

Reflexões sobre a Federação brasileira*

Atilio Machado Peppe**

Eduardo da Silva Pereira***

Frederico Raphael C. Durão Brito****

Marcelo Hernandez Macedo*****

Súmario: 1. Introdução; 2. O federalismo brasileiro em perspectiva histórica e comparada; 3. A realidade federativa brasileira; 4. Considerações finais.

Palavras-chave: pacto federativo; igualdade; autonomia; cooperação; competência das esferas de governo; desigualdades sócio-econômicas; sistema tributário; regionalismo; federalismo desconcentrador; federalismo descentralizador.

Este artigo analisa o pacto federativo estabelecido a partir da Constituição de 1988, sob os aspectos jurídico, sócio-econômico e político, discutindo os desdobramentos recentes dessa questão.

Reflections on the Brazilian Federation

This paper analyzes the federative pact established by the 1988 Constitution, from the legal, socioeconomic, fiscal, and political viewpoints, discussing its recent developments.

1. Introdução

A discussão sobre a questão federativa ganha relevância à medida que surgem, no dia-a-dia das administrações públicas, problemas que estão essencialmente associados às relações entre as três esferas de governo.

Este artigo é uma adaptação de uma atividade realizada durante o último curso de formação para especialistas em políticas públicas e gestão governamental (Enap — Brasília).¹ Objetiva analisar os aspectos mais relevantes do pacto federativo estabelecido em 1988, indicando a importância desse tema e seus desdobramentos recentes.

* Artigo recebido em fev. e aceito em maio 1997.

** Especialista em políticas públicas e gestão governamental, economista, mestre e doutorando em ciência política (USP).

*** Especialista em políticas públicas e gestão governamental, economista e especialista em ciência política (UFMG).

**** Especialista em políticas públicas e gestão governamental, sociólogo, mestre e doutorando em ciência política (IUPERJ).

***** Especialista em políticas públicas e gestão governamental, economista e mestre em administração pública.

¹ O trabalho original objetivava, por meio da análise do pacto federativo, indicar parâmetros para a redefinição dos papéis e competências do governo federal e, conseqüentemente, para o reordenamento institucional que vem sendo implementado no âmbito do processo de reforma do Estado.

Para tanto, faremos uma retrospectiva histórica do federalismo no Brasil, de modo que possamos entender e comparar os princípios que norteiam o modelo brasileiro com aqueles originais, mantidos até hoje por algumas nações que adotam essa forma de governo.

Numa segunda parte, analisaremos o modelo federativo vigente no Brasil após a Constituição de 1988. Essa análise abordará os aspectos legais, sócio-econômicos, fiscais e políticos referentes a essa questão. Inicialmente, mostraremos como os resultados da discussão constituinte se materializaram sob o ponto de vista jurídico. Em seguida, apresentaremos o atual contexto das desigualdades sócio-econômicas inter-regionais e analisaremos a atual estrutura de distribuição de recursos entre as esferas de governo e seus impactos sobre os entes federados. Finalmente, observaremos os aspectos políticos que hoje condicionam a discussão sobre a questão federativa no Brasil.

Vale destacar brevemente os princípios que inspiram a forma federativa de governo. Parece ser consenso na literatura que o federalismo envolve três idéias básicas. Em primeiro lugar, a idéia de *igualdade* entre os entes federados, diferente do modelo unitário, que estabelece uma hierarquia entre o poder central e as unidades subnacionais.

Em segundo lugar, deve ser preservada a integridade dos entes federativos, ou seja, as esferas são autônomas. E sobre esse ponto vale ressaltar que a idéia de *autonomia* é abrangente, envolvendo aspectos culturais, legais, fiscais e políticos.

O terceiro princípio do federalismo é a *cooperação*. O próprio termo “federal”, derivado do latim, significa pacto. Portanto, agrupando esses três princípios, podemos dizer que o federalismo significa o esforço de parceria para o estabelecimento de uma unidade entre os seus entes constituintes, sendo mutuamente reconhecida a igualdade e a integridade de cada um desses entes.

2. O federalismo brasileiro em perspectiva histórica e comparada

Para melhor compreender as questões que hoje envolvem o federalismo no Brasil, é importante examinar as condições históricas sob as quais essa forma de organizar o Estado foram concebidas e desenvolvidas.

Ao iniciar esse exercício, percebemos que a gênese do federalismo brasileiro ocorre de modo distinto da maioria dos países que hoje adotam essa forma de governo. Em vez de nascer da união voluntária de suas partes constituintes, o federalismo no Brasil originou-se na determinação de uma junta militar que chegara ao poder por um golpe de Estado. Isso, logo de início, evidencia que os princípios federativos descobertos na primeira seção não faziam necessariamente parte do imaginário social da época, pois a nova forma de governo fora imposta, e não consensual.

O período que compreende as primeiras três presidências da República Federativa brasileira foi marcado pelo conflito entre o governo central e os estados. Os sintomas principais desse conflito foram a insatisfação dos estados diante da indi-

cação dos governadores pelo governo central e as dificuldades deste em lidar com as disputas regionais. O uso da força e da censura foram as maneiras utilizadas para conter as revoltas que se espalhavam pelos estados. Portanto, desde o seu início o federalismo adquiriu o sentido de hierarquia de poderes e luta pela autonomia por parte das esferas subnacionais.

Além da hierarquia estabelecida entre as esferas de governo, as divergências a respeito da questão tributária e as disputas entre os estados pela obtenção de recursos junto ao governo federal criaram também uma hierarquia entre os próprios estados, o que implicou um processo de agravamento das desigualdades regionais.

Após essas conturbadas experiências iniciais, Campos Sales, de modo a conter as oligarquias e criar um ambiente político propício à implementação de seu projeto de governo, instituiu a chamada “política dos governadores”, que se baseou na transferência do controle sobre os resultados eleitorais para os governadores, garantindo-lhes o monopólio do poder político em seus respectivos estados. Esse acordo representou uma trégua de mais de 20 anos na guerra entre o governo federal e os estados.

A “política dos governadores” era pactuada no nível estadual através dos acordos de favorecimento político e econômico entre governadores e oligarcas. De acordo com Abrucio (1994:35), “esta independência adquirida pelo poder estadual, traduzida na eleição do governador, foi a base original do federalismo brasileiro. Por trás deste poder da esfera estadual estava o controle sobre os votos, adquirido através de um compromisso com o poder local, ou melhor dizendo, com os chefes políticos locais, ‘os coronéis’. Se no plano nacional vigorava o pacto da política dos governadores, no nível estadual imperava o compromisso coronelista entre o poder público estadual e os ‘coronéis’. Nos dois tipos de relacionamento o elo mais forte era o governador”.

A crítica ao modelo oligárquico, a nacionalização do discurso político, o fortalecimento do governo federal a partir da reforma constitucional de 1926, e a dissensão do acordo entre São Paulo e Minas Gerais acerca da presidência da República influenciaram os acontecimentos que levaram à superação do pacto federativo da Primeira República.

O primeiro período do governo Vargas foi marcado pelo reacomodamento das elites regionais, através da correlação de forças estabelecida entre estas e os “tenentes”, grupo militar que levou Vargas ao poder e que defendia a centralização administrativa. Através da barganha com grupos oligárquicos, do fortalecimento do poder central e do apoio dos militares, Vargas criou as condições para o golpe de 1937. A partir daí até o final da segunda fase do seu primeiro governo, foi abolido completamente o federalismo no Brasil, o que simbolicamente pode ser revelado pelo ato público da queima das 20 bandeiras estaduais.

Segundo Abrucio (1994:47), a engrenagem que regulou as relações entre as esferas de governo no Estado Novo tinha dois eixos fundamentais: o sistema de interventorias, que fornecia ao poder central o controle total do processo político nos estados; e os “daspinhos”, organizações administrativas federais desconcen-

tradas para a esfera estadual. Conclui o autor que: “em nome da modernização econômico-administrativa, os estados ficaram com menos autonomia que as províncias do Império. Pensando no ideal de federalismo republicano, podemos dizer que, se na Primeira República o federalismo tinha se dissociado da República, no Estado Novo o próprio federalismo tinha desaparecido”.

O período de 1945 a 1964 é marcado pela restauração do sistema federativo, com a reorganização dos partidos políticos e do sistema de representação. No entanto, o federalismo nesse período foi condicionado por transformações efetuadas pelo período varguista, tais como a conquista de uma maior autonomia decisória para a burocracia federal, a criação de obstáculos para a institucionalização do sistema partidário, a consolidação das Forças Armadas como a mais influente instituição nacional e, por fim, o surgimento da ideologia nacionalista como condutora dos processos de desenvolvimento econômico, político e social.

Sobre o federalismo nesse período, podemos concluir que a relação entre as três esferas tendeu para o reequilíbrio, assim como se equilibrou um pouco mais o poder de influência dos estados sobre as decisões da União, apesar do domínio paulista em algumas áreas cruciais. Além disso, aparecem como características desse período as estruturas clientelistas estabelecidas entre os estados e a União, dada a fraqueza dos partidos políticos como estruturas representativas das demandas coletivas.

Portanto, e concordando com Abrucio (1994), até o final da Segunda República duas questões permaneceram sem solução no Brasil: a republicanização do Estado e a cooperação intergovernamental, pilares da forma de governo republicana federativa.

A radicalização dos diversos grupos sociais acerca das reformas de cunho nacionalista e redistributivo propostas por João Goulart foi respondida por um golpe de Estado operado pelos militares, com o apoio da elite civil oposicionista.

A marca da Federação nessa nova fase foi a concentração de poder no nível central, caracterizando o que Abrucio (1994) chamou de modelo unionista-autoritário. Tal modelo esteve montado sobre três pilares: o financeiro, que centralizava as receitas tributárias no Executivo federal; o administrativo, através da concepção de planejamento central; e o político, através do controle das eleições no nível municipal, evitando que a oposição obtivesse posições importantes.

Apesar de ter limitado a autonomia dos estados, o governo federal não conseguiu efetuar reformas sem a aquiescência da periferia. Para obtê-la, operou uma distribuição balanceada de benesses, mantendo a já referida hierarquia entre os estados, mas revelando a necessidade de um apoio minimamente uniforme. Dentro da esfera estadual, a patronagem continuou vigorando, operada agora pela relação direta entre o governo federal e os municípios.

À medida que a oposição ganhava força nos pleitos congressuais, aumentava o poder de barganha dos governadores arenistas junto aos militares. Aos poucos, tais governadores foram ganhando mais recursos e autonomia decisória. Não obs-

tante, a mudança efetiva só ocorreria em 1982, com a volta dos pleitos diretos para governador, que reanimaram o adormecido poder estadualista.

Para uma melhor compreensão do fortalecimento dos governadores vale ressaltar dois pontos (Abrucio, 1994): em primeiro lugar a crise financeira do poder central, a qual determinou o esgotamento do modelo do Estado desenvolvimentista; em segundo, a sua crise de sustentação política; pois não foi criado ao longo da década de 80 um pacto que substituísse a aliança nacional-desenvolvimentista.

Eventos como a derrota do governo nas eleições estaduais de 1982, a recessão no início dos anos 80 e o movimento popular “Diretas-Já” serviram de catalisadores para acelerar o fim do regime militar. A transição para o regime democrático foi marcada pelo continuísmo, reunindo tanto aqueles que detinham o poder durante o regime autoritário quanto os novos atores e instituições que surgiram. O resultado que se obteve é um reflexo dessa união de forças aparentemente contraditórias.

A liderança de Tancredo Neves, que não se posicionava de forma radical em relação ao governo militar, favoreceu a aliança com setores conservadores que haviam apoiado e participado desse governo. A Aliança Democrática, que conduziu e orientou o retorno definitivo ao regime democrático, foi formada unindo o PMDB, um partido de oposição, à Frente Liberal, uma dissidência do partido situacionista (PDS).

Apesar da vitória nas eleições indiretas de 1985, com a morte de Tancredo Neves a aliança perde seu maior articulador. O presidente José Sarney não tinha a mesma representatividade ou capacidade de articulação política de seu companheiro de chapa. Além disso, sua autoridade era contrabalançada pelo poder dos governadores estaduais, legitimados pela eleição direta, e pela recém-adquirida importância do Congresso Nacional como instituição representativa da democracia.

É nesse contexto que se instala a Assembléia Nacional Constituinte. A ala progressista clamava por uma assembléia independente, com o único propósito de escrever a nova Constituição, o que conferiria a esta assembléia amplos poderes e permitiria a participação popular mais ativa. Entretanto, foi tomada a decisão de instalar uma assembléia composta pelos membros eleitos para a legislatura ordinária do Congresso Nacional. Isso fortaleceu o componente conservador da Constituinte, ao permitir, por exemplo, que senadores indicados pelo regime militar tomassem parte na elaboração da nova Constituição.

A eleição dos membros da Assembléia resultou em ampla vitória dos dois partidos que compunham a Aliança Democrática: o PMDB e o PFL. Juntos, eles representavam quase 78% da composição do Congresso Nacional. De fato, o PMDB foi o grande vencedor no cômputo geral da eleição, conquistando a imensa maioria dos governos estaduais e da representação nas assembléias legislativas dos estados.

A articulação entre governadores e congressistas do PMDB conferiu à esfera estadual enorme poder para influenciar as decisões tomadas na Constituinte (poder legitimado pela esmagadora vitória do partido nas eleições). Isso explica a capacidade de os estados conduzirem, a seu favor, a discussão sobre a descentralização de recursos fiscais e tributários, tratada prioritariamente em relação à definição das competências de cada esfera política.

A força política da coalizão dos dois principais partidos poderia levar a crer num caráter fortemente conservador na Assembléia Nacional Constituinte, mesmo considerando-se a existência de uma significativa ala progressista no PMDB. Porém, não é o que se observa: não houve exclusão das forças progressistas do processo, nem durante os trabalhos da Constituinte, nem no texto da nova Constituição. Muito pelo contrário: os progressistas conseguiram inscrever, na nova Constituição, várias de suas demandas.

O texto final da Constituição de 1988 é a mais fiel demonstração da heterogênea composição de forças presentes na Assembléia Nacional Constituinte e das influências externas que sobre ela agiam (leia-se, principalmente, governadores). Em alguns pontos, a nova Constituição é fortemente progressista (principalmente ao incorporar questões relativas à seguridade social e ao garantir direitos individuais e coletivos). Em outros aspectos, é extremamente conservadora (ao manter mecanismos autoritários como, por exemplo, a capacidade do Poder Executivo federal de “criar leis” usando as medidas provisórias).

Façamos agora uma análise comparativa de modelos federativos. Para tal, serão fundamentais as experiências norte-americana e alemã: uma por ter sido a pioneira, e a segunda por ser aquela que melhor preservou alguns princípios fundamentais que orientaram aquela experiência inicial.

Igualdade, autonomia e cooperação foram os ideais que movimentaram a primeira experiência federalista. O objetivo dos norte-americanos era criar uma estrutura que melhor os protegesse dos ataques externos e mediasse os conflitos entre os estados, sem que, no entanto, a autonomia de cada estado fosse tolhida. Os primeiros 150 anos de federalismo nos EUA foram caracterizados por um ligeiro desequilíbrio entre os poderes, tempo necessário para que a União equiparasse sua força à dos estados, e que se institucionalizassem as estruturas criadas para zelar pelo federalismo.

Os princípios federalistas norte-americanos foram resguardados por quatro arranjos institucionais. O primeiro se traduz nos mecanismos de *checks and balances*, encarregados de fornecer legitimidade e preservar a autonomia entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O três outros arranjos tiveram uma influência mais direta sobre o pacto federativo, correspondendo a instituições localizadas em cada um dos poderes citados acima.

No nível do Poder Judiciário, a Suprema Corte tornou possível o equilíbrio das forças federativas ao judicar sobre os principais conflitos federativos ocorridos nos últimos 200 anos naquele país.

No nível do Poder Legislativo, o papel de zelar pelos interesses federativos cabia ao Senado. Este foi criado para representar os interesses estaduais no nível federal, enquanto à Câmara dos Deputados caberia a representação dos interesses do povo. À medida que o Senado passou a ser eleito pelo voto direto, este órgão teria se afastado da sua missão federativa, passando a ser uma instituição superposta à Câmara dos Deputados. Essa questão é bastante controversa: se, por um lado, numa democracia, todo poder deve emanar do povo, por outro, ao serem eleitos pelo voto direto, os senadores tendem a representar interesses particularistas do eleitorado, mais que as efetivas necessidades estaduais. Talvez o equilíbrio ideal seja a eleição pela via direta, porém com a limitação do papel dos senadores, que passariam a legislar exclusivamente sobre questões federativas. Conforme ressalta o deputado federal Miguel Rossetto (entrevista realizada em 1996), a grande dificuldade desse modelo é a delimitação entre o que seria federativo e não-federativo. Nesse sentido, vale citar o modelo alemão, no qual os senadores, eleitos pelo voto indireto, preservam até hoje suas funções primordiais de zelar pelos interesses federativos. Apesar de o Senado poder interferir nas decisões da Câmara quando achar necessário, o papel dos senadores está concentrado em questões federativas. Conflitos entre senadores e deputados são raros, dada a existência de uma instância de negociações entre eles, uma comissão conjunta onde a maioria das diferenças entre as duas casas tem sido resolvida.

No nível Executivo, mas como uma instância essencialmente de negociação entre esferas de governo, existe nos EUA a Advisory Commission for Intergovernmental Relations (Acir), que objetiva velar pela manutenção e aprimoramento constante do pacto federativo (Lobo, 1993). Dentro dessa agência estão representados, de forma permanente, interesses federais, estaduais e locais, executivos e legislativos.

Comparando-se os modelos de federalismo alemão e, principalmente, o americano com o brasileiro, percebe-se que ainda temos muito a avançar, já que os princípios básicos dessa forma de governo não fazem parte da nossa cultura política. Como já vimos, o próprio surgimento do federalismo no Brasil esteve baseado em princípios distintos e, ao longo da nossa história, pouco cultuamos os ideais que fundamentam uma verdadeira federação. Temos hoje uma Federação hierarquizada, com estados e municípios extremamente dependentes de um poder central e competindo predatoriamente por recursos para exercerem suas competências pouco claramente definidas. Assim, parece que já respondemos à primeira pergunta feita na introdução do trabalho: ainda não temos realmente uma federação.

Vale ainda ressaltar que o zelo pelo ideal republicano, presente na experiência norte-americana e ausente na brasileira, tem uma interface decisiva com a questão federativa, pois possibilita a conjugação da soberania popular com o controle do poder, a prevalência do princípio cooperativo sobre o competitivo mas, ao mesmo tempo, com o respeito às diferenças entre grupos e indivíduos.

3. A realidade federativa brasileira

Aspectos legais

A Constituição de 1988 avançou significativamente em relação às anteriores em alguns aspectos da questão federativa. Uma grande novidade foi a transformação dos municípios em entes federados, portadores de autonomia administrativa e econômica. Em contrapartida, temas como a distribuição de competências entre os três níveis de governo não foram discutidos a contento, ficando muitas partes sujeitas à posterior regulamentação por lei ordinária.

A dificuldade em relação a uma definição de competências mais bem elaborada é parcialmente explicada por uma tradição centralizadora presente em parte considerável da história da República brasileira. Esta tradição se reflete, em todas as Constituições, num vasto rol de competências para a União, restando muito pouco para as esferas subnacionais.

O conjunto de competências da esfera federal definido pela atual Constituição permaneceu muito amplo, sendo possível incluir nele quase qualquer assunto. Também não se estabeleceram limites claros ao grau de especificidade que a União deve adotar em sua atuação. Isso naturalmente diminui o espaço para a atribuição de competências exclusivas aos níveis subnacionais. Reduz-se, assim, a autonomia efetiva desses entes federados, valendo lembrar que esta autonomia é uma das idéias básicas do sistema federativo.

A amplitude de ação do governo federal cresce ainda mais quando são consideradas as competências comuns e concorrentes entre a União e as demais esferas, uma verdadeira “zona nebulosa” de atuação, sob a responsabilidade de todos e, ao mesmo tempo, de ninguém.

A extensão das atribuições da União traz outro sério problema: grandes poderes implicam grandes responsabilidades, mas o governo federal não dispõe de recursos financeiros, nem técnicos, nem muito menos humanos para atuar em todas as áreas e extensão do território nacional. Além disso, a visão do governo federal não abarca, por definição, as inúmeras especificidades locais.

O argumento a favor dessa situação é baseado na heterogeneidade sócio-econômica entre estados e entre municípios. Alguns deles mal têm condições técnicas e financeiras de administrar seu pessoal, quanto mais assumir atribuições maiores. Nesse caso, a abrangência de temas sob cuidado da União e a existência daquela “zona nebulosa” permitiriam que essa esfera agisse quando as outras não fossem capazes. Entretanto, não é isso que se tem observado na prática, ficando muitos temas sem o tratamento e o acompanhamento necessários por qualquer uma das esferas.

Vista por outro ângulo, a situação de sobreposição de competências parece, antes de mais nada, uma forma sutil de continuar adiando a discussão sobre temas polêmicos, como a própria questão federativa em si e as responsabilidades de cada esfera.

Principalmente a questão da cooperação entre os entes da Federação deveria ser tratada com cuidado, pois, assim como a autonomia, é uma idéia básica do sistema federativo. É fundamental construir mecanismos que permitam a atuação conjunta das três esferas (cooperação vertical) e, mesmo, de entes de uma mesma esfera (cooperação horizontal), pois tais mecanismos podem representar a diferença entre encontrar uma solução pensada conjuntamente por todos ou uma solução imposta pela esfera de maior poder.

A comparação entre a distribuição de recursos e a de competências das três esferas de governo evidencia um claro favorecimento da esfera estadual. As competências materiais atribuídas pelo texto constitucional às três esferas, definidas nos arts. 21 (competências da União), 23 (competências comuns entre as três esferas), 25 (competências estaduais) e 30 (competências municipais), indicam a concentração na esfera federal, seguida pela esfera municipal. Os estados possuem apenas uma competência material, referente à exploração dos serviços de gás canalizado. As demais são aquelas não vedadas pela Constituição, isto é, cabe aos estados uma competência residual. Isso fere abertamente a idéia de igualdade entre os entes federados. Igualdade não quer dizer tratamento indiscriminado, mas, antes de tudo, exigir de cada ente comportamento e responsabilidade proporcionais às suas capacidades.

Os municípios, por sua vez, se encontram em delicada situação. Com exceção das capitais estaduais, que gozam de posição privilegiada junto ao poder estadual, boa parte dos municípios se encontra sem condições de cumprir as competências constitucionais, seja por falta de recursos técnicos e financeiros, seja pela falta de mecanismos cooperativos com as outras esferas (principalmente os estados), os quais poderiam suprir as deficiências municipais. Além disso, por estar mais próximo à população, o governo municipal é o mais suscetível às pressões e demandas sociais.

Em 28 de outubro de 1996, o banco de dados do Congresso Nacional tinha registradas sete propostas de emenda constitucional envolvendo regulamentação das competências das esferas de governo. Essas propostas se referiam a tópicos específicos do pacto federativo, sem alterar significativamente a atual distribuição de competências. Podemos acrescentar que não foi encontrado um padrão que possibilitasse correlacionar variáveis como filiação partidária e/ou região, com relação à autoria das propostas.

Portanto, após a análise dos aspectos legais, podemos observar que:

a) a Constituição de 1988 manteve o papel de força da União, ao lhe conceder capacidade para atuar nos mais diversos temas, conservando-lhe uma estrutura tradicional de poder e relativizando a autonomia das unidades subnacionais; não obstante, esse papel de força da União se encontra comprometido pela atual escassez de recursos (especialmente financeiros);

b) não há atribuição significativa para a esfera estadual, que ficou com uma competência residual, criando um vácuo institucional entre o poder federal e o poder local;

c) não se criaram mecanismos de cooperação que permitam a atuação conjunta eficiente dos entes da Federação, seja na formulação, seja na execução de políticas públicas, dificultando a incorporação, nessas políticas, da heterogeneidade entre os estados e entre os municípios.

Aspectos sócio-econômicos

As desigualdades econômica e social são elementos característicos do Brasil. Essa afirmativa é válida não apenas quando nos referimos a indivíduos, mas também quando estamos tratando das regiões nacionais, estados e municípios. Essas desigualdades apontam para um problema fundamental na discussão da questão federativa, na medida em que a convivência de entes federados com grandes níveis de diferença econômica e social dentro do mesmo espaço político não contempla a idéia de igualdade e pode ser fonte de tensões significativas.

Se considerarmos os indicadores sócio-econômicos apresentados na tabela 1, essa desigualdade fica evidente. Através desses dados pode-se verificar a delicada situação da região Nordeste com relação às outras regiões do país. Deve-se considerar ainda que os dados apontam apenas as desigualdades inter-regionais, mas essas desigualdades se dão de forma intra-regional e também municipal, havendo, dentro de estados ricos da Federação, grandes bolsões de pobreza (Abrucio & Couto, 1996).

Tabela 1
Indicadores econômicos e sociais segundo as regiões

Região	Renda <i>per capita</i> US\$ (1990)	% do PIB (1985)	% população (1985)	% de indigentes (1993)
Norte	1.398	4,35	6,2	2,16
Nordeste	1.173	13,65	27,6	54,57
Sudeste	3.546	58,18	44,8	25,20
Sul	2.722	17,68	14,5	12,89
Centro-Oeste	2.187	6,24	6,9	5,18
Brasil	2.527	100,00	100,0	100,00

Fonte: Veras (1993).

Os números apresentados na tabela 1 também apontam a necessidade da adoção de duas perspectivas básicas ao se pensar o pacto federativo brasileiro. Primeiro, a extrema heterogeneidade entre municípios, estados e regiões mostra que não é possível se adotar um único modelo a respeito das atribuições de cada esfera de governo. Em segundo lugar, deve-se considerar o papel fundamental e insubstituível que cabe à União como promotora de políticas de desenvolvimento e integração regional. Segundo Nilson Holanda, da Secretaria Especial de Políticas Regionais (em entrevista realizada em 1996), no caso brasileiro, seria quase impossível que esse papel fosse assumido pelos estados.

Embora os mecanismos tributários criados em 1988 façam com que a União atue de forma a diminuir as desigualdades regionais, principalmente através do Fundo de Participação dos Estados (FPE), verifica-se que o tema da integração e do desenvolvimento regional tem perdido espaço no período pós-88. Mecanismos e agências criados e organizados no período do regime militar foram desmobilizados ao longo dos diversos governos civis pós-85, seja pela adoção de procedimentos eminentemente políticos e conjunturais, seja pela sua dispersão através de diversos ministérios federais, seja, ainda, por sua simples extinção. Além desse desmantelamento do aparelho de atuação regional do governo federal, a crise fiscal impõe sérias restrições à atuação compensatória da União nas regiões mais atrasadas. Esses processos, associados à adoção de um novo modelo de desenvolvimento que preconiza a menor atuação do Estado na esfera econômica e a primazia do mercado na definição de uma parcela maior dos investimentos, tende a levar a uma nova onda de concentração econômica que beneficiará o centro-sul do país, contrariando o movimento observado no período 1970-85 (entrevistas realizadas em 1996 com o senador Beni Veras e com Nilson Holanda).

Os dados apresentados na tabela 2 comprovam o importante papel desempenhado pela União na desconcentração da renda e do produto interno do país. Nessa tabela é apresentada a evolução do PIB regional desde 1959. Pode-se observar que as diferenças existentes são antigas e lentamente se reduziram entre 1959 e 1985, ainda apresentando, no entanto, um padrão altamente concentrado nas regiões Sul e Sudeste.

A tendência apresentada para o período 1959-85 é coerente com o processo de desconcentração econômica observado no período 1970-85 que permitiu um aumento da participação econômica das regiões menos desenvolvidas no produto nacional. Esse movimento de desconcentração se manifestou no acentuado crescimento da participação da região Norte e da região Centro-Oeste e na queda da participação da região Sudeste, tendo a região Sul e a região Nordeste apresentado um ligeiro crescimento nesse período. Esse movimento pode ser creditado em boa parte à ação da União, que atuou através de mecanismos de financiamento ao setor privado e também através de investimentos diretos (Veras, 1993).

Tabela 2
Evolução do PIB brasileiro segundo as regiões — 1959-1985
(%)

Região	Anos					
	1959 ¹	1970 ¹	1980 ¹	1985 ¹	1990 ²	1995 ²
Norte	2,0	2,2	3,2	4,35	3,48	3,24
Nordeste	14,1	12,0	12,2	13,65	13,18	12,58
Sudeste	64,1	65,0	62,2	58,18	60,79	62,60
Sul	17,4	17,0	17,3	17,68	17,34	15,72
Centro-Oeste	2,4	3,8	5,1	6,24	5,92	5,86
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,00	100,00	100,00

¹ Dados do IBGE (Veras, 1993).

² Dados do Programa de Estudo de Estados da EBAP/FGV (*Gazeta Mercantil*, 1997).

No período 1985-95 ocorre uma reversão desse movimento, com a participação da região Sudeste apresentando um elevado crescimento. Esse processo de reconcentração levou o PIB nacional a apresentar uma distribuição regional semelhante à observada em 1980, confirmando a tendência apontada de que a omissão do governo federal em relação às questões regionais e o desenho da política de desenvolvimento adotada nesse período, especialmente após 1990, tendem a aprofundar as diferenças entre as regiões do país.

Diante desse quadro, avulta a importância de o governo federal retomar a discussão sobre formas de superar as desigualdades regionais. Esse papel não pode ser repassado a qualquer outro ente federado e é condição básica para que os atritos dentro da Federação sejam minorados, através da promoção do ideal de igualdade e cooperação, possibilitando um estreitamento dos laços entre os membros da Federação.

Considerando a importância das desigualdades regionais dentro da Federação, a discussão da questão federativa se associa ao desenho do sistema tributário nacional criado em 1988. Na seção seguinte abordaremos esse sistema e destacaremos seus elementos redistributivos inter-regionais.

Aspectos fiscais

A questão federativa está associada, em termos concretos, à definição das competências de cada esfera do governo e da alocação dos recursos financeiros necessários à execução dessas competências. Evidencia-se, assim, o papel funda-

mental que a questão tributária assume quando se trata do federalismo. É natural que assim seja, uma vez que é a disponibilidade de recursos que determina, efetivamente, o grau de autonomia de uma entidade federada e delimita suas competências.

Analisamos anteriormente a distribuição de competências entre as três esferas de governo. Agora trataremos da estrutura tributária que dá suporte a essa distribuição. Apresentaremos inicialmente a estrutura tributária vigente, ressaltando, em seguida, seus pontos positivos e negativos para um regime federativo. Antes disso, é conveniente ressaltar que a Constituinte de 1988 ocupou-se inicialmente com o debate acerca da distribuição das receitas tributárias, para, em seguida, discutir a alocação das competências, cronologia que acabou esvaziando essa última discussão

As características esperadas do sistema tributário de uma federação estão estreitamente ligadas aos conceitos básicos que devem reger essa forma de governo. Esse sistema deve fornecer os recursos necessários para que os entes federados cumpram suas obrigações definidas na Constituição e preservar a autonomia desses entes na arrecadação e definição das alíquotas a serem cobradas, assim como nos critérios de alocação dos recursos. Por fim, deve-se imaginar como desejável que o sistema tributário permita uma redistribuição de recursos em favor das unidades mais carentes da Federação.

A estrutura tributária criada pela Constituição de 1988 foi montada com um claro propósito descentralizador, procurando atingir os objetivos acima expostos, por meio do aprimoramento da estrutura montada em 1967, a qual sofreu as seguintes modificações:

a) os impostos únicos de competência da União² foram extintos, com a inclusão de sua base de cálculo na base do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), que é um imposto estadual, com alíquotas significativamente maiores;

b) o antigo imposto transmissão de bens imóveis e doações foi dividido, originando o imposto de transmissão de bens intervivos (ITBI), que passou a ser de competência municipal, enquanto o imposto sobre *causa mortis* e doações (ITCD) passou a ser de competência estadual;

c) o imposto territorial rural (ITR), cuja competência era da União, manteve esse caráter, mas sua receita passou a ser dividida igualmente entre a União e o município onde se situa a propriedade rural;

² Impostos únicos sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica, transportes e comunicações e minerais.

d) foi criado o imposto sobre a venda a varejo de combustíveis (IVVC), de competência municipal; esse imposto, criado com caráter temporário para ser uma compensação pelo fim do imposto sobre serviços (ISS), o que não ocorreu, foi extinto em 1996;

e) foi criado o imposto sobre operações financeiras com ouro (IOF-ouro), sendo o produto da arrecadação destinado ao município e ao estado onde foi realizada a operação, na proporção de 70 e 30%, respectivamente.

Mudanças importantes ocorreram também na composição e nas regras de distribuição dos fundos de participação de estados e municípios e na quota-parte municipal do ICMS. As principais mudanças nesses fundos foram:

a) o Fundo de Participação dos Estados (FPE) teve sua receita ampliada para 21,5% da arrecadação do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI); esses recursos são alocados reservando-se para os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste 85% das receitas do fundo; essa característica redistributiva se manifesta, ainda, nos critérios de alocação interestadual dos recursos, que é feita de forma diretamente proporcional à população e inversamente proporcional à renda *per capita* da unidade federada;

b) o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) também teve sua receita ampliada, passando a ser composto por 22,5% dos recursos arrecadados com o IR e com o IPI; ao contrário do FPE, o FPM não adota critérios redistributivos na alocação dos recursos; estes são distribuídos de forma desigual entre os municípios das capitais, as cidades de porte médio e os municípios pequenos;³

c) foram criados o Fundo Especial (FE) e o Fundo de Exportação (FEX). O FE é composto de 3% da arrecadação do IR e do IPI, e destina-se a financiar investimentos em projetos econômicos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; o FEX foi criado para compensar os estados de perdas resultantes da isenção do ICMS sobre os produtos industriais exportados; é composto de 10% da arrecadação do IPI e é distribuído na proporção da participação do estado nas exportações manufaturadas, sendo que nenhum estado pode receber mais de 20% do fundo; esses recursos são divididos na proporção de 75% para os estados e 25% para os municípios.

Além dos fundos mencionados, a Constituição de 1988 determinou também que os estados deveriam aumentar o repasse aos municípios de 20% para 25% do

³ O fundo distribui seus recursos da seguinte forma: 10% para os municípios das capitais, 3,6% para municípios com mais de 152.216 habitantes e 86,4% para os outros municípios. Os municípios médios, além dos 3,6%, também participam da distribuição dos 86,4% destinados aos outros municípios.

valor arrecadado com o ICMS. A Constituição exigiu que 75% desses recursos fossem repassados segundo a participação dos municípios no valor agregado fiscal (VAF) do estado, e os 25% restantes deveriam ser distribuídos segundo legislação estadual.

A Constituição admite, ainda, a transferência voluntária de recursos possível entre as unidades federadas. Esse expediente foi muito utilizado no passado e acabou caracterizando-se como um instrumento de manipulação política de recursos.⁴ No período 1989-91 o peso dessas transferências no orçamento da União foi decrescente, chegando nesse último ano a cerca de 0,65% do produto interno bruto (PIB). Esses recursos, apesar de se destinarem basicamente à área social, educação, saúde e assistência social, não são distribuídos entre os estados de forma contínua, o que significa que os programas financiados por eles sofrem sérios problemas de continuidade.

Do exposto pode-se concluir que a Constituição de 1988 adotou um viés claramente descentralizador com relação à área tributária, privilegiando de forma marcante a participação das entidades subnacionais na receita pública, consoante com a estrutura de forças políticas existentes no Congresso Constituinte.

A transferência de receitas para os estados e municípios pode ser vista claramente na tabela 3.⁵ Essa descentralização foi tão significativa que autores como Afonso (1995) apontam que a Federação brasileira se destaca, em termos internacionais, pelo grau de participação dos entes subnacionais na receita pública. Afonso aponta ainda que existem diversas evidências de que o gasto dos municípios cresceu após 1988 exatamente nas áreas sociais mais carentes, como educação básica, saúde, habitação, urbanismo e transporte.

Tabela 3
Receita corrente líquida por níveis de governo — 1987-91
(%)

Nível	1980	1988	1990/91
União	65	60	53
Estados	25	28	31
Municípios	10	12	16

Fonte: Afonso (1995).

⁴ De forma ampla, todas as alocações de recursos públicos têm um caráter político. Nesse caso, a expressão significa que eles foram utilizados para a promoção de interesses particulares das pessoas com acesso aos recursos. Observa-se, por exemplo, que em 1991, 70% dos recursos repassados voluntariamente pela Secretaria de Desenvolvimento Regional foram destinados a Alagoas, estado do então presidente da República.

⁵ Nesta tabela deve-se considerar que os impactos da Constituição de 1988 ainda não tinham ocorrido em sua totalidade, uma vez que o aumento das transferências para os fundos federais foi feito de forma gradual, terminando em 1993.

Outros elementos importantes para a questão federativa presentes na Constituição de 1988, na medida em que apontam para a preocupação dos constituintes com as idéias de autonomia, igualdade e cooperação, são a idéia de compartilhamento da receita dos impostos e a noção de que as transferências de recursos da União devem ter um caráter redistributivo e de equalização da renda entre estados e/ou regiões. Tais idéias apontam para uma federação em que haja o compartilhamento das responsabilidades tributárias e a solidariedade entre os estados e regiões, de forma que os membros mais ricos da Federação auxiliem, por meio das transferências da União, os entes federados mais carentes.

Apesar de seus avanços, alguns problemas associados à questão federativa podem ser identificados no sistema tributário vigente. Em primeiro lugar, o FPM não incorpora, a não ser para as capitais e, em parte, para as cidades de porte médio, critérios de distribuição que atuem de forma a redistribuir renda para os municípios mais pobres. Em segundo lugar, há uma inconveniente definição da competência do ITR, que deveria ficar a cargo dos municípios e não da União, por ser um imposto sobre a propriedade. Em terceiro lugar, outros fundos públicos, como o que distribui as quotas-partes dos municípios no ICMS, possuem um caráter redistributivo apenas marginal, assumindo uma natureza mais compensatória. Um quarto problema é a utilização de critérios exclusivamente políticos para a definição das transferências voluntárias. Mesmo observando-se que a maior parte dessas transferências se destina às regiões mais carentes, deve-se considerar que, dentro dessas regiões, os critérios de distribuição têm pouca base técnica.

O quinto, e talvez o maior problema do sistema tributário criado em 1988, é que ele foi elaborado sem levar em conta a distribuição de competências entre as esferas de governo. Há uma flagrante diferença entre as atribuições da União, mantidas quase idênticas às competências pré-1988, e a redução da sua participação nas receitas públicas.

Para superar essa inadequação da estrutura tributária à definição de competências, a União passou a utilizar as contribuições sociais, não compartilhadas com estados e municípios, como instrumento para aumentar suas receitas. Como consequência, o peso das contribuições na receita da União chegou a 34% em 1994 (Abrucio & Couto, 1996).

A percepção do governo federal é que houve uma perda de receitas sem a transferência de responsabilidades para estados e municípios, tornando imperativa a redefinição das competências de cada esfera de governo, de forma a esclarecer quais são as atividades e funções que devem ficar a cargo de cada ente federado (Nilson Holanda, em entrevista realizada em 1996). Subentende-se que nessa redefinição seriam reduzidas as competências federais e ampliadas as estaduais e municipais, provavelmente sem alteração no volume de recursos repassados a esses entes federados. Alternativamente, o governo procura reformar o sistema tributário com a apresentação de uma proposta de emenda constitucional extinguindo o IPI e criando o ICMS federal, o que contribuiria para aumentar sua arrecadação.

A análise da situação atual aponta para grandes dificuldades na adequação entre o sistema tributário e as distribuições de competências, para que atendam a uma federação minimamente equilibrada. Os desequilíbrios fiscais impõem severas restrições a alterações nas transferências de recursos entre os entes federados. Da mesma forma, esses desequilíbrios criam elevadas resistências à transferência de competências e responsabilidades entre esses entes. Essas dificuldades, associadas à necessidade de se alcançar um mínimo de equilíbrio fiscal, acabaram por gerar um jogo não-cooperativo, no qual cada esfera tenta de todas as maneiras maximizar seus ganhos financeiros e passar para os outros suas responsabilidades. Claro está que essa não é a melhor forma de resolver problemas federativos. Nesse contexto, desaparece também toda preocupação do governo federal com a questão dos desequilíbrios regionais, fazendo com que o ideal de cooperação entre os entes federados presente na Constituição de 1988 se resuma à distribuição dos recursos do FPE.

Aspectos políticos

Conforme demonstrado anteriormente, a Constituição de 1988 apresentou avanços significativos no que concerne aos processos de descentralização político-administrativa do Estado e aperfeiçoamento do pacto federativo nacional.

As expectativas suscitadas pelos avanços constitucionais, em termos de consolidação de um novo pacto federativo, foram paulatinamente frustradas por acontecimentos sócio-políticos traumatizantes. Entre estes, sobressai o agravamento da crise econômica (estagnação), associado ao processo de crescente deterioração do aparelho de Estado, cada vez mais incapacitado para formular e gerir as políticas públicas.⁶

Só ao início dos anos 90 se conseguiu produzir uma nova coalizão de forças capaz de liderar um acordo nacional de estabilização econômica que comportaria um projeto embrionário de reconstrução do Estado, associado a uma ulterior retomada do processo de desenvolvimento econômico e social em novas bases. Porém, a esta altura, a rápida transformação das condições gerais para o desenvolvimento, especialmente a nova ordem econômica internacional globalizada, agravava os sentimentos de insatisfação com as limitações de numerosos dispositivos constitucionais que respaldavam perspectivas obsoletas de organização institucional do Estado: monopólios, rigidez de direitos, resquícios de nacionalismo estatizante etc.

As questões federativas e de descentralização político-administrativa, como configuradas no texto constitucional, ficaram submersas nas turbulências da con-

⁶ Ressalte-se, nesse sentido, a multiplicação desmesurada de novos entes federativos, sobretudo a criação de centenas de novos municípios, incapazes de arcar com o ônus das competências e autonomias atribuídas pela Constituição. A multiplicação de municípios, agravada pelo crescente endividamento dos estados, desequilibrou as finanças públicas da Federação.

juntura política. Não obstante, importantes setores da sociedade, em busca de saídas institucionais para a crise, identificaram, na revisão constitucional prevista pelo art. 3º do Ato das Disposições Transitórias, uma grande oportunidade para redirecionar o debate político nacional na perspectiva da redefinição das “regras constitucionais que regem as relações intergovernamentais no país” (Abrucio, 1994:17 e 30; Peppe & Lesbaupin, 1993:72-3). Na verdade, o resultado pífio da revisão constitucional demonstrou que os determinantes econômicos da prolongada crise do país tinham um poder de mobilização de interesses muito mais efetivo do que as discussões acadêmicas sobre reconstrução do pacto federativo e realização de reformas administrativas orgânicas.

Esse primado da *rationale* econômica fica patente na própria orientação do governo Itamar Franco, que teve como principal realização do seu mandato a aglutinação de uma equipe capaz de elaborar e implementar um plano de estabilização econômica — o Plano Real — consistente com os novos desafios das realidades nacional e internacional. A proposta do então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, totalmente sustentada sobre a consolidação da estabilidade econômica, em consonância com as diretrizes dos organismos financeiros internacionais, integra uma estratégia de reconstrução do Estado, via “reformas estruturais” gradualistas (liberalização comercial; desregulamentações; privatizações; reformas previdenciária, tributária, administrativa, política etc.) no horizonte de implantação de um novo modelo de desenvolvimento global do país, sucedâneo do modelo nacional-desenvolvimentista esgotado.

