



Novos Cadernos NAEA

v. 7, n. 2, p. 5-30, dez. 2004, ISSN 1516-6481

# O sistema político e a Amazônia brasileira: considerações político-institucionais

**Armin Mathis** – Professor e pesquisador do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA)

**Milton C. Farias Filho** – Professor e pesquisador da Universidade da Amazônia (UNAMA)

## Resumo

O artigo trata do contexto em que se inserem os estados subnacionais que formam a Amazônia brasileira, discutindo as peculiaridades político-institucionais do sistema político da Região e sua relação com os dispositivos constitucionais recentes (CF de 1988) e os reflexos na configuração das instituições políticas representativas. Discute-se como o sistema representativo nacional, construído historicamente com as constituições nacionais, fez da Amazônia uma região privilegiada no que diz respeito à representatividade, quando comparada com as demais regiões, porém semelhante à federação quanto aos problemas político-partidários e aos desenhos institucionais. Conclui-se que a ausência de solidariedade regional dificulta a participação dos estados amazônicos no sistema nacional.

## Abstract

This paper examines the context surrounding sub-national states which form the Brazilian Amazon area. Peculiarities of the political system of the region are discussed, as well as their relation with recent constitutional provisions (Federal Constitution of 1988), and their consequences in the setting up of representative political institutions. Our goal is to demonstrate regional particularities and influences derived from the construction of the Brazilian federation. However, it presents the same problems of the federation, regarding political and party structures, and the institutional developments. We conclude by stating that the absence of regional solidarity hinders the participation of Amazon states in the national system.

## Palavras-chave

Sistema político, representatividade, Amazônia, federação.

## Keywords

Political system, representation, Amazonia, federation.

## INTRODUÇÃO

A Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988 teve uma dinâmica singular, quando comparada com as demais assembleias constituintes. A Constituição dela resultante (CF 1988) representou o ponto de partida de um Brasil democrático. Após mais de duas décadas de governos autoritários, sob a égide do autoritarismo militar, formou-se um consenso ou “negociação” em torno de um objetivo central: livrar o país da sua condição de subdesenvolvimento e integrá-lo à comunidade dos países industrializados, com padrão institucional de países com regimes democráticos mais antigos.

Passados todos esses anos desde a homologação da Constituição e de um novo formato de Estado, já temos subsídios bastantes para averiguar o processo de modernização previsto na Carta Magna. Vamos fazer isso com uma visão específica que estabelece duas restrições. Em primeiro lugar, estamos somente interessados nas mudanças no sistema político, a partir do complexo institucional que construiu (ou reconstruiu) as bases do federalismo brasileiro; sendo assim, nossa análise deter-se-á no sistema político da Amazônia brasileira. Em segundo lugar, nossa análise focaliza as conformações do sistema político brasileiro e seus reflexos constitucionais e institucionais nos estados subnacionais que formam a Amazônia.

Este artigo está dividido em cinco partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, traz uma discussão mais conceitual de democracia, de forma resumida, e do complexo sistema normativo democrático em geral. Na segunda parte, trata do formato federal consolidado no país, a partir das sucessivas constituições federais, e da inserção da Amazônia na construção do Estado brasileiro. Na terceira parte, tecem-se algumas considerações demográficas para comparar a região Norte com o Brasil, com o objetivo de situar a Amazônia na estrutura político-institucional da federação brasileira. Na quarta parte, é abordada a representação política e a representatividade da Região na federação. Na quinta parte, tenta-se demonstrar as implicações da divisão territorial no arcabouço político-administrativo da federação e seus reflexos institucionais. Por último, encontram-se algumas considerações acerca da inserção da Amazônia no sistema político nacional.

## 1- A FORMAÇÃO DE UM SISTEMA POLÍTICO NA SOCIEDADE MODERNA

Quando se fala em sistema político, faz-se referência a um subsistema da sociedade que tem uma função específica. Esse subsistema, e somente ele, é responsável pela formulação de decisões que são obrigatórias para toda a sociedade. Essas decisões tomam, geralmente, a forma de leis. A formação de um sistema específico para essa tarefa é um fenômeno relativamente recente e típico da sociedade moderna que surge na Europa do século XVIII. O poder absoluto exercido pelo monarca, que representava uma entidade divina, foi cada vez mais questionado e corroído pela burguesia que, embasada no seu poder econômico, exigiu participar das decisões que influenciavam a sua atuação econômica. Nessa época surge, na filosofia política<sup>1</sup>, um debate para buscar argumentos que justificassem a ampliação da participação no processo de tomada de decisões com obrigatoriedade coletiva. A idéia que ganhou ampla adesão foi uma reinterpretação da forma de legitimar a autoridade do soberano. A representatividade divina foi substituída pela idéia do direito natural<sup>2</sup> e de um contrato que as pessoas possuidoras de direitos naturais formavam entre si, entregando parte dos seus direitos ao soberano, que era obrigado a usar a confiança depositada nele em prol dos depositários. A partir dessa mudança da legitimação do poder político, a sociedade moderna começou a desenvolver o conjunto das instituições políticas que hoje caracteriza os estados modernos.

No Estado moderno, nem todas as decisões têm o mesmo estatuto, ou seja, algumas têm um alcance maior. São aquelas que definem regras para decisões que serão tomadas futuramente, condicionando assim as demais decisões. É o caso das decisões constitucionais, que definem como o Estado se constitui. Constituindo as regras básicas de operação do aparato estatal, as decisões constitucionais dão forma à organização política propriamente dita (*polity*). É o que Couto (2002) chama “estrutura” constitucional do Estado – a *polity* –, que define as condições

---

<sup>1</sup> Temos de distinguir a filosofia política da ciência política. A filosofia política tem como objetivo a busca das (melhores) formas do sistema político e do fundamento filosófico e ético dessas formas. A ciência política tem na própria política o seu objeto de estudo, elaborando teorias científicas para explicar o seu funcionamento. Tanto a filosofia política quanto a ciência política são atividades científicas e não podem confundir-se ou ser confundidas com o discurso político, que é uma das formas de comunicação dentro do sistema político e, como tal, objeto de estudo das primeiras.

<sup>2</sup> Direitos naturais porque são direitos existentes desde a nascença. Segundo a lógica do pecado original, a liberdade seria um dos direitos “originais”.

do jogo político propriamente dito (*politics*). Logo, a constituição compreende o conjunto das regras do jogo, mas não define, em princípio, os resultados do jogo, as decisões políticas tomadas – *policies*. Essas decisões decorrem do desfecho de conflitos, negociações e acordos, travados entre os participantes dos diversos âmbitos decisórios da *polity*.

As regras para a tomada de decisão em um sistema político moderno são essencialmente constitucionais, pois elas definem a forma pela qual se tomarão as decisões válidas para uma coletividade. O primeiro objetivo da tomada de decisão em um sistema político é a redução dos “custos esperados das decisões coletivas”, para o que se requer o aumento do número dos que devem acatar as decisões. O segundo objetivo é a redução dos “custos do processo decisório”. Por isso, Couto (2002) defende que *polity*, *politics* e *policies* correspondem a diferentes níveis da vida estatal.

