos ou com marcantes fragmentações lingüísticas e culturais. Tem suas vantagens, mas pode envolver também um custo importante, que é o afastamento do princípio democrático básico de “a cada cidadão um voto”. Tipicamente, o arranjo federalista requer um poder legislativo bicameral. Em apenas uma das câmaras os representantes são eleitos com base no princípio de um cidadão, um voto. Já na outra, são escolhidos com base no princípio da representação territorial. No caso do federalismo norte-americano, dois senadores por Estado. No Brasil, três. Em ambos os casos, é claro, há uma sobre-representação de Estados menos populosos. Nos Estados Unidos, um voto para senador em Wyoming vale 66 vezes o que vale na Califórnia. No Brasil, a discrepância é maior ainda. Um voto para senador em Roraima equivale a 144 votos para senador em São Paulo. Tudo isto é mais do que sabido. O que não é tão sabido – e este é um ponto fundamental enfatizado por Stepan – é que *a solução de representação simétrica na câmara territorial, seguida nos Estados Unidos, e copiada no Brasil, não é adotada em muitas outras federações*. Na Alemanha, as unidades federadas podem ter entre três e seis votos, dependendo da sua população. A Índia jamais teria conseguido criar seis novos Estados na sua conturbada, mas relativamente pouco populosa, região nordeste, se tivesse que seguir uma regra de representação simétrica, que daria a tais Estados um peso equivalente a 25% da câmara alta.

Stepan calculou índices de Gini, para aferir o grau de desigualdade na distribuição do poder de influência do eleitorado na composição da câmara alta em diversas federações. Descobriu que

não há distribuição mais concentrada do que a brasileira. Os 10% do eleitorado com maior poder de influência no Brasil – basicamente concentrados nos onze Estados menos populosos – detêm o poder de determinar a composição de mais de 43% do Senado. Ou seja, os outros 90% do eleitorado não chegam a escolher 57% dos senadores. Menos do que o necessário para aprovar uma emenda constitucional. Na verdade, Stepan poderia ter acrescentado um dado ainda mais contundente. Apenas 4,2% do eleitorado total – correspondente aos sete Estados menos populosos – têm o poder de determinar a composição de mais de um quarto do Senado no Brasil. O índice de Gini computado por Stepan para o Brasil é 0,52. Mais alto do que o dos Estados Unidos, que é inferior a 0,5. E muito superior ao da Índia, que é apenas 0,10. Ou ao da Espanha, que é 0,31.

Na verdade, o afastamento do princípio de “a cada cidadão um voto” no Brasil é ainda muito mais gritante do que parecem sugerir estas evidências. Por pelo menos duas razões. A primeira é *uma peculiaridade do federalismo brasileiro, não observada em qualquer outra federação analisada por Stepan, a menos da Argentina: a sobre-representação dos Estados menos populosos na própria câmara baixa.* A constituição brasileira assegura a qualquer Estado, por menos populoso que seja, no mínimo oito deputados. E estabelece um máximo de setenta deputados por unidade da federação. Sob uma regra de representação proporcional, Roraima deveria ter direito a apenas uma cadeira na Câmara, e não a oito. E São Paulo deveria eleger 114 deputados, e só elege setenta. Visto de outra forma, se São Paulo fosse desmembrado em dois, com a criação do Estado de São Paulo do Oeste, o atual eleitorado paulista, como um todo, adquiriria o direito a eleger 44 novos deputados. Ou seja, 63% a mais do que hoje elege. A segunda razão a se ter em conta é que, de acordo com Stepan, *em contraste com o que é típico em outras federações, no Brasil o Senado tem mais poder do que a Câmara.* Não há matéria sobre a qual não vote e há pelo menos uma dúzia de áreas que são de sua exclusiva competência, como o estabelecimento de limites ao endividamento dos Estados.

A análise de Stepan não deixa margem a dúvidas sobre a extensão, a gravidade e a peculiaridade das malformações do federalismo no Brasil. A esta altura, contudo, é pouco provável que o governo, já com tantas dificuldades para fazer avançar uma sobrecarregada agenda de reformas, se disponha a patrocinar as complexas negociações políticas necessárias para colocar em movimento uma mudança mais ousada, ainda que gradual, do atual arranjo federativo brasileiro. É uma pena. Entre outras razões, porque também é pouco provável que o País venha a contar no futuro próximo com outro Presidente tão bem equipado, intelectualmente, para vislumbrar a importância e o alcance dos desdobramentos de uma reforma do federalismo no País. E para entrever possibilidades e dar à reforma a direção correta.

* Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio.