

The background of the cover is a complex, abstract collage of faces and figures. The top section features a dense array of faces in various colors and orientations, some appearing to be in profile or looking towards the viewer. Below this, the composition shifts to larger, more stylized figures. A central figure is a woman in a long, flowing orange and yellow dress, her hands reaching out. To her left, a man in a white suit is seated, playing a guitar. To her right, another man in a white suit is standing, gesturing with his hands. The overall style is reminiscent of mid-20th-century modernist art, with bold colors and geometric shapes.

# Federalismo Sul-Americano

Organizador | Paulo de Tarso Frazão S. Linhares

ipea





# Federalismo Sul-Americano

Organizador | Paulo de Tarso Frazão S. Linhares

ipea

## **Governo Federal**

### **Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**

**Ministro** – Marcelo Côrtes Neri



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e de programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Sergei Suarez Dillon Soares

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Rogério Boueri Miranda

#### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Herton Ellery Araújo

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

#### **Chefe de Gabinete**

Bernardo Abreu de Medeiros

#### **Assessor-Chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



# Federalismo Sul-Americano

Organizador | Paulo de Tarso Frazão S. Linhares

**ipea**

Rio de Janeiro, 2014

Federalismo Sul-Americano/Organizador, Paulo de Tarso Frazão  
S. Linhares. – Rio de Janeiro: Ipea, 2014.  
210 p.: il., mapas.

Inclui bibliografia.  
ISBN 978-85-7811-224-0

1. Federalismo. 2. América do Sul. I. Linhares, Paulo de Tarso Frazã S.  
II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 321.0298

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A obra retratada na capa deste livro é Frevo, do pintor Cândido Portinari (1903-1962), datada de 1961.

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
CAPÍTULO 1	
<b>DESCENTRALIZAÇÃO E UNIDADE POLÍTICA NA COLÔMBIA</b> .....	<b>13</b>
Daniel Bonilla	
CAPÍTULO 2	
<b>FEDERALISMO, DEMOCRATIZAÇÃO E CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL NO GOVERNO HUGO CHÁVEZ</b> .....	<b>35</b>
Corival Alves do Carmo	
Aragón Érico Dasso Júnior	
Verena Hitner	
CAPÍTULO 3	
<b>O FEDERALISMO VENEZUELANO: BASES HISTÓRICO-POLÍTICAS E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS</b> .....	<b>93</b>
Carlos Mascareño	
CAPÍTULO 4	
<b>FEDERALISMO FISCAL EM UM PAÍS FEDERATIVO E CONFLITUOSO: O CASO ARGENTINO</b> .....	<b>153</b>
Alberto Müller	





## APRESENTAÇÃO

O florescimento democrático nas sociedades sul-americanas do final no século XX impulsionou e revitalizou os princípios federalistas na região. Com isso, constata-se um movimento de descentralização crescente e de maior autonomia dos governos locais, mesmo onde o estado assume forma unitária. Assim, na busca da integração e do estabelecimento de mecanismos cooperativos entre os diversos níveis de governo, a dinâmica interna das federações tem se associado, frequentemente, a estratégias e ações que ultrapassam as próprias fronteiras nacionais.

Essa nova e desafiante realidade da política sul-americana – na qual o Brasil é destaque, dada sua condição de potência regional – pressupõe o reconhecimento e a compreensão das características, das possibilidades e dos interesses em jogo dos diversos estados constituintes.

O livro *Federalismo sul-americano* contempla, analiticamente e de forma inovadora, os arranjos políticos na Argentina, na Venezuela e na Colômbia, com vistas à compreensão dos mecanismos modelares da trajetória recente da organização estatal em cada um desses países. O esforço, aqui apresentado em quatro artigos, combina conhecimentos de ciência política, direito, história e economia, fazendo uso deles como referências balizadoras da percepção de interesses e projetos políticos atualmente em jogo na região.

Cabe registrar, ainda, que os textos apresentados não pretendem (nem “desejam”) oferecer uma perspectiva sistematizada a partir de um mesmo marco referencial teórico ou ideológico; ao contrário, buscam a pluralidade de perspectivas sobre fenômenos complexos e multifacetados associados ao tema do federalismo em cada caso. A diversidade de perspectivas presentes nesta publicação expressa, dessa forma, uma escolha do Ipea pela pluralidade de pensamento, bem como a convicção de que esta é a melhor alternativa para que o leitor avalie e forme (ou reforme) sua visão sobre o assunto.

Sergei Suarez Dillon Soares

**Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**



## INTRODUÇÃO

Este livro busca compreender os elementos mais destacados que caracterizam os arranjos federativos dos países da América do Sul. Selecionaram-se para análise as duas nações da região que, assim como o Brasil, estão constitucionalmente organizadas como federações: a Argentina e a Venezuela. Incluiu-se também a Colômbia, que, embora formalmente seja um Estado unitário, aproxima-se do arranjo federal, uma vez que sua trajetória histórica e, sobretudo, suas mudanças recentes apontam para uma conformação política de autonomia das entidades territoriais.

Conhecer essas experiências envolve três objetivos. Em primeiro lugar, deseja-se alargar o entendimento das possibilidades e das características dos arranjos federais, especialmente daqueles que são vizinhos do Brasil e compartilham com o país processos históricos e políticos, mesmo que de formas distintas, uma vez que as dinâmicas políticas são próprias a cada sociedade.

Em segundo lugar, analisar outros Estados federais pode ajudar a compreender o arranjo federativo brasileiro, dados os paralelismos e as identidades, as diferenças e as singularidades entre a experiência brasileira e as experiências internacionais.

Por fim, a observação desses casos permite aperfeiçoar o arranjo federal brasileiro a partir da experiência e do aprendizado dos países vizinhos.

O livro possui quatro capítulos. No primeiro deles, sobre a Colômbia, de Daniel Bonilla, analisa-se a histórica trajetória pendular, entre centralização e autonomia, das unidades territoriais. Nesse sentido, embora a Colômbia seja um Estado unitário, as tensões entre aqueles que demandam autonomia e os que defendem a centralização política e administrativa aproximam-na dos países de organização federal na América do Sul, inclusive o Brasil. O texto analisa o sistema jurídico colombiano por meio de suas diversas constituições e destaca os mecanismos que estabelecem, a cada momento, vetores paradoxais de descentralização e centralização de sua organização estatal. O estudo se concentra na Constituição de 1991, na qual são apontados os elementos que preconizam o princípio da autonomia, mas também os da república unitária. A Carta Política expressa que o Estado colombiano é, ao mesmo tempo, descentralizado e unitário. Como afirma Bonilla, de um lado, a Carta Política está comprometida com um Estado que

tem apenas um centro político-jurídico. De outro lado, as entidades territoriais possuem autonomia, o Estado colombiano é descentralizado e o princípio da democracia participativa e pluralista é um dos seus pilares. Assim, portanto, a Constituição de 1991 também está comprometida com a ideia de que as entidades territoriais teriam a possibilidade de resolver e atender de forma independente as necessidades e os interesses dos seus habitantes, e com a ideia de que os cidadãos devem poder fazer parte dos processos nos quais são tomadas decisões que os afetam diretamente. Um elemento de grande importância, previsto pela Constituição de 1991, é a eleição popular de prefeitos e governadores. No entanto, a autonomia política acaba por produzir efeitos limitados, na medida em que o orçamento de que prefeitos e governadores dispõem é muitíssimo reduzido. Por fim, a ambiguidade da Carta Política de 1991 tem sido resolvida em favor do princípio unitarista pela Corte Constitucional colombiana.

Nos dois capítulos que tratam do federalismo venezuelano, obtém-se um quadro comparativo, com posições divergentes, sobre os avanços e os recuos nos temas da descentralização e da democratização daquele Estado. Sem pretenderem chegar a uma visão conclusiva e única, os dois textos permitem compreender as tensões que vêm marcando o Estado venezuelano.

No capítulo de Corival Alves do Carmo, Aragón Érico Dasso Júnior e Verena Hitner, demonstra-se que a descentralização pretendida na última década do século XX deve ser entendida como parte das reformas de orientação neoliberal, as quais, como o expressa a eleição de Hugo Chávez em 1998, foram rejeitadas pela maioria da população. A tentativa de golpe de Estado sofrida por este governo em 2002 teria impulsionado o aprofundamento de uma nova estratégia descentralizadora, não mais em favor de municípios e estados, mas de organizações populares, como conselhos comunais e distritos motores de desenvolvimento.

Por sua vez, o capítulo de Mascareño enfatiza o tímido esforço de descentralização em favor de governos estaduais e municipais, característico dos anos 1990, que teria sido interrompido no governo Hugo Chávez.

No quarto capítulo, sobre a Argentina, elaborado por Alberto Müller, procura-se compreender o município na organização federativa daquele país.

Os traços mais importantes do arranjo federativo argentino têm origem na trajetória política do país, ao longo da qual se configuraram as bases que permitiram ultrapassar os conflitos entre unitaristas e federalistas que marcaram boa parte do século XIX. Entre as características distintivas, uma das mais importantes reside no fato de todas as competências originárias serem das províncias, que as delegam principalmente à União e, em menor medida, aos municípios.

Os municípios apresentam-se de forma bastante heterogênea na República Argentina, visto ser uma atribuição provincial defini-los e regulá-los. Dessa forma, eles variam de uma província para outra, não apenas em termos de extensão e população, mas também de denominações e, o que é mais importante, de atribuições.

Em que pesem as diferenças existentes, é possível identificar alguns traços comuns ao papel que os municípios desempenham dentro do Estado argentino.

Do ponto de vista da autonomia política, embora os municípios desfrutem da liberdade de escolha de seu dirigente, nem todos possuem o direito de estabelecer sua lei orgânica.

A posição do poder local em relação à possibilidade de cobrança de impostos é claramente secundária. Mesmo os tributos tradicionalmente locais, como os prediais e territoriais urbanos, são, em regra, provinciais na Argentina. Dessa forma, os municípios dependem fortemente das transferências, as quais, dados seus limitados montantes, tornam os orçamentos do poder local muito reduzidos.

Coerentemente com a escassa distribuição de recursos, os serviços atribuídos aos municípios também são muito restritos. Apenas os serviços de iluminação pública e coleta de lixo têm no município o principal responsável.

Em síntese, a distribuição de responsabilidades entre jurisdições, bem como de receitas e despesas fiscais, apresenta-se fortemente concentrada no nível central e, subsidiariamente, no provincial. Resta aos municípios um papel marginal dentro do arranjo federativo argentino atual. As únicas áreas em que as responsabilidades dos municípios são preponderantes são a coleta de lixo e a iluminação pública.

Como conclui Alberto Müller, o nível municipal continua a ser o de menor alcance institucional na Argentina, tanto em termos legais quanto práticos, embora a tendência, especialmente desde a promulgação da Constituição de 1994, tenha sido em direção a uma maior atribuição de poderes e responsabilidades a tal instância.

Assim, falar de cooperação entre municípios e mesmo entre províncias e municípios para o planejamento e o provimento de serviços é algo que encontra forte limitação em função das poucas e restritas funções desempenhadas pelos municípios. Não há cooperação entre municípios no planejamento e no provimento de serviços, pois não há benefícios na associação para a prestação de serviços de caráter estritamente local, como são os serviços de coleta de lixo e iluminação pública.

Olhando-se em perspectiva os três casos analisados, observa-se uma tendência à descentralização dos três Estados nos anos 1990. Nos três há eleição de governadores e prefeitos diretamente por suas respectivas populações, fato relativamente inovador, mesmo para um Estado federal como a Venezuela. Todavia, a primeira década do século XXI se caracteriza por limites e redirecionamentos do impulso descentralizador.

Enquanto na Argentina a possibilidade de municípios assumirem mais funções e recursos se vê limitada pelo poder das províncias que os regulam, na Venezuela a descentralização se dirigiu a outras formas de organização, como os conselhos comunais, deixando-se os municípios no ostracismo característico do período pré-1990. Finalmente, em que pese o movimento pendular descentralização-unitarismo na história colombiana e a aparente presença de elementos em favor da autonomia das unidades territoriais (estados e municípios), as restrições orçamentárias, associadas a uma visão unitarista da Corte Constitucional, têm limitado o impulso descentralizador verificado nos anos 1990 na Colômbia.

Paulo de Tarso Linhares  
**Organizador**

## DESCENTRALIZAÇÃO E UNIDADE POLÍTICA NA COLÔMBIA<sup>1</sup>

Daniel Bonilla<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Desde a criação da República, o sistema jurídico colombiano moveu-se pendularmente ora em direção ao princípio da autonomia, ora em direção ao princípio da unidade política. A ordem jurídica, em diferentes ocasiões, privilegiou de maneira explícita este ou aquele princípio. Assim, durante o século XIX, as Constituições de 1830, 1832 e 1843 se comprometeram com interpretações centralistas do princípio da unidade política, enquanto as Cartas Políticas de 1853, 1858 e 1863 priorizaram o princípio da autonomia por meio da configuração de um Estado federal no país (Soto, 2003, p. 134). Em outras ocasiões, a história político-jurídica colombiana evidenciou uma tentativa de alcançar um equilíbrio entre os princípios da autonomia e da unidade política que permitisse sua convivência dentro do sistema jurídico. No entanto, como de costume, este equilíbrio foi quebrado pelas leis que buscam definir o conteúdo destes princípios ou pelas interpretações institucionais que buscam seu desenvolvimento e aplicação. A Constituição de 1886, por exemplo, estabeleceu que a Colômbia seria uma república unitária, centralizada politicamente, mas descentralizada administrativamente. Da mesma maneira, a Constituição de 1991 assinalou que o Estado colombiano seria unitário, descentralizado, pluralista e comprometido com a autonomia de suas entidades descentralizadas e com a democracia participativa. No entanto, a interpretação articulada pelas autoridades estatais em torno deste conjunto de princípios constitucionais moveu o pêndulo novamente em direção ao princípio da unidade política.

---

1. Nota do organizador: embora não seja formalmente uma federação, a República da Colômbia apresenta uma conformação política marcada pela autonomia das entidades territoriais, inclusive com a eleição dos governadores provinciais, traço característico de Estados federados. Entretanto, elementos próprios de um Estado unitário presentes em seus princípios constitucionais acabam por estabelecer uma tensão entre os princípios autonomistas e os unitaristas. Longe de constituir um exemplo isolado ou atípico, o caso colombiano expõe vetores e pressões de centralização e descentralização em Estados federais latino-americanos, como pode ser evidenciado na análise das trajetórias dos federalismos venezuelano, argentino e, igualmente, brasileiro. O que distingue a forma peculiar pela qual estas tensões se expressam na Colômbia é a capacidade do seu texto constitucional prescrever, de maneira aparentemente paradoxal, um Estado ao mesmo tempo unitário e descentralizado.

2. Professor associado da Faculdade de Direito da Universidad de los Andes (UnianDES) e codiretor do Grupo de Direito e Interesse Público da UnianDES.

O caráter centralista da Constituição de 1886, e de seus desdobramentos legislativos e jurisprudenciais, é evidente. Durante os 105 anos de vigência desta Carta Política, o Congresso Nacional e o presidente da República concentraram o poder político e o poder criador de direito. Neste período, os departamentos e os municípios foram somente entes coordenadores ou executores das políticas articuladas pelo centro político-jurídico. Do mesmo modo, o equilíbrio constitucional, articulado na parte dogmática da Constituição de 1991, foi quebrado graças a uma interpretação monista do princípio da unidade política, a qual restringiu radicalmente o princípio da autonomia. Esta interpretação foi defendida por instituições tão diversas quanto a Corte Constitucional e as agências administrativas da ordem nacional.

Este capítulo tem como objetivo examinar o balanço pendular entre os princípios da unidade política e da descentralização constantes na parte dogmática da Constituição de 1991, bem como seu rompimento observado na parte orgânica da Carta Política e nas normas jurídicas que o regulamentam. Em particular, neste capítulo apresentam-se e justificam-se as duas seguintes teses: em primeiro lugar, argumenta-se que na parte dogmática da Constituição colombiana de 1991 existe uma tensão entre o princípio da unidade política e o da autonomia, pois se, por um lado, a Constituição estabelece que a Colômbia é uma república unitária, por outro, estabelece que é um Estado descentralizado, com autonomia de suas entidades territoriais, pluralista e comprometido com o princípio da democracia participativa.

Em segundo lugar, argumenta-se que esta tensão foi solucionada em favor do princípio da unidade política, pela mesma Constituição, em sua parte orgânica, e também por leis e sentenças a ela relacionadas. Tanto o legislador constituinte de 1991 como o legislador ordinário e a Corte Constitucional limitaram radicalmente a autonomia política, administrativa e fiscal das entidades territoriais. Uma interpretação monista do princípio da unidade política faz com que o modelo de Estado colombiano seja compreendido em torno da ideia de que deve existir um único sistema político e jurídico centralizado e hierarquizado. Desta forma, o espaço para as entidades territoriais articularem e executarem suas políticas dentro do modelo de Estado é residual e, em grande medida, simbólico.<sup>3</sup>

Para justificar essas duas teses, o texto foi dividido da seguinte forma. Na segunda seção apresenta-se a estrutura básica da tensão entre o princípio da unidade política e o princípio da descentralização, assim como seus principais antecedentes históricos. Na terceira seção, explanam-se as razões que permitem

---

3. Diferentemente, em alguns setores da literatura especializada se argumenta que a Colômbia é um exemplo de Estado descentralizado. Ver, por exemplo, Garman, Willis e Haggard (1999). Para uma posição similar, mas apresentada pelo governo, ver Devia (2006).



afirmar que a tensão existente na Constituição entre a unidade política e a autonomia foi resolvida pelo constituinte, pelo legislador e pelo juiz constitucional em favor da unidade política. A quarta seção traz as conclusões. O capítulo não tem como objetivo descrever e precisar a aplicação do modelo de Estado estabelecido pelo sistema jurídico colombiano, mas descrever e analisar a estrutura do modelo em si. O objetivo final deste escrito é, portanto, aproximar o leitor da estrutura básica do Estado colombiano, assim como das razões básicas que o justificam e explicam.

## 2 O MONISMO JURÍDICO E O MODELO DE ESTADO NA COLÔMBIA

A tensão entre o princípio da unidade política e o princípio da autonomia não aparece com a promulgação da Constituição de 1991. Desde a sua independência da Espanha, a Colômbia se moveu pendularmente entre estes princípios. No século XIX, este movimento pendular se fez evidente nas múltiplas Constituições editadas como consequência das guerras civis vividas no período de formação da República. De um lado, aparecem as Constituições centralistas de 1830, 1832 e 1843 (Gargarella, 2005), de outro, as Constituições federalistas de 1853, 1858 e 1863 (Kalmanovitz, 2006). As primeiras concentravam o poder político e o poder criador de direito nas instituições de ordem nacional; assinalavam que estas deveriam prover os bens e os serviços básicos tanto em nível nacional como nos níveis departamental e local; e concentravam a administração da fazenda pública – organização de orçamento, criação e recolhimento tributário e gestão das despesas – no Congresso Nacional e na Presidência da República (Villa, 1987). As segundas, ao contrário, estabeleceram, com maior ou menor intensidade, que o Congresso e o presidente deveriam prover os bens e os serviços de ordem nacional, enquanto os governos provinciais deveriam prestar os serviços locais. Da mesma forma, as Constituições federalistas do século XIX outorgaram uma série de competências aos governos provinciais, estabeleceram eleição popular para seus dirigentes e conferiram-lhes poder criador de direito e competências que têm como objetivo aumentar sua autonomia política, jurídica e fiscal (Villa, 1987).

Todavia, o movimento pendular centralista-federalista dirige-se novamente ao centralismo com a Constituição de 1886. Esta Carta Política estabeleceu que a Colômbia seria uma república unitária descentralizada administrativamente. Desta forma, a Constituição buscava encontrar um meio termo entre centralismo e federalismo, defendidos pelas Cartas Políticas que a antecederam, e assim eliminar uma das principais causas de instabilidade política e conflitos militares que afligiram a Colômbia durante a segunda metade do século XIX. No entanto, a Constituição de 1886, em sua parte orgânica, tinha um teor acentuadamente centralista. Ordenava que os governadores fossem nomeados pelo presidente, que os prefeitos fossem escolhidos pelos governadores e estabelecia o poder de veto do governador sobre as decisões dos conselhos e das assembleias (Colombia, 1886, Título XI; Título XVIII).

Da mesma forma, assinalava que os sistemas tributários e de despesas estavam nas mãos das instituições de ordem nacional e que o governo central deveria fornecer bens e serviços públicos nacionais e locais (Colombia, 1986, Título VI; Título IX). Os departamentos e os municípios, em suma, tinham apenas competências residuais. Eram entidades territoriais que, essencialmente, executavam as decisões tomadas pelo Congresso Nacional e pelo presidente da República.

O pêndulo unidade-autonomia volta a se movimentar, com as reformas constitucionais e os desdobramentos legais que ocorreram na segunda metade do século XX, em favor da autonomia das entidades territoriais. Durante o século XX, o pêndulo não mais se movimenta entre centralismo e federalismo, mas entre o centralismo e a autonomia das unidades territoriais que compõem o Estado colombiano. O Ato Legislativo nº 1, de 1968, que alterou a Constituição de 1886, instituiu o Sistema Fiscal (*Situado Fiscal*) com o objetivo de clarificar e especificar as competências dos governos nacional, departamental e local, promover a eficiência na despesa pública e assegurar participação dos municípios e dos departamentos nas rendas nacionais. Por sua vez, a Lei nº 46, de 1971, racionalizou as transferências que se faziam com base no Sistema Fiscal e deixou claras as porcentagens que o governo nacional deveria transferir para os departamentos e os municípios. Finalmente, a Lei nº 14, de 1983, expandiu e organizou os impostos predial<sup>4</sup> e de renda, e ordenou a unificação cadastral com o intuito de fortalecer as finanças dos departamentos e municípios. Estas normas jurídicas, que tinham como objetivo a descentralização fiscal do Estado colombiano, se complementaram com o Ato Legislativo<sup>5</sup> nº 1, de 1986, que promoveu a descentralização política por meio da consagração constitucional da eleição popular de prefeitos.

O propósito de alcançar um equilíbrio adequado entre os princípios da unidade política e da autonomia, que se pode observar na história constitucional colombiana dos últimos dois séculos, reaparece na Assembleia Nacional Constituinte de 1990 (Perry, Serpa e Verano, 1991a; 1991b; Rojas, Fals e Pineda, 1991). Os esforços de interpretação e ponderação realizados pelos constituintes resultaram, em primeiro lugar, na inclusão destes princípios na Constituição de 1991. O princípio da unidade política foi reconhecido expressamente. Quanto ao princípio da autonomia, ele pode ser inferido da ideia de que o Estado colombiano é descentralizado e comprometido com a democracia participativa. Em segundo lugar, como se verá adiante, estes esforços resultaram no triunfo de uma interpretação centralista do Estado colombiano.

A tensão entre o princípio da unidade política e o da descentralização, existente na Constituição de 1991, compõe-se de uma série de valores, princípios e direitos

4. Nota da tradução (N.T.): o imposto predial, neste caso, inclui tanto o territorial urbano como o territorial rural.

5. N.T.: equivale ao que no Brasil denomina-se emenda constitucional.

que aparecem tanto na parte dogmática como na parte orgânica da Constituição (Morelli, 1996, p. 35). A tensão evidencia-se especialmente no Artigo 1º da Carta Política. Esta norma, que faz parte do Título I, *Dos princípios fundamentais*, aponta que o Estado colombiano é um “Estado social de direito, organizado em forma de república unitária, descentralizada, com autonomia de suas entidades territoriais, democrática, participativa e pluralista” (Colômbia, 1991). Assim, em sua parte dogmática, a Constituição está comprometida com um conjunto de princípios conflitantes. Por um lado, declara que a Colômbia é uma república unitária. Desta forma, a Carta Política está comprometida com um Estado que tem apenas um centro político-jurídico. Por outro lado, afirma que na Colômbia as entidades territoriais possuem autonomia, que o Estado colombiano é descentralizado e que o princípio da democracia participativa e pluralista é um dos seus pilares. Assim, portanto, a Constituição de 1991 também está comprometida com a ideia de que as entidades territoriais teriam a possibilidade de resolver e atender de forma independente as necessidades e os interesses dos seus habitantes, e com a ideia de que os cidadãos devem poder fazer parte dos processos nos quais são tomadas decisões que os afetam diretamente.

Essa tensão de princípios, que aparece de modo geral na parte dogmática da Carta Política, concretiza-se e desenvolve-se na sua parte orgânica. O princípio da unidade política está consubstanciado no que se poderia chamar de cláusula geral de competências jurídicas e políticas que cabem ao Congresso Nacional e ao presidente da República<sup>6</sup> organizar. Esta cláusula estabelece, em primeiro lugar, que a capacidade criadora do direito pertence ao Congresso;<sup>7</sup> em segundo lugar, que a capacidade regulamentar das normas criadas pelo legislador bem como a administração geral do Estado se concentram no presidente da República;<sup>8</sup> e, finalmente, que o Congresso e a Presidência concentram o poder político no Estado colombiano.<sup>9</sup> Da mesma forma, o princípio da unidade política se concretiza no mandato constitucional que indica que o legislador nacional é aquele que deve promulgar a Lei Orgânica do Ordenamento Territorial (LOOT) para definir as competências da Nação e dos entes territoriais (Colômbia, 1991, Artigo 288). Por sua vez, o Congresso Nacional deve determinar o quadro geral dentro

6. Conforme os Artigos 135, 150, 151, 152, 189 e 190 da Constituição da Colômbia (Colômbia, 1991).

7. O Congresso Nacional, segundo os Artigos 150, 151 e 152 da Constituição, tem a faculdade de aprovar leis ordinárias, estatutárias e orgânicas. Estas leis constituem a coluna vertebral do sistema jurídico colombiano.

8. O Artigo 189 da Constituição da Colômbia assinala que: “Compete ao presidente da República, como chefe de Estado, chefe de governo e suprema autoridade administrativa: (...) 11. Exercer o poder regulamentar, mediante a expedição de decretos, resoluções e ordens necessárias para o cumprimento e a execução das leis” (Colômbia, 1991). Este artigo outorga outras 27 funções ao presidente que consolidam seu poder regulamentar e administrativo.

9. O Artigo 135 da Constituição da Colômbia estabelece que seja facultado ao Congresso Nacional pedir informações ao governo nacional, solicitar a realização de sessões reservadas com os ministros, apresentar e aprovar moções de censura, e intimar os funcionários públicos para suas sessões.

do qual as entidades territoriais se baseiam diante de suas principais competências constitucionais, como criar planos de desenvolvimento e tributos.<sup>10</sup>

O princípio da descentralização, que consubstancializa o da autonomia, é formado por três dimensões profundamente interligadas: uma política, outra administrativa e, ainda, uma fiscal. A descentralização política se materializa nas seguintes instituições jurídicas: *i*) eleição popular de prefeitos e governadores (Colômbia, 1991, Artigo 260); *ii*) mecanismos de participação cidadã (referendo, consulta popular, *cabildo abierto*, revogação de mandato, iniciativa legislativa popular);<sup>11</sup> e *iii*) circunscrição departamental para eleger as pessoas que fazem parte da Câmara de Representantes do Congresso Nacional.<sup>12, 13</sup>

A dimensão administrativa, a segunda a compor o princípio da descentralização, traduz-se nas seguintes instituições e categorias jurídicas: a Constituição *i*) define como entidades territoriais com competências especiais os departamentos, os municípios, as entidades territoriais indígenas (ETIs) e os distritos (Colômbia, 1991, Artigo 286); e *ii*) outorga um conjunto de direitos básicos para estas entidades territoriais: serem governadas por suas próprias autoridades, exercerem as competências previstas na Carta Política e na lei, gerirem os seus recursos e estabelecerem os impostos necessários para cumprir as suas funções e participarem da renda nacional (*op. cit.*, Artigo 287).

Da mesma forma, a autonomia administrativa das entidades territoriais se materializa: *i*) nas funções que a Constituição outorga aos departamentos; *ii*) nas funções que a Carta Política impõe aos municípios e na afirmação de que estes são a unidade básica da divisão político-administrativa do Estado colombiano; e *iii*) no mandato constitucional de que a função pública deve ser orientada pelos princípios da coordenação, da concorrência e da subsidiariedade (Colômbia, 1991, Artigo 288).

A descentralização fiscal, a terceira e última dimensão que dá forma a este princípio, se materializa: *i*) no Sistema Fiscal, que estabelece o regime geral de

10. Assim o estabelecem o Artigo 300 da Constituição, que determina as competências das assembleias departamentais, e o Artigo 313, que define as competências dos conselhos municipais. O princípio da unidade política, segundo José Ricardo Candamil, também se concretiza em diversas normas constitucionais (Candamil, 2009, p. 20-22).

11. De acordo com os Artigos 103 e 105 da Constituição. A Lei Estatutária nº 134 de 1994 regulamenta os mecanismos constitucionais de participação cidadã.

12. O Artigo 176 da Constituição da Colômbia dispõe que: "A Câmara de Representantes será eleita em circunscrições territoriais e circunscrições especiais. (...) Para a eleição de representantes da Câmara, cada departamento e o Distrito Capital de Bogotá conformarão uma circunscrição territorial" (Colômbia, 1991).

13. N.T.: na Colômbia, o Congresso Nacional se organiza de forma bicameral, compondo-se da Câmara de Representantes e do Senado.

participações das entidades territoriais no orçamento nacional;<sup>14</sup> *ii*) na Lei nº 60 de 1993, que dispõe acerca das competências dos departamentos e dos municípios (saúde, educação, água, saneamento básico, habitação e desenvolvimento rural); e *iii*) na Lei nº 715 de 2001, que novamente regula as competências das entidades territoriais, mais especificamente em matéria de saúde e educação. O box 1 traz mais informações sobre as divisões administrativas da Colômbia.

### BOX 1

#### Níveis administrativos na Constituição da Colômbia

A unidade básica do Estado colombiano é o município. No país existem 1.102 municípios, cujo chefe administrativo é o prefeito, eleito pelo voto popular. Em cada um deles há um conselho municipal composto de sete a 21 membros eleitos diretamente pelos cidadãos.

Os municípios podem constituir associações para cumprir seus objetivos e para prestar eficazmente os serviços de sua competência. Seus objetivos, de acordo com o Decreto nº 1.390 de 1976 são os seguintes: "Planejar, programar, projetar, coordenar e executar as ações necessárias para o desenvolvimento municipal e sub-regional, que permitam canalizar apoio interinstitucional em execução eficiente e eficaz dos recursos". As associações de municípios foram criadas há mais de trinta anos pela Lei nº 1 de 1975. No entanto, historicamente, estas instituições não tiveram grande impacto político, econômico ou social. Atualmente, existem 58 associações de municípios, das quais estão ativas 54 e quatro estão em processo de liquidação.<sup>1</sup> A principal organização que defende os interesses dos municípios colombianos é a Federação Colombiana de Municípios (FCM), à qual todos os municípios do país podem pertencer.<sup>2</sup>

O Artigo 313 da Constituição Colombiana prevê que os municípios têm as seguintes competências: construir obras que promovam o progresso; organizar o desenvolvimento municipal; promover a participação da comunidade, bem como a melhoria social e cultural de seus habitantes; e adequar as funções a eles outorgadas pela Constituição e pela lei de acordo com as especificidades de cada município.

As principais atribuições exercidas pelos municípios na Colômbia são as seguintes: prover os serviços públicos (água, esgotos, eletricidade, gás, coleta de lixo e telefone); atender às necessidades dos cidadãos em matéria de habitação popular, educação, saúde e iluminação pública (Artigo 2º da Lei nº 60 de 1993); regular o uso da terra (Artigo 311 da Constituição Política); e regulamentar o transporte público e privado de passageiros e de mercadorias (Artigos 3º ao 7º da Lei nº 769 de 6 de agosto de 2002).

Os distritos são municípios que se distinguem pela sua importância política, turística, comercial, histórica, cultural, ambiental, universitária ou industrial. Na Colômbia, existem somente seis distritos: o distrito da capital, de Bogotá; o distrito industrial e portuário de Barranquilla; os distritos turísticos de Cartagena e Santa Marta; o distrito especial, industrial, portuário, biodiverso e ecoturístico de Buenaventura; e o distrito fronteiriço de Cubará.

(Continua)

14. Conforme a Constituição Política da Colômbia, Artigo 356, alterado pelos Atos Legislativos nº 01 de 1993 e nº 1 de 2001, e Artigo nº 357. A este respeito, dispõe o Artigo 356 da Constituição: "Salvo o disposto pela Constituição, a lei, por iniciativa do governo, fixará quais as competências da Nação e das entidades territoriais. Determinará, também, a receita fiscal, ou seja, a porcentagem das receitas correntes da Nação a ser transferida para os departamentos, o Distrito Capital e distritos especiais de Cartagena, Santa Marta e Barranquilla, diretamente ou por meio de municípios, quando couber. Os recursos da receita fiscal serão destinados a financiar a educação pré-escolar, primária, secundária e média, e a saúde, nos níveis estabelecidos por lei, com especial atenção às crianças. A receita fiscal aumentará anualmente até chegar a uma porcentagem das verbas da Nação que permita atender adequadamente aos serviços a que se destina. Com este objetivo, serão incorporados na retenção do imposto as vendas e quaisquer outros recursos que a Nação transfira diretamente para cobrir gastos nos supracitados níveis de educação. A lei fixará prazos para a transferência dessas receitas e para a transferência das obrigações correspondentes, estabelecerá as condições em que cada departamento assumirá a responsabilidade dos mencionados serviços e poderá autorizar os municípios a prestá-los diretamente de forma individual ou associada. Não será permitida a descentralização de responsabilidades sem a prévia dotação de recursos fiscais suficientes para atendê-la. Quinze por cento das receitas fiscais serão distribuídos igualmente entre os departamentos, o Distrito Capital e os distritos de Cartagena, Santa Marta e Barranquilla. O restante será repartido proporcionalmente ao número de usuários atuais e potenciais dos serviços mencionados, tendo em conta também o esforço".

(Continuação)

Na Colômbia existem 32 departamentos. A direção administrativa e a representação legal das entidades territoriais estão a cargo do governador, eleito pelo povo. As assembleias departamentais são as principais corporações político-administrativas dos departamentos. Estas instituições são compostas de onze a 31 membros eleitos por voto popular. Os departamentos têm autorização constitucional para criar regiões cujo principal objetivo é o desenvolvimento econômico e social das entidades territoriais associadas. O Artigo 306 da Constituição estabelece que "dois ou mais departamentos poderão constituir-se em regiões administrativas e de planejamento, com personalidade jurídica, autonomia e patrimônio próprio" (Colômbia, 1991).

O Artigo 329 da Constituição da Colômbia indica que as ETIs deverão ser criadas pela LOOT. O Artigo 330 da Constituição garante aos territórios indígenas o direito de autogoverno em matéria política, administrativa, financeira, cultural e econômica. Estes direitos são exercidos atualmente pelas comunidades indígenas que vivem em reservas, isto é, territórios de propriedade coletiva oficialmente reconhecidos pelo Estado colombiano.

O Artigo 298 da Constituição estabelece que os departamentos têm as seguintes competências: administrar os assuntos setoriais; planejar e promover o desenvolvimento econômico e social; coordenar e complementar as ações dos municípios; realizar a intermediação entre os municípios e a Nação; e prestar serviços previstos pela Constituição e pela lei. Os trabalhos de apoio administrativo, coordenação e complementaridade mais importantes estão relacionados com a prestação dos serviços de saúde e educação nos municípios.

Elaboração do autor.

Notas: <sup>1</sup> Para uma análise detalhada das associações de municípios na Colômbia, ver Colômbia (2009).

<sup>2</sup> Para conhecer a missão e a visão da FCM, bem como o seu compromisso com o princípio da descentralização, ver a página oficial da entidade, disponível em: <<http://www.fcm.org.co/>>.

A fim de se entender a tensão que usualmente se apresenta entre o princípio da unidade política e o princípio da autonomia, é essencial tornar explícitos os valores que cada uma destas normas promove. Estes valores, por sua vez, justificam que uma comunidade política privilegie um ou outro princípio e, portanto, que escolha um modelo centralista ou um federalista para estruturar sua esfera pública. O princípio da unidade política, analisado sob uma perspectiva centralista-monista do Estado, defende a ideia de que deve haver um e somente um sistema jurídico e político, centralizado e hierarquizado, em cada Estado-nação.<sup>15</sup> Para a interpretação centralista do princípio da unidade política, cada Estado-nação deve ter um e apenas um soberano indivisível. Este soberano, portanto, deve ser a única fonte de poder político e concentrar o poder criador do direito. As normas jurídicas proclamadas por este soberano, além disso, devem ter um caráter geral e abstrato e formar um sistema de normas coerente e hierárquico. Assim, nessa interpretação, unidade política, centralismo e indivisibilidade do soberano e seu sistema jurídico se identificam.

O princípio da unidade política, em sua interpretação centralista está, portanto, comprometido com a defesa de valores importantes para as comunidades políticas contemporâneas. Primeiramente, está comprometido com a igualdade. Para o centralismo-monismo jurídico, a igualdade fundamental dos seres humanos deve ter como consequência a igualdade fundamental de todos os cidadãos. Assim, as normas jurídicas devem, em princípio, ser aplicadas a todos os membros da comunidade política. Qualquer forma de sociedade estamental, comprometida com a existência

15. Para uma análise detalhada do conceito de monismo jurídico e dos valores que ele defende, ver Libardo e Bonilla (2007).

de conjuntos de direitos básicos que se aplicam somente a determinados grupos sociais, deve ser abolida.

Em segundo lugar, o princípio da unidade política está comprometido com a segurança jurídica, isto é, com a ideia de que os cidadãos devem ter expectativas claras e precisas sobre as consequências jurídicas de seus atos (Bonilla, 2009). Para o centralismo e monismo jurídico, este valor só é protegido quando existe um único sistema jurídico, criado por um único soberano, e composto por padrões universais e válidos por longos intervalos de tempo. Só desta forma, argumenta-se, os cidadãos podem avaliar quais seriam os efeitos jurídicos das diferentes condutas que estão à disposição. Por conseguinte, a segurança jurídica garante que os cidadãos possam tomar decisões conscientes e em longo prazo em relação ao seu patrimônio e liberdade.

Em terceiro e último lugar, o princípio da unidade política está comprometido com a autonomia individual. O sistema jurídico deve ser claro e preciso, de maneira que os cidadãos saibam quais são suas obrigações e quais são os espaços, amplos em princípio, nos quais eles são livres para escolher entre as opções morais e políticas disponíveis em sua comunidade. Os limites jurídicos da autonomia individual devem ser explícitos e evitar restrições desnecessárias. A existência de um e somente um sistema jurídico facilitaria a criação e a compreensão destas fronteiras.

Da mesma forma, o princípio da unidade política oferece algumas vantagens práticas sobre outros princípios que, como a descentralização, promovem diferentes graus de pluralismo jurídico. A diversidade jurídico-política, sob a perspectiva centralista-monista, se identifica com desordem, confusão e conflito. Estes problemas, para os monistas, se evidenciam quando se analisam os desafios colocados pela obediência ao direito; os custos cognitivos necessários para a tomada de decisões públicas e privadas; a unidade e a coesão do Estado-nação; e a eficiência na administração pública. O centralismo facilitaria e promoveria a obediência ao direito. A existência de um e apenas um sistema jurídico-político permite que o cidadão especifique, com relativa facilidade, quais são os requisitos legais que controlam suas ações. O pluralismo jurídico, ao oferecer pelo menos dois diferentes conjuntos de normas jurídicas, dificulta a obediência ao direito. Os sistemas jurídicos concorrentes podem, por exemplo, apresentar normas conflitantes, gerar efeitos distintos ou assinalar diferentes autoridades para a aplicação das normas.

A interpretação centralista-monista do princípio da unidade política também diminui, segundo seus defensores, os custos cognitivos para que os cidadãos determinem quais são as normas jurídicas que controlam suas ações. A existência de um sistema jurídico único, aplicável a todos os cidadãos, permite que de maneira relativamente fácil, em comparação com sistemas jurídicos plurais, especifiquem-se quais são as regras que podem se qualificar como jurídicas. Da mesma forma, a

existência de um único ordenamento jurídico – que é produto e protetor dos valores com os quais a nação está comprometida – aumentaria notadamente as chances de que esta permaneça coesa e unida. A existência de dois ou mais soberanos dentro de um mesmo Estado-nação promoveria conflitos sociais e a fragmentação da comunidade política. Finalmente, a concentração de poder político e jurídico promoveria a eficiência da administração do Estado. A informação necessária para se tomarem decisões de forma adequada e rápida está à disposição de todos os funcionários públicos. A existência de um só soberano torna mais provável que as decisões oficiais sejam coerentes, resolvam os problemas que procuram atacar e permitam um uso eficiente dos recursos públicos disponíveis.

Os princípios da autonomia e da descentralização também promovem valores importantes para os Estados contemporâneos: democracia participativa e eficiência na administração do Estado (box 2). Do ponto de vista prático, estes princípios contribuem para que a legitimidade do Estado se recupere, se mantenha ou aumente (Rodríguez, 2003, p. 184). Assim, os princípios de autonomia e descentralização promovem e protegem a ideia de que os cidadãos devem poder fazer parte ativa nos processos que resultam em decisões que os afetam diretamente. Os cidadãos são aqueles que melhor conhecem seus interesses e que, portanto, podem defendê-los da melhor maneira. Da mesma forma, são eles, ou os seus representantes nos municípios ou nos departamentos, que têm a informação necessária para tomar as melhores decisões sobre como alocar os escassos recursos disponíveis para os governos locais e provinciais. Esta informação não está facilmente disponível aos funcionários do Estado central ou, ainda que esteja, configura-se muito dispendioso e difícil processá-la e interpretá-la. A assimetria, em termos de quantidade e qualidade das informações que controlam, torna muito mais provável que os cidadãos e os funcionários públicos locais e departamentais tomem decisões eficientes sobre questões que os afetam diretamente que os funcionários responsáveis pela aplicação da legislação nacional.

Finalmente, do ponto de vista prático, os princípios da autonomia e da descentralização permitem que os níveis de legitimidade do Estado se recuperem, se mantenham ou aumentem. Estes princípios, argumenta-se, permitem que o cidadão comum se veja refletido e incluído no Estado, e que identifique que este utiliza os recursos à sua disposição para atender aos interesses dos associados. Por conseguinte, é mais provável que os cidadãos reconheçam a autoridade do Estado e aceitem suas regras por internalizá-las – e não somente por terem medo das punições que lhes possam ser aplicadas. Esta variável, conforme se defende neste capítulo, é particularmente importante em Estados como o colombiano, onde o sistema democrático está em processo de consolidação e onde os cidadãos desconfiam do Estado diante de sua ineficiência, corrupção e caráter excludente.



## BOX 2

**Movimentos contemporâneos pró-descentralização na Colômbia**

O movimento contemporâneo em favor da descentralização na Colômbia usualmente é explicado apelando-se para três razões, listadas a seguir.

1. O compromisso de organizações multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, com o discurso sobre a descentralização: para estas entidades multilaterais, a descentralização se identifica com legitimidade de Estado e com eficiência da administração pública. O poder exercido por estas entidades sobre as elites políticas e econômicas locais influenciou os processos que culminaram com a produção de normas jurídicas (leis e Constituição) que promovem o princípio da autonomia.
2. A consolidação, durante os anos 1980, de movimentos cívicos que denunciaram as falhas massivas que tem o Estado colombiano na prestação de serviços públicos básicos: mediante fortes ondas de protesto, os cidadãos de pequenos povoados e de algumas cidades intermediárias mostraram sua insatisfação com a ineficácia das ações do Estado destinadas a satisfazer suas necessidades básicas.
3. A influência das elites municipais e departamentais no sistema político nacional: em particular, o peso dos chamados "barões eleitorais" na eleição de candidatos que buscam ocupar posições em nível nacional por meio da busca de votos nas províncias que dominam. Esta dependência eleitoral das forças políticas nacionais faz com que os políticos regionais possam conseguir níveis mais elevados de autonomia em suas jurisdições (Gutiérrez, 2010).

Elaboração do autor.

**3 A PRIORIDADE DE UMA INTERPRETAÇÃO MONISTA DO PRINCÍPIO DA UNIDADE POLÍTICA**

A tensão entre a autonomia e a unidade política, evidente na parte dogmática da Constituição de 1991, se resolve em favor deste último princípio jurídico, tanto na parte orgânica da Carta Política como em seus desdobramentos legislativos e jurisprudenciais. Estas normas jurídicas subordinam a autonomia das entidades territoriais ao centro político-jurídico, que se concentra, em termos geográficos, em Bogotá e, em termos institucionais, no Congresso Nacional e na Presidência da República. A autonomia política das entidades territoriais alcançada com a eleição popular de prefeitos e governadores se reduz radicalmente com os limites impostos às dimensões administrativa e fiscal que configuram o princípio da descentralização. O fato de que os cidadãos podem eleger diretamente os seus líderes locais e departamentais é uma importante vitória para o princípio da autonomia. No entanto, esta conquista se vê muito restringida quando se evidenciam as reais competências que possuem estas autoridades e o orçamento de que dispõem para atender às determinações do governo. A descentralização política perde efetividade, em suma, pelo esvaziamento das descentralizações administrativa e fiscal (Iregui, Ramos e Saavedra, 2001, p. 8-9) estabelecidas pela Constituição de 1991. Este processo de esvaziamento se materializa nos cinco pontos seguintes.

Em primeiro lugar, a Constituição de 1991 estabelece o que se poderia chamar de uma cláusula geral de competência para o Congresso Nacional e para a Presidência da República. O Congresso concentra o poder de criar o direito, e o presidente

concentra o poder de regulamentação e execução das normas criadas pelo legislador. Desta forma, os conselhos municipais e as assembleias departamentais, assim como os prefeitos e os governadores, possuem tão somente um poder residual, seja de regulamentação, seja de execução das normas jurídicas criadas pelo Congresso Nacional. O direito não é um instrumento por meio do qual estas autoridades municipais e departamentais podem articular e defender seus interesses. As normas jurídicas são ferramentas mediante as quais, no melhor dos casos, tais autoridades podem acomodar seus interesses dentro das políticas públicas e nos quadros de execução estabelecidos pelas entidades nacionais. Os interesses dos departamentos e dos municípios só podem se acomodar nos interstícios deixados pelos interesses da Nação. O sonho monista de articulação de um único sistema político-jurídico centralizado e hierarquizado parece tornar-se realidade no caso colombiano. Os departamentos e os municípios são apenas os agentes por meio dos quais o Estado central define e faz valer os seus mandatos.

Em segundo lugar, embora o Congresso tenha recentemente promulgado a LOOT,<sup>16</sup> essa lei faz pouco mais que reinterar o quadro constitucional existente,

---

16. Depois de vinte anos e quase duas dezenas de tentativas, finalmente foi aprovada a Lei Orgânica do Ordenamento Territorial (LOOT). Esta lei, de número 1.454, entrou em vigor em 29 de junho de 2011.

A LOOT articula os princípios que devem nortear a interação entre a ordem nacional e as entidades territoriais, e cria a Comissão de Ordenamento Territorial e os esquemas associativos territoriais. Estes esquemas permitem a criação de associações de departamentos ou municípios, associações de áreas metropolitanas e províncias de administração e planejamento, entre outras estruturas territoriais.

A lei, no entanto, tem sido amplamente criticada por acadêmicos, políticos e formadores de opinião. Naidú Duque Cante (2012) disse o seguinte: "A Lei Orgânica do Ordenamento Territorial põe fim a uma longa espera a que foi submetido o desenvolvimento institucional colombiano desde a Constituição de 1991. No entanto, apesar da longa espera, e das muitas tentativas fracassadas para a sua aprovação, esta lei não desenvolveu as propostas feitas a partir da Constituição. Esta norma não autoriza a criação de novas categorias de autoridades locais, não desenvolve as atribuições relacionadas ao mapa de competências entre a Nação e as entidades territoriais. Finalmente, embora isto não faça parte dos propósitos estabelecidos pela Constituição, a LOOT tratou principalmente da criação de um complexo de figuras associativas regionais cuja natureza é administrativa."

No mesmo contexto, diz Gonzalez (2011): "O governo está muito contente porque, depois de quase vinte tentativas, finalmente aprovou a norma legal que visa implementar as disposições da Constituição de 1991 sobre o ordenamento territorial. Mas, como está, a norma é frágil e não é uma lei orgânica do ordenamento territorial."

Carlos Duarte (2011) igualmente afirma: "No entanto, com exceção do Artigo 27, que autoriza os departamentos, os distritos e os municípios a impor contribuições fiscais e para-fiscais, a LOOT é uma lei de "mínimos", pois não regula a conversão de regiões administrativas e de planejamento em regiões como entidades territoriais, nem estabelece seu regime, nem as normas relativas aos estatutos especiais de cada região, pois apenas transcreve na lei o que diz a Constituição. Não regulamenta as entidades territoriais indígenas (isto será feito em outra norma a ser apresentada ao Congresso em dez meses), ou adapta as leis básicas das províncias."

Clavero (2011) afirma, na mesma linha de argumentação: "Com um atraso, dia mais, dia menos, de vinte anos, a Colômbia promulgou a Lei Orgânica do Ordenamento Territorial, requerida pela Constituição desde meados de 1991. No que interessa aos povos indígenas, são vinte anos de desrespeitos aos seus direitos constitucionais de poder organizar unidades territoriais com autonomias superiores aos previstos nos atuais regramentos, bem como com maiores garantias. E o que é pior, a organização das entidades territoriais indígenas é deixada pendente com a desculpa de que é um assunto para o qual se deveria consultar os próprios povos interessados. É um mandato constitucional que deveria ter sido desenvolvido há vinte anos. A adição da consulta significa que o Congresso não tem poder para tomar decisões, nem de aplicação, nem de adiamento, discricionariamente; não deve fazê-lo sem o consentimento prévio, livre e informado dos povos indígenas, que, nesses termos, o governo colombiano não contempla nem pratica. Agora, embora a Lei Orgânica do Ordenamento Territorial não trate do autogoverno indígena, entendo que toma ilegitimamente decisões, de forma ativa e passiva, a esse respeito."

Ver também Achury, Martelo e Amarís (2011); Arango (2011); Ley... (2011); Acosta (2013); e Rosas Vegas (2011).

não cedendo mais poderes para as autoridades locais e mantendo a tendência centralista da tradição jurídica política colombiana.

Em terceiro lugar, ainda que o Congresso Nacional possa, nos termos dos Artigos 302 e 320 da Constituição, atribuir novas competências aos municípios e aos departamentos, até o presente momento não o fez.<sup>17</sup> Uma vez mais, a inércia institucional monista, a falta de vontade política e os interesses criados impediram que se concedesse maior autonomia às principais entidades territoriais colombianas. O Congresso tem o poder de interpretar o quadro constitucional de forma que a descentralização administrativa se fortaleça. No entanto, até agora, não mudou uma única função dos departamentos e dos municípios. O Congresso se recusou a moderar a radical concentração de poder político e jurídico que divide com a Presidência da República.

Em quarto lugar, as entidades territoriais possuem níveis mínimos de autonomia orçamentária (Acosta e Richard, 2003, p. 16 e 32-36). A Constituição permite que os conselhos municipais e as assembleias departamentais criem impostos. No entanto, ela também prevê que tais entidades estatais não podem criar impostos, salvo em conformidade com a Constituição e a lei.<sup>18</sup> Desta forma, as assembleias e os conselhos, na melhor das hipóteses, possuem um poder regulamentador das normas tributárias criadas pelo Senado e pela Câmara de Representantes. Por conseguinte, os municípios e os departamentos dependem do centro político para financiar seus programas de governo. Esta interpretação da Constituição tem sido confirmada pela Corte Constitucional. O princípio da unidade política volta a ser preeminente em comparação ao princípio da autonomia na jurisprudência do Tribunal Constitucional. Para a Corte, na sentença<sup>19</sup> C-486 de 1996, os departamentos e municípios não podem criar novos impostos: podem unicamente precisar os impostos criados pelo Congresso, adequando-os às circunstâncias locais. Para a Corte:

A Constituição somente autoriza às assembleias e aos conselhos decretar e votar em conformidade com a Constituição e com a lei dos tributos e contribuições necessárias para o cumprimento dos poderes e deveres que lhes foram atribuídos. A autonomia

---

17. "A lei poderá estabelecer para um ou vários departamentos diferentes capacidades e competências de gestão administrativa e fiscal distintas daquelas previstas para elas na Constituição, visando à necessidade de melhorar a administração ou a prestação de serviços públicos de acordo com sua população, recursos naturais e econômicos e circunstâncias sociais, culturais e ecológicas. Em consonância com o acima exposto, a lei pode delegar a um ou vários departamentos atribuições próprias dos organismos ou entidades públicas nacionais" (Colômbia, 1991, Artigo 302). "A lei pode estabelecer categorias de municípios de acordo com sua população, recursos fiscais, importância econômica e localização geográfica e assinalar regime diferenciado para sua organização, governo e administração" (*op. cit.*, Artigo 320).

18. O Artigo 300 da Constituição da Colômbia de 1991 estabelece: "Cabe às assembleias departamentais, por meio de regulamentações: (...) 4. Decretar, em conformidade com a lei, os impostos e contribuições necessários para o desempenho das funções do departamento". O Artigo 313 afirma: "Corresponde aos conselhos: (...) 4. Votar em conformidade com a Constituição e as leis de impostos e gastos locais".

19. N.T.: em que pese o fato de, no Brasil, as decisões da Corte Constitucional não serem usualmente nomeadas como "sentenças", optou-se aqui por manter a nomenclatura utilizada para as decisões da Corte Constitucional colombiana.

de que gozam as entidades territoriais para gerir os seus interesses deve ser exercida dentro dos limites da Constituição e da lei. Esta autonomia, em matéria fiscal, não é absoluta porque, mesmo quando possuem a faculdade de estabelecer impostos e contribuições para os fins previstos, esta deve ser exercida em conformidade com os requisitos estabelecidos pelo legislador (Colombia, 1996).

A restrição imposta pela Constituição, confirmada pela Corte Constitucional, cria limitações significativas sobre a autonomia das entidades territoriais.<sup>20</sup> Os departamentos e os municípios não têm o poder de criar suas próprias fontes de financiamento para os seus objetivos políticos, sociais e econômicos.<sup>21</sup>

Em quinto lugar, o sistema de transferências é muito rígido, esconde as diferenças entre as entidades territoriais e cria incentivos para que elas dependam da Nação em matéria fiscal (Iregui, Ramos e Saavedra, 2001, p. 11-12 e 18). Enquanto 80% das receitas municipais e departamentais provêm das transferências (Soto, 2003, p. 144) – e, como já dito, estas entidades territoriais não têm autoridade para criar impostos dentro de suas jurisdições –, o sistema promove a subordinação do princípio da descentralização fiscal ao princípio da unidade política, interpretado a partir de uma perspectiva monista. Da mesma forma, em virtude de as transferências terem um destino específico, as entidades territoriais colombianas não gozam de discricionariedade para o uso da renda que a Nação lhes repassa.<sup>22</sup> Assim, os bens e os serviços fornecidos pelos departamentos e municípios

---

20. A respeito do poder de intervenção do Congresso no orçamento das entidades territoriais, assinalou a Corte na Sentença C-579 de 2001: "Em geral, deve-se admitir que o legislador conta com um maior poder de intervir em assuntos relativos à administração do território quando se trata de questões orçamentárias, e que, como observado, nestes casos o núcleo essencial da autonomia dos entes territoriais descentralizados se reduz proporcionalmente, na medida em que permite uma maior interferência do Legislativo nacional, sempre em observância à razoabilidade e à proporcionalidade de cada medida em particular. (...) As razões acima são suficientes para concluir, uma vez mais, que, em conformidade com o esboço elaborado pelo constituinte, o legislador nacional conta com amplos poderes para intervir nas entidades territoriais quando se trata de matéria orçamentária. Os limites dessa intervenção serão determinados pelas circunstâncias específicas de cada caso, as quais determinarão se uma eventual medida será razoável e proporcional" (Colombia, 2001a).

21. No processo C-517, de 1992, a Corte declarou: "Quanto a esse aspecto, a Corte julga necessário ressaltar que a chamada teoria da 'soberania fiscal' das entidades territoriais não possui guarida constitucional. Isto é aferível de maneira clara e inequívoca não só pelo contexto sistemático da Carta, em especial nos artigos citados, mas também pela história própria desta iniciativa. A proposta de consagrá-la foi derrotada na Assembleia Constituinte. Estes mesmos elementos permitem-nos afirmar sem hesitação que, na nova Carta, o constituinte manteve as diretrizes básicas do regime anterior, porque reconheceu uma *limitada autonomia fiscal* aos entes territoriais. Ou seja, o seu exercício subordina-se aos termos estipulados por lei. Com efeito, a Carta de 1991, embora tenha aumentado significativamente a capacidade fiscal das entidades territoriais, manteve a subordinação à lei de seu Poder Legislativo, como claramente estabelecido nos Artigos 300-4 e 331-4 da Carta. Em outras palavras, o poder de tributar dos entes territoriais continua sujeito à lei e há de ser exercido em estrita conformidade com os parâmetros por ela fixados" (Colombia, 1992). Esta interpretação se confirma nas sentenças C-004 de 1993, C-070 de 1994, C-084 de 1995, C-222 de 1995 e C-517 de 2007. Na primeira das sentenças, afirma a Corte: "A Constituição de 1991, que introduziu o conceito de autonomia das entidades territoriais, estabelece os princípios orientadores do sistema tributário do Estado unitário. Isto, porém, não obsta a criação de mecanismos importantes para fortalecer a autonomia fiscal das entidades territoriais. No entanto, esta autonomia se encontra sujeita aos mandatos da Constituição e da lei (...). Em qualquer caso a Carta subordina à lei o poder de tributar das entidades territoriais, em concordância com o princípio da unidade nacional consagrado no Artigo 1º" (Colombia, 1993).

22. Artigo 4º da Lei nº 715 de 2001 estabelece que: "O montante total do Sistema Geral de Participações (...) serão distribuídas as participações mencionadas no artigo anterior da seguinte maneira: a parte para o setor educativo corresponderá a 58,5%; a participação para o setor da saúde corresponderá a 24,5%; e a participação de caráter geral corresponderá a 17,0%" (Colombia, 2001b).

não refletem, necessariamente, os interesses e os desejos das populações que neles habitam. As transferências tampouco levam em consideração as notáveis diferenças em matéria de desenvolvimento entre os vários departamentos e municípios. Não é o mesmo falar do departamento de Antioquia, no nordeste do país, e do departamento do Amazonas, no sudoeste colombiano, ou, ainda, de San Francisco, uma pequena cidade localizada no departamento de Cundinamarca, ou da cidade de Barranquilla, a capital do departamento do Atlântico. Assim, o sistema de transferências estabelecido pela Constituição aumentou os gastos da Nação e fez com que esta perdesse o controle do seu orçamento sem que o custo tivesse como consequência o aumento da autonomia fiscal dos departamentos e dos municípios (Alesina, Carrasquilla e Echavarría, 2005). Consequentemente, o modelo de Estado colombiano objetivamente não promove um sistema no qual as entidades territoriais gozam de um nível razoável de autonomia fiscal e administrativa. A relação entre a Nação e as entidades territoriais é da ordem de principal-agente (Rodríguez, 2003, p. 185 e 194-201): o Executivo e o Congresso nacionais decidem e os departamentos e os municípios executam. Este modelo foi resumido na máxima, bastante conhecida na Colômbia, que diz que *o centro pensa, os departamentos coordenam e os municípios executam*.

A primazia de uma interpretação monista do princípio da unidade política e sua prevalência sobre o princípio da autonomia têm sido confirmadas por uma longa linha jurisprudencial da Corte Constitucional colombiana.<sup>23</sup> Neste conjunto de decisões, a Corte Constitucional identificou o interesse geral com a existência de um Estado unitário,<sup>24</sup> identificando este como um Estado centralizado.<sup>25</sup> Para o tribunal,

o Estado unitário supõe o princípio da centralização política, que se traduz em unidade de comando supremo, unidade em todos os ramos da legislação, unidade na administração da Justiça e, em geral, nas decisões de caráter político cuja vigência se estende para todo o espaço geográfico nacional. A centralização política não é

---

23. As principais sentenças do Tribunal Constitucional que integram essa linha são as seguintes: C-517 de 1992; C-216 de 1994; C-497A de 1994; C-579 de 2001; C-244 de 2001; C-1.051 de 2001; C-1.258 de 2001; C-889 de 2002; C-063 de 2005; e C-983 de 2005.

24. A Sentença C-216 de 1994 dispõe: "O bem de toda associação política criada sob a forma de Estado é preservar a sua unidade, da qual resulta a paz social; desaparecendo esta encerra-se toda a efetividade da vida social. Consciente disto, o constituinte de 1991 quis manter para a Colômbia a forma de Estado unitário, adotada definitivamente na Constituição de 1886. Com efeito, o Artigo 1º da Carta declarou: 'A Colômbia é um Estado social de direito, organizado em forma de República unitária'. (...) Ainda assim, nesta disposição foi estabelecido como um dos fundamentos da República unitária a prevalência do interesse geral. Este objetivo indiscutível pode ser alcançado quicá com mais facilidade dentro do quadro de um Estado unitário" (Colômbia, 1994).

25. Na sentença C-579 de 2001, a Corte Constitucional dispõe que "a autonomia, por um lado, se encontra limitada primeiramente pelo princípio da unidade, pois deve haver uma uniformidade legislativa em tudo o que se relaciona com o interesse geral nacional, uma vez que a natureza do Estado unitário presume a centralização política". Excepcionalmente, a Corte Constitucional defendeu a descentralização administrativa. Na sentença C-284, de 2007, afirma que "[a autonomia] comporta a atribuição de competências próprias e a afirmação de direitos e poderes exigíveis e oponíveis às autoridades dos níveis superiores do Estado. De modo que (...) não é possível, portanto, o legislador aprovar leis que restrinjam ou lesionem o núcleo essencial da referida autonomia e, portanto, as limitações que eventualmente venha a estabelecer devem ser as necessárias, proporcionais aos fatos que a elas sirvam de causa e à finalidade que se pretenda alcançar em um dado momento" (Colômbia, 2001a).

outra coisa senão uma hierarquia constitucional reconhecida dentro da organização jurídica do Estado (Colombia, 1994).

Assim, o intérprete último da Constituição comprometeu-se com um entendimento monista do princípio da unidade política, deixando um espaço marginal para o princípio da autonomia. Esta interpretação fecha os espaços para as três dimensões – política, administrativa e fiscal – que compõem a descentralização na Colômbia.

Historicamente, o entendimento centralista do princípio da unidade política justificou-se, conforme descrito, apelando-se aos valores fundamentais do liberalismo, como a igualdade, a autonomia individual e a segurança jurídica. Unidade política e monismo, como dito na segunda seção, têm andado de mãos dadas com uma interpretação tradicional, porém comprometida com o cânone liberal. No entanto, a prevalência do princípio da unidade política na Colômbia é explicada – não justificada – por diferentes razões.

Por um lado, tradicionalmente, há indícios de que nos departamentos e nos municípios reina o clientelismo e a corrupção, e é evidente a falta de capacidade técnica e de gestão das administrações (Barberena, 2010, p. 78-82). Nas entidades territoriais, defende-se, o Estado é visto como um butim a ser dividido entre os políticos vencedores e seus recursos como um meio para se manter no poder (Garay *et al.*, 2008). Os quadros burocráticos, além disso, não estão adequadamente organizados para lidar de maneira qualificada com o aparelho do Estado. Portanto, normalmente se afirma que o governo central deve intervir nas entidades territoriais para que a renda pública não seja utilizada indevidamente, os objetivos estatais possam ser cumpridos e os serviços públicos sejam eficientes (Garay, 2010). Nas mãos dos cidadãos que neles vivem ou dos altos funcionários que os lideram, os departamentos e os municípios não poderiam cumprir adequadamente com as suas obrigações.

Por outro lado, o primado do princípio da unidade política em uma interpretação monista se deve à fraqueza histórica do Estado colombiano (Rinde, 2009). É sabido que durante os períodos importantes de sua história este não conseguiu manter o monopólio da força e, portanto, não teve um efetivo controle de partes importantes de sua geografia. A violência partidária das décadas de 1940 e 1950 e o conflito armado gerado pelas guerrilhas de esquerda durante as últimas cinco décadas fizeram com que a presença do Estado colombiano em certas regiões do país fosse puramente nominal. Embora possam existir algumas autoridades públicas nestas regiões, quem as controla administrativa e orçamentariamente são os atores não estatais, como os grupos paramilitares, os grupos armados de esquerda radical ou o crime organizado (Rubio, 2002). Consequentemente, a ideia de conceder maior autonomia para os departamentos e os municípios é muitas vezes interpretada como uma forma de conceder mais poder aos grupos armados ilegais. Esta ideia é vista como o caminho

por meio do qual se abrem as portas para reforçar a influência que estes grupos possuem sobre alguns governos locais e departamentais. A autonomia das entidades territoriais, portanto, está diretamente relacionada à fragmentação política, ao conflito jurídico e à desordem social. Por conseguinte, desestabiliza-se como um princípio que deveria estruturar o Estado colombiano.