Os três termos representam uma seqüência do complexo sistema constitucional e institucional. O primeiro termo refere-se à sua estrutura. São as regras de relacionamento entre os atores e as organizações em que eles atuam ou as instituições propriamente ditas; constituem a estrutura da operação do aparato estatal, são de caráter soberano. O segundo concerne ao funcionamento dessa estrutura. É a atividade política propriamente dita, que se desenrola de uma forma ou de outra, quaisquer que sejam as instituições vigentes, ainda que as condições desse desenrolar sofram variações, dependendo do tipo de arranjo constitucional em vigor; diz respeito à operação de conjuntura. O terceiro remete aos produtos que o Estado gera, seja para se autogerir e se manter, seja para responder às demandas sociais existentes, filtradas e interpretadas de acordo com as condições em que se desenrola a *politics*; trata-se de decisões de caráter governamental.

Teoricamente há aí uma gradação: as regras institucionais condicionam o jogo político, que por sua vez condiciona o conteúdo das políticas (COUTO, 2002).

Esses esquemas teóricos referem-se a sistemas políticos com alto grau de competitividade e de permeabilidade das elites políticas às demandas sociais, tal como trabalhados por Dahl (1997) em *Poliarquia*<sup>3</sup>. Em um sistema poliárquico, a competição é aberta, quaisquer decisões compatíveis com os princípios constitucionais são válidas, todos os atores políticos podem legitimamente encaminhar as mais variadas demandas e o que será ou não levado a cabo define-se na própria competição (DAHL, 1997). Improvável é a modificação da estrutura pelas regras de

---

<sup>3</sup> Como um clássico, Dahl (1997) torna-se referência obrigatória quando se trabalha com a noção de democracia ou de regimes políticos democráticos, ou poliárquicos, no dizer do autor.

funcionamento do jogo político. A necessidade de modificar a estrutura estatal, a partir de mudanças nas regras constitucionais, em princípio, decorre da percepção, por parte dos atores políticos, da existência de condições institucionais inadequadas para o desenrolar do jogo político. O fato de os resultados das decisões estatais, especialmente seu conteúdo, serem insatisfatórios para atores políticos e/ou grupos específicos não pode ser motivo suficiente para mudanças estruturais. Logo, numa democracia, o arcabouço constitucional tende a ser muito mais estável do que o jogo político e do que a produção de políticas, uma vez que apenas define a forma como o jogo político ocorrerá; este, por sua vez, é que definirá como serão produzidas políticas públicas para a sociedade.

Num sistema competitivo como as democracias modernas e desenvolvidas, é desejável para os atores a estabilidade do arcabouço constitucional, uma vez que as regras estáveis reduzem o grau de incerteza em relação ao desenrolar do jogo político, reduzindo assim os custos políticos de produção de políticas públicas. A estabilidade das regras é condição de segurança, pois permite saber que a própria competição será respeitada, não se transformando perdedores em ganhadores ou vice-versa, não privando subitamente de sentido estratégias estabelecidas (COUTO, 2002).

No Brasil, após a Constituição de 1988, reestrutura-se uma república federativa formada pela união de estados, municípios e Distrito Federal, tendo como poderes das unidades que compõem a federação o legislativo, o executivo e o judiciário. Teoricamente o novo sistema federativo produz um equilíbrio não só entre os poderes, mas também entre os entes federativos. Se na prática esse equilíbrio realmente funcionasse, após a chamada redemocratização, com a Carta Magna, como na essência do regime federalista, não haveria necessidade de tantas mudanças nas regras constitucionais.

Contraditoriamente, no Brasil pós-1988, as regras constitucionais tornaram-se instáveis, pois os atores políticos que ocuparam o cargo mais importante do sistema político nacional modificaram grande parte das regras constitucionais da *pólis*. Nenhum dos quatro presidentes que ocuparam o posto deixou de recorrer às mudanças nas regras constitucionais. Alguns dos motivos para esse recurso são os dispositivos da Constituição de 1988. Ela não obedece ao critério da generalidade. Regras constitucionais devem ser genéricas, uma vez que não podem definir resultados. Regras constitucionais devem ser, também, de difícil alteração, uma vez que toda regra requer estabilidade.

No sistema político brasileiro, tanto a Constituição Federal como as constituições estaduais são constantemente modificadas – emendadas. Isso demonstra a instabilidade do sistema político nacional. É nesse contexto de instabilidade das regras que conformam o sistema político nacional e o aparato estatal que se insere o sistema político da Amazônia.

## **2 - A FEDERAÇÃO BRASILEIRA E A AMAZÔNIA NO CONTEXTO NACIONAL**

A formação da federação brasileira tem alguns desdobramentos que repercutem na Amazônia. O “pacto federativo”, construído com base em um modelo estruturado na América do Norte, daria poderes a uma organização central e poderes residuais aos estados confederados. Esse pacto buscou incluir características verticais e horizontais de poder. A inovação trazida pelos autores teóricos da Constituição da República Americana foi a construção de uma república de caráter popular, isto é, a construção da República deu-se em uma sociedade pouco estratificada, sem a presença de oligarquias e/ou representantes da nobreza. Nos escritos federalistas, encontramos uma forma de organização das unidades subnacionais que busca a unidade central. É evidente nesses escritos a ânsia de concretizar a independência com estabilidade, tornando frágeis, porém duradouros, os laços que mantêm os estados numa federação com um poder local forte<sup>4</sup>.

A idéia de federação para unir, baseada no modelo americano, não é a única forma presente nas democracias contemporâneas; há federações cujo objetivo era manter a união para transformar seus estados unitários, ameaçados, em federações (STEPAN, 1998). No Brasil, a construção de Federação visa manter a união constituída em poder central como forma de evitar a fragmentação ocorrida na América Espanhola logo após a independência. O princípio da manutenção territorial com a nacionalidade acima de tudo explica o início da república brasileira. A nova ordem republicana nasce com a Constituição de 1891, ainda que haja dessemelhanças entre a federação matriz norte-americana e a federação brasileira.

A federação brasileira nasce constitucionalmente quando as oligarquias já haviam construído relações de poder hierarquizadas e as desigualdades sociais e econômicas espelharam a mesma assimetria

<sup>4</sup> Para uma discussão mais profunda da essência da construção social e política da constituição dos Estados Unidos da América e suas influências européias, ver a entrevista de John Pocock (2003).

socioeconômica e política e uma verticalização perversa que subsiste até hoje. Não houve, no caso brasileiro, a presença da cidadania na construção da federação. A centralização imperial caracterizava-se pela delegação de poderes a pessoas privadas, o que revela, de acordo com Oliveira (1996), a presença de fortes poderes preexistentes. Essa centralização tem dois sustentáculos: um modelo hierárquico territorial, consubstanciado no distanciamento das regiões, e uma arquitetura política estruturada nas oligarquias provinciais, que buscavam determinar automaticamente as regras do jogo político eleitoral e modelar uma outra verticalização de poder.

A predominância de oligarquias regionais no sistema político brasileiro levou ao descrédito a política, sobretudo as instituições do Estado. Ciclos econômicos de forte intervenção estatal foram as formas de relacionamento das instâncias subnacionais com a União. Regiões como a Amazônia enfrentam até hoje o distanciamento das esferas de decisão nacional, uma vez que não houve a integração do sistema político como um todo. A distância não é meramente geográfica, ainda que se conte com um sistema político representativo, que busca incluir as esferas subnacionais de forma a equilibrar distorções históricas de caráter desenvolvimentista.

Quando se fala em sistema político nacional, é necessário fazer referência à questão regional, isto é, não se pode falar de um sistema político nacional sem antes rever algumas variáveis que condicionam a esfera nacional. No caso da Amazônia, há algumas especificidades no que tange ao desenvolvimento de seu sistema político.

Em primeiro lugar, temos de analisar a questão regional não só como uma variável política propriamente dita, mas também como uma variável de averiguação do pacto federativo brasileiro. Desde a década de 40, a União tem feito esforços para reduzir as desigualdades regionais, no que diz respeito às distorções econômicas e sociais. São inúmeros os trabalhos que abordam o tema das desigualdades regionais. As intervenções sistemáticas de caráter institucional, a partir de dispositivos constitucionais, buscavam equilibrar as regiões brasileiras. A modernização das estruturas socioeconômicas levou em consideração a possibilidade de desenvolvimento do sistema político ou até a dependência do sistema político, para que fossem definidas as condições adequadas à implantação de programas federais de desenvolvimento regional.

As intervenções de caráter demográfico e territorial, aliadas às intervenções de caráter econômico, como os incentivos fiscais e

financeiros, foram formas de promover uma melhor distribuição de riqueza em regiões como a Amazônia. Seus efeitos no sistema político e institucional reproduziram certa instabilidade nas instituições políticas, que permitem afirmar que a região atravessa um momento delicado.

Antes de examinar o sistema político na Região, é necessária uma breve revisão no sistema eleitoral e partidário brasileiro.

A emergência dos governos civis na década de 80 reconfigurou os sistemas partidário e eleitoral, o que de certa forma prejudicou a democracia brasileira. Grande parte das análises sobre os fatores determinantes do voto no Brasil estabelece relação causal entre a *performance* pessoal do candidato e seu desempenho eleitoral. Ao contrário do que se pensava, o sucesso de um candidato nas eleições para a Câmara dos Deputados depende, entre outros fatores, da atuação do seu partido (que necessita ultrapassar o quociente eleitoral), do desempenho de outros partidos (caso haja coligação) e do número de votos que ele recebeu (NICOLAU, 2002). Tanto o sistema partidário quanto o eleitoral sofrem os efeitos da combinação de lista aberta com a possibilidade de os partidos coligarem-se, o que, certamente, reduz a previsibilidade dos resultados eleitorais, ou seja, partidos coligados podem eleger candidatos mesmo sem atingir o quociente eleitoral, candidatos podem aumentar sua votação e não se reeleger, enquanto outros podem obter um número de votos menor e mesmo assim garantir sua reeleição.

Representação e representatividade são duas variáveis a serem observadas com mais cuidado. No sistema político nacional, um deputado federal teoricamente representa a federação. Porém, na prática, suas demandas são voltadas para a unidade subnacional pela qual se elege. Nesse caso, temos um distrito informal – o Estado – e uma arena nacional para debates – o Congresso Nacional – sobre temáticas nacionais. Considerando que as regiões são circunscrições não formais, do ponto de vista eleitoral e representativo, pode-se falar de uma bancada amazônica? Podemos afirmar que o Sudeste brasileiro, sobretudo Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, é socioeconomicamente mais desenvolvido por contar com um sistema político mais eficiente e mais representativo no Congresso Nacional ou que o Norte do Brasil é menos desenvolvido por conta do volume de demandas não atendidas, uma vez que a representatividade dessa região é pequena? Vejamos então a representatividade política e eleitoral do Norte do país.

### 3 CONSIDERAÇÕES DEMOGRÁFICAS SOBRE A AMAZÔNIA

A região Norte<sup>5</sup>, composta pelos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, ocupa um área de 3.869.639 km<sup>2</sup>. Nela vivem cerca de 13 milhões de pessoas. Na sua totalidade, a região Norte representa, em 2000, 7,6% da população do Brasil. Comparando-se esses números com os da década de 80, constata-se que houve um considerável aumento, pois a região abrigava 5,6% da população brasileira (ver Tabela 1). Esse aumento corresponde a uma taxa de crescimento populacional muito acima da média nacional. Na década de 80, a população da região cresceu com um taxa duas vezes maior do que a média do país. Esse crescimento populacional deve-se, sobretudo, à migração de pessoas de outras partes do país. Na década de 80, a população dos Estados de Rondônia e de Roraima mais do que duplicou. Na década de 90, o fluxo migratório para a região Norte diminuiu um pouco, mas a taxa de crescimento populacional continuou mais elevada que a média nacional. Como resultado desse processo demográfico, podemos constatar que a população da região Norte dobrou nos últimos vinte anos, destacando-se os Estados de Roraima (aumento de 409%), de Rondônia (aumento de 281%) e do Amapá (272%) (ver Tabela 2).

**Tabela 1: População residente Região Norte (1980-2000)**

|              | 1980      |      | 1991        |      | 2000        |      |
|--------------|-----------|------|-------------|------|-------------|------|
| Brasil       | 19002706  | 100% | 146.825.475 | 100% | 169.799.170 | 100% |
| Região Norte | 6.619.152 | 5,6% | 10.030.556  | 6,8% | 12.900.704  | 7,6% |
| Acre         | 301.303   | 0,3% | 417.718     | 0,3% | 1.379.787   | 0,3% |
| Amapá        | 175.257   | 0,1% | 289.397     | 0,2% | 557.526     | 0,3% |
| Amazonas     | 1.430.089 | 1,2% | 2.103.243   | 1,4% | 2.812.557   | 1,7% |
| Pará         | 3.403.391 | 2,9% | 4.950.060   | 3,4% | 324.397     | 3,6% |
| Rondônia     | 491.069   | 0,4% | 1.132.692   | 0,8% | 6.192.307   | 0,8% |
| Roraima      | 79.159    | 0,1% | 217.583     | 0,1% | 477.032     | 0,2% |
| Tocantins    | 738.884   | 0,6% | 919.863     | 0,6% | 1.157.098   | 0,7% |

Fonte: IBGE Censo Demográfico 2000.

<sup>5</sup> Pela Lei n.º 1.806, de 11 de fevereiro de 1953, foi criada a figura da Amazônia Legal, que inclui, além dos estados da região Norte, partes dos Estados de Mato Grosso e Maranhão. Todos os instrumentos de fomento e de desenvolvimento regional tiveram como referência espacial a Amazônia Legal. Adotamos neste trabalho a região Norte como referência para descrever a Amazônia, por serem os dados estatísticos, em geral, organizados por estado e por região.

**Tabela 2: Crescimento populacional região Norte (1980/1991, 1991/2000)**

|              | 1980 – 1991 |                      | 1991 -2000 |                      | 1980-2000            |
|--------------|-------------|----------------------|------------|----------------------|----------------------|
|              | Taxa anual  | Crescimento absoluto | Taxa anual | Crescimento absoluto | Crescimento absoluto |
| Brasil       | 1,93        | 23%                  | 1,63       | 15%                  | 42%                  |
| Região Norte | 3,85        | 52%                  | 2,88       | 29%                  | 95%                  |
| Acre         | 3,01        | 39%                  | 3,29       | 33%                  | 85%                  |
| Amapá        | 4,67        | 65%                  | 5,74       | 64%                  | 172%                 |
| Amazonas     | 3,57        | 47%                  | 3,43       | 35%                  | 99%                  |
| Pará         | 3,46        | 45%                  | 2,54       | 25%                  | 82%                  |
| Rondônia     | 7,89        | 131%                 | 2,22       | 22%                  | 181%                 |
| Roraima      | 9,63        | 175%                 | 4,57       | 49%                  | 309%                 |
| Tocantins    | 2,01        | 24%                  | 2,59       | 26%                  | 56%                  |

Fonte: IBGE Censo Demográfico 2000.

A partir dos números é possível visualizar um crescimento demográfico da região Norte muito além da média nacional. Isso trouxe implicações de toda ordem, sobretudo, no que se refere a demanda para o sistema político como um todo. Por outro lado houve uma maior representação de representantes da Amazônia no cenário nacional– hoje conhecida “bancada amazônica” no Congresso brasileiro - o que seria de esperar uma maior inclusão por causa das demandas da região na agenda política nacional.

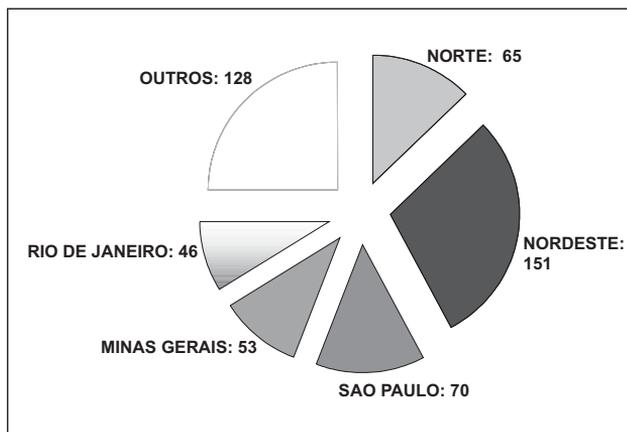
#### **4 - REPRESENTAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA DA REGIÃO NORTE DO BRASIL**

A Constituição de 1988 define que a representação dos estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados deve ser proporcional à população, estabelecendo como mínimo o número de oito e como máximo o número de setenta deputados com mandato de quatro anos de duração. Para o Senado Federal, a segunda casa do poder legislativo, cada estado e o Distrito Federal elegem três senadores com mandato de oito anos.

Exceto o Estado do Pará, que elege 17 deputados federais, os demais estados da região Norte são representados na Câmara dos Deputados por 8 deputados. No total, os estados da região Norte estão presentes na Câmara com 65 deputados. Esse número é inferior ao da bancada do Estado de São Paulo, que é composta por 70 deputados. A questão que se coloca é: a região Norte é menos representada na Câmara dos Deputados do que o Estado de São Paulo? Uma região inteira tem menor representatividade que apenas uma unidade subnacional?

Uma unidade subnacional realmente se apresenta como um distrito eleitoral. Nesse espaço de formação sociopolítica, do político de carreira, há uma verdadeira disputa hobbesiana pela alocação de recursos públicos para os distritos informais dos parlamentares. No período pré-constituente, o jogo político nacional movimentou-se, e os governadores estaduais foram *peças* importantes nas arenas de decisão. De acordo com Abrúcio (1998), o período pós-1985 é marcado pela predominância dos governadores – *os barões da federação*. Mesmo no momento da execução do orçamento do governo federal, os governadores têm força política, já que também têm grande influência nas carreiras políticas dos congressistas; sendo assim podem pressionar em favor de seus interesses. Nesse momento uma parlamentar de São Paulo pode ser mais importante que qualquer um da região Norte. Logo, São Paulo seria mais importante que todos os estados do Norte.

O número aparentemente pequeno de representantes da região Norte na Câmara dos Deputados não deve ser interpretado como falta de representatividade (Figura 1). Pelo contrário, uma análise mais cautelosa dos dados revela que a representatividade dos estados da região Norte, proporcionalmente a sua população, supera a média do país. Na média nacional, um deputado federal representa um eleitorado de cerca 225.000 eleitores. Na região Norte, esse número cai para 117.000 eleitores, com grandes diferenças entre os estados. Enquanto o Pará fica perto da média nacional, os ex-territórios Acre, Roraima e Amapá destacam-se por sua relação deputados/eleitorado muito abaixo da média nacional (ver Tabela 3, Tabela 4).



**Figura 1: Representação regional na Câmara dos Deputados (legislatura 2003-2007).**

Fonte: Elaboração a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

**Tabela 3: Representatividade dos estados da região Norte na Câmara dos Deputados (legislatura 2003-2006).**

| <b>Estados</b> | <b>Eleitorado</b> | <b>N.º deputados</b> | <b>Eleitorado/Deputado</b> |
|----------------|-------------------|----------------------|----------------------------|
| Acre           | 369.786           | 8                    | 46.223                     |
| Amapá          | 290.101           | 8                    | 36.263                     |
| Amazonas       | 1.524.727         | 8                    | 190.591                    |
| Pará           | 3.569.333         | 17                   | 209.961                    |
| Rondônia       | 882.545           | 8                    | 110.318                    |
| Roraima        | 208.524           | 8                    | 26.066                     |
| Tocantins      | 785.397           | 8                    | 98.175                     |
| <b>Total</b>   | <b>7.630.413</b>  | <b>65</b>            | <b>117.391</b>             |

Fonte: Elaboração a partir de dados do TSE.

**Tabela 4: Representatividade na Câmara dos Deputados por região (legislatura 2003-2006).**

| <b>Estados</b> | <b>Eleitorado</b> | <b>N.º deputados</b> | <b>Eleitorado/Deputado</b> |
|----------------|-------------------|----------------------|----------------------------|
| Norte          | 7.630.413         | 65                   | 117.391                    |
| Nordeste       | 30.998.119        | 151                  | 205.286                    |
| São Paulo      | 25.655.553        | 70                   | 366.508                    |
| Minas Gerais   | 12.680.584        | 53                   | 239.256                    |
| Rio de Janeiro | 10.213.518        | 46                   | 222.033                    |
| Outros         | 28.075.926        | 128                  | 219.343                    |
| Brasil         | 115.254.113       | 513                  | 224.667                    |

Fonte: Elaboração a partir de dados do TSE.

Com base nesses dados, podemos chegar a algumas conclusões. Primeiro, embora o número de representantes da região Norte na Câmara seja pequeno (65 deputados de um total de 513 ou 12,6% do total), a representação do eleitorado da região Norte na Câmara dos Deputados é maior do que a das outras regiões brasileiras. Em tese, um deputado federal de São Paulo representa um eleitorado dez vezes maior do que um do Amapá, embora cada um possua somente um voto na Câmara. Pela forma de representatividade, o eleitor da região Norte tem uma situação privilegiada em Brasília. Se, apesar dessa vantagem, a população

da região ressentem-se da falta de atenção para as causas da Amazônia, temos de procurar outras razões explicativas.

Segundo, os deputados federais que conseguiram se eleger, nas últimas eleições, por força própria<sup>6</sup>, possuem redutos eleitorais significativos: na média dos estados da região Norte, cada um conseguiu atrair pelo menos 4% dos votos válidos. Em São Paulo, esse valor não passa de 0,66% dos votos válidos.

Terceiro, a discrepância regional na representação federativa, na Câmara dos Deputados, será um item da pauta de reformas que visam a modernização do sistema político brasileiro. Provavelmente não haverá uma diminuição do número dos representantes da região Norte, mas um aumento do número dos representantes dos estados mais populosos.

Quarto, devido à reduzida parcela do eleitorado que os deputados federais da região Norte representam, esses estados tornam-se muito atraentes para políticos que enfrentam dificuldades para se eleger em estados com grande eleitorado. Esse fenômeno está sendo reforçado pelo fato de o atual sistema político considerar a disputa eleitoral tarefa individual do candidato<sup>7</sup>. Em termos de custo/benefício, um candidato sem reduto eleitoral firmado consegue vencer uma eleição com mais facilidade dentro de um estado onde um deputado representa 26.000 eleitores do que dentro de um estado onde ele representa um eleitorado dez vezes maior<sup>8</sup>. Assim sendo, os pequenos estados da região Norte tornam-se muito atraentes para políticos de outros estados que vislumbram aí uma eleição mais fácil do que no seu estado de origem. Isso pode trazer um novo comportamento para os candidatos, principalmente para os candidatos a cargos municipais nas zonas metropolitanas das grandes capitais. É possível que passemos a verificar um novo fenômeno eleitoral na federação brasileira: um deputado realmente de expressão eleitoral federal, um “nômade eleitoral” no interior da federação em busca de coeficientes eleitorais mais baixos nos estados que exigem um menor número de votos para se eleger. Isso já aconteceu no Amapá com o senador José Sarney.

---

<sup>6</sup> Denominamos assim os deputados que conseguem eleger-se sem levar em conta o coeficiente eleitoral ou a votação para a legenda.

<sup>7</sup> Isso é uma certa simplificação, já que o candidato tem de passar formalmente por uma convenção partidária e o quociente eleitoral dá também importância aos votos da legenda.

<sup>8</sup> Somente para fins ilustrativos: em Roraima, sem levar em consideração os votos de legenda e o coeficiente eleitoral, eram necessários 7.280 votos para se eleger deputado federal; no Acre, 10.221 votos; no Amapá, 10.463 votos; em Tocantins, 29.359 votos; em Rondônia, 31.963. No Pará o mínimo necessário eram 65.913 votos e no Amazonas, 67.493; já em São Paulo eram necessários 130.158 votos.

#### 4.1 REPRESENTAÇÃO INTERNA

Pela Constituição de 1988, o número de vagas nas assembleias dos Estados do Amapá, Acre, Rondônia, Roraima e Tocantins corresponde a 24 deputados; para o Pará, são 41 deputados. No que tange à representatividade dos estados da região Norte, observa-se uma tendência semelhante àquela da representação na Federação. O número mínimo de deputados fixado na Constituição faz com que os deputados estaduais das Assembleias dessa região precisem de menos votos para se eleger do que em outros estados da Federação. Um deputado estadual dos Estados do Rio de Janeiro ou de São Paulo representa um eleitorado cerca de 30 vezes maior do que o seu colega em Roraima. As Tabelas 5 e 6 demonstram a relação representantes-representados por estado nas assembleias legislativas.

**Tabela 5: Representatividade nas assembleias legislativas dos estados da região Norte (legislatura 2003-2006).**

| <b>Estados</b> | <b>Eleitorado</b> | <b>N.º deputados</b> | <b>Eleitorado/Deputado</b> |
|----------------|-------------------|----------------------|----------------------------|
| Acre           | 369.786           | 24                   | 15.408                     |
| Amapá          | 290.101           | 24                   | 12.088                     |
| Amazonas       | 1.524.727         | 24                   | 63.530                     |
| Pará           | 3.569.333         | 41                   | 87.057                     |
| Rondônia       | 882.545           | 24                   | 36.773                     |
| Roraima        | 208.524           | 24                   | 8.689                      |
| Tocantins      | 785.397           | 24                   | 32.725                     |
| Total          | 7.630.413         | 185                  | 41.245                     |

Fonte: Cálculos efetuados com base em dados do TSE.

**Tabela 6: Representatividade nas assembleias legislativas (legislatura 2003-2006).**

| <b>Estados</b> | <b>Eleitorado</b> | <b>N.º deputados</b> | <b>Eleitorado/Deputado</b> |
|----------------|-------------------|----------------------|----------------------------|
| Norte          | 7.630.413         | 185                  | 41.245                     |
| Nordeste       | 30.998.119        | 345                  | 89.850                     |
| São Paulo      | 25.655.553        | 94                   | 272.931                    |
| Minas Gerais   | 12.680.584        | 77                   | 164.683                    |
| Rio de Janeiro | 10.213.518        | 41                   | 249.110                    |

Fonte: Cálculos efetuados com base em dados do TSE.

Tal distorção leva-nos a alguns questionamentos: O custo para manter assembléias legislativas em um estado da região Norte é maior do que em um estado como São Paulo? Proporcionalmente, quanto custa um parlamentar *per capita* em reais (R\$) para a sociedade em estados como Roraima, Amapá, Minas Gerais e São Paulo?

Outras variáveis, além das apresentadas, afetam o sistema político nacional, com fortes desdobramentos regionais, e podem contribuir para o descrédito que a sociedade tem em relação ao sistema político: o pluripartidarismo com poucos vínculos programáticos, pouca identidade social e ideológica; quadros partidários com pouca visibilidade eleitoral perante a opinião pública. Resultado: forte fluxo migratório interpartidário, inconsistência programática dos partidos na arena política, necessidade premente de coalizões governamentais e não identificação por parte do cidadão-eleitor dos vínculos partidários na composição governamental. Todos esses fatores ampliaram o descrédito em relação à política.

Outros fatores podem, também, ser considerados como influentes nas agendas dos governos na região. Assim, a legislação eleitoral não permitiu financiamento público de campanha, nem tampouco deixou que fosse transparente o financiamento privado. A legislação eleitoral não permitiu ainda um sistema de coligação eleitoral que concebesse a constituição de um sistema partidário nacional, o que reforçou o regionalismo político-partidário tão forte na história política do país, entrave ao federalismo político, aumentando os custos da negociação política em torno de temas importantes para a agenda dos governos pós-constituição de 1988, como as reformas tributária (o sistema atual promove uma verdadeira guerra fiscal, o que resulta na falta de solidariedade entre os entes federativos), previdenciária (o sistema atual ainda admite privilégios em certos setores, como os de servidores públicos dos poderes legislativo e judiciário) e política (o sistema atual permite a coligação eleitoral e a coalizão governamental, além da intensa migração partidária).

É certo que tais fatores afetam o país como um todo, mas qualquer abalo no sistema político nacional reflete fortemente nas unidades subnacionais mais frágeis e com dificuldades históricas de integração nacional nas esferas política, econômica e social, como na Amazônia, em que o desenvolvimento socioeconômico representou um grande desafio para os governos nas suas três esferas.

## 5 - SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL NA FEDERAÇÃO

A Constituição de 1988 atribui aos municípios o caráter de ente da Federação. O município recebeu autonomia para legislar sobre todos os assuntos locais (art. 30, I), prestar os serviços públicos de interesse local, como o transporte coletivo (art. 30, V). O município também é responsável pelo ordenamento territorial (art. 30, VII) e pela proteção do patrimônio histórico-cultural (art. 30, IX). Em colaboração técnica e financeira com o estado e a União, deve manter programas de ensino pré-escolar e fundamental (art. 30, VI) e serviço de atendimento à saúde (art. 30, VII). Para custear essas atividades, os municípios contam com receitas próprias e transferências constitucionais e negociadas do estado e da União.

Nas últimas eleições municipais, em 2000, 15.401 candidatos disputaram as 5.559 vagas de prefeito, e 367.906 candidatos, as 60.320 vagas de vereador disponíveis no Brasil<sup>9</sup>. A Constituição estipulou em nove o número mínimo de vereadores por município. Esse número aumenta conforme o tamanho da população do município, podendo chegar a 55 vereadores, caso de São Paulo.

Do ponto de vista dos tributos, coube aos estados a competência exclusiva da arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e a Prestação de Serviços (ICMS), que é um imposto indireto e com pouca visibilidade para os contribuintes, ao contrário dos tributos federais e municipais. Nesse caso, os mais visados são o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviços (ISS). Isso deixa a esfera estadual menos sujeita à fiscalização dos cidadãos. Nesse sentido, a descentralização significou municipalização por ausência da esfera estadual, o que deu aos estados funções iguais às do município e da União, não havendo esfera específica do estado em termos de demandas, por exemplo, de políticas públicas na área social. Por não estarem obrigados constitucionalmente, de forma clara e específica, a tratar de medidas ligadas às políticas públicas, segundo Abrúcio (1998), os governos dos estados perdem visibilidade na opinião pública, ficando menos sujeitos a cobranças, ao contrário dos governos municipal e federal.

No que se refere às políticas públicas, a Constituição de 1988 prevê a possibilidade de reforço da participação de estados e municípios nas decisões, sobretudo no controle e na alocação dos recursos públicos.

---

<sup>9</sup> O Brasil possuía em 2000 5.507 municípios; em 2001, 54 novos municípios foram criados, o que aumentou o número dos municípios brasileiros para 5.561.

Portanto, o ideal de descentralizar decisões sobre políticas públicas estava presente na elaboração da Constituição. Logo a descentralização passou a ser um princípio perseguido.

Seguindo a tendência internacional, sobretudo inspirado em experiências de países recém-saídos de regimes autoritários, o Brasil procura defender a descentralização. Contudo, as estratégias daquelas experiências foram, de acordo com Arretche (1999, p. 63), sustentadas em práticas como a descentralização – entendida como transferência de responsabilidade pela execução dos serviços para as unidades fisicamente descentralizadas –, a delegação – cujo princípio é a transferência de responsabilidade pela gestão dos serviços para instâncias não vinculadas ao governo central –, a transferência de atribuições – em que se transferem funções e recursos para outras instâncias não vinculadas institucionalmente ao governo central – e a privatização – que transfere a prestação de serviços sociais para organizações privadas.

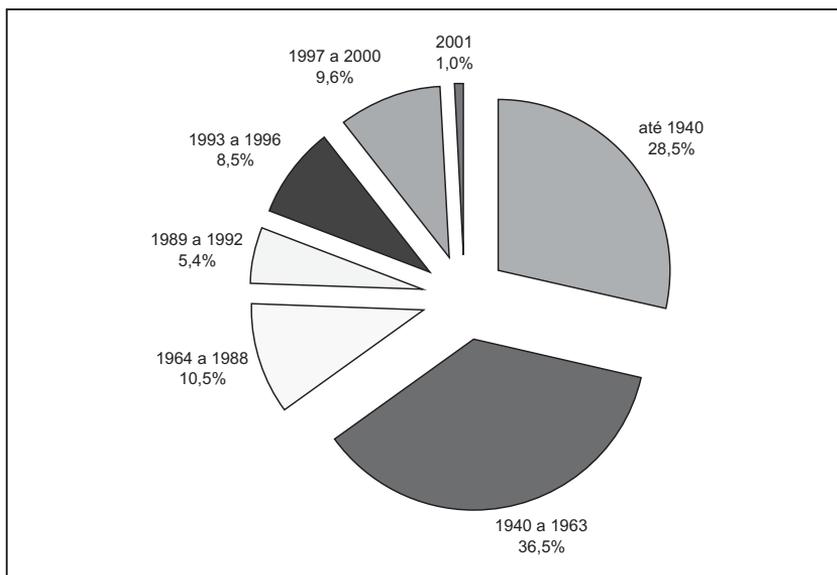
Assim, as transformações político-institucionais trazidas pela Constituição buscaram modificar as relações entre poderes e entre as esferas de governo. Pretendeu-se diminuir a centralização autoritária, em que estratos da burocracia federal ficavam à frente da elaboração das políticas públicas e do gerenciamento de recursos. Pretendeu-se, sobretudo, o fortalecimento de estados e municípios, criando assim instituições decisórias de políticas públicas mais próximas do cidadão, visando superar os vícios do aparato central do Estado, como o burocratismo, o clientelismo e outros distúrbios provocados por decisões centrais. Tratava-se de fortalecer as instituições representativas locais.

Entretanto, é necessário verificar algumas variáveis do intenso processo de municipalização no período pós-constituição.

## 5.1 CONSIDERAÇÕES TERRITORIAIS

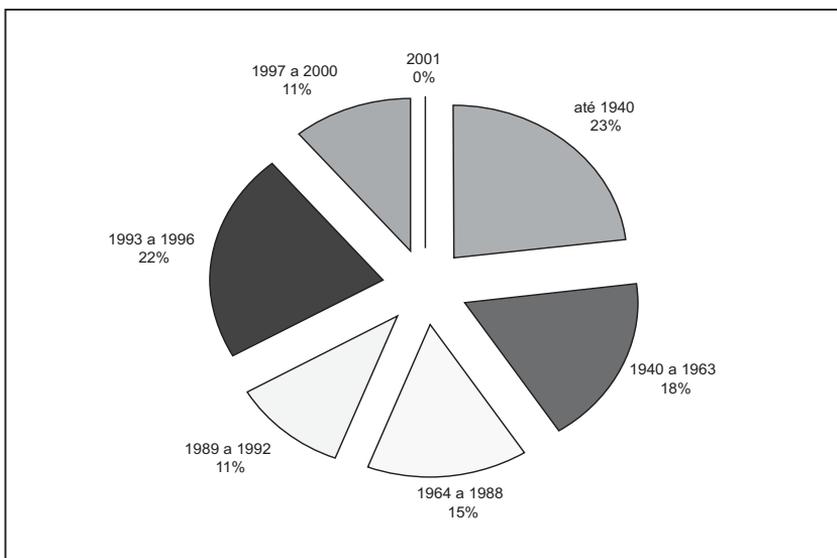
O Brasil está dividido em 5.561 municípios (ano de 2001). A maior parte desses municípios está concentrada nas regiões Nordeste (32,2%) e Sudeste (30%). Mais da metade dos municípios brasileiros possui menos de 10.000 habitantes, e 75% deles têm menos de 20.000 habitantes (IBGE, 2000). No período de 1964 a 1988, a maioria dos novos municípios foi constituída na região Norte, acompanhando o crescimento populacional extraordinário da época. A partir de 1989, essa tendência começou a se inverter. Entre 1989 e 1996, o Sul, entre 1997 e 2000, o Nordeste e, em 2001, novamente o Sul se destacaram como regiões com o maior número de municípios criados. A quase totalidade dos municípios criados no

período de 1984 a 1997 tem menos de 20.000 habitantes (GOMES; MAC DOWELL, 2000). Esse fato levantou uma série de discussões sobre a viabilidade econômica desses entes federativos.



**Figura 2: Distribuição dos municípios brasileiros por ano de criação.**

Fonte:IBGE.



**Figura 3: Distribuição dos municípios da região Norte por ano de criação.**

Fonte:IBGE.

O fenômeno da criação de municípios no Brasil pós-1988 gerou algumas explicações, em sua maioria, orientadas por uma abordagem funcionalista. Para Bremaeker (1991), as emancipações municipais responderiam a “uma lógica extremamente racional”. Tal explicação baseia-se em análises centradas no conflito político: a lógica de maximização de benefícios estaria ligada ao comportamento dos atores políticos que, a partir de uma estrutura constitucional flutuante, incentivariam a criação de espaços políticos para a realização de estratégias eleitorais. Seria uma forma de racionalidade individual e de racionalidade coletiva, uma vez que todos sairiam ganhando com as emancipações.

Outra explicação similar é desenvolvida por Mesquita. Utilizando uma abordagem sistêmica, a autora define que as causas últimas das emancipações municipais estariam no processo de modernização (MESQUITA, 1992). O processo resultaria de uma necessidade histórica, a municipalização traria a gestão da *pólis* para perto do cidadão. Há, ainda, outras explicações para o fenômeno. Segundo Melo (1993), a municipalização tem causas institucionais, estaria ligada mais a uma lógica institucional de um Estado em transformação: ajustamentos determinados pela Constituição de 1988 descentralizaram as decisões sobre a criação de municipalidades.

Outra explicação para as emancipações estaria nas motivações dos atores locais (BREMAEKER, 1993). Já Abrúcio (1998) sustenta que a multiplicação de municipalidades seria o produto da existência de um “modelo hobbesiano e predatório” na federação brasileira. Ambas as explicações se aproximam quando focam uma variável do conflito federativo. Com efeito, os estados, querendo maximizar ganhos, criam municipalidades para melhorar as transferências de recursos da esfera federal, dada a centralização de recursos nessa esfera de poder na federação.

As análises do processo emancipacionista indicam que a intensa divisão municipal brasileira só foi possível devido ao novo arranjo institucional resultante da Constituição de 1988. De acordo com Tomio (2002), um conjunto de mecanismos promoveu as condições favoráveis para a multiplicação de municípios. São eles: a consolidação da descentralização fiscal, que estimulou as demandas locais de emancipação de pequenas localidades do interior; a transferência para a esfera estadual da regulamentação das exigências mínimas para as emancipações municipais, num momento em que os recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) eram divididos nacionalmente e, do ponto de vista ideológico, democratização e descentralização

ganharam o mesmo significado, ampliando as possibilidades de emancipações. Os procedimentos necessários à promulgação das leis de criação de municípios atribuíram um papel central aos legisladores estaduais que, em virtude de suas expectativas eleitorais, aprovaram a maior parte das demandas locais emancipacionistas.

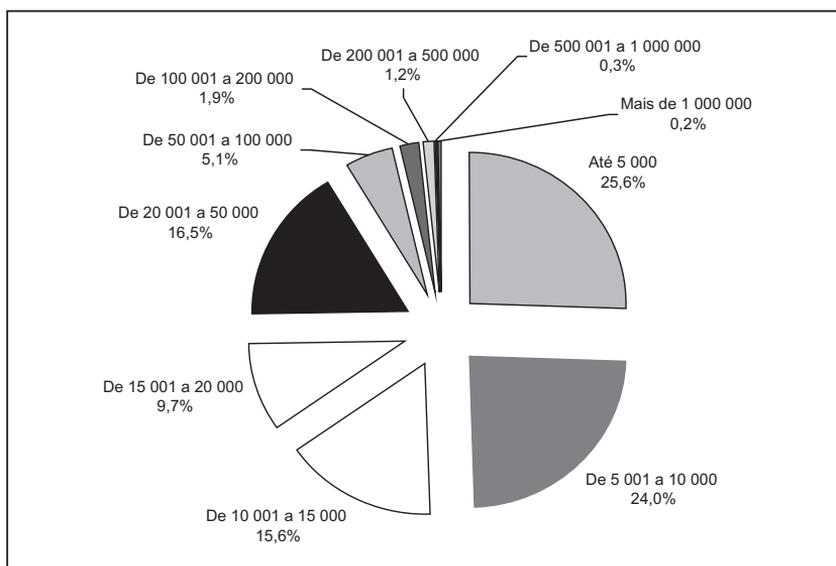
Além disso, o estudo comparativo dos estados, realizado por Tomio (2002), demonstrou que a intensidade emancipacionista possui uma variação na maior parte dos Estados, determinada em função da disponibilidade de localidades emancipáveis, da posição resultante da relação de forças entre o executivo e o legislativo estaduais e da presença de mecanismos institucionais que favoreceram a autonomia do legislativo.

Nesse caso, somente o esgotamento da real capacidade emancipacionista estadual, a oposição de um executivo com coalizão majoritária (solidamente apoiado) e/ou a ausência de restrições institucionais ao clientelismo (falta de incentivo à cooperação parlamentar), dada a manutenção dos estímulos fiscais aos eleitores e às lideranças dos pequenos municípios e as expectativas futuras dos deputados quanto a sua carreira política, foram capazes de interromper os surtos emancipacionistas nos estados.

Contudo, como historicamente a oscilação entre coalizões governistas majoritárias e minoritárias nos estados gerou, eventualmente, mecanismos que permitiram a criação de municípios (por meio de leis complementares), manteve-se constante um alto índice de emancipações no Brasil. Isto é, a interrupção desse processo em um estado (pelo esgotamento da disponibilidade emancipável ou por posições políticas contrárias) foi, normalmente, seguida de novos surtos emancipacionistas em outra unidade da federação (pela alteração da Lei Complementar e/ou por um novo equilíbrio entre o executivo e o legislativo favorável às emancipações). Em virtude desse fato, como na ditadura militar, o governo federal voltou a intervir no processo para fazer cessar a criação de novos municípios. Sem a necessidade de alteração do regime político, a recentralização das regras (Emenda n.º 15/96) alterou o arranjo institucional que favorecia as emancipações municipais.

Os efeitos econômicos das emancipações foram discutidos por Gomes e MacDowell (2000), que demonstram que, mais do que uma possibilidade de ganhos nas transferências fiscais, a criação de municípios não resolve grande parte dos problemas que se queria resolver, seguindo a justificativa do desenvolvimento. A análise dos efeitos econômicos e fiscais nos estados que criaram municípios indica uma série de particularidades. Dos 1.405 municípios instalados no Brasil

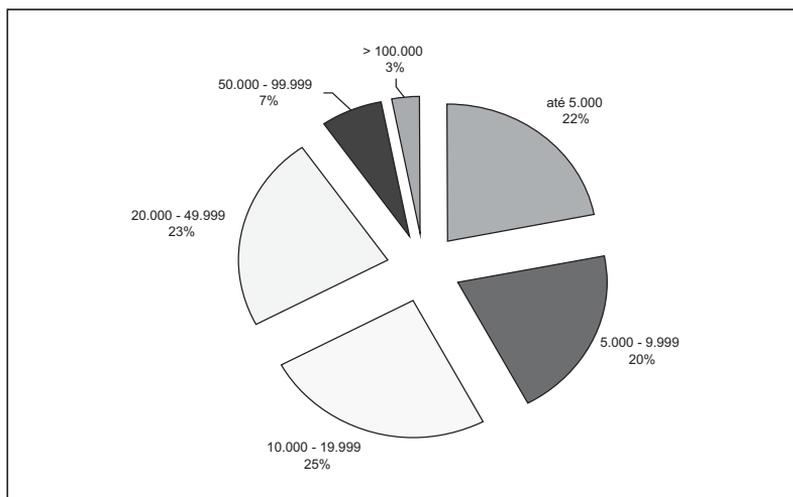
entre 1984 e 1997, 1.329 (94,5%) têm menos de 20 mil habitantes; dos 209 municípios da região Norte, 188 têm até 20 mil habitantes. A região Norte é a que tem o segundo maior gasto *per capita* com o legislativo nos municípios com até 10 mil habitantes. Os municípios com até 20 mil habitantes gastam uma parte maior de sua receita com seus legislativos do que os estados e a União. Os municípios pequenos são sempre os de população mais pobre; entretanto, têm mais receitas por habitante que os demais. Os municípios grandes transferem rendas para os pequenos. Os municípios pequenos dependem fortemente das transferências de impostos.