Ainda, o caráter dominante do princípio de unidade política na interpretação da Constituição de 1991 se explica pela desconfiança na democracia que apresentam, tradicionalmente, as elites políticas e econômicas da Colômbia. As decisões públicas relevantes devem, segundo estes grupos, estar no domínio de especialistas que conheçam a função pública. As decisões tomadas por cidadãos comuns geralmente se baseiam em informações insuficientes e são motivadas por preconceitos ou emoções que as obscurecem e as distorcem. Para a elite, as decisões públicas devem ser tomadas por tecnocratas – supostamente neutros do ponto de vista político – com conhecimento especializado sobre o tema que é objeto da decisão.

Certamente, nos departamentos e nos municípios colombianos há problemas de corrupção, clientelismo e falta de capacidade técnica e gerencial. Da mesma forma, é verdade que às vezes as decisões tomadas pelos cidadãos não são baseadas apenas em preconceitos ou emoções questionáveis moral ou politicamente. No entanto, o primeiro conjunto de problemas também infesta o nível nacional. Os exemplos de clientelismo, corrupção e ineficiência do governo central e do Congresso aparecem facilmente para qualquer cidadão medianamente informado. Portanto, estes obstáculos que afetam negativamente todos os níveis do Estado colombiano devem ser atacados em conjunto por todos os funcionários do Estado. As vantagens comparativas que o nível nacional possa ter com relação aos departamentos e aos municípios – por exemplo, em matéria de quadros burocráticos solidamente educados – devem servir para apoiar as entidades territoriais de modo que estas, em longo prazo, neutralizem suas debilidades e cumpram com as suas obrigações. O governo central deve agir subsidiária, coordenada e concorrentemente com os municípios e os departamentos. Não deve substituí-los.

Por fim, o compromisso das elites com a democracia não deve ser meramente formal. Os erros cometidos pelos cidadãos comuns são evitados ou moderados com mais educação, engajamento político e enriquecimento do debate público. Não com a marginalização da cidadania das discussões políticas; não com a sua exclusão dos processos que resultam na tomada de decisões que os afetam diretamente. O princípio da autonomia, consagrado na descentralização e na democracia participativa, só pode conquistar um espaço dentro da esfera pública colombiana se as pessoas comuns se sentirem incluídas pelo sistema político-jurídico.

#### 4 CONCLUSÃO

Ao longo de sua história republicana, a Colômbia se movimentou pendularmente entre o princípio da autonomia e o princípio da unidade política.

No século XIX, este movimento pendular se deu entre dois extremos: o centralismo e o federalismo. As Constituições que institucionalizaram um ou outro modelo de Estado não são outra coisa senão o reflexo das conquistas políticas e militares das elites em conflito durante o período de consolidação do Estado.

No século XX, após o triunfo das forças centralistas e da promulgação da Constituição de 1886, o pêndulo não se movimenta mais entre duas formas distintas de organização do Estado (federalismo e centralismo), mas entre variações do modelo centralista. Ao longo do século passado, o conflito se deu entre as interpretações monistas do princípio da unidade política – o que se poderia chamar de um centralismo radical – e a descentralização do Estado colombiano. Grande parte das reformas legais e constitucionais que se seguiram a este momento procurou redistribuir o poder político, fiscal e administrativo entre as entidades territoriais. O objetivo era assegurar que os municípios e os departamentos pudessem ter mais autonomia para escolher seus governantes, determinar suas necessidades e interesses e obter os recursos necessários para satisfazê-los.

A Assembleia Nacional Constituinte escolheu esse discurso descentralizador, tentando afastar-se do centralismo radical da Constituição de 1886 e atingir um novo equilíbrio dos princípios da autonomia e da unidade política. O discurso em favor da autonomia das províncias teve grande importância durante o processo constituinte. No entanto, seu impacto real sobre a estrutura da Constituição de 1991 foi moderado. Embora a parte dogmática da Carta Política promova, ao mesmo tempo, a unidade política, a descentralização administrativa e a democracia participativa, sua parte orgânica favorece a centralização do Estado colombiano.

Nos últimos vinte anos, esse equilíbrio constitucional foi consolidado. O movimento em direção ao princípio da unidade política foi reforçado pelo Congresso e pela Corte Constitucional. Tanto as leis como a jurisprudência constitucional sobre o assunto privilegiam uma interpretação monista do Estado.

A realidade parece questionar a ideia de que a Colômbia é um Estado altamente descentralizado e comprometido com o princípio da autonomia.



## REFERÊNCIAS

- ACHURY, Liliana Estupiñán; MARTELO, Gabriel Eduardo Mendoza; AMARÍS, José Antonio Cepeda. Justicia constitucional y organización del territorio colombiano. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional**. Rosario, Argentina: Universidad del Rosario, 2011.
- ACOSTA, Amilkar. **El ordenamiento territorial**: asignatura pendiente. 2013.
- ACOSTA, Olga Lucia; RICHARD, Bird. **The dilemma of decentralization in Colombia**. Toronto: Rotman, 2003. (International Tax Program Paper, n. 0404). Disponível em: <<http://www.rotman.utoronto.ca/iib/ITP0404.pdf>>.
- ALESINA, Alberto; CARRASQUILLA, Alberto; ECHAVARRÍA, Juan José. Decentralization in Colombia. *In*: ALESINA, Alberto (Ed.). **Institutional reforms: the case of Colombia**. Cambridge, United States: MIT Press, 2005.
- ARANGO, Oscar. De las limitaciones del de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial a las nuevas tareas políticas. **Caja de herramientas**, n. 261, jul. 2011. Disponível em: <<http://viva.org.co/cajavirtual/svc0261/articulo09.html>>.
- BARBERENA, Viviana. Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos. *In*: FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. **25 años de la descentralización en Colombia**. Bogotá: KAS, abr. 2010. p. 55-88.
- BONILLA, Daniel Maldonado. Extralegal property, legal monism and pluralism. **University of Miami Inter-American law review**, v. 40, n. 2, p. 213, 2009.
- CANDAMIL, José Ricardo. **¿Centralismo, federalismo o hipercentralismo regionalizado?** *In*: CONFERENCIA CONSTITUCIÓN 2011. Bogotá: Uniandes, ago. 2009. Disponível em: <<http://tinyurl.com/hipercentralismo>>.
- CLAVERO, Bartolomé. Ordenamiento territorial, autonomía indígena y derecho a la consulta. **América Latina en movimiento**, jul. 2011. Disponível em: <<http://alainet.org/active/48007&lang=es>>.
- COLOMBIA. **Constitución Política de Colombia de 1886**. Bogotá, 1886.
- \_\_\_\_\_. **Constitución Política de Colombia de 1991**. Bogotá, jul. 1991. Disponível em: <<http://tinyurl.com/constitucion-politica-1991>>.
- \_\_\_\_\_. Corte Constitucional de Colombia. **Sentencia C-517/92**. Bogotá, sep. 1992. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/?bby>>.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sentencia C-004/93**. Bogotá, ene. 1993. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/?bjz>>.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sentencia C-216/94**. Bogotá, abr. 1994. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/?bjA>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sentencia C-486/96**. Bogotá, sep. 1996. Disponible em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/?bjB>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sentencia C-579/01**. Bogotá, jun. 2001a. Disponible em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/?bjy>>.

\_\_\_\_\_. **Ley 715 de 2001**. Bogotá, dic. 2001b.

\_\_\_\_\_. Departamento Nacional de Planeación. **Notas sobre el ordenamiento territorial y los proyectos de ley orgánica sobre la materia**. Bogotá: DNP, 15 mayo 2007. (Documento de Trabajo).

\_\_\_\_\_. Contraloría General de la República. **Situación actual de las asociaciones de municipios en Colombia**. Bogotá, 2009.

DEVIA, Sandra Patricia. La descentralización en Colombia: un reto permanente. **IB**, v. 1, n. 2, dic. 2006. Disponible em: <[http://www.dane.gov.co/revista\\_ib/html\\_r2/articulo6\\_r2.htm](http://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo6_r2.htm)>.

DUARTE, Carlos. **Descentralización y recentralización en Colombia**, 2011.

DUQUE CANTE, Naidú. Particularidades de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. **Anal. polit.**, Bogotá, v. 25, n. 76, sep. 2012.

GARAY, Luis Jorge. Crimen, captura e reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. *In*: FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. **25 años de la descentralización en Colombia**. Bogotá: KAS, abr. 2010. p. 89-138.

GARAY, Luis Jorge *et al.* **La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia**. Bogotá: Fundación Método; Fundación Avina; Transparencia por Colombia, 2008.

GARGARELLA, Roberto. The constitution of inequality: constitutionalism in the Americas – 1776-1860. **International journal of constitutional law**, v. 3, n. 1, 2005.

GARMAN, Christopher da C. B.; WILLIS, Eliza; HAGGARD, Stephan. The politics of decentralization in Latin America. **Latin American research review**, v. 34, n. 1, p. 29-35, 1999.

GONZALEZ, Jorge Ivan. La fragil ley de ordenamiento territorial. **Cien días**, n. 73, 2011.

GUTIÉRREZ, Francisco Sanín. Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia *In*: FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. **25 años de la descentralización en Colombia**. Bogotá: KAS, abr. 2010. p. 11-54.

IREGUI, Ana María; RAMOS, Jorge; SAAVEDRA, Luz Amparo. **Análisis de la descentralización fiscal en Colombia**. Bogotá: Banco de la República, mar. 2001. Disponible em: <<http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf>>.

KALMANOVITZ, Salomón. La idea federal en Colombia durante el siglo XIX. *In*: SIERRA, Rubén (Ed.). **El radicalismo colombiano del siglo XIX**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006.

LEY orgánica de ordenamiento territorial: perspectivas de la descentralización y la autonomía territorial. **Debate de coyuntura legislativa**, n. 6, dic. 2011. Disponible em: <[http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin\\_193](http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_193)>.

LIBARDO, Ariza; BONILLA, Daniel. El pluralismo jurídico: contribuciones, debilidades y retos de un concepto polémico – estudio preliminar. *In*: TAMANAHA, Sally Engle Merry; GRIFFITHS, John. (Ed.). **Pluralismo jurídico**. Bogotá: Siglo del Hombre; Uniandes; Instituto Pensar, 2007.

MORELLI, Sandra Rico. **La autonomía territorial en Colombia**. Bogotá: Universidad Externado, 1996.

PERRY, Guillermo; SERPA, Horacio; VERANO, Eduardo. Régimen fiscal de las entidades territoriales – Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política nº 61. **Gaceta constitucional**, n. 22, p. 239-249, 1991a.

\_\_\_\_\_. Reordenamiento territorial – Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política. **Gaceta constitucional**, n. 24, p. 90-106, 1991b.

RINDE – RED DE INICIATIVAS PARA LA GOBERNABILIDAD, LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO TERRITORIAL. **Fortalecer la descentralización: el gran reto**. Bogotá, 2009. (Documento presentado a la Cumbre Social y Política).

RODRÍGUEZ, Henry Sosa. La descentralización en Colombia: a propósito de la ley 715 de 2001. **Revista de derecho fiscal**, Universidad Externado de Colombia, n. 1, 2003.

ROJAS, Francisco; FALS, Orlando; PINEDA, Hector. Entidades territoriales – Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política nº 104. **Gaceta constitucional**, n. 25, p. 135-142, 1991.

ROSAS VEGA, Gabriel. Una crítica justificada. **Portafolio**, 31 ago. 2011. Disponible em: <<http://www.portafolio.co/columnistas/una-critica-justificada>>.

RUBIO, Mauricio. **Conflicto y finanzas públicas municipales en Colombia**. Bogotá: Uniandes, 2002.

SOTO, David. La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. **Opera**, v. 3, n. 3, p. 133-152, oct. 2003.

VILLA, Hernando Valencia. **Cartas de batalla** – una crítica al constitucionalismo colombiano. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1987.



## FEDERALISMO, DEMOCRATIZAÇÃO E CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL NO GOVERNO HUGO CHÁVEZ<sup>1</sup>

Corival Alves do Carmo<sup>2</sup>  
Aragón Érico Dasso Júnior<sup>3</sup>  
Verena Hitner<sup>4</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

No âmbito das ciências sociais, as reiteradas críticas feitas às concepções teóricas centradas numa visão europeia, ou anglo-saxã do mundo, ocidentalizada, ou, ainda, às concepções teóricas que ignoram a história das sociedades em análise não impedem que a produção intelectual sobre os países latino-americanos tome posição normativa ao pautar a análise na identificação de como a realidade da região se afasta da realidade dos países nos quais os conceitos e modelos teóricos foram desenvolvidos. O resultado é não apenas um empobrecimento do debate intelectual sobre a região como uma incompreensão dos processos políticos em curso. Esta situação é agravada em momentos de intensas transformações políticas e de mobilização social como os ocorridos nesta primeira década do século XXI.

Um caso particularmente notável é o da Venezuela, que desde a tomada de posse de Hugo Chávez em 1999 passa por significativas transformações, seja no âmbito institucional, político, econômico ou social. As mudanças ocorridas dentro do próprio período Chávez, como a complexidade da agenda de reformas envolvidas, ou ainda o envolvimento de múltiplos atores sociais com diferentes ideologias, tornam bastante difícil compreender e analisar o que se passa naquele país. O resultado é que se faz apelo a vários conceitos sem que eles estejam devidamente definidos ou sejam capazes de apreender a realidade em construção na Venezuela. Nesse sentido, a análise do processo venezuelano deve considerar o alerta feito por Lander (2007, p. 80):

*“Para hacer un seguimiento de este proceso, es conveniente comprenderlo como una dinámica de experimentación colectiva sobre la base de la cual podría definir-se su naturaleza.”*

---

1. Hugo Chávez Frías nasceu em Sabaneta, em 28 de julho de 1954, e morreu em Caracas, em 5 de março de 2013.  
2. Bolsista do Programa de Cooperação Internacional (Procin) vinculado à Missão do Ipea na Venezuela.  
3. Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e bolsista do Procin vinculado à Missão do Ipea na Venezuela.  
4. Doutoranda no Centro de Estudos do Desenvolvimento da Universidad Central de Venezuela (UCV).

*Quizás el riesgo mayor que confronta este proceso sea el de cerramientos prematuros y definiciones jurídicas que impongan como una norma estándar un patrón particular que podría adecuarse muy bien a algunas condiciones específicas, pero que en otras podría ser vivido como una nueva imposición burocrática desde arriba.”*

Por isso, é importante, ao analisar um processo social tão significativo quanto o venezuelano, não se tornar refém da retórica dos atores políticos, estejam eles alinhados ao governo Hugo Chávez, estejam militando na oposição. A retórica tende a obscurecer a realidade fazendo com que a análise se centre nos discursos. Nesta linha, o que este capítulo propõe é uma aproximação maior de um aspecto da realidade venezuelana – a construção institucional do federalismo, da descentralização e da democratização. Note-se que o objetivo não é verificar como o federalismo, a descentralização e a democracia na Venezuela se afastam de um modelo ideal ou do que se entende que estes conceitos devam ser. Busca-se retratar o processo de construção institucional, apresentar o novo marco legal venezuelano, e para onde aponta em termos de federalismo, descentralização e democracia. A vitória em três processos eleitorais manteve o presidente Hugo Chávez por doze anos no poder. Entretanto, esse período não é um bloco monolítico, houve várias mudanças significativas ao longo dos anos. Sendo assim, não é possível fazer um balanço do novo marco institucional do governo Chávez, várias leis analisadas são de 2010, a primeira lei de comunas é de 2006 etc. Então, ignorando a retórica que domina o debate sobre a Venezuela, o capítulo procura avançar sobre o marco legal e institucional que está sendo construído para sustentar a democracia participativa e protagônica como proposto pela Constituição venezuelana de 1999.

Para tanto, parte-se de uma apresentação conceitual sobre federação, federalismo, e das diferentes tipologias que podem ser desenvolvidas. Este exercício não pretende culminar numa tentativa de classificar o federalismo venezuelano, enquadrá-lo em um modelo. Ao contrário, visa ressaltar a existência de diferentes modelos de federalismo, e até mesmo que a descentralização como política de Estado não demanda a existência de um Estado federal. Inclusive, a análise posterior da experiência histórica venezuelana permitirá mostrar que o reconhecimento formal de um Estado federal no texto constitucional não garante nem a autonomia das unidades subnacionais nem a descentralização.

Ainda no âmbito conceitual, expõe-se a existência de dois conceitos distintos de democracia. A concepção hegemônica ressalta os mecanismos formais da democracia, o processo eleitoral, e os mecanismos representativos. Essa concepção reducionista da democracia produz um esvaziamento da política na medida em que o cidadão se vê aliado das esferas decisórias significativas. Nesse sentido, em consonância com os processos políticos em curso na América Latina, e na Venezuela em particular, aponta-se a importância de se superar a democracia formal com a introdução de mecanismos de participação direta que, aliados aos mecanismos de representação, fortaleçam o papel do cidadão na formulação, implementação e avaliação das políticas estatais.

Na sequência, o capítulo faz uma síntese histórica da Venezuela pré-Chávez ressaltando as características do federalismo e o funcionamento do Pacto de *Punto Fijo*. Mostra como, apesar de intitular-se um Estado federal desde a Constituição de 1864, o federalismo nunca foi exercido na prática. De um lado, porque durante o século XIX foi um instrumento para manter a adesão das oligarquias regionais ao Estado nacional e assim evitar a desagregação. Nesse sentido, não havia qualquer relação orgânica entre os estados e o governo central, e a instabilidade política foi a tônica do período, frequentes mudanças constitucionais, golpes militares, presidentes fantoches que respondiam a outras lideranças. De outro lado, porque já no final do século XIX, e especialmente na primeira metade do século XX com as ditaduras de Cipriano Castro e Juan Vicente Gómez, inicia-se o combate às oligarquias regionais e a centralização do poder no governo nacional. As várias constituições promulgadas por Gómez, apesar da menção ao Estado federal, esgarçam a autonomia dos estados e retiram-lhes a autonomia tributária, entre outras coisas, criando o Situado Constitucional. O período pós-gomecista em pouco altera o quadro.

A Constituição de 1961, que institucionaliza o Pacto de *Punto Fijo*, reproduz o modelo Gómez, afirma ser a Venezuela um Estado federal, mas cria um marco institucional mais próximo de um Estado unitário e centralizado. A consolidação da centralização da renda petroleira no governo nacional ainda no governo Gómez favorece essa opção, e a capacidade do governo de distribuir benesses esvazia a constituição de movimentos de contestação. Nesse sentido, reforça a caracterização do federalismo mais como uma bandeira de mobilização política do que como um projeto político efetivo para o Estado venezuelano. E a partir daí também podem ser compreendidas as propostas de reforma em torno da descentralização-privatização do final dos anos 1980 e seguidas ao longo da década de 1990. O fracasso dessa agenda de reformas abre caminho para a eleição de Hugo Chávez e para a nova construção institucional exposta a seguir.

## 2 FEDERALISMO, DEMOCRACIA E DESCONCENTRAÇÃO DO PODER

### 2.1 Federação, federalismo: conceitos e tipologias

A discussão a respeito do federalismo remete obrigatoriamente ao século XVIII, em especial ao debate surgido nos Estados Unidos, pós-independência. Tal afirmação não desconhece experiências pretéritas (cidades-Estado na Grécia clássica, Confederação Helvética, entre outras). Entretanto, entende-se que é nesse contexto que o tema deixa de ser objeto apenas de referência teórica e passa a fazer parte do cenário fático. Conforme afiança Pedro Lenza (2011, p. 378) “a forma federativa de Estado tem sua origem nos EUA, e data de 1787”. O modelo federativo norte-americano surge com a aprovação da Constituição de 1787, substituta à Confederação que se formou após a independência

das treze colônias de 1776. Entretanto, o Estado federal norte-americano foi recebido com muita resistência à época, em função da perda de soberania dos estados, agora membros de uma Federação.

Do mesmo modo que não há acordo quanto à origem do Estado federal, o conceito em si ainda é tema de controvérsia. José Alfredo Oliveira Baracho (1994, p. 32) propõe diferenciar federalismo de federação, ao afirmar que:

O termo federalismo, em uma primeira perspectiva, vincula-se às ideias, valores e concepções do mundo, que exprimem uma filosofia compreensiva da diversidade na unidade. Quanto à federação, é entendida como forma de aplicação concreta do federalismo, objetivando incorporar as unidades autônomas ao exercício de um governo central, sob bases constitucionais rigorosas.

Dirceô Torrecillas Ramos (1988, p. 29-32) propõe uma classificação das formas de Estado em quatro tipos: unitário; unitário descentralizado; constitucionalmente descentralizado ou regional; e federal.

O Estado unitário é aquele em que a descentralização administrativa, legislativa e política dependem do poder central. O Estado unitário descentralizado possui uma descentralização política. Nele, as regiões autônomas recebem, por lei nacional, competências meramente administrativas. Esta descentralização de competências administrativas pode ocorrer em nível municipal, departamental ou regional, em um ou em vários níveis simultaneamente. A França é um exemplo disso.

O Estado constitucionalmente descentralizado ou Estado regional é aquele em que a descentralização política está prevista na Constituição. As regiões não possuem poder constituinte próprio; elas são organizadas por lei nacional. Devido à acentuada autonomia<sup>5</sup> dada às regiões, esta forma de Estado muitas vezes é confundida com o Estado federal ou prevista constitucionalmente como tal. A Itália é um exemplo de Estado regional de fato.

O Estado federal é aquele em que há uma participação dos Estados-membros no poder central por meio de uma das câmaras que compõem o Poder Legislativo. Nesta forma de Estado, os Estados-membros possuem autonomia política, que é o poder de auto-organização mediante um poder constituinte próprio. Não há, portanto, hierarquia entre Estados-membros e União.

Portanto, resta evidente que o princípio federativo (a ideia de federalismo) pode existir sem o condicionante de que haja um Estado federal. Podem-se

---

5. No Estado autônomo espanhol, outro modelo altamente descentralizado, ocorre uma descentralização administrativa e legislativa ordinária, diferenciando-se do Estado regional pela forma ímpar de constituição das autonomias. A Constituição espanhola de 1978 permitiu que a iniciativa partisse das províncias para constituírem regiões autônomas e que estas elaborassem seus estatutos que, para terem validade, devem ser aprovados pelo Parlamento Nacional, transformando-se em lei especial. Recordar-se que, no caso espanhol, há quatro entes que compõem a Federação: União, comunidades autônomas, províncias e municípios.



citar Estados que não adotam a estrutura federal, como a Espanha e a Itália, por exemplo, mas que possuem extremadas práticas federativas.

Percebe-se, assim, que a expressão federalismo guarda relação com a ideia de associar entes distintos em busca de objetivos comuns. Já o termo federação é associado ao revestimento formal que será dado à ideia geral de associação. Este trabalho concentra sua análise nos Estados federais.

A questão que se coloca, então, é reconhecer que cada Estado federal possui características particulares, relacionadas às suas realidades locais, o que não impede a doutrina de encontrar pontos em comum, que podem ser sistematizados da seguinte forma: constituição federal rígida como base jurídica (responsável por garantir estabilidade institucional, pois a definição de um Estado federal no texto constitucional é uma típica cláusula pétrea); descentralização<sup>6</sup> política (definição dos entes que devem compor a Federação); repartição de competências (resultado do princípio da separação e responsável pela garantia de autonomia entre os entes federativos e, conseqüentemente, pelo equilíbrio da Federação); vedação ao direito de secessão (princípio da indissolubilidade do vínculo federativo); possibilidade de intervenção (visa assegurar o equilíbrio federativo e a manutenção da Federação em situações de crise); e repartição de receitas tributárias (também objetiva manter o equilíbrio entre os entes federativos).

Na medida em que as características comuns de uma Federação já estão dadas, cabe agora esquematizar as diversas tipologias conhecidas. Uma primeira tipologia conhecida diz respeito à origem (à formação histórica) do federalismo em determinado Estado. Nesse sentido, existe o federalismo por agregação ou por desagregação (segregação). No primeiro caso, Estados independentes resolvem abrir mão de parcela importante de sua soberania em nome da construção de um novo

---

6. Descentralizar é transferir efetivamente o exercício do poder de decisão a uma entidade, um órgão, uma comunidade etc., que passa a exercê-lo, sob sua própria responsabilidade. A descentralização implica uma redistribuição mais democrática do poder, pois resulta em uma participação de pessoas (físicas e jurídicas) que não podiam se pronunciar, até então, sobre o assunto que foi descentralizado. Em certos casos, em que as pessoas podiam pronunciar-se, isso não tinha nenhum efeito: sua opinião não era levada em consideração na decisão final. Quando se diz que as pessoas participam, significa que passam a decidir ou a ter uma influência que não tinham. A desconcentração, ao contrário, não exige a transferência irreversível de poder. Ela é uma prática de gestão. Portanto, "desconcentrar o poder" é fingir um processo de descentralização, com o resultado de conservar, nas mesmas mãos, o exercício da tomada final de decisão. Por exemplo, quando o chefe do Poder Executivo determina que uma competência própria passará a ser exercida por uma pessoa que ocupa um cargo de confiança, ele não descentraliza o exercício do poder, pois continua controlando, absolutamente, as decisões tomadas em função da competência aparentemente redistribuída. O mesmo fenômeno ocorre, obviamente, quando o titular do poder de decisão passa a exercer seu poder em lugar diferente do lugar habitual. Transfere-se, geralmente com alguns assessores, para uma cidade que não é a capital e toma decisões, durante algum tempo, fora do lugar sede do exercício normal do poder. Recorda Christian Caubet (2004, p. 115-116) que: "a grande diferença entre descentralização e desconcentração, portanto, é o fato de a primeira promover uma redistribuição efetiva e irreversível do poder de decisão, no sentido de ampliar a participação. (...) Enquanto que a desconcentração é apenas uma modalidade de gestão administrativa, que preserva o poder de decisão da autoridade que a decide. Se essa autoridade afirmar que descentralizou, quando apenas desconcentrou, estará cometendo um equívoco técnico, ou agindo com motivação puramente demagógica, ou estará tratando de enganar as pessoas". Nesse sentido, cabe aclarar que o conceito que será utilizado neste trabalho, no contexto do exame do Estado federal venezuelano, é a descentralização.

Estado, agora, federal. Os Estados Unidos são um claro exemplo de federalismo por agregação. Já o segundo caso se dá quando um Estado unitário opta pela descentralização. O Brasil é um caso de federalismo por desagregação.

Outra tipologia existente é derivada do modo de separação das competências entre os entes federativos: federalismo dual e federalismo cooperativo. No federalismo dual, a separação de atribuições entre os entes federativos é extremamente rígida, não havendo cooperação ou interpenetração entre os mesmos. Um exemplo são os Estados Unidos, na sua origem.

Paulo Bonavides (2003, p. 134) recorda que a origem do modelo federativo norte-americano está relacionada à “moldura do Estado liberal-burguês, no espírito de suas instituições, no combate indefeso ao intervencionismo do Estado”. Com a depressão da economia dos Estados Unidos em decorrência da Crise de 1929, houve a necessidade de intervenção do Estado na economia, no governo Roosevelt, política que ficou conhecida como *New Deal*. Esta política demandou uma grande atuação do governo federal. Nesse contexto, a Suprema Corte alterou o federalismo dual que até então vigorava nos Estados Unidos para o federalismo cooperativo, adequando a Constituição americana às demandas de ordem social e econômica.

Em sentido inverso, surge o modelo cooperativo, em especial no século XX, caracterizado pelo exercício de modo comum ou concorrente de atribuições por parte dos entes federativos. Há uma tendência de redução de políticas públicas que sejam conduzidas por um só ente federativo, havendo uma interdependência e coordenação das atividades governamentais.

Evidentemente que o federalismo cooperativo não exclui os conflitos de competência, as concorrências ou as duplicações de atividades entre os entes da federação, mas busca reduzir o alcance destes problemas, via acordos políticos. Um exemplo de federalismo cooperativo é o caso brasileiro.

Outra tipologia identificada doutrinariamente é aquela que diz respeito à amplitude da concentração de atribuições (competências). O federalismo será denominado centrípeto (em direção ao centro), quando houver predominância de atribuições na União, caracterizando uma centralização. De outro modo, o federalismo será centrífugo (procura se afastar do centro), conforme o grau de descentralização, ou seja, quando existir uma distribuição maior de competências para os outros entes federativos. Estados Unidos e Brasil representam exemplos de federalismos centrípeto e centrífugo, respectivamente, quando da formação dos seus Estados.

Enfim, embora o federalismo clássico remeta ao modelo norte-americano, formado por duas esferas de poder, a União e os Estados-membros (federalismo de duas esferas), e de progressão histórica centrípeta, o que significa que surgiu

historicamente de uma efetiva união de Estados anteriormente soberanos, o exame das experiências federativas dos Estados contemporâneos aponta uma diversidade de tipologias. Nesse sentido, uma outra variável que pode e deve contribuir para o debate é o estudo do fenômeno democrático. As características do modelo de democracia institucionalizado incidem diretamente sobre as formas possíveis de federalismo e sobre os mecanismos de descentralização utilizados.

## 2.2 Democracia: um conceito em disputa

Pode-se dizer que a democracia, como poder do povo, é um conceito em disputa. Isto se observa, principalmente, tendo em vista duas maneiras distintas de concepção: de um lado há aqueles que acreditam que ela se resume a um método de escolha de representantes. De outro, ela vai além, significando que este poder, pertencente ao povo, deve ser por ele exercido, de forma direta, sem, contudo, excluir a forma indireta, pela representação.

Percebe-se, a partir dessa distinção, que a ideia predominante sobre a democracia hoje é aquela que a concebe nos limites da representação política, ou seja, da democracia indireta. Essa concepção é hegemônica nos sistemas políticos vigentes. Os aspectos deste modelo podem ser analisados por meio do estudo de autores como Joseph Alois Schumpeter, Robert Dahl, Giovanni Sartori, Norberto Bobbio, entre outros.

Entretanto, há outra corrente de autores que tem buscado demonstrar que os requisitos para que se tenha democracia abrangem, sobretudo, a participação popular efetiva, de forma que, em um governo, decisões importantes devem ser tomadas após um processo democrático, onde o titular do poder é o povo, não obstante sejam estes processos devidamente organizados pelos representantes eleitos.

No entanto, o exercício deste poder, chamado “poder cidadão”,<sup>7</sup> está ligado a diversas condições, entre elas, essencialmente, algumas cuja importância é tão estreitamente vinculada aos ideais humanos que vêm sendo causa de lutas e de indignação social em todas as civilizações, sem dúvida, mesmo que no íntimo dos indivíduos. São condições ligadas ao direito de igualdade, que vão além da igualdade formal ou jurídica,<sup>8</sup> correspondendo, portanto, à igualdade social, econômica e cultural. Dentro dessa concepção, reúnem-se autores como Atilio Borón, Boaventura de Sousa Santos, Leonardo Avritzer, Paulo Bonavides, entre outros.

---

7. O poder do povo é exercido pela sua participação e não apenas pelo seu direito de escolha de representantes. Esta participação, conforme Sherry Arnstein (2002), é sinônimo de poder cidadão.

8. Segundo Lucia Avelar “só se participa quando se está entre iguais”. Percebe-se, contudo (Avelar e Cintra, 2004, p. 223), que em um sistema capitalista, as condições são antagônicas ao exercício da democracia. Nesse sentido, a igualdade perante a lei não basta para resolver as contradições criadas pela produção capitalista.

As disputas políticas concretas pela democratização envolvem o confronto entre estas duas concepções sobre a democracia. Como já afirmado, existe hoje um pensamento hegemônico, ou seja, dominante, no sentido de não ser possível em um Estado moderno o exercício da participação cidadã direta. Com a expansão das ideias liberais e a redução do sentido e do alcance da democracia, a ideia que tem sido passada, tanto no plano teórico como no prático, é de que este processo é inevitável e irreversível e, daí em diante, não é difícil implantar um “consenso” sobre a política então vigente. No plano teórico pode-se perceber um grande número de teóricos para os quais a democracia representativa é a única possível.

Para muitos autores a democracia é apenas um processo de escolha, não indo além da representação. Um dos principais defensores de tal pensamento é Giovanni Sartori (1994), crítico contundente da democracia direta tanto na antiguidade, quanto na atualidade. Na antiguidade, porque o autogoverno praticado pelos gregos requeria que o cidadão se dedicasse completamente ao serviço público. Sua liberdade estava ligada à sua soberania e a seus direitos políticos. A democracia grega teria produzido “um animal político”, visto que os cidadãos, tomados pela vida política, tinham menos tempo para outras funções, o que teria resultado em um desequilíbrio das funções sociais.

Afirma, ainda, que o termo democracia, conforme utilizado hoje, não se trata apenas da mesma democracia grega com alguns acréscimos, mas de uma democracia liberal, cujo segundo termo se oculta, por concisão, e que o progresso real foi o do liberalismo sobre a democracia e não o contrário. Aduz ainda que “por menos que tenhamos consciência do fato, a democracia em que acreditamos e praticamos é a democracia liberal” (Sartori, 1994, p. 34-50).

Também criticando a doutrina clássica da democracia, entendida esta como o “arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através de eleições de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade”, Schumpeter (1961, p. 304) afirma que certamente existe ao menos uma *vontade comum*, correspondente ao bem-estar e felicidade comuns. Entretanto, a realização desta vontade comum deve ser conferida a “especialistas”, já que o cidadão, conforme argumenta, não está apto a exercer de forma eficaz sua vontade, que sofre diversas influências no decorrer do processo democrático. Nesse sentido, Schumpeter (1961, p. 304) critica a capacidade do eleitor de pensar e agir racionalmente, em especial sob a influência de aglomerações, e esta não apenas no sentido de aglomeração física, pois

leitores de jornal, audiências de rádio, membros de partidos políticos, mesmo quando não fisicamente reunidos, podem ser facilmente transformados psicologicamente em multidão e levados a um estado de frenesi, na qual qualquer tentativa de se apresentar um argumento racional desperta apenas instintos animais.

Em seu discurso, Schumpeter (1961, p. 319) formula um ataque à capacidade do cidadão comum no que se refere à política, conforme se demonstra com o trecho seguinte:

O cidadão típico, por conseguinte, desce para um nível inferior de rendimento mental logo que entra no campo político. Argumenta e analisa de uma maneira que ele mesmo imediatamente reconhecera como infantil na sua esfera de interesses reais. Torna-se primitiva novamente. O seu pensamento assume o caráter puramente associativo e afetivo.

A teoria democrática de Schumpeter começa invertendo os valores da teoria clássica da democracia. Enquanto nesta o objetivo principal é atribuir ao povo poder de decidir questões políticas, e a eleição de representantes assume, para tal, um papel secundário, para Schumpeter (1961, p. 328), a eleição dos representantes é o papel principal do povo, cabendo aos eleitos tomar as decisões. Define sua teoria por meio da frase: “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”. Schumpeter ignora qualquer forma de controle do eleitorado sobre tais líderes, exceto pela recusa em reelegê-los.

Sobre a teoria minimalista da democracia schumpeteriana, cabe recordar a crítica de Boron (2001, p. 268-270), apontando dois erros que comprometem sua argumentação:

É importante destacar que o pensamento de Joseph Schumpeter apresenta dois erros que comprometem fatalmente toda a sua argumentação: de um lado, ignora o conteúdo ético e normativo da democracia, ignorando o fato de que ela é uma componente crucial e imprescindível de qualquer proposta sobre a organização de uma “boa sociedade” e não apenas um dispositivo administrativo ou de decisão. (...) No oco formalismo schumpeteriano, a democracia é um simples método e, como qualquer outro, “não pode ser um fim em si mesmo (...)” nem um valor que se sustente por si só (1942, p. 242). Até mesmo o leitor menos avisado não pode deixar de notar as deploráveis consequências desta colocação: ao converter a democracia em um simples meio para conquista de certos fins aos quais é completamente indiferente, ela acaba perdendo todo seu conteúdo. (...) Em segundo lugar, o paradigma schumpeteriano ignora também os processos históricos concretos que resultaram na constituição das “democracias realmente existentes”. Ao propor o que Schumpeter denominava a “teoria clássica” da democracia, e na qual coincidiam autores tão diversos, como Platão, Aristóteles, Maquiavel, Rousseau, Tocqueville e Marx, o economista austríaco projetou uma imagem paradisíaca e completamente irreal das seqüências históricas que, em um punhado de estados nacionais, culminaram com a constituição da democracia.

Para Dahl (2005, p. 25), a característica-chave da democracia “é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais”. Logo, propõe três faculdades de que deve dispor o cidadão para que isso seja possível: formular e expressar suas preferências a seus concidadãos

e ao governo mediante ação individual e coletiva, ter suas preferências igualmente consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência. A garantia dessas faculdades, entretanto, depende de alguns requisitos: representantes eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação alternativa; autonomia para as associações; e cidadania inclusiva. Estes, portanto, são os requisitos de uma democracia para um grande número de pessoas, o que Dahl prefere chamar de *poliarquia*, pretendendo, assim, manter a distinção entre democracia como um sistema ideal e os arranjos institucionais necessários para uma aproximação deste ideal. A poliarquia (Dahl, 2001, p. 106) “é a forma de governo democrático na grande escala do país ou Estado-nação”. A teoria de Dahl prevê, portanto, uma forma de governo que entende ser a mais próxima possível de uma democracia para um grande número de pessoas. Nesse sentido, enumera as garantias institucionais já referidas, que têm por escopo criar oportunidades de inclusão e contestação pública.

No entanto, as metas de inclusão e contestação pública sugeridas pelo autor estão longe de englobar um modelo de governo que possibilite a participação direta dos cidadãos, haja vista o seu entendimento quanto às mesmas, que é restrito, tornando-as insuficientes para um sistema democrático que não seja meramente representativo. Isto se explica pelo significado dado à inclusão e à participação pública, pois, para Dahl (2001, p. 106-107), tudo se resume ao sufrágio e à representação:

Como os cidadãos podem participar efetivamente quando o número de pessoas se tornar exageradamente ou geograficamente disperso (...) para que possam participar de maneira conveniente na feitura de leis, reunindo-se em um único lugar? (...) Como os cidadãos poderão controlar o programa de planejamento das decisões do governo? Naturalmente, é complicadíssimo satisfazer a essas exigências da democracia numa unidade política do tamanho de um país; para falar a verdade, até certo ponto quase impossível. (...) A única solução viável, embora bastante imperfeita, é que os cidadãos elejam seus funcionários mais importantes e os mantenham mais ou menos responsáveis por meio das eleições, descartando-os nas eleições seguintes.

Em suma, a solução de Dahl é mais que imperfeita, e deve-se questionar se ela é realmente uma solução, pois deixa o cidadão fora do processo político decisório e o coloca na posição de espectador, retira do cidadão o protagonismo nas decisões e mesmo da democracia. A concepção dominante sobre a democracia tem um efeito desmobilizador e tende a reforçar o *status quo* tanto no âmbito político quanto no econômico. A democracia está consolidada, as regras estão definidas e cabe apenas ao cidadão segui-las e comparecer periodicamente aos processos eleitorais. O resultado é que essa concepção democrática contribui para o desencanto com as possibilidades da ação política reforçando o cenário de esvaziamento ainda maior da democracia formal.

Nesse sentido, é preciso realizar a crítica ao esvaziamento da política no período dominado pelo neoliberal que buscou transformar as decisões políticas em decisões técnicas restritas aos especialistas. Como afirma Dasso Júnior (2004, p. 3):

(...) um Estado Democrático de Direito é avesso à noção de regras de especialistas, que sempre estão ocupados em desvendar, e após, revelar, quais as leis devemos seguir. O conteúdo “democrático de direito” é intrinsecamente político e se sustenta a partir da decisão política voluntária, já que democrático. É antes de qualquer coisa, um Estado fundado num acordo social, na concertação de vontades e na defesa dessas regras assim instituídas e não de qualquer outra. De certa maneira, um Estado Democrático de Direito é a forma de uma sociedade ideal onde deve imperar o desejo concertado de seus indivíduos e não de leis ou regras que os mesmos desconheçam.

Essa concepção sobre o Estado Democrático de Direito demonstra a insuficiência do modelo minimalista de democracia e demanda a proposição e construção de um modelo alternativo no qual o protagonismo do cidadão na tomada de decisão seja ressaltado. Também se contrapõe às políticas neoliberais que vêm sendo colocadas em prática cada vez mais por governos ocidentais, até mesmo os ditos social-democratas. Políticas estas que agravam as diferenças sociais e, por conseguinte, bloqueiam o exercício da democracia.

Nesse sentido, explica Boron (2003, p. 68) que:

Desde o amanhecer a teoria política, na Grécia clássica, existe a certeza de que a democracia não convive com situações extremas: tanto a generalização da pobreza como sua necessária contrapartida, o fortalecimento da plutocracia, são incompatíveis com seu efetivo funcionamento. Quando os pobres se transformam em indigentes e os ricos em magnatas, sucumbem a liberdade e a democracia, e a própria condição do cidadão – verdadeiro fundamento sobre o qual se apoia a democracia – se deteriora irreparavelmente. A liberdade não pode sobreviver onde o cidadão indigente está disposto a vendê-la por um “prato de lentilhas”, e um outro disponha da riqueza suficiente para comprá-la a seu bel prazer.

Observa-se que o modelo unicamente representativo é insuficiente, uma vez que o ideal democrático pressupõe mais que uma igualdade jurídica. É necessário uma igual consideração de interesses, que somente é possível quando os cidadãos podem participar na tomada de decisões, conforme afirma Vera Eliane dos Santos Grimm (2007, p. 135-156):

(...) a democracia pressupõe as ideias de liberdade e de igualdade, que atinge seu grau máximo quando da participação dos cidadãos, desde a criação da ordem jurídica, até a discussão pública e atuação dos indivíduos além da simples escolha de representantes, como forma de obrigá-los a executar, de fato, a vontade dos representados.

No mesmo sentido é o entendimento de Bonavides (2001, p. 58) para quem “a democracia aponta invariavelmente, em todas as épocas, para uma progressão participativa e emancipatória, que avança com lentidão, mas em grau e qualidade

que surpreende”. O autor deixa claro seu posicionamento sobre a necessidade da democracia direta e a possibilidade de efetividade da mesma em conjunto com o sistema representativo, apenas deslocando seu “eixo da soberania”, passando dos representantes para o povo, uma vez que este é sua sede suprema.

Tal modelo de democracia participativa direta conserva ainda a aparência de um forma mista, típica das chamadas democracias semi-representativas ou semidiretas, bastante conhecidas da nomenclatura política pós-Weimar, mas com esta diferença capital: seu centro de gravidade, sua mola chave, em todas as ocasiões decisivas, é a vontade popular, é o povo soberano. A parte direta da democracia é máxima, ao passo que a parte representativa será mínima; uma primária ou de primeiro grau, a outra secundária ou de segundo grau. Poder-se-ia, até dizer, em termos matemáticos, num cálculo de aproximação, que a democracia representativa direta é noventa por cento mais direta que a representativa.

Arnstein (2002, p. 4) entende a participação cidadã como um sinônimo de poder cidadão. A autora faz uma crítica ao tratamento dado ao debate sobre a participação cidadã nos Estados Unidos, onde medidas nesse sentido muitas vezes visam apenas “acalmar” o cidadão e conter demandas, em vez de proporcionar a efetiva participação.

A ideia da participação se assemelha um pouco a comer espinafre: em princípio ninguém é contra, pois afinal faz bem à saúde. A participação dos governados no seu governo é, em teoria, a pedra fundamental da democracia – uma idéia muito reverenciada que é vigorosamente aplaudida por quase todos. Porém o forte aplauso se reduz a leves palmas quando este princípio é defendido pelos grupos de sem nada: negros, imigrantes, mexicanos, porto-riquenhos, índios, esquimós, e brancos pobres. E quando os sem-nada definem a participação como a redistribuição de poder, o consenso americano acerca dos princípios fundamentais da nação explode em múltipla oposição direta com nuances raciais, étnicas, ideológicas e políticas.

Nesta concepção, a democracia apoia-se na ideia de participação política do povo, pressuposto do ideal democrático e está ligado à soberania popular sendo, conforme Lucia Avelar, “instrumento de legitimação e fortalecimento das instituições democráticas e ampliação dos direitos de cidadania” (Avelar e Cintra, 2004, p. 223).

Santos e Avritzer (2003) formulam três teses a favor do fortalecimento da democracia participativa, descritas a seguir.

- 1) Pelo fortalecimento da demodiversidade, que, conforme explicam, corresponde a “coexistência pacífica ou conflitual de diferentes modelos e práticas democráticas”. Parte da valorização do multiculturalismo e das experiências recentes de participação, e consiste em reconhecer que não existe motivo para que a democracia assumira uma única forma.
- 2) Fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o



global. As experiências de democracia participativa bem-sucedidas, como é o caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre, são alternativas que devem servir para que o modelo contra-hegemônico possa se expandir do plano local para o global. Trata-se de uma tentativa de romper com o modelo hegemônico que não aceita a participação dos cidadãos e, quando aceita, o faz apenas em pequena escala, em âmbito local.

3) Ampliação do experimentalismo democrático. As novas experiências democráticas demonstram que o surgimento de novas gramáticas sociais, e uma participação adquirida por meio de formato experimental, tornaram possíveis experiências bem-sucedidas. É necessário, portanto, que as mesmas se multipliquem.

Obviamente não existe sistema perfeito e as novas práticas às vezes precisam sobreviver a velhos problemas, aos quais não estão imunes, conforme lembram Santos e Avritzer (2003, p. 24). Por isso, estão sujeitas ao perigo de perversão e descaracterização, por também “ampliar o cânone político, e com isso, ampliar o espaço público e os debates e demandas sociais que o constituem, podem ser cooptadas por interesses e actores hegemônicos para, com base nelas, legitimar a exclusão social e a repressão da diferença”.

Além disso, entende-se que, para o fortalecimento da democracia, não basta apenas que sejam criados novos mecanismos de participação popular. Na verdade, esta depende, sem dúvida, de outros fatores, como justiça social, conforme aduz Boron (2001, p. 265):

Portanto, para além da importância que, sem dúvida, têm os procedimentos e rotinas institucionalizados, se a democracia política não repousar sobre uma plataforma mínima de justiça social, converte-se em uma ficção, ou em uma piedosa mentira. E se a justiça social em termos absolutos é impossível de ser alcançada, um determinado mínimo dela – historicamente variável, certamente – é absolutamente imprescindível para que uma determinada ordem política possa proclamar-se democrática e consolidar-se ao longo do tempo.

Conclusão: é muito improvável e mais que problemática a sobrevivência da democracia em uma sociedade castigada pela injustiça, com seus desestabilizadores extremos de pobreza e riqueza com sua extraordinária vulnerabilidade à pregação dos demagogos. Uma ordem política assentada sobre um sistema produtivo e formas de distribuição e apropriação da riqueza extremamente diferentes e assimétricas pode perdurar, mas sua eventual persistência nada tem a ver com o que na literatura se conhece como “consolidação democrática”.

Nesse sentido, uma proposta de democratização não pode envolver apenas mudanças nas regras formais do jogo político, é preciso introduzir reformas econômicas que sustentem a ação política do cidadão de forma independente e

consciente. Note-se também que isso implica não apenas dar novo significado à democracia mas também a conceitos bastante solidificados como federalismo e descentralização. Como apontado, pode existir descentralização mesmo sem federação; a descentralização pode ser uma política adotada em um Estado unitário.

E num contexto de democratização de um Estado federal, a descentralização não se reduz a transferir competências para as unidades subnacionais, ela envolve também a transferência de competências e poder para os cidadãos organizados para o exercício direto de atividades do Estado. Se nas democracias formais esta transferência, via desconcentração, pode ocorrer por meio da atuação de entidades do terceiro setor, nas democracias participativas, os cidadãos organizados podem tomar para si diretamente atribuições antes exercidas pelos governos nacional, estadual ou municipal. Agregue-se ainda que é nesse sentido que deve ser pensada a Venezuela durante o governo Chávez, realizando um experimento de construção institucional para avançar na democracia participativa e, desta maneira, várias instituições, cujas rígidas definições foram legadas pela teoria política, estão em processo de redefinição.

### 3 FEDERALISMO NA VENEZUELA PRÉ-CHÁVEZ

A forma assumida pelo federalismo na Venezuela não é uma deformação do princípio federal, mas uma adequação e reinvenção do mesmo para responder aos desafios internos e externos do país. De 1811 a 1999, a Venezuela teve 21 constituições que levaram o país a uma grande instabilidade política, sendo que, na segunda metade do século XX, foram três. O final do século XIX e início do século XX, período de construção do Estado venezuelano, foi o que apresentou a maior instabilidade constitucional.

Até a Constituição de 1830, as mudanças estão inscritas dentro do próprio processo de independência dos países latino-americanos. A de 1811, influenciada pela Independência dos Estados Unidos e pela Revolução Francesa, cria a Confederação e garante a autonomia das partes, procura assegurar a autonomia política que os *cabildos* possuíam dentro da América espanhola colonial. As duas constituições posteriores, 1819 (Congresso de Angostura) e 1821 (Congresso Geral de Colômbia), elaboradas sob as diretrizes de Simón Bolívar, avançam na direção de um Estado centralizador. Nesse momento, Bolívar faz uma dura crítica ao federalismo e o considera incompatível com a realidade da Venezuela naquele momento histórico (Rachadell, 2008).

A Constituição de 1830 é produto da separação entre a Venezuela e a Colômbia e do início do ciclo político comandado por José Antonio Páez, e resistirá até 1857. A Constituição de 1830 não prevê um Estado federal. Entende-se que essa Constituição tenha produzido um sistema misto ao garantir autonomia para organismos políticos locais e as condições para os cidadãos atuarem politicamente

nas paróquias e cantões. Entretanto, em relação às províncias, o Artigo 170 estabelece que o governador da Província é dependente do presidente da República, de quem é “agente natural e imediato”. Com relação à democracia, o formalismo é explicitado na Constituição que estabelece no Artigo 7º, “O povo não exercerá por si mesmo outras atribuições da soberania que a das eleições primárias”. A Constituição de 1857, promulgada por José Tadeo Monagas, reforça as tendências centralistas diminuindo a autonomia das demais unidades territoriais, e aumenta o mandato presidencial. Os governadores continuam sendo nomeados pelo Executivo Nacional e suas atribuições são reduzidas. As eleições para presidente também seguem sendo indiretas.

Essa Constituição terá curta duração. Em 1858, já há uma nova que introduz mudanças mais significativas, ainda que não utilize os termos federal, federação ou federalismo, há uma tendência à descentralização do poder em favor das unidades subnacionais. Em primeiro lugar, o Artigo 3º reconhece que o território da República se divide em províncias, cantões e paróquias, e o Artigo 9º reconhece o poder público dividido em nacional e municipal (as províncias e os cantões). Os governadores são eleitos pelos cidadãos, mas são considerados agentes do Poder Nacional e, portanto, devem seguir as determinações do Executivo Nacional, desde que não se oponham às leis e à Constituição. Também há um avanço na democratização, ao menos formal, quando no Artigo 8º se estabelece que “O povo exerce a Soberania diretamente nas eleições e indiretamente pelos poderes públicos que estabelece esta Constituição”. Adota-se o princípio de eleição direta e secreta, inclusive para presidente da República. Apesar dos avanços, a Constituição de Valencia de 1858 não foi capaz de produzir um pacto social sobre o qual se institucionalizassem os conflitos sociais vigentes na Venezuela e viabilizasse a construção do Estado. Na ausência de uma consciência de classe, que possibilitasse a agrupação de interesses em torno de um projeto socioeconômico, os grupos sociais contendores se reúnem em torno das bandeiras políticas do centralismo e do federalismo.

A Guerra Federal foi iniciada em fevereiro de 1859 e se estendeu até 1863, com a assinatura do Tratado de Coche, em 22 de maio de 1863 (Ruiz Gusmán, 2008, p. 24). Segundo González Cruz (2004),

*“Socialmente fue una confrontación entre los desheredados de la Independencia, los mestizos, los blancos pobres y las autonomistas regionales, reunidos en el partido federal contra, fundamentalmente, los blancos criollos latifundistas del centro.*

*Económicamente significó la ruina del naciente país y algunos cambios menores en la estructura agraria (los latifundios sólo cambiaron de dueño). Políticamente, la Guerra Federal representó el dismantelamiento del andamiaje centralista y unitario, para regresar a un sistema en el cual lo sustantivo eran los estados independientes. La nación era, de nuevo, un pacto entre provincias autónomas. El municipio se reduce a su mínima expresión. De esta manera se vuelve al concepto de nación no como unión de los venezolanos, sino de sus provincias, que unidas constituyen una federación.”*

A guerra termina com a vitória dos federalistas. A Constituição de 1864 fortalece o conceito de federação no texto constitucional ao estabelecer logo no Artigo 1º que as províncias de Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Cojedes, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturin, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo e Yaracuy se declaram Estados independentes e se unem para formar uma nação livre e soberana, com o nome de “Estados Unidos de Venezuela”.

As províncias têm garantido a organização do seu próprio governo, a administração da justiça, da organização municipal, entre outros. O Artigo 90 institui como competência das províncias todas as matérias que a Constituição não tenha definido como atribuição do governo nacional, assegurando-lhes assim a competência residual. A Constituição assegurou ainda as liberdades liberais clássicas e a democracia formal.

Entretanto, isso não significou o fortalecimento das instituições estatais ou democratização por colocar o centro do poder público mais próximo do povo. Na verdade, houve o fortalecimento dos caudilhos, das pequenas lideranças locais, cuja atuação continuou sendo pautada pelo arbítrio e pela ignorância das leis. A independência dos tribunais de justiça das províncias com ausência de outra corte de apelação, que deveria significar um instrumento de defesa da autonomia das províncias e de liberdade dos cidadãos, na prática favoreceu o arbítrio e manipulação das instituições judiciais pelas lideranças regionais, situação que persistiu de algum modo até a nacionalização da justiça em 1945. O federalismo não apenas não se concretizou na prática, como a tensão entre um marco legal federalista e uma realidade que o negava, seja pelas tendências autoritárias das lideranças nacionais seja pela fragmentação e anarquia provocada pelas lideranças regionais, favoreceu a permanente instabilidade política na Venezuela do final do século XIX e início do século XX. A dificuldade para recompor sua inserção na economia mundial após a independência também contribuiu para a crise ao não favorecer a convergência dos interesses econômicos dos grupos sociais dominantes.

Ainda que mantenham uma terminologia federalista, as Constituições de 1874 e 1881, já no período do domínio político de Antonio Guzmán Blanco, iniciam a retomada do centralismo. Isso aparece especialmente na Constituição de 1881 com a transferência da administração de minas, terrenos baldios e salinas para o governo nacional (Ruiz Guzmán, 2008, p. 27). Mesmo do ponto de vista formal há um esvaziamento da democracia, as eleições presidenciais ocorrem em colégios eleitorais. Há que ser ressaltado, ainda que haja a retomada de ações centralizadoras, que o discurso federalista é essencial em todo esse período, pois se tornou um mecanismo para manter a unidade do país diante da tendência à

desintegração impulsionada pelos poderes regionais sempre que viam a sua posição ameaçada (Rachadell, 2008).

A Venezuela terá novas Constituições em 1891, 1893, 1901 e 1904. As duas primeiras marcam o fim do ciclo político liderado por Guzmán Blanco. As outras duas apontam para o início não apenas de aprofundamento da centralização como da estruturação do Estado venezuelano moderno; primeiro, com a ditadura de Cipriano Castro (1899-1908) e de forma mais acentuada com a ditadura de Juan Vicente Gómez (1908-1935). As disputas políticas em torno da centralização-descentralização, que marcam o século XIX na Venezuela e têm o seu *desideratum* no governo Gómez, em nenhum momento encaminharam-se para a construção de fato de um Estado federal ou de um sistema liberal democrático, pois como aponta Rachadell (2008, p. 44):

*“(...) la encarnación efectiva de los postulados del liberalismo requería – y requiere – de una estructura de producción caracterizada por la existencia de un sector privado fuerte y consciente de sus intereses, lo cual no ha existido en nuestro país. Por ello, aun cuando en la Constitución y en las leyes se han proclamado instituciones propias del Estado de derecho – tanto liberal como social –, en la práctica el sustrato dominante ha impuesto, la mayor parte de las veces, regímenes personalistas y poco o nada interesados en el respecto a los derechos de los ciudadanos consagrados en el ordenamiento jurídico.”*

Ou, ainda, González Cruz (2004):

*“Constituciones federalistas o centralistas iban y venían, pero la realidad era otra. No existía, por supuesto, una verdadera descentralización orgánicamente acordada, pues los caudillos que arribaban al poder nacional todo lo pretendían. Sólo que existía una realidad difícil, no sólo impuesta por los extensos e insalvables territorios, sino por los poderes latifundistas de ricos personajes con pretensiones políticas, que armaban a sus peones o reclutaban paisanos como mercenarios en una lucha particular por su dominio.”*

A Revolução Liberal Restauradora de 1899 começa com o fortalecimento dos estados, mas, sendo uma ditadura, o caminho do governo Cipriano Castro não poderia ser outro; na Constituição de 1901, o Poder Nacional é fortalecido. No entanto, a consolidação do governo e do Estado venezuelano dependem também ainda de uma mudança na realidade política do país, geradora de instabilidade em todo o século XIX; é preciso controlar os caudilhos regionais. Para tanto, o então vice-presidente, Juan Vicente Gómez, combateu e derrotou os caudilhos regionais que se opunham ao governo Cipriano Castro (González Cruz, 2004).

Durante o período Gómez, a Venezuela teve sete Constituições, 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929 e 1931. Com o controle das Forças Armadas, Gómez não teve dificuldade de impor sua vontade e avançar na centralização do poder, que na prática significava a ampliação do próprio poder do ditador. Ainda que procure criar uma aparência de estabilidade institucional, o período Gómez é marcado pelo arbítrio,

pela violência e pela distribuição de favores do Estado aos familiares e amigos do ditador; esse foi um período de exacerbação do paternalismo, em que as discussões sobre a divisão espacial do poder eram asfixiadas pela divisão de cargos políticos em razão de vínculos pessoais. A centralização vai desde o fim da participação dos estados na escolha do presidente, aumento do poder deste e redução das competências dos estados até o enfraquecimento de outros núcleos de poder por meio da violência aberta, prisão e assassinato de opositores, invasão de povoados e confisco de propriedades realizados por *La Sagrada*, polícia política do governo Gómez.

Em relação ao federalismo, Gómez transferiu a autoridade tributária dos estados para o governo central, criou o Situado Constitucional, e os governadores dos estados voltaram a ser nomeados pelo presidente (Ruiz Guzmán, 2008, p. 28). Das várias constituições de Gómez, a de 1925 marca a adoção formal e legal do centralismo; na prática, torna o Estado venezuelano unitário, ainda que mencione a divisão entre governo nacional, estados e municípios. Mas com um governo ditatorial e com os governadores nomeados pelo presidente não se pode falar apropriadamente em autonomia dos estados. Mesmo que a existência de uma federação não garanta um regime liberal democrático, e este possa existir em repúblicas não federativas, é difícil que um sistema federativo se sustente na prática quando o poder central está nas mãos de um ditador.

Outro fato marcante no governo Gómez, e que contribuiu para sua consolidação, foi o início da exploração petroleira que aumentou os recursos fiscais disponíveis para o governo central. Como a Constituição de 1881 já havia transferido o direito de tributação sobre as minas para o governo nacional, e as mudanças introduzidas pelas ditaduras de Cipriano Castro e Gómez dificultavam o acesso dos estados a esses recursos, o governo central tinha não apenas maior capacidade de ação econômica como também política, inclusive para financiar a luta contra os caudilhos regionais, ou grupos sociais que se opunham ao governo. A construção de ferrovias e estradas foi um instrumento não apenas para o desenvolvimento econômico do país, mas, principalmente, para facilitar o deslocamento das tropas e o controle do governo sobre o território do país (González Cruz, 2004).

Apesar da dependência econômica em relação ao capital estrangeiro, politicamente, durante o governo de Gómez, o Estado passou a ser instrumento de coesão social ao internalizar os conflitos entre as classes (Urbaneja, 1995, p. 55). Nesse período, o Estado se estruturou por meio da monopolização da renda e da gestão dos mecanismos de distribuição, reforçando sua capacidade de ampliar o mercado interno por meio do gasto público. Esse processo consolidaria a economia como capitalismo de empresa privada, mas dependente do Estado (Figuera, 2005, p. 64).

Com a morte de Gómez em 1935, a Venezuela ingressa em novo período de indefinição política até o Pacto de *Punto Fijo* em 1958 e a Constituição de 1961. Entre 1935 e 1961, houve uma nova Constituição em 1936, uma reforma constitucional em 1945, outra Constituição em 1947, já no período democrático liderado pela Ação Democrática de Rómulo Betancourt. Houve ainda a Constituição de 1953 produzida pela ditadura de Marco Pérez Jiménez. A única dessas experiências constitucionais que procura retomar os princípios do federalismo e da democratização é a de 1947. Mas essa experiência foi curta e não foi retomada após a queda de Pérez Jiménez.

O fim da ditadura de Pérez Jiménez é marcado pelo Pacto de *Punto Fijo*, firmado pelas principais lideranças políticas. O Pacto *Punto Fijo* criou mecanismos de absorção das disputas entre os diversos setores da sociedade. Ficou acordado que *“todas las organizaciones políticas están obligadas a actuar en defensa de las autoridades constitucionales en caso de intentarse o producirse un golpe de estado”* (Venezuela, 1958). De acordo com seus termos explícitos, os partidos que o firmaram – Ação Democrática, Comité de Organización Política Electoral Independiente (Copei) e União Republicana Democrática (UDR)<sup>9</sup> – se comprometiam a respeitar os resultados eleitorais, a formar um governo de coalizão em torno do presidente eleito e a levar adiante um programa mínimo comum, que logo seria anexado ao pacto como parte constitutiva do mesmo (Urbaneja, 2009, p. 10). Nesse arranjo, os partidos políticos exerciam a função de principais representantes da sociedade, de modo que todo o arcabouço institucional do regime foi construído em função da representatividade partidária.

Se, por um lado, o acordo visava criar condições que inviabilizassem o retorno dos regimes ditatoriais que haviam marcado a história política venezuelana, por outro, produz um esvaziamento do processo político-eleitoral na medida em que retira das disputas eleitorais as principais questões sobre a ordem social e econômica, e consequentemente a questão petrolífera. Esse arranjo político será institucionalizado na Constituição de 1961. Para Figueroa (2008, p. 72), *“En democracia, gobernar es, por excelencia, concertar y la Constitución de 1961 había devenido, ella misma, la concertación hecha ley”*.

A Constituição de 1961, mesmo estabelecendo, ainda no seu preâmbulo, que “A República de Venezuela é um Estado federal nos termos consagrados pela Constituição”, a organização federativa do Estado no marco de *Punto Fijo* não foi garantida, pelo menos até 1992, quando houve a primeira eleição direta para governadores. Até então os governadores foram nomeados pelo presidente da República, e esse foi um dos instrumentos para a manutenção dos governos de

9. O pacto foi assinado pelo social-democrata – Ação Democrática (AD), pelo social-cristão Copei e pela UDR. Ficou de fora do acordo o Partido Comunista Venezuelano (PCV) pelo argumento de que buscava a eleição com a finalidade de transformar o regime democrático em um regime não democrático, regido por Moscou.

unidade nacional, pois, para a estabilidade da aliança política, os cargos públicos deveriam ser distribuídos entre os militantes das diferentes agremiações políticas e não apenas entre os partidários do presidente. Note-se que, mesmo o nome oficial do país mantido como estabelecido na ditadura de Pérez Jiménez, “República de Venezuela”, não se recuperam as denominações utilizadas no passado que ressaltavam o caráter federal. Entretanto, deixa entreaberta a possibilidade de passagem de um Estado unitário para federal.<sup>10</sup> Segundo González Cruz (2004), a Constituição de 1961 *“consagra el sistema unitario y centralista de distribución vertical de poder, pero dejó el intersticio por donde las ideas federalistas, nunca vencidas, pudieron penetrar: la posibilidad de la elección popular y directa de los Gobernadores de Estado”*.

A falta de vontade política para a organização dos entes da Federação se explica pelo fato de o país haver consolidado no século XX uma forte tendência centralista. Argumentam Urbaneja, Njaim e Stambouli (1989, p. 108) que

*“El legislador de la Constitución vigente, por unanimidad, consideró que no era prudente modificar abruptamente el régimen centralista, y le otorgó al Presidente de la República, la facultad de designar y remover a los gobernadores de Estado. Con ello se quiso contribuir a reforzar los mecanismos de integración nacional para que la naciente democracia no confrontara conflictos derivados de un eventual enfrentamiento entre poderes.”*

De acordo com esses autores, a concentração do poder político foi um requisito para a construção do Estado, necessário para erradicar as resistências originadas de uma estrutura de poder fragmentada que dificultava a organização de um projeto nacional (Urbaneja, Njaim e Stambouli, 1989, p. 89),

*“la creación y expansión del estado nacional centralizado, única opción para un Estado nacional en la Venezuela de inicios del siglo, fue un factor decisivo en el desarrollo de la Venezuela moderna. El Estado ha sido el agente principal de la movilización, acción y cambio social.”*

E esta tendência centralizadora e autoritária, marca do Estado, não foi abandonada na democratização de *Punto Fijo*, pois já era um elemento necessário da estabilidade política do país. Inclusive, porque os estados e as regiões já haviam se esvaziado como arena das lutas políticas. As forças políticas convergiam para Caracas, e era a agenda nacional que organizava e mobilizava os contendores. Desse modo, o período inicial da democracia venezuelana também foi marcado pelo predomínio do governo nacional frente aos governos locais. A debilidade financeira dos estados, construída ao longo do século XX, o controle da renda petroleira e dos mecanismos de distribuição pelo governo central tornam os atores políticos subnacionais vulneráveis à atuação do poder central e limitam a sua reivindicação de autonomia. De fato, o *boom* petroleiro aumenta a capacidade do

10. Um aspecto federalista importante na Constituição de 1961 é que as mudanças na Constituição não dependiam apenas do Legislativo nacional, mas deveriam ser aprovadas também pelas assembleias estaduais.



poder central de distribuir benesses para as unidades subnacionais e para diferentes grupos sociais, o que reduz a oposição e reivindicações pela descentralização do poder e para democratização.

O Pacto de *Punto Fijo* era, assim, antes de qualquer coisa, um mecanismo de repartição do poder entre os partidos políticos e repartição do poder econômico (que no caso venezuelano quer dizer repartição da renda petroleira) entre os setores sociais significativos, que pudessem causar instabilidade ao modelo político democrático recém-inaugurado no país. Esse arranjo fazia sentido em uma sociedade, como a venezuelana, na qual a principal fonte de recursos para o Estado estava sob controle do governo central, a renda petroleira. A renda, então, apropriada e distribuída pelo Estado, deu lugar a um caso particular de desenvolvimento capitalista impulsionado pelo Estado devido à receita advinda da renda internacional da terra. A tese do *“capitalismo rentístico”* (Baptista, 1997) sustenta que, na Venezuela, a renda petroleira é entendida como uma renda internacional da terra e, portanto, não é produto do esforço produtivo interno. Essa lógica permeia toda a sociedade venezuelana. Uma vez que o poder central concentrou os mecanismos de arrecadação da renda da terra ainda no século XIX e aumentou os critérios de discricionariedade de sua distribuição no século XX, o governo nacional goza de margens de ação extraordinárias, sendo a principal delas a própria definição dos critérios para distribuição dos recursos. Ou seja, produziu-se uma convergência entre a concentração do poder econômico, resultante do poder de tributação, e o poder político. Portanto, como a principal fonte de ingressos para o Estado é da renda petroleira, e não há outros mecanismos de dinamização da economia do país, o rentismo teve como uma de suas consequências o aumento da dependência em relação ao Estado seja para as unidades subnacionais, empresas ou para os indivíduos.

Esta função distribuidora da renda petroleira, que gerava lealdades, combinou com o regime democrático como forma de processar consensos e acordos entre os atores sociais, em vez de possibilitar *“(...) la tendencia a la imposición de la lógica del capital como principio regulador de la sociedad, aunque en las condiciones de heterogeneidad típicas del subdesarrollo”* (Sonntag e Maingon, 1992, p. 83). Desse modo, a sociedade rentista apresenta uma característica patrimonialista, em que é mais satisfatório encontrar uma posição social que permita uma aproximação maior em relação ao Estado e não participar da disputa por novos arranjos de poder.

Em 1976, no primeiro governo de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), o Estado aumenta o controle sobre o petróleo venezuelano por meio da lei de nacionalização do petróleo e conseqüente criação da Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA). De um lado, esse processo deu novo fôlego ao sistema de geração e repartição da renda, com a aparição de um novo e poderoso ator dentro do Estado com controle direto sobre a produção e administração da renda petroleira. Por outro lado, a mesma

lei outorgava ao Poder Executivo nacional a faculdade de fixar unilateralmente os preços de referência usados para calcular os lucros. Isso dava ao Executivo o poder de subir os níveis de renda, de modo a seguir contando com os recursos que permitiam o adequado funcionamento das regras de *Punto Fijo*.

Ao fim, com a criação da PDVSA não apenas se mantém o centralismo, como permite-se que ele ocorra não no interior de uma entidade política, mas empresarial. Entretanto, a mesma estratégia será amplificada no governo Carlos Andrés Pérez com a criação de mais empresas estatais e entes ligados ao governo nacional para impulsionar o desenvolvimento econômico do país, que do mesmo modo foram instrumentalizados para atender os compromissos e interesses presentes no consenso *puntofijista*. Apesar de não estar em contradição com as grandes regras de decisão de *Punto Fijo*, esses novos entes escapavam ao exercício consensual da administração da renda petroleira e porções muito altas passaram a ser controladas por um Poder Executivo hiperativo e com alto grau de controle sobre o Parlamento. Nos cinco anos de governo Pérez, foram criados 163 entes descentralizados, enquanto nos três governos anteriores somados haviam sido criados 143 entes (Urbaneja, 2009, p. 63).

Apesar disso, ocorre uma “rotinização” das práticas políticas de *Punto Fijo*, de modo que se foi construindo uma rede de interesses dentro e fora do Estado, acostumados a operar dentro das regras estabelecidas com a democracia formal e que haviam construído seus próprios sistemas de expectativas sobre a base de operação dessas regras.

*“Si se hacía así, como así, de pronto se recreaba el problema que se tenía por superado, el de la estabilidad de la democracia. (...) [L]o que ocurre es que las reglas siguen funcionando de una manera rutinaria. (...) Había que seguir satisfaciendo intereses a la manera puntofijista, porque ya eso era todo un estilo decisorio instalado, porque siempre se había hecho así”* (Urbaneja, 2009, p. 67).

Ou seja, os partidos continuam a participar do poder do Estado de acordo com as cotas ganhas no pleito eleitoral, porém, em outro nível, cresce progressivamente a discricionariedade do presidente, que se converteu no grande motor de um ativismo estatal.

Em 1979, no governo de Luis Herrera Campins (1979-1984), ocorreu a primeira eleição para os conselhos municipais separada da eleição nacional, uma tentativa de flexibilização do modelo. A lei foi modificada com base na ideia de que era importante singularizar a eleição das autoridades municipais para que o eleitor escolhesse suas autoridades mais próximas especificamente sem ser influenciado pela campanha presidencial. Nessas eleições, o partido do presidente, a Copei, obteve importante maioria sobre o principal partido da oposição, Ação Democrática (AD): 53,6% dos votos contra 35,8%. A abstenção foi de 30%, considerada alta para

a época. Já dava então os primeiros sinais da crise política de *Punto Fijo*, que se aprofunda ao longo dos anos 1980 quando a queda no preço internacional do petróleo impede a conservação do pacto político mediante os mecanismos rentistas em poder do Estado.

Com as derrotas eleitorais da AD, seu poderoso setor sindical deu início a uma onda de mobilização social contra o governo. A Central Trabalhista Venezuelana (CTV) se converteu no principal ator da oposição social e política. Ou seja, dentro do quadro de rotinização política do regime, à medida que a democracia parecia estar consolidada e o Estado já não conseguia distribuir benesses como antes, os atores políticos se permitiam entrar em níveis de conflitividade que antes não eram praticados. A despeito da mobilização, entretanto, estava claro para a grande maioria dos atores políticos que o nível de conflito não deveria chegar a uma altura que pudesse colocar em risco a estabilidade do regime *puntofijista*.

Mas, ao mesmo tempo, a incapacidade de o governo e de as instituições geradas pelo acordo de 1958 resolverem a crise fez com que começassem a surgir demandas de importantes grupos dentro dos dois principais partidos por mudanças significativas na democracia venezuelana, a fim de canalizar as tensões que se acumulavam. O governo de Herrera Campins termina em uma conjuntura de crise econômica e social e este não consegue fazer seu sucessor, mesmo sendo um nome de peso como o de Rafael Caldera. Em 1984, assumiu o Adeco<sup>11</sup> Jaime Lusinchi (1984-1989) com a proposta de reestruturar o Estado.

Com base nessa proposta, e a fim de atender à demanda por diminuição das tensões políticas, o presidente criou um grupo de trabalho presidencial, a Comissão para Reforma do Estado (Copre), composta por um conjunto de dirigentes políticos, sociais, intelectuais, acadêmicos, e membros da Igreja, que teria a tarefa de realizar as consultas, estudos e discussões necessários para elaborar uma proposta de reforma do Estado. Apesar da pouca efetividade política do grupo, a Copre cumpriu com a sua missão de elaborar um conjunto de textos que continham propostas de mudanças na organização institucional do Estado, e nos processos políticos e econômicos (Urbaneja, 2009, p. 74).

As propostas para a Copre surgiram em um momento de crise do modelo de desenvolvimento da Venezuela, em específico, e da América do Sul. Os diagnósticos da Copre parecem refletir a situação de crise e de “falta de rumo” por que passava o país, na medida em que a perda de credibilidade do modelo antes orientador do desenvolvimento econômico nacional não permite hierarquizar os problemas diagnosticados, nem compreendê-los como parte de um processo histórico. Em outras palavras, a antiga estrutura estabelecida em *Punto Fijo* começou a dar

---

11. O Triênio Adeco (1945-1948) se refere ao período histórico que inaugura a democracia da Venezuela, representa o fim do *gomecismo* e o início da Ação Democrática (AD) como primeira força política.

espaço para uma nova estratégia, que priorizava, entre outros aspectos, a redução da intervenção do Estado. Assim, um dos eixos centrais das propostas da Copre era a descentralização que politicamente aconteceria pela transferência de atribuições do governo nacional para os entes federados, como governos estaduais e municipais, e economicamente se daria pela privatização das empresas (Copre, 1992, p. 14-16 e 22). De acordo com o documento da Copre (1989, p. 9) sobre descentralização

*“La redefinición del papel del Gobierno Nacional es extremadamente importante, pues al lado de la descentralización que ahora se inicia con el nuevo papel de los estados y municipios, concurre un viraje sustancial en lo que ha sido el modelo de crecimiento económico y social imperante.”*

*La transformación del Gobierno Central debe atender simultáneamente tanto a los requerimientos de la descentralización, como a la necesidad de que ésta se corresponda con la reestructuración que está planteada en la sociedad venezolana.”*

Ao final da década de 1980, os sinais da crise do regime se tornaram mais evidentes e não houve uma resposta que restabelecesse as margens de manobra dos atores políticos e do Estado. Como aponta Urbaneja (2009), o excessivo poder dado aos partidos políticos pela Constituição de 1961 fazia com que estivesse em suas mãos a decisão de instaurar reformas, o que invariavelmente significaria uma importante perda de poder para os partidos, de forma que a maioria das propostas feitas pela Copre, nesse momento, não foram concretizadas em modificações nas leis e instituições venezuelanas. Um conflito entre a posição da Copre e a prática dos partidos e dos governos pode ser visto no papel dos governadores no processo político. Até o final dos anos 1980, a pretensão dos dois principais partidos era aumentar a centralização do Estado, na medida em que isso significava aumento do poder partidário. Assim, em 1984, Lusinchi havia decidido que os governadores dos estados seriam os secretários gerais do partido governista, o AD. Por outro lado, a Copre, estabelecida pelo mesmo Lusinchi para descentralizar suas atividades, criou uma rede de “Copres regionais”, cujas atividades avivaram as manifestações em prol da descentralização (Urbaneja, 2009, p. 74). Entre as exigências, destacava-se a eleição direta dos governadores dos estados, que até então eram designados pelo presidente da República.

Essa demanda logo foi incorporada à agenda de reformas. A eleição direta para governadores foi pauta do processo eleitoral de 1988 de todos os candidatos à presidência e contava com o apoio de todos os grupos dentro do Parlamento. Assim, ainda em 1989, foi aprovada a lei sobre eleição e remoção dos governadores de estado, a lei sobre o período dos poderes públicos nos estados, e a reforma da Lei Orgânica do Regime Municipal que criou a figura do prefeito como autoridade executiva municipal. Também foi aprovada a Lei Orgânica de Descentralização, Delimitação e Transferência de Competências do Poder Público (LODDT). Dentro do mesmo marco de reformas do Estado, mas em período posterior, são

aprovadas duas modificações fiscais: decreto-lei da Presidência da República, que regula os mecanismos de participação dos estados e municípios no produto do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) e cria o Fundo Intergovernamental para a Descentralização (Fides), em novembro de 1993, e a Lei de Designações Especiais para os Estados Derivados de Minas e Hidrocarbonetos (LAEE), em novembro de 1996.

Essas medidas buscam renovar o regime que havia começado a dar sinais de ruptura. Em primeiro lugar, servem para abrir espaço a diversos aspirantes à liderança da política nacional ensaiando suas capacidades e construindo suas imagens, de início, em nível regional. Também permitem que partidos sem perspectivas de alcançar o poder nacional tenham condições de sobreviver e obter espaços de poder em estados e municípios; para os decadentes partidos de *Punto Fijo* pode ser uma saída para conservar uma base de apoio e buscar retomar espaços nacionais; facilitam a renovação dos líderes políticos, pois permitem que a liderança se relacione diretamente com os eleitores legitimando-se independentemente de seu vínculo partidário. Esse movimento força a renovação da própria estrutura partidária. Dessa maneira, as eleições diretas permitiram, de alguma forma, compensar a perda de legitimidade dos partidos políticos com a nova legitimidade pessoal dos dirigentes regionais vinculados a eles (Urbaneja, 2009, p. 89). Nos anos que seguiram, o resultado das eleições regionais foi um dado importante para a distribuição do poder político no país e serviu como prévia das eleições para o Executivo nacional.

Nas primeiras eleições diretas para governadores e prefeitos, realizadas em 1989, o AD ganhou dez estados; Copei ganhou seis. Foram duas as rupturas significativas em relação ao bipartidarismo: no estado Bolívar ganhou o candidato da Causa R, Andrés Velásquez; em Aráguá, ganhou o candidato do Movimento ao Socialismo Carlos Tablante. A abstenção eleitoral foi de 54% (Urbaneja, 2009, p. 90).

A criação da Copre e as propostas por ela apresentadas estão associadas à diminuição da capacidade do Estado de executar políticas públicas devido ao declínio na arrecadação fiscal petrolífera num contexto de crise da queda do preço internacional do petróleo e de crise externa. O setor petrolífero, grande responsável pela arrecadação fiscal venezuelana, diminuiu sua contribuição ao orçamento público devido à política de internacionalização da PDVSA. Resumidamente, essa política da estatal petrolífera consistiu em aumentar as atividades externas, comprando refinarias e ampliando redes de distribuição nos Estados Unidos, Europa e Caribe, ao mesmo tempo que diminuía suas atividades internas. Contabilmente, a PDVSA operava com *deficit* no exterior, o que era compensado por repasses da matriz. A consequência desse movimento, somada à queda nos preços internacionais do petróleo, foi uma diminuição significativa dos tributos pagos, particularmente o imposto de renda (Mommer, 2003, p. 249-264).

Em um país onde mais da metade da arrecadação é oriunda da atividade petrolífera, e a possibilidade de endividamento externo estava bastante limitada devido à crise da dívida do início dos anos 1980, só era possível pensar uma reforma do Estado baseada na diminuição do protagonismo do governo central. Se a reforma da estrutura política foi pautada pela descentralização, a reforma econômica o foi pela privatização. Em 1989, Carlos Andrés Pérez foi eleito com discurso nacionalista, de retorno aos bons tempos da década anterior; mas, em seu discurso de posse, apareceu uma agenda bem distinta da que o elegera. As regras não eram mais as de satisfazer o maior número de interesses politicamente significativos, mas de distribuir os recursos da renda petrolífera de modo economicamente mais eficiente.

As políticas que tentou colocar em prática, assim como a forma com que foram maduras e anunciadas ao país, implicavam mudança no estilo que até aquele momento havia caracterizado o regime *puntofijista*. Passou-se de uma tomada de decisões por consensos para uma preponderância da tecnocracia. Miriam Kornblith (1997, p. 117) argumenta que o programa de ajuste econômico apresentado em discurso de 16 de fevereiro de 1989 pelo recém-eleito presidente Carlos Andrés Pérez e as ações e formulações subsequentes definiram um novo conjunto de regras do jogo para reger as relações políticas, sociais e econômicas da Venezuela. Segundo a autora, se o Pacto de *Punto Fijo* foi instrumento fundamental para garantir a consolidação de um regime baseado no reconhecimento da pluralidade de interesses sociais, econômicos e políticos, e esse regime deu lugar a um estilo decisório baseado em um sistema de negociação e acomodação de interesses, os anos que sucederam a eleição de Carlos Andrés Pérez colocaram em xeque esse alicerce do modelo *puntofijista*.

Em 16 de fevereiro de 1989, o presidente eleito apresentou ao país um programa de ajuste, denominado *Paquete Económico*. O programa compreendia decisões sobre política cambial, dívida externa, comércio exterior, sistema financeiro, política fiscal, serviços públicos e política social. O anúncio dessas medidas causou reação imediata na população e, entre os dias 27 e 28 de fevereiro de 1989, aconteceu em Caracas uma enorme manifestação popular, conhecida como *Caracazo*. A partir desse episódio, algumas crenças básicas sobre as quais estava assentada a ordem democrática instituída em 1958 passam a ser fortemente questionadas, como a estabilidade política e social, os partidos políticos e outras agrupações gremiais sendo os únicos e indiscutíveis canais de expressão das aspirações coletivas, e passa a existir por parte da população uma enorme confiança na democracia e sua liderança.

As consequências econômicas imediatas do *Paquete* foram recessão e inflação. O conjunto de medidas teve caráter unilateral, já que foi feito de forma alheia aos interesses partidários tradicionais de *Punto Fijo* e sem apoio popular, porque afetava de maneira direta e imediata o nível de vida dos setores empobrecidos e

médios da população, além de carecer de medidas que impactassem seletivamente os setores mais ricos. O *Paquete* foi sucedido pelo *Gran Viraje*, que mantinha as medidas de cunho liberal apresentadas anteriormente. Como parte importante da crítica em relação ao modelo anterior, o *Gran Viraje* propunha uma nova forma de relacionamento entre Estado e setor privado, assim como uma nova definição do papel e tamanho do Estado e do setor público e do setor privado nacional e estrangeiro. Dentro desse projeto, o setor privado teria papel principal. Propunha-se “*la expansión acelerada de la inversión privada, que generará un efecto multiplicador de crecimiento económico*” (Venezuela, VIII Plan de la Nación, 1990, p. 10). Desse modo, foi transferido ao setor privado um papel ativo, autônomo e central na economia. Em contrapartida, esperava-se do Estado um incremento de sua produtividade, disciplina fiscal e desregulamentação.

No governo seguinte, de Rafael Caldera, a crise política e econômica vivida pelo país era evidente. Em 1996, a inflação havia chegado a níveis nunca antes vistos na história venezuelana, de 103,9% ao ano (a.a.) e mostrava uma tendência ascendente (BCV, 1996). Nesse momento, Caldera, que se elegera com um discurso crítico ao modelo neoliberal, em comum acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), dá início a um conjunto de medidas econômicas de austeridade, pelo qual se eliminaria o controle de câmbio, voltaria à livre conversibilidade do Bolívar, se incrementaria o preço da gasolina, novos impostos seriam decretados, assim como seriam feitas novas privatizações de empresas públicas e a chamada *Apertura Petrolera*.

O segundo governo Caldera enfrentou grandes dificuldades para superar a crise econômica herdada do governo anterior e, ao buscar o apoio do FMI, Caldera formaliza a opção pelo ajuste estrutural, opondo-se ao que havia defendido na campanha eleitoral. A abertura petroleira acabou por criar um “estado dentro do estado”, na medida em que a PDVSA aumentou sua autonomia e tornou-se grande competidora do Estado nacional. Com a abertura, o Estado venezuelano perdeu sua principal fonte de ingresso e, portanto, viu reduzida sua capacidade de fazer política distributiva. Além disso, o ideário neoliberal foi utilizado pelo governo de Andrés Pérez para substituir a antiga burocracia estatal por uma nova, técnica. Esse processo gerou uma crise política no governo e no país, e foi responsável por terminar de destruir os mecanismos de construção de consenso que eram a base do modelo político *puntofijista*. Por fim, o fato de os governos terem apresentado os ajustes econômicos como a única alternativa possível de política econômica para o país gerou uma descrença popular na democracia. Ou seja, uma vez que o programa econômico vem de fora e é inevitável, a disputa política torna-se mera briga por estar no poder, não podendo o presidente exercer a política para a qual ele fora eleito. Essa percepção ficou evidente no governo de Carlos Andrés Pérez e foi reforçada no segundo governo de Caldera.

A debilidade econômica da Venezuela nos anos 1990 fez com que, ao mesmo tempo, fossem feitas propostas de descentralização com amplo apoio dos mais variados setores políticos e houvesse concentração de poder devido aos comprometimentos externos, particularmente com o FMI. As garantias aos programas de ajustes, especialmente as financeiras, só poderiam ser oferecidas por um governo que controlasse as fontes de arrecadação e não havia disponibilidade para os recursos necessários à construção de estruturas descentralizadas de gestão. Nesse sentido, o projeto de descentralização-privatização implementado desde o final dos anos 1980 fracassa tanto nos objetivos que lhe são atribuídos pelos atores políticos internacionais como na resposta às demandas colocadas pela população. Em relação à descentralização, há que se ressaltar que os estados e municípios não dispunham das condições necessárias para assumir com êxito as novas atribuições. Rangel (2003, p. 4) aponta:

*“Aún con la designación de un ministro para la descentralización surgieron problemas, según Barrios (1997), de excesiva flexibilidad en el proceso de transferencia de competencias que degeneró en el mantenimiento de aparatos burocráticos nacionales junto con los estatales y en definitiva, que se quedaron a mitad de camino los traspasos. No hubo acuerdos en los temas de pasivos laborales ni en la financiación de las materias traspasadas.*

*En cuanto a la financiación cabe destacar la poca claridad en el diseño de los instrumentos de financiación tales como Situado Constitucional, Situado Municipal, FIDES, LAEE y más recientemente el FIEM, en cuanto a los objetivos que debiera cumplir cada uno y esto es crucial para definir las relaciones fiscales intergubernamentales, además de que este grupo de leyes no incluyó ninguna posibilidad de financiación tributaria que les permitiera ser corresponsables a los estados.”*

Apesar de experiências bem-sucedidas na política de descentralização seguidas na Venezuela dos anos 1990, como apontado, por exemplo, por Mascareño (2003), o programa de reforma do Estado, da economia e da política anunciado em 1989, e desenvolvido ao longo da década seguinte fracassou na resposta às demandas da população. Essa situação é evidenciada no resultado eleitoral de 1998. Os partidos políticos tradicionais não apenas perderam a eleição presidencial em dezembro de 1998, como em novembro já haviam visto o crescimento das novas forças políticas nas eleições parlamentárias, para governadores e prefeitos. Os eleitores votam no candidato Hugo Chávez que propunha uma nova Constituinte. Os eleitores desejam reformas, mas não a adotada pela agenda dos anos 1990. Note-se que a reconstrução federal do Estado venezuelano e os mecanismos de participação engendrados por meio de organizações não governamentais (ONGs) e outras instituições da sociedade civil não foram suficientes para atender às demandas de democratização, especialmente quando a política econômica se mostrou profundamente desconectada das demandas dos eleitores. Se já não podiam se beneficiar das benesses do rentismo, os cidadãos desejam participar do processo decisório, da definição da agenda de políticas e reformas do Estado venezuelano.



## 4 A REFUNDAÇÃO DO ESTADO VENEZUELANO: A CONSTRUÇÃO DO MARCO INSTITUCIONAL PARA A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E PROTAGÔNICA

### 4.1 Federalismo e democratização na Constituição de 1999

A crise política e econômica que se arrastava desde os anos 1980, e que minou as bases do sistema político e econômico construído a partir do Pacto de *Punto Fijo*, promoveu o fortalecimento das demandas por reformas políticas e econômicas mais profundas, que não apenas solucionassem os problemas conjunturais, mas produzissem mudanças estruturais nos âmbitos econômico e político. A eleição de Hugo Chávez, em 1998, como presidente da República, foi resultado dessas demandas por um novo padrão de desenvolvimento e construção nacional que promovesse a inclusão produtiva, política e social dos setores tradicionalmente marginalizados, cuja relação com o Estado se dava apenas de forma passiva por meio do recebimento de algumas benesses nos momentos de *boom* petrolífero e da repressão quando se mobilizavam para defender seus interesses.

A profundidade da crise, associada à demanda por mudanças estruturais, legitimou a proposta do presidente Hugo Chávez de convocar uma Assembleia Constituinte tão logo foi eleito. O objetivo era construir um novo marco legal que sustentasse um processo de reconstrução do Estado e da economia sobre parâmetros distintos daqueles adotados em *Punto Fijo* e na Constituição de 1961. Nesse sentido, era de se esperar uma ruptura com o marco constitucional anterior, não uma continuidade, nem mesmo um desdobramento das discussões ocorridas nos anos 1980 e 1990 sobre as reformas que deveriam ser adotadas para aprofundar o federalismo mediante leis infraconstitucionais.

O Preâmbulo da Constituição da República Bolivariana da Venezuela de 1999 aponta a direção que se pretendeu dar para a reconstrução e a organização do Estado, postula que o novo texto constitucional visa “refundar a República para estabelecer uma sociedade democrática, participativa e protagônica, multiétnica e pluricultural em um Estado de justiça, federal e descentralizado”. Poletti (2007) ressalta, ao comentar o mesmo Preâmbulo,

Assim é que ali se fala em “refundar a República” para criar não, simplesmente, uma democracia sem atributos, o que na contemporaneidade poderia sugerir, ainda que de maneira equivocada, um sistema liberal, porém uma “sociedade democrática, participativa e protagônica, multiétnica e pluricultural”.

Ao fugir dos rígidos parâmetros constitucionais liberais, o Estado, federal e descentralizado, deverá se sustentar sobre uma democracia participativa e protagônica, o que significa que em relação ao sistema em vigor anteriormente haverá modificações relevantes, pois não é suficiente seguir a política dos anos 1990, de transferir responsabilidades em políticas públicas para estados e municípios; é preciso

criar um marco institucional para que a população possa atuar ativamente nesse processo, que a população, por meio de instrumentos de democracia participativa e protagônica, possa interferir no processo de formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas. Como será apontado, a Constituição de 1999 prevê vários mecanismos institucionais visando à participação cidadã no interior do Estado, sem que isso signifique uma fusão entre Estado e sociedade. Poletti (2007) entende que a Constituição de 1999 recupera o conceito de liberdade, que Benjamin Constant chamou de liberdade dos antigos, “consistente na participação do povo nas decisões do governo”, como na caracterização feita do governo da República no Artigo 6º “será sempre democrático, participativo, eletivo, descentralizado, alternativo, responsável, pluralista e de mandatos revogáveis”.

O que se pretende evitar é que os atores políticos, presidente, ministros, deputados, governadores, prefeitos etc. operem de forma isolada dos atores sociais. Espera-se devolver o protagonismo aos cidadãos revertendo a realidade criada nos anos 1990, retratada aqui por García Chourio (2005, p. 187),

*“A partir de las reformas de Estado, la pérdida de centralidad del Estado como figura regente tanto de los procesos políticos como económicos ha implicado un proceso de relocalización de las esferas de poder. Los espacios vacíos dejados por los partidos políticos, ante su incapacidad para articular las variadas demandas de una sociedad cada día más heterogénea, han venido siendo ocupado por una serie de entidades no tradicionales de la política, tales como la Iglesia, ONGs, nuevos grupos de interés; logrando una posición privilegiada en la recomposición de la estructura del poder que resulta de las transformaciones.”*

O Artigo 4º da Constituição de 1999 estabelece o caráter federal do país nos seguintes termos “A República Bolivariana da Venezuela é um Estado federal descentralizado nos termos consagrados nesta Constituição, e se rege pelos princípios de integridade territorial, cooperação, solidariedade, concorrência, corresponsabilidade”. Do mesmo modo que a Constituição de 1961, a de 1999 evita fazer uma definição maior do significado do federalismo e da descentralização que devem ser características do Estado venezuelano. A ausência de consenso político sobre o significado a ser atribuído aos termos faz com que se deixe de forma relativamente aberta. O resultado faz com que, na prática, tanto nos anos 1960 quanto no governo Chávez, o conteúdo que sustenta a forma “Estado federal descentralizado” seja definido no resultado das lutas políticas que se travam entre os grupos que defendem as diferentes concepções.

No Artigo 16 se estabelece a organização política da República, “o território nacional se divide no dos Estados, o do Distrito Capital, o das dependências federais e o dos territórios federais. O território se organiza em Municípios”. E também transfere, como em 1961, para lei infraconstitucional, a responsabilidade de regulamentar a divisão político-territorial, garantindo a autonomia municipal e a descentralização político-administrativa. O Artigo 136 estabelece que “O Poder

Público se distribui entre o Poder Municipal, o Poder Estadual e o Poder Nacional. O Poder Público Nacional se divide em Legislativo, Executivo, Judicial, Cidadão e Eleitoral”. Afirmar ainda que cada um tem sua função, mas todos devem colaborar para a realização dos fins do Estado. Após o Artigo 156 estabelecer as competências do Poder Público Nacional, a Constituição de 1999, nos Artigos 157 e 158, trata da descentralização. O Artigo 157 estabelece “A Assembléia Nacional, por maioria de seus integrantes, poderá atribuir aos Municípios ou aos Estados determinadas matérias da competência nacional, a fim de promover a descentralização”.

O Artigo 158 define o papel que o texto constitucional atribui à descentralização, “A descentralização, como política nacional, deve aprofundar a democracia, aproximando o poder à população e criando as melhores condições, tanto para o exercício da democracia como para a prestação eficaz e eficiente das obrigações estatais”. A descentralização não visa apenas a uma eficiência maior na ação do Estado, ou apenas aproximar territorialmente a população dos responsáveis pelas políticas públicas, mas permite o envolvimento da população nessas políticas ao viabilizar condições para um exercício mais pleno da democracia, que transcenda o ato de votar em cada eleição. A descentralização, como parte de uma política de construção de uma democracia participativa e protagônica, já aparece no Artigo 84, quando se define que o Estado deverá manter um sistema público nacional de saúde que, entre outras características, deverá ser descentralizado e participativo. E agrega “A comunidade organizada tem o direito e o dever de participar na tomada de decisões sobre o planejamento, execução e controle da política específica nas instituições públicas de saúde”.

Ou seja, uma leitura orgânica da Constituição evidencia que o objetivo dos constituintes foi viabilizar, por meio da descentralização, a democratização do Estado permitindo que a sociedade organizada politicamente tenha participação e protagonismo no processo decisório estatal ainda que os mecanismos tradicionais de organização do Estado e distribuição do poder político-territorial sejam resguardados. Entretanto, esses mecanismos não são reificados e transformados em instrumentos e fins únicos do sistema democrático. Procura-se avançar para além do modelo tradicional liberal de distribuição do poder e de “*checks and balances*”.

O capítulo III do Título IV da Constituição trata do Poder Público Estadual. No Artigo 159 lê-se “Os Estados são entidades autônomas e iguais politicamente, com personalidade jurídica plena, e estão obrigados a manter a independência, soberania e integridade nacional, e a cumprir e fazer cumprir esta Constituição e as leis da República”. O Artigo 162 estabelece o Conselho Legislativo como o Poder Legislativo dos Estados, mas deixa para regulamentação posterior por lei nacional infraconstitucional a definição da organização e funcionamento do conselho.

O Artigo 164 define como competência exclusiva dos Estados, entre outras, elaborar sua própria Constituição, a organização de seus Municípios e a sua divisão político-territorial, administração de seus bens e dos seus recursos, inclusive os transferidos pelo Poder Nacional. Do ponto de vista fiscal, ainda que se estabeleça entre suas competências “A organização, arrecadação, controle e administração dos ramos tributários próprios, segundo as disposições das leis nacionais e estaduais”, a capacidade de tributação por parte dos estados é muito limitada e está reduzida em geral à permissão para “A criação, organização, arrecadação, controle e administração dos ramos de papel selado, timbres e selos”.

Os ingressos fiscais dos Estados aparecem no Artigo 167:

1. Os procedentes de seu patrimônio e da administração de seus bens.
2. As taxas pelo uso de seus bens e serviços, multas e sanções, e as que lhes sejam atribuídas.
3. O produto do que for arrecadado pelo conceito de venda de espécies fiscais.
4. Os recursos que lhes correspondam pelo conceito de situado constitucional. O situado é uma parte equivalente a um máximo de 20% do total dos ingressos ordinários estimados anualmente pelo Fisco Nacional, a qual se distribuirá entre os Estados e o Distrito Capital da seguinte forma: trinta por cento da porcentagem mencionada em partes iguais, e os setenta por cento restantes em proporção à população de cada uma de tais entidades.

Em cada exercício fiscal, os estados destinarão aos investimentos no mínimo cinquenta por cento do montante que lhes correspondam pelo conceito de situado. Aos Municípios de cada Estado lhes corresponderá, em cada exercício fiscal, uma participação não menor do que vinte por cento do situado e dos demais ingressos ordinários do respectivo Estado.

No caso de variações dos ingressos fiscais do Fisco Nacional que imponha modificação do Orçamento Nacional, se efetuará um reajuste proporcional do situado.

A lei estabelecerá os princípios, normas, e procedimentos que propiciem garantir o uso correto e eficiente dos recursos provenientes do situado constitucional e da participação municipal no mesmo.

5. Os demais impostos, taxas e contribuições especiais que se lhes outorguem por lei nacional, com o fim de promover o desenvolvimento das fazendas públicas estaduais.

As leis que criem ou transfiram ramos tributários a favor dos Estados poderão compensar tais destinações com modificações dos ramos de ingressos assinalados neste artigo, a fim de preservar a equidade interterritorial. A porcentagem do ingresso nacional ordinário que se destine ao situado constitucional, não será menor do que 15 por cento do ingresso ordinário estimado, para o qual se terá

em conta a situação e sustentabilidade financeira da Fazenda Pública Nacional, sem menosprezo da capacidade das administrações públicas estaduais para atender adequadamente os serviços de sua competência.

6. Os recursos provenientes do Fundo de Compensação Interterritorial e de qualquer outra transferência, subvenção ou destinação especial, assim como daqueles que lhes designem como participação nos tributos nacionais, em conformidade com a respectiva lei.

De fato, os recursos estaduais provêm do Situado Constitucional, do Fundo de Compensação Interterritorial e de eventuais transferências extraordinárias do governo nacional. Nesse sentido, os Estados possuem pouca autonomia financeira (Matheus Inciarte e Romero Ríos, 2002, p. 34), porém tal ocorrência não foge ao padrão em vigor na Venezuela na maior parte do século XX após a centralização fiscal realizada no governo de Juan Vicente Gómez (1908-1935) e mantida na Constituição de 1961. Entretanto, na Constituição de 1999, houve uma modificação na forma de distribuição dos recursos do Situado Constitucional para os estados. Na Constituição de 1961, o cálculo do montante a ser atribuído a cada estado era definido apenas pelo tamanho da população. Em 1999, definiu-se que a maior parte seria ainda em função da população, mas outra parte seria distribuída igualmente entre os estados para favorecer o equilíbrio territorial, as regiões menos desenvolvidas, que na Venezuela são, em geral, os estados com menor densidade populacional.

No Capítulo IV do mesmo título se define o Poder Público Municipal. O Artigo 168 reafirma os municípios como a unidade política primária, que gozam de personalidade jurídica e autonomia segundo definido na Constituição. O município, portanto, teria autonomia para: eleger suas autoridades; gerir as matérias de sua competência; e criar, arrecadar e investir os seus ingressos. Mais importante, o mesmo artigo determina que “As atuações do Município no âmbito de suas competências se cumprirão incorporando a participação cidadã ao processo de definição e execução da gestão pública e ao controle e avaliação de seus resultados”. Novamente se coloca a preocupação dos constituintes de criar espaços institucionais para participação política popular visando criar a democracia participativa e protagônica, anunciada no Preâmbulo da Constituição.

Como área de competência dos municípios, no Artigo 178, tem-se, entre outras, a ordenação territorial e urbanística; a manutenção do patrimônio histórico, parques, jardins, praças, habitações de interesse social, turismo local; a ordenação do transporte urbano e sistema público de transporte de passageiros na cidade; regulamentar espetáculos públicos e publicidade comercial; serviços de limpeza

urbana; serviços básicos de saúde, educação e segurança etc. Para tanto, as seguintes fontes de receita fiscal são atribuídas aos municípios no Artigo 179:

1. Os procedentes de seu patrimônio, inclusive o produto de suas terras devolutas e bens.
2. As taxas pelo uso de seus bens ou serviços; as taxas administrativas por licenças ou autorizações; os impostos sobre atividades econômicas de indústria, comércio, serviços, ou de índole similar, com as limitações estabelecidas nesta Constituição; os impostos sobre imóveis urbanos, veículos, espetáculos públicos, jogos e apostas lícitas, propaganda e publicidade comercial; e a contribuição especial sobre lucros extraordinários das propriedades gerados por mudanças de uso ou de intensidade de aproveitamento por se verem favorecidas pelos planos de ordenação urbanística.
3. O imposto territorial rural ou sobre prédios rurais, a participação na contribuição por melhorias e outros ramos tributários nacionais ou estaduais, conforme a lei de criação de tais tributos.
4. Os derivados do situado constitucional e outras transferências ou subvenções nacionais ou estaduais.
5. O produto das multas e sanções no âmbito de suas competências e das demais que lhes sejam atribuídas.
6. Os demais que determine a lei.

Como se pode notar, a capacidade de tributação do município é relativamente mais ampla do que a dos estados; entretanto, a capacidade financeira de cada município será muito diferente, pois sua arrecadação vai depender do perfil econômico local. Uma coisa é a arrecadação da prefeitura de Chacao, um dos ricos municípios da região metropolitana (RM) de Caracas, outra é a situação do município Libertador-Distrito Capital, que engloba a região mais antiga e central de Caracas, mas que vivenciou ao longo dos anos uma situação de decadência econômica e social.

Entre os mecanismos de democratização da gestão pública e institucionalização da participação dos cidadãos organizados nas instituições estatais para a formulação, gestão, execução das políticas públicas, a Constituição cria em nível estadual (Artigo 166), o Conselho de Planificação e Coordenação de Políticas Públicas a ser presidido pelo governador e integrados pelos prefeitos, diretores dos ministérios nos estados, representante dos deputados do Estado na Assembleia Nacional, representante do conselho legislativo e do conselho municipal, e representantes das comunidades organizadas, inclusive das comunidades indígenas nos estados onde houver. Em nível municipal se cria o Conselho Local de Planificação Pública (Artigo 182), a ser integrado pelo prefeito, pelos conselheiros municipais, pelos presidentes das juntas paroquiais e representantes das organizações de vizinhança e da sociedade

organizada. A regulamentação dos dois conselhos e de seus funcionamentos foi deixada para ser feita por leis nacionais que serão abordadas posteriormente.

Além disso, a Constituição no Artigo 184 indica outro caminho para a descentralização por meio da democracia participativa e protagônica, com a sociedade organizada se responsabilizando pelas políticas públicas, “A lei criará mecanismos abertos e flexíveis para que os Estados e os Municípios descentalizem e transfiram às comunidades e grupos de vizinhança organizados os serviços para que aqueles administrem após a demonstração de sua capacidade para prestá-los”. E na sequência do mesmo artigo se indica a possibilidade de transferir a operação de serviços na área de saúde, educação, habitação, cultura, programas sociais, entre outros; que os cidadãos e cidadãs, por meio de suas diferentes organizações, poderão participar da formulação das propostas de investimentos junto às autoridades municipais e estaduais e também se envolver na execução, avaliação e controle das obras, programas sociais e serviços públicos; cabe também aos governos estimular a criação de novos projetos de descentralização para qualquer forma de organização territorial no qual os cidadãos vivam para colocar em vigor o princípio de corresponsabilidade e estimular os processos autogestionários e cogestionários na administração e no controle dos serviços públicos estaduais e municipais.

A adoção da política de descentralização envolve ainda ações no âmbito econômico: deve ser estimulada a participação nos processos econômicos mediante o desenvolvimento da economia social por meio das cooperativas, caixas de poupança e outras formas associativas. Também deve haver a participação dos trabalhadores na gestão das empresas públicas via mecanismos autogestionários e cogestionários. E ainda a criação de organizações, cooperativas e empresas comunais de serviços como fontes geradoras de empregos e de bem-estar social.

Para promover a concertação entre os diferentes níveis de governo e a descentralização, a Constituição de 1999 introduz o Conselho Federal de Governo, segundo o Artigo 185,

é o órgão encarregado do planejamento e coordenação de políticas e ações para o desenvolvimento do processo de descentralização e transferência de competências do Poder Nacional aos Estados e Municípios. Estará presidido pelo Vice-presidente Executivo ou Vice-presidenta Executiva e integrado pelos Ministros ou Ministras, os Governadores ou Governadoras, um Prefeito ou Prefeita por cada Estado e representantes da sociedade organizada, de acordo com a lei.

Além dessa função, o Conselho Federal de Governo também é responsável pela destinação dos recursos do Fundo de Compensação Interterritorial, que deve ser utilizado para o financiamento de investimentos públicos visando ao desenvolvimento equilibrado das regiões; deve apoiar especialmente as comunidades

e regiões de menor desenvolvimento relativo; enfim, deve ser um instrumento para correção dos desequilíbrios regionais.

Para González Cruz (2001, p. 414), *“La Constitución de 1999 no consagra ni un sistema federal ni un sistema descentralizado”*. De fato, a Constituição de 1999 reproduz o que já havia ocorrido com a de 1961 e deixa para leis posteriores regulamentar alguns elementos do federalismo venezuelano, como o Conselho Federal de Governo. Agora é um equívoco afirmar que a Constituição não consagra um sistema descentralizado,<sup>12</sup> ela não o faz nos termos clássicos de um modelo político liberal. Nesse sentido, Ronaldo Poletti (2007) anota, após uma análise da Constituição de 1999, a partir das concepções originárias de Simón Bolívar e do direito romano,<sup>13</sup>

Se nem todo o modelo bolivariano foi adotado pela Constituição Venezuelana, bem como as instituições republicanas romanas em sua integralidade, o que talvez seja impossível no mundo contemporâneo, a Lei Fundamental da Venezuela é muito criativa e se afasta da repetição monocórdica das Constituições reféns do constitucionalismo liberal, sem qualquer criatividade e nenhuma preocupação com a realidade dos povos a que se referem.

Rodden (2005, p. 18) apresenta o federalismo como “uma forma de agregação de preferências que frequentemente dependem de acordos entre os governos territoriais ou seus representantes, em contraste com o princípio majoritário”. Não foi essa a opção dos constituintes de 1999, o fim do bicameralismo, com a extinção do Senado; aponta claramente que, ainda que federal, a distribuição do poder, a democratização e o equilíbrio territorial não poderiam se assentar no pacto firmado entre o governo nacional e as unidades federadas.<sup>14</sup> Ou seja, é evidente que, quem procurar na Constituição de 1999 os mesmos institutos de representação e distribuição do poder, se decepcionará não por ser a Constituição autoritária, mas por incorporar novos instrumentos de democratização, que postulam uma redistribuição de poder que devolva o protagonismo ao povo. O quanto até o momento esse objetivo foi atingido e se os instrumentos existentes são suficientes é ainda objeto de disputa. Portanto, não cabe buscar na Constituição o que ela não pretendeu criar – um Estado federal com sistema representativo liberal. Entretanto,

12. Mesmo no Brasil, onde o federalismo possui outras características e fundamentações históricas, os autores não conseguem um consenso para definir se o sistema é centralizado ou descentralizado (Souza, 2005). Rodden (2005) apresenta uma série de dificuldades para se verificar o quão descentralizado é um Estado, seja do ponto de vista fiscal, de políticas públicas, entre outros.

13. “Na verdade, há inúmeros pontos do texto que indicam o modelo político e jurídico na linha de Rousseau – Bolívar em oposição aos postulados liberais do caminho de Montesquieu, Sieyès e Constant. É visível o esforço constante de adaptar o espírito bolivariano à realidade latino-americana, o que significa inspirar-se na constituição romana, a qual, segundo Bolívar, caracterizou-se pelo exercício do poder pelo povo em um nível jamais superado na história.”

14. Para uma crítica do fim do bicameralismo, ver Ruiz Gusmán (2008). William Riker, um dos principais estudiosos do federalismo, ao contrário defendia que “é a descentralização do sistema partidário, e não o Senado, como instituição representativa dos Estados-membros, que garantiria a independência dos níveis de governo” (Arretche, 2001, p. 24).



ainda que não tenha sido seu objetivo precípua, mesmo críticos reconhecem que o texto constitucional de 1999 produziu um marco institucional mais coerente do que o legado pela Constituição de 1961 e pelos vários regulamentos estabelecidos a partir da Lei Orgânica de Descentralização, Delimitação e Transferência de Competências do Poder Público<sup>15</sup> (Matheus Inciarte e Romero Ríos, 2002, p. 43).

#### **4.2 Lutas políticas e novos marcos institucionais para descentralização e participação popular**

A despeito das letras fixadas no papel, uma Constituição é sempre um texto em construção, cujo sentido e consequências só podem ser conhecidos a partir dos desdobramentos dos conflitos políticos, sociais e econômicos que lhe deram origem. Os pontos obscuros dos textos constitucionais são, em geral, aqueles nos quais nenhum dos grupos políticos era hegemônico, ou forte o suficiente para impor a sua posição e, portanto, opta-se pela obscuridade ou pela regulamentação posterior para que a questão se defina em momento subsequente da luta política quando cada grupo nutre a expectativa de que estará melhor posicionado. Não foi diferente com a Constituição da República Bolivariana da Venezuela. Para ampliar a legitimidade do seu projeto de reforma encarnado na Constituição de 1999, o presidente Hugo Chávez utilizou-se da democracia para fortalecer a adesão popular ao novo modelo de Estado, primeiro com a realização de um referendo para definir se a população aprovava a convocação de uma Assembleia Constituinte, proposta que foi aprovada por 87,75% dos votantes, sendo que 37,65% dos eleitores compareceram às urnas. Depois a própria Constituição foi aprovada em referendo por 71,78% dos votantes, com o comparecimento de 44,37% dos eleitores. E ainda foram convocadas novas eleições dentro do novo marco constitucional para assinalar o início de uma nova etapa e fortalecer a legitimidade do governo, a eleição presidencial, com a participação de 56,31% do eleitorado, vencida pelo presidente Hugo Chávez com 59,76% dos votos.<sup>16</sup>

A nova vitória eleitoral em 2000 fortalece o grupo político de Chávez e o projeto de reformas. Mudar a Venezuela significa alterar o modelo econômico centrado no petróleo e para isso era preciso que o Estado assumisse o controle do setor e da estatal petroleira, a PDVSA. Um marco nesse processo é a promulgação de Lei Orgânica de Hidrocarbonetos em novembro de 2001, que retoma o controle do Estado sobre o setor e cria condições para reverter a abertura petroleira dos anos 1990, permitindo que a PDVSA atue independentemente do Estado e favorecendo

15. A análise de Díaz-Cayeros (2004) comparando o federalismo no Brasil, no México e na Venezuela nos anos 1990 já apontava a Venezuela como o menos federal dos três países.

16. Os dados eleitorais estão disponíveis na página do Conselho Nacional Eleitoral. Para as eleições presidenciais entre 1958 e 2000, ver: <<http://www.cne.gov.ve/web/documentos/estadisticas/e006.pdf>>. Sobre o referendo e a Assembleia Constituinte, ver: <<http://www.cne.gov.ve/web/documentos/estadisticas/e013.pdf>>. E os dados sobre o referendo aprobatorio da Constituição: <<http://www.cne.gov.ve/web/documentos/estadisticas/e012.pdf>>.

as empresas estrangeiras. A nova lei introduz um controle maior do Ministério de Energia e Petróleo (então ainda Ministério de Energia e Minas) sobre a estatal e sobre as multinacionais além de aumentar as transferências a serem realizadas para o Estado.

A reação foi a organização de um movimento golpista a partir da PDVSA e dos setores empresariais, representados na *Fedecâmaras*. Em 11 de abril de 2002, o presidente Hugo Chávez foi deposto por um golpe, e um dos primeiros atos, de Pedro Carmona, presidente da *Fedecâmaras* empossado como presidente da República, foi revogar a Lei Orgânica de Hidrocarbonetos e demitir o presidente da PDVSA indicado por Hugo Chávez em fevereiro do mesmo ano, Gastón Parra Luzardo, um dos principais críticos da política petroleira praticada pela PDVSA desde os anos 1990. Note-se que o presidente anterior demitido por Chávez também era contrário à nova política petroleira, e foi reempossado no cargo de presidente da PDVSA no curto período de Pedro Carmona no governo.

A política de descentralização-desconcentrada, proposta pelo ministro do Planejamento e Desenvolvimento, Jorge Giordani, em 1999, visava aprofundar o projeto de descentralização agregando-lhe um componente de mudança econômica. Entendia-se não ser suficiente um processo de descentralização que transferisse competências e recursos para os estados, pois o poder decisório continuaria centralizado nas áreas de maior desenvolvimento econômico, e as políticas de desenvolvimento regional teriam seus efeitos anulados, pois sempre haveria um retorno das inversões para as regiões mais ricas. Para evitar esse efeito, a política de descentralização deveria ser acompanhada de uma política de desenvolvimento econômico que viabilizasse o fortalecimento das regiões tradicionalmente periféricas promovendo uma política de equilíbrio territorial. Para tanto, deveria haver o fortalecimento de dois eixos de desenvolvimento Norte-Sul, o eixo Ocidental e o eixo Oriental, e um eixo Leste-Oeste, o eixo Orinoco-Apure. Ao promover os novos eixos de desenvolvimento, o governo nacional esperava conseguir uma redistribuição espacial da população, reduzir a atratividade das grandes cidades, pelo seu peso econômico e social, dinamizando a economia e regiões anteriormente marginalizadas. A proposta respondia também à insatisfação com os resultados da descentralização dos anos 1990 obtidos até aquele momento,<sup>17</sup> identifica-se a necessidade de uma atuação mais concertada entre o governo nacional, estados e municípios para a realização de investimentos em áreas prioritárias e para reativar a economia venezuelana (Contreras Natera, 2003).

A proposta foi rechaçada pelos líderes da oposição ao governo Chávez nos estados e municípios que a rotulavam como um instrumento de centralização, que

---

17. Este diagnóstico se encontra na proposta mais completa sobre a descentralização-desconcentrada materializada no *Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007*.

reverteria as políticas dos anos 1990. Contreras Natera (2003, p. 263) sintetiza as causas da rejeição da proposta:

*“La diversidad de críticas y reacciones a la propuesta de descentralización-desconcentrada se pueden resumir en seis tópicos fundamentales. Primero, la concepción heredada de la descentralización-privatización tenía y tiene mucha fuerza en una multiplicidad de actores regionales y nacionales. Segundo, las alianzas estratégicas entre actores regionales, nacionales e internacionales construidas alrededor de la confluencia descentralización-privatización debilitaban las posibilidades de proyectos alternativos. Tercero, la cuestión del financiamiento de la propuesta y la complementación de las políticas seguía siendo un interrogante sin dilucidar. Cuarto, no se construyeron los consensos sociales, económicos y políticos para la instrumentación, coordinación y evaluación de la propuesta. Quinto, no se evaluaban las capacidades político-administrativas de las gobernaciones y alcaldías para la complementación y coordinación de políticas. Y, por último, como una restricción recurrente de la gestión de gobierno del presidente Chávez la dinámica política interna sofocaba cualquier esfuerzo de largo aliento.”*

Constata-se, portanto, que a legitimidade conquistada nas urnas tanto pelo presidente Hugo Chávez como pela Constituição de 1999 não foram suficientes para demover os grupos políticos tradicionais das suas posições antirreformistas e contrárias ao projeto de reconstrução do Estado venezuelano sob bases distintas daquelas erigidas no Pacto de *Punto Fijo*. O fechamento para o diálogo, por parte dos setores econômicos e grupos políticos tradicionais, mostra ao governo a necessidade de se construir uma base social de apoio organizada.

Neste sentido, o fracasso do golpe em função da mobilização popular teve um impacto direto sobre o projeto político e econômico proposto por Chávez. Até então, o governo Hugo Chávez procurava construir na Venezuela um desenvolvimentismo tradicional por meio do fortalecimento da aliança entre o Estado e o capital privado como aparece nos primeiros planos de desenvolvimento. Esperava-se encontrar no empresariado nacional uma base de sustentação para um projeto econômico nacionalista e de reafirmação da soberania nacional. O movimento golpista em abril de 2002 e depois o *paro petrolero*, entre dezembro de 2002 e fevereiro de 2003, mostraram a inviabilidade desse projeto. Para retomar as margens de manobra no âmbito político e econômico, Chávez busca a legitimidade nas bases populares apresentando um projeto político de mobilização e organização dos cidadãos que resultará no fortalecimento da sociedade organizada em grupos de vizinhanças, nos círculos bolivarianos, entre outros, até a consolidação da proposta de institucionalização da atuação popular por meio dos Conselhos Comunais, criados oficialmente em abril de 2006 por lei aprovada na Assembleia Nacional. Com o aumento da importância das bases populares na sustentação do governo, Chávez também adota políticas sociais e econômicas visando aumentar o padrão de vida dos setores marginalizados. Ainda que não tenha conseguido alterar o caráter rentista da economia venezuelana, agora os setores populares compartilham das benesses que a renda petrolífera apropriada

pelo Estado pode gerar em termos de políticas sociais. O próprio Jorge Giordani (2009, p. 82), ministro de Planejamento e Finanças, caracteriza o atual momento de transição da economia venezuelana como socialismo rentista.

A vitória de Chávez, ancorada na mobilização das suas bases populares tradicionalmente marginalizadas, viabiliza uma leitura mais radical da democracia participativa e protagônica proposta pela Constituição de 1999. Em outro contexto político se poderia fazer uma leitura mais convencional da Constituição a despeito de qual tenha sido a intenção dos constituintes ou da população que apoiou o texto. Entretanto, no contexto da radicalização política imposta pela oposição antichavista, o fortalecimento do vínculo entre o presidente e suas bases populares faz com que a comunidade organizada muitas vezes mencionada no texto constitucional seja lida como a comunidade organizada nos conselhos comunais. A lei dos Conselhos Comunais de 2006 define no Artigo 2º,

Os conselhos comunais no marco constitucional da participativa e protagônica, são instâncias de participação, articulação e integração entre as diversas organizações comunitárias, grupos sociais e os cidadãos e cidadãs, que permitem ao povo organizado exercer diretamente a gestão das políticas públicas e projetos orientados a responder às necessidades e aspirações das comunidades na construção de uma sociedade de equidade e justiça social.

Ainda que a mesma definição tenha sido mantida na Lei Orgânica dos Conselhos Comunais aprovada em 26 de novembro de 2009, esta fortaleceu, nos demais artigos, o papel dos conselhos comunais como instrumento para a construção da base sociopolítica do socialismo. Para tanto, além de ser instrumento de participação popular, os conselhos comunais passam a desenvolver projetos produtivos de economia comunal com o apoio de recursos transferidos pelo governo nacional. E, portanto, os próprios conselhos comunais devem ter um projeto de planejamento participativo para o exercício das suas atribuições no âmbito da política social e de desenvolvimento produtivo.

O projeto de reforma constitucional apresentado em 2007 visava constitucionalizar a institucionalização dos conselhos comunais. As democracias latino-americanas são sempre muito vulneráveis à participação popular; qualquer mobilização coloca o sistema em xeque, pois os sistemas políticos da região possuem poucos instrumentos institucionalizados para a relação entre o povo e seus governantes. O resultado é a marginalização popular dos processos políticos, e a frequente acusação de populista para as lideranças que mobilizam o povo e o torna um ator do processo político. Ao pretender instituir o Poder Popular, como parte do Poder Público ao lado do Poder Nacional, Poder Estadual e Poder Municipal e transferir uma série de responsabilidades e competências para os conselhos comunais, principal forma organizacional do Poder Popular, a proposta de reforma constitucional de 2007 visava criar formas de institucionalização do

populismo ao mesmo tempo que criava os mecanismos institucionais necessários para continuidade do protagonismo popular na política mesmo na ausência de uma liderança carismática (Carmo, 2007). Se as reformas dos anos 1990 transformaram as decisões estatais em decisões técnicas esvaziando o espaço da política e reduzindo a capacidade de os eleitores interferirem no processo decisório, a agenda bolivariana caminhou no sentido inverso ao reafirmar o caráter político das decisões do Estado e construir instituições por meio das quais a participação popular nos processos decisórios pode se tornar crescente.<sup>18</sup>

Como é notório, o projeto de reforma constitucional de 2007 foi reduzido pela mídia a uma proposta que introduzia a possibilidade de reeleições indefinidas, e as mudanças mais importantes foram ignoradas no debate, o que provavelmente contribuiu para sua rejeição. De todo modo, para os críticos antichavistas, o projeto de reforma constitucional representou uma tentativa de fortalecer o Poder Nacional enfraquecendo os estados e os municípios com a nova política de descentralização centrada no Poder Popular e nos conselhos comunais. No entender dos críticos, por exemplo Herrera Orellana (2008), as competências transferidas para os conselhos comunais eram apenas aquelas que cabiam aos estados e municípios, mostrando que o objetivo da reforma seria enfraquecer essas unidades e fortalecer o Poder Nacional que se relacionaria diretamente com os conselhos comunais. Evidentemente, a crítica parte de uma visão rígida e normativa do que seja federação e descentralização e ignora as inovações da Constituição de 1999, que colocaram a democratização e a transferência de competências para a comunidade organizada como um objetivo precípuo para estados e municípios, que em sua maior parte se mantiveram presos ao modelo anterior de descentralização e de relação com a sociedade civil e não caminharam rumo ao novo modelo de descentralização já proposto na Constituição de 1999, em seu Artigo 184.

Entretanto, de fato, a reforma constitucional se insere em um contexto no qual o governo Hugo Chávez propõe um aprofundamento da agenda de mudanças estruturais. As *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2001-2007* são marcadas pela concepção reformista e pela concertação em torno do interesse nacional para combater o subdesenvolvimento e o capitalismo rentista e propunham como meta para o modelo de desenvolvimento venezuelano o equilíbrio econômico, social, político, territorial/

---

18. "O resultado é que todas as decisões tomadas por Chávez assumem o caráter de decisão política, restaura o poder do Estado, mas ao mesmo tempo facilita o questionamento das decisões tomadas pelo governo porque ele não esconde que visa beneficiar determinados setores sociais e não tomar uma decisão técnica e neutra. Na medida em que os interlocutores querem falar em nome da técnica e de decisões neutras, o diálogo se torna impossível, porque tende a questionar a legitimidade de todas as decisões tomadas pelo governo Chávez por terem uma justificativa política e não técnica. De certo modo, Chávez cumpre o papel que Weber atribui aos políticos em relação à burocracia, mas os rígidos sistemas políticos latino-americanos são incapazes de suportar a explicitação dos conflitos sociais subjacentes às decisões do Estado, e as classes dirigentes não são capazes de aceitar que seus interesses particulares não se confundem com os interesses das massas" (Carmo, 2007, p. 25-26).

(descentralização-desconcentrada) e internacional. Entretanto tão logo foi lançado, o projeto se tornou obsoleto em função das tentativas já mencionadas de derrubar o governo e evidenciam a impossibilidade do pacto nacional para retomada do crescimento e do desenvolvimento.

Sendo assim, o Proyecto Nacional Simón Bolívar – Primer Plan Socialista – Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2007-2013 já parte da constatação de que os conflitos econômicos, sociais e políticos presentes na sociedade venezuelana são irreduzíveis, e portanto faz-se necessário enfrentá-los e superá-los por meio de mudanças estruturais. Para tanto, além de propor o aprofundamento da democracia protagônica revolucionária e o novo modelo socialista, tem-se a construção de uma nova geopolítica nacional pela desconcentração das atividades econômicas. A proposta de descentralização-desconcentrada sugerida em 1999 ganha agora um viés mais político, o desenvolvimento dos eixos Oriental, Ocidental, Norte-Lhaneiro e Orinoco-Apure visam não apenas às mudanças econômicas, mas promover uma nova geometria do poder, um dos cinco motores constituintes do “socialismo do século XXI”. Em 2007, após ter sido reconduzido ao cargo de presidente da República, apresentou os instrumentos que deveriam viabilizar o projeto socialista venezuelano: lei habilitante (permissão para decretar leis sem a aprovação da Assembleia Nacional sobre temas específicos), reforma constitucional, moral e luzes (difusão de valores socialistas), nova geometria do poder (modificar a distribuição do poder no espaço nacional e novo ordenamento territorial), explosão do poder comunal (fortalecimento dos conselhos comunais como instância decisória articulando assim com a nova geometria do poder) (Giordani, 2009, p. 122). Ou seja, o cerne do projeto envolvia uma reordenação espacial para criar um “espaço geográfico socialista” segundo o então deputado Manuel Briceño Méndez.<sup>19</sup>

Já para a oposição, a proposta de redesenhar a geografia política do país em função da organização dos conselhos e da criação de outras unidades territoriais para favorecer a desconcentração econômica e a defesa de uma nova geometria do poder foram entendidas como um ataque ao federalismo e não como instrumento para o fortalecimento das instâncias de participação popular. Para Catalina Banko (2008, p. 176),

*“Se introdujo así un elemento que habría de modificar la estructura del sistema político, en la medida en que la acción de los consejos comunales podría ocasionar ciertas alteraciones en el funcionamiento de alcaldías y gobernaciones. La orientación, coordinación y evaluación del desarrollo de dichos consejos quedaba a cargo de la Comisión Nacional*

---

19. Ver: <[http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com\\_content&task=view&id=9629](http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=9629)>.

*Presidencial del Poder Popular. En otras palabras, los consejos comunales representarían un mecanismo de relación directa entre el “caudillo” y el pueblo.”<sup>20</sup>*

As mesmas críticas são expressas hoje pela oposição venezuelana organizada na Mesa de la Unidad Democrática (MUD) nas manifestações contrárias às leis sobre Comunas,<sup>21</sup> sobre o Poder Popular, a Economia Comunal e outros instrumentos de fortalecimento das comunidades organizadas.

Apesar das tentativas anteriores de regulamentar o Conselho Federal de Governo, especialmente depois da tentativa de golpe em 2002, apenas em 2010 foi de fato promulgada a Lei Orgânica do Conselho Federal de Governo, já dentro do novo contexto social e político, no qual o seu papel não poderia ser apenas a concertação entre as políticas públicas do Poder Nacional, Estadual e Municipal. Os conselhos comunais se fazem presentes na formulação, gestão e operacionalização, e avaliação de várias políticas públicas. Desse modo, a lei garante a presença da sociedade organizada por meio dos conselhos comunais e outras organizações do Poder Popular no Conselho Federal de Governo (Artigo 4º).

A Lei Orgânica do Conselho Federal de Governo será utilizada como um instrumento para promover a descentralização-desconcentrada e a nova geografia do poder. Seu papel é melhor esclarecido no Artigo 5º da lei:

*“La función de planificación asignada al Consejo Federal de Gobierno se destina a establecer los lineamientos de los entes descentralizados territorialmente y a las organizaciones populares de base, así como el estudio y la planificación de los Distritos Motores de Desarrollo que se creen para apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. El Consejo Federal de Gobierno con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos.”*

A lei fortalece o papel do Conselho Federal de Governo na descentralização tanto ao estabelecer vínculos entre o órgão e estados, municípios e organizações populares como ao criar os Distritos Motores de Desenvolvimento (DMDs), instrumento para promoção do desenvolvimento local. A gestão e o planejamento das ações dos DMDs estarão sob interferência direta do Poder Popular. Nesse

---

20. A autora ainda contesta a possibilidade de se interpretar os conselhos comunais como mecanismo de democratização: *“La promoción de los consejos comunales podría interpretarse, a partir de una lectura superficial de la ley, como el intento de profundizar los mecanismos democráticos, en tanto la población estaría interviniendo activamente en la toma de decisiones. Se trata sin embargo de una percepción tan sólo aparente ya que la complejidad de nuestras sociedades y las diversas ocupaciones de sus miembros dificultan la auténtica participación de los mismos en labores que tradicionalmente han sido asumidas por especialistas en determinadas áreas. Por otra parte, los consejos comunales no podrían actuar con autonomía en la toma de decisiones por su dependencia en diversas materias, especialmente la financiera, de la Comisión Presidencial del Poder Popular”* (Banko, 2008, p. 176).

21. Ver, por exemplo, a Declaración de la Mesa de la Unidad Democrática ante el Proyecto de Ley de las Comunas. Disponível em: <<http://www.unidadvenezuela.org/wp-content/uploads/2010/07/Ley-de-comunas.pdf>>.

contexto, a lei define que a transferência de competências<sup>22</sup> é um instrumento para fortalecer as organizações de base do Poder Popular, o desenvolvimento harmônico dos DMDs, e as regiões do país (Artigo 7º). E as transferências podem se dar tanto para estados e municípios como para as organizações do Poder Popular. Do mesmo modo, os recursos do Fundo de Compensação Interterritorial, para a promoção de um desenvolvimento territorialmente equilibrado das regiões e para atender demandas das regiões e comunidades de menor desenvolvimento relativo, podem ser designados tanto para os estados e municípios como para as organizações do Poder Popular e DMD.

O Regulamento da Lei Orgânica do Conselho Federal de Governo avança em algumas definições sobre suas atribuições e funcionamento, e também apresenta definições conceituais que permitem aprofundar a discussão sobre como o federalismo é entendido atualmente na Venezuela. No regulamento, federalismo e descentralização são assim definidos no Artigo 3º:

*“Federalismo: Sistema de organización política de la República Bolivariana de Venezuela, regido por los principios de integridad territorial, económica y política de la Nación venezolana, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad entre las instituciones del Estado y el pueblo soberano, para la construcción de la sociedad socialista y del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, mediante la participación protagónica del pueblo organizado en las funciones de gobierno y en la administración de los factores y medios de producción de bienes y servicios de propiedad social, como garantía del ejercicio pleno de la soberanía popular frente a cualquier intento de las oligarquías nacionales y regionales de concentrar, centralizar y monopolizar el poder político y económico de la Nación y de las regiones.*

*Descentralización: Política estratégica para la restitución plena del poder al Pueblo Soberano, mediante la transferencia paulatina de competencias y servicios desde las instituciones nacionales, regionales y locales hacia las comunidades organizadas y otras organizaciones de base del Poder Popular, dirigidas a fomentar la participación popular, alcanzar la democracia auténtica restituyendo las capacidades de gobierno al pueblo, instalando prácticas eficientes y eficaces en la distribución de los recursos financieros e impulsar el desarrollo complementario y equilibrado de las regiones del país.”*

Além do já consagrado no texto constitucional em relação à democracia protagônica, ao federalismo e à descentralização, o Regulamento da Lei Orgânica do Conselho Federal de Governo reforça a interseção entre os três institutos ao definir

22. O Regulamento da Lei Orgânica do Conselho Federal de Governo define no Artigo 3º transferência de competências como *“Proceso mediante el cual las entidades territoriales restituyen al Pueblo Soberano, a través de las comunidades organizadas y las organizaciones de base del poder popular, las competencias en las materias que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, en concordancia con el artículo 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, decreta el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, sin que ello obste para que, por cuenta propia, cualquier entidad territorial restituya al Pueblo Soberano otras competencias, de acuerdo a lo establecido en el correspondiente Plan Regional de Desarrollo y previa autorización de la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno”.*



que tanto o federalismo como a descentralização são instrumentos para garantir a soberania popular e gestar âmbitos de atuação para a democracia protagônica. O conceito apresentado de federalismo reconhece a existência de conflitos sociopolíticos na sociedade venezuelana pelo controle dos centros de poder e, portanto, a oposição ao projeto de descentralização-desconcentrada e à transferência de competências para a sociedade organizada definida pela Constituição (Artigo 184) por parte de alguns estados e municípios. Entretanto, na medida em que a correlação de forças é favorável ao projeto de mudanças estruturais encabeçado pelo governo, o próprio regulamento se torna um instrumento para fazer avançar o objetivo prescrito na Constituição. Evidentemente que haverá um esvaziamento das competências de estados e municípios, mas, ao redigir o Artigo 184, os constituintes não tinham outra intenção senão essa.

Dentro da política de descentralização espacial do desenvolvimento, os DMDs são um instrumento essencial. Na definição do Artigo 3º, do Regulamento da Lei Orgânica do Conselho Federal de Governo, os DMDs são definidos como

*“la unidad territorial decretada por el Ejecutivo Nacional que integra las ventajas comparativas de los diferentes ámbitos geográficos del territorio nacional, y que responde al modelo de desarrollo sustentable, endógeno y socialista para la creación, consolidación y fortalecimiento de la organización del Poder Popular y de las cadenas productivas socialistas en un territorio de limitado, como fundamento de la estructura social y económica de la Nación venezolana.*

*En ese sentido, los Distritos Motores de Desarrollo son conforme a sus características históricas, socio-económicas, culturales y a sus potencialidades productivas, donde se localizan esfuerzos institucionales, económicos, políticos y sociales, dirigidos a garantizar su desarrollo integral y sustentable.”*

A definição apresentada vincula a proposta dos DMDs a um programa de formação de arranjos produtivos locais ou *cluster* com o desenvolvimento de um novo modelo econômico socialista por meio da atuação das organizações do Poder Popular. Apesar da definição, o significado preciso dos DMDs e o seu alcance como instrumento de política de desenvolvimento ainda são objeto de disputa no governo Hugo Chávez. Alguns entendem que os DMDs seriam uma política de desenvolvimento local assentado nas comunas e nos pequenos empreendimentos que pudessem ser levados a termo em empresas comunitárias ou pequenos empreendimentos familiares. Por outro lado, outros setores dentro do governo entendem que os DMDs são um instrumento para desenvolvimento de *clusters* no sentido mais amplo, podendo ser aplicado para desenvolver inclusive setores nos quais há a presença de grandes empresas, como o setor petroquímico. Mais do que uma disputa sobre a correta interpretação da lei e de seus limites, é uma disputa sobre o modelo de economia que se visa construir e sobre o impacto da economia na distribuição do poder. Caso os DMDs, abertos para atuação

das comunas e dos conselhos comunais fiquem restritos a uma concepção de desenvolvimento local centrada em pequenos negócios, o impacto de sua atuação sobre a desconcentração econômica e redistribuição do poder será reduzido.

Dentro do mesmo marco de fortalecimento das organizações do poder popular foram promulgadas várias leis no final de 2010 que procuram criar condições institucionais mais favoráveis para o exercício da democracia participativa e protagônica demandada pela Constituição de 1999. São elas: Lei Orgânica de Planejamento Público e Popular; Lei Orgânica da Controladoria Social; Lei Orgânica das Comunas; Lei Orgânica do Poder Popular; Lei Orgânica do Sistema Econômico Comunal; Lei dos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas; e Lei dos Conselhos Locais de Planificação Pública.

A Lei Orgânica do Poder Popular institucionaliza a participação dos cidadãos organizados no interior do Estado e a forma de organização das comunidades nos âmbitos político e econômico. Dentro da questão da organização político-territorial, a legislação abre caminho para uma reorganização do espaço e a formação de novos polos de poder ao colocar o Estado comunal como produto da organização das comunas<sup>23</sup> e como a forma de Estado no qual o poder é exercido diretamente pelo povo. A Lei Orgânica das Comunas, no Artigo 8º, reconhece o direito de as comunas definirem seu espaço em função da história, vínculos culturais, costumes etc., podendo não coincidir com os limites territoriais de estados e municípios sem que isso modifique os direitos político-territoriais previstos na Constituição para esses poderes públicos.

Os âmbitos de atuação do Poder Popular seriam: economia comunal, controladoria social, justiça comunal e, especialmente, o planejamento de políticas públicas. Para tanto, houve a inclusão dos conselhos comunais e das comunas dentro do sistema nacional de planejamento pela Lei Orgânica de Planejamento Público e Popular. A lei regula o planejamento do governo nacional, estados e municípios e define a elaboração do Plano de Desenvolvimento Comunal dentro de um sistema de planejamento participativo. Além disso, os conselhos comunais integram o Sistema Nacional de Planejamento ao lado do Conselho Federal de Governo, dos conselhos estaduais de planejamento e coordenação de políticas públicas, dos conselhos locais de planejamento público.

Em 2002, foram promulgadas as regulamentações dos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas e dos Conselhos Locais de Planejamento Público previstos na Constituição de 1999. Ainda que as leis tenham

---

23. No Artigo 5º da Lei Orgânica das Comunas tem-se a seguinte definição: *"La comuna, espacio socialista que como entidad local es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable contemplado en el Plan de Desarrollo, Económico y Social de la Nación"*.

incluído a participação ativa dos cidadãos, dos movimentos sociais organizados, e a democratização do sistema de planificação de políticas públicas, não tratava especificamente da atuação dos conselhos comunais, pois ainda não tinham se constituído como forma de organização, mobilização e participação da sociedade. A incorporação dos conselhos comunais foi realizada na reforma das leis, em 2010. Com isso, os conselhos se tornaram mais fortemente um instrumento da descentralização do planejamento das políticas públicas por meio da transferência de responsabilidades para as comunidades organizadas.

No plano municipal, torna obrigatório o mecanismo do orçamento participativo para a formulação dos planos de investimentos e do orçamento, sendo que a participação dos cidadãos não se restringe aos representantes dos conselhos comunais no Conselho Local de Planejamento Público. Ao definir as etapas do processo instituiu-se também o diagnóstico participativo, no qual as organizações de vizinhança e comunitárias, associadas aos conselhos comunais do mesmo espaço, realizam o estudo e a análise da situação do município para indicar quais prioridades devem ser incorporadas no plano de investimentos do município. O acompanhamento e a avaliação da implantação das políticas públicas deverão ser realizados tanto nos conselhos locais como nos conselhos comunais. Como deve haver uma concertação entre o conselho municipal e estadual, ainda que não haja um processo específico de orçamento participativo em nível estadual, o cidadão tem influência direta no processo, além de estar assegurada presença dos representantes dos conselhos comunais nos conselhos estaduais.

Nesse sentido, nos termos da lei, o sistema nacional de planejamento visa envolver o conjunto da sociedade. É parte do trabalho das organizações comunitárias realizar um diagnóstico da realidade local e seus problemas, sua discussão nos conselhos comunais. Esse trabalho e as demandas aí identificadas serão aproveitadas na elaboração do plano de desenvolvimento das comunas, dos municípios, dos estados, das regiões e dos planos nacionais. Teoricamente, haveria uma relação de realimentação em que o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação define as diretrizes para o processo de planejamento nas outras instâncias e, ao mesmo tempo, o governo nacional recebe os insumos do trabalho realizado na base da sociedade e outros poderes públicos.

Por fim, cabe ainda uma referência à Lei Orgânica do Poder Público Municipal, que indica diretamente o sentido do federalismo venezuelano – além de ter sido criada no contexto da formulação das leis sobre o poder popular e de participação popular no planejamento de políticas públicas –, garante a participação popular em

todos os processos decisórios municipais<sup>24</sup> e aos cidadãos as informações necessárias para o exercício da participação. Do mesmo modo, os municípios devem oferecer atividades de formação e educação para a população para que haja uma melhor capacitação para o exercício da cidadania. Outro direito garantido é de os cidadãos formarem controladorias sociais para a fiscalização da gestão pública em âmbito municipal. Além da participação definida nas leis sobre o planejamento, a lei sobre o Poder Público Municipal estabelece como meios de exercício da soberania popular (Artigo 259): associações abertas, assembleias cidadãs, consultas públicas, iniciativa popular, orçamento participativo, controle social, referendos, iniciativa legislativa, meios de comunicação social alternativos, instâncias de atenção cidadã, autogestão e cogestão.

A lei reafirma ainda os direitos dos municípios definidos pela Constituição, e apresenta a autonomia municipal como:

*“la facultad que tiene el Municipio para elegir sus autoridades, gestionar las materias de su competencia, crear, recaudar e invertir sus ingresos, dictar el ordenamiento jurídico municipal, así como organizarse con la finalidad de impulsar el desarrollo social, cultural y económico sustentable de las comunidades y los fines del Estado.”*

O Artigo 19 estabelece que, além do município, são entidades territoriais a comuna, os distritos metropolitanos, as áreas metropolitanas, e as paróquias e demarcações dentro do território do município (por exemplo, *la urbanización, el barrio, la aldea y el caserío*). Exceto a comuna, todos os demais dependem de aprovação específica dos governos municipais ou estadual. As comunas são de livre organização dos cidadãos nos termos da lei e, como já mencionado, não precisam respeitar as demarcações territoriais de estados e municípios.

Na gestão das matérias de sua competência, a descentralização é uma política obrigatória, cabe aos municípios transferir competências para a comunidade organizada dentro do que já estava previsto no Artigo 184 da Constituição. A própria comunidade pode reivindicar o direito de realizar de forma direta alguns dos serviços prestados pelo município, e este deverá, a partir dos requisitos definidos em lei, avaliar a capacidade de a comunidade executar a função. Evidentemente, a transferência de competência poderá ser revogada caso os serviços não sejam

24. “Artículo 253. A los efectos de la presente Ley, los derechos de participación en la gestión local se ejercen mediante actuaciones de los ciudadanos y ciudadanas, y de la sociedad organizada, a través de sus distintas expresiones, entre otras:

1. Obteniendo información del programa de gobierno del alcalde o alcaldesa, del Plan Municipal de Desarrollo, de los mecanismos para la elaboración y discusión de las ordenanzas, y, en especial, de la formulación y ejecución del presupuesto local; de la aprobación y ejecución de obras y servicios, de los contenidos del informe de gestión y de la rendición de cuentas, en términos comprensibles a los ciudadanos y ciudadanas.

2. Presentando y discutiendo propuestas comunitarias prioritarias en la elaboración del presupuesto de inversión de obras y servicios, a cuyo efecto el gobierno municipal establecerá mecanismos suficientes y oportunos.

3. Participando en la toma de decisiones, a cuyo efecto las autoridades municipales generarán mecanismos de negociación, espacios de información suficiente y necesaria e instancias de evaluación.”

prestados de forma adequada ou ainda que a própria comunidade queira reverter o processo de transferência.

A Lei do Poder Público Municipal retoma os princípios sobre a organização municipal e reafirma os dois níveis da política de descentralização, do governo nacional e dos estados para os municípios, e dos municípios para a comunidade organizada. Ao regulamentar a organização da gestão municipal, a lei busca fortalecer o vínculo entre o princípio federalista de descentralização de competências para os municípios com o princípio da democracia participativa e protagônica de devolução de competências para o povo organizado para o exercício direto do governo.

## 5 CONCLUSÃO

Ao se analisar o arcabouço institucional criado no marco da Revolução Bolivariana identifica-se a confrontação entre concepções distintas do papel do federalismo e do significado da distribuição territorial do poder e da democracia. A bandeira do federalismo representou na Venezuela mais do que um objetivo a ser perseguido, foi uma causa para aglutinar as forças políticas de oposição ao governo repetindo a realidade retratada pelo líder federalista venezuelano do século XIX, Antonio Leocadio Guzmán (*apud* Rivas Quintero, 1997), em exposição feita no Congresso de 1867,

*“no sé dónde han sacado que el pueblo de Venezuela le tenga amor a la Federación, cuando no sabe ni lo que esta palabra significa: esa idea salió de mí y de otros que nos dijimos: supuesto que toda revolución necesita una bandera, ya que la Convención de Valencia no quiso bautizar la Constitución con el nombre de Federal, invoquemos nosotros esa idea; porque si los contrarios hubieran dicho Federación, nosotros hubiéramos dicho Centralismo.”*

O federalismo, apesar das menções que lhe são feitas nas várias constituições venezuelanas do século XX, nunca saiu do texto constitucional para se tornar um dos fundamentos do Estado e as instituições venezuelanas. A longa ditadura de Juan Vicente Gómez promoveu a centralização e o esvaziamento da autonomia dos estados, construção que se tentou reverter na Constituição de 1947, mas o curto período de democracia, com o retorno do sistema ditatorial com Marcos Pérez Jiménez e posteriormente uma democratização pactuada para restringir o espectro político em 1958, fizeram com que o federalismo fosse apresentado sempre como propósito e nunca como prática.

A Constituição de 1961, ao não estabelecer eleições para os governadores e prefeitos na prática deixou ao sabor da aliança política governante decidir quando introduzir de fato o federalismo e só o fizeram quando a sua manutenção no poder estava ameaçada, já no final dos anos 1989. A descentralização parecia uma resposta para a crise do Estado nacional ao transferir competências para estados e municípios. Entretanto, em virtude da própria crise do governo nacional e da

crise econômica, os estados e municípios possuíam baixa capacidade de assumir as novas responsabilidades com eficiência. Inserida na política de liberalização, a descentralização visava diminuir o papel do Estado na economia e na sociedade e, conseqüentemente, era também um mecanismo de privatização. O cidadão não se fortalece nesse processo. Nesse sentido, nem no âmbito político nem no econômico, as reformas neoliberais foram capazes de responder à crise e retomar o crescimento, a insatisfação popular foi crescendo e encontrou na agenda nacionalista de Hugo Chávez a resposta para suas demandas.

No poder, Chávez reconstrói o discurso sobre a descentralização de competências transformando-o numa demanda por democratização das instituições governamentais por meio da participação dos cidadãos no interior do Estado e no fortalecimento dos conselhos comunais e das comunas como formuladores e executores das políticas públicas. Produz-se, assim, uma redistribuição espacial do poder, que deixa de estar concentrado nos três poderes públicos, Nacional, Estadual e Municipal, para se redistribuir em favor das comunidades organizadas. Esse processo de alteração na geopolítica do poder internamente devia ser respaldado por um processo de desconcentração econômica que acelerasse o desenvolvimento de regiões tradicionalmente periféricas.

Enfim, todo o processo bolivariano redefine institucionalmente o entendimento do federalismo desde a Constituição de 1999, ao valorizar a democracia participativa e protagônica e estabelecer a transferência de competências dos estados e municípios para as comunidades organizadas. Não houve reinterpretação ou atropelo da Constituição, o desenvolvimento dos conflitos sociais e políticos no país é que levaram as comunidades organizadas a serem entendidas fundamentalmente como conselhos comunais. E, a partir daí, todo o sistema de democratização e participação popular passa a fazer referência aos conselhos sem que o federalismo tenha sido ameaçado pelas novas instituições. O que ocorreu na dinâmica social e política venezuelana é que o federalismo, pensando nos seus termos mais clássicos e rígidos, se tornou um mecanismo insuficiente para garantir a democracia e a democratização. A força da lógica política, que empurra a formação dos conselhos comunais e das novas instituições públicas venezuelanas, ultrapassa o marco de qualquer proposta de transição ao socialismo. Ainda que no marco de uma sociedade em transformação os conselhos comunais possam se tornar um instrumento de mudança da estrutura econômica do capitalismo para o socialismo, hoje, os conselhos comunais e as comunas são organizações sociais e formas políticas que impactam muito mais sobre o Estado e sua gestão do que sobre os processos econômicos em curso na Venezuela.

O modelo bolivariano afasta-se, sem dúvida, da democracia representativa despolitizadora que predomina ainda hoje no mundo. Supera o modelo idealizado pelos pais fundadores da república norte-americana que, ao retirar do *demos* seu

significado de classe e seu conteúdo social, e ao tornar o *kratos* compatível com a alienação do poder popular (via instituições típicas da democracia representativa), esvazia a própria essência da democracia, reduzindo-a ao simples exercício eleitoral, conforme explicita Ellen Wood (2006).

Faz-se fundamental recordar o Artigo 10, o mais conhecido e mais amplamente citado, de James Madison, federalista que teve um papel de grande destaque na Constituição dos Estados Unidos, que o levou a ser conhecido como o “Pai da Constituição”. Nele, Madison (1985, p. 98) estabeleceu uma nítida diferença entre a república e a democracia. Segundo ele, a república é um regime que se caracteriza pelo império da representação política, tornando-a superior à democracia, sistema que incentivaria a turbulência e a desordem.

A república aparta-se da democracia em dois pontos essenciais; não só a primeira é mais vasta e muito maior o número de cidadãos, mas os poderes são nela delegados a um pequeno número de indivíduos que o povo escolhe. O efeito desta segunda diferença é de depurar e de aumentar o espírito público, fazendo-o passar [por] um corpo escolhido de cidadãos, cuja prudência saberá distinguir o verdadeiro interesse da sua pátria e que, pelo seu patriotismo e amor da justiça, estarão mais longe de o sacrificar a considerações momentâneas ou parciais. Em um tal governo é mais possível que a vontade pública, expressa pelos representantes do povo, esteja [mais] em harmonia com o interesse público do que no caso de ser ela expressa pelo povo mesmo, reunido para este fim.

Outro dos federalistas norte-americanos, Alexander Hamilton (2001, p. 100), na mesma linha, defendeu que, comparado com os regimes democráticos da Antiguidade, o sistema de governo republicano é inegavelmente superior, pois o poder político é exercido por representação e não por assembleias tumultuadas, onde a imprudência do orador ou da tribuna tenderia a ser a regra. Para ele, grupos deliberativos numerosos constituem uma ameaça contra a tranquilidade, a ordem social e o bom uso da razão no processo de tomada de decisões.

O fato de que na Venezuela a população tenha participado de uma consulta para decidir se haveria uma convocatória a uma Assembleia Constituinte e posteriormente em uma consulta para aprovar o novo texto, já configura uma enorme diferença com relação ao ordenamento político-institucional de muitas outras nações ditas federais e democráticas.

Evidentemente, muitas críticas podem e devem ser feitas ao governo Hugo Chávez e o processo de construção institucional está inacabado. É possível, portanto, que as instituições venham a ser pervertidas e não estruturam a democratização anunciada no corpo dos textos legais. Entretanto, o pessimismo sobre as possibilidades de mudança em uma sociedade não deve servir de justificativa para ignorar as significativas transformações em curso, e que procuram definir um novo modelo de democracia e de relação entre o Estado e o cidadão.

## REFERÊNCIAS

- ARNSTEIN, Sherry. Uma escada da participação cidadã. **Revista participe**, Porto Alegre, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001.
- AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro; São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Fundação Editora da UNESP, 2004.
- BANKO, Catalina. De la descentralización a la “nueva geometría del poder”. **Revista venezolana de economía y ciencias sociales**, v. 14, n. 2, p. 167-184, 2008.
- BAPTISTA, Asdrúbal. **Teoría económica del capitalismo rentístico: economía, petróleo, renta**. Caracas: Ediciones Iesa, 1997.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988. **Revista do tribunal de contas do estado de Minas Gerais**, v. 12, n. 3, jul./set. 1994.
- BCV – BANCO CENTRAL DA VENEZUELA. **Informes anuales del Banco Central**, vários anos. Disponível em: <<http://www.bcv.org.ve/c1/Publicaciones.asp?Codigo=91&Operacion=2&Sec=True>>.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência. Por uma nova hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Teoria do estado**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- BORON, Atílio. **A coruja de Minerva: mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- \_\_\_\_\_. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- CARMO, Corival Alves do. Confrontando o subdesenvolvimento e a dependência: a Venezuela de Hugo Chávez. In: CARMO, Corival Alves do; BARROS, Pedro Silva; MONTEIRO, Leonardo Valente. **Prêmio América do Sul 2007, Venezuela: Perspectivas**; Brasília: FUNAG, 2007.
- CAUBET, Christian Guy. **A água, a lei, a política... e o meio ambiente?** Curitiba: Juruá, 2004.



CONTRERAS NATERA, Miguel Ángel. Cambios y discontinuidades del proceso de descentralización en el gobierno de Chávez. **Revista venezolana de economía y ciencias sociales**, Caracas, v. 9, n. 3, p. 255-272, sept./dic. 2003.

COPRE – COMISIÓN PARA LA REFORMA DEL ESTADO DE VENEZUELA. **Itinerario de la descentralización**. Caracas, 1989.

\_\_\_\_\_. **Avances del proceso de descentralización en Venezuela**. Caracas, 1992.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília (UnB), 2001.

\_\_\_\_\_. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo (USP), 2005.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. A participação como elemento central para um novo modelo de gestão pública. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid, España **Anais...** Madrid: CLAD, 2004.

DÍAZ-CAYEROS, Alberto. El federalismo y los límites políticos de la redistribución. **Gestión y políticas públicas**, México-DF, v. 13, n. 3, p. 663-687, 2004. Disponível em: <[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XIII\\_NoIII\\_2dosem/Diaz-Cayeros.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_NoIII_2dosem/Diaz-Cayeros.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2011.

FIGHERA, Delfina Trinca. A Venezuela e os desafios territoriais do presente. *In*: SILVEIRA, María Laura. **Continente em chamás: globalização e território na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FIGUEROA, Naudy Suárez. **Punto fijo y otros puntos**. Los grandes acuerdos políticos de 1958. Caracas: Fundación Rómulo Betancourt, 2008.

GARCÍA CHOURIO, José Guillermo. Factores de cambio institucional de las gobernaciones en Venezuela. **Revista venezolana de ciencia política**, n. 27, p. 175-193, enero/jul. 2005.

GIORDANI, Jorge. **La transición venezolana al socialismo**. Caracas: Vadell Hermanos, 2009.

GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato. El régimen federal en la constitución venezolana de 1999. **Anuario de derecho**, n. 23, enero 2001. Disponível em: <<http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/18282/1/articulo16-23.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

GONZÁLEZ CRUZ, Francisco. Bases geohistóricas del federalismo en Venezuela. **Provincia**, n. 1, 2004. Disponível em: <<http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23347/1/articulo8.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

GRIMM, Vera Eliane dos Santos. O contexto da globalização: Estado e direito em crise. **Direito em debate**, n. 27/28, p.135-156, 2007.

HAMILTON, Alexander. **Hamilton writings**. New York: The Library of America, 2001.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

HERRERA ORELLANA, Luis Alfonso. Federalismo y democracia: dos principios fundamentales desconocidos por la “reforma” constitucional rechazada en diciembre del 2007. **Provincia**, n. 19, enero/jun. 2008.

KORNBLITH, Miriam. **Venezuela en los 90**: las crisis de la democracia. Caracas: Ediciones IESA & UCV, 1997.

LANDER, Edgardo. El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela. **Osal**, Buenos Aires, año 7, n. 22, sept. 2007.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MASCAREÑO, Carlos. La descentralización en Venezuela. *In*: CARRIÓN, Fernando. **Procesos de descentralización en la Comunidad Andina**. Quito: Flacso, 2003. Disponível em: <<http://www.flacso.org.ec/docs/sfdesmascareno.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

MATHEUS INCIARTE, María Milagros; ROMERO RÍOS, María Elena. El federalismo en el Estado venezolano, niveles territoriales y relaciones intergubernamentales. **Ciencias de gobierno**, Zulia, v. 6, n. 11, p. 27-50, enero/jul. 2002.

MOMMER, Bernard. **The new governance of Venezuelan oil**. Oxford: Institute for Energy Studies, 1998. Disponível em: <<http://www.oxfordenergy.org/pdfs/WPM23.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

POLETTI, Ronaldo Rebello de Britto. O tribuno da plebe e o defensor do povo na Constituição da República Bolivariana da Venezuela. **Diritto @ storia**, n. 6, 2007. Disponível em: <[http://www.dirittoestoria.it/6/Memorie/Tribunato\\_della\\_Plebe/Poletti-Tribuno-plebe-defensor-Republica-Bolivariana-Venezuela.htm](http://www.dirittoestoria.it/6/Memorie/Tribunato_della_Plebe/Poletti-Tribuno-plebe-defensor-Republica-Bolivariana-Venezuela.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2011.

RACHADELL, Manuel. Liberalismo y federalismo. **Politeia**, Caracas, v. 31, n. 41, p. 1-29, jul./dic. 2008. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/1700/170018434001.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998.

RANGEL, Christi. El futuro del federalismo venezolano. **Revista SIC**, Caracas, n. 660, dic. 2003. Disponível em: <[http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/15755/1/futuro\\_federalismo\\_rch.pdf](http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/15755/1/futuro_federalismo_rch.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2011.

RIVAS QUINTERO, Alfonso. Análisis crítico del proceso federativo venezolano y diferencias con el sistema federal argentino. **Revista de la facultad de derecho**, Valencia, n. 56, 1997. Disponível em: <<http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/56/56-1.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.

RUIZ GUSMÁN, Jeannett Mariela. El federalismo como forma de Estado: sus antecedentes y desarrollo en Venezuela. Cuestiones locales. **Revista de estudios regionales y municipales**, Valencia, n. 6, p. 8-48, 2008. Disponível em: <<http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/cuestloc6/art1.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. 2003. Disponível em: <[http://www.eurozine.com/articles/article\\_2003-11-03-santos-pt.html](http://www.eurozine.com/articles/article_2003-11-03-santos-pt.html)>. Acesso em: 8 set. 2011.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: as questões clássicas. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SONNTAG, Heinz R.; MAINGON, Thaís. **Venezuela: 4-F 1992**. Un análisis sociopolítico. Caracas: Nueva Sociedad, 1992.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

URBANEJA, Diego Bautista. La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días. **Temas de formación sociopolítica**, Caracas: Fundación Centro Gumilla e UCAB, n. 7, 2009.

URBANEJA, Diego Bautista; NJAIM, Humberto; STAMBOULI, Andrés. Las reformas políticas. **Reformas para el cambio político**: las transformaciones que la democracia reclama. Caracas: Copre, 1993. v. 3.

VENEZUELA. **El Gran Viraje**: lineales de VIII Plan de La Nación, enero de 1990. Presentación al Congreso Nacional, Presidência de La República de Venezuela, Oficina Central de Coordinación y Planificación. Caracas: Cordiplan, 1990.

WOOD, Ellen M. Estado, democracia y globalización. *In*: BORON, Atilio; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina. **La teoría marxista hoy**: problemas y perspectivas. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

AUTY, Richard M.; GELB, Alan H. Political economy of resource abundant states. **Resource abundance and economic development**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

BAPTISTA, Asdrúbal. El capitalismo rentístico: bases cuantitativas de la economía venezolana. **Cuadernos del Cendes (UCV)**, Caracas, año 22, n. 60, tercera época, p. 95-111, sept./dec. 2005.

CORDERO, Elías. Algunas observaciones a la propuesta de equilibrio territorial en la V Republica. **Revista geográfica venezolana**, v. 42, n. 2, 2001.

DELGADO DE BRAVO, María Teresa. El desarrollo del eje Orinoco-Apure: ¿alternativa de desconcentración territorial? **Revista venezolana de geografía**, v. 43, n. 1, p. 39-49, 2002.

GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato. Bases constitucionales de las relaciones intergubernamentales en Venezuela. **Provincia**, n. 10, p. 27-37, 2003. Disponível em: <[http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23312/1/fortunato\\_gonzalez.pdf](http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23312/1/fortunato_gonzalez.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Arquitectura del Estado y el Gobierno en Venezuela. **Provincia**, n. 19, p. 123-142, enero/jun. 2008. Disponível em: <<http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23491/2/articulo5.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

LUONGO, Luis José da Silva. **De Cipriano Castro a Carlos Andrés Pérez (1899-1979): hechos, vivencias y apreciaciones**. Caracas: Monte Ávila, 2000.

MORAES, João Quartim de. Contra a canonização da democracia. **Crítica marxista**, Campinas, n. 12, p. 9-40. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista/01quarti.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2011.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

VENEZUELA. **Constitución de 1830**. Disponível em: <[http://venciclopedia.com/index.php?title=Constituci%C3%B3n\\_del\\_estado\\_venezolano\\_de\\_24\\_de\\_septiembre\\_de\\_1830](http://venciclopedia.com/index.php?title=Constituci%C3%B3n_del_estado_venezolano_de_24_de_septiembre_de_1830)>. Acesso em: 24 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Constitución de 1857**. Disponível em: <[http://venciclopedia.com/index.php?title=Constituci%C3%B3n\\_de\\_los\\_Estados\\_Unidos\\_de\\_Venezuela\\_del\\_18\\_de\\_abril\\_de\\_1857](http://venciclopedia.com/index.php?title=Constituci%C3%B3n_de_los_Estados_Unidos_de_Venezuela_del_18_de_abril_de_1857)>. Acesso em: 24 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Constitución de 1864**. Disponível em: <[http://venciclopedia.com/index.php?title=Constituci%C3%B3n\\_de\\_los\\_Estados\\_Unidos\\_de\\_Venezuela\\_del\\_22\\_de\\_abril\\_de\\_1864](http://venciclopedia.com/index.php?title=Constituci%C3%B3n_de_los_Estados_Unidos_de_Venezuela_del_22_de_abril_de_1864)>. Acesso em: 24 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Constitución de 1874**. Disponível em: <[http://venciclopedia.com/index.php?title=Constituci%C3%B3n\\_de\\_los\\_Estados\\_Unidos\\_de\\_Venezuela\\_del\\_27\\_de\\_mayo\\_de\\_1874](http://venciclopedia.com/index.php?title=Constituci%C3%B3n_de_los_Estados_Unidos_de_Venezuela_del_27_de_mayo_de_1874)>. Acesso em: 24 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Constitución de 1881**. Disponível em: <[http://venciclopedia.com/index.php?title=Constituci%C3%B3n\\_de\\_los\\_Estados\\_Unidos\\_de\\_Venezuela\\_del\\_27\\_de\\_abril\\_de\\_1881](http://venciclopedia.com/index.php?title=Constituci%C3%B3n_de_los_Estados_Unidos_de_Venezuela_del_27_de_abril_de_1881)>. Acesso em: 24 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Constitución de 1891**. Disponível em: <[http://venciclopedia.com/index.php?title=Constituci%C3%B3n\\_de\\_los\\_Estados\\_Unidos\\_de\\_Venezuela\\_de\\_1891](http://venciclopedia.com/index.php?title=Constituci%C3%B3n_de_los_Estados_Unidos_de_Venezuela_de_1891)>. Acesso em: 24 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Constitución de 1893**. Disponível em: <[http://venciclopedia.com/index.php?title=Constituci%C3%B3n\\_de\\_los\\_Estados\\_Unidos\\_de\\_Venezuela\\_del\\_21\\_de\\_junio\\_de\\_1893](http://venciclopedia.com/index.php?title=Constituci%C3%B3n_de_los_Estados_Unidos_de_Venezuela_del_21_de_junio_de_1893)>. Acesso em: 24 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Constitución de 1904**. Disponível em: <[http://venciclopedia.com/index.php?title=Constituci%C3%B3n\\_de\\_los\\_Estados\\_Unidos\\_de\\_Venezuela\\_del\\_27\\_de\\_abril\\_de\\_1904](http://venciclopedia.com/index.php?title=Constituci%C3%B3n_de_los_Estados_Unidos_de_Venezuela_del_27_de_abril_de_1904)>. Acesso em: 24 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Constitución de 1909**.

\_\_\_\_\_. **Constitución de 1925**.

\_\_\_\_\_. **Constitución de 1947**. Disponível em: <<http://www.analitica.com/bitblioteca/anc/constitucion1947.asp>>. Acesso em: 24 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Constitución de 1961**. Disponível em: <[http://venciclopedia.com/index.php?title=Constituci%C3%B3n\\_Nacional\\_de\\_1961](http://venciclopedia.com/index.php?title=Constituci%C3%B3n_Nacional_de_1961)>. Acesso em: 24 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Ley de los consejos comunales**, 2006. Disponível em: <<http://www.mipunto.com/venezuelavirtual/leyesdevenezuela/ordinarias/leyordinariadeconsejoscomunales.html>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério de Planificación y Desarrollo. **Plan nacional de desarrollo regional**, 2001-2007. Disponível em: <[http://www.gobiernoenlinea.ve/gobierno\\_al\\_dia/docs/DesarrolloRegional.pdf](http://www.gobiernoenlinea.ve/gobierno_al_dia/docs/DesarrolloRegional.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2011.

VITULLO, Gabriel. Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis? Elementos para uma teoria democrática pós-representativa e pós-liberal. **Revista brasileira de ciência política**, Brasília, n. 2, jul./dez. 2009. Disponível em: <[http://rbcp.unb.br/artigo\\_html.php?id=28](http://rbcp.unb.br/artigo_html.php?id=28)>. Acesso em: 8 set. 2011.



## O FEDERALISMO VENEZUELANO: BASES HISTÓRICO-POLÍTICAS E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Carlos Mascareño<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO: O CASO VENEZUELANO NO CONTEXTO DO DEBATE SOBRE O FEDERALISMO

O federalismo é uma realidade moderna proveniente das necessidades do Estado-nação para dirimir suas diferenças territoriais internas e procurar um grau suficiente de governabilidade. Os modelos de federalismo têm uma relação com o pluralismo grupal e a liberdade individual dos Estados Unidos, com o modelo suíço de liberdades locais, com a base linguística da Índia ou com os modelos que procuraram reconciliar a dimensão republicana com a intensa presença das lideranças autocráticas nacionais e locais, características da América Latina (Elazar, 1990).

Independentemente das características de cada país, os federalismos representam uma realidade na qual o imperativo da integração social, econômica e política do Estado-nação exige, por sua vez, a resolução da institucionalização das relações entre os indivíduos e os grupos que participam da vida política, isto é, da luta pelo poder. Esta incessante disputa determina como serão as instituições e os meios que tentam regulamentar as relações intergovernamentais. Assim, encontram-se federalismos altamente descentralizados, como o suíço, ou de tradição centralizada, como os da América Latina. Por isso, o fato de o termo “federalismo” ter sido ligado ao poder descentralizado no imaginário coletivo não significa que a realidade federalista tenha sido descentralizada em todos os tempos e lugares. Se há rigor com a história, o que sempre predominou foram realidades de governos altamente centralizados e concentradores de poder mediados por uma tensão constante com as reivindicações para distribuir este poder territorialmente como exigência de grupos e elites provinciais, que assim o impõem. Esta foi a história do federalismo latino-americano, cheia de autocracias e de lutas locais que geram acordos entre os hierarcas centrais e as elites territoriais.

Essa história ocorreu durante a construção republicana e a incorporação do ideário liberal. Por isso, as constituições federais mantiveram a divisão de poderes

---

1. Professor titular da Universidad Central de Venezuela (UCV) e pesquisador do Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes).

de Montesquieu e também apoiaram a divisão vertical dos poderes, proposta por Madison, tentando encontrar a estruturação de uma poliarquia territorial, como a denomina Caminal (1998). Embora o federalismo da América Latina se tenha caracterizado pela centralização do poder, também esteve sempre à procura de equilíbrios para a construção da república, levando em conta a liberdade e a igualdade. É nesse sentido que são aqui entendidos os federalismos latino-americanos, bem como a versão mais recente, contemporânea, dos federalismos, que procuram autonomias territoriais e estão ligados ao surgimento e ao desenvolvimento da terceira etapa de democracias no mundo.

É possível distinguir três momentos na evolução do federalismo da América Latina antes da atual quarta etapa descentralizadora, semelhantemente à periodização sugerida por Carmagnani (1993). No primeiro federalismo, aquele da fundação das repúblicas, predominou a regionalização do poder, que emergiu com a crise das monarquias liberais. Tratava-se do espaço político, social e econômico que constituía a província, coetâneo com uma tensão entre o poder provincial e o poder do centro. Tal federalismo evoluiu para uma segunda etapa, liberal, na metade do século XIX, devido à maior interiorização das ideias liberais e a uma reavaliação do regionalismo a partir da aparição dos escritos de Tocqueville sobre a descoberta do federalismo norte-americano. O segundo federalismo, de vida efêmera, abriu caminho para uma terceira etapa, o federalismo centralizador, no qual o poder central recebeu um poder hegemônico por meio da figura do presidente, com o qual a América Latina tentou resolver a mediação do Estado como pacto entre corporações e entre camadas sociais no começo do século XX. A partir daí se regularizou o modelo de desenvolvimento voltado ao crescimento econômico e foram levadas em conta as exigências políticas dos diferentes setores. Este terceiro federalismo, o mais duradouro, estabilizou a governabilidade das nações e as inseriu no mercado internacional. As nações latino-americanas se encontravam sempre em regimes autocráticos, principalmente militares. Este modelo tendeu a se enfraquecer nas últimas três décadas para tentar se tornar um federalismo descentralizado e democrático, mantendo, na maior parte dos casos, o modelo liberal representativo, mas tentando também incorporar as novas exigências de participação social e política procedentes dos movimentos sociais não alinhados com os grupos corporativos tradicionais. Esta última visão já levou muitos políticos e intelectuais da América Latina a afirmarem que o início das democracias contemporâneas pressupunha uma revisão profunda do regime territorial do Estado e, como consequência, o fortalecimento das identidades locais e o aparecimento de novas formas de representação e gestão de interesses baseados na incorporação das organizações de base territorial (Bervejillo, 1991).

Como um dos federalismos da América Latina, a Venezuela teve os quatro momentos destacados anteriormente. Efetivamente, a primeira Constituição, de 1811, é de profunda inspiração federal; a seguir se encontra uma etapa de federalismo liberal muito ligada às lutas dos caudilhos do século XIX; depois se entra na longa



vida do federalismo centralizado que predominou no século XX; por fim, surge a descentralização contemporânea, que se iniciou em 1989 com a primeira eleição direta, secreta e universal de governadores e prefeitos na história republicana.

Porém, surge uma quinta etapa que dá algumas particularidades à Venezuela. Seu federalismo está sendo modificado para formas centralizadoras do poder desde 1999 – contrariamente ao que está acontecendo na América Latina –, apesar de a Constituição aprovada nesse ano ter estabelecido um Estado federal descentralizado, para o qual previu instituições que regulariam as relações intergovernamentais. Por isso, a Venezuela entrou num período em que os poderes estaduais viram diminuída substancialmente sua autonomia adquirida com as reformas descentralizadoras dos anos 1980, as quais tinham introduzido novas formas de relações intergovernamentais que apoiavam este espírito descentralizador.

Este capítulo pretende dar conta da evolução do federalismo na Venezuela em seus diferentes momentos, enfatizando as duas últimas etapas. Na segunda seção, serão expostas, brevemente, as bases históricas que inspiraram o federalismo no nascimento da República, bem como a associação entre o caudilhismo e o republicanismo, para depois se abordar o predomínio da longa etapa do federalismo centralizado. Na terceira e na quarta seções, será apresentado detalhadamente o processo de descentralização do federalismo, sua perspectiva de consenso político, estruturas constitucionais, relações intergovernamentais e resultados do ensaio correspondente ao período 1989-1998. Nas seções posteriores, será analisado o período 1999-2013, até a morte do presidente Hugo Chávez, quando se quebra o consenso que sustentava a anterior descentralização para entrar-se numa fase de construção de uma Nova Geometria do Poder, cujo contexto é o socialismo do século XXI, que propõe a construção de um Estado comunitário. Tal modelo estabelece um novo tipo de ligações intergovernamentais que privilegia a relação do poder central com a nova figura denominada comuna – referente a povoações e comunidades – em detrimento da relação do poder central com os estados e os municípios.

## **2 BREVE ANÁLISE DAS BASES HISTÓRICAS DO FEDERALISMO VENEZUELANO**

No discurso sociopolítico venezuelano contemporâneo sobre a estruturação do Estado, predominaram dois fatores: a ideologia federalista ancorada na origem da República e a centralização imposta como lógica para a distribuição do poder no começo do século XX. Nesta inspiração federal, sempre esteve implícita a aspiração de impor um poder mais descentralizado ou, melhor dizendo, menos centralista.

A Venezuela de hoje, com aproximadamente 29 milhões de habitantes,<sup>2</sup> está constituída por 23 estados e um distrito capital, como pode se observar no mapa 1.

MAPA 1  
Venezuela: divisão administrativa



Fonte: Wikipedia. Disponível em: <[http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n\\_territorial\\_de\\_Venezuela](http://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Venezuela)>. Acesso em: 24 mar. 2011.

Chegar até essa estruturação político-administrativa baseada no federalismo supõe a passagem por diversas etapas, que vão desde o estabelecimento de uma Constituição federal, nos inícios da República, até o estabelecimento de formas modernas de Estado, sempre se considerando o espírito federal. A seguir, apresenta-se uma síntese das bases históricas do federalismo venezuelano.

2. Estimativas do Instituto Nacional de Estadísticas (INE), baseadas no Censo Demográfico de 2001. Disponível em: <<http://www.ine.gov.ve>>. A população venezuelana está distribuída desigualmente numa extensão de 912.050 km<sup>2</sup>, porque pouco mais de 60% da população estão localizados nas cidades da zona norte do país. Por isso, destacam-se as principais metrópoles venezuelanas, como a área metropolitana de Caracas, no Distrito Capital; Maracaibo, no estado Zulia; Valencia, no estado Carabobo; Barquisimeto, no estado Lara; Maracay, no estado Aragua; e Barcelona-Puerto La Cruz, no estado Anzoátegui.

## 2.1 A inspiração federal da República

A primeira Constituição da República da Venezuela atribuiu vastas faculdades às seis províncias que participaram na sua elaboração. Após ser instalado o primeiro Congresso Constituinte, em 2 de março de 1811, foi declarada a independência em 5 de julho e sancionado o texto constitucional com inspiração federal em 21 de dezembro.

A integração sob a unidade de mando da atual Venezuela é tardia. Apenas 34 anos antes, em 1777, o território tinha sido compactado sob a figura de capitania geral (García, 1985). Por isso, quando se iniciou a República, existiam províncias separadas sociopoliticamente e incomunicáveis espacialmente.

A inclinação federalista provinha da Revolução Americana, pois o Pacto Federal da Filadélfia manteve o Caribe como via de entrada para a América Latina, e a Venezuela foi a ponte para introduzir as novas ideias (Consalvi, 1987). No entanto, a discordância entre a ideologia e a realidade imperante tornou a federação um ensaio frustrado; a alteração e a dispersão da sociedade da época determinaram que a Constituição de 1811 criasse uma federação fictícia (Venezuela, 1983). A guerra contra a Espanha acabou impondo um governo militar centralizado, depois de se ter dissolvido o Congresso Constituinte. Por isso, a Constituição de Angostura de 1819 excluiu a ideia do Estado federal e afirmou a indivisibilidade da República. Porém, o federalismo inicial se inseriu no discurso político venezuelano como um desiderato.

## 2.2 Caudilhismo e República

Após a separação da Venezuela da Grã-Colômbia em 1830, a Constituição de Valencia, também denominada *paecista*, em alusão ao caudilho-presidente José Antonio Páez, consagrou uma fórmula centro-federal com governadores dependentes do presidente e assembleias legislativas com membros eleitos localmente. Em essência, foi um regime centralista de 27 anos, liderado por Páez, decorrente do acordo das oligarquias liberal e conservadora e derivado da distribuição do poder depois da guerra da independência.

Em 1858, a Constituinte de Valencia elaborou uma constituição que introduziu algumas ideias federais para evitar uma possível guerra civil, e estabeleceu a eleição direta dos governadores (Venezuela, 1983). Repleta de exortações federalistas, esta Constituinte mostrou evidentemente o mal-estar que tinha a província com o regime centralista. As insuperáveis hostilidades entre os caudilhos do centro e os da província foram a origem da longa e cruenta guerra que sacudiu as estruturas da sociedade de 1858 a 1863. A Guerra Federal foi “um movimento revolucionário que triunfaria em 1863, depois de cinco anos de guerra sem trégua, destruição de cidades e fazendas. Esta luta por impor a doutrina federalista nasce nos debates do Congresso de 1811

e seus defensores participam da Constituinte de 1858” (Velásquez, 1998, p. 10). O pacto que fundou a Constituição de 1864 ou Constituição Federal possibilitou a autonomia das vinte províncias, estruturadas, pela primeira vez, sob o nome Estados Unidos da Venezuela. Aquela União, porém, não conseguiu impedir o desenvolvimento de um tipo particular de liderança armada – o caudilho, com exército e finanças próprias –, que desobedeceria todo propósito hamiltoniano de fundar a União para a preservação da paz. Os caudilhos submeteram o país a uma instabilidade contínua, constituindo um sistema político no qual foi instaurado um acordo de convivência entre os poderes locais e o governo nacional, em uma nação que ainda não alcançava sua integração (Quintero, 1994). O caudilhismo moldou a história venezuelana na segunda metade do século XIX e determinou a existência do ressentimento contra o federalismo, que dominaria a mente e a ação da liderança política no século XX.

Foi o Projeto Restaurador de Cipriano Castro que, no começo do século XX, iniciou o movimento centralizador e unificador que levou à efetiva integração do país como nação. As alianças com os caudilhos regionais e seu desarmamento, a criação de um exército nacional formal, a consolidação de um partido central nacional e a instauração da fazenda pública nacional formavam o projeto que levou à pacificação e ao caminho da modernização em pleno século XX.

### 2.3 O modelo centralista do federalismo

A tensão centralismo-federalismo foi controlada durante os 27 anos da férrea ditadura de Juan Vicente Gómez (1908-1935), que aprofundou o caráter centralizador do Estado e empreendeu um grande número de reformas constitucionais que acentuaram os poderes absolutistas do regime, permitindo-lhe exercer um poder autocrático amparado nas normas jurídicas (Venezuela, 1983). Os estados foram proibidos de criar impostos e, ao mesmo tempo, foi institucionalizado o denominado *situado constitucional*<sup>3</sup> – orçamento proveniente do governo central para cada um dos estados venezuelanos – como fórmula para distribuir a renda do centro para as províncias. Além disso, os estados renunciaram à gestão de suas competências.

A supressão de toda característica de autarquia provincial foi ratificada com a abolição da autonomia política para eleger os governadores e submetê-los à designação do presidente da República, por meio do mandato constitucional. Com

---

3. Durante a férrea ditadura de Juan Vicente Gómez (1909-1935), foram promulgadas diversas constituições, que foram adaptando a realidade do Estado venezuelano aos desejos e às necessidades de centralização e controle do regime. Na Constituição de 1925, o princípio federal foi vulnerado, ao terem sido retiradas quase todas as faculdades de legislação dos estados. Isto incluía as rendas estaduais, substituídas por uma nova forma de distribuição da renda a partir do poder central, denominada, em espanhol, *situado constitucional*. Esta Constituição fixou uma quantia de Bs. 10 milhões para ser dividida entre os estados. Três anos depois, foi estabelecida uma quantia de 12% por ano do orçamento para ser distribuída entre os federados (Venezuela, 1983, estudo introdutório). A partir desse momento, o *situado constitucional* venezuelano se tornou, até o presente, a principal e quase única fonte de renda dos estados.

isso, Gómez evidenciou uma prática dos autocratas do século XIX que o precederam no poder. Ficaram para trás as autocracias locais e, a partir daí, determinou-se o caráter centralizador do Estado. Este foi o viés das constituições seguintes, incluindo as de inspiração democrática de 1947 e 1961, como um processo contínuo que pretendeu e conseguiu integrar a Venezuela como nação e encaminhá-la para um projeto modernizador.

A força da liderança de Rómulo Betancourt, fundador do partido Acción Democrática (AD), conseguiu impor a tese da democracia centralizada na Constituição de 1947, de acordo com os preceitos da organização política vertical leninista, que deu origem ao principal partido moderno da Venezuela. Esta tese foi exposta no comício inaugural do AD em 1941.

Um dos objetivos fundamentais é contribuir para que isso de andinos, orientais e centrais acabe para sempre, essa foi uma doutrina de desintegração nacional forjada por políticos mesquinhos de aldeia, por míopes caciques das vilas. Acción Democrática aspira a ser – e será – o cimento que una todos os venezuelanos que amam sua nação. O cimento que una – para fazê-la cada vez mais forte e viril – a alma imortal da Nação (Betancourt, 1962, p. 14).

Esse era o teor do centralismo democrático. Betancourt era um líder identificado com o modelo centralizador que, como afirmou Carmagnani (1993), foi imposto na América Latina como eixo do consenso social e político em volta da figura do presidente da República, sendo útil para a criação dos mercados nacionais.

Após a queda do ditador Marcos Pérez Jiménez, em 1958, o sistema político venezuelano adotou uma modalidade de consenso democrático estável durante os trinta anos seguintes, denominada “sistema populista de conciliação” (Rey, 1998, p. 284). Este modelo, cujo núcleo eram os partidos, previa um sistema centralizado de consulta e de participação que incluía a classe empresarial, as Forças Armadas, a igreja e o setor trabalhista. Certamente, o mercado nacional e a economia capitalista tiveram sua maior expansão nesse período, principalmente na primeira década e meia, quando o processo de substituição de importações foi posto em andamento.

## 2.4 Centralização e Estado de bem-estar

A presença do Estado venezuelano na construção da ordem social e da ordem econômica foi evidente a partir de 1936. A Constituição desse ano dispôs medidas para proteger os trabalhadores e amparar a produção da cidade e do campo. Estas medidas foram ampliadas ostensivamente na Constituição democrática de 1947, que estabeleceu a proteção da família, a responsabilidade compartilhada na educação dos filhos, a criação de um sistema de previdência social, o Estado-docente e o incentivo da agricultura, do comércio e da indústria como base da economia.

Esse projeto foi simultâneo à ampliação das funções do governo central por meio de seus ministérios. Em 1936, foram criados os ministérios da Agricultura, da Saúde Pública e da Assistência Social; depois, em 1946, foi institucionalizado o Ministério do Trabalho como órgão mediador entre o setor trabalhista e o patronal. Nos anos 1960, o Estado incentivou uma administração pública amplamente dependente dos ministérios, quando foram criadas centenas de institutos autônomos e empresas do Estado, que concentraram 62% do gasto público em 1974 (García, 1975, p. 10).

Dessa forma, durante o período centralizado, a participação dos estados na renda ficou reduzida a uma baixa porcentagem da receita nacional, por meio do orçamento atribuído do poder central para os diversos estados (*situado constitucional*): aproximadamente 14,5% de 1936 a 1988.<sup>4</sup>

O processo contínuo de centralização do poder do Estado nesse período diminuiu a autonomia das entidades territoriais, relegando-as simplesmente como instituições executoras de programas de obras secundárias. Só algumas tentativas de descentralização,<sup>5</sup> mediante a criação de regiões administrativas durante as décadas de 1960 e de 1970, bem como de corporações de desenvolvimento regional, seriam o paliativo do poder central para cumprir com as exigências territoriais.

Esse modelo centralizador foi estabelecido fortemente por causa do petróleo. A Venezuela passou de uma sociedade rural, pobre e atrasada para uma sociedade urbana com melhores condições de vida em apenas quatro décadas. Baptista (2004) demonstra como o produto interno bruto (PIB) ajustado à população é um indicador do bem-estar material dos venezuelanos durante este período. Nesse sentido, é necessário destacar que este indicador foi três vezes maior entre 1940 e 1960 e quatro vezes maior entre 1940 e 1973. A proporção do produto interno do setor de serviços aumentou até quase 60% em 1970, tornando maior o acesso das grandes camadas da população aos serviços. Ao mesmo tempo, a produção de bens aumentou em 11,2% e 7,8%, nos anos 1950 e 1960, respectivamente. Esta evolução aconteceu conjuntamente ao aumento da renda petrolífera, que, no final dos anos 1930, representava apenas 5% do PIB, passou para 15% nos anos 1940 e atingiu quase 30% no final da década de 1950. Isto foi, sem dúvida, uma acumulação obrigatória a partir do lucro obtido da receita internacional proveniente da terra. Graças a isto, foi possível a execução dos projetos de infraestrutura dos anos 1950 e 1960, que beneficiaram até os lugares mais remotos do país, bem como o

4. Cálculos a partir de Kornblith e Maingón (1985) e Mascareño (2000).

5. A partir de 1969 e até 1983, na Venezuela foi adotado um modelo de desenvolvimento regional por meio da criação de *corporações regionais de desenvolvimento*. Estas dependiam política, administrativa e financeiramente da Presidência da República, isto é, estavam desconcentradas do poder central e, portanto, não tinham nenhum tipo de autonomia. Esta descentralização era diferente do modelo de descentralização que começou em 1989 no país, quando os estados e seus governos, bem como os municípios e as prefeituras, adquiriram autonomia política, fiscal e administrativa, visto que suas autoridades são eleitas e suas competências são próprias.

desenvolvimento dos projetos das usinas hidrelétricas e de exploração de ferro e de alumínio na região da Guayana venezuelana. Os recursos do petróleo deram uma característica particular ao modelo centralista do Estado: este cresceu e se tornou poderoso por dispor de um recurso do subsolo, cuja posse não custava nada e com o qual se podia negociar com os países do estrangeiro (Baptista, 2004, p. 71).

### **3 CAUSAS ESTRUTURAIS DA DESCENTRALIZAÇÃO DO FEDERALISMO DA VENEZUELA**

A ideia da descentralização estava presente na Constituição de 1961. Os encarregados da Constituinte mostraram claramente o espírito federal que inspirava a história venezuelana, quando reconheceram que o sentimento federal era um elemento existente e profundamente enraizado na consciência venezuelana e que, apesar de não aparecer efetivamente, “a federação continua sendo, no espírito da maioria, um desiderato que deve ser o alvo da organização da República” (Venezuela, 1961). Duas disposições fundamentais se destacam no cumprimento deste desiderato. Além de manter a divisão estadual e a divisão vertical dos poderes, a Carta previu, no seu Artigo 22, a possibilidade de eleger os governadores dos estados. Em segundo lugar, o Artigo 137 possibilitou uma futura descentralização administrativa, pois o Congresso, com o voto de duas terças partes dos membros de cada Câmara, podia atribuir determinadas matérias da competência nacional aos estados e aos municípios.

Estas disposições constitucionais permitiram que se fizesse um pacto para descentralizar um Estado e um sistema político que apresentava sinais de enfraquecimento e de crise nos anos 1980. Foram estas esperanças que serviram de base constitucional para construir o consenso para a descentralização que começou com as reformas de 1988 e 1989.

#### **3.1 Causas estruturais que impulsionaram a reforma**

Embora a descentralização tenha sido formalizada em 1988 e 1989, um conjunto de antecedentes foi levado em conta nesse momento, permitindo que coincidissem e se conjugassem para atingir o consenso. Em primeiro lugar, surgiu a crise de legitimidade do sistema político. A inclusão e a mobilização social, decorrentes do modelo venezuelano de conciliação populista de elites, começaram a se enfraquecer no final dos anos 1970, especialmente porque este Estado benfeitor perdeu sua capacidade de satisfazer as exigências e as expectativas das pessoas. A partir desse momento, o cenário foi dominado pelos desajustes, pelas perturbações e pelas tensões, que acabaram afetando a legitimidade do sistema político (Salamanca,

1996, p. 247-248). Desta maneira, o Pacto de Punto Fijo<sup>6</sup> começou a mostrar sua tendência desmobilizadora e antiparticipativa e, por conseguinte, perdeu apoio, enfraquecendo os mecanismos de coesão. Alguns autores (Brewer, 1982) afirmavam que esta crise era decorrente da deficiente execução do pacto constitutivo de 1961, o que exigia modificações constitucionais. No entanto, a crise era mais profunda e indicava a fratura dos mecanismos de conciliação e a impossibilidade de satisfazer as exigências sociais (Gómez e López, 1989). Começou o descrédito dos partidos que subscreveram o pacto e aumentaram as críticas à democracia, que se intensificariam ainda mais nas décadas seguintes.

Um segundo fator foi econômico. Em fevereiro de 1983, a moeda venezuelana, o bolívar, foi desvalorizada depois de duas décadas de total estabilidade. Surgiu, então, a crise da renda, que começou em 1978 com a queda da economia nacional, ocasionando taxas de crescimento do PIB negativas entre 1979 e 1984. A renda petrolífera, nos anos seguintes, não podia sustentar as operações de um Estado dispendioso, corrupto e conciliador. Por conseguinte, a mobilização e a inclusão social não encontraram mais apoio financeiro na renda petrolífera. Diante desta realidade, o mal-estar social se evidenciou devido à diminuição da eficácia do Estado de bem-estar. Os padrões atingidos na década de 1970 em matéria de saúde, educação, renda e serviços públicos começaram a cair. O número de pessoas abaixo da linha de pobreza aumentou consideravelmente: de 33%, em 1975, para 53,5%, em 1988. A população em pobreza extrema apenas representava 13,1% em 1975, enquanto em 1990 tinha aumentado para 30,4%, tornando a pobreza um problema de grandes dimensões (Riutort, 1999). Como o bem-estar dos anos 1960 e 1970 era associado às bondades do Estado, sua decadência gerou inumeráveis críticas ao modelo centralista.

Um terceiro fator foi o avanço das reivindicações regionais. As regiões venezuelanas dos anos 1960 e 1970 tinham desenvolvido um limitado, mas sensível, espírito de reivindicação territorial. As elites regionais dos principais centros do país começaram a ter consciência dos problemas particulares do território e nasceu uma identidade coletiva progressiva, como analisou Caciagli (1991) em relação ao desenvolvimento regional da Itália e da França nessa época. Por esta razão, coincidindo com a manifestação da crise do Estado centralista, nos anos 1980, os grupos de pressão territoriais mostraram sua capacidade organizativa e de mobilização defendendo a doutrina do desenvolvimento regional. Este poder

---

6. Em 1958, depois da queda da ditadura de Marcos Pérez Jiménez, os partidos AD, Socialcristiano (Copei) e Unión Republicana Democrática (URD) assinaram um pacto no qual explicitaram os acordos aos quais tinham chegado para a consolidação da nova democracia (López, Gómez e Maingón, 1989). Este pacto apresentou três enunciados básicos: *i*) a defesa da constitucionalidade e o direito de governar de acordo com o resultado eleitoral; *ii*) o desenvolvimento de um governo de unidade nacional; e *iii*) a elaboração e o desenvolvimento de um programa mínimo comum respeitado pelos partidos. Este pacto foi assinado na casa chamada Punto Fijo onde morava Rafael Caldera, líder do partido Copei. Daí provém seu nome.



territorial emergente apareceu nas instituições econômicas e nos partidos políticos. No primeiro caso, as bases econômicas das províncias se tornaram um fator de pressão dentro do organismo da elite empresarial. Por sua vez, no caso dos partidos, apesar de sua rígida estrutura vertical, foram criando-se redes locais que reivindicavam interesses territoriais diferentes daqueles da burocracia central, surgindo lealdades regionais que se tornariam motivo de disputa entre líderes nacionais (Mascareño, 1987).

Finalmente, como quarto fator, a ideia do desenvolvimento territorial baseada na mudança institucional se impôs no âmbito acadêmico e político da década de 1980, e a descentralização surge como o caminho para o surgimento do futuro Estado que substituiria as pesadas estruturas centralizadas e defasadas em relação ao novo modelo econômico que estava aparecendo mundialmente. Efetivamente, a reestruturação da economia global, baseada numa produção mais flexível e descentralizada, que deixa de lado o modelo fordista, exigia uma relação com o Estado que facilitasse a democratização das sociedades, a maior eficiência e a desregulamentação do aparelho público (Barrios, 1984). Esta nova visão política e institucional será o elemento que vai conduzir às reformas do Estado latino-americano, considerando a descentralização um dos eixos deste processo e introduzindo uma nova perspectiva das relações intergovernamentais nos níveis do governo.

É compreensível que, embora a discussão sobre a descentralização venezuelana fosse simultânea à crise da renda e do sistema político, não é possível isolar seu aparecimento do contexto dos ajustes estruturais que procuravam transformar a relação entre o Estado e a sociedade na América Latina. A descentralização foi, realmente, um dos elementos essenciais deste ajuste. No entanto, esta reforma adquiriu vida própria, porque o consenso entre os atores envolvidos estava sustentado na ampla distribuição de benefícios para a população, tão ampla quanto a estabilização macroeconômica (Haldenwang, 1999).

### **3.2 Criação do consenso político para a descentralização**

Quase três décadas depois da criação da Constituição de 1961, o Parlamento decidiu fazer reformas visando à descentralização, ao reconhecimento da eleição direta, secreta e universal dos governadores, e à criação da figura do prefeito eleito, estabelecendo a transferência de competências e dos recursos aos estados. A elite dos partidos considerou que, diante da prolongada crise, descrita na subseção anterior, aquele era o momento de relançar a democracia, por intermédio de um esquema de mudança institucional que pudesse responder às novas exigências e que permitisse a reforma do Estado.

A descentralização fez parte das negociações entre os partidos políticos, os acadêmicos, a igreja, a sociedade civil, os empresários e os líderes regionais, todos eles representados na Comissão Presidencial para a Reforma do Estado (Copro), uma instituição criada em 1984 para abordar os elementos da incipiente crise.

A estratégia sugerida pela Copre representava uma confrontação com o centralismo, especialmente com o dos partidos, que tinham privilegiado seus interesses sem levar em conta as necessidades da coletividade, o que se traduz no reconhecimento da existência de uma relação direta entre a centralização dos poderes nacionais e a concentração do poder nos partidos, principalmente em suas chefias. Na Venezuela, o esquema extremamente centralizador do século XX criou relações de controle absoluto dos governos estaduais e municipais. A aprovação das reformas de 1989 tornou possível a criação de uma nova orientação das relações intergovernamentais entre os níveis do governo. É importante sublinhar que os processos de descentralização necessitam e implicam novos acordos institucionais para relacionar as entidades federadas, porquanto a nova tributação e as eleições diretas suscitam soberanias compartilhadas que devem estar submetidas a normas explícitas na constituição e nas leis (Affonso, 1998).

#### **4 BASES FORMAIS, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E O DESEMPENHO DO FEDERALISMO EM SEU ESTÁGIO DESCENTRALIZADOR (1989-1998)**

As bases que motivaram o processo de descentralização na Venezuela entre os anos 1989 e 1997 provêm das previsões estabelecidas na Constituição de 1961, permitindo o estabelecimento de um convênio institucional particular, traduzido na aprovação dos seguintes instrumentos jurídicos: Lei sobre a Eleição e Destituição dos Governadores dos Estados e sua reforma; a reforma da Lei Orgânica do Regime Municipal para a criação e a eleição do prefeito; a Lei Orgânica de Descentralização, Delimitação e Transferência de Competências do Poder Público; decreto-lei para a regulamentação dos mecanismos de participação dos estados e dos municípios no produto da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Fundo Intergovernamental para a Descentralização (Fides); e a Lei de Designações Especiais para os estados que têm minas e hidrocarbonetos.

Este convênio motivou uma complexa dinâmica no âmbito da política, das finanças e das competências dos estados e dos municípios, que esteve acompanhada de mecanismos para sua coordenação. A seguir, será apresentada uma breve síntese do convênio, com ênfase: *i*) em seus elementos formais; *ii*) no âmbito ligado à coordenação e à cooperação entre os três níveis do governo; e *iii*) nos elementos relacionados com alguns resultados do desempenho dos serviços públicos.

## 4.1 A concepção formal da descentralização

### 4.1.1 Âmbito político da descentralização

Como dito anteriormente, a eleição direta dos governadores era uma das aspirações do federalismo. A sua concretização no contexto da democracia plena foi atingida, pela primeira vez, com a promulgação da Lei sobre a Eleição e Destituição dos Governadores dos Estados, publicada na *Gaceta oficial*<sup>7</sup> n. 34.039, de 29 de agosto de 1988, e reformada em abril de 1989 para convocar as eleições nesse ano. Por sua vez, a reforma permitiu a ampliação da gestão dos governadores e a sua reeleição por um período adicional, um elemento que não tinha sido contemplado em nenhuma norma da primeira lei. Isto iniciou o processo de descentralização, segundo a estratégia criada pela Copre.

Por sua vez, a Lei Orgânica do Regime Municipal venezuelano, vigente desde 1978, foi reformada em 9 de agosto de 1988, e depois em 14 de junho de 1989. O documento dispôs a criação do cargo de prefeito, sua eleição direta e as formas de eleição de prefeitos e vereadores, bem como o processo para a destituição de prefeitos.

Desta forma, foi definido o âmbito político da descentralização, mediante normas que desencadearam mudanças importantes na concepção do sistema político, especialmente quando sua legitimidade estava sendo questionada.

### 4.1.2 Âmbito de competências

No Artigo 4º da Lei Orgânica de Descentralização, de dezembro de 1989 (Venezuela, 1989b), foi estabelecida a lista de elementos considerados *competências concorrentes*. Com o uso desta expressão, reconhecia-se explicitamente a centralização em vigor até aquele momento, visto se tratar de assuntos que, embora constitucionalmente pertencessem ao poder nacional, estadual e municipal, eram assumidos pelo Estado central (Brewer, 1994). Estas competências deviam ser transferidas progressivamente aos estados mediante os serviços de que dispunham. Os procedimentos previstos na lei para a transferência seriam os convênios de transferência (Artigo 6º), que seriam desenvolvidos entre a República, por intermédio do Ministério das Relações Interiores e do estado correspondente. É evidente que, de acordo com o texto da lei, nunca existiu a intenção de transferir competências. Nem sequer foi invocado o Artigo 137 da Constituição venezuelana, que supunha a transferência de organizações orgânicas para a prestação do serviço, ficando como responsabilidade do Estado as funções de regulamentação (Rachadell, 1990).

Por sua vez, a Lei Orgânica de Descentralização estabeleceu as competências exclusivas dos estados que, anteriormente, correspondiam ao poder nacional.

---

7. Nota do tradutor (N. T.): diário oficial.

O mecanismo de transferência de competências exclusivas era rápido e dependia da solicitação de cada estado. Por isso, os estados assumiram a responsabilidade da administração: do Papel Carimbado;<sup>8</sup> das pedras para a construção e para o ornamento, e outras como o mármore e o caulim; das salinas; das ruas; das rodovias; das autoestradas; das pontes; dos portos; e dos aeroportos,<sup>9</sup> bem como dos impostos correspondentes ao consumo, não pertencentes ao poder nacional.

#### 4.1.3 Âmbito financeiro

*Orçamento proveniente do governo central para cada um dos estados venezuelanos (situado constitucional)*

Com o intuito de oferecer uma redistribuição prevalecente na Constituição venezuelana de 1961, o Artigo 13 da Lei de Descentralização determinou que, para 1990, o orçamento proveniente do governo central para cada um dos estados venezuelanos fosse de 16% das receitas ordinárias do orçamento, e devia aumentar 1% a cada ano até alcançar 20%. Por sua vez, os orçamentos dos estados aumentariam quando as receitas ordinárias aumentassem no mesmo período fiscal. O Artigo 14 da lei determinava que os estados deveriam atribuir verbas aos municípios; estas verbas são denominadas na Venezuela *situado municipal*.<sup>10</sup> Para 1990, o orçamento municipal foi de 10% do total das receitas ordinárias e aumentou 1% a cada ano até alcançar 20%. Nesse contexto, os estados receberam 20% das receitas ordinárias da República em 1994 e, em 2000, 20% das receitas ordinárias dos estados tinham sido transferidos para os municípios. Assim sendo, o orçamento proveniente do governo central para cada um dos estados venezuelanos se tornou a principal fonte de financiamento do processo de descentralização.

*Participação dos estados e municípios no ICMS por meio do Fides*

Como o ICMS é um imposto sobre o consumo, seu caráter nacional ou estadual foi discutido no momento da sua criação em 1993, desde que, dentro das competências exclusivas dos estados, tinham sido previstos a organização, a arrecadação, o controle e a administração dos impostos específicos sobre o consumo não reservados pela lei ao poder nacional. A argumentação técnica utilizada nesse momento fez com que o ICMS fosse estabelecido como um imposto nacional com um regime centralizado de arrecadação. Depois de criar o ICMS, no mês de setembro de 1993, e de prever na sua normativa a participação dos estados e dos municípios, o presidente Ramón

8. Na Venezuela, o Papel Carimbado é um instrumento oficial que consiste num papel com o brasão da República, utilizado para fazer trâmites oficiais em registros e tabelionatos do país. O direito à sua utilização depende do pagamento de um imposto nacional que, devido à Lei de Descentralização, foi declarado de responsabilidade exclusiva dos estados.

9. As rodovias e as autoestradas que passam por diversos estados seriam administradas de forma mancomunada, para preservar o princípio das relações intergovernamentais que deveriam encaminhar o processo de descentralização.

10. O conceito de *situado municipal* constitui uma parte do orçamento proveniente do governo central para cada um dos estados venezuelanos que é distribuído obrigatoriamente, por mandato constitucional, aos municípios do país.

J. Velásquez sancionou o decreto-lei que regulava esta participação e criava o Fides (Venezuela, 1993e). Segundo o Fides, a participação máxima dos estados e dos municípios deve ser de 30% do arrecadado, excluindo o que lhes correspondesse por conta do orçamento proveniente do governo central para cada um dos estados venezuelanos. A participação foi de 4% em 1993; aumentou para 10%, em 1994; 15%, em 1995; 18%, em 1996; 22%, em 1997; 27%, em 1998; 28%, em 1999; e 30% depois de 2000.

Os recursos foram destinados ao financiamento dos serviços correspondentes às competências concorrentes e exclusivas, transferidas efetivamente aos estados e aos municípios. Os estados podem solicitar recursos para programas e projetos específicos, submetidos a uma avaliação técnica por parte do fundo. O pagamento dos recursos se realiza por meio de fideicomissos com a banca comercial, conforme o convênio estabelecido.

Pela primeira vez, foi introduzida uma forma de transferência de verbas do poder nacional para os governos estaduais diferente do orçamento proveniente do governo central para cada um dos estados venezuelanos, sob uma série de condições para a execução de projetos.

#### **4.2 Lei de Designações Especiais para os estados que têm minas e hidrocarbonetos (LAEE)**

O Artigo 136 da Constituição venezuelana de 1961 previa a possibilidade de uma lei que estabelecesse um sistema de designações especiais para os estados em cujos territórios houvesse minas, hidrocarbonetos, salinas, terrenos incultos e bancos de ostras de pérolas, que constituem um benefício que poderia ser incorporado a outros estados e cuja utilização se faz seguindo as normas de coordenação com o poder nacional. Seguindo-se a iniciativa das zonas petrolíferas,<sup>11</sup> e com o apoio dos legisladores das províncias, foi aprovada esta lei em 26 de novembro de 1996 (Venezuela, 1996).

Das receitas arrecadadas pelos tributos previstos na Lei de Hidrocarbonetos e na Lei de Minas, depois de deduzir-se a porcentagem correspondente ao orçamento proveniente do governo central para cada um dos estados venezuelanos, 20% foram destinados aos estados em 1998; 25% em 1999; e 30% após 2000. Desse total, 70% são distribuídos entre os estados em cujos territórios haja minas e hidrocarbonetos, e 30% entre o resto dos estados. Assim como acontece com o Fides, a LAEE introduz um novo fator de transferência fiscal que complementa o orçamento proveniente do governo central para cada um dos estados venezuelanos.

---

11. Principalmente os estados Zulia, Monagas, Anzoátegui e Bolívar.

#### 4.2.1 Transferências por serviços assumidos

Os estados recebem os recursos designados pelo poder nacional pela prestação de um determinado serviço, que anteriormente estava sob seu cargo e que agora, devido a um acordo prévio, é assumido por determinado estado. A lei prevê o ajuste anual deste montante de acordo com as receitas ordinárias. O montante por este conceito pressupõe uma nova fonte de receitas ligadas a cada serviço, sem afetar as transferências do orçamento proveniente do governo central para cada um dos estados venezuelanos.

#### 4.2.2 Receitas próprias dos estados e dos municípios

Em comparação com o orçamento proveniente do poder nacional, as receitas próprias dos estados resultaram exíguas, uma vez que, depois de o ICMS se tornar um valor nacional, os estados ficaram somente com a administração de Papel Carimbado, das pedras de construção e de ornamento não preciosas, dos minerais não metálicos, das salinas, das autoestradas, das pontes, dos aeroportos e dos portos comerciais, áreas que geravam poucas receitas para os estados.

No que diz respeito ao previsto na Constituição venezuelana de 1961, a Lei Orgânica dos Municípios estabeleceu suas receitas ordinárias respectivas, isto é: impostos e taxas, sanções e multas, juros, administração de bens e serviços, dividendos por ações e qualquer outra designação decorrente da lei. Neste contexto, foram estabelecidos na Constituição impostos por patentes de indústrias, comércio, veículos, imóveis urbanos e espetáculos públicos, e também sob o produto de suas atividades.

### 4.3 As estruturas para as relações intergovernamentais<sup>12</sup>

Foi prevista formalmente uma importante rede de mecanismos para o exercício da coordenação entre os níveis de governo para conduzir e viabilizar o processo de descentralização. Isto foi necessário porque a transferência de competências e de recursos para níveis de governo que não o central, agora politicamente autônomos, exigia abrir canais de comunicação entre instâncias do governo. Estas relações intergovernamentais, no contexto dos processos de descentralização, podem ser definidas da seguinte forma:

A complexa rede de interações e transações políticas, normativas, financeiras e burocrático-administrativas que se suscitam de forma vertical, ascendente e descendente, entre diferentes níveis do governo, a partir de certo tipo de organização territorial em uma nação. Assim, com um nível central de Estado onde se estabelecem

---

12. Para mais informações sobre o estudo das relações intergovernamentais na Venezuela neste período, ver Del Rosario e Mascareño (2002). Também pode ser consultado o relatório sobre a descentralização na Venezuela, que constitui as memórias apresentadas por Allan Brewer Carías ao Congresso da República sobre sua gestão como ministro durante o período de junho de 1993 a fevereiro de 1994.

os critérios gerais de convivência nacional, as relações com outros níveis do governo dependerão do estágio de desenvolvimento que tenham alcançado anteriormente as estruturas públicas nos governos estaduais, sejam províncias, municípios, distritos, autarquias ou qualquer outra denominação e modalidade vigente num país (Del Rosario e Mascareño, 2002, p. 22-23).

Embora as principais formas de relações intergovernamentais estejam orientadas verticalmente, também é possível que existam figuras horizontais entre organismos pertencentes ao mesmo nível do governo territorial ou entre níveis do governo territorial, independentemente do poder central. Em todo caso, é preciso presumir que não é fácil determinar os estágios de federalismo ou unitarismo em cada país em particular, o que exige o estabelecimento de um guia que permita interpretar cada esquema de federação considerando sua evolução histórica, na qual possa ser determinada a existência de pactos institucionais intergovernamentais e de autonomia territorial aplicados ao desenvolvimento das políticas públicas (Moreno, 1997).

Para o caso que está sendo analisado, sem avaliar em detalhe o funcionamento das relações entre os níveis do governo, apresenta-se, a seguir, um resumo das estruturas criadas para esta finalidade, durante o período de prova da descentralização (1989-1998).

#### 4.3.1 As instituições nacionais de coordenação

Nesse período, foi adotada uma figura existente na Constituição de 1961 para estabelecer planos e programas entre o poder central e o estadual. Esta figura foi a Convenção de Governadores, espaço cujo desempenho dependia do presidente da República. A convenção devia ter, pelo menos, uma reunião por ano para decidir o plano de investimento em cada um dos estados venezuelanos. Por sua vez, o Ministério das Relações Interiores (MRI) era o órgão central designado pelo Executivo nacional para representá-lo em tudo que se relacionava ao processo de descentralização. Até aqui, nada tinha mudado em relação às estruturas herdadas do sistema centralista.

Desde 1993, partindo das previsões da Lei Orgânica de Descentralização, aprovada em 1989, o governo do presidente Velázquez tomou uma série de medidas com o intuito de regulamentar as relações intergovernamentais. Em primeiro lugar, em 18 de novembro de 1993, foi emitido o Decreto nº 3.250 (Venezuela, 1993f) para regulamentar a Lei Orgânica de Descentralização e, especialmente, estabelecer as bases para o desenvolvimento dos Acordos Prévios à Transferência de Serviços entre os níveis do governo. Além disso, foi aprovada a criação de quatro instituições para a coordenação operacional da descentralização, descritas a seguir.

- 1) O Ministério do Estado para a Descentralização foi criado mediante o Decreto nº 3.032 (Venezuela, 1993a), visando à elaboração e à formalização dos programas de descentralização, e à decisão do avanço do processo.
- 2) A Comissão Nacional para a Descentralização foi instaurada mediante o Regulamento Parcial nº 2 da Lei de Descentralização (Venezuela, 1993b). Ela era constituída pelo ministro da Descentralização e pelo ministro das Relações Interiores, assim como pelo secretário executivo da Copre, com o objetivo de manter a coordenação operacional da descentralização.
- 3) Mediante o Regulamento Parcial nº 3 da Lei de Descentralização (Venezuela, 1993c), o Conselho Territorial de Governo foi criado para discutir e aprovar os fundamentos da reforma, das transferências de serviços e das competências, assim como conhecer os avanços do processo. O conselho era constituído pelo presidente da República, pelos governadores dos estados e pelos ministros.
- 4) Finalmente, com vistas a criar espaços de coordenação nacional entre níveis do governo, foi criado o Conselho Nacional de Prefeitos, por meio do Decreto nº 3.169, de 24 de setembro de 1993 (Venezuela, 1993d). Este conselho, cujo objetivo era servir de mediador entre o poder nacional e o municipal na descentralização, era composto pelo presidente da República; pelos ministros das Relações Interiores, da Descentralização, da Secretaria-Geral da Presidência e do Escritório Central de Coordenação e Planejamento da Presidência da República (Cordiplan); bem como por um “governador” de cada estado do país e um “alcalde” nos municípios, para que existisse realmente a descentralização.<sup>13</sup>

#### 4.3.2 Orçamento proveniente do governo central (*situado constitucional*) para cada um dos estados venezuelanos como principal regulador fiscal

Sem a existência de uma garantia de transferência fiscal para os estados e municípios, as negociações feitas nas instituições formais não faziam nenhum sentido. Na Venezuela, a figura constitucional do denominado *situado constitucional*, anteriormente definido, tornou-se o principal regulador fiscal do federalismo, quer na etapa centralizadora e de consolidação do Estado nacional, ao longo do século XX, quer na etapa descentralizadora que se está analisando agora. Como visto anteriormente, esta figura de caráter constitucional foi impulsionada pela descentralização. Por isso, foi propulsora dos interesses dos mandatários estaduais

13. Na Venezuela são chamados de “*gobernadores*” os funcionários eleitos nos estados e “*alcaldes*”, os eleitos pelos municípios.



e locais com a programação de investimentos do poder nacional, exatamente como tinha sido previsto no Capítulo V, Artigos de 16 a 21, da Lei Orgânica de Descentralização, para elaborar e executar o Plano Coordenado de Investimentos em cada estado da República.

#### 4.3.3 Estruturas horizontais

A Lei Orgânica de Descentralização estabeleceu, nos Artigos 25 e 26, a criação e o funcionamento do Comitê de Planejamento e Coordenação Estadual. Esta estrutura seria constituída pelo governador de cada estado, que o presidiria, pelos prefeitos de cada estado, pelos chefes dos escritórios nacionais no território correspondente e pelos órgãos nacionais regionais, como as corporações de desenvolvimento regional. O comitê devia encarregar-se de coordenar, avaliar, planejar e controlar os programas e as ações de descentralização do estado respectivo, assim como elaborar o plano estadual e o plano operacional anual. O comitê estadual seria a principal instituição de coordenação e negociação do desempenho da descentralização em cada estado.

Com o intuito de procurar uma coordenação maior entre os governadores e prefeitos de um estado em particular, alguns governadores promoveram várias leis e decretos estaduais para regulamentar a relação entre os níveis do governo, principalmente no que diz respeito aos programas de investimentos. Foi uma experiência limitada, uma vez que foi adotada somente nos estados Aragua, Carabobo e Falcón.

É importante salientar, finalmente, a possibilidade que tinham os municípios de criar mancomunidades para administrar conjuntamente determinados serviços públicos. Também se deve sublinhar que a mancomunidade é uma figura presente na Lei Orgânica de Regime Municipal aprovada em 1978, e referendada na reforma da lei em 1989 (Venezuela, 1989a), com o propósito de criar a figura do prefeito. Desde então, a mancomunidade foi mantida como opção de cooperação entre os governos locais, sendo escassamente utilizada de 1978 a 1998.

#### 4.3.4 O Fides como inovação institucional para as relações intergovernamentais

O Fides foi criado, como já afirmado, para representar opção financeira adicional ao tradicional *situado constitucional*. Do ponto de vista das relações intergovernamentais, o Fides foi constituído de maneira inovadora, já que não funcionava somente como uma transferência de fundos condicionada à elaboração e à apresentação de projetos relacionados com as competências efetivamente assumidas, que seriam avaliadas por uma equipe técnica externa que fazia parte do fundo. Além disso, e talvez aqui se encontre a essência das relações intergovernamentais, o diretório do Fides foi constituído por um número igual de três representantes do poder central, dois do poder estadual e um do poder municipal. O objetivo era encontrar equilíbrio

entre os poderes e garantir, tanto quanto fosse possível, a idoneidade nas decisões em função das prioridades da descentralização.

#### 4.3.5 A Lei de Designações Especiais como meio de intermediação de recursos

Finalmente, será mencionado o papel de coordenação que teve a Lei de Designações Especiais, previamente apresentada. Sendo a lei outro instrumento para a regulamentação das transferências de recursos fiscais para estados e municípios, também funcionaria como controladora das relações intergovernamentais entre o nível central, por intermédio do MRI, e os governos estaduais e as prefeituras, por meio de seus escritórios de projetos. Os projetos que esperavam os recursos estabelecidos na lei eram gerenciados ali e suas condições eram analisadas.

Em geral, o modelo da descentralização venezuelana a partir de 1989 envolveu a criação de múltiplas formas e espaços de coordenação entre os diversos níveis do governo. Esperava-se a abundância de disposições neste sentido, porquanto a transferência de competências, serviços e recursos fiscais tinha uma grande complexidade. Neste sentido, pode-se concluir que a descentralização política, fiscal e administrativa do Estado pressupõe a pluralidade de centros políticos como uma característica que define o Estado formado de modo centralizado, exigindo um trabalho analítico e prático para construir um equilíbrio entre a unidade e a pluralidade (Linares Benzo, 1995).

### 4.4 Algumas consequências do processo de descentralização

#### 4.4.1 Alterações no sistema político

Indubitavelmente, a descentralização alterou a dinâmica do sistema político. Tanto a eleição dos governadores e dos prefeitos quanto a transferência de competências e de recursos ocasionaram mudanças na concentração do poder, o qual ficou distribuído territorialmente nos estados e nos municípios, situação muito diferente à do esquema no qual todas as negociações eram realizadas no governo central e nas cúpulas dos partidos nacionais (Arenas e Mascareño, 1996). É preciso lembrar que, quando os governadores eram designados, todos pertenciam ao partido do governo; as assembleias legislativas eram, em sua maioria, do partido do governo; e os vereadores municipais eram membros dos dois partidos principais. No novo panorama político, os governadores estaduais eleitos são membros de várias organizações políticas, quebrando fortemente o bipartidarismo do território nas eleições de 1998 (tabela 1). Este fenômeno foi menor nos municípios, nos quais os partidos tradicionais, AD e Socialcristiano (Copei), conseguiram manter 87% das prefeituras nas eleições de 1998.

TABELA 1  
Distribuição de governadores estaduais eleitos pelas forças políticas (1989-1998)

Forças políticas	1989	1992	1995	1998
AD	11	7	11	7
Copei	6	9	4	4
MAS	1	4	4	3
LCR	1	1	1	1
Movimiento Quinta República (MVR) <sup>1</sup>	-	-	-	3
Proyecto Carabobo-Venezuela (Proca) <sup>2</sup>	1	1	1	1
Convergencia <sup>3</sup>	-	-	1	1
Patria para Todos (PPT) <sup>4</sup>	-	-	-	3
Governadores eleitos <sup>5</sup>	20	22	22	23

Fonte: Molina e Pérez (1996) e Maingón e Sonntag (2000).

Notas: <sup>1</sup> O MVR não existia no momento das eleições de 1989, 1992 e 1995. O número de governadores eleitos pelo partido em 1998 considera as novas eleições nos estados Apure e Nueva Esparta, onde ganharam os candidatos do MVR.

<sup>2</sup> O Proca foi criado após as eleições de 1989. O governador eleito foi Henrique Salas Romer, que concorreu como candidato independente. Depois de eleito, fundou o partido Carabobo-Proca.

<sup>3</sup> O partido Convergencia não existia no momento das eleições de 1989 e 1992.

<sup>4</sup> O PPT não existia quando das eleições de 1989, 1992 e 1995.

<sup>5</sup> No início do processo de descentralização, o país era constituído por vinte estados. Nos anos seguintes, foram criados mais três estados: Amazonas, Delta Amacuro e Vargas, antigos territórios federais.

As novas personalidades políticas – governadores e prefeitos eleitos – foram aceites pela sociedade. Neste sentido, é interessante mencionar as relações entre as novas lideranças descentralizadas e o sistema político nacional, isto é, a posição dos partidos políticos e da opinião pública.

Nos anos 1990, a primeira reação dos partidos políticos foi reconhecer as lideranças regionais. Isto pode se comprovar pela presença de governadores e de prefeitos ativos dos partidos Copei, AD, Movimiento al Socialismo (MAS) e Causa Radical (Causa R). As cúpulas não tiveram outra opção senão aceitar o surgimento da liderança da província. A mais clara manifestação desta liderança foi a proliferação de ex-governantes regionais e locais candidatando-se à Presidência da República: Claudio Fermín, Oswaldo Álvarez Paz, Henrique Salas Römer, Andrés Velázquez, Irene Sáez (Arenas e Mascareño, 1996). Muitos estudos concluem que a descentralização, além de contribuir para a criação de cargos públicos, renovou e redimensionou as dinâmicas nos partidos. O poder nestes grupos foi mudando internamente de maneira progressiva à medida que as regiões se tornaram mais importantes (Guerón e Manchisi, 1996).

Na contramão disso, os partidos políticos, incluindo o novo partido do governo, tiveram de pagar um alto preço pela tensão exposta no dilema centralização-autonomia político-territorial. Esta tensão os obrigou a procurar novas maneiras para abordar os conflitos internos.

#### 4.4.2 Mudanças na estrutura financeira do território

##### *Estrutura interna da receita dos estados*

A estrutura interna das receitas dos estados venezuelanos, no período 1990-1998, não teve mudanças significativas em relação a seu comportamento histórico no âmbito do modelo centralista, porque se manteve a dependência quanto às transferências do governo nacional. Embora a participação dos estados em relação às rendas aumentasse – de 13%, em 1989, para 20%, em 1998 –, as receitas próprias estimadas para 1998 representaram 1,61%, constituindo menos de 0,97% em 1989, antes do processo de descentralização. As receitas próprias – após terem tido um pequeno incremento, graças ao início das atividades nos serviços portuários, nas rodovias e nas autoestradas durante o período 1991-1994 – diminuíram novamente com a entrada em vigor, em 1994, das transferências para as competências assumidas, o Fides e a LAEE. Os recursos obtidos pela transferência de responsabilidades representaram 14,02% das receitas totais em 1998, enquanto as receitas do Fides constituíram aproximadamente 10%, porcentagem semelhante à da LAEE.

##### *Estrutura financeira dos municípios*

A evolução das receitas municipais a partir da descentralização pode-se resumir da seguinte maneira: a porcentagem de receitas próprias, em relação à renda total, diminuiu no período 1989-1998. De 65%<sup>14</sup> em 1986, apesar de terem-se mantido em 1994, as receitas próprias diminuíram para 52% em 1997 e em 1998. Esta redução aconteceu, em primeiro lugar, por causa do incremento das transferências do orçamento proveniente do Estado em 1997, quando o governo central deu contribuições extraordinárias. Em segundo lugar, em 1998 aumentou esta proporção de designações especiais, chegando a 14,71%. Estas novas receitas são decorrentes das transferências do Fides e da LAEE a partir desse ano. Por isso, o aumento das transferências municipais para determinados elementos ocasionou que o governo elevasse a porcentagem total da receita pública do país de 4,9%, em 1990, para 8,38%, em 1998 (Mascareño, 2000).

14. Mesmo que a partir deste dado se pudesse pensar que o município venezuelano tem uma grande capacidade de arrecadação, a taxa de 65% é uma estimativa nacional que incide na arrecadação dos principais centros urbanos. Em 1986, apenas 2,3% dos municípios venezuelanos eram capazes de gerar mais de 90% de suas receitas com fontes de arrecadação próprias, enquanto 48,6% dos municípios compunham mais de 80% de seu orçamento com transferências. Além disso, 28,5% dos municípios dependiam das transferências nacionais para compor entre 50% e 80% de seus orçamentos. Para mais informações, ver Mascareño (2000, p. 70).

*Aumento da proporção da renda pública do território*<sup>15</sup>

Por causa do aumento das transferências, a receita total das entidades estaduais venezuelanas (estados e municípios) teve um salto significativo entre 1989, ano da primeira eleição, e 1998. Na tabela 2, será apresentado o comportamento anual da participação destas receitas na receita nacional, isto é, a proporção das receitas e das transferências obtidas efetivamente e das receitas próprias municipais e estaduais em relação ao total do orçamento público efetivamente executado.

**TABELA 2**  
**Rendas fiscais dos estados e dos municípios em valor real e índice de renda do território (1989-1999)**  
 (Ano-base = 1989, em Bs.F. milhões)

Ano	Renda da nação (A)	Renda do território (B)	Índice B/A
1989	286,4	49,0	17,18
1990	410,8	76,9	18,72
1991	374,6	78,3	20,90
1992	406,5	70,5	17,35
1993	319,9	63,6	19,88
1994	329,9	69,9	21,18
1995	317,4	67,9	21,39
1996	353,1	78,5	22,23
1997	426,9	118,3	27,71
1998	371,0	105,3	28,39
1999	336,4	91,1	27,08

Fonte: Mascareño (2000).

Partindo-se dessa proporção total, pode-se ver que, entre 1989 e 1998, houve um salto qualitativo que aumentou a proporção de 17,18% para uma porcentagem máxima histórica de 28,39%. Porém, é necessário salientar que o aumento foi lento entre 1989 e 1996. Foi apenas nos anos de 1996, 1997, 1998 e 1999<sup>16</sup> que o incremento da receita fiscal dos estados e dos municípios se tornou mais acelerado. Esta situação tem uma clara explicação. Entre 1989 e 1996 se negociaram, progressivamente, os mecanismos de transferência dos recursos e, ao

15. O termo receita do território é definido como as receitas realmente executadas durante um ano diretamente pelos estados e pelos municípios por causa das transferências e das rendas próprias previstas para a descentralização fiscal. A proporção em relação à receita nacional, isto é, o orçamento realmente executado por todas as instituições do setor público do país, define uma relação que calcula a proporção da administração fiscal autônoma dos estados e dos municípios. As estimativas são realizadas partindo-se dos dados dos orçamentos nacionais executados que se encontram no Balanço Anual do Estado, mas não nas leis de orçamento inicialmente aprovadas. Estas são modificadas significativamente durante o ano fiscal, devido, principalmente, às variações do preço do petróleo.

16. Foi incluído o ano de 1999 porque, nesse momento, ainda não tinha entrado em vigor a nova Constituição que contribuiu para estabelecer o orçamento central. Portanto, o orçamento desse ano foi estabelecido em dezembro de 1998 seguindo-se o previsto na Lei Orgânica de Descentralização, segundo a qual o orçamento já era de 20%. Além disso, estavam em vigor a LAEE e o Fides. Portanto, o Índice do Território foi de 27,8%.

mesmo tempo, foi-se incrementando lentamente a porcentagem do orçamento proveniente do Estado, até alcançar 20% em 1994. Desta maneira, os primeiros pagamentos do Fides foram registrados em 1996, enquanto os da Lei de Designações Especiais foram registrados em 1997. Igualmente, em relação à transferência de recursos relativos a todas as competências concorrentes efetivamente assumidas, estas unicamente se concretizaram em 1996, quando, por exemplo, tinham sido negociados e concretizados os serviços de saúde em vários estados do país.

As proporções deste período evidenciam que o incremento dos recursos para a administração autônoma dos estados e dos municípios, no âmbito do processo de descentralização, não depende somente da existência das previsões normativas obrigatórias, mas também dos esforços enormes de negociação para determinar a disponibilidade dos recursos fiscais.

Em todo caso, é indispensável sublinhar o impacto da descentralização dos anos 1990 numa mudança que, ao final desse período, foi substantiva, se comparada com o comportamento histórico no âmbito do Estado centralizado no século XX. Sem dúvida, o aumento da participação das rendas do território na renda da nação contribuiu para que houvesse uma melhor administração dos serviços públicos nos níveis estaduais e locais, e teve um impacto sobre estes, como será visto a seguir.

#### *Serviços públicos*

Um dos pressupostos centrais da descentralização do Estado é que ela melhora a prestação dos serviços públicos, já que transferir os recursos e o poder de decisão aos níveis territoriais do governo é um incentivo para ampliar sua gestão e qualidade. Além disso, presume-se que a população está mais perto do responsável do prestador de cada serviço, gerando maior interação e pressão para que os objetivos possam ser atingidos.

Para tornar isso possível, é preciso que os mecanismos de regulamentação das relações intergovernamentais tenham vigência para cada serviço em particular, a fim de que tanto a concorrência dos diversos governos como o controle exclusivo por parte de um governo estadual tenham regras transparentes e efetivas. Para o período que está sendo analisado, a concretização destes ajustes e seu vínculo com o desempenho do serviço é apresentado, de maneira sucinta, a seguir.

#### *Serviços de saúde*

No âmbito da crise da gestão da saúde, a descentralização do setor se tornou um dos eixos da reforma. Após a transferência dos serviços públicos para vários estados em 1996, observaram-se avanços nos modelos de gestão das entidades federais, embora fosse notória a defasagem entre as inovações e a capacidade de resposta do governo central, por meio do Ministério da Saúde Pública, para orientar o processo

de descentralização e para modificar as práticas tradicionais que ainda prevaleciam nos estados descentralizados (Venezuela, 1997). Em virtude de a transferência dos serviços de saúde ser um processo complexo, a descentralização do setor apenas entrou numa primeira fase, de transferência de recursos e de responsabilidades do nível central para os estados. Obviamente, esta transferência não garantiu por si só o sucesso da experiência. Era preciso que funcionassem, com novos esquemas, os mecanismos para financiar, organizar e prestar os serviços efetiva, equitativa e eficientemente (González, 1997). No entanto, é importante mencionar como os níveis de mortalidade infantil, neonatal e pós-neonatal conseguiram ser diminuídos em oito entidades federais onde foi iniciado o processo de descentralização (*op. cit.*).

Díaz Polanco (2002) comprova como a assunção dos serviços de saúde por alguns estados, a partir da assinatura de convênios com o Ministério da Saúde Pública,<sup>17</sup> determinou que as capacidades de gestão nestes governos fossem melhores e que os indicadores de desempenho, tais como a mortalidade infantil,<sup>18</sup> também melhorassem. Além disso, o esforço de negociação desta competência foi evidente porque dezessete dos estados, no início de 1999, assinaram o convênio de transferência com o Ministério da Saúde Pública, quando, simultaneamente, outros dois contavam com a aprovação do Senado da República para proceder à sua assinatura (Mascareño, 2000).

De qualquer forma, apesar dos esforços, a transferência dos serviços foi incompleta, apresentando deficiências na sua condução e dificuldades para a consolidação de uma visão unificada sobre o que deveria ser um sistema de saúde nacional do qual participassem, com papéis e funções bem estabelecidas, os três níveis do governo.

#### *Serviços de educação*

Os serviços educacionais representam o outro grande setor das competências concorrentes previsto na Lei de Descentralização de 1989. Diferentemente dos serviços de saúde, os de educação não foram transferidos efetivamente para nenhum estado da República, embora se adiantasse a elaboração de vários convênios, os quais chegaram a ser assinados em três estados (Díaz Polanco, 2002).<sup>19</sup>

Apesar da situação anterior, os estados venezuelanos, apoiados na legitimidade que lhes tinha dado contar com autoridades eleitas e, por conseguinte, confrontados

---

17. Como já se mencionou, os convênios de transferência, previstos no Artigo 6º da Lei Orgânica de Descentralização, eram o principal mecanismo para a regulamentação das relações intergovernamentais entre os estados e a República. Como o mecanismo não se concretizou para os serviços educacionais, estes não tiveram uma base sólida para encaminhar as relações intergovernamentais, especialmente entre os poderes nacional e estadual.

18. Nos estados Aragua, Lara e Nueva Esparta, foi assinado convênio de serviço educacional. No entanto, em nenhum deles foi concretizada a estrutura institucional para adiantar, unificadamente, a gestão educacional. Nesses estados, continuaram existindo autoridades nacionais e estaduais administrando elementos dos serviços educacionais.

19. Esse estudo fez análise de campo em oito estados do país.

com as exigências da população que os tinha elegido, procederam à introdução de melhoras no serviço educacional por iniciativa própria (Mascareño, 2000).

Segundo as estatísticas do Ministério da Educação da Venezuela (Venezuela, 1999a), durante os períodos escolares de 1988-1989 e 1997-1998, a proporção da matrícula pré-escolar oferecida pelas unidades de educação dos estados foi maior e houve uma diminuição percentual da matrícula da administração nacional. Assim, a participação estadual aumentou de 11% a 22%, enquanto a nacional diminuiu de 66% a 52% nesse período. Além disso, diminuiu a proporção da matrícula de educação básica nacional (1ª a 9ª séries) de 58% a 52% e aumentou a oferta das escolas dos estados neste nível de 25% a 27% – especialmente, a oferta entre a 1ª e a 6ª séries subiu de 31% para 34%.

Apesar do aumento da oferta em educação nos estados, é preciso sublinhar que os índices de continuação e de repetência na educação básica se mantiveram nos mesmos valores durante o período de descentralização em todo o país. Esta situação continuou apesar de vários estados, desde o começo da descentralização, mostrarem preocupação por melhorar a gestão educacional para obter um produto de maior qualidade em relação ao sistema tradicional. É conveniente mencionar, nesse sentido, algumas experiências que tinham este objetivo.

No estado Bolívar, foi promovida a experiência pioneira da Escola Ativa, que propunha um modelo educacional centrado no aluno e não no docente, com salas com espaço de aprendizado e com docentes mais bem capacitados (Marrero, 1993). A administração educacional do estado Mérida desenvolveu um modelo que procurava impulsionar uma nova relação aluno-docente, com uma orientação educacional centrada no aprendizado e na escola como centro de difusão (Cárdenas, 1993). Por sua vez, no estado Carabobo, o governo propôs, como eixo central de sua política educacional, o desenvolvimento da excelência, tornando a escola um lugar no qual se juntam a qualidade cognitivo-valorativa, o atendimento integral ao estudante e a integração dos níveis do governo (Mascareño, 2000).

Esses e outros esforços foram feitos sem que o Ministério da Educação gerasse uma política unificada para os serviços descentralizados, motivo pelo qual foi impossível ter coerência e direção. Nesse cenário de fraquezas, as possibilidades de sustentabilidade das experiências isoladas eram mínimas. Por isso, o processo de descentralização da educação na Venezuela se tornou confuso e lento, com grande resistência na maioria dos estados do país (Casanova, 1998).

#### *O esporte descentralizado*

O serviço esportivo foi, dentro das competências concorrentes, o mais conhecido e aceito nos estados do país. A razão desta aceitação foi a consolidação dos jogos nacionais juvenis, cuja organização, animação e realização foram assumidas



completamente pelos governos estaduais. A população recebeu uma competência saudável e necessária, que promove o desenvolvimento dos atletas.

Esses resultados foram possíveis mediante dois esforços que permitiram uma política conjunta: por um lado, desde que começou a descentralização, os estados promoveram o esporte, sem terem assumido a competência; por outro, durante o período 1994-1998, o nível central do governo, por meio do Instituto Nacional do Esporte, conduziu corretamente as negociações de transferência, conseguindo que todos os estados assumissem a atribuição. Como resultado, o instituto estabeleceu um quadro jurídico apropriado tanto em nível regional como municipal, permitindo definir a distribuição de competências entre os níveis do governo que, por sua vez, obtiveram maior autonomia para controlar os recursos e os programas (IND, 1998).

#### *Moradia e desenvolvimento habitacional*

A questão da moradia foi uma das competências concorrentes não assumidas formalmente por meio de convênios de transferência, mas sempre constituiu um tema prioritário em todos os estados. Aliás, em todos eles foram criadas unidades administrativas para resolver a problemática de habitação existente.

O desenvolvimento desta questão provém de uma circunstância bem particular do setor.<sup>20</sup> O Poder Executivo venezuelano, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Urbano, bem como do Conselho Nacional para a Moradia – Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi) –, executou e regulamentou a Lei de Política Habitacional, que, desde 1989, estabeleceu a transferência de verbas para os estados e para os municípios com duas condições: primeiro, que fosse criada uma instituição executora da política habitacional em cada estado; e segundo, que fossem atribuídos a este tema 5% da renda estadual. Cumpridas estas duas condições, o ministério se comprometia a transferir aproximadamente o mesmo montante, sendo esta uma ajuda financeira importante para que o estado procurasse obtê-la.

Assim, foi estabelecido um mecanismo de relações intergovernamentais diferente do previsto na Lei de Descentralização que, no entanto, se tornou um incentivo para que os programas habitacionais fizessem parte dos três níveis do governo. Graças a este esquema, estados venezuelanos como Carabobo, Zulia, Lara e Sucre conseguiram oferecer moradias, o que não tinha sido possível com o esquema centralizado.

Apesar do incentivo que supunha este esquema, o modelo teve fortes limitações financeiras, evidenciando a necessidade de uma regulamentação da previdência social que fortalecesse as fontes financeiras e a atuação de todos os atores e do

---

20. Para mais detalhes no que diz respeito a esta ideia, ver Mascareño (2000).

Estado venezuelano. Em 1998, foi aprovada a nova Lei da Previdência Social, que não foi executada nos anos seguintes.

#### *Água potável e saneamento*

A questão da água potável e do saneamento foi uma das competências dos municípios que, nos anos 1940, passaram às mãos do poder central, quando foi criado o Instituto Nacional de Obras Sanitárias (Inos). A principal razão para esta decisão foi a imperiosa necessidade de superar a crise sanitária que se estendia num país essencialmente rural e seriamente ameaçado de ser destruído pelas epidemias. O Inos foi eliminado nos anos 1990, depois de cinquenta anos em funcionamento, período no qual construiu os grandes sistemas de produção, transporte, tratamento e distribuição de água potável. Em menor proporção, o instituto desenvolveu os sistemas de coleta e gestão de águas servidas. A atribuição desta competência aos estados lhes causou grandes debilidades (Hidroven, 1998).

A Lei Orgânica de Descentralização de 1989, no seu Artigo 5º, estabeleceu a possibilidade de este serviço<sup>21</sup> ser administrado por empresas venezuelanas mistas, quer regionais, estaduais ou municipais.

As novas instituições encarregadas dos serviços de água potável e saneamento enfrentaram uma realidade complexa e crítica, pois nas cidades o serviço de água potável havia passado de uma cobertura de 81% dos domicílios em 1986 para 75% em 1990. O serviço de esgotos, no mesmo período, passara de 65% de cobertura domiciliar para 55%.

Apesar dos avanços em alguns estados venezuelanos, tais como Monagas, Lara, Mérida, Yaracuy e Portuguesa (Mascareño, 2000), este modelo de relações teve fortes problemas financeiros para conseguir atingir os investimentos necessários à melhoria do serviço. Portanto, foi impossível encontrar consenso para que ocorresse uma descentralização mais efetiva.

#### *Transporte e comunicações: portos, aeroportos, estradas*

Como se mencionou anteriormente, as estradas, os aeroportos e os portos faziam parte das competências que o governo central cedeu aos estados, conforme o estabelecido no Artigo 11 da Lei de Descentralização. Todos os estados do país assumiram estes serviços, melhorando não somente as vias interurbanas, mas também os serviços portuários e aeroportuários.

Um exemplo desta situação é o porto da cidade Puerto Cabello, o principal do país, que passou a ser responsabilidade do estado Carabobo graças à descentralização. Após sua transferência, o porto foi desburocratizado da seguinte forma: passou-se

---

21. O mesmo aconteceu com os serviços de luz, telefone, transporte e gás doméstico.

de 5 mil operários a 150 empregados profissionais e a gestão da carga foi dada a empresas externas. Graças a isto, o porto recebeu Bs. 5 bilhões em 1996, depois de ter tido prejuízos superiores a Bs. 800 milhões em 1989 (IPAC, 1998).

Em geral, as vias interurbanas melhoraram suas condições quando cada estado assumiu essa competência. Mais de 15 mil quilômetros de vias passaram a ser administradas diretamente pelos governos estaduais. A principal autoestrada do país, a chamada Regional Del Centro, teve algumas mudanças no que diz respeito a serviços de segurança, atendimento viário, iluminação e manutenção permanente, que antes eram precários (Mascareño, 2000).

Os avanços nesses serviços tiveram problemas financeiros, porque nunca houve um esquema de coparticipação fiscal estabelecido para que se pudessem garantir estes serviços permanentemente. O poder nacional não criou a capacidade de regulamentação necessária, tornando impossível a existência de um programa nacional que desse coerência para tais serviços.

#### *Programas sociais*

Até 1989, no tema do desenvolvimento social, os governos estaduais e as prefeituras venezuelanas apenas tinham acumulado uma capacidade de gestão voltada à satisfação das necessidades individuais da população. Por isso, podiam oferecer apenas ajudas específicas para medicamentos, passagens, materiais de construção, bolsas e pensões (Mascareño, 1996).

Com o processo de descentralização, as exigências eram diferentes quanto à quantidade e à qualidade, não só levando os governos estaduais a criarem programas mais complexos e sistemáticos, mas também reduzindo a ajuda específica das épocas anteriores e permitindo que mais população tivesse acesso a estas ajudas. Esta situação foi aparecendo juntamente com o desenvolvimento dos programas compensatórios do governo central a partir de 1989, devido à política de ajustes macroeconômicos que, como já se sabe, gerou grandes desequilíbrios financeiros na população. Portanto, nos anos 1990, iniciou-se a programação dos estados e dos municípios, bem como programas sociais de ajuste. Em alguns casos, havia integração de propósitos, mas, quase sempre, cada nível do governo impunha seus ritmos e seus critérios. Foram feitos alguns esforços para reduzir a impraticabilidade e a ineficácia da aplicação dos programas nacionais em todo o território. Por um lado, foi criado o gabinete social como órgão especializado nesta matéria, com uma secretaria técnica desde 1995, a cargo da Direção-Geral de Desenvolvimento Social do Ministério da Família. Nesta direção, presidida pelo Ministério da Família, foi incorporada a Associação de Governadores e de Prefeitos, com o intuito de criar um sistema nacional de indicadores sociais promovido pela Comissão Nacional de Acompanhamento dos Programas Sociais. Desta forma, as novas opções de desenvolvimento social nos estados e nos municípios com a descentralização foram

múltiplas e variadas e, embora com muitas limitações, tinham como objetivo satisfazer a população que elegeu estas autoridades.

É conveniente salientar, no entanto, que estes serviços sociais tinham tendência a reproduzir estruturas paralelas nos diversos níveis do governo (Mac Quhae, 1998). Por isso, tiveram muitos problemas, sobretudo referentes às possibilidades de acompanhamento e de avaliação dos seus impactos, assim como de suas dificuldades de coordenação entre os governos estaduais e as prefeituras e destas com o poder nacional (Ron, 1998).

#### **4.5 Limitações das relações intergovernamentais durante o período de descentralização do federalismo**

Como já mencionado, a descentralização do federalismo venezuelano teve três características fundamentais: *i)* a eleição direta de governadores e prefeitos; *ii)* o aumento dos recursos administrados autonomamente pelos estados e municípios; e *iii)* a transferência de competências e serviços, especialmente para os estados.

Sem dúvida, essa mudança na lógica do funcionamento do Estado venezuelano implicou modificações em suas estruturas, que anteriormente estavam acostumadas a relações intergovernamentais nas quais havia absoluta sujeição dos estados e dos municípios ao poder central.

No século XX na Venezuela, foi estabelecido um federalismo centralizado, no qual os estados eram considerados elementos fundamentais da federação que se tornaram, aos poucos, estruturas sem conteúdo político, administrativo ou fiscal. Este modelo, como se mencionou no início deste capítulo, foi evidentemente funcional para a consolidação do Estado-nação, de modo muito semelhante ao que aconteceu em toda a América Latina.

Justamente por se tratar de uma realidade histórica, modificar essas bases tão sólidas da centralização do federalismo pressupunha também mudanças nas funções do Estado que, iniludivelmente, criariam resistências e tensões.

Um dos primeiros desafios era a criação de uma estrutura de relações intergovernamentais que eliminasse, progressivamente, a lógica precedente de absoluta sujeição ao poder central. Este foi um dos desafios mais complexos dos federalismos descentralizados: introduzir inovações institucionais que tornassem o Estado mais descentralizado. No caso venezuelano, houve severas restrições. A concretização dos convênios de transferência do poder central para os estados foi difícil, e não foi possível pôr em andamento muitas das iniciativas de transferência de serviços aos governos estaduais, como os serviços educacionais. No caso dos serviços de saúde, foram subscritos dezessete convênios, mas a transferência com autonomia e capacidade de execução somente se concretizou em oito estados do país.

Uma segunda questão não resolvida foi o sistema fiscal intergovernamental. Embora os estados e os municípios vissem que sua renda tinha aumentado e que a proporção da renda regional tinha crescido substancialmente em relação ao total nacional, as transferências que suportaram este aumento eram vulneráveis. Portanto, restou a tarefa de criar uma verdadeira fazenda pública estadual para estabilizar as rendas fiscais.

Também é necessário destacar a complexidade que pressupõe a transformação da burocracia estatal como um todo para se adaptar aos novos tempos. Embora houvesse muitos projetos de fortalecimento institucional nos estados e nos municípios, estes não tiveram o impacto necessário para modificar um conjunto de rotinas e práticas ligadas à visão do poder centralizado. Nem foi possível mudar substancialmente o desempenho dos funcionários do poder nacional, para os quais a descentralização era mais uma obrigação que um compromisso com o projeto nacional.

A convicção que permaneceu depois de dez anos em busca de mudanças institucionais, por meio da descentralização do federalismo, foi que havia muitos obstáculos culturais impregnados de uma visão centralizada do poder, que funcionavam como limites para a mudança proposta. Quase um século de forte centralização do federalismo deixa uma marca difícil de alterar em apenas uma década. Acima de tudo, as relações entre os níveis do governo, acostumadas aos mecanismos que sempre os ligam ao poder central, são difíceis de mudar, e também é trabalhoso garantir sua transição para formas mais horizontais.

O período de descentralização começou num momento no qual era fácil desacreditar o sistema político venezuelano. A credibilidade dos partidos políticos, apoio essencial da democracia de quarenta anos, estava deteriorada. A crise social e fiscal dos anos 1990 aumentou a certeza de que o país não estava funcionando como antes e de que era necessária uma mudança drástica na condução da sociedade. Neste ambiente, o federalismo descentralizado da década de 1990 avançou como se uma ave levasse chumbo em suas asas. A lição é clara: é necessário o máximo de estabilidade social e política para renovar os federalismos, levá-los a um estado de cooperação descentralizada do governo e inserir a mudança em um projeto nacional durante um período prolongado, que pode levar várias décadas. Isto não existiu na Venezuela na década de 1990.

## **5 CONSTITUINTE DE 1999 E BASES PARA AS NOVAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS DO FEDERALISMO**

A nova elite política chegou ao poder com as eleições de 6 de dezembro de 1998. Hugo Chávez, um dos comandantes do golpe de Estado fracassado de 4 de fevereiro (4F) de 1992, foi eleito presidente da Venezuela. Junto com ele chegaram ao

poder os militares que o acompanharam no golpe mencionado, bem como líderes esquerdistas da Venezuela e personalidades que, em sua esmagadora maioria, se opunham ao antigo regime tradicional bipartidário de AD e Copei. Esta coalizão, conhecida como Polo Patriótico, teve como núcleo principal organizador o partido MVR, criado por Chávez e seus aliados para participarem nas eleições de 1998. O MVR, fundado em julho de 1997, teve suas raízes no Movimento Bolivariano Revolucionário 200 (MBR-200), dirigido em 1983 por Chávez e os militares do 4F. O partido, ao qual se juntaram líderes civis insatisfeitos, que não faziam parte da era bipartidária anterior, tornou-se um movimento cívico-militar (Lalander, 2004, p. 198 e 219).

A explicação anterior é fundamental para que os leitores, especialmente aqueles que não estão familiarizados com o desenvolvimento do sistema político contemporâneo da Venezuela, possam entender as mudanças nas perspectivas sobre o federalismo, a descentralização, o Estado e a sociedade como um todo que vêm acontecendo desde 1999. É necessário compreender que, com a entrada de Hugo Chávez à Presidência da República, a Venezuela experimentou uma mudança muito importante no conceito territorial do Estado venezuelano.

### 5.1 Quebra do consenso sobre a descentralização do federalismo

O consenso que o bipartidarismo tinha atingido na década de 1980 sobre a descentralização acabou com a entrada de Hugo Chávez. Embora a Constituição de 1999 tenha mantido elementos formais e reafirmado sua fé na descentralização e no federalismo, outra seria a agenda da nova elite que assumiu o poder. Se o consenso sociopolítico pressupõe a existência de algum acordo sobre princípios, valores, normas e busca de objetivos (Bobbio, Matteuci e Pasquino, 1991), é necessário afirmar que o grupo que acompanhou Chávez estava longe das visões institucionais que lhe precederam. Esta definição conceitual é essencial para aqueles que aspiram a analisar as relações intergovernamentais nos federalismos. Estas não são, como se pode pensar comumente, relações puramente técnicas ou administrativas. Sua realização, além do formalismo das projeções dos especialistas, acaba refletindo os pontos de vista, os interesses e as posições daqueles que têm em suas mãos o poder de decisão do Estado. Esta mudança de ponto de vista começou a acontecer na Venezuela com a nova elite, como será discutido posteriormente.

O primeiro argumento sobre o novo consenso está baseado no pensamento que tinham os membros da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1999 sobre a descentralização. Um estudo realizado pela unidade de pesquisa do jornal *El universal. Unidad de Investigación* (1999, p. 1-10) revelou que apenas 31% dos membros do MVR, principal base política de Chávez, eram a favor da descentralização; 19% eram abertamente contra; e 50% tinham posições intermediárias. A maioria dos membros governistas da assembleia, predominantes na Constituinte, se declarou

contra a autonomia dos estados e, em seu lugar, escolheu proclamar a autonomia dos municípios. Desta forma, ficou claro como a nova elite preferia remover o contrapeso dos governos estaduais e negociar com os prefeitos, contrariando o espírito federal prevaiente. O novo pensamento implicava uma visão do território diferente do consenso dos anos 1980.

Um segundo argumento é que o novo eixo de consenso para o Polo Patriótico seria a participação do povo, um conceito oposto à democracia representativa. Um funcionário do governo de Chávez declarou que “temos que mudar nossa democracia representativa para uma democracia participativa (...) isto é, ao lado do governo institucional criar o governo popular” (Álvarez *et al.*, 2000, p. 174). Consequentemente, figuras como o governador do estado ou os legisladores das províncias deixavam de ter importância na ideologia revolucionária. Surgiu uma nova visão do poder na qual os honestos e os bem-informados sobre as necessidades do povo iriam segui-lo em todo o território para resolver seus problemas. Portanto, a ideia de participação se interpõe literalmente à Constituição de 1999.

O terceiro argumento tem relação com a questão militar. A Constituição de 1999 modificou a antiga sujeição dos assuntos militares aos civis, pois deu o controle dos militares ao presidente da República, e eliminou a proibição de participação ativa dos militares na política. Esta renovada presença dos militares nos assuntos públicos perturba a anterior situação de equilíbrio de poder na Venezuela (Levine, 2003). Este fator tem forte vínculo com o federalismo e com as relações intergovernamentais, pois vai levar ao controle de programas territoriais pelos militares; à possibilidade de que militares aposentados sejam eleitos em governos estaduais; e, finalmente, ao estabelecimento de um quadro institucional em poder dos militares, cujo objetivo seria subordinar e controlar as ações do governo nos estados e municípios.

Não há dúvida de que uma nova visão territorial foi instalada na Venezuela. Por isso, o conceito de descentralização a partir do consenso de 1989-1998 não existiu mais.

## **5.2 O federalismo descentralizado e suas relações intergovernamentais na Constituição de 1999**

O governo que começou em 1999 tinha herdado uma situação na qual o poder na Venezuela começava a se estender em todo o território e, portanto, era necessário desenvolver formas de convivência para manter as relações intergovernamentais entre certos limites. É importante notar que, em um ambiente descentralizado, tais relações são alteradas pela existência da soberania compartilhada que vincula progressivamente os interesses regionais com os locais, tais como o surgimento de coalizões políticas que introduzem uma lógica diferente no exercício do poder

(Affonso, 1998). Por esta razão, embora a nova elite que se encontra no poder seja ostensivamente contrária à descentralização, na ANC acabou impondo-se um esquema que, formalmente, respeitava o avanço do federalismo descentralizado e propunha novas instituições para as relações intergovernamentais.

A nova Constituição foi aprovada pela ANC venezuelana em 17/11/1999, votada favoravelmente em referendo nacional em 15/12/1999 e publicada em 30/12/1999 (Venezuela, 1999b).

Assim como a Constituição de 1961, a de 1999 também ratificou o caráter federal da República e lhe adicionou a característica de descentralizada: “A República Bolivariana da Venezuela é um Estado federal descentralizado nos termos consagrados por esta Constituição, e é regida pelos princípios de integridade territorial, cooperação, solidariedade, concorrência e corresponsabilidade” (Venezuela, 1999b, Artigo 4º).

Isso pressupôs manter os três níveis do governo e ratificar a eleição direta, secreta e universal dos governadores e dos prefeitos. Além disso, as competências dos estados e dos municípios, em geral, permaneceram semelhantes às preexistentes, mas, a partir desse momento, as competências concorrentes começariam a ser regulamentadas por meio de leis de base, quando estas leis fossem formuladas.

Nesse contexto, os principais preceitos e mecanismos para o funcionamento do federalismo e de suas relações intergovernamentais seriam os descritos a seguir.

- 1) No Artigo 185 do texto constitucional, foi prevista a criação do Conselho Federal de Governo (CFG) como órgão encarregado do planejamento e da coordenação de políticas e de ações para o desenvolvimento do processo de descentralização e de transferência de competências do Poder Nacional para os estados e os municípios. O conselho seria presidido pelo vice-presidente da República e constituído pelos ministros, governadores, um prefeito de cada estado e representantes da sociedade organizada.
- 2) O Fundo de Compensação Interterritorial dependeria do CFG (Venezuela, 1999b, Artigo 185). O fundo financiaria os investimentos públicos para estimular o desenvolvimento das regiões, a cooperação e a coordenação entre as entidades públicas territoriais e a dotação de obras nas comunidades com um nível de desenvolvimento menor. O CFG, por sua vez, discutiria e aprovaria os recursos anuais do fundo, com base em critérios de investimento prioritário.
- 3) A transferência do orçamento proveniente do governo central para cada um dos estados venezuelanos (*situado constitucional*) continuou sendo a principal fonte de recursos dos estados e dos municípios. No entanto, foi estabelecido um limite máximo de 20% do orçamento nacional para



este tipo de orçamento, cifra mínima na reforma dos anos 1990, como já foi analisado. Esta norma, especialmente, tem tido uma repercussão extremamente negativa para as finanças dos estados e dos municípios. Como será visto, o governo central nunca transferiu para os estados o equivalente a 20% do gasto fiscal. Como se esperava, a proporção sempre foi menor, apresentando média anual de 13% no período 2000-2010, o que devolve as finanças estaduais à época do centralismo de antes de 1990.

- 4) A Constituição manteve a figura das designações econômicas especiais provenientes das minas e dos hidrocarbonetos. Esta figura foi criada na reforma dos anos 1990 e era prevista na Constituição de 1961. No entanto, nada foi dito em relação à existência ou não do Fides. Este fundo aparentemente ia se transformar, no momento indicado, no Fundo de Compensação Interterritorial.
- 5) A eliminação das duas câmaras do Parlamento nacional foi uma mudança fundamental na concepção do federalismo venezuelano. Efetivamente, a Câmara do Senado, constituída pelos representantes dos estados, foi eliminada na nova Constituição. Na falta destas câmaras, foi criado um Parlamento com uma única câmara, denominado Assembleia Nacional (Venezuela, 1999b, Artigo 186).
- 6) Os estados conservaram as competências exclusivas (Artigo 164), previamente estabelecidas na Lei Orgânica de Descentralização de 1989. No entanto, embora algumas competências concorrentes tivessem feito parte de convênios entre os estados e a República (saúde, esporte, entre outras), elas estariam submetidas à regulamentação de leis de base estabelecidas pelo poder nacional e de leis de desenvolvimento dos estados, conforme o Artigo 165 da Constituição. No mesmo artigo, também se estabeleceu a possibilidade de transferência de competências dos estados aos municípios. Desta maneira, o federalismo venezuelano começou a enfrentar a justaposição de sistemas de concorrência de competências: os estados deviam continuar funcionando com as competências concorrentes estabelecidas na Lei Orgânica de Descentralização aprovada em 1989, enquanto o poder nacional aprovava as leis de base previstas na nova Constituição. Adiante se verá que, não sendo revogada a lei de 1989,<sup>22</sup> o país está num caminho ambíguo nesta matéria há mais de onze anos, gerando indefinições e tensões nas relações intergovernamentais.

---

22. O Artigo 4º da Lei Orgânica de Descentralização de 1989 previu as seguintes competências concorrentes: planejamento do desenvolvimento; proteção à família; condições de vida do camponês; educação; cultura; esporte; emprego; formação de recursos humanos; promoção da agricultura, da indústria e do comércio; meio ambiente; ordenação do território; obras públicas; moradia; proteção ao consumidor; saúde pública; pesquisa científica; e defesa civil.

- 7) Por sua vez, os municípios receberam amplas competências exclusivas, referentes a serviços e ao fisco, semelhantes às previamente estabelecidas na Lei Orgânica Municipal precedente.
- 8) Na Disposição Transitória nº 4, estabeleceu-se que, no primeiro ano de funcionamento da nova Assembleia Nacional, seria aprovada uma Lei de Fazenda Pública do Estado, que contemplaria os tributos deste nível do governo e os mecanismos de aplicação.
- 9) No plano das relações intergovernamentais dos estados e dos municípios, a Constituição de 1999 dispôs a criação dos Conselhos Estaduais de Planejamento e Coordenação de Políticas Públicas (Artigo 166) e dos Conselhos Locais de Planejamento Público (Artigo 182). Os primeiros seriam presididos pelos governadores e seriam constituídos pelos prefeitos, bem como por representantes de entidades nacionais, da Legislatura estadual e da comunidade. O segundo grupo de conselhos seria presidido pelos prefeitos e constituído pelos vereadores, pelas autarquias e pelas associações de moradores.

Como se evidenciou, o processo constituinte de 1999 respeitou o espírito descentralizado do federalismo, que se desenvolveu desde os anos 1980 e deu lugar ao consenso alcançado para a eleição de governadores e de prefeitos em 1989, apesar das disposições centralizadoras expostas anteriormente. Diante disso, um leitor afastado da realidade venezuelana poderia perguntar, com muita razão, se não existiria uma contradição entre as posições antidescentralizadoras da nova elite e os resultados contidos na nova Constituição. Estariam funcionando os novos mecanismos de relações intergovernamentais previstos no novo texto constitucional? As respostas a estas questões serão analisadas nas próximas seções do capítulo.

## 6 O FEDERALISMO NA NOVA GEOMETRIA DO PODER

Após a entrada em vigor da nova Constituição aprovada em dezembro de 1999, a sociedade venezuelana esperava que o federalismo descentralizado anunciado no texto entrasse progressivamente em vigência. Porém, isto ainda não aconteceu. De outro modo, surgiram situações contrárias ao que foi apresentado no texto constitucional.

Por um lado, as instituições previstas para o melhoramento das relações intergovernamentais entre os três níveis do governo ainda não se implantaram e, por outro, o Executivo nacional tem avançado de forma sustentável em direção à centralização do poder, tanto pelo controle dos recursos fiscais quanto pela supressão das competências dos estados. Além disso, o governo presidido por Hugo Chávez se propôs abertamente a instaurar um novo tipo de Estado, o Estado comunitário (denominado em espanhol *Estado comunal*), não previsto na Constituição de 1999. Este Estado visa à supressão da base territorial do federalismo, isto é, a supressão

da vigência dos estados e, na falta desta vigência, o governo propõe uma Nova Geometria do Poder, baseada em unidades territoriais denominadas comunas (equivalente ao termo comunidades), destino das transferências das competências e dos recursos fiscais dos estados e dos municípios.

Este caminho é inédito no exercício dos federalismos latino-americanos. Nem na Argentina, nem no Brasil ou no México os governos democráticos consideraram a supressão dos estados como parte substantiva das suas federações, tampouco consideraram implantar restrições para seu desenvolvimento. Apesar do presidencialismo dominante na América Latina e das tensões constantes entre o poder nacional e os poderes territoriais, no qual o primeiro tenta condicionar recursos e competências às unidades estaduais,<sup>23</sup> estas federações continuam tendo plena vigência e sendo apoiadas por uma forte autonomia política de seus governadores, figuras legítimas diante do poder central e da população que os elegeu. Pelo contrário, o federalismo venezuelano e sua descentralização se desenvolvem com dificuldades, num ambiente que alguns setores políticos denominaram hiperpresidencialismo (Penfold, 2010).

Nesta seção, serão analisadas as principais características do fenômeno mencionado. Esta análise resulta, por sua vez, numa tentativa de avaliação do federalismo e de suas relações intergovernamentais nesta etapa.

### **6.1 Disposições da Constituição de 1999 que ainda não foram cumpridas**

Como se afirmou anteriormente, a Venezuela tomou um caminho oposto no que diz respeito ao desenvolvimento de instituições de relação intergovernamental para o aprofundamento do federalismo descentralizado. A base fundamental do funcionamento do federalismo descentralizado nunca foi concretizada. As principais características desta violação das disposições constitucionais são as descritas a seguir.<sup>24</sup>

- 1) Em primeiro lugar, a principal instituição de relações intergovernamentais prevista, o CFG, não pôde ser organizada por falta de vontade política. Foram muitos os anteprojetos de lei que não se incorporaram na agenda do governo. Em março de 2001, o poder nacional queria impor uma proposta elaborada pela Vice-presidência, segundo a qual o CFG ia concentrar todas as receitas públicas da Venezuela, sem que cumprisse o papel de coordenação que lhe foi atribuído na Constituição. Esta proposta nunca foi aprovada. Posteriormente, uma nova Lei de Conselhos foi apresentada pela Comissão Permanente de Participação dos Cidadãos,

23. Para mais detalhes desta realidade no Brasil e na Argentina, ver o trabalho de Eaton e Dickovick (2004).

24. Uma avaliação desta violação pode ser encontrada em diferentes trabalhos publicados: Mascareño (2007), Del Rosario e Mascareño (2002) e González e Mascareño (2004). Um trabalho importante para compreender esta dinâmica é Olivares, D'Elia e Cabezas (2009).

Descentralização e Desenvolvimento Regional, obtendo aprovação em primeira discussão na Assembleia Nacional em 28 de novembro de 2002. O texto ficou em repouso e só foi distribuído em 29 de março de 2005 para a segunda discussão. A aprovação nunca ocorreu. Finalmente, a Lei do CFG foi aprovada em fevereiro de 2010, após dez anos de vigência da Constituição, com um conteúdo que, como será exposto depois, contradiz o espírito federal e descentralizador da Constituição.

- 2) Uma segunda característica de evasão da descentralização tem relação com os instrumentos fiscais previstos, até hoje não discutidos. Por um lado, o Fundo de Compensação Interterritorial, vinculado ao CFG, não foi sancionado. Por outro, a Lei de Fazenda Estadual não conseguiu o apoio necessário e nunca pôde ser implantada. Neste sentido, embora o Parlamento tenha preparado o respectivo anteprojeto de lei, o Executivo teve grandes resistências para avançar neste caminho.
- 3) No tocante às competências, houve uma clara regressão. Em consequência, a situação das competências e dos serviços foi afetada. Até se encontram casos de órgãos públicos centrais, como o Ministério da Saúde, que reassumiram competências que já tinham sido negociadas mediante convênios entre a República e os estados venezuelanos nos anos 1990. Além disso, em 2009 foi modificada a Lei Orgânica de Descentralização para suprimir competências exclusivas dos estados, como será analisado em breve.
- 4) Essa inércia na execução do mandato constitucional resultou na obstrução dos recursos dos estados e dos municípios no nível central. Desde 1999, os governadores e os prefeitos se queixam da situação. O governo central ajuda com os créditos adicionais de fundos que, segundo a Constituição, correspondem a cada um dos estados venezuelanos. Assim, a participação da renda dos estados e dos municípios no orçamento nacional, que tinha aumentado para 28,4% em 1998, diminuiu para 20,6% em 2004, tendência que fazia as entidades territoriais voltarem para níveis que se consideravam ultrapassados e que tornam o funcionamento das estruturas de governo descentralizadas insustentável.

A elite dominante que chegou ao governo nas eleições de 1998 mostrou, logo no começo, pouca vontade política para pôr em andamento o projeto de federalismo descentralizado previsto no Artigo 4º da Constituição da República Bolivariana da Venezuela. A razão para isto foi aparecendo progressivamente e surgiu quando o então presidente Chávez alcançou um alto grau de poder no país. Ele pretendia avançar num projeto de território diferente do previsto na Constituição, contemplado no que o denominou a Nova Geometria do Poder.

## 6.2 A definição da Nova Geometria do Poder: transferência do poder estadual e municipal para o poder comunitário

O ex-presidente Chávez e seus aliados ganharam as eleições regionais de 31 de outubro de 2004. Seu partido ganhou 21 dos 23 governos estaduais e 236 das 334 prefeituras do país, incluindo a prefeitura metropolitana de Caracas, ajudado pela dispersão da oposição nestas eleições. Dez governadores, por sua vez, eram militares aposentados que faziam parte do grupo golpista de 1992. Esta nova realidade eleitoral levou Chávez a convocar uma reunião com seus prefeitos e governadores recém-eleitos com a finalidade de instruí-los, de forma direta, sobre as medidas que deviam assumir no futuro, no que foi chamado *o novo mapa estratégico* da revolução. Nesta reunião, realizada no Teatro da Academia Militar da Venezuela em 12 de novembro de 2004, o presidente alinhou seus prefeitos e seus governadores em função da lealdade à revolução bolivariana. Nesse sentido, várias foram as exigências e as advertências emitidas pelo então presidente. Em primeiro lugar, pediu que o vice-presidente da República abrisse um livro de controle para cada governador e cada prefeito, estabelecendo qual seria o novo estilo de relações intergovernamentais no país. Em segundo lugar, advertiu aos mandatários territoriais que, embora ele não pudesse destituí-los, podia controlá-los. Finalmente, o presidente estabeleceu claramente sua relação com os governadores e os prefeitos quando disse: “Disciplina, disciplina. As revoluções não são feitas sem unidade de mando” (Harnecker, 2004).<sup>25</sup> Assim, os governadores e os prefeitos chavistas, a grande maioria do país, tinham perdido a mínima autonomia que lhes conferia, formalmente, o fato de terem sido eleitos nos seus territórios.<sup>26</sup> A partir daí, eles iriam servir à revolução e aos desígnios de seu líder. Este alinhamento vertical, portanto, ia definir o tipo de relações intergovernamentais que existiriam no futuro.

Posteriormente, para 2006, Chávez tinha conseguido uma das maiores concentrações de poder na história republicana do país. No que se refere à descentralização, como quase todos os mandatários territoriais eleitos eram controlados por ele e, portanto, dependiam de suas decisões, a receita dos estados e dos municípios caiu até ínfimos 21% em 2006, praticamente o valor existente em 1989 antes do início da descentralização (Mascareño, 2007). Com estes fundos tão significativos, o presidente fez sua campanha de 2006 e ganhou a reeleição com muita facilidade.

25. Um importante documento feito por Marta Harnecker, conhecida ativista do marxismo na América Latina e ex-assessora do presidente Chávez, reúne os elementos centrais do “novo mapa estratégico” da revolução bolivariana. Lá, o federalismo descentralizado é substituído pela nova imagem do poder territorial na Venezuela: o poder comunitário (Harnecker, 2004).

26. Convém lembrar que uma das características principais dos federalismos descentralizados contemporâneos é a autonomia política dos governadores dos estados, tanto por serem eleitos diretamente por sua população, como por representarem um mandato constitucional. Quando esta autonomia é violada mediante mecanismos de sujeição ao poder nacional, o perfil descentralizado do federalismo começa a desaparecer, uma vez que as relações intergovernamentais se tornam uma relação de controle central dos recursos e das atividades administrativas nos estados.

A partir deste momento, tornou-se explícito o objetivo a atingir no âmbito territorial: a Nova Geometria do Poder. Este objetivo fazia parte dos *Cinco motores do socialismo do século XXI*, proposta feita no dia do ato de posse para o novo período presidencial, em 10 de janeiro de 2007. Este conceito representava a maneira como Chávez concebia a distribuição do poder na geografia, o que implicava uma revisão político-territorial do país. A proposta era a seguinte:

Criar um sistema de cidades federais e de territórios federais transitórios, que permitiriam um sistema de vida comunitário onde não fossem necessários os estados, as autarquias, as prefeituras nem os conselhos municipais, mas o poder comunitário, no âmbito de um Estado comunitário que é o objetivo que deverá perseguir a revolução (Chávez, 2007).<sup>27</sup>

Uma maneira de avançar neste sentido podia ser por meio dos conselhos comunitários. Caso essa proposta fosse consolidada, isso significaria o colapso definitivo do processo de descentralização venezuelano, como contrapeso vertical do poder (Arenas, 2007).

Os conselhos comunitários<sup>28</sup> foram criados conforme a lei publicada em 10 de abril de 2006 (Venezuela, 2006a). Sua função era, de acordo com o Artigo 2º da lei, constituir-se como “instâncias de participação, coordenação e integração entre as diversas organizações, grupos sociais e cidadãos, que permita ao povo organizado exercer a gestão direta das políticas públicas”. Embora esta iniciativa tenha procurado ampliar o espectro de participação da população, seu nascimento continha a marca do regime: seria um meio ideal para a concentração do poder. Os recursos para seu funcionamento dependeriam do critério do poder central e, como os conselhos eram obrigados a se inscrever num escritório de destaque da Presidência da República, estariam sob o controle direto do presidente. Este era um mecanismo de participação centralizada que facilitaria a ligação direta do líder com as massas que exigiam acesso direto à renda (Mascareño, 2007).

Com a confiança que inspirou sua vitória de 2006, Chávez propôs e realizou um referendo para reformar a Constituição. A reforma se fundamentava nos *Cinco motores do socialismo do século XXI*. Seu principal objetivo era a aprovação da reeleição presidencial indefinida. Nesta reforma, a principal unidade de organização territorial seriam as comunidades, base fundamental do novo poder popular que seria criado para estabelecer o Estado socialista venezuelano. Este poder,

---

27. Esta proposta foi formulada em detalhe no discurso do presidente Chávez no Ato de Juramento do Conselho Presidencial para a Reforma Constitucional e do Conselho Presidencial do Poder Comunitário, realizado no Teatro Teresa Carreño, em Caracas, em 17 de janeiro de 2007. O discurso do ex-presidente pode ser encontrado em Chávez (2007).

28. Segundo a lei de criação, o consejo comunal, equivalente em português a conselho comunitário, é uma instância de participação correspondente a um âmbito constituído por entre duzentas e quatrocentas famílias em áreas urbanas, vinte famílias em áreas rurais e dez famílias em áreas indígenas (Venezuela, 2006a, Artigo 3º). A reforma da Lei de Conselhos Comunitários de 2009 estabeleceu que estas organizações fossem “instâncias de participação (...) para construir o novo modelo de sociedade socialista” (Venezuela, 2009b, Artigo 2º).

estabelecido sem sequer uma eleição, expressaria o autogoverno das cidades por meio dos conselhos comunitários de operários, camponeses, estudantes e outros (Arenas, 2008). O presidente foi derrotado no referendo de 2 de dezembro de 2007, interrompendo, momentaneamente, a transição para o estabelecimento da Nova Geometria do Poder.

Em novembro de 2008, foram convocadas eleições regionais e locais. Elas foram precedidas por um ataque contra os líderes da oposição que consistiu na inabilitação, por intermédio da Controladoria Nacional, de potenciais candidatos com chance de vitória.<sup>29</sup> Ainda assim, Chávez não saiu vitorioso desta competição, pelo menos não na proporção a que ele aspirava. Ele perdeu nos principais estados e capitais do país, aqueles onde se gera a opinião política venezuelana: Caracas, Zulia, Carabobo e Miranda; também perdeu não somente no estado Táchira, onde está localizada a fronteira mais ativa do país e uma das mais agitadas na América Latina, mas também no estado Nueva Esparta, o principal destino turístico do país. Perdeu, igualmente, na prefeitura metropolitana de Caracas, apesar de ter inabilitado o principal candidato da oposição para esta prefeitura.

### 6.3 As ações para desativar, ilegalmente, os estados e os municípios

Qual seria a opção para enfrentar cinco governadores de estados localizados em territórios estratégicos do país e um prefeito do distrito metropolitano de Caracas com clara oposição ao governo? A resposta foi previsível: o poder deles devia ser minimizado. Esta é a realidade que se viveu durante todo o ano de 2009: os governadores e os prefeitos foram sitiados pelo poder central, que diminuía seus recursos e perseguia-os politicamente, conseguindo a saída do país de um dos principais líderes da oposição, Manuel Rosales, ex-prefeito da cidade de Maracaibo e ex-candidato presidencial nas eleições de 2006.

O ano 2009 irá para a história do país como um dos mais sombrios do antifederalismo e da descentralização. Foi o ano da perda dos poucos poderes territoriais ainda vigentes, resultantes de eleições legítimas. As principais ações do poder nacional contra o federalismo venezuelano estão resumidas a seguir.

- 1) Com a reforma da Lei Orgânica de Descentralização, os estados foram despojados de suas competências exclusivas na administração dos portos, aeroportos, autoestradas e rodovias (Venezuela, 2009a, Artigo 13). Além disso, foi incluído um novo artigo que autoriza o governo a reverter “por razões estratégicas, de mérito, oportunidade ou conveniência, a

---

29. Por exemplo, Leopoldo Lopez, que foi um bom prefeito do município Chacao em Caracas, era o candidato para o cargo de prefeito metropolitano de Caracas, porquanto tinha o apoio da maioria da população, mas foi inabilitado politicamente pela Controladoria Nacional e não conseguiu registrar sua candidatura. Este caso ainda hoje continua sendo mencionado na Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e se tornou uma controvérsia na América Latina, sendo citado como precedente de violação aos direitos políticos nas democracias da região.

transferência das competências concedidas aos estados, para a conservação e a utilização de bens e serviços considerados de interesse público nacional” (*op. cit.*, Artigo 8º). Como se poderá observar, o que tinha sido uma reforma difícil em 1989 para aprovar a transferência de poderes para estados e municípios agora estava sujeito às decisões dos que estão no governo central. A partir desta última disposição, os estados perderam seu conteúdo. Como disse Rodríguez Zerpa (2009), foram reduzidas as autonomias dos estados, representando uma limitação grave para o federalismo e a descentralização.

- 2) Nas semanas seguintes, após a aprovação desta reforma, as Forças Armadas nacionais tomaram as instalações dos portos e dos aeroportos. Nenhum governador podia fazer resistência à ocupação. Assim, elas reiniciam uma história que já se considerava ultrapassada.
- 3) A Assembleia Nacional aprovou uma Lei Especial sobre Organização e Gestão do Distrito Capital, publicada em abril de 2009, a partir da qual roubou do prefeito metropolitano suas competências e recursos, para serem administrados por uma autoridade designada pelo presidente da República.
- 4) Em 9 de julho de 2009, foi publicada a lei que revogou a designação dos controladores do Estado pela legislatura estadual. Estes começaram a depender diretamente do controlador nacional.
- 5) A arquitetura institucional para legalizar a recentralização do Estado foi destruída com a aprovação, em 15 de dezembro de 2009, da Lei do Conselho Federal de Governo pela Assembleia Nacional, uma figura que foi transformada num meio para a eliminação da descentralização. Esta lei marca um estatuto de controle territorial da Presidência e sua importância será discutida a seguir.

#### **6.4 O CFG como ferramenta para remover a federação**

Como indicado anteriormente, o governo de Chávez estava atrasado a respeito do espírito federal previsto na Constituição, já que em quase doze anos não tinha promovido a criação do CFG disposto no Artigo 185 do texto. Qualquer pessoa poderia argumentar que, finalmente, este regime estava cumprindo uma antiga aspiração. No entanto, o governo acabou criando um CFG, cujo papel é contrário ao estabelecido nas disposições da Constituição no tema da consolidação da federação.

A Lei Orgânica do CFG foi publicada em 22 de fevereiro de 2010. O principal objetivo dessa entidade é, nos termos do Artigo 1º da lei, coordenar a transferência de responsabilidades entre as autoridades locais – isto é, os estados e os municípios



– e “as organizações titulares da soberania original do Estado” (Venezuela, 2010a). Neste sentido, é um esvaziamento planejado e disfarçado com formas legais do poder dos estados, que utiliza estruturas territoriais que apoiam a descentralização para encaminhar o país à Nova Geometria do Poder, cujas bases são as referidas organizações titulares do poder originário. Portanto, o CFG deveria, segundo o Artigo 2º, planejar e coordenar a transferência de competências das autoridades locais para organizações de base do poder popular. Este poder, que não existia no tempo desta lei, será o detentor do poder territorial do país.

Uma nova divisão territorial centralizada será realizada por meio dos distritos motores de desenvolvimento.<sup>30</sup> Eles serão criados pelo presidente da República em conselho de ministros (Artigo 6º) “com a finalidade de (...) promover, na área de jurisdição de cada distrito, um conjunto de projetos econômicos, sociais, científicos e tecnológicos, para o desenvolvimento integral das regiões e o fortalecimento do Poder Popular, a fim de facilitar a *transição para o socialismo*” (Venezuela, 2010a, grifo nosso).

Segundo o Artigo 4º da lei, as organizações do poder popular são: “os conselhos comunitários, as comunidades e qualquer outra organização de base do poder popular” (*op. cit.*). Leve-se em conta que os conselhos comunitários, as comunidades e o poder popular são figuras territoriais inexistentes na Constituição. Portanto, não são sujeitos aos quais se possam transferir competências para os efeitos da descentralização.

Finalmente, o presidencialismo contido nos artigos anteriores se fortalece na lei, estabelecendo no seu Artigo 14 que o CFG só proporá ao presidente da República as transferências de competências e de serviços das entidades territoriais para o poder popular. Ao mesmo tempo, proporá somente ao presidente da República as modificações para a eficiência da organização político-territorial dos estados.

Em 9 de março de 2010, foi publicado o regulamento da Lei Orgânica do CFG (Venezuela, 2010b), que expressa claramente a visão do governo sobre como deve ser o federalismo venezuelano e sua Nova Geometria do Poder. Por causa da sua importância e o do impacto que esta nova visão tem nas relações intergovernamentais venezuelanas, definir-se-á, a seguir, um conjunto de conceitos para que o leitor que não conhece a realidade diária do país perceba as tendências territoriais.

No seu Artigo 1º, o regulamento estabelece o objetivo do CFG, que, entre outras coisas, terá de impulsionar o regime de transferência de competências para as comunidades e para outras organizações do poder popular. Nunca se faz referência

---

30. Esse tipo de divisão territorial é criado para fins administrativos. Até não haver uma reforma constitucional aprovada pelo povo, não pode ser substituída a divisão político-administrativa do país baseada nos estados e nos municípios. Portanto, estas são entidades apresentadas pelo governo central que recebem autoridade a partir do presidente da República.

nem aos estados nem aos municípios. Desta forma, já no léxico do governo começa a desaparecer o mapa do federalismo venezuelano.

Assim, em seus esforços para impor o projeto socialista, e sem que nada disso esteja na Constituição, aparece surpreendentemente no Artigo 3º uma lista de definições que buscam estabelecer o catecismo do novo federalismo.<sup>31</sup> Alguns deles são:

Federalismo: sistema de organização política da República Bolivariana da Venezuela (...) para a construção da sociedade socialista (...).

Descentralização: política estratégica para a restituição plena do poder ao povo soberano mediante a transferência progressiva das competências e dos serviços (...).

Transferência de competência: processo pelo qual as autoridades territoriais restituem ao povo soberano, por meio das comunidades organizadas e das organizações básicas de poder popular, as competências (...).

Sociedade organizada: constituída por conselhos comunitários, de trabalhadores, de camponeses, de pescadores, de comunidades e de qualquer outra organização básica do poder popular cadastrada *no ministério que tenha competência em matéria de participação dos cidadãos*.

Comuna: *é um espaço socialista* definido pela integração de comunidades vizinhas (...).

Socialismo: o socialismo é uma forma de relações sociais e de produção focalizada na convivência solidária e na satisfação das necessidades materiais e intangíveis de toda a sociedade, que tem como base fundamental a recuperação do valor do trabalho como produtor de bens e serviços para satisfazer as necessidades humanas e alcançar a suprema felicidade social (Venezuela, 2010b, grifo nosso).

Em resumo, o CFG se tornou um instrumento para criar um Estado paralelo e, como adverte o constitucionalista Gerardo Blyde (Peñalosa, 2010), “será a asfixia do Estado constitucional, federal e descentralizado (...) estes textos atentam contra a divisão política territorial que existe na Venezuela e têm outros fins: a morte da descentralização e a imposição inconstitucional do Estado central”.

## 6.5 Os resultados reais do federalismo desde 1999

### 6.5.1 A asfixia fiscal dos estados e municípios

É importante ressaltar que a norma prevista na Constituição de 1999, segundo a qual o orçamento para cada um dos estados é de 20%, gerou uma consequência perniciosa: o governo central é quem determina a porcentagem que vai ser distribuída, e desde 2002 esta porcentagem sempre esteve abaixo de 20%. A média geral anual 2000-2010 foi de 13,02%.<sup>32</sup>

31. Para o texto completo deste regulamento, ver Venezuela (2010b).

32. Cálculo feito a partir do relatório e contas do Ministério das Finanças e pela informação do Gabinete de Estatísticas das Finanças Públicas. Disponível em: <<http://www.mf.gov.ve>>.

Além disso, o governo mantém sua estratégia de restringir a transferência de recursos aos estados e municípios por meio do diferencial da renda petrolífera. Esta é a norma desde 2006, quando o orçamento nacional foi calculado considerando-se o preço do barril de petróleo em US\$ 40, embora o preço verdadeiro da renda petrolífera fosse superior. É necessário explicar que, em 2005, o governo central criou uma empresa pública com a figura de sociedade anônima denominada Fundo Nacional de Desenvolvimento (Fonden) (Venezuela, 2005b). Nesta empresa foram depositados todos os excedentes derivados de “situações essenciais, nacionais e internacionais”. Estas *situações especiais* fazem referência, entre outros, ao aumento nos preços do petróleo ou à desvalorização da moeda, fatores que colocam à disposição do Executivo nacional recursos adicionais aos já estimados em cada lei de orçamento. Por conseguinte, o Fonden já recebeu, desde sua criação até 2010, US\$ 58.095,55, segundo o Ministério das Finanças.

Nesse sentido, os preços reais do barril de petróleo foram os seguintes: em 2005,<sup>33</sup> o preço foi de US\$ 45,39; em 2006, US\$ 56,3; em 2007, US\$ 64,7; em 2008, US\$ 86,49; em 2009, US\$ 57,02; e em 2010, US\$ 82. Estima-se que, em 2011, devido ao conflito no Oriente Médio, a renda petrolífera ultrapasse os US\$ 100.

O impacto negativo desta medida nas regiões foi grave. O poder nacional se apropriou dos recursos pertencentes aos estados e aos municípios, pois, de acordo com a Constituição, o orçamento para cada um dos estados se calcula a partir da renda ordinária do Fisco e não a partir do valor estimado no orçamento.<sup>34</sup> Há seis anos que o diferencial fica no tesouro público do poder central. É por isso que a verdadeira renda atual dos territórios é de 18,6%, próxima ao valor atribuído antes da descentralização dos anos 1980. Além disso, o índice máximo neste período só alcançou 21,8%, como se mostra na tabela 3. Trata-se de uma decisão de renda pública que se tornou uma norma sem obstáculo nenhum, apesar das contínuas reclamações dos governadores e dos prefeitos não alinhados com a revolução bolivariana.

33. Em 2005, o governo central formulou um orçamento baseado no preço de US\$ 20 por barril; como é evidente, o diferencial do período foi de 25,9% por barril. Para a utilização deste diferencial, foi criado o Fonden.

34. No Artigo 167 da Constituição em vigor se estabelece que: “se houver variações da renda do Fisco nacional que imponham uma modificação do Orçamento Nacional, será feito um reajuste proporcional do orçamento para cada estado” (Venezuela, 1999b). Este é um aspecto fundamental na regulamentação das relações intergovernamentais na Venezuela desde o início do século XX. Quando o poder nacional não reconhece o direito constitucional dos estados a terem acesso aos recursos fiscais extraordinários, há tensões que alteram notavelmente o equilíbrio do poder territorial do país.

**TABELA 3**  
**Renda de estados e municípios em valor real: índice de renda dos territórios (2000-2010)**  
**(Ano-base = 1989)**

Ano	Renda nacional (A) <sup>1</sup> (Bs.F. milhões)	Renda dos territórios (B) (Bs.F. milhões)	Índice B/A
2000	517,8	97,5	18,83
2001	549,6	113,4	20,64
2002	472,8	78,1	16,51
2003	488,5	99,2	20,31
2004	595,8	121,3	20,37
2005	882,0	182,6	20,69
2006	1119,7	228,4	21,39
2007	1035,0	223,8	21,62
2008	1013,7	217,6	21,46
2009	842,5	183,7	21,80
2010	756,3	141,0	18,65

Fonte: Ministério das Finanças (2000-2010); Escritório de Estatística das Finanças Públicas. Disponível em: <<http://www.mf.gov.ve>>. Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Renda de todos os níveis de governo.

Obs.: Para o período 2005-2010, o gasto fiscal declarado pelo ministério na prestação de contas foi acrescentado à renda extraordinária depositada no Fonden, por serem estes recursos correspondentes ao orçamento para cada um dos estados.

A Lei de Orçamento, aprovada pela Assembleia Nacional em 2011, incorporou novos conceitos de designação de recursos não previstos na Constituição a fim de impor a transferência de recursos, bens e serviços para as comunidades<sup>35</sup> e não para os estados e os municípios, utilizando o CFG. Como já explicado, a figura das comunidades não existe na Constituição como sujeito de transferência de competências ou recursos. Não obstante, o governo, na procura de sua Nova Geometria do Poder, tenta impor estes critérios de distribuição de renda.

Definitivamente, a tendência do aumento da renda dos estados e dos municípios em relação ao total da renda registrada na década de 1990 foi revertida na primeira década de 2000, não só pelas mudanças feitas na Constituição de 1999, mas também pela retenção dos recursos por parte do poder central.

35. Em 10 de abril de 2006, foi criada a Sociedade Anônima Fundo Nacional dos Conselhos Comunitários (Venezuela, 2006b). Desde sua criação, os recursos depositados somam, em média aproximada, 2,2% da renda nacional. Além disso, o governo central, por meio de seus diferentes ministérios, envia fundos para os conselhos que formarão as comunas, assim denominadas em espanhol. Por exemplo, em 2009 os ministérios enviaram cerca de Bs. 4 bilhões para estas organizações. Disponível em: <<http://www.abrebrea.com>>. Isto representa 2% da renda nacional. Não há cifras do ano 2011, porém, tendo sido eliminado o Fides, espera-se que uma grande parte dos recursos do Fundo de Compensações Interterritorial que pertence ao CFG seja entregue às comunidades.

### 6.5.2 A devolução ou anulação das competências

Progressivamente, os estados venezuelanos perderam as competências que lhes tinham sido transferidas mediante a reforma de 1989. Não houve uma única e definitiva ação para que isso acontecesse, mas um processo lento e contínuo de anulação ou retirada das competências.

Em primeiro lugar, deve-se salientar a anulação dos convênios de transferência de serviços que os estados tinham subscrito com a República. Por exemplo, pode-se mencionar a reversão dos estabelecimentos de saúde pertencentes à prefeitura metropolitana de Caracas, assim como os correspondentes ao governo do estado Miranda.<sup>36</sup> Em segundo lugar, a reforma da Lei Orgânica de Descentralização em 2009 permitiu a reversão das competências exclusivas, introduzindo uma mudança considerável nas relações intergovernamentais do país. Os portos, os aeroportos e a estrutura viária interurbana eram patrimônio administrativo e fiscal dos estados do país. Quando cada um destes serviços foi devolvido ao poder central, foram desativadas as estruturas estaduais criadas exclusivamente para este trabalho. Portanto, a relação entre o poder estadual e o poder nacional nestes serviços deixou de existir por ter desaparecido, também, a matéria sobre a qual se faziam as negociações intergovernamentais.

O desmantelamento progressivo dos estados e dos municípios, quer pela eliminação de suas competências, quer pela asfixia fiscal, faz parte dos objetivos ligados à Nova Geometria do Poder. No final de 2009, Aristóbulo Istúriz, antigo ministro da Educação do governo, ex-prefeito de Caracas nos anos 1990 e membro da Direção Superior do Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV),<sup>37</sup> em seu discurso pela comemoração dos dez anos da Constituição, fez dois comentários bem explicativos. O primeiro, “Os poderes públicos devem ser destruídos e substituídos por um Estado Comunitário”, mostra evidentemente qual é a estratégia do regime para criar, em longo prazo, uma sociedade socialista de tipo comunitária. O segundo comentário, muito semelhante ao primeiro, faz referência direta ao fim da descentralização e da federação venezuelana: “Os melhores governadores e prefeitos serão os que primeiro desativem os governos estaduais e as prefeituras (...) e que transfiram competências e poderes aos conselhos comunitários” (Istúriz, 2009). Quase um ano depois, Istúriz<sup>38</sup> (2010) fez novamente um apelo para que os governos estaduais e as prefeituras fossem eliminados.

Qualquer estudo da evolução do federalismo venezuelano nos doze anos do atual governo deveria deixar de lado quanto foram ampliadas as competências e os

---

36. Para mais detalhes desta realidade, ver Olivares, D'Elia e Cabezas (2009). Esta é uma das poucas análises recentes do federalismo e da descentralização venezuelana.

37. O PSUV é o novo partido do governo, criado em 2007 para substituir o MVR.

38. Desde 5 de janeiro de 2011, Aristóbulo Istúriz é o primeiro vice-presidente da Assembleia Nacional.

recursos enviados aos estados e analisar profundamente quantas mudanças foram feitas para minimizar seu desempenho.

### **7 O EIXO DAS NOVAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS: A IMPLANTAÇÃO DO ESTADO COMUNITÁRIO E A SUPRESSÃO DO ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO**

A Assembleia Nacional, com uma ampla maioria de deputados da base do governo, discutiu, finalmente, o polêmico tema do poder popular. Esta importante atividade foi realizada entre outubro de 2010 e 4 de janeiro de 2011, depois de o governo ter perdido a maioria qualificada no Parlamento nas eleições de 26 de setembro de 2010 e antes de o novo Parlamento ter tomado posse, e encontrou severas resistências por parte dos 67 novos deputados da oposição do total de 165 que ela possui.

Finalmente, o então presidente Chávez afirmou o que seria a sociedade ideal: a que é conduzida por um Estado comunitário que elimina qualquer tipo de contrapeso de poder e que estabelece uma relação direta da população com o líder do regime e com o partido que o apoia, neste caso, o PSUV. Neste sentido, o Parlamento que deixou suas funções em 4 de janeiro de 2011 procedeu à aprovação, em apenas três meses, de uma série de leis que estavam paradas nos cinco anos anteriores: os objetivos da revolução precisavam de um fundamento jurídico.

Esta situação constituiu, como afirma Brewer (2010), a implantação de um Estado paralelo que não existe na Constituição. Esta criação se fundamenta nos seguintes instrumentos, além da já analisada Lei do CFG: a Lei do Poder Popular; a Lei das Comunidades; a Lei do Sistema Econômico Comunitário; a Lei de Planejamento Público e Comunitário; a Lei de Controladoria Social; a Reforma da Lei do Poder Municipal; e a aprovação em primeira instância do Sistema de Transferências de Competências e Designações dos Estados e dos Municípios para as Organizações do Poder Popular.

Essa série de disposições define o que é um Estado socialista pelo qual ninguém votou, e que tem como princípio fundamental a lei omnicompreensiva do Poder Popular, pois este conceito é utilizado inúmeras vezes para tudo, representando um objeto de legalidade na formação, na execução e no controle da gestão pública (Brewer, 2010) e, portanto das relações intergovernamentais.

Quando se diz, no Artigo 2º da Lei Orgânica do Poder Popular, que “o poder popular é o exercício pleno da soberania do povo no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, internacional (...) através de suas diversas e diferentes formas de organização, *que constituem o Estado comunitário*” (Venezuela, 2010c, grifo nosso), e como este conceito aparece como um preceito no resto das leis, não pode haver nenhuma dúvida sobre o desejo de instauração de *outro* Estado que

não está estabelecido na Constituição, que é federal, descentralizado, democrático e social de direito e de justiça.

Quando se afirma taxativamente no Artigo 7º dessa lei que o poder popular tem por objetivos, entre outros, *“impulsionar o fortalecimento da organização do povo, a fim de consolidar a democracia protagonista, revolucionária, bem como construir as bases da sociedade socialista, democrática, de direito e de justiça”* (Venezuela, 2010c, grifo nosso), está-se diante de uma contradição com o Artigo 2º da Constituição vigente, que estabelece que

a Venezuela está constituída por um Estado democrático e social de direito e de justiça, que defende como valores superiores de seu ordenamento jurídico e de sua atuação, a vida, a liberdade, a justiça, a igualdade, a solidariedade, a democracia, a responsabilidade social e, em geral, a preeminência dos direitos humanos, da ética e do pluralismo político (Venezuela, 1999b, grifo nosso).

Em nenhum lugar dessa definição da sociedade venezuelana, a Constituição de 1999 a define como socialista e, menos ainda, caracteriza a democracia como “protagonista revolucionária”. Sendo estas novas definições as bases do Estado comunitário que o atual governo está propondo, está-se diante de um conflito de cunho constitucional. Assim sendo, o Estado federal descentralizado estabelecido no Artigo 2º da Constituição perde seu conteúdo nesta nova proposta. Este é o tipo de tensão que está ocorrendo atualmente na Venezuela.

Para compreender profundamente as bases territoriais do novo Estado comunitário, é fundamental que o leitor saiba que, nesta nova legislação do poder popular, em seu Artigo 8º, são incluídas definições que estabelecem como é o novo Estado. Duas delas, que constituem a parte mais importante do Estado, são vistas a seguir.

Estado comunitário: Forma de organização político-social, fundamentada no Estado democrático e social de direito e de justiça estabelecido na Constituição da República, na qual o poder é exercido diretamente pelo povo, com um modelo econômico de propriedade social e de desenvolvimento endógeno sustentável, que permite atingir *a suprema felicidade social dos venezuelanos e das venezuelanas na sociedade socialista. A parte fundamental de conformação do Estado comunitário é a comunidade* (Venezuela, 2010c, Artigo 8º, item 8, grifo nosso).

Comunidade organizada: Constituída pelas expressões organizativas populares articulada com uma instância do Poder Popular devidamente reconhecida pela Lei e cadastrada no Ministério do Poder Popular com competência em matéria de participação dos cidadãos (*op. cit.*, Artigo 8º, item 5, grifo nosso).

Em outras palavras, trata-se de um Estado orientado pela ideologia socialista, cuja unidade territorial será a comunidade (em espanhol, *comuna*) e, nessa

comunidade, terão direito de participar unicamente as comunidades organizadas que estejam cadastradas e que sejam reconhecidas por um ministério do poder central.

Adiante, o Artigo 15 dispõe que “*a comunidade [é um] espaço socialista* que, como entidade local, é definida pela integração de comunidades vizinhas com uma memória histórica compartilhada” (*op. cit.*, grifo nosso).

Definitivamente, a proposta é se encaminhar a um novo regime territorial denominado socialista com base na “comunidade” que substituirá, progressivamente, as unidades territoriais previstas na Constituição de 1999, os estados e os municípios, que restarão como unidades vazias, por terem sido retirados delas as competências e os recursos.

As comunidades se tornam, na proposta do governo, o novo sujeito territorial venezuelano, que se regerá, como se estabelece no Artigo 2º da Lei Orgânica das Comunidades (Venezuela, 2010d), pelos princípios e valores socialistas. Pode-se concluir que a estrutura territorial venezuelana, por mandado da lei, mas não da Constituição, deverá se inspirar nos valores de uma doutrina: o socialismo. Além desse mandato, pode-se acrescentar que, em vista de que as comunidades são regidas por um Parlamento comunitário (*op. cit.*, Artigo 2º), os membros do Parlamento não são eleitos de forma direta, mas mediante porta-vozes dos conselhos comunitários que integram esta comunidade. Em outras palavras, o fato de se tratar de uma eleição de segundo grau implica uma involução que é também evidentemente contrária ao estabelecido no texto constitucional, no qual se dispõe que os cargos de representação devem ser atribuídos por eleição direta.

Outra prova evidente da futura supressão da base territorial constitucional e da implantação do novo Estado comunitário foi a Reforma da Lei Orgânica do Poder Público Municipal, aprovada pela Assembleia Nacional que esteve em funções até o dia 4 de janeiro de 2011, em sua sessão do dia 21 de dezembro de 2010. Esta reforma estabeleceu a eliminação das autarquias venezuelanas (chamadas em espanhol *juntas parroquiales*) e a instalação das denominadas autarquias comunitárias. As primeiras faziam parte do município venezuelano, conforme o Artigo 173 da Constituição de 1999. Seus membros eram eleitos universal, direta e secretamente, segundo o estabelecido na legislação eleitoral do país desde a Reforma da Lei Orgânica Municipal de 1989 (Venezuela, 1989a, Artigo 73), decisão ratificada no Artigo 35 da Lei Orgânica do Poder Público Municipal sancionada em 2005 (Venezuela, 2005a). Atualmente, esta unidade territorial do governo local se tornou um órgão eleito indiretamente pelos porta-vozes dos conselhos comunitários em cada comunidade. Assim sendo, foram eliminadas 3.027 autarquias constituídas por 12.400 membros que tinham sido eleitos democraticamente.

Como claramente o definiu Brewer (2010, p. 22), o Estado comunitário pretende “afogar e secar o Estado constitucional, comportando-se como o faz,



em botânica, a árvore *Ficus benjamina* L. (...) que pode crescer como ‘trepadeira’, como epífitas, cercando a árvore hospedeira até deixar o tronco oco, destruindo-o”. Definitivamente, a vontade popular expressada na eleição de representantes do Estado constitucional estabelecido no texto aprovado em 1999 não tem nenhum valor. A soberania do povo é confiscada e encaminhada, de fato, a assembleias que não o representam (*op. cit.*, p. 23).

Apenas se passaram três meses desde que foram aprovadas as leis que pretendem instaurar um novo tipo de Estado. É pouco tempo para fazer uma análise do seu comportamento. No entanto, tem-se certeza absoluta de que, com esta concepção, o federalismo descentralizado e também o federalismo em geral, como conceito que determina que os níveis do governo coexistam, perdem sua vigência. Nesta nova visão se estabelece que existe uma relação direta, sem intermediação, entre o poder nacional, liderado pela Presidência da República, com as organizações comunitárias reconhecidas pelo mesmo poder nacional. Como evoluirá a estrutura do governo territorial venezuelana neste novo esquema político-administrativo ainda não pode ser prognosticado. É necessário, portanto, fazer um acompanhamento e uma avaliação posterior nos próximos anos.

## 8 REFLEXÃO FINAL

O federalismo venezuelano, como forma de organização territorial da República, possui origens próprias, desde sua primeira Constituição em 1811.

A partir desse momento, o esquema federal passou por diferentes formas de organização, que representam as relações entre os níveis do governo componentes da federação. Desde as relações estabelecidas entre os caudilhos regionais, donos de recursos e de exércitos próprios, com o caudilho que se encontrava na Presidência da República no século XIX, houve um avanço em direção à integração do território nacional por meio de um modelo presidencial centralizador que garantiu a criação do Estado nacional no século XX. É importante salientar que este modelo centralizador, predominante na história do país, deixou marcas indeléveis na cultura das relações políticas entre o poder central e os poderes regionais. O poder regional sempre dependeu das transferências fiscais estabelecidas por intermédio de uma figura fundamental na regulamentação das relações intergovernamentais: o denominado, em espanhol, *situado constitucional*. Desta forma, estas transferências fiscais definem as lealdades e os acordos existentes entre ambos os poderes para buscar a governabilidade da nação. Esta foi a característica do federalismo desde o centralismo ditatorial de Juan Vicente Gómez até a atualidade.

Houve um avanço na adaptação do federalismo venezuelano às tendências contemporâneas com o processo de descentralização ocorrido durante o período 1989-1998, quando foi possível iniciar as eleições diretas para governadores e

prefeitos. Como visto anteriormente, esta foi uma etapa caracterizada por uma nova dinâmica nas relações intergovernamentais, graças à criação de instituições que não dependiam do orçamento proveniente do poder central. O objetivo destas instituições era coordenar um processo complexo como as transferências de competências e de sua administração. Este processo não pôde ser finalizado e teve falhas evidentes, sobretudo, em relação à pouca vontade política encontrada quando seria concretizada a transferência dos serviços para os estados, e quando deviam receber receitas para que estes estados pudessem levar adiante sua administração.

A Venezuela está novamente aplicando o federalismo centralizado que foi uma característica constante em sua história. Não obstante, a situação de hoje tem suas particularidades. Esta é uma etapa na qual o poder central, embora não tenha nenhuma vontade de manter o consenso intergovernamental descentralizado previsto na Constituição de 1999, é obrigado a coexistir com poderes legítimos que estão previstos nesta Constituição, tais como os governadores e os prefeitos eleitos universal, direta e secretamente, isto é, democraticamente. Como não pode desconhecer estes poderes fáticos, o poder central apela ao desmantelamento de suas competências eliminando os recursos fiscais das entidades territoriais, dos estados e dos municípios. Porém, em concordância com os objetivos estratégicos que inspiram o cunho revolucionário socialista do governo que controla o poder central desde 1999, este poder demonstrou qual é seu verdadeiro objetivo quando tentou legalizar um novo tipo de Estado, o Estado comunitário, que desconhece os poderes territoriais constitucionais e que propõe uma nova unidade territorial para o país, a comunidade (*comuna* em espanhol).

A discussão atual – e com certeza a que se manterá vigente nos próximos dois anos – tem relação com a possível inconstitucionalidade da proposta. A Venezuela está passando por um momento de tensão sociopolítica em relação à definição do tipo de sociedade que deseja e, portanto, do tipo de Estado que deve existir na República. A proposta do presidente Hugo Chávez era o Estado comunitário. A dos adversários de seu legado é a defesa da Constituição de 1999 e, conseqüentemente, a aplicação do Estado federal descentralizado e o desenvolvimento do esquema de relações intergovernamentais previstas nesta Constituição.

Este documento foi finalizado exatamente quando está acontecendo essa discussão. O país se encontra num processo de preparação para as eleições presidenciais de 2012 nas quais o presidente pretende se reeleger pela segunda vez, podendo chegar a vinte anos de mandato, um dos mais longos períodos presidenciais da história republicana do país. Não é possível especular sobre os resultados nem, por conseguinte, sobre qual dos modelos de Estado sairá fortalecido. Por enquanto, tem-se certeza de que o governo nacional, com as leis do poder popular, continua avançando para a instauração do Estado comunitário, enquanto uma parte substantiva da sociedade venezuelana tenta impedi-lo.

## REFERÊNCIAS

AFFONSO, Ruy. **O processo de descentralização na América Latina: dilemas e perspectivas.** Jornadas de reflexión sobre el proceso de descentralización en Venezuela. PNUD, Cepal, 1998. Mimeografado.

ÁLVAREZ, Ángel *et al.* ¿Qué es la democracia para los líderes venezolanos? Un estudio de los consensos y disensos entre los venezolanos influyentes en torno a la democracia. **Revista politeia**, Venezuela, n. 25, p. 161-186, 2000.

ARENAS, Nelly. Poder reconcentrado: el populismo autoritario de Hugo Chávez. **Revista politeia**, v. 30, n. 39, p. 23-63, 2007.

\_\_\_\_\_. El gobierno de Hugo Chávez: democracia, participación y populismo. *In*: AVARO, D.; VÁZQUEZ, D. (Ed.). **Venezuela ¿Más democracia o más populismo?** Uruguay; México: Flacso, 2008. p. 15-124.

ARENAS, Nelly; MASCAREÑO, Carlos. Descentralización y partidos políticos en Venezuela. **Cuadernos del Cendes**, n. 35, p. 35-54, mayo/ago. 1996.

BAPTISTA, Asdrúbal. **El relevo del capitalismo rentístico.** Hacia un nuevo balance de poder. Caracas: Fundación Mendoza, 2004.

BARRIOS, Sonia. Realidades y mitos de la descentralización gubernamental. **Cuadernos del Cendes**, n. 4, p. 167-176, sept./dic. 1984.

BERVEJILLO, Federico. Gobierno local en América latina. Casos de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay. *In*: NOHLEN, Dieter (Ed.). **Descentralización política y consolidación democrática.** Europa-América del Sur: Nueva Sociedad, 1991. p. 279-300.

BETANCOURT, Rómulo. Discurso pronunciado en el Nuevo Circo de Caracas el 13 de septiembre de 1941 en el acto de instalación de AD. **Documentos que hicieron historia.** Presidencia de la República de Venezuela, 1962.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Diccionario de política.** Madrid: Siglo XXI editores, 1991.

BREWER, Allan Carías. **El Estado, crisis y reforma.** Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela. 1982.

\_\_\_\_\_. **Informe sobre la descentralización en Venezuela.** Oficina del Ministro de Estado para la Descentralización de Venezuela. Venezuela, 1994.

\_\_\_\_\_. **Sobre el poder popular y el Estado comunal en Venezuela** (O de cómo se impone a los venezolanos un Estado Socialista, violando la Constitución, y en fraude a la voluntad popular). 2010. Mimeografado.

CACIAGLI, Mario. Estados unitarios y reformas autonómicas. *In*: NOHLEN, Dieter (Ed.). **Descentralización política y consolidación democrática**. Europa-América del Sur: Nueva Sociedad, 1991. p. 59-72.

CAMINAL, Miguel. Nacionalismo y federalismo. *In*: MELLÓN, Joan Antón (Ed.). **Ideologías y movimientos políticos contemporáneos**. Madrid: Tecnos, 1998. p. 89-115.

CÁRDENAS, Antonio Luis. Programa para el mejoramiento de la educación básica de la gobernación de Estado Mérida. *In*: PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO/CARDIPLAN – COORDINACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. **Modernización de las gobernaciones**. Memorias del Simpósio, Caracas, 1993. p. 453-474.

CARMAGNANI, Marcelo. Conclusión: el federalismo, historia de una forma de gobierno. *In*: CARMAGNANI, Marcelo (Coord.). **Federalismos latinoamericanos**. México; Brasil; Argentina: México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 397-416.

CASANOVA, Ramón. Ese escurridizo curso de la descentralización: la dispersión de iniciativas. *In*: CASANOVA, Ramón (Ed.). **La reforma educativa**. Estudios sobre el estado de la descentralización a fines de los noventa. Caracas: Cendes, 1998. p. 139-162.

CHÁVEZ, Hugo. Discurso en el acto de juramentación de consejo presidencial para la Reforma constitucional y del consejo presidencial de poder comunal, realizado en el Teatro Teresa Carreño el 17 de enero. Poder popular: alma de la democracia revolucionaria. **Gobierno Bolivariano de Venezuela**, enero 2007.

CONSALVI, Simón A. **Presentación de la primera traducción castellana de la Constitución de los Estados Unidos de América**. Filadelfia, 1810. Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, 1987.

DEL ROSARIO, Helia; MASCAREÑO, Carlos. Las relaciones intergubernamentales en el marco de la descentralización venezolana. *In*: OSPINA, Sonia; PENFOLD, Michael (Ed.). **Gerenciando las relaciones intergubernamentales**. Experiencias en América Latina. Nueva Sociedad, 2002. p. 21-58.

DÍAZ POLANCO, Jorge (Coord.). **La reforma del sector salud en Venezuela: aspectos políticos e institucionales de su descentralización**. Cendes, 2002. v. 1.

EATON, Kent; DICKOVICK, J. Tyler. The politics of re-centralization in Argentina and Brazil. **Latin American research review**, Texas, v. 39, n. 1, p. 90-122, Feb. 2004.

ELAZAR, Daniel. **Exploración del federalismo**. Hacer; Fundación Rafael Campalans. Barcelona, 1990. (Serie Federalismo).

EL UNIVERSAL. **Unidad de investigación**. Caracas, 3 ago. 1999. p. 1-10.

GARCÍA, Héctor, Chuecos. **La capitanía general de Venezuela**. Apuntes para una exposición del derecho político colonial venezolano. Caracas: C. A. Artes Gráficas, 1985.

GARCÍA, Mauricio A. Gasto público consolidado. **Revista resumen**, Caracas, v. 103, n. 10, 1975.

GÓMEZ, Luis; LÓPEZ, Margarita. Desarrollo y hegemonía en la sociedad venezolana: 1958-1985. *In*: GÓMEZ, Luis; LÓPEZ, Margarita; MAINGÓN, Thaís (Ed.). **De punto fijo al pacto social**. Desarrollo y hegemonía en Venezuela – 1958-1985. Caracas: Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, 1989. p. 227-274.

GONZÁLEZ, Marino. Evaluación del sistema intergubernamental de salud en Venezuela (1990-1996): una aproximación inicial. **Informe final para el Proyecto Salud**. MSAS; BID; Banco Mundial: Caracas, 1997. Mimeografiado.

GONZÁLEZ, Rosa A.; MASCAREÑO, Carlos. Decentralization and restructuring of politics in Venezuela. *In*: TULCHIN, Joseph; SELEE, Andrew (Ed.). **Decentralization and democratic governance in Latin America**. Washington: Woodrow Wilson Center for Scholars, 2004. p. 187-230.

GUERÓN, Gabrielle; MANCHISI, Giorgio. La descentralización en Venezuela: balance de un proceso inconcluso. *In*: ÁLVAREZ, Ángel (Ed.). **El sistema político venezolano: crisis y transformaciones**. Caracas: UCV, 1996. p. 353-406.

HALDENWANG, Christian von. Descentralización y democracia local. *In*: HENGSTENBERG, Meter; KAHUT, Kart; MAILHOLD, Gunteren (Ed.). **Sociedad civil en América latina: representación de intereses y gobernabilidad**. Nueva Sociedad, 1999. p. 371-384.

HARNECKER, Marta (Ed.). **Intervenciones del presidente el día 12 de noviembre del 2004**. Caracas, 2004.

HIDROVEN. **La modernización del sector agua en Venezuela**. La necesidad de un consenso político Caracas, 1998.

IND – INSTITUTO NACIONAL DEL DEPORTE. **Jornadas nacionales de evaluación del nuevo modelo deportivo venezolano**. Caracas, 1998. Mimeografiado.

IPAC – INSTITUTO PUERTO AUTÓNOMO DE PUERTO CABELLO. **Informe estadístico del Instituto Puerto Autónomo de Puerto Cabello**. Carabobo, 1998.

ISTÚRIZ, Aristóbulo. Estructura del Estado tiene que ser horizontal y protagónica. **PSUV El Hatillo**, El Hatillo, 16 dic. 2009. Disponible em: <<http://psuvelhatillo.blogspot.com.br/2009/12/aristobulo-isturiz-estructura-del.html>>.

\_\_\_\_\_. Declaraciones. **Tal cual**, Caracas, v. 20, n. 10, p. 5, 2010.

KORNBLITH, Mirian; MAINGÓN, Thais. **Estado y gasto público en Venezuela, 1936-1980**. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Ediciones de la Biblioteca, 1985.

LALANDER, Rickard. **Suicide of the elephants?** Venezuelan decentralization between partyarchy and chavismo. Institutionen för Spanska, Portugisiska och Latinamerikastudier, 2004. (Series Monographs/Institute of Latin American Studies).

LEVINE, Daniel. Democratic consensos in two timeframes: 1972-2002. **Politeia**, v. 30, p. 21-40, 2003.

LINARES BENZO, Gustavo. **Relaciones entre el gobierno central y las colectividades territoriales**. Caracas: Copre, 1995. (Folletos para la discusión).

LÓPEZ, Margarita Maya; GÓMEZ, Luis Calcaño; MAINGÓN, Thais. **De punto fijo al pacto social: desarrollo y hegemonía en Venezuela (1958-1985)**. Caracas: Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, 1989.

MAC QUHAE, Rafael. Marco institucional, descentralización y fondo social. In: SILVA, M. Héctor (Coord.). **Estudios selectivos para un análisis de la pobreza en Venezuela**. Caracas: Ministerio de la Familia; Banco Mundial, 1998.

MAINGÓN, Thais; SONNTAG, Heinz. Los resultados electorales de 1998 en Venezuela: ¿ hacia un cambio político? **Revista de ciencias sociales**, Venezuela, v. 6, n. 1, p. 35-63, abr. 2000.

MARRERO, José Rafael. La escuela activa: un modelo de conducción de la educación básica en Venezuela y su aplicación en el Estado Bolívar. **Modernización de las gobernaciones**. Caracas: PNUD/Cordiplan, 1993. p. 436-446.

MASCAREÑO, Carlos. **La desagregación territorial del poder en Venezuela en las últimas dos décadas**. 1987. Tese (Doutorado) – Universidade Central da Venezuela, Caracas 1987.

\_\_\_\_\_. **Gestión y gerencia en las gobernaciones venezolanas**. Caracas: Ediciones Cendes; UCV, 1996.

\_\_\_\_\_. (Coord.). **Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas**. Caracas: PNUD; Ildis, Editorial Nueva Sociedad, 2000.

\_\_\_\_\_. El federalismo venezolano re-centralizado. **Provincia**, n. 17, p. 11-22, enero/jun. 2007.

MOLINA, V. José; PÉREZ, B. Carmen. Elecciones regionales de 1995: la consolidación de la abstención, el personalismo y la desalineación. **Cuestiones políticas**, Maracaibo, v. 16, p. 73-90, 1996.

MORENO, Luis. **La federación de España**. Poder político y territorio. Madrid: Siglo Veintiuno de España, 1997.

OLIVARES, Jorge; D'ELIA, Yolanda; CABEZAS, Luis Francisco. **En defensa de la descentralización**. Caracas: Instituto Latino-Americano de Pesquisas Sociais (Ildis); Associação Civil Convite, 2009.

PEÑALOZA, Pedro Pablo. AN se despide imponiendo las bases del Estado comunal. **El universal**, 14 nov. 2010. Disponível em: <[http://www.eluniversal.com/2010/11/14/pol\\_art\\_an-se-despide-imponi\\_2102822](http://www.eluniversal.com/2010/11/14/pol_art_an-se-despide-imponi_2102822)>.

PENFOLD, Michael. La democracia subyugada: el hiperpresidencialismo venezolano. **Revista de ciência política**, Santiago, v. 30, n. 1, p. 21-40, 2010.

QUINTERO, Inés. El sistema político guzmancista. Tensiones entre el caudillismo y el poder central. *In*: QUINTERO, Inés (Coord.). **Antonio Guzmán Blanco y su época, 57-80**. Monte Ávila Editores, 1994.

RACHADELL, Manuel. **Una propuesta para la descentralización**. La delimitación y transferencia de competencias entre el Poder Nacional y los Estados. Copre; Ildis, 1990. (Folletos para la discusión, n. 12).

REY, Juan C. **El futuro de la democracia en Venezuela**. Ediciones UCV, 1998.

RIUTORT, Matías. El costo de erradicar la pobreza. **Pobreza: un mal posible de superar**. Resúmenes de los documentos del proyecto pobreza. Caracas: UCAB, 1999.

RODRÍGUEZ ZERPA, Armando. La reciente modificación a la Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del sector público: efectos sobre el proceso descentralizador y el desarrollo local venezolano. **Provincia**, n. 22, p. 11-40, jul./dic. 2009.

RON, Oswaldo. **Planes del desarrollo social y combate a la pobreza**. Análisis y síntesis de documentos relacionados con la planificación de la política social en cinco entidades federales. Segundo informe. Caracas: Cordiplan; Ministerio de la Familia; PNUD; Banco Mundial, 1998. Mimeografiado.

SALAMANCA, Luis. Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela una propuesta de análisis. *In*: ÁLVAREZ, Ángel (Coord.). **El sistema político venezolano: crisis y transformaciones**. Venezuela: UCV, 1996. p. 239-351.

VELÁSQUEZ, Ramón J. Venezuela, el federalismo y la descentralización. *In*: MASCAREÑO, Carlos (Coord.). **Descentralización, gobierno y democracia**. Caracas: Cendes; GLocal, 1998. p. 3-37.

VENEZUELA. Constitución de la República de Venezuela. **Gaceta oficial extraordinaria**, Caracas, n. 662, 23 ene. 1961.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Relaciones Interiores. **El ordenamiento constitucional de las entidades federales**. Centro de Investigaciones de la Universidad Católica Andrés Bello 1983.

\_\_\_\_\_. Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal para la creación y elección de la figura del alcalde. **Gaceta oficial**, n. 4.109, 15 jun. 1989a.

\_\_\_\_\_. Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. **Gaceta oficial**, n. 4.153, 28 dic. 1989b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.032 que la crea figura de Ministro de Estado para la Descentralización. **Gaceta oficial**, n. 35.229, 9 jun. 1993a.

\_\_\_\_\_. Reglamento Parcial nº 2 de la Ley de Descentralización que crea la Comisión Nacional para la Descentralización. **Gaceta oficial**, n. 35.268, 5 ago. 1993b.

\_\_\_\_\_. Reglamento Parcial nº 3 de la Ley Orgánica de Descentralización que crea el Consejo Territorial de Gobierno. **Gaceta oficial**, n. 35.273, 12 ago. 1993c.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.169 del 24 de septiembre de 1993 que crea el Consejo Nacional de Alcaldes. **Gaceta oficial**, n. 35.320, 19 oct. 1993d.

\_\_\_\_\_. Decreto Ley que regula los mecanismos de participación de los Estados y municipios en el producto del impuesto al valor agregado (IVA) y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides). **Gaceta oficial**, n. 35.359, 13 dic. 1993e.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.250 que establece el Reglamento Parcial nº 1 de la Ley Orgánica de Descentralización y los Acuerdos previos a la transferencia de servicios y la cogestión. **Gaceta oficial**, n. 35.359, 13 dic. 1993f.

\_\_\_\_\_. Ley de Asignaciones Especiales para los Estados derivadas de minas e hidrocarburos. **Gaceta oficial**, n. 36.110, 8 dic. 1996.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. **Cuadernos para la reforma del sector salud** (Proyecto Salud), Caracas, v. 1, n. 1, 1997.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Educación. **Estadísticas del sector educativo**. Caracas, 1999a.

\_\_\_\_\_. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. **Gaceta oficial**, n. 36.860, 30 dic. 1999b.

\_\_\_\_\_. Ley Orgánica del Poder Público Municipal. **Gaceta oficial**, n. 38.204, 8 jun. 2005a.



\_\_\_\_\_. Decreto-Ley de creación del Fondo de Desarrollo Nacional, Fonden. **Gaceta oficial**, n. 38.269, 9 sept. 2005b.

\_\_\_\_\_. Ley de los Consejos Comunales. **Gaceta oficial extraordinaria**, n. 5.806, 10 abr. 2006a.

\_\_\_\_\_. Decreto-ley que crea a Sociedad Anónima Fondo de los Consejos Comunales. **Gaceta oficial extraordinaria**, n. 5.806, 10 abr. 2006b.

\_\_\_\_\_. Reforma de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. **Gaceta oficial**, n. 39.140, 17 mar. 2009a.

\_\_\_\_\_. Reforma de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales. **Gaceta oficial**, n. 39.335, 28 dic. 2009b.

\_\_\_\_\_. Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. **Gaceta oficial extraordinaria**, n. 5.963, 22 feb. 2010a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.306. Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. **Gaceta oficial**, n. 39.382, 9 mar. 2010b. Disponible em: <<http://www.tsj.gov.ve/gaceta/marzo/932010/932010.pdf#page=13>>.

\_\_\_\_\_. Ley Orgánica del Poder Popular. **Gaceta oficial extraordinaria**, n. 6.011, p. 1-5, 21 dic. 2010c. Disponible em: <[http://www.tsj.gov.ve/legislacion/LeyesOrganicas/27.-GOE\\_6011.pdf](http://www.tsj.gov.ve/legislacion/LeyesOrganicas/27.-GOE_6011.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Ley Orgánica de las Comunas. **Gaceta oficial extraordinaria**, n. 6.011, p. 11-17, 21 dic. 2010d. Disponible em: <[http://www.tsj.gov.ve/legislacion/LeyesOrganicas/27.-GOE\\_6011.pdf](http://www.tsj.gov.ve/legislacion/LeyesOrganicas/27.-GOE_6011.pdf)>.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GARCÍA PELAYO, Manuel. **Derecho constitucional comparado**. Obras completas. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991. p. 223-734, t. 1.

VENEZUELA. Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, de 29 de agosto de 1988, reformada en abril de 1989. **Gaceta oficial extraordinaria**, n. 4.086, 14 abr. 1989.



## CAPÍTULO 4

### FEDERALISMO FISCAL EM UM PAÍS FEDERATIVO E CONFLITUOSO: O CASO ARGENTINO<sup>1</sup>

Alberto Müller<sup>2</sup>

#### 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento das sociedades modernas com base na economia de mercado produz desigualdade no desenvolvimento das atividades produtivas, no que tange à sua configuração territorial.<sup>3</sup> Esta característica liga-se fortemente ao intenso desenvolvimento das forças produtivas que o capitalismo promove, a partir da generalização da divisão do trabalho e da incorporação de inovações tecnológicas.<sup>4</sup>

As disparidades regionais são, portanto, uma espécie de norma em todas as sociedades capitalistas, independentemente do seu nível de desenvolvimento. Isto resulta num conflito particular, que se poderia chamar – como em Markusen (1980) – de regionalismo, ou seja, a reivindicação e a luta em nível político com base em identidades forjadas pelo pertencimento territorial.

Obviamente – e ver-se-á que isto é relevante para o caso da Argentina – nem todos os conflitos regionais originam-se na natureza do sistema capitalista; outras instâncias de determinação poderão vir da história política, social e cultural dos países.

A constituição das sociedades modernas implica a criação de Estados, como órgãos dirigentes da ordem jurídica – detentores do monopólio da força num território, no sentido clássico de Weber. O papel e a legitimidade dos Estados baseiam-se na necessidade de um guardião da ordem jurídica, separado dos atores

---

1. O autor agradece a Marina Barbeito, que realizou atividades de assessoria sobre tópicos pontuais deste trabalho, e a Eugênio Miguel Canepa, que contribuiu na tradução para a língua portuguesa.

2. Professor titular da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Buenos Aires e diretor do Centro de Estudios de la Situación y Perspectiva de la Argentina.

3. Para o conceito de configuração territorial, ver Coraggio (1987, cap. 1).

4. Esta afirmação baseia-se numa extensa tradição intelectual, ligada ao nascimento da economia política, cujos marcos mais importantes são as obras de Adam Smith, Marx e Schumpeter. A referência clássica aqui é também Perroux (1967). De óticas mais próximas ao *mainstream* da economia, podem ser citadas várias contribuições de Krugman (por exemplo, Krugman, 1997) e Baumol (1967). As teorias do crescimento endógeno – sempre dentro desta corrente – têm tentado desenvolvimentos nesta direção, embora o alcance tenha sido mais limitado na compreensão da sua natureza (por exemplo, Solow, 1956; Barro e Sala-i-Martin, 2003). Um resumo interessante sobre o alcance e as limitações desta abordagem da economia ortodoxa pode ser encontrado em Fine (2006).

e das classes sociais, mas também na pretensão de tornarem-se representantes dos interesses do coletivo social.

Independentemente da capacidade real dos Estados para se tornarem entidades autônomas – um assunto que não será discutido aqui – o fato é que elas são naturais reflexos dos conflitos sociais expressados em termos territoriais, isto é, do regionalismo.

Existe um segundo nível de análise da formação do Estado, vinculado à questão do regionalismo, mas separado dele. Trata-se da identificação de diferentes níveis da administração estatal.

A constituição dos Estados nacionais cristaliza áreas políticas com unidade jurídica, normalmente garantidas por instrumentos constitucionais, ou talvez por alguma forma de direito comum, como no caso britânico. Razões tanto de natureza política como administrativa levam à necessidade de desagregar estas funções em níveis mais baixos, normalmente (mas não exclusivamente), em unidades estaduais, provinciais ou departamentais<sup>5</sup> e, dentro delas, municipais. Por um lado, a formação de um Estado nacional implica um grau de compromisso maior ou menor entre diferentes atores e estamentos territorialmente identificados. Eles estão dispostos a desistir de alguns poderes em favor de uma autoridade nacional, mas procuram manter certo nível de poder sobre o aparelho do Estado. Por outro lado, algumas funções do Estado são naturalmente mais adequadas para serem assumidas por níveis administrativos mais próximos de seus beneficiários; por exemplo, o provimento da rede viária urbana é uma atividade típica a ser desenvolvida por governos locais. No entanto, não se pode fundamentar apenas neste critério, baseado em racionalidade instrumental, a distribuição das funções dos diferentes níveis jurisdicionais, como mostrado exaustivamente pela experiência histórica.

A questão da distribuição de funções entre os diferentes níveis de competência do governo leva o nome de *federalismo fiscal*. A literatura técnica, do ponto de vista econômico, tem vindo tratar este assunto de uma perspectiva baseada na racionalidade econômica,<sup>6</sup> uma perspectiva que fornece percepções muito úteis. Mas ela não é suficiente para dar conta da diversidade de casos, e até mesmo da sua evolução ao longo do tempo, visto que a atribuição de funções não é necessariamente estável ou permanente.

A combinação da questão regionalista com a da atribuição de responsabilidades a diferentes níveis de gestão do Estado se reflete na natureza da relação entre as unidades administrativas subnacionais com o governo nacional, e daquelas com

---

5. Usa-se essa variedade de denominações a fim de se levar em conta, de forma imperfeita, a diversidade de denominações que ocorre na América Latina.

6. Para mais detalhes ver, por exemplo, o manual de Stiglitz (1988, cap. 26-27).

o nível municipal. Em particular, aqui se faz referência aos níveis de autonomia relativa, formal ou real. Deve-se assinalar que esta autonomia se refere a planos que se identificam tanto em termos de hierarquia jurisdicional como de território. Noutros termos, uma província, ou um município, é ao mesmo tempo instância de atribuição de determinadas funções e de identificação territorial. De fato, a questão regionalista pode ser expressa como reivindicação de maiores poderes para os governos subnacionais.

Os dois grandes modelos que podem ser identificados quanto aos arranjos institucionais que definem a forma do Estado são as constituições federal e unitária.

De acordo com a primeira, unidades territoriais menores gozam de autonomia para a nomeação de suas autoridades, e têm o poder de levantar seus próprios recursos e executar as correspondentes despesas. O modelo unitário, no entanto, reserva ao nível superior de governo a designação das autoridades de nível inferior, bem como a definição dos recursos disponíveis – geralmente, por meio da partilha das receitas arrecadadas. Eventualmente, restringe a natureza e a composição das despesas. O mesmo espectro de possibilidades abre-se para a relação entre, de um lado, províncias, estados ou departamentos e, de outro, municípios, embora para este nível os termos federalismo e unitarismo não sejam usualmente empregados. Um problema específico que abrange toda esta temática é a questão da correspondência entre receitas e despesas para cada nível de governo, e a natureza e a operação das transferências interjurisdicionais.

Obviamente, o nível efetivo de descentralização é muito variável, e responde apenas parcialmente ao que emerge dos preceitos legais.

Em conclusão, as questões relativas ao federalismo fiscal devem ser entendidas como abrangendo uma variedade de dimensões, nas quais temas econômicos e políticos se cruzam. Na determinação dos modelos adotados – e na sua evolução – intervêm fatores específicos de cada país; é necessário, portanto, a combinação de enfoques que incorporem as dimensões econômica, política e histórica.

Este capítulo pretende abordar o federalismo fiscal no caso da Argentina, a partir de uma visão essencialmente econômica, ainda que venha a ser feita alguma referência ao contexto político, em termos históricos.

A segunda seção oferece uma breve resenha da natureza da questão federativa na Argentina, a partir de uma perspectiva histórica. Logo, descrevem-se as funções e as competências da Nação, das províncias e dos municípios, no âmbito legal. A ênfase será nos níveis da Nação e das províncias.

A terceira seção descreve os papéis e as responsabilidades da Nação, das províncias e dos municípios, sob o ângulo jurídico-institucional.

A quarta seção apresenta uma sistematização das receitas e das despesas para os diferentes níveis institucionais, lançando luz sobre a correspondência fiscal, mostrando ao mesmo tempo a efetiva alocação de responsabilidades entre a Nação e as províncias, conforme a classificação setorial das despesas.<sup>7</sup>

Em seguida, uma seção é dedicada especificamente a descrever alguns aspectos das complexas relações entre a Nação e as províncias. Na seção seguinte, ilustra-se o impacto territorial da ação do governo nacional, segundo os resultados de um estudo recente. A última seção elabora algumas conclusões.

## 2 BREVE NOTA DE CONTEXTO: A QUESTÃO FEDERATIVA NA HISTÓRIA E NA POLÍTICA ARGENTINA

É oportuna uma breve referência histórica sobre a questão federativa na Argentina, porque ela teve um papel importante na sua história de duzentos anos como país independente.

Em 1810, um *cabildo abierto* (reunião dos habitantes proeminentes), realizado em Buenos Aires, remove o vice-rei espanhol e estabelece um conselho de governo, composto por moradores da cidade. Este fato deslança o processo de independência, que levará à formação da atual nação argentina e de seu Estado. Um longo e árduo processo concluir-se-á em 1853 com a promulgação da Constituição, que estabelece um pacto político federativo entre as províncias existentes na época, pacto ao qual em 1860 adere a província de Buenos Aires. Durante este período de cinquenta anos, desenvolve-se uma espécie de guerra civil intermitente, cuja motivação é a base federal ou unitária a ser adotada pela Constituição do país, e também a disputa sobre as receitas aduaneiras, quase totalmente concentradas no porto de Buenos Aires.<sup>8</sup>

É importante assinalar que a distribuição espacial da população e das atividades do que é hoje a Argentina sofreu durante esse período uma alteração significativa. O núcleo mais amplo e consolidado de povoamento colonial, localizado no noroeste da Argentina, estava vinculado à economia mineira do Alto Peru; ele compreendia aproximadamente 40% da população total<sup>9</sup> no momento da independência. A província de Buenos Aires, embora sede da capital de um vice-reinado criado 35 anos antes da independência, ocupava um espaço marginal, cuja subsistência era baseada na exploração de couro e, em menor grau, da carne seca, obtidos a partir de bovinos em estado selvagem. O contrabando florescia, até que ao final da administração colonial se procedeu à legalização do comércio através do porto

7. Adiantando um tema que será mencionado adiante, cada província na Argentina tem sua própria constituição. Por esta razão, não é possível generalizar sobre a efetiva distribuição de responsabilidades entre as províncias e os municípios.

8. A esse respeito ver, por exemplo, a análise de Alvarez (2001).

9. Para mais detalhes, ver Ferrer (2008, p. 62).

de Buenos Aires. Nos tempos da independência, a província de Buenos Aires representava pouco mais de 10% da população do que hoje é o território da Argentina, embora já nessa época a cidade de Buenos Aires fosse a maior do país.<sup>10</sup>

A primeira metade do século XIX assiste ao deslocamento gradual, mas contínuo, do centro de gravidade econômica do país ainda em construção do noroeste para o litoral, centrado em Buenos Aires. O declínio da mineração do Peru e da Bolívia e o crescimento significativo do comércio de carne seca – voltado especificamente para os escravos no Brasil – explicam este processo de mudança territorial, que é acompanhado pela consolidação de uma elite altamente europeizada intelectualmente, referência para o resto do país em formação.<sup>11</sup> Porém, era um processo lento: ainda em 1869, a província de Buenos Aires representava apenas 25% do total da população – número que irá dobrar mais tarde –, enquanto a mais antiga povoação do noroeste ainda compreendia 29%. Mas o fértil interior desabitado – muito parcialmente ocupado por indígenas – oferecia uma grande expectativa de crescimento econômico e populacional, o que inevitavelmente iria prevelecer quantitativamente sobre o resto do país.

Foi construído desta forma um antagonismo de base regional entre a cidade de Buenos Aires e o interior, que permeou toda a prática política no século XIX. A questão constitucional, personificada na oposição entre unitários e federais, foi um *leitmotiv* deste conflito.

A Constituição de 1853, após o fracasso de duas tentativas anteriores (em 1819 e 1826, ambas unitárias), apresentou uma solução que certamente orientou-se ao federalismo. A fórmula legal adotada foi afirmar a preexistência das províncias à Nação, de modo que esta última é constituída por aquelas. Os poderes da Nação foram, assim, o resultado de uma delegação expressa das províncias. Elas foram habilitadas a promulgar suas próprias constituições, as quais, entretanto, não puderam se opor ao estipulado na Constituição nacional, reservando para si todos os poderes não delegados. Quatorze províncias assinaram este acordo original; acrescentaram-se mais tarde nove territórios nacionais, inicialmente sob jurisdição direta da Nação, com a mesma fórmula. A mais recente reforma constitucional, efetivada em 1994, ratificou este dispositivo constitucional.

Este projeto é consolidado em 1880 com a federalização da cidade de Buenos Aires e a nacionalização das receitas aduaneiras. Mas, independentemente da proposta constitucional escolhida, os fatos deram origem a uma forte concentração

10. De acordo com o portal *El historiador*, disponível em: <<http://www.elhistoriador.com.ar>>, <[http://www.elhistoriador.com.ar/datos/poblacion\\_argentina.php](http://www.elhistoriador.com.ar/datos/poblacion_argentina.php)>, <[http://www.elhistoriador.com.ar/datos/poblacion\\_buenos\\_aires.php](http://www.elhistoriador.com.ar/datos/poblacion_buenos_aires.php)> e Randle (1981).

11. Muitas vezes, figuras políticas e culturais de grande importância na época provinham de províncias não pertencentes ao litoral. No entanto, elas identificavam-se fortemente com a comunidade cultural de Buenos Aires. Este é o caso de D. F. Sarmiento, N. Avellaneda e J. B. Alberdi.

de recursos e riquezas na região pampeana, principalmente, nas províncias de Buenos Aires, Santa Fé e Córdoba, além da própria cidade de Buenos Aires, já federalizada. Deste modo, um quarto do território nacional chegou a ter mais de dois terços da população e uma proporção provavelmente maior da atividade econômica. Uma constatação demográfica permite ilustrar este processo de forte divergência entre o que aconteceu na região mencionada e em boa parte do resto do país: das quatorze províncias que fundaram a Argentina, sete não atingiam ainda 1 milhão de habitantes em 2010. Este subconjunto de províncias antigas<sup>12</sup> representavam em 1869 (ano do primeiro recenseamento demográfico) 31% da população total; em 2010, esta proporção havia caído para 11%.

Os fatos, então, levaram a consolidar e não a superar o conflito regional argentino, como instância incontornável do debate político; isto se projeta no presente, às vezes com idênticos argumentos e atitudes. Este ideário, o qual tem provado ser de rentabilidade política elevada, se traduz, por exemplo, na aceitação de grandes desequilíbrios na representação provincial no Congresso, quer pela integração de um número fixo de senadores por província (independentemente do tamanho demográfico, em um arranjo comum em muitos países), quer pela sub-representação das províncias mais populosas da Câmara dos Deputados, sobretudo da província de Buenos Aires. As doze províncias de menor população em 2001 representavam 13,5% da população, mas tinham 24% de representação na Câmara dos Deputados; as quatro províncias mais povoadas eram as principais prejudicadas, ao compreenderem nesse ano 62% da população, mas apenas 51% da representação.<sup>13</sup>

É importante sublinhar que este conflito é tanto territorial como jurisdicional, visto que confronta o interior com Buenos Aires, ao mesmo tempo que a Nação com as províncias. É frequente a apelação à marginalização do interior, que se assume como a verdadeira identidade do país, bem como reivindica perante a Nação a distribuição ou a devolução de recursos pertencentes às províncias. Ratifica-se assim o caráter ao mesmo tempo territorial e jurisdicional do conflito regionalista, mencionado na seção anterior.

Uma nova Constituição, aprovada em 1994, acrescentou um conjunto de definições referidas à relação entre Nação e províncias, mas sem alterar a natureza básica da disposição constitucional preexistente. Duas inovações importantes foram: *i*) a concessão de autonomia para a cidade de Buenos Aires, de modo que esta passou a ter *status* de província e município; e *ii*) o estabelecimento do princípio da autonomia dos municípios.

12. Trata-se das províncias de Catamarca, Corrientes, Jujuy, La Rioja, San Juan, San Luis e Santiago del Estero.

13. Pode-se argumentar que esta distribuição desproporcional é contrária à norma constitucional, que afirma em seu Artigo 45 o princípio da representação proporcional à população de cada província.



É oportuno rever algumas características atuais acerca de tamanho e níveis de desenvolvimento relativo das províncias que compõem a Argentina. A tabela 1 mostra alguns indicadores básicos.

TABELA 1  
Argentina: população, superfície, densidade e produto bruto geográfico (PBG) *per capita*

Província	População 2010 (números absolutos)	Superfície (km <sup>2</sup> )	Densidade demográfica		PBG <i>per capita</i>
			2001 (hab./km <sup>2</sup> )	2008 (US\$/hab.)	2008 (US\$/hab.)
<b>Total</b>	<b>40.221.359</b>	<b>2.780.403</b>	<b>14,5</b>		<b>8.117</b>
Cidade Autônoma de Buenos Aires	2.891.082	203	14.241,8		23.447
Buenos Aires	15.594.428	307.571	50,7		7.314
Cidade Autônoma de Buenos Aires + Buenos Aires <sup>1</sup>	18.485.510	307.774	53,9		10.012
Catamarca	367.820	102.602	3,6		11.549
Chaco	1.053.466	99.633	10,6		3.660
Chubut	506.668	224.686	2,3		14.178
Córdoba	3.304.825	165.321	20,0		7.878
Corrientes	993.338	88.199	11,3		3.759
Entre Ríos	1.236.300	78.781	15,7		5.229
Formosa	527.895	72.066	7,3		3.089
Jujuy	672.260	53.219	12,6		3.939
La Pampa	316.940	143.440	2,2		8.938
La Rioja	331.847	89.680	3,7		4.298
Mendoza	1.741.610	148.827	11,7		7.899
Misiones	1.097.829	29.801	36,8		3.702
Neuquén	550.344	94.078	5,8		16.400
Río Negro	633.374	203.013	3,1		7.349
Salta	1.215.207	155.488	7,8		4.201
San Juan	680.427	89.651	7,6		3.987
San Luis	461.588	76.748	6,0		7.807
Santa Cruz	272.524	243.943	1,1		23.912
Santa Fé	3.300.736	133.007	24,8		8.166
Santiago del Estero	896.461	136.351	6,6		3.342
Terra do Fogo, Antártida e Ilhas do Atlântico Sul	126.190	21.571	5,8		17.701
Tucumán	1.448.200	22.524	64,3		3.844

Fonte: Müller e De Raco (2010); Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC), disponível em: <<http://www.indec.gov.ar>>.

Nota: <sup>1</sup> Consolidam-se a cidade de Buenos Aires e a província de Buenos Aires, por constituírem uma única região funcional.

A tabela 1 permite observar pontos de interesse para este trabalho, conforme descrito a seguir.

- 1) Os tamanhos populacionais das diversas unidades provinciais são muito diferentes. Há apenas oito jurisdições com mais de 1 milhão de habitantes, mas uma delas sozinha abrange mais de 10 milhões de habitantes. Noutro extremo, nove não atingem meio milhão. Portanto, predominam as unidades de povoamento relativamente baixo.
- 2) As densidades demográficas também são variáveis, mas predominam valores baixos.
- 3) As disparidades nos níveis de PBG *per capita* são importantes: elas respondem tanto ao impacto da renda dos recursos naturais como aos níveis de desenvolvimento. A este respeito, deve-se salientar que a Argentina é um país extremamente desigual nos aspectos referentes ao clima e à dotação de recursos naturais.

### **3 NAÇÃO, PROVÍNCIA E MUNICÍPIO: ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS, TEORIA E PRÁTICA**

Esta seção desenvolve uma breve análise de alguns aspectos do quadro institucional que rege as relações entre as três jurisdições relevantes do governo argentino, ou seja, a Nação, as províncias e os municípios, para fazer depois uma breve menção da prática.

Em primeiro lugar, tratar-se-á a relação entre Nação e províncias, à luz da atual Constituição nacional, aprovada em 1994, como mencionado.

Em segundo lugar, serão analisadas as relações entre províncias e municípios.

#### **3.1 A Constituição e as províncias: a repartição de competências**

Como indicado na seção anterior, o desenho básico do dispositivo constitucional argentino prevê a delegação de poderes das províncias para a Nação, entendendo que aquelas são preexistentes a esta. Dessa feita, a Constituição estabelece as funções de governo nacional como uma lista de competências delegadas, o que significa que os poderes não expressamente mencionados na delegação são mantidos pelas províncias.

Além disso, o texto constitucional indica algumas disposições e diretrizes a serem seguidas na relação entre Nação e províncias, nomeadamente em matéria fiscal.

A norma constitucional estabelece o seguinte, no que tange aos aspectos mais relevantes para os fins deste trabalho.

- 1) Garante-se às províncias autonomia de governo; elas poderão escolher suas autoridades, sem interferência do governo nacional. Este irá intervir em uma província apenas para garantir a forma republicana de governo, ou em caso de invasão ou sedição.

- 2) O governo de cada província é regido por uma constituição própria, que deve ser coerente com os princípios da Constituição nacional.
- 3) A admissão de novas províncias ou a redefinição das já existentes deve ser feita com o consenso das províncias e do Congresso Nacional.
- 4) Os controles alfandegários ocorrem apenas na entrada e na saída do país e não entre províncias. Há centralização no governo nacional de tudo relacionado à emissão de moeda.
- 5) O governo nacional define recursos orçamentários mínimos de proteção ambiental, que podem ser complementados pelos governos provinciais.
- 6) A tributação indireta é poder concorrente entre os níveis nacional e provincial. Quanto à tributação direta, ela pode ser imposta pela Nação por tempo determinado.
- 7) Os impostos diretos e indiretos que não têm alocação específica devem ser coparticipados<sup>14</sup> (partilhados) com as províncias. A coparticipação deverá responder às competências que terão a Nação e as províncias, e ao mesmo tempo será justa, solidária e dará prioridade à obtenção de um grau equivalente de desenvolvimento, qualidade de vida e igualdade de oportunidades em todo o território nacional.
- 8) A coparticipação será estabelecida por uma lei-convênio, ou seja, uma lei que deve ser aprovada pela Nação e por todas as assembleias legislativas provinciais; esta lei deveria ter sido sancionada antes de 1997.
- 9) A edição dos códigos de direito civil, comercial, penal e de mineração é reservada à Nação.

Na prática, alguns destes preceitos são plenamente cumpridos, enquanto outros o são apenas parcialmente, se não simplesmente desconsiderados. Em especial, cabe observar o listado a seguir.

- 1) Nos anos em que houve ditaduras militares, a organização do país foi de fato unitária, uma vez que foram suspensas todas as modalidades eletivas. Desde a promulgação da Constituição de 1853, isto ocorreu num total de 22 anos. O último período sob este regime foi de 1976 a 1983.<sup>15</sup>

---

14. Nota do tradutor (N.T.): emprega-se aqui o termo *coparticipação* e seus derivados em referência aos impostos cuja arrecadação é parcialmente distribuída às províncias de forma automática. Adotou-se esta expressão por ser a tradução mais literal do correspondente em espanhol, dado que se trata praticamente de uma instituição na normativa fiscal argentina.

15. Os períodos com governos militares foram os seguintes: 1930-1932; 1943-1946; 1955-1958; 1966-1973; e 1976-1983.

- 2) O regime de autonomia político-provincial foi cumprido, historicamente, embora não tenham sido infrequentes as intervenções federais, convalidadas ou não pelo Congresso Nacional. Desde a restauração da democracia em 1983, ocorreram seis intervenções federais, sendo duas vezes na mesma província. Com exceção, obviamente, de coligações ou acordos entre o governo nacional e algum governo provincial, em geral o preceito da autonomia é cumprido na atualidade.
- 3) No que diz respeito à tributação, a disposição constitucional é um pálido reflexo do que acontece na prática. Ao contrário do que poderia sugerir o texto constitucional, a maior parte da arrecadação é feita pela Nação, como se verá na próxima seção; o nível subnacional é um cobrador marginal de impostos, com cerca de 15% do total de recursos fiscais. Prevalece no nível nacional a tributação indireta (Imposto sobre Valor Agregado, impostos sobre os combustíveis, impostos sobre o comércio exterior etc.), mas também o imposto de renda pertence a este nível jurisdicional. As províncias arrecadam basicamente o Imposto sobre as Receitas Brutas (um imposto em cascata sobre as vendas),<sup>16</sup> o Imposto Predial Rural e Urbano, e o Imposto sobre Veículos.
- 4) A sanção do regime de coparticipação federal de impostos (CFI), prevista, conforme foi assinalado, para antes de 1997, nunca foi efetivada; conseqüentemente, estão vigentes os índices de distribuição estabelecidos na Lei nº 23.548, de 1988, anterior à reforma constitucional de 1994.
- 5) O texto constitucional é muito limitado nas definições sobre serviços específicos prestados pelo Estado. Isto faz com que haja concorrência da Nação e das províncias sobre uma vasta gama de tópicos. Mencionem-se a seguir alguns casos relevantes.<sup>17</sup>
  - a) A Justiça e a segurança são prestadas em ambos os níveis.
  - b) As atividades ligadas à educação, à saúde, à água e ao saneamento foram completa ou parcialmente (dependendo da província) responsabilidade do governo nacional durante um longo período da história da Argentina. Desde a ditadura militar de 1976 inicia-se um processo de descentralização para o nível provincial, que depois continua na década de 1990. Hoje, o governo nacional

16. É interessante assinalar que, quando em 1973 foi introduzido o Imposto sobre Valor Agregado, em substituição ao Imposto sobre as Vendas, foi planejada a eliminação de impostos provinciais sobre as vendas, a qual, contudo, nunca se materializou.

17. Podem-se encontrar informações sobre a execução orçamentária por setor, no nível nacional e provincial, na página eletrônica da Diretoria de Análise de Gasto Público e Gastos, do Ministério da Economia e Finanças Públicas (MECON). Disponível em: <<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/gastosocial.html>>. Isto dá uma percepção imediata sobre a concorrência de funções entre a Nação e as províncias.

mantém sob sua responsabilidade apenas o ensino universitário, alguns hospitais e uma fornecedora de água e saneamento básico na Região Metropolitana (RM) de Buenos Aires. O restante das atividades é desenvolvido pelo nível provincial.

- c) A provisão de habitação social é financiada conjuntamente pelo governo da Nação e das províncias, em proporções variáveis; nos últimos anos tem aumentado a participação da primeira.<sup>18</sup> Os programas habitacionais são executados basicamente pelas províncias.
  - d) Cinquenta e cinco por cento da rede rodoviária pavimentada interurbana e quase toda a rede não pavimentada estão na jurisdição das províncias, após um processo onde elas ganharam participação, nas últimas três décadas. De qualquer forma há certo grau de concorrência mútua entre as duas jurisdições, visto que a Nação realiza trabalhos nas estradas provinciais e vice-versa.
  - e) O sistema ferroviário foi historicamente competência da Nação; em tempos de prevalência deste meio de transporte, a presença provincial foi marginal (menos de 4% da rede). A estatização, em 1948, reafirmou o papel do Estado nacional, enquanto a posterior privatização implicou a transferência de uma pequena parte da atividade ferroviária para as províncias, sendo casos de relevância hoje os de Buenos Aires e Río Negro.
  - f) Na geração e transmissão de energia elétrica o Estado nacional teve primazia, em coexistência com algumas empresas provinciais. A presença da Nação foi significativamente reduzida com as privatizações nos anos 1990, embora o Estado nacional ainda opere duas usinas hidrelétricas binacionais de grande porte e duas centrais nucleares. Subsistem empresas elétricas provinciais, principalmente em Buenos Aires, Santa Fé e Córdoba.<sup>19</sup>
- 6) A atividade industrial do Estado era quase um papel exclusivo do Estado nacional; este setor foi reduzido a quase zero, por ocasião das reformas dos anos 1990.

Como já mencionado, a reivindicação regionalista é muito presente hoje na prática política na Argentina. Ela é agravada, como se verá, pela acentuada não correspondência fiscal entre receitas e despesas, o que motiva uma negociação permanente por recursos fiscais, embora a maior parte da distribuição dos recursos

18. Informação do Consejo Vial Federal. Disponível em: <[www.cvf.gov.ar](http://www.cvf.gov.ar)>.

19. Informação sobre operadores do setor elétrico da Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrica S.A. Disponível em: <<http://www.cammesa.com.ar>>.

em moeda se materialize mediante os mecanismos de coparticipação federal das receitas estabelecidas por lei.

### **3.2 Províncias e municípios: as competências delegadas para o nível municipal<sup>20</sup>**

Como mencionado, cada província dita, nos limites da Constituição nacional, o seu ordenamento constitucional, especificamente no que diz respeito à relação entre os níveis provincial e municipal.

Prevalece, portanto, uma importante diversidade de casos, no que tange às relações entre províncias e municípios, além da visível heterogeneidade no nível da configuração territorial; isto reflete a diversidade de arranjos institucionais que permite a organização federal. Em outras palavras, as condições pelas quais um dado arranjo territorial pode adquirir o estatuto de unidade autônoma municipal responde a padrões diferentes de cada província. Entretanto, os poderes municipais surgem a partir de um mecanismo de delegação oriundo da província, uma vez que ela é sempre a fonte original das competências.

São apresentadas, na próxima subseção, algumas características relacionadas com o nível e o alcance da divisão territorial municipais. Após, apresenta-se uma sistematização de algumas características básicas do regime municipal, para cada uma das províncias.

### **3.3 Municípios: dimensões e níveis de desagregação territorial**

Em primeiro lugar, deve-se notar que em todas as províncias – a única exceção é Buenos Aires – existe um nível subprovincial chamado de departamento.<sup>21</sup> A província de Buenos Aires, por sua vez, é subdividida em “partidos”.

A Cidade Autônoma de Buenos Aires (ou Capital Federal) é um caso especial, por ser a sede do governo nacional. Ela resume em si características de província e município, e tem autonomia pela reforma constitucional de 1994, como mencionado; dado o seu estatuto especial, não será considerada a partir de agora.

É apenas no nível do partido (na província de Buenos Aires) ou departamento (nas províncias restantes) que são identificadas as unidades que abrangem todo o território. Esta desagregação territorial é geralmente utilizada para apresentar as estatísticas demográficas e econômicas. A cartografia municipal em si é pouco conhecida e relativamente pobre.

---

20. Para esta subseção e as duas próximas, consultou-se o trabalho de Jan Casaño e Agüero Heredia (2008), além da normativa constitucional de cada província.

21. O conceito de departamento é usado principalmente para definir jurisdições eleitorais, embora não em todas as províncias. Todas as províncias que empregam esta unidade territorial definem ainda mais uma cidade como a capital, geralmente a de maior tamanho, mas estas capitais não têm funções relevantes.

Cada departamento inclui vários municípios,<sup>22</sup> com exceção de Mendoza e La Rioja, onde departamento e município coincidem. Além disso, a cobertura do território de âmbito estritamente municipal é total ou parcial, dependendo da província. Na província de Buenos Aires, no entanto, o partido coincide com a unidade municipal.

A diferença de normas também produz diversidade dos níveis de desagregação territorial dos municípios. Todas as províncias – com exceção de Buenos Aires, Córdoba, La Rioja, Mendoza e Santa Cruz – identificam diferentes categorias do município; são registrados entre dois e seis tipos de municípios, conforme a província, dando origem a uma variedade de denominações; adiante se apresenta uma descrição mais detalhada a este respeito.

O total de unidades municipais é de 2.219. A variabilidade do nível de subdivisão é refletida na diversidade das médias populacionais por unidade, conforme pode ser visto na tabela 2. Em um extremo, a província de Buenos Aires tem uma elevada média de 102 mil habitantes por município, com um caso com população superior a 1 milhão de habitantes – o município de maior dimensão do país. No outro, a província de La Pampa mostra uma média de 3.962 habitantes por município. Em todo o país, os baixos valores prevalecem; os municípios de onze províncias mostram uma população média de menos de 10 mil habitantes.

A província de Buenos Aires, portanto, surge como um caso diferente dos outros. Obviamente, há também uma diversidade considerável de tamanho efetivo dos núcleos municipais dentro de cada província.

Não há informação completa sobre a evolução do número de municípios nas últimas décadas,<sup>23</sup> com exceção da província de Buenos Aires. Lá, o número de partidos aumentou de 121 em 1970 para 134 no presente, ou seja, um aumento de menos de 11% em quarenta anos, em comparação com um crescimento populacional de 79%, o que sugere uma taxa de criação muito moderada. Embora o incompleto conhecimento existente não permita extrapolar esta informação para o resto do país, dados informais indicam que as províncias restantes também não têm sido muito ativas nesta matéria.<sup>24</sup>

---

22. Existem também casos excepcionais nos quais uma unidade municipal inclui territórios de mais de um departamento.

23. O *Anuário estatístico* do Instituto Nacional de Estatística e Censos, por exemplo, historicamente, não inclui informações sobre o número de municípios, limitando-se a registrar informações sobre o número de departamentos. Como foi mencionado, as informações dos censos demográfico e econômico não são publicadas em nível nacional, com desagregação municipal.

24. No caso das principais capitais provinciais (por exemplo, La Plata, Rosario, Córdoba, Mendoza e San Miguel de Tucumán), não houve mudanças quanto ao número de municípios, desde a década de 1970.

TABELA 2  
**Argentina (exceto Cidade Autônoma de Buenos Aires): unidades municipais por província e habitantes por unidade (2010)**  
 (Em números absolutos)

Província	Municípios	Habitantes	Habitantes por unidade municipal
Buenos Aires	135	15.594.428	115.514
Catamarca	36	367.820	10.217
Chaco	68	1.053.466	15.492
Chubut	46	506.668	11.015
Córdoba	428	3.304.825	7.722
Corrientes	66	993.338	15.051
Entre Ríos	263	1.236.300	4.701
Formosa	37	527.895	14.267
Jujuy	60	672.260	11.204
La Pampa	80	316.940	3.962
La Rioja	18	331.847	18.436
Mendoza	18	1.741.610	96.756
Misiones	75	1.097.829	14.638
Neuquén	58	550.344	9.489
Río Negro	75	633.374	8.445
Salta	59	1.215.207	20.597
San Juan	19	680.427	35.812
San Luis	65	461.588	7.101
Santa Cruz	20	272.524	13.626
Santa Fé	362	3.300.736	9.118
Santiago del Estero	116	896.461	7.728
Terra do Fogo, Antártida e Ilhas do Atlântico Sul	3	126.190	42.063
Tucumán	112	1.448.200	12.930
<b>Total</b>	<b>2.219</b>	<b>37.330.277</b>	<b>16.823</b>

Fonte: INDEC; Ministério do Interior, disponível em: <<http://www.mininterior.gov.ar>>.

Obs.: Excluiu-se a Cidade Autônoma de Buenos Aires por ser uma unidade territorial com características institucionais próprias.



### 3.4 Atribuições e competências do nível municipal: sistematização

Com o propósito de fornecer uma visão comparativa sobre a natureza e a abrangência do regime municipal, faz-se uma análise e sistematização sobre alguns tópicos relevantes para todas as províncias. São os seguintes:<sup>25</sup>

- os tipos de unidades municipais e os critérios de estratificação;
- o grau de cobertura territorial do nível municipal;
- a possibilidade de autonomia política, no que tange ao acesso a carta orgânica própria;
- as áreas específicas e concorrentes de competência;
- a competência relativa à disponibilidade de terras públicas e sua utilização ou venda;
- possibilidades e restrições quanto à geração de receitas correntes (impostos, taxas, contribuições); e
- as possibilidades e as restrições quanto ao endividamento.

Ressalta-se que a análise se baseia unicamente nas normas constitucionais, suplementadas, se necessário, por consulta às leis orgânicas municipais.<sup>26</sup>

A informação quanto às prerrogativas efetivas dos municípios está longe de ser sistematizada, o que reflete o escasso conhecimento que existe para este nível de governo, resultado da relativa importância que tem tido no desenvolvimento institucional na Argentina.<sup>27</sup> Por conseguinte, dar-se-ão indicações a respeito somente para aquilo sobre o qual há evidência suficiente. De qualquer forma, pode-se antecipar que há uma diferença considerável entre o âmbito das atividades municipais, conforme permitido por lei, e a prática efetiva.

#### 3.4.1 Tipos de unidades municipais e critérios de estratificação

É possível identificar dois padrões básicos no que diz respeito à identificação e estratificação das unidades municipais.

O primeiro responde a uma concepção que poderia ser chamada de territorial, e define os limites do território dos municípios independentes da natureza do povoamento existente. Este é o caso das províncias de Buenos Aires, Mendoza e La

25. O sentido de selecionar alguns tópicos é desconsiderar as prerrogativas outorgadas em todos os casos, como a de formular e executar o orçamento municipal. Evita-se também qualquer referência à temática da constituição das autoridades executivas e legislativas municipais, por não ser assunto de interesse central para este trabalho.

26. A informação básica foi obtida do Ministério do Interior da Argentina, disponível em: <<http://www.mininterior.gov.ar/municipios/>>.

27. Por exemplo, não tem sido publicada informação completa e compendiada sobre as rendas e despesas municipais, mas somente estimativas.

Rioja; isto se traduz, como se verá, na cobertura territorial completa. A província de La Rioja é o único caso em que os municípios, coincidentes com os departamentos, são estabelecidos na Constituição, o que significa o congelamento virtual de novas subdivisões municipais.

O segundo padrão centra-se no município como um fenômeno urbano, e é prevacente em diferentes graus em todas as províncias restantes. Neste conjunto, é possível identificar os subcasos relacionados a seguir.

- 1) Províncias que estabelecem municípios exclusivamente urbanos: Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Cruz e Santiago del Estero.
- 2) Províncias que estabelecem municípios rurais e urbanos: Jujuy, La Pampa, Río Negro, Santa Fé, Terra do Fogo e Tucumán. As unidades rurais têm, normalmente, uma denominação específica (comunidades rurais etc.).
- 3) Províncias que estabelecem municípios rurais e urbanos, onde as unidades rurais estão subordinadas às unidades urbanas: Catamarca, Chaco, Corrientes e San Luis.

Por sua vez, o tamanho da população para definir um centro urbano que pode constituir um município também varia muito: de quinhentos habitantes, no caso de La Pampa e Catamarca, para 5 mil, no caso do Chaco. Em algum grau, esta diferença é devida à dimensão demográfica de cada província.

Um total de dezoito províncias mostra uma estratificação do nível municipal, por categoria, que responde apenas ao tamanho dos centros envolvidos. Em um caso, a categoria de município é atribuída diretamente no texto legal (Santiago del Estero). Novamente, impera a diversidade de situações na definição dos estratos. Em alguns casos, são identificadas apenas as categorias de municípios (de primeira categoria, segunda etc.); em outras, as categorias adotam diferentes designações (município, comuna rural, comissão de fomento).

A consequência mais importante no que diz respeito à natureza das diversas categorias de municípios reside na constituição de autoridades – existência de Câmara de Vereadores, número de membros desta etc. Mas, em todos os casos, estabelece-se um regime eleitoral para as prefeituras. Como será visto a seguir, um aspecto importante associado com o tamanho do município reside na possibilidade de emissão de uma Carta municipal de forma autônoma.

Resta mencionar um caso particular. A Constituição da província de Entre Ríos prevê duas categorias de municípios, de acordo com o tamanho urbano. Afora isso, por lei específica, cria também a opção de formar centros rurais de povoamento, limitada a núcleos de mais de duzentos habitantes. Elas são regidas

por conselhos de governo; os seus poderes – além do exercício das funções delegadas, eventualmente, de nível superior – cobrem o espectro de funções municipais, embora com abrangência mais limitada.<sup>28</sup> Os membros do conselho de governo são nomeados pelo Poder Executivo. Este nível de governo não é, então, estritamente local – especialmente à luz da Constituição de 1994 –, mas uma delegação do nível provincial do governo.

Esta forma de governo explica o elevado número de municípios que Entre Ríos apresenta, como visto na tabela 2, que, na realidade, em boa parte não o são, visto que os municípios de primeira e segunda categoria são 77 no total.<sup>29</sup>

#### 3.4.2 A cobertura territorial municipal

Conforme mencionado, a cobertura territorial do conjunto das unidades municipais varia dependendo da província.

Dez províncias têm cobertura total do território. São elas: Buenos Aires, Chubut, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan e Santa Fé. Nas outras, a cobertura é parcial. Para o segundo caso, não há informações disponíveis sobre o tamanho do território e da população abrangida por qualquer área municipal, mas pode-se especular, com base no alto índice de urbanização na Argentina, que a maior parte da população está incluída em um deles. O caso de população não associada a qualquer autoridade municipal é de pouco impacto quantitativo.

Deve-se notar, aliás, que parece não haver relação entre o nível hierárquico dos municípios e a cobertura territorial, quando se poderia esperar que uma maior hierarquização deveria vir associada a uma maior cobertura.

Além disso, não há nenhuma relação entre a cobertura geográfica e a natureza da configuração econômica e territorial das atividades. Como visto na lista das dez províncias com cobertura total, elas compreendem casos quase extremos. Este grupo inclui La Rioja e San Juan, pouco povoadas e fortemente urbanizadas, e Misiones, que apresenta grande atividade e povoamento rural de alta densidade. Por sua vez, nas três principais províncias pampeanas (Buenos Aires, Santa Fé e Córdoba), reitera-se a diversidade: cobertura territorial total e municípios não hierarquizados em Buenos Aires; cobertura parcial e ausência de hierarquia em Córdoba; e cobertura completa e hierarquização em Santa Fé.

---

28. A norma que fundamenta esta forma de governo é a Lei Provincial nº 7.555 de 1985.

29. Por seu turno, deve-se mencionar que em 2008 produziu-se uma reforma constitucional nesta província, que altera o regime municipal. Todavia, até hoje ela não foi regulamentada. A informação aqui apresentada corresponde ao ordenamento ainda vigente, baseado num texto constitucional de considerável antiguidade.

Esses achados sugerem que a conformação do nível municipal responde a trajetórias históricas e institucionais, e não às realidades físicas ou econômicas do território.

#### 3.4.3 A possibilidade de autonomia política, em termos de acesso a Carta Orgânica própria

Foi mencionado que a Constituição Nacional de 1994 incorporou uma disposição para a autonomia municipal. Ela afirma que as constituições provinciais devem garantir “autonomia municipal (...) regrado o seu alcance e conteúdo nas ordens institucional, política, administrativa, econômica e financeira” (Argentina, 1995, Artigo 123).

Esse princípio constitui uma novidade na legislação nacional, ainda que haja antecedentes em algumas constituições provinciais. Basicamente, ele diz respeito à capacidade dos municípios para exercer exclusivamente um conjunto, não definido previamente, de competências. Tal princípio foi incorporado a várias constituições provinciais, reformadas após a Constituição promulgada em 1994. Em outras palavras, a autonomia do nível municipal não foi constitucionalmente definida até a reforma de 1994. Este importante contraste com o caráter fortemente federalista da Constituição, no que tange à relação entre Nação e províncias,<sup>30</sup> evidencia a fragilidade histórica deste nível de governo. Isto não significa, é claro, que antes de 1994 não existissem mecanismos para a eleição direta das autoridades municipais; o novo quadro constitucional aponta para alargar o espectro de possibilidades delas.

Um aspecto a se enfatizar nesta análise é a capacidade de os municípios ditarem a sua própria carta orgânica, a partir de uma assembleia constituinte. Este passo é certamente significativo em relação à tradição constitucional da Argentina, que sempre tendeu a regular o funcionamento municipal a partir do nível provincial.

Esse aspecto foi examinado para todas as províncias. O resultado mostra um avanço um pouco irregular, mas com uma predominância de casos em que esta prerrogativa é reconhecida. Em particular, observe-se os casos descritos a seguir.

- 1) Em Río Negro e Santa Cruz, abre-se a possibilidade para que todos os seus municípios redijam suas constituições. Esta é uma tarefa obrigatória para todos os municípios de La Rioja.
- 2) Um total de quatorze províncias autoriza o ditame de cartas orgânicas próprias, mas isto é limitado aos municípios de certa dimensão demográfica mínima. O valor do piso oscila entre 2 mil e 30 mil habitantes. Tucumán, por sua vez, abriu a opção em sua Constituição, porém sujeita à legislação posterior, ainda não sancionada.

---

30. Um adágio popular diz que as províncias são federais para fora, e unitárias para dentro.

- 3) Em Buenos Aires e La Pampa, foram realizadas reformas depois de 1994, sem se incluir esta possibilidade.
- 4) As províncias de Entre Ríos, Mendoza e Santa Fé não registram indicações sobre o assunto, uma vez que não reformaram suas constituições a partir desse ano. No caso dos dois primeiros, os textos vigentes datam de mais de sessenta anos.<sup>31</sup>

Em suma, o princípio da autonomia, no que se refere ao poder de emitir uma carta orgânica própria, tem sido implementado pela maior parte das províncias. Mas, vale ressaltar que algumas das províncias que não o fizeram, por ação ou omissão, são de grande porte – em particular, Buenos Aires, Santa Fé e Mendoza. Há uma tendência clara, além disso, para limitar este poder para os municípios de maior tamanho.

Dados informais indicam que um total de 131 municípios hoje tem sua própria carta. Isto sugere um avanço de alguma importância, considerando-se que esta opção é geralmente limitada a determinadas províncias, e entre elas só a alguns municípios.

#### 3.4.4 As áreas específicas e a competência concorrente

As funções atribuídas aos municípios são detalhadas, com diferentes graus de abrangência, nas diversas constituições provinciais e possivelmente nas cartas orgânicas. Em parte, esta diversidade parece refletir mais a antiguidade dos textos – além de diferenças de estratégia expositiva – que diferenças fundamentais; há uma uniformidade razoável.<sup>32</sup>

Praticamente todas as constituições reconhecem o poder dos municípios para desenvolver atividades próprias em áreas como vias urbanas, saneamento, ornamentação pública, habilitação de lojas, controle da segurança de construção, aspectos ambientais, abastecimento de alimentos etc. Em geral, os textos mais antigos – tipicamente, nos casos de Mendoza e Entre Ríos – a enumeração das prerrogativas é mais limitada.

Podem-se notar, no entanto, algumas nuances de interesse, conforme descrito a seguir.

---

31. Conforme foi assinalado, a província de Entre Ríos produziu em 2008 uma reforma, mas ela ainda não tem vigência, no que tange ao regime municipal.

32. Deve-se assinalar que, em alguns casos, as funções que o município pode realizar são postas no texto constitucional como próprias da Câmara de Vereadores; noutros, pelo contrário, a redação é mais geral. Para a elaboração desta análise, consideram-se as duas formulações como equivalentes.

- 1) A atribuição de poderes para a elaboração de planos reguladores de construção e regulação urbana é omitida em Buenos Aires, Entre Ríos e Mendoza.
- 2) Em dezesseis casos, não se menciona a opção de fornecer ou conceder serviços de transporte público. Ela é assegurada pela legislação nacional, na medida em que o serviço esteja limitado aos limites municipais. Esta omissão é particularmente importante no caso das províncias cujos municípios cobrem todo o território provincial – como é o caso, mais uma vez, de Buenos Aires –, onde é mais provável a prestação de serviços de transporte, dada a extensão do território municipal.
- 3) A prestação de serviços de saúde e educação é mencionada em vários casos, em concorrência com outros níveis de governo.
- 4) Em nenhum caso verifica-se a existência de uma polícia municipal dedicada à segurança e à prevenção da criminalidade. As atribuições limitam-se ao poder de polícia sobre as suas atividades específicas (de trânsito, da segurança pública, habitação etc.).
- 5) A província de Formosa é a única que apresenta um texto que estabelece competências residuais para os municípios. Nesta província, é atribuição dos governos municipais atender e resolver todos os assuntos de interesse da comunidade não expressamente delegados a outros níveis jurisdicionais. Esta formulação permite, em princípio, expandir consideravelmente o leque de funções possíveis, por inverter a lógica delegativa geralmente adotada.

Como discutido adiante, quando se abordar a questão do gasto público por nível de governo, essa amplitude de atribuições geralmente alocadas aos municípios contrastará com o âmbito muito mais limitado de suas funções efetivas. Por falta de informação, não é possível, no entanto, fornecer uma caracterização precisa no nível de cada província.

#### 3.4.5 A competência relativa à disponibilidade de terras públicas e sua utilização ou venda

A disponibilidade de terras públicas para o desenvolvimento local é um aspecto considerado relevante, a fim de se avaliar a gama de possíveis ações do município.

Na maioria dos casos (treze províncias), o texto constitucional não inclui qualquer menção a este tópico, ou estabelece que a disposição de terras públicas deve ser aprovada pelo Legislativo provincial. Noutros casos, a disposição é autorizada, em geral com a ressalva de que ela não atinge as terras de propriedade da Nação e da província.

Em suma, esta atribuição é concedida apenas por uma pequena parte das províncias.

Pode-se sugerir a possibilidade de correlação entre esta capacidade e o nível de cobertura territorial; em particular, pode-se esperar que ela seja mais restrita, no caso de sistemas municipais que oferecem maior cobertura geográfica, abrangendo áreas rurais, onde provavelmente pode-se achar a maior parte das terras públicas.

Para testar esta hipótese, a tabela 3 indica o número de casos, conforme a cobertura territorial e o poder de dispor de terras públicas.

**TABELA 3**  
**Províncias com poder de dispor de terras públicas e cobertura territorial municipal**  
(Em número de províncias)

		Cobertura territorial	
		Completa	Parcial
Prerrogativa de dispor de terras fiscais por parte dos municípios	Não	5	8
	Sim	5	5

Elaboração do autor.

Casos localizados na diagonal principal confirmam a hipótese, enquanto os restantes a desmentem. Como pode ser observado, a maioria dos casos corresponde ao segundo conjunto; a hipótese pode ser descartada. Noutras palavras, não se vê uma forte correlação entre o poder concedido aos municípios acerca de terras fiscais e a cobertura territorial. Em mais de um terço dos casos, esta opção não é dada a municípios cuja cobertura territorial é predominantemente urbana.

#### 3.4.6 Possibilidades e restrições sobre a geração de recursos correntes

Historicamente, os municípios na Argentina têm sido limitados – em termos de doutrina ou prática – em sua capacidade de gerar recursos fiscais por meio da cobrança de taxas por serviços ou contribuições, ou seja, pagamentos de compensação aos benefícios identificados e individualizáveis (por exemplo, iluminação, coleta de lixo etc.).

De acordo com a compilação realizada para este trabalho, há uma restrição exaustiva constitucional que limita a cobrança de impostos em oito províncias (Entre Ríos, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, San Luis, Santa Fé e Santiago del Estero); prevalecem aqui constituições antigas. Nas províncias restantes, a legislação autoriza a cobrança de impostos; mas, invariavelmente, limita-se este poder, por meio de taxativas enumerações sobre quais tributos podem ser aplicados. Além disso, muitas vezes há uma indicação de que não deve haver sobreposição com outros impostos nacionais ou provinciais; a posição do poder local neste domínio é claramente subordinada.

Um caso que merece atenção especial é a província de Buenos Aires, que estipula uma condição extremamente restritiva para a criação de impostos ou contribuições de melhorias: ela requer a sanção por voto da maioria absoluta de um conjunto composto de membros da Câmara de Vereadores e igual número dos maiores contribuintes de impostos municipais. Este mecanismo praticamente bloqueia qualquer possibilidade de geração de tais fontes de recursos em nível municipal. Ressalte-se que a Constituição da província não abre a possibilidade para que o município estabeleça sua própria carta orgânica.

Na prática, no nível municipal, somente existe cobrança de taxas por serviços ou contribuições. Embora isto não seja uma disposição constitucional expressa no nível nacional ou no provincial – com exceções, como observado –, é um resultado de se aplicar o princípio da não implementação de dupla tributação. Uma vez que se supõe que todo o universo possível de impostos já está coberto pela Nação e pelas províncias, há consenso de que qualquer imposto municipal violaria o princípio mencionado. Isto não tem impedido a delegação provincial da tributação ao nível municipal; esta modalidade tem sido implementada em graus variados em diferentes províncias. Como mencionado, isto ocorre em especial com parte do imposto sobre veículos, geralmente limitada ao caso de veículos mais antigos. No entanto, mesmo se a receita é retida pelo município, as regras que regem a tributação ainda são provinciais.

#### 3.4.7 Competências e restrições de endividamento

Em geral, a normativa permite o endividamento do município. Há, no entanto, algumas condições ou restrições, como:

- em três províncias (Corrientes, Entre Ríos e Santiago del Estero), essa autoridade é limitada aos municípios de categorias mais elevadas;
- na província de Neuquén, qualquer operação de endividamento exige a aprovação da Assembleia Legislativa provincial, sendo este o caso de maior restrição legal; e
- em três casos (Buenos Aires, Formosa e Misiones), as operações da dívida devem ser aprovadas pela Legislatura provincial, no caso de dívidas contraídas fora da província ou fora do país.

As províncias restantes não têm restrições quanto à possibilidade de contrair dívidas.

Em todos os casos, com exceção de Santa Cruz e Tucumán, prevê-se uma restrição no que tange ao montante do serviço da dívida, com relação à receita ou à despesa do município. O limite é fixado em 20% ou 25%, conforme o caso.



Também com relação a essa questão, as possibilidades da legislação não se refletem na prática, uma vez que as escassas operações de endividamento realizadas pelos municípios rotineiramente requerem ser avalizadas pela província, de modo que a intervenção desta é inevitável.

#### 3.4.8 Tendências e aspectos gerais do regime municipal na Argentina

Podem-se apontar nesta subseção alguns aspectos gerais quanto ao regime municipal argentino, e, na subseção seguinte, no que diz respeito à concorrência dos níveis de governo.

Com relação à hierarquização dos municípios e à cobertura territorial, há uma grande variedade de situações, embora se possa argumentar que toda a população urbana está compreendida num regime municipal. Como já foi sugerido, isto reflete que as decisões neste nível são mais sensíveis às especificidades históricas e institucionais que a lógicas de tipo demográfico ou econômico.

Registraram-se progressos de algum significado, em relação à concessão de autonomia local, um *status* que em nível nacional constitucional foi reconhecido apenas em 1994. Entretanto, o poder de emitir uma carta orgânica própria é restrito, seja por existir apenas em parte das províncias, seja por ser apenas de municípios maiores.

Os poderes municipais, resultado de um mecanismo de delegação pelo nível provincial, são relativamente homogêneos, e geralmente respondem a padrões usuais. Talvez o aspecto mais marcante seja a omissão de poderes relativos aos códigos de construção e planejamento urbano em geral em três províncias.

A atribuição da jurisdição sobre as terras públicas ocorre em apenas uma parte das províncias.

No que diz respeito à geração de rendas, embora no plano formal em muitos casos exista o poder de cobrar impostos, tanto a letra da lei como a prática trazem fortes limitações, prevalecendo o princípio que autoriza a cobrança de taxas e contribuições, o que implica a existência de contrapartidas em prestações.

Em conclusão, o nível municipal continua a ser o de menor alcance institucional, para fins legais e práticos, da Argentina, embora a tendência, especialmente desde a promulgação da Constituição de 1994, tenha sido em direção a uma maior atribuição de poderes e responsabilidades.

### 3.5 Parcerias e regiões

Na Argentina, existem diversos organismos que nucleiam as províncias, de acordo com finalidades específicas. Entre eles, podem-se mencionar os descritos a seguir.

- 1) Consejo Federal de Inversiones (Conselho Federal de Investimentos): este é um organismo de longa data, criado em 1959, que teve importante capacidade técnica, e foi a base de ensaios de planejamento econômico. Hoje, seu papel vê-se reduzido a uma agência de financiamento, com relativa capacidade para mobilizar recursos e baixa presença política e institucional.
- 2) Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas (Conselho Interprovincial de Ministros das Obras Públicas): reúne decisores políticos (ministros e secretários) de obras e serviços públicos das províncias. Trata-se basicamente de um espaço deliberativo de relativa capacidade decisória, criado em 1965.

Ao exposto acima, pode-se acrescentar um conjunto de instâncias, que muitas vezes adotam a forma de conselho federal, mas que são criados a partir do governo nacional, e não por iniciativas de parcerias em nível provincial, como fóruns de discussão de políticas públicas e às vezes de partilha de recursos. Entre eles, podem-se mencionar os conselhos federais de educação, saúde, eletricidade etc. No total, existem 39 conselhos federais,<sup>33</sup> a maioria dos quais criados por lei nacional.

Um caso de interesse – neste segundo conjunto – é o Consejo Vial Federal (Conselho Viário Federal): este órgão reúne os departamentos responsáveis pelas redes de estradas de rodagem provinciais, além da agência nacional. Uma função central é o estabelecimento de critérios, por meio de acordos entre as províncias, para a distribuição de parte dos recursos gerados pelos impostos sobre os combustíveis, criados em nível nacional e coparticipados.

No nível municipal, a única instância relevante de parceria no nível nacional é a Federação Argentina de Municipios. Esta é uma entidade pública não estatal, criada por lei nacional em 1997. A sua função é fornecer um fórum para discussão e desenvolvimento de redes de cooperação entre os municípios. A adesão destes é voluntária. Há também fóruns consultivos locais dentro de cada província.

Com relação à associação por região, a Constituição de 1994 estabeleceu uma nova instância de parceria entre as províncias, estipulando que elas “podem criar regiões para o desenvolvimento econômico e social e o estabelecimento de instâncias com competência para atingir seus fins” (Argentina, 1995, Artigo 124). Existem antecedentes de regionalização na Argentina, é claro, mas eles responderam mais às necessidades de exercícios de planejamento.<sup>34</sup> Somente a partir do texto de 1994 o conceito de “região” adquire um significado institucional.

33. Para informações completas destas entidades, com indicação sobre a criação e as funções, ver Argentina (2010).

34. Essas regiões foram quase esquecidas quando a Argentina abandona o planejamento na década de 1980.

Até hoje, quatro regiões foram criadas na Argentina. Elas abrangem todas as províncias, exceto Buenos Aires e a Cidade Autônoma de Buenos Aires, conforme descrito a seguir.

- 1) Norte Grande: inclui as províncias de Tucumán, Salta, Jujuy, Catamarca, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Corrientes e Misiones. Foi criada em 1999.
- 2) Centro: criada em 1999, inclui Santa Fé, Entre Ríos e Córdoba. Nuevo Cuyo: formada por Mendoza, San Juan, La Rioja e San Luis. A sua criação remonta a 1988, sendo a primeira região a ser formada.
- 3) Patagônia: composta por La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz e Terra do Fogo. Foi criada em 1996.

Estas regiões são o resultado de decisões voluntárias dos governos provinciais e, em alguns casos, são conformadas por províncias fortemente heterogêneas. A heterogeneidade é mais visível na região Norte Grande, que liga províncias de áreas diferentes, tanto do ponto de vista geográfico quanto histórico, além de distantes entre si.<sup>35</sup> Outras regiões merecem observações similares.<sup>36</sup>

Essas associações têm tido até hoje pouco impacto, em termos de ações concretas. Pode ser contabilizada como fato relevante a mobilização de recursos de investimento do governo nacional em favor da região Norte Grande, uma área que compreende as províncias da Argentina menos favorecidas pelo desenvolvimento. Trata-se de operações relativas ao fornecimento de infraestruturas rodoviárias, água e eletricidade, que receberam financiamento de bancos multilaterais.

Além desses eventos específicos, a presença de regiões não se materializou em outros eventos relevantes, nem se cristalizou nos órgãos interprovinciais de importância.

A regionalização é, então, um ensaio em desenvolvimento, embora as regiões existam há mais de dez anos.

Fora da constituição das regiões, produziu-se já um grande número de acordos específicos entre as províncias para a implementação de algumas medidas, nomeadamente projetos de investimento. Não é possível proceder aqui a uma sistematização sobre isso, porque não existem levantamentos sistemáticos. Da mesma

---

35. As províncias de Tucumán, Salta, Jujuy, Catamarca e Santiago del Estero formam o núcleo do povoamento mais antigo da Argentina, como visto na revisão histórica; sua população está concentrada principalmente nas encostas dos Andes. As províncias restantes da região Norte Grande são assentamentos bem mais recentes – com exceção de Corrientes – e nucleiam população em planícies subtropicais e tropicais. Os núcleos demográficos de ambas as regiões estão distantes um do outro cerca de 800 quilômetros, passando por áreas pouco povoadas.

36. Por exemplo, a província de La Pampa, no que tange à sua área povoada mais relevante, encontra-se muito mais associada à província de Buenos Aires que ao resto das províncias patagônicas.

forma, existem acordos entre as províncias e os municípios a elas pertencentes, para a mesma finalidade.

#### 4 O FEDERALISMO E A CORRESPONDÊNCIA FISCAL EM NÚMEROS

Conforme apresentado, a arquitetura constitucional da Argentina identifica as províncias como nível jurisdicional fundamental, as quais – em atos constitutivos – delegam funções e poderes aos níveis nacional e municipal. Foi também mencionado que, na prática, isto resultou numa presença nacional mais forte que este arranjo constitucional poderia sugerir.

Esta seção apresenta uma sintética radiografia da estruturação de receitas e despesas governamentais para os três níveis jurisdicionais da Argentina, por meio de alguns indicadores. Serão consideradas simultaneamente as funções de cada nível de competência, em qualidade e quantidade, e os aspectos mais relevantes referidos à correspondência fiscal, ou seja, à relação entre receitas e despesas para cada nível jurisdicional. Antes, será definido o universo de análise, indicando-se algumas limitações dos resultados a serem obtidos.

O ano de referência é 2008, o último período para o qual existem informações publicadas sobre os três níveis de governo, embora com algumas deficiências, como será visto adiante.

A correspondência fiscal é uma questão que tem sido estudada por vários autores<sup>37</sup> na Argentina.

##### 4.1 Definição do universo de análise

A análise da distribuição de funções entre a Nação, as províncias e os municípios requer a consolidação das despesas efetuadas pelos três níveis jurisdicionais, com base em critérios padronizados para a classificação. Dada a natureza institucional da Argentina, isto não é garantido por si só, uma vez que cada província é livre para adotar classificadores próprios, geralmente aplicados ao nível municipal.

A Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia e Finanças Públicas (MECON) levou a cabo uma tarefa de homogeneização, que permite a análise interjurisdicional das despesas (Argentina, 2011). Entretanto, os critérios para definir o conceito de despesa pública incluem despesas não executadas por meio do orçamento da administração nacional, as quais compreendem despesas realizadas com os seguintes itens:

- organismos autárquicos;
- empresas públicas;

---

37. A esse respeito, ver Gaggero e Gómez Sabaini (2002, p. 69 e seguintes), e a bibliografia ali mencionada.

- transferências entre trabalhadores formais financiadas por pagamento de salário-família; e
- transferências ao sistema de saúde não estatal, financiadas por contribuições sobre a folha de pagamento dos trabalhadores formais (obras sociales).<sup>38</sup>

A análise de correspondência entre as receitas e as despesas – apresentada na subseção 4.3 – exige que haja coerência entre elas. Isto não é estritamente possível, pois não há informações consolidadas quanto à receita total para os três níveis de governo. Há apenas informação sobre receitas orçamentárias, com uma restrição que será mencionada a seguir.

Portanto, é necessário limitar o universo às receitas e às despesas orçamentárias. A abertura da informação disponível permite que esta separação seja feita em forma parcial. Ela só é possível para o pagamento do salário-família e as transferências ao sistema de saúde. Por este motivo, a análise de correspondência não pode ser feita sobre bases estritamente homogêneas. De forma agregada, o erro resultante é, porém, de menor magnitude.

#### 4.2 Distribuição de funções entre Nação, províncias e municípios: quantificação

A distribuição de funções entre a Nação, as províncias e os municípios será avaliada com base na despesa pública associada às diversas atividades realizadas em conjunto pelas administrações públicas. A fonte, como mencionado, é um trabalho – constantemente atualizado – realizado pelo MECON.<sup>39</sup>

Esse trabalho classifica os gastos segundo categorias setoriais utilizadas no orçamento da Nação, com alguns pequenos ajustes. Elas desagregam-se em quatro finalidades e um conjunto de funções – num caso, inclui-se o nível de subfunção –, associadas a uma meta.

A análise baseia-se no cruzamento entre essas categorias de despesas e os correspondentes níveis jurisdicionais.

A tabela 4 indica o total das despesas de cada finalidade e função (FF) para o conjunto dos três níveis de governo.

---

38. As *obras sociales* são entidades públicas não estatais que administram um sistema de seguro de saúde, contratado com prestadores públicos e privados. As obras sociales são administradas pelas direções dos sindicatos do ramo pertinente. Algumas classificações incluem neste conceito o Instituto Nacional de Serviços Sociais para Aposentados e Pensionistas, que desempenha um papel semelhante para a população passiva; neste caso, porém, há uma participação permanente do Estado, razão pela qual ele será considerado parte do setor público.

39. Deve-se notar que, enquanto as informações sobre a Nação e as províncias provêm do processamento de registros contábeis, os dados para o nível municipal são o resultado de amostras e estimativas e, portanto, têm um grau muito menor de confiabilidade. Por exemplo, existe participação municipal nas obras de fornecimento de água e serviço de esgotos, mas a fonte consultada não registra qualquer execução orçamentária nesta área.

TABELA 4  
Despesas agregadas de Nação, províncias e municípios, por FF (2008)

FF	\$ milhões	Participação no total dos gastos (%)	US\$ milhões	Proporção do PIB <sup>1</sup> (%)
1 Funcionamento do Estado	65.214,40	17,50	20.637,50	6,30
1.1 Administração geral	33.174,40	8,90	10.498,20	3,20
1.2 Justiça	9.166,00	2,50	2.900,60	0,90
1.3 Defesa e segurança	22.874,00	6,10	7.238,60	2,20
2 Despesa pública social	225.275,60	60,40	71.289,70	21,80
2.1 Educação, cultura, ciência e tecnologia	61.482,50	16,50	19.456,50	6,00
2.2 Saúde	37.867,60	10,20	11.983,40	3,70
2.3 Água e esgoto	3.523,00	0,90	1.114,90	0,30
2.4 Habitação e urbanismo	5.795,20	1,60	1.833,90	0,60
2.5 Promoção e assistência social	18.033,00	4,80	5.706,60	1,70
2.6 Previdência social	84.920,40	22,80	26.873,50	8,20
2.7 Trabalho (programas de emprego)	3.744,30	1,00	1.184,90	0,40
2.8 Outros serviços urbanos (limpeza, iluminação etc.)	9.909,60	2,70	3.136,00	1,00
3 Gastos públicos com serviços econômicos	58.024,80	15,60	18.362,30	5,60
3.1 Produção primária (apoio do Estado às atividades primárias)	7.326,20	2,00	2.318,40	0,70
3.2 Energia e combustíveis	23.272,90	6,20	7.364,80	2,30
3.3 Indústria (apoio do Estado à atividade industrial)	1.007,60	0,30	318,8	0,10
3.4. Serviços	24.047,00	6,40	7.609,80	2,30
3.4.1 Transporte (subfunção)	23.104,60	6,20	7.311,60	2,20
3.4.2 Comunicações (subfunção)	942,3	0,30	298,2	0,10
3.5 Outras despesas relativas a serviços econômicos	2.371,20	0,60	750,4	0,20
4 Serviço público da dívida	24.478,10	6,60	7.746,20	2,40
<b>Gasto total</b>	<b>372.992,90</b>	<b>100,00</b>	<b>118.035,70</b>	<b>36,10</b>

Fonte: INDEC e Argentina (2011).

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Produto interno bruto.

Como seria de se esperar, a previdência social é o principal item de gastos públicos na Argentina, com quase 23% do total. Seguem-na educação e saúde, e, com menos peso, dívida pública, transporte, energia, promoção e assistência social, administração geral, e defesa e segurança.

Note-se que o peso da despesa pública total no PIB cresceu cerca de 5 pontos percentuais (p.p.) em comparação com os anos 1990.

A tabela 5 mostra a distribuição entre os três níveis jurisdicionais das despesas com a FF.

TABELA 5  
**Distribuição entre Nação, províncias e municípios da despesa pública, por FF (2008)**  
 (Em %)

FF	Proporção do PIB	Nação	Províncias	Municípios
1 Funcionamento do Estado	6,30	36,10	48,80	15,10
1.1 Administração geral	3,20	30,20	40,10	29,70
1.2 Justiça	0,90	30,60	69,40	0,00
1.3 Defesa e segurança	2,20	46,80	53,20	0,00
2 Despesa pública social	21,80	44,20	47,70	8,10
2.1 Educação, cultura, ciência e tecnologia	6,00	20,60	77,00	2,40
2.2 Saúde	3,70	29,20	61,70	9,10
2.3 Água e esgoto	0,30	41,20	58,80	0,00
2.4 Habitação e urbanismo	0,60	1,00	99,00	0,00
2.5 Promoção e assistência social	1,70	27,10	41,50	31,40
2.6 Previdência social	8,20	78,30	21,70	0,00
2.7 Trabalho (programas de emprego)	0,40	79,50	20,50	0,00
2.8 Outros serviços urbanos (limpeza, iluminação etc.)	1,00	0,00	22,80	77,20
3 Gastos públicos com serviços econômicos	5,60	73,60	22,40	4,00
3.1 Produção primária (apoio do Estado às atividades primárias)	0,70	69,70	30,30	0,00
3.2 Energia e combustíveis	2,30	90,00	10,00	0,10
3.3 Indústria (apoio do Estado à atividade industrial)	0,10	45,10	50,60	4,30
3.4. Serviços	2,30	65,80	26,30	7,90
3.4.1 Transporte (subfunção)	2,20	65,90	25,80	8,30
3.4.2 Comunicações (subfunção)	0,10	62,40	37,60	0,00
3.5 Outras despesas relativas a serviços econômicos	0,20	16,70	68,60	14,70
4 Serviço público da dívida	2,40	88,50	10,90	0,60
<b>Gasto total</b>	<b>36,10</b>	<b>50,30</b>	<b>41,50</b>	<b>8,20</b>

Fonte: INDEC e Argentina (2011).  
 Elaboração do autor.

A Nação abrange 50,3% da despesa total, enquanto as províncias compreendem 41,5%. Estas relações indicam uma alta concentração, especialmente à custa do nível municipal.

Pode-se ensaiar uma classificação no que diz respeito à presença que cada nível jurisdicional tem em cada FF, a fim de definir os padrões de concorrência e de especialização. Propõem-se as seguintes qualificações para cada nível de competência:

- dominante: participação maior que 65%;
- concorrente (com outras jurisdições): participação de 20% para 65%;

- marginal: participação entre 2% e 20%; e
- ausente: participação de menos de 2%.

Conforme se verá, se há algum caso de participação dominante, só poderá haver um nível com participação concorrente. Entretanto, poderá haver dois ou três níveis concorrentes.

A tabela 6 agrupa as diferentes FFs, de acordo com a classificação proposta.

**TABELA 6**  
**Importância relativa de cada nível jurisdicional, conforme FF (2008)**

Nação	Províncias	Municípios	FF
Dominante	Marginal	Ausente	Energia e combustíveis
Dominante	Concorrente	Marginal	Serviços da dívida pública
Dominante	Concorrente	Ausente	Transporte
Concorrente	Dominante	Marginal	Previdência social
Concorrente	Dominante	Ausente	Trabalho
Concorrente	Concorrente	Concorrente	Produção primária
Concorrente	Concorrente	Marginal	Educação, cultura, ciência e tecnologia
Concorrente	Concorrente	Ausente	Justiça
Concorrente	Concorrente	Concorrente	Administração geral
Concorrente	Concorrente	Marginal	Promoção e assistência social
Concorrente	Concorrente	Marginal	Saúde
Concorrente	Concorrente	Marginal	Indústria <sup>1</sup>
Concorrente	Concorrente	Ausente	Defesa e segurança
Concorrente	Concorrente	Ausente	Água e esgoto <sup>1</sup>
Concorrente	Concorrente	Ausente	Comunicações <sup>1</sup>
Marginal	Dominante	Marginal	Outras despesas relativas a serviços econômicos <sup>1</sup>
Ausente	Dominante	Ausente	Habitação e urbanismo
Ausente	Concorrente	Dominante	Outros serviços urbanos

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> FFs que representam menos de 1% do total da despesa pública.

A classificação apresentada permite concluir o que segue.

- 1) Fora a FF administração geral, apenas promoção e assistência social mostra concorrência dos três níveis. Nas outras, há preponderância de um deles (onze casos) ou concorrência de dois deles (cinco casos).



- 2) É notória a maior presença dos níveis nacional e provincial, em comparação com o nível municipal, como percebido pelo valor acumulado da despesa. Enquanto o último é dominante apenas em outros serviços urbanos, Nação e províncias o são em todos os outros. Em outras palavras, o nível municipal vai pouco além das atividades que lhe são absolutamente específicas.
- 3) Em vários setores, os resultados provêm de uma divisão de trabalho entre jurisdições, as quais são, portanto, complementares e não estritamente concorrentes, como exposto a seguir.
  - a) A distribuição da FF Justiça reflete a divisão jurisdicional imperante, que reserva aos tribunais federais um determinado conjunto de ações, além de cobrir a totalidade da FF, no caso da cidade de Buenos Aires. Como tal, trata-se claramente de prestações complementares.
  - b) Quanto à FF defesa e segurança, a Nação presta o serviço de defesa, e também o de segurança na cidade de Buenos Aires e nas fronteiras; o resto da FF – todo relativo à segurança – é responsabilidade das jurisdições provinciais. Cerca de metade da despesa nacional nesta área da defesa constitui, então, um item claramente complementar, e não concorrente. A complementaridade também é predominante em segurança, dada a estrutura federativa da Argentina.
  - c) No caso da educação, as províncias têm a seu cargo os níveis básico e médio, e só em grau marginal a educação superior. A Nação, por sua vez, é responsável quase que exclusivamente pela prestação do ensino superior.
  - d) Na área de saúde, os serviços encontram-se basicamente a cargo do nível provincial, que é também responsável pela prestação de cuidados de saúde aos funcionários públicos provinciais. O nível nacional concorre em alguma medida para o setor, por intermédio de algumas instituições próprias, mas especialmente mediante transferências específicas de recursos para as províncias. A maioria das despesas da Nação, no entanto, refere-se à saúde da população economicamente inativa.
  - e) Em relação à FF previdência social, há claramente responsabilidades complementares, uma vez que a Nação é responsável pela cobertura da maior parte da população. As despesas provinciais referem-se apenas aos benefícios pagos aos passivos do próprio setor público provincial, na medida em que as funções correspondentes não foram transferidas para a Nação, algo que aconteceu com diversas províncias nos últimos anos.

- f) As despesas com transportes compreendem dois itens principais: as redes de estradas das três jurisdições; e os subsídios proporcionados ao transporte coletivo urbano, e em menor medida para o transporte interurbano de passageiros e carga. Os subsídios são pagos principalmente pelo governo nacional, o que explica a grande importância desta jurisdição.
- g) Em relação à energia, também é importante a presença de subsídios em nível nacional, o que explica a preponderância no total da FF.
- 4) O caso de administração não é comparável com os outros, porque diz respeito à manutenção do próprio Estado. A concorrência das três dimensões simplesmente indica níveis semelhantes do aparelho do Estado, embora, provavelmente, o nível de gasto unitário – por exemplo, por empregado – seja inferior no nível municipal.

### 4.3 A correspondência fiscal entre Nação, províncias e municípios

Esta subseção apresenta um panorama da correspondência fiscal entre a Nação, as províncias e os municípios. Esta questão refere-se especificamente ao grau em que cada nível de competência é capaz de cobrir todas as despesas que ocasiona e, conseqüentemente, em que medida depende das transferências de outros níveis.

O nível de correspondência fiscal é dado pela relação entre a tributação exercida por dado nível de competência e os gastos que ele executa. Em outras palavras, a correspondência fiscal perfeita é uma situação em que não há transferência líquida entre jurisdições. Não se deve concluir que esta situação de “perfeição” seja em si mesma desejável, visto que pode haver várias razões para justificar a existência de transferências. Normalmente, isto acontece quando é necessário compensar as disparidades regionais nos níveis de desenvolvimento e bem-estar, as quais seriam consolidadas por uma “perfeita” correspondência fiscal, dado que elas se traduzem em capacidades contributivas desiguais.

Construir uma tabela de correspondência fiscal é, mesmo assim, um passo necessário para avançar para a formulação de uma política fiscal com sentido territorial.

Trata-se, no caso argentino, de uma tarefa árdua, não concluída até o presente. A informação atualmente disponível, para 2008, compreende os seguintes fluxos:<sup>40</sup>

- arrecadação corrente e endividamento dos níveis nacional e provincial;

40. As fontes consultadas são as compilações da Secretaria de Fazenda (esquema poupança-investimento-financiamento), disponível em: <<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2008/tomoi/02intro.htm>>; da Direção Nacional de Coordenação Fiscal com as Províncias, disponível em: <<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.html>>; e da Direção de Análise da Despesa Pública e Programas Sociais, disponível em: <<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/gastosocial.html>>.

- transferências da Nação às províncias e aos municípios;
- transferências feitas por províncias para outros níveis de governo, sem discriminação;
- despesas efetivas da Nação, das províncias e dos municípios, descontando as transferências para os outros níveis (as despesas do nível municipal são estimadas); e
- discriminação entre despesa corrente e de capital, nos níveis nacional e provincial.

Não há dados recentes completos sobre a cobrança de impostos em nível municipal – a última informação publicada é de 2002 –, tampouco informações sobre a discriminação dos gastos correntes e de capital em nível municipal. Por sua vez, no caso das províncias, a informação encontra-se efetivamente discriminada para cada uma delas. Entretanto, para o nível municipal apenas se dispõe de informação agregada para o total da despesa.

A seguir descreve-se o tratamento derivado desta disponibilidade parcial de informações.

- 1) Adota-se a informação quanto à receita corrente e de capital de nível nacional e provincial.
- 2) Adota-se a informação sobre as despesas correntes e de capital existentes em nível nacional e provincial, descontando-se as transferências referidas às jurisdições inferiores.
- 3) Adota-se a informação disponível sobre as despesas municipais, sem discriminar entre despesas correntes e de capital.
- 4) Estima-se a receita própria do nível municipal, adotando-se a participação observada em 2002, conforme publicado pelo MECON. O valor obtido é verificado a partir da contabilização da informação para um grupo de municípios com informação sobre o orçamento disponível. Supõe-se que não há mudança no nível de endividamento, neste nível.<sup>41</sup>

Ressalte-se, no entanto, que alguns dos recursos municipais provêm das transferências fiscais pelo nível provincial. Não está claro como estas transferências

---

41. Foi realizado um controle baseado na diferença entre, de um lado, o total da despesa e das transferências recebidas do nível nacional pelos municípios e, de outro, o total de transferências provinciais ao setor público. O valor obtido, no entanto, não foi consistente, o que levou à conclusão de que por volta de 50% das transferências provinciais ao setor público têm outro destino que não os municípios – provavelmente, empresas públicas e, talvez, *deficit* das caixas previdenciárias provinciais. Visto que a incidência observada para 2002 da arrecadação municipal sobre o total da despesa produz uma estimativa semelhante à realizada com base na informação referida aos municípios relevados, adota-se esta estimativa.

são refletidas nas estatísticas consultadas.<sup>42</sup> Mesmo se houvesse informação suficiente, seria duvidoso, do ponto de vista conceitual, considerar estas transferências como receita dos municípios, visto que a definição da taxa permanece no nível provincial.

A tabela 7 resume os resultados obtidos.

**TABELA 7**  
**Correspondência fiscal por nível governamental (2008)**

	Receitas correntes	Receita de capital	Receitas totais	Despesas correntes	Despesas de capital	Despesas totais
<b>7A – \$ correntes</b>						
Nação	276.356	673	<b>277.029</b>	173.367	15.804	<b>189.171</b>
Províncias	57.577	2.145	<b>59.722</b>	103.491	20.118	<b>123.609</b>
Municípios	15.241	-	<b>15.241</b>	30.562	-	<b>30.562</b>
	<b>349.174</b>	<b>2.818</b>	<b>351.992</b>	<b>307.420</b>	<b>35.922</b>	<b>343.342</b>
<b>7B – US\$</b>						
Nação	87.454	213	<b>87.667</b>	54.863	5.001	<b>59.864</b>
Províncias	18.221	679	<b>18.899</b>	32.750	6.366	<b>39.117</b>
Municípios	4.823	-	<b>4.823</b>	9.672	-	<b>9.672</b>
	<b>110.498</b>	<b>892</b>	<b>111.390</b>	<b>97.285</b>	<b>11.368</b>	<b>108.653</b>
<b>7C – % do PIB</b>						
Nação	26,8	0,1	<b>26,8</b>	16,8	1,5	<b>18,3</b>
Províncias	5,6	0,2	<b>5,8</b>	10,0	1,9	<b>12,0</b>
Municípios	1,5	0,0	<b>1,5</b>	3,0	-	<b>3,0</b>
	<b>33,8</b>	<b>0,3</b>	<b>34,1</b>	<b>29,8</b>	<b>3,5</b>	<b>33,2</b>

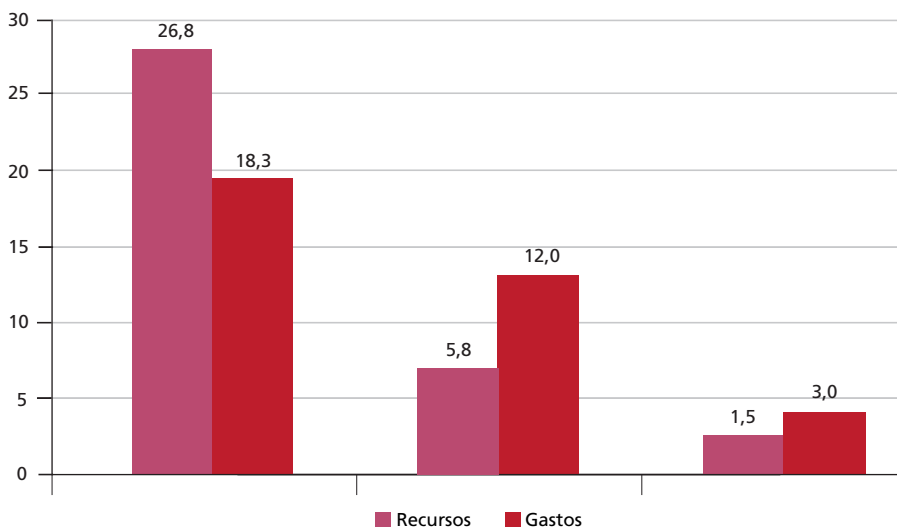
Fonte: Secretaria de Fazenda; Direção Nacional de Coordenação Fiscal com as Províncias; Direção de Análise da Despesa Pública e Programas Sociais.  
Elaboração do autor.

Pode-se constatar uma importante falta de correspondência fiscal. Enquanto a Nação arrecada recursos da ordem de 27% do PIB, gasta 18,3% do PIB. As províncias recebem uma contribuição líquida de quase 6% do PIB, e os municípios, de 1,5% do PIB.

Este resultado não é surpreendente, se levadas em conta as conclusões das seções anteriores deste capítulo. Ele é o reflexo da alta concentração que a tributação tem em nível nacional, convivendo com a descentralização de um conjunto importante de funções, conforme foi visto.

42. Mais especificamente, existem duas possibilidades. A primeira é que cada província contabilize a arrecadação como própria, registrando depois a transferência ao município correspondente. A segunda possibilidade é que o município contabilize a receita como própria, em forma direta.

GRÁFICO1  
Correspondência fiscal (2008)  
(Em % do PIB)



Fonte: Secretaria de Fazenda; Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias; Dirección de Análise da Despesa Pública e Programas Sociais.  
Elaboração do autor.

## 5 ARTICULAÇÃO ENTRE NAÇÃO E PROVÍNCIAS: A COPARTICIPAÇÃO FEDERAL DE IMPOSTOS E OUTROS MECANISMOS

As relações fiscais entre a Nação e as províncias desenvolvem-se em vários níveis. Identificam-se aqui os gastos realizados pelo governo nacional em cada província – inclusive os referentes à prestação de serviços, como as transferências ao setor privado ou às famílias –, bem como as transferências e as regras referidas à sustentabilidade fiscal, visto que a Nação é o último garantidor da solvência fiscal dos níveis inferiores.

A próxima subseção desenvolve uma avaliação global do impacto das despesas públicas nacionais ao nível de cada província. A avaliação se detém em dois mecanismos específicos: *i*) os instrumentos de transferência da Nação às províncias, principalmente a coparticipação federal de impostos (CFI); e *ii*) as regras a serem seguidas pelas finanças provinciais, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

### 5.1 Transferências Nação-províncias: mecanismos de funcionamento

As transferências para o nível provincial e municipal são um conjunto amplo e variado, e não sem complexidade; em parte, ele reflete decisões políticas tomadas em determinadas situações, que são justapostas a decisões anteriores, sem que em absoluto se possa garantir a existência de alguma racionalidade global. Este cenário

corresponde ao papel político específico desempenhado pela questão territorial na Argentina, como observado anteriormente neste capítulo.

O objetivo desta subseção é apresentar as características mais marcantes de alguns dos mecanismos que regulam a apropriação pelas províncias de uma parte das receitas provindas de impostos federais. O principal deles é a CFI, mas existem outros dispositivos por intermédio dos quais o governo central faz transferências para os níveis provincial e municipal.

Inicialmente, aborda-se a CFI. Em seguida, descreve-se um mecanismo de financiamento da educação relativamente recente. Apresentam-se também, de forma mais rápida, alguns casos adicionais.

#### 5.1.1 A Coparticipação Federal de Impostos (CFI)

O regime da CFI estabelece uma sistemática de distribuição de impostos arrecadados pela Nação para cada uma das províncias. O esquema, como tal, tem uma longa presença na Argentina, podendo rastrear-se o seu início até 1935.<sup>43</sup> Aqui se examinam apenas as normas vigentes: a legislação promulgada em 1988 e que, como mencionado, está pendente de modificação.<sup>44</sup>

A CFI atual é regida pela Lei nº 23.548, de 1988. Os princípios nela enunciados são os seguintes: *i*) 42,34% do total de impostos coparticipáveis correspondem à Nação; *ii*) 54,66% do total de impostos coparticipáveis correspondem às províncias, distribuídos de acordo com uma tabela fixa; *iii*) 2,00% do total de impostos coparticipáveis são distribuídos às províncias de Buenos Aires (1,5701%), Chubut (0,1433%), Neuquén (0,1433%) e Santa Cruz (0,1433%); e *iv*) 1,00% do total de impostos coparticipáveis faz parte do Fundo de Aportes do Tesouro Nacional para as províncias, alocáveis discricionariamente pelo governo nacional.

Os impostos coparticipáveis são todos os impostos de alcance geral, não os que integram aplicações ou fundos específicos. Por sua vez, as receitas aduaneiras não são coparticipáveis.

A tabela 8 mostra as porcentagens de distribuição (incluindo a participação especial, conforme definido em *iii*), com vigência em 1994. Esta tabela não inclui a Cidade Autônoma de Buenos Aires, porque nesse ano ela não tinha caráter de província. Posteriormente, foi atribuída a ela uma CFI de 2,4% do total, subtraindo-se este valor do resto das províncias na mesma proporção.

43. Para mais detalhes, ver Raimundi e Tillis (1996), e a bibliografia ali citada.

44. Conforme a Constituição de 1994, o novo regime de CFI deve ser sancionado por meio de uma lei-convênio, isto é, uma lei que tem de ser aprovada pelo Congresso Nacional e pela totalidade dos Legislativos provinciais; se isto não acontecer, o regime não estará vigente. Como se pode constatar, trata-se de uma condição de cumprimento muito difícil.

TABELA 8  
Índices de CFI (1994)  
(Em %)

Província	Coparticipação
Buenos Aires	21,78
Catamarca	2,73
Córdoba	9,13
Corrientes	3,69
Chaco	4,95
Chubut	1,57
Entre Ríos	4,84
Formosa	3,61
Jujuy	2,82
La Pampa	1,86
La Rioja	2,05
Mendoza	4,14
Misiones	3,28
Neuquén	1,72
Río Negro	2,50
Salta	3,80
San Juan	3,35
San Luis	2,26
Santiago del Estero	4,10
Santa Cruz	1,57
Santa Fé	8,87
Terra do Fogo	0,64
Tucumán	4,72

Fonte: Raimundi e Tillis (1996).

Ao contrário dos critérios anteriores à promulgação desta lei, os índices de CFI não foram estabelecidos de acordo com critérios técnicos, mas conforme negociações políticas. Isto impede a atualização em função da evolução relativa dos indicadores de desenvolvimento ou bem-estar conforme a província. Assinale-se que estes índices foram estabelecidos há 22 anos.

Como discutido adiante, os índices adotados claramente tendem a favorecer as províncias menos desenvolvidas, embora haja grandes desigualdades horizontais.<sup>45</sup>

#### 5.1.2 Coparticipação dos fundos educativos e da ciência e tecnologia

A Lei nº 26.075, promulgada em 2006, prevê um aumento nos gastos em educação e ciência e tecnologia no país. Ela estabelecia a meta de que tais despesas chegassem a 6% do PIB em 2010. Dada a importância do setor, e por refletir um tratamento com algum grau de elaboração, é conveniente expor sucintamente o mecanismo implementado para atingir esta meta.

A meta estabelecida abrange o aumento dos gastos em educação e ciência e tecnologia da Nação e das províncias. Ele é calculado a cada ano, como segue.

- 1) Aplica-se ao gasto em educação do ano anterior o acréscimo resultante da variação no PIB, tanto por parte da Nação como de cada uma das províncias.
- 2) Adiciona-se determinada porcentagem do PIB, crescente entre 2006 e 2010, até se atingirem 6% do PIB em 2010, na qual:
  - a) 40% do aumento fazem parte da despesa da Nação; e
  - b) 60% do aumento fazem parte dos gastos provinciais.

A fim de garantir-se o cumprimento deste objetivo, em nível provincial, a lei prevê a criação de um fundo anual, equivalente a 60% do acréscimo das despesas provinciais para a realização da meta de despesa no PIB. Este fundo provém da parcela correspondente à Nação na massa de impostos sujeitos à CFI. Isto implica que, em nível agregado, garante-se a conformidade com os 60% do acréscimo nos gastos por maior participação do PIB; ou seja, 36% da meta são assegurados por fundos nacionais. Além desse percentual, o restante deve ser provido por recursos da Nação ou pelas províncias.

O fundo é distribuído entre as províncias de acordo com os seguintes critérios, definidos no Artigo 8º da lei:

- a participação da matrícula de cada província e da Cidade Autônoma de Buenos Aires no total dos níveis inicial a superior não universitário para todos os tipos de educação, com 80% de ponderação;

---

45. Um esclarecimento terminológico é necessário. A denominação *coparticipação federal de impostos* (CFI) pode-se referir ao explicitamente estipulado na Lei nº 23.548/1988, mas também a qualquer mecanismo pelo qual uma receita fiscal do governo nacional é distribuída mediante transferências às províncias, com base em alguma fórmula estabelecida – fórmula que por sua vez às vezes coincide com o índice estabelecido na lei mencionada. Este trabalho empregará CFI para indicar o primeiro caso; a locução *impostos coparticipáveis* será empregada para mencionar o segundo conjunto, mais abrangente que o primeiro.



- a incidência relativa da população rural no total da matrícula de ensino comum de cada província e da Cidade Autônoma de Buenos Aires, com ponderação de 10%; e
- a participação da população não escolarizada de 3 a 17 anos de cada província e da Cidade Autônoma de Buenos Aires no total, com ponderação de 10%.

Como se pode constatar, a distribuição responde basicamente à massa de recursos de que cada província necessita para o sistema de ensino. De forma complementar, no entanto, estabelece-se um diferencial para províncias com maior incidência de educação rural – que tem maior custo de prestação, em relação à educação urbana – e com situações de deficiência de cobertura. A tabela 9 detalha o cálculo de distribuição no momento da promulgação da lei, o qual deve ser atualizado para cada ano subsequente.

TABELA 9  
Distribuição do fundo educativo: Lei nº 26.075 de 2006  
(Em %)

	Distribuição da matrícula em 2003	Incidência de ruralidade em 2003	Distribuição da população não escolarizada em 2001	Participação da matrícula (fator = 0,8)	Incidência relativa da ruralidade (fator = 0,1)	Participação da população não escolarizada (fator = 0,1)	Distribuição do fundo
Buenos Aires	36,80	2,25	26,60	29,44	0,07	2,66	32,17
Catamarca	1,10	24,33	1,30	0,88	0,76	0,13	1,77
Chaco	3,20	16,62	5,60	2,56	0,51	0,56	3,63
Chubut	1,30	10,74	1,20	1,04	0,33	0,12	1,49
Cidade Autônoma de Buenos Aires	6,30	0,00	1,90	5,04	0,00	0,19	5,23
Córdoba	8,00	9,23	8,00	6,40	0,28	0,80	7,48
Corrientes	2,90	17,43	4,30	2,32	0,54	0,43	3,29
Entre Ríos	3,20	13,41	3,90	2,56	0,41	0,39	3,36
Formosa	1,70	18,93	2,50	1,36	0,59	0,25	2,20
Jujuy	2,00	11,78	2,40	1,60	0,36	0,24	2,20
La Pampa	0,80	14,10	1,00	0,64	0,43	0,10	1,17
La Rioja	0,90	18,21	0,76	0,72	0,56	0,08	1,36
Mendoza	4,30	15,07	5,40	3,44	0,46	0,54	4,44
Misiones	3,10	26,98	5,90	2,48	0,83	0,59	3,90
Neuquén	1,60	7,92	1,40	1,28	0,24	0,14	1,66
Río Negro	1,80	11,28	1,60	1,44	0,35	0,16	1,95
Salta	3,60	16,03	4,80	2,88	0,49	0,48	3,85
San Juan	1,60	16,25	2,30	1,28	0,50	0,23	2,01
San Luís	1,10	11,84	1,20	0,88	0,37	0,12	1,37

(Continua)

(Continuação)

	Distribuição da matrícula em 2003	Incidência de ruralidade em 2003	Distribuição da população não escolarizada em 2001	Participação da matrícula (fator = 0,8)	Incidência relativa da ruralidade (fator = 0,1)	Participação da população não escolarizada (fator = 0,1)	Distribuição do fundo
Santa Cruz	0,60	1,54	0,40	0,48	0,05	0,04	0,57
Santa Fé	7,80	9,41	6,70	6,24	0,29	0,67	7,20
Santiago del Estero	2,40	31,52	4,30	1,92	0,98	0,43	3,33
Terra do Fogo	0,40	1,59	0,20	0,32	0,05	0,02	0,39
Tucumán	3,50	17,69	6,10	2,80	0,55	0,61	3,96
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>9,55</b>	<b>99,76</b>	<b>80,00</b>	<b>10,00</b>	<b>9,98</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Argentina (2006).

Como pode ser constatado, a distribuição resultante é menos compensatória em relação à CFI; este é um resultado previsível, uma vez que a maior parte dos recursos é distribuída de acordo com a matrícula escolar existente.

Complementarmente, deve ser mencionado que a Lei nº 26.075/2006 cria o Programa Nacional de Compensação Salarial Docente. Seu objetivo é ajudar a compensar as desigualdades no salário inicial dos docentes e expandir os gastos com educação. Beneficia as províncias “em que se avalie de forma conclusiva que, apesar do esforço financeiro para o setor e de melhorias na eficiência na alocação de recursos, não é possível superar essas desigualdades” (Argentina, 2006, Artigo 9º). Pela regulamentação, definem-se os critérios para a alocação de recursos nacionais para contribuir para o fim mencionado.

Na prática, este programa integra as negociações salariais das províncias com as representações sindicais, em bases relativamente arbitrárias. Ele tem conduzido à negociação de valores de remuneração de referência nacional, que as províncias devem adotar como base em cada negociação. As disparidades salariais têm sido atenuadas, mas não corrigidas desta forma (CIPPEC, 2010).

### 5.1.3 Outros mecanismos de redistribuição de impostos nacionais

Diversos impostos nacionais são objeto de distribuição, além da CFI. Como casos mais salientes de recursos transferidos para fins específicos, podem-se citar os seguintes.

- 1) Fundo Nacional de Habitação: é composto por 33,2% do Imposto sobre a Gasolina. Distribuído de acordo com um índice especificado na lei que rege o fundo, está programado para ser revisto, de acordo com as informações sobre execução, recuperação de fundos emprestados e *deficit* de habitação. Mas, até agora, os índices não foram alterados.

- 2) Fundo viário para distribuição às províncias: é formado com 17,4% da receita do Imposto sobre a Gasolina. A distribuição entre as províncias é feita por meio de um sistema de índices definidos no âmbito do Conselho Federal de Estradas, como mencionado. Eles levam em conta o tamanho das redes rodoviárias e a despesa efetuada por província, no período anterior. A atualização destes índices é anual.
- 3) Fundos para Obras de Infraestrutura Social Básica e Fundo da Conurbação de Buenos Aires: estes dois fundos respondem a uma lógica bastante complexa, refletindo uma gênese política específica. Eles são originários de 10% da receita do Imposto de Renda. Do total recebido, 10% – com um teto de \$ 650 milhões – são atribuídos à província de Buenos Aires para obras na Área Metropolitana de Buenos Aires (Fundo da Conurbação de Buenos Aires); o excedente é distribuído para as províncias restantes, de acordo com os índices da CFI. O Fundo da Conurbação de Buenos Aires é considerado pela Nação como imputável unicamente ao investimento de caráter social.<sup>46</sup> Os recursos orientados para as províncias restantes estão disponíveis livremente, quanto ao seu emprego. Outra parte do Imposto de Renda é, no entanto, distribuída entre as províncias, exceto Buenos Aires, conforme a presença de população com necessidades básicas insatisfeitas (NBI).
- 4) Fundo para o Desenvolvimento Elétrico do Interior: financiado por várias fontes, trata-se de um fundo para o desenvolvimento de serviço de energia elétrica em localidades menores. É administrado pelo Conselho Federal de Eletricidade, presidido pelo Departamento de Energia e composto por representantes de todas as províncias. Os interessados devem candidatar-se para obter os recursos, que são fornecidos como um empréstimo para ser reembolsado. Não existem regras rígidas para a participação de cada província.

Até 2001, as províncias só podiam utilizar os recursos mencionados nos itens 1 e 2, para os fins indicados em cada caso. Desde então, tornaram-se recursos de livre disponibilidade, enquanto não for promulgada a nova lei de CFI (ainda pendente, como se viu). Desde 2007, além do mais, os recursos dos dois fundos são transferidos diretamente para as províncias – sem intervenção do Orçamento Nacional – adquirindo um estatuto semelhante ao da CFI.

A este conjunto, que inclui com a CFI e os fundos de educação mais de 90% das transferências, podem-se adicionar vários mecanismos de distribuição de impostos de menor quantia, alguns dos quais são alocados conforme os índices da CFI.

---

46. A província de Buenos Aires, no entanto, interpreta que se trata de recursos utilizáveis também para a cobertura de despesas correntes.

## 5.2 As metas fiscais no contexto das relações Nação-províncias

Um aspecto particular das relações entre Nação e províncias, mas de grande importância na gestão do Estado, diz respeito à conformidade com as diretrizes fiscais. O sistema constitucional fortemente federativo da Argentina, em princípio, dá aos governos provinciais plena autonomia para definir seus níveis de receitas e despesas, sem envolvimento do nível federal.

Entretanto, em parte devido à ausência acentuada da correspondência fiscal já mencionada, as províncias têm exigido o apoio do governo nacional, por causa das crises fiscais, algo com o que este tem concordado. Estas crises fiscais, em alguns casos, têm-se traduzido na emissão de quase moedas, pela incapacidade de encontrar recursos para cobrir as despesas.

Para efeitos de organizar as finanças nacionais e provinciais, e para enquadrar as possíveis ações de resgate, foi sancionada no ano de 2004 a LRF, Lei nº 25.917. Ela também pode ser entendida como apontando ao possível comportamento oportunista induzido pela garantia de que a Nação finalmente intervirá para evitar a falência dos governos provinciais. Esta lei foi promulgada após uma grande crise fiscal, que se originou na aplicação do regime de conversibilidade, e que desembocou na mais profunda crise econômica experimentada pela Argentina moderna.<sup>47</sup>

Embora a Lei nº 25.917/2004 forneça um conjunto de diretrizes que regulam a gestão fiscal da Nação, em função do sistema federativo argentino, a adesão às suas regras é facultativa pelas províncias.

Estas diretrizes estão listadas a seguir.

- 1) Os orçamentos deverão ser superavitários ou equilibrados. Qualquer aumento na despesa em relação ao previsto no orçamento deve possuir um endosso das receitas incrementais identificadas.
- 2) As despesas não podem expandir-se mais que o padrão esperado de crescimento do PIB nominal, em nível nacional. No caso de uma contração do PIB nominal, a despesa deverá permanecer constante. Este limite operará apenas na despesa corrente primária, se ocorrerem as seguintes condições:
  - a) o serviço da dívida representa 15% da receita corrente ou menos; e
  - b) qualquer aumento nos gastos tem contrapartida na receita corrente.

Se estas condições não forem cumpridas, a meta da despesa abrangerá também as despesas de investimento.

47. Em meados de 1998, inicia-se um processo recessivo, que alcança a maior virulência ao final de 2001 e início de 2002. Acumula-se assim uma queda de 18% no período (10,9% em 2002). Em 2001, produz-se uma crise bancária, que leva ao congelamento dos depósitos.

- 3) São excluídos, contudo, da restrição mencionada, os seguintes itens de despesa: os juros da dívida pública, as despesas financiadas com empréstimos de organismos internacionais e a despesas de capital destinadas a infraestruturas sociais básicas necessárias para o desenvolvimento econômico. A definição adotada na regulamentação no que diz respeito a este último item é suficientemente ampla para abranger praticamente todas as despesas de capital. A principal exceção compreende os investimentos ligados à administração central e à defesa, que se inscrevem dentro dos limites mencionados.<sup>48</sup>
- 4) Se o serviço da dívida exceder o limite de 15% da receita corrente, não pode ser contraída nova dívida, exceto a relativa à reestruturação da dívida existente.
- 5) A Nação garante eventuais reestruturações de dívidas provinciais, na medida em que haja adesão ao Regime de Responsabilidade Fiscal.
- 6) Cria-se o Conselho de Responsabilidade Fiscal, composto pela Nação e as províncias que aderiram ao regime. Sua função é aplicar a LRF, controlar o seu cumprimento e estabelecer sanções para a violação das diretrizes nela estabelecidas. O conselho vota o seu regulamento de acordo com a ponderação das províncias-membros segundo sua participação na CFI. Em princípio, tal procedimento dá mais peso para as províncias de maior porte demográfico e econômico.
- 7) As sanções, nos termos da lei, são:
  - a) divulgação pública de descumprimento;
  - b) restrição ao direito de voto no conselho;
  - c) restrição dos benefícios fiscais concedidos pela Nação para o território correspondente à província sancionada;
  - d) retirada de avais e garantias da Nação;
  - e) restrição de avais para novos empréstimos; e
  - f) limitação das transferências provenientes da Nação, com exceção das transferências automáticas definidas pelo esquema federal de parceria.

Aderiram ao Regime de Responsabilidade Fiscal 21 províncias; optaram por não o fazer a Cidade Autônoma de Buenos Aires, La Pampa e San Luis.

---

48. O Decreto nº 1.731/2004, que regulamenta a Lei nº 25.917/2004, indica que são incluídos nesta noção de infraestrutura social básica os ativos vinculados à provisão dos seguintes serviços: administração judiciária; segurança interna; serviço penitenciário; serviços sociais; e serviços econômicos. Estes dois últimos agrupamentos abrangem as finalidades de despesa de maior importância quantitativa – por exemplo, saúde, habitação, educação, transporte, água potável e saneamento básico etc.

Nos primeiros anos do novo regime, o cumprimento das diretrizes estabelecidas foi majoritário, porém não completo<sup>49</sup> em nível provincial. Foram desvios de relativa grandeza, mas não receberam qualquer sanção. A Nação, por sua vez, cumpriu com as diretrizes previstas. Note-se que as orientações macrofiscais – ou seja, a previsão para o crescimento do PIB real e dos preços – têm sistematicamente subestimado os valores efetivamente acontecidos, tanto em tendências reais como nominais.

No entanto, a bonança econômica do período 2003-2010 – anos de expansão, com exceção de 2009 – permitiu sustentar as posições fiscais da Nação e das províncias, embora com algumas diferenças, no caso destas últimas.

Desde 2009, em função da crise econômica global, atenuam-se as restrições de gastos previstos na LRF, de modo que se reduz seu alcance. Essa lei estabelece que são isentas do limite de gastos todas as despesas orientadas a sustentar o emprego e a cobrir necessidades de saúde e assistenciais. Também, suspende-se a vigência do limite máximo de despesas previstas para o serviço da dívida.

## **6 RECEITAS, DESPESAS E A CFI: OS IMPACTOS TERRITORIAIS AO NÍVEL PROVINCIAL**

Esta seção oferece algumas evidências quanto ao impacto das operações do governo federal, no nível territorial, com base em recente estudo de avaliação (Müller e De Raco, 2010).<sup>50</sup>

O objetivo é duplo. Por um lado, apresenta-se um quadro quantitativo referencial, para complementar o material apresentado nas seções anteriores, comparando-se em particular os impactos da CFI e outras transferências legalmente estabelecidas com as despesas restantes. Por outro, pretende-se mostrar até que ponto as ações do governo compensam as marcantes disparidades regionais argentinas, fornecendo uma visão de síntese.

Descreve-se, em primeiro lugar, a simples aproximação metodológica empregada no trabalho referido aqui. Depois, alguns resultados são apresentados.

### **6.1 Quadro metodológico: receitas e despesas do governo**

Müller e De Raco (2010) apresentam um teste para avaliar o impacto líquido das operações do governo para o nível provincial, com base na metodologia mencionada a seguir.

O ponto de partida é a equação seguinte, que descreve o impacto das operações do governo nacional para cada unidade provincial (identificada como  $r$ ):

49. A esse respeito, ver Vega e Diblasi (2008).

50. Ver também Müller e De Raco (2009).

$$\text{Impacto líquido}_r = - \text{Rendas tributárias}_r + \text{Despesas diretas}_r + \text{Transferências}_r$$

Deve-se, então, especificar os critérios de impacto de cada um dos três componentes da soma apresentada. Brevemente, eles são os listados a seguir.<sup>51</sup>

- 1) Renda tributária: estabelece-se que os impostos diretos incidem no território onde eles se originam, enquanto os indiretos transferíveis incidem sobre o consumo final. Os impostos indiretos relativos ao comércio exterior de *commodities* (impostos sobre exportações) são pagos pelos donos dos recursos naturais associados, participando assim da renda primária correspondente.
- 2) Despesas diretas: beneficiam as províncias onde ocorrem, com exceção das despesas relativas às funções básicas do Estado (administração geral, defesa, segurança, negócios estrangeiros etc.), atribuídas a cada província em função do seu nível de renda, como uma *proxy* da disponibilidade a pagar por elas.
- 3) Transferências: beneficiam as províncias receptoras.
- 4) Juros sobre a dívida pública: convencionalmente, são atribuídos com base na incidência de outras despesas, com o entendimento de que tais juros respondem ao financiamento.

Além disso, deve-se notar o critério adotado para corrigir o desequilíbrio entre receitas e despesas, no momento de realizar a comparação entre elas. Como no período de estudo foi registrado *superavit* fiscal, optou-se por distribuí-lo de acordo com as despesas efetuadas, supondo-se convencionalmente que o destino do excedente será semelhante ao da despesa.

Note-se que Müller e De Raco (2010) consideram a Cidade Autônoma de Buenos Aires e a província de Buenos Aires como uma única unidade jurisdicional, visto que ambas estão intimamente ligadas pela RM homônima, razão pela qual não tem qualquer validade uma análise separada.

Deve ser alertado, finalmente, que a informação sobre o consumo por província, usada para atribuir o impacto da tributação indireta, responde a uma estimativa da confiabilidade relativa, uma vez que não há disponibilidade de contas sociais regionais.

As informações apresentadas referem-se ao ano de 2008; o trabalho utilizado como fonte abrange, no entanto, o período 2003-2008.

---

51. Para uma descrição mais detalhada, ver Müller e De Raco (2010).

## 6.2 Resultados

### 6.2.1 Incidência de despesas primárias e da CFI

Apresenta-se inicialmente o montante da despesa pública nacional por província (tabela 10), indicando-se a importância dos gastos primários e das transferências por meio de diferentes mecanismos de parceria.

TABELA 10  
Despesa nacional por província (2008)

Província	Despesa primária (\$ milhões)	CFI e outros fundos coparticipados (\$ milhões)	Juros da dívida pública (\$ milhões)	Despesa total (\$ milhões)	Impostos coparticipados sobre o total da despesa (%)
Cidade Autônoma de Buenos Aires + Buenos Aires	111.917	15.135	10.587	<b>137.639</b>	11,0
Catamarca	1.719	1.826	304	<b>3.849</b>	47,4
Chaco	3.290	3.377	572	<b>7.239</b>	46,7
Chubut	2.195	1.150	287	<b>3.632</b>	31,7
Córdoba	10.754	5.997	1.437	<b>18.188</b>	33,0
Corrientes	2.975	2.595	478	<b>6.048</b>	42,9
Entre Ríos	4.164	3.313	641	<b>8.118</b>	40,8
Formosa	2.057	2.450	387	<b>4.894</b>	50,1
Jujuy	2.240	1.957	360	<b>4.557</b>	42,9
La Pampa	1.483	1.280	237	<b>3.000</b>	42,7
La Rioja	1.452	1.400	245	<b>3.097</b>	45,2
Mendoza	5.286	2.848	698	<b>8.832</b>	32,2
Misiones	2.572	2.339	421	<b>5.332</b>	43,9
Neuquén	1.881	1.241	268	<b>3.390</b>	36,6
Río Negro	2.458	1.721	358	<b>4.537</b>	37,9
Salta	3.251	2.673	508	<b>6.432</b>	41,6
San Juan	2.730	2.254	427	<b>5.411</b>	41,7
San Luis	1.393	1.548	252	<b>3.193</b>	48,5
Santa Cruz	3.444	1.139	393	<b>4.976</b>	22,9
Santa Fé	10.689	6.115	1.441	<b>18.245</b>	33,5
Santiago del Estero	2.846	2.805	485	<b>6.136</b>	45,7
Terra do Fogo	1.241	868	181	<b>2.290</b>	37,9
Tucumán	4.957	3.240	703	<b>8.900</b>	36,4
<b>Total</b>	<b>186.994</b>	<b>69.271</b>	<b>21.670</b>	<b>277.935</b>	<b>24,9</b>

Fonte: Müller e De Raco (2010).

Os fluxos de impostos coparticipados representam perto de 25% da despesa pública nacional. Esta porcentagem é superior em quase todas as províncias – entre 30% e 50% das despesas totais. As exceções são o conjunto da cidade de Buenos Aires e a província de Buenos Aires, e a província de Santa Cruz.



No primeiro caso, isso reflete dois fatores diferenciados:

- a condição de sede do governo da cidade de Buenos Aires: note-se que este efeito persiste, embora a despesa em funções básicas do Estado não tenha sido contada por local de ocorrência;<sup>52</sup> e
- os reduzidos valores da CFI em ambas as jurisdições: a CFI, no caso da cidade de Buenos Aires é praticamente nula.

No caso de Santa Cruz, por sua vez, a baixa incidência de impostos coparticipados reflete decisões de política explícita do governo de concentração das despesas primárias.

A incidência dos gastos públicos da Nação pode ser avaliada comparando-a ao PBG, e relacionando também PBG e despesa *per capita*. A tabela 11 apresenta os valores correspondentes.

TABELA 11  
Despesa nacional por jurisdição provincial e PBG (2008)

Provincia	Despesa total (\$ milhões)	Impostos coparticipados sobre total de despesa (%)	PBG (\$ milhões)	Despesa/ PBG (%)	Despesa <i>per capita</i> (\$ milhões)	PBG <i>per capita</i> (\$ milhões)
Cidade Autônoma de Buenos Aires + Buenos Aires	137.639	11,0	573.329	24,0	7.607	31.685
Catamarca	3.849	47,4	14.175	27,2	9.910	36.495
Chaco	7.239	46,7	12.169	59,5	6.880	11.566
Chubut	3.632	31,7	20.640	17,6	7.884	44.802
Córdoba	18.188	33,0	83.149	21,9	5.446	24.895
Corrientes	6.048	42,9	12.039	50,2	5.968	11.880
Entre Ríos	8.118	40,8	20.752	39,1	6.464	16.525
Formosa	4.894	50,1	5.269	92,9	9.065	9.760
Jujuy	4.557	42,9	8.465	53,8	6.701	12.448
La Pampa	3.000	42,7	9.421	31,8	8.994	28.244
La Rioja	3.097	45,2	4.634	66,8	9.076	13.581
Mendoza	8.832	32,2	43.173	20,5	5.106	24.960
Misiones	5.332	43,9	12.609	42,3	4.946	11.697
Neuquén	3.390	36,6	28.387	11,9	6.189	51.825
Río Negro	4.537	37,9	13.875	32,7	7.593	23.222
Salta	6.432	41,6	16.249	39,6	5.255	13.275
San Juan	5.411	41,7	8.765	61,7	7.779	12.600
San Luis	3.193	48,5	10.794	29,6	7.298	24.670
Santa Cruz	4.976	22,9	17.071	29,1	22.025	75.562
Santa Fé	18.245	33,5	83.673	21,8	5.627	25.805
Santiago del Estero	6.136	45,7	9.140	67,1	7.089	10.559
Terra do Fogo	2.290	37,9	7.060	32,4	18.144	55.936

(Continua)

52. Um fator que tem importância aqui é que tanto a Justiça como o serviço policial da Capital Federal são de responsabilidade do governo nacional, e não da autoridade local, ao contrário do que acontece nas demais províncias, conforme já visto.

(Continuação)

Provincia	Despesa total (\$ milhões)	Impostos coparticipados sobre total de despesa (%)	PBG (\$ milhões)	Despesa/ PBG (%)	Despesa <i>per</i> <i>capita</i> (\$ milhões)	PBG <i>per</i> <i>capita</i> (\$ milhões)
Tucumán	8.900	36,4	17.921	49,7	6.032	12.147
<b>Total</b>	<b>277.935</b>	<b>24,9</b>	<b>1.032.759</b>	<b>26,9</b>	<b>6.993</b>	<b>17.320</b>

Fonte: Müller e De Raco (2010).

O impacto encontrado – expresso pela razão entre despesas e PIB – é muito diferenciado, variando de 12% até 93%. Note-se que, no caso de valores muito altos de incidência, a razão de despesas/PBG não tem um sentido claro, uma vez que ambos os componentes não são mais independentes entre si.

A observação dos valores de incidência dos gastos mostra, por sua vez, que o gasto é relativamente maior nas províncias com menor renda *per capita*. No entanto, esta vocação é muito mais pronunciada no caso dos impostos coparticipados, e não na despesa primária.

A tabela 12 e o gráfico 2 ilustram esses pontos.

TABELA 12

**Incidência das despesas e do conjunto de impostos coparticipados (2008)**

Provincia	PBG <i>per capita</i> (\$)	Incidência da despesa primária (%)	Incidência da CFI e de outros fundos coparticipados (%)
Cidade Autónoma de Buenos Aires + Buenos Aires	31.685	19,5	2,6
Catamarca	36.495	12,1	12,9
Chaco	11.566	27,0	27,8
Chubut	44.802	10,6	5,6
Córdoba	24.895	12,9	7,2
Corrientes	11.880	24,7	21,6
Entre Ríos	16.525	20,1	16,0
Formosa	9.760	39,0	46,5
Jujuy	12.448	26,5	23,1
La Pampa	28.244	15,7	13,6
La Rioja	13.581	31,3	30,2
Mendoza	24.960	12,2	6,6
Misiones	11.697	20,4	18,6
Neuquén	51.825	6,6	4,4
Río Negro	23.222	17,7	12,4
Salta	13.275	20,0	16,5
San Juan	12.600	31,1	25,7
San Luis	24.670	12,9	14,3
Santa Cruz	75.562	20,2	6,7
Santa Fé	25.805	12,8	7,3

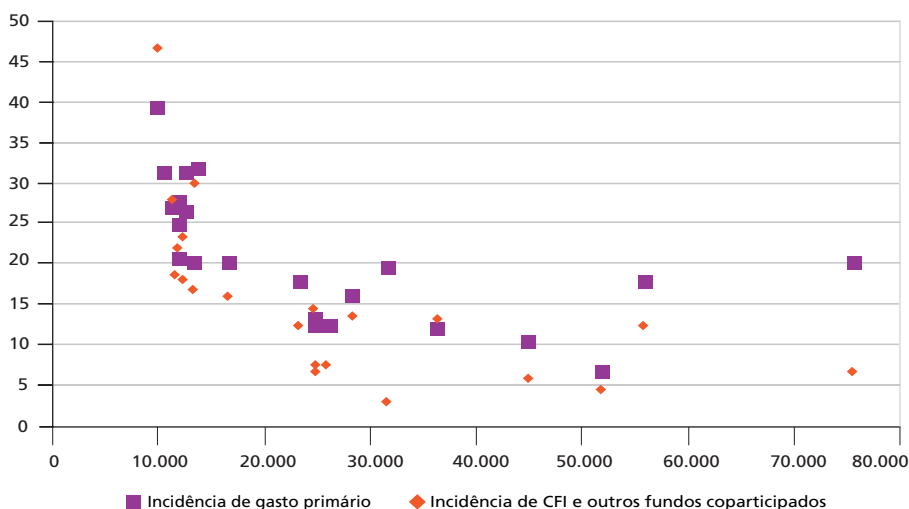
(Continua)

(Continuação)

Provincia	PBG <i>per capita</i> (\$)	Incidência da despesa primária (%)	Incidência da CFI e de outros fundos coparticipados (%)
Santiago del Estero	10.559	31,1	30,7
Terra do Fogo	55.936	17,6	12,3
Tucumán	12.147	27,7	18,1

Fonte: Müller e De Raco (2010).  
Elaboração do autor.

**GRÁFICO 2**  
**Incidência da despesa primária e da CFI (2008)**  
(Em %)



Fonte: Müller e De Raco (2010).  
Elaboração do autor.

No entanto, existem variações significativas, indicando grandes desigualdades horizontais. Por exemplo, Chaco e Formosa, duas províncias vizinhas com PBGs *per capita* semelhantes, mostram incidências significativamente diferentes das despesas primárias e dos impostos coparticipáveis.

### 6.2.2 A incidência de impostos e o saldo

A incorporação da carga fiscal suportada por província permitirá estabelecer até que ponto a despesa recebida é na prática financiada por ela mesma.

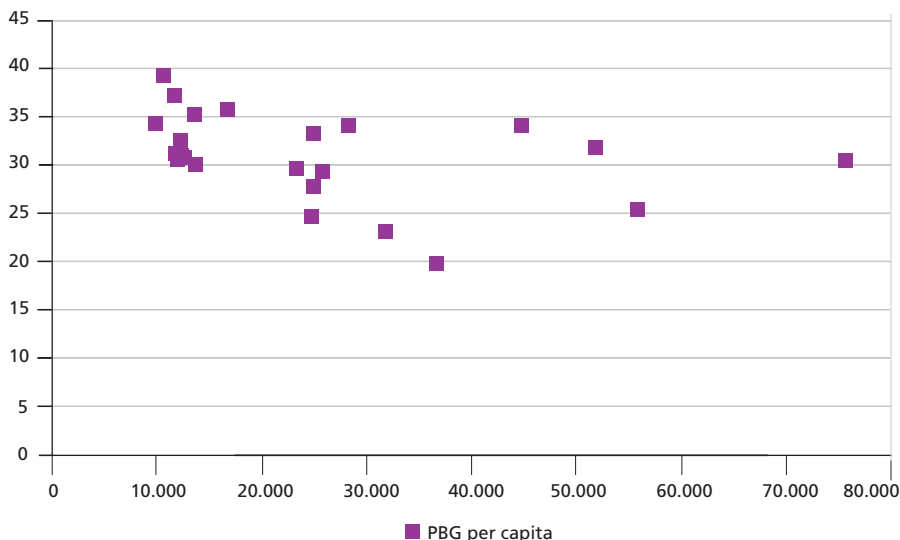
A tabela 13 e o gráfico 3 indicam a incidência de tributação por província, como indicado no trabalho empregado como fonte.

TABELA 13  
Efeito da tributação (2008)

Província	Tributação total (\$ milhões)	PBG (\$ milhões)	Pressão tributária (%)	PBG <i>per capita</i> (\$)
Cidade Autônoma de Buenos Aires + Buenos Aires	132.947	573.329	23,2	31.685
Catamarca	2.813	14.175	19,8	36.495
Chaco	4.540	12.169	37,3	11.566
Chubut	7.033	20.640	34,1	44.802
Córdoba	27.545	83.149	33,1	24.895
Corrientes	3.708	12.039	30,8	11.880
Entre Ríos	7.421	20.752	35,8	16.525
Formosa	1.818	5.269	34,5	9.760
Jujuy	2.613	8.465	30,9	12.448
La Pampa	3.205	9.421	34,0	28.244
La Rioja	1.396	4.634	30,1	13.581
Mendoza	12.027	43.173	27,9	24.960
Misiones	3.943	12.609	31,3	11.697
Neuquén	9.038	28.387	31,8	51.825
Río Negro	4.114	13.875	29,7	23.222
Salta	5.729	16.249	35,3	13.275
San Juan	2.694	8.765	30,7	12.600
San Luis	2.663	10.794	24,7	24.670
Santa Cruz	5.217	17.071	30,6	75.562
Santa Fé	24.441	83.673	29,2	25.805
Santiago del Estero	3.610	9.140	39,5	10.559
Terra do Fogo	1.809	7.060	25,6	55.936
Tucumán	5.810	17.921	32,4	12.147
<b>Total</b>	<b>276.134</b>	<b>1.032.759</b>	<b>26,7</b>	<b>25.984</b>

Fonte: Müller e De Raco (2010).

GRÁFICO 3  
Pressão tributária (2008)  
(Em %)



Fonte: Müller e De Raco (2010).  
Elaboração do autor.

A tributação é moderadamente regressiva, como se poderia esperar pela prevalência dos impostos indiretos sobre o consumo. Assim, favorece as províncias com maior PBG *per capita*, compensando em parte o impacto distributivo dos gastos.

De qualquer forma, a consideração conjunta dos impostos e das despesas deixa um saldo claramente a favor das províncias de menor renda *per capita*. Tal é mostrado na tabela 14, que compara o total das despesas com a tributação total.<sup>53</sup>

TABELA 14  
Impacto líquido dos impostos e das despesas (2008)

Provincia	Despesa (\$ milhões)	Tributação (\$ milhões)	Saldo (\$ milhões)	PBG (\$ milhões)	Incidência líquida (%)	PBG <i>per capita</i> (\$)
Cidade Autónoma de Buenos Aires + Buenos Aires	137.639	132.947	4.692	573.329	0,8	31.685
Catamarca	3.849	2.813	1.036	14.175	7,3	36.495
Chaco	7.239	4.540	2.699	12.169	22,2	11.566
Chubut	3.632	7.033	-3.401	20.640	-16,5	44.802
Córdoba	18.188	27.545	-9.357	83.149	-11,3	24.895

(Continua)

53. Como foi indicado, igualam-se as rendas tributárias e as despesas, aumentando-se as últimas, sob a hipótese de que o *superavit* será aplicado em despesas com similar distribuição territorial.

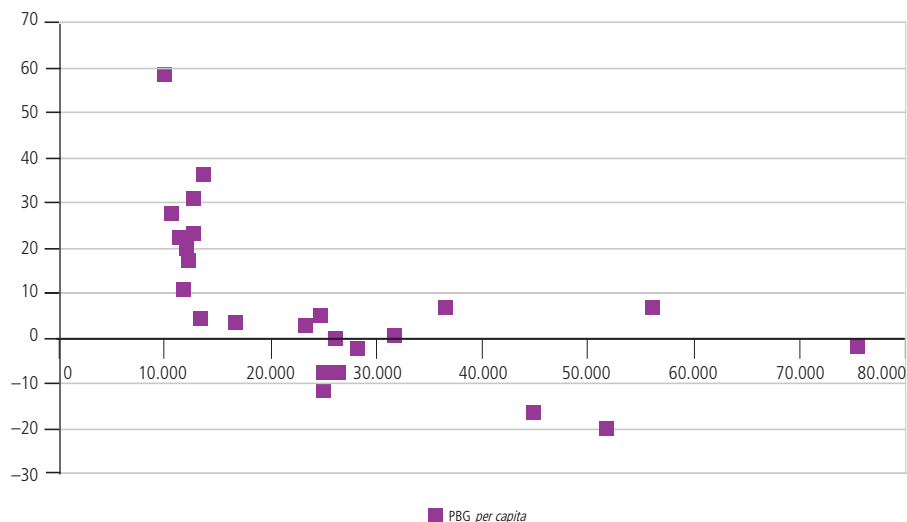
(Continuação)

Provincia	Despesa (\$ milhões)	Tributação (\$ milhões)	Saldo (\$ milhões)	PBG (\$ milhões)	Incidência líquida (%)	PBG <i>per capita</i> (\$)
Corrientes	6.048	3.708	2.340	12.039	19,4	11.880
Entre Ríos	8.118	7.421	697	20.752	3,4	16.525
Formosa	4.894	1.818	3.076	5.269	58,4	9.760
Jujuy	4.557	2.613	1.944	8.465	23,0	12.448
La Pampa	3.000	3.205	-205	9.421	-2,2	28.244
La Rioja	3.097	1.396	1.701	4.634	36,7	13.581
Mendoza	8.832	12.027	-3.195	43.173	-7,4	24.960
Misiones	5.332	3.943	1.389	12.609	11,0	11.697
Neuquén	3.390	9.038	-5.648	28.387	-19,9	51.825
Río Negro	4.537	4.114	423	13.875	3,0	23.222
Salta	6.432	5.729	703	16.249	4,3	13.275
San Juan	5.411	2.694	2.717	8.765	31,0	12.600
San Luís	3.193	2.663	530	10.794	4,9	24.670
Santa Cruz	4.976	5.217	-241	17.071	-1,4	75.562
Santa Fé	18.245	24.441	-6.196	83.673	-7,4	25.805
Santiago del Estero	6.136	3.610	2.526	9.140	27,6	10.559
Terra do Fogo	2.290	1.809	481	7.060	6,8	55.936
Tucumán	8.900	5.810	3.090	17.921	17,2	12.147
<b>Total</b>	<b>277.935</b>	<b>276.134</b>	<b>1.801</b>	<b>1.032.759</b>	<b>0,2</b>	<b>25.984</b>

Fonte: Müller e De Raco (2010).

**GRÁFICO 4****Incidência líquida das transações do governo nacional (2008)**

(Em % do PBG)

Fonte: Müller e De Raco (2010).  
Elaboração do autor.

O saldo das transações mostra uma tendência progressiva, mas novamente com significativas disparidades horizontais. O estrato de províncias com menor renda *per capita* (menos de \$ 20.000) ganha em termos líquidos, embora com uma acentuada heterogeneidade. O nível intermediário (entre \$ 20.000 e \$ 30.000 de PBG *per capita*) mostra saldos positivos ou negativos moderados. Este grupo corresponde às províncias mais desenvolvidas e diversificadas da Argentina. As províncias com maior renda constituem casos de povoamento escasso, com importante riqueza primária, proveniente da mineração.

Em resumo, as operações do governo nacional resultam em impactos relativamente favoráveis às províncias menos desenvolvidas, com grande desigualdade horizontal. O fator que age especificamente para obter este resultado é, sem dúvida, o CFI, e, em menor medida, os outros mecanismos de distribuição de recursos. Quanto à despesa primária, de acordo com o citado trabalho de Müller e De Raco, só um terço é transferido com critérios territoriais. O resto responde a decisões em que o aspecto territorial não tem influência.<sup>54</sup>

## 7 CONCLUSÕES: PERSPECTIVAS E TRAJETÓRIAS POSSÍVEIS

A conformação particular do federalismo fiscal argentino reflete – como em todos os países – uma trajetória histórica complexa, na qual intervêm fatores em diferentes planos. Este capítulo não pretende dar conta da totalidade deste processo. Porém, é necessário dar um enquadramento adequado para este problema, visto que ele vai além da mera racionalidade econômica.

A distribuição de responsabilidades entre jurisdições construiu, na prática, um panorama de considerável concentração, em se tratando de uma constituição de natureza federal, no que diz respeito à relação entre Nação e províncias. O nível municipal, além de apresentar as disparidades significativas que ocorrem conforme a ordem constitucional específica de cada província, é claramente o nível jurisdicional mais desfavorecido.

Como mencionado, desde o início dos anos 1970 ocorreu um movimento em direção à descentralização, principalmente nos setores de saúde, educação, recursos hídricos e saneamento. Eles agregaram-se a atividades já preponderantemente na órbita das províncias, como segurança, Justiça e habitação social. Estas transferências coincidem com um período de estagnação econômica prolongada e, longe de refletirem um interesse setorial do Estado em trazer benefícios para a sociedade, parecem ter sido motivadas por razões de natureza fiscal; visou-se à transferência de atribuições, porém com pouca contrapartida em recursos, em tempos de penúria.

---

54. Este é o caso paradigmático do principal item da despesa do governo nacional, o sistema previdenciário.

Embora não seja sensato dar uma palavra final neste tipo de trajetória, parece claro que as atividades transferidas não irão retornar para o nível nacional num futuro próximo, a menos que ocorra um colapso político que não está à vista hoje. Eventualmente, é necessário apontar para uma concorrência entre Nação e províncias, a fim de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços prestados, bem como para equilibrar a qualidade entre as diversas províncias, dadas as disparidades acentuadas nos níveis relativos de desenvolvimento. O mecanismo implementado para o financiamento da educação, conforme descrito neste capítulo, é um bom exemplo deste tipo de concorrência. No entanto, este movimento em direção à descentralização parece irreversível, tanto pela natureza específica do processo político argentino, como pelas tendências gerais de descentralização registradas na América Latina.

Mesmo assim, o panorama resultante é, então, de concentração nos níveis nacional e provincial, em detrimento do municipal. Acima de tudo, há uma forte desconexão fiscal, que tem sido repetidamente apontada como uma questão que requer atenção.

Neste sentido, existem alguns fatores contextuais que contribuem para racionalizar essa falta de correspondência, acentuada pela descentralização dos serviços mencionados. Por um lado, as visíveis diferenças nos níveis de desenvolvimento das províncias fazem com que necessariamente haja diferenciais importantes nas capacidades fiscais. Por outro lado, tais capacidades tendem a ser maiores nas principais unidades jurisdicionais, nas quais a relação entre poder econômico e poder político se torna mais complexa e multifacetada. O fato de que as províncias mais atrasadas sejam também de pequena escala – quando comparadas com o tamanho das províncias mais desenvolvidas – conspira ainda mais contra o desenvolvimento de tributação própria, enquanto “barateia” o peso dos recursos solicitados ao nível nacional. Estes pedidos, por sua vez, vêm-se reforçados pelo discurso regionalista já mencionado.

É possível avançar para um nível mais elevado de correspondência fiscal? Este é um objetivo em princípio desejável, pois iria esclarecer ao público a natureza e o alcance das atividades do governo e, nomeadamente, os limites ao financiamento. A este respeito, o panorama delineado sugere perspectivas pouco favoráveis. O próprio dispositivo legal adotado pela Constituição de 1994 ao redefinir a CFI – uma lei que deve ser aprovada por todas as províncias – sugere que, na realidade, há pouca vontade entre os atores políticos para mudar o estado que, historicamente, apresentou o federalismo fiscal argentino. Provavelmente, só se houver uma liderança política muito forte em nível nacional será possível resolver este assunto, e até agora, esta condição não parece ter-se verificado.



Talvez uma forma mais viável seja avançar em questões setoriais, com o risco de aumentar a fragmentariedade – e até certo ponto, a fadiga – dos atuais mecanismos de redistribuição, além da CFI. Novamente, a Lei de Financiamento da Educação fornece um exemplo interessante. Em muitas outras áreas, ocorrem de fato parcerias em temáticas específicas, como o desenvolvimento de projetos rodoviários.

No entanto, certo nível de desconformidade fiscal será inevitável na Argentina nas próximas décadas, na medida em que persistam diferenças acentuadas no desenvolvimento. Os mecanismos redistributivos implícitos na CFI e outras transferências – mais que o próprio gasto do governo nacional – orientam-se de forma genérica no sentido de compensação. Há, no entanto, visíveis desigualdades horizontais. A incorporação efetiva da dimensão territorial no processo orçamentário da Nação aparece como um meio relativamente acessível para avançar no sentido de um melhor equilíbrio territorial na Argentina.

Finalmente, pode-se e deve-se encarar um processo de fortalecimento do nível municipal. Contudo, não se deve esperar resultados significativos, mesmo num prazo prolongado. A chamada para a autonomia que contém a Constituição de 1994 traduzir-se-á em realidades concretas somente quando for construída capacidade de gestão municipal, o que leva tempo. Além disso, o nível municipal é quase por definição o mais heterogêneo. Deve-se esperar, portanto, avanços maiores nos municípios de maior tamanho relativo. Neste sentido, a fragmentação municipal observada em várias províncias certamente tornar-se-á um contributo negativo para a descentralização.

## REFERÊNCIAS

ALVAREZ, J. **Las guerras civiles argentinas y el problema de Buenos Aires en la República**. Buenos Aires: Taurus, 2001. (Originalmente publicado em 1936).

ARGENTINA. **Constitución de la nación Argentina**. 3 ene. 1995.

\_\_\_\_\_. **Ley de Financiamiento Educativo no 26.075**. Buenos Aires, ene. 2006.

\_\_\_\_\_. Consejo Federal de la Función Pública. **Directorio de Consejos Federales de la República Argentina**. Buenos Aires: COFEFUP, mayo 2010.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. **Series de gasto público consolidado por finalidad-función, 1980-2009**. Buenos Aires: MECON, mayo 2011.

BARRO, R.; SALA-I-MARTIN, X. **Economic growth**. Cambridge, United States: The MIT Press, 2003.

BAUMOL, W. Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis. **American economic review**, v. 57, n. 3, June 1967.

CIPPEC – CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO. **Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo**. 2010. Disponible em: <<http://cippec.org/mlfe/>>.

CORAGGIO, J. L. **Territorios en transición: crítica a la planificación regional en América Latina**. Ciudad, 1987.

FERRER, A. **La economía Argentina**. Desde sus orígenes hasta principios del Siglo XXI. Fondo de Cultura Económica, 2008. (Serie Economía).

FINE, B. New growth theory: more problems than solutions. *In*: JOMO, K. S.; FINE, B. (Ed.). **The new development economics**. Tamil Nadu: Tulika Books, 2006.

GAGGERO, J.; GÓMEZ SABAINI, J. C. **Argentina**. Cuestiones macrofiscales y reformas tributarias. Buenos Aires: Fundación OSDE; CIEPP, 2002.

JAN CASAÑO, R. M.; AGÜERO HEREDIA, A. G. La autonomía económica financiera legal versus la real en los gobiernos subnacionales. *In*: JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS, 41., 2008, Córdoba, Argentina. **Anales...** Córdoba, Argentina: Universidad de Córdoba; Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2008.

KRUGMAN, P. **Development, geography, and economic theory**. Cambridge, United States: The MIT Press, 1997.

MARKUSEN, A. **Regions and regionalism: a Marxist view**. Institute of Urban and Regional Development. Berkeley: University of California, 1980.

MÜLLER, A.; DE RACO, S. **Tributación, gasto público y coparticipación federal: impactos y políticas**. Buenos Aires: Plan Fénix; Fundación F. Ebert, 2009. (Serie Aporte, n. 7).

\_\_\_\_\_. **Impacto fiscal de las transacciones del gobierno federal – una evaluación para 2003-2008**. Buenos Aires: Cespa, 2010. (Documento de Trabajo, n. 18).

PERROUX, F. **A economía do século XX**. Lisboa: Livraria Morais Editora, 1967.

RAIMUNDI, C.; TILLIS, M. **Coparticipación federal de impuestos: hacia el nuevo contrato social**. 1996. Monografía (Graduação) – Fundación Nación y América Latina. Disponible em: <<http://www.monografias.com/trabajos/coparticipacion/coparticipacion.shtml>>.

RANDLE, P. **Atlas territorial de la República Argentina**. Oikos, 1981.

SOLOW, R. A contribution to the theory of economic growth. **Quarterly journal of economics**, v. 70, p. 65-94, 1956.

VEGA, J.; DIBLASI, J. V. Coparticipación federal y responsabilidad fiscal. Evaluación y propuestas. *In*: REUNIÓN ANUAL, 43., 2008, Córdoba, Argentina. **Anales...** Córdoba: AAEP, 2008. Disponível em: <[http://ecovirtual.uncu.edu.ar/investigacion/2008/files/e\\_pdf/e\\_28\\_t\\_vega.pdf](http://ecovirtual.uncu.edu.ar/investigacion/2008/files/e_pdf/e_28_t_vega.pdf)>.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

BASILE, M. Descentralización administrativa provincial y autonomía municipal. **Cuadernos de economía**, Buenos Aires, n. 56, 2001.

ANEXO A

MAPA A.1  
Argentina: divisão política



Fonte : <<http://www.argentour.com/pt/mapa/archivosmapas/mapaargentina.gif>>.



## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **Editorial**

#### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

#### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

#### **Revisão**

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

#### **Editoração**

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Nathália de Andrade Dias Gonçalves (estagiária)

#### **Capa**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

#### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



Composto em Adobe Garamond Pro 12/14,5 (texto)  
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup>  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Rio de Janeiro-RJ







## Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