**Figura 4: Distribuição dos municípios brasileiros por faixa populacional (2001).**

Fonte: IBGE.

De acordo com a Figura 5, os sete estados da região Norte subdividem-se em 449 municípios, destacando-se o Pará e o Tocantins como as unidades com o maior número de municípios. Em geral a região Norte acompanha as tendências do Brasil no que diz respeito à distribuição populacional nos municípios: cerca de dois terços dos municípios têm menos de 20.000 habitantes. Mas existem diferenças intra-regionais: Roraima e Tocantins destacam-se pela falta de municípios de tamanho intermediário e pela predominância de municípios com menos de 10.000 habitantes, enquanto a maioria dos municípios do Pará e do Amazonas está nas faixas de 10.000 até 50.000 habitantes.



**Figura 5: Distribuição dos municípios da região Norte por faixa populacional (2001).**

Fonte: IBGE.

Somente 183 dos 449 municípios da região Norte têm mais de quarenta anos de existência, no entanto, quase a metade (44%) dos municípios foi constituída após 1988. Assim sendo, o Norte destaca-se no contexto nacional como uma região cujo espaço político-institucional pode ser considerado ainda em formação.

Os dados apresentados por Gomes e MacDowell (2000) indicam que uma grande parte dos municípios da região Norte é fortemente dependente das transferências de impostos da União e estados. Esses recursos, em proporção considerável, são gastos com as estruturas administrativas, como, por exemplo, com os legislativos municipais; como conseqüência, reduzem-se relativamente os gastos em setores sociais e de investimentos. Os municípios com menos de 20 mil habitantes, que representam a quase totalidade dos recém-criados, são os que mais gastam e têm sua população entre as mais pobres do país.

Os dados aqui apresentados indicam que a estrutura federativa brasileira carece de uma reformulação institucional e que esses fatos só ocorreram por conta, também, da incapacidade dos pequenos municípios de gerar receitas em suas territorialidades, sobretudo por dependerem das transferências das outras unidades subnacionais. Mais do que isso, a forma predatória que se encontrou para redistribuir as receitas fiscais do Estado brasileiro foi, até 1996, a criação de municípios. Os números relativos à criação de municípios após a Constituição de 1988 indicam que o movimento foi intenso.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema político da Amazônia brasileira sofre os mesmos efeitos do sistema político nacional, no que se refere à estabilidade dos sistemas eleitoral e partidário. A estrutura político-institucional da federação, por questões históricas de centralização, descentralização e recentralização, foi muito alterada nos dispositivos constitucionais da República brasileira. Na formação da federação, houve nitidamente uma hierarquia de poder de decisão a partir das desigualdades socioeconômicas, políticas, culturais e regionais que permitiram que regiões como a Amazônia sofressem os efeitos perversos dos pactos federativos construídos a cada constituição.

Subsidiada em seu desenvolvimento, a região amazônica sofreu forte intervenção federal, especialmente nos períodos em que o poder esteve concentrado na esfera federal. Seu sistema político não conseguiu desenvolver-se autonomamente, e os “vícios” políticos que conduziram a nação ao descrédito da sociedade nacional com o sistema político têm os mesmos efeitos na região.

Mais recentemente, a saída para os problemas enfrentados pela nação, por conta do pacto federativo consolidado a partir da Constituição Federal de 1988, de matriz hobbesiana, foi a criação de novas unidades municipais, como forma de forçar a redistribuição de recursos nas relações fiscais intergovernamentais. O resultado foi a reversão do processo, sob a liderança decisória da União.

A guerra fiscal ainda em curso também é uma estratégia para sobreviver dentro de uma estrutura federativa em que os entes federativos não estão articulados. As disparidades regionais foram enfrentadas por via de fundos constitucionais. Problemas de políticas públicas de governos foram atacados na lei maior, que é a Constituição Federal, isto é, na regra geral, na estrutura da nação, incluíram-se orientações que não caberiam lá. Esse fenômeno do sistema político-institucional colocou a Amazônia sempre a reboque do sistema.

A região não conseguiu inserir-se com mais autonomia nas discussões que constituíram as agendas dos governos da Nova República e não conseguiu participar, enquanto ator principal, em decisões que eram e ainda são de seu interesse imediato, como é o caso da questão ambiental. De fato, ao que tudo indica, as forças políticas da região ainda não conseguiram compreender como funciona nosso sistema político e suas instâncias decisórias num modelo de democracia representativa e competitiva, que exige maior integração dos diversos segmentos da política, da economia e da sociedade. Tampouco compreenderam que a

política nem sempre é um jogo de soma zero. Na verdade, a política pode muitas vezes tornar-se um jogo de soma positiva, e escolhas subótimas podem ser muito mais racionais que escolhas ótimas de maximização de benefícios.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando. **Os barões da federação**. São Paulo: Hucitec/DCP-USP, 1998.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**. v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582002000300004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000300004&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 22 jun. 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001 (atualizada pela Emenda Constitucional n.º 31, de 14/12/2000).

BREMAEKER, François E. J. **Os novos municípios brasileiros instalados entre 1980 e 1990**. Rio de Janeiro: Ibam, 1991.

BREMAEKER, François E. J. Os novos municípios: surgimento, problemas e solução. **Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro**, v. 40, n. 206, p. 88-99, 1993.

COUTO, Cláudio Gonçalves. O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira. **São Paulo Perspectiva**. v. 15, n. 4, p. 32-44, out./dez. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400005&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 22 jun. 2003.

DAHL, Robert. A. **Poliarquia**. São Paulo: EDUSP, 1997.

GOMES G. M.; MAC DOWELL, M.C. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social**. Brasília: IPEA, 2000 (Texto para Discussão, n. 706). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 25 jun. 2002.

IBGE. **Censo demográfico**. 2000.

MELO, Marcus André B. C. de. Municipalismo, *nation building* e a modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 8, n. 23, p. 85-100, out. 1993.

MESQUITA, Zilá. Emancipações no RS: alguns elementos para reflexão. **Análise Conjuntural**, Porto Alegre, v. 20, n. 3, p. 169-184, 1992.

NORONHA, Rudolf de; CARDOSO, Elizabeth D. Emancipações municipais: como ficam os municípios de origem?. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 214, p. 67-80, 1995.

OLIVEIRA, Francisco de. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui de B. A.; SILVA, Pedro L. B. (Org.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 70-90.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 15 ago. 2003.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092002000100006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000100006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 22 jun. 2003.

Texto submetido à Revista em 09.07.2004 e aceito para publicação em 13.10.2004.