A percepção dessa alternativa de poder suscitou, em vários setores técnicos e intelectuais, significativos esforços de produção de propostas de transformações substanciais do país. Como exemplo marcante disso destacamos a retomada, ao longo de 1994, da missão institucional do Ipea, da Enap e de várias outras entidades no desenvolvimento de análises e sugestões em torno da reforma do Estado e outros temas estratégicos. Salta aos olhos, mais uma vez, a tentativa de canalizar o conjunto da discussão política pela via da descentralização intergovernamental e revisão do pacto federativo, medidas essenciais à reforma do Estado no Brasil. É precisamente este o tema do primeiro volume da coleção *Subsídios para a reforma do Estado* (Ipea/Ibam/Enap, 1994:5). Esse documento defende a necessidade de “uma política nacional de apoio ao processo de descentralização”, que assuma necessariamente “a questão do desenvolvimento institucional como estratégia de mudança social das organizações”. Para além das expectativas de grupos intelectuais e instituições acadêmicas, quando observamos o conjunto das arenas políticas da sociedade e do Estado, desde o início do governo FHC até hoje, novamente constatamos que os temas do pacto federativo e do reordenamento institucional do Estado não lograram entrar na agenda da imensa maioria dos atores sociais relevantes. Na avaliação do deputado federal José Genoíno, em entrevista realizada em 1996, “essa questão federativa não compõe a agenda dos partidos políticos. Compõe a preocupação de alguns deputados de vários partidos. Em segundo lugar, essa questão aparece tangencialmente na maioria dos partidos pelo viés

regionalista: bancadas do Norte, do Nordeste, do Centro-Oeste; ou, então, pelo viés setorialista, quando são discutidos os interesses de ruralistas, do turismo, da citricultura e por aí fora. Eu acho que falta aqui no Congresso Nacional a discussão sobre o Estado. E esse Estado federado está em crise. Falta uma plataforma para discutir isso no concreto (...) e teoricamente também”.

Caracterizando a mencionada distinção entre questões federativas *tout court* e assuntos nos quais estas se expressam tangencialmente, verificamos que o viés regionalista dos debates políticos contemporâneos se aglutina em torno de pelo menos duas tendências. Ambas concentram suas preocupações no agravamento crescente das desigualdades inter-regionais, na medida em que observam as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste cada vez mais distanciadas dos mecanismos de modernização econômica do país, via integração dos blocos econômicos internacionais, entre os quais se destaca o Mercosul.

A primeira tendência vislumbra sobretudo a necessidade de restabelecer uma política federalista de fortalecimento da capacidade de intervenção direta da União nos processos de desenvolvimento das regiões mais fracas. A posição do senador Beni Veras (PSDB-CE), relator da Comissão Especial Mista sobre o Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro (1993), é típica da tendência em questão: “Hoje, no contexto da globalização, a inserção do país no mercado internacional implica o agravamento do problema regional, porque hoje o Nordeste precisa de um governo diferente daquele que responde ao Sul e Sudeste. Estas regiões desenvolvidas de fato precisam de um governo mais liberal — como vem sendo o atual —, que deixa a economia trabalhar sozinha. O Nordeste e o Norte precisam de um governo que interfira ainda mais na vida econômica, um governo proativo: mais empresas estatais, mais iniciativas, investimentos, para criar dinamismo na economia regional. O governo federal é cada vez menos capaz de atender ao problema regional do Norte e Nordeste” (entrevista realizada em 1996).

A segunda tendência manifesta posicionamentos de parlamentares que ilustram a possibilidade de um enfoque regionalista mais integrado em torno de temas relacionados com a questão federativa. Nos artigos e pronunciamentos coletados junto ao gabinete do senador Roberto Freire (PPS-PE), é freqüente a abordagem, pelo senador, da questão do desenvolvimento regional pela perspectiva da descentralização industrial. Segundo ele, faz-se necessário o estabelecimento de uma nova política industrial para o país, visando a dinamizar a economia do “bloco Norte-Nordeste”, composto de “regiões deprimidas do ponto de vista econômico e carentes de um projeto de integração nacional”.

Para o senador, iniciativas no sentido de criar centros irradiadores de desenvolvimento econômico voltados para o desenvolvimento industrial e não apenas para o fomento do turismo nas regiões Norte e Nordeste são de grande importância para a harmonia e o equilíbrio da Federação e para a perpetuação dos laços federativos. A unidade da Federação deveria ser obtida com “políticas claras de integração”, ou então se esgarçaria “para ceder lugar ao espírito de separatismo, não de todo alheio de nossa história”. Para consolidar essa unidade seriam neces-

sárias “ações concretas dos poderes públicos capazes de, respeitadas as injunções de mercado, induzir e redirecionar o desenvolvimento”. Ressalte-se que o senador não propugna uma intervenção direta do Estado (fortalecimento da presença estatal na produção, por exemplo) para a redução das desigualdades regionais, mas aponta a necessidade da busca de alternativas que fomentem “a descentralização industrial e a melhor distribuição espacial dos investimentos no país”.

Dessa forma, o senador Roberto Freire afirma que essas políticas não seriam “compensatórias ou geradoras de favoritismo”, mas voltadas para integrar economicamente o Brasil. Através delas, as regiões Norte e Nordeste estariam reivindicando “um Estado realmente federativo e que não continue como cartório dos grandes grupos econômicos do Sul e nem de oligarquias que se sustentam na miséria, nas distorções e nas dificuldades de suas respectivas regiões” (Freire, 1996).

Com efeito, o federalismo brasileiro continua em processo de construção no interior de um cenário político complexo. Há forças políticas de diversas orientações partidárias que tendem a privilegiar elementos de um federalismo descentralizador, preocupado com o desenvolvimento da autonomia dos entes subnacionais: autonomia não só na execução, mas também na formulação e supervisão de políticas públicas. Outras forças políticas se inclinam para um federalismo de tipo meramente desconcentrador. Esta vertente prefere centralizar os poderes decisórios de elaboração e supervisão de políticas públicas no governo da União, o qual, em relação aos municípios e estados, apenas desconcentra (sem, efetivamente, descentralizar) recursos e responsabilidades pela execução das políticas públicas.

O hibridismo ideológico da aliança político-partidária de sustentação do governo FHC certamente manifesta a ambigüidade que envolve a coexistência dessas duas vertentes de federalismo. Segundo as aspirações social-democratas existentes no governo FHC, a inserção vantajosa do Brasil no reordenamento dos mercados internacionais, embora inevitável, não é um fim em si mesmo, senão um meio pragmático de retomada do desenvolvimento econômico-social em novas bases, levando em conta os imperativos de justiça social. A promoção dessa justiça social teria como precondições irrecusáveis tanto a consolidação da estabilidade econômica com a inserção do país nos mercados globalizados, quanto a “reconstrução de um Estado forte”. Forte, não por sua velha intervenção direta no processo produtivo e comercial, cada vez mais transferido para a iniciativa privada competitiva, mas como Estado regulador e promotor de um novo modelo de desenvolvimento sustentado. Um Estado que, através de “reformas estruturais” progressivas, precisa passar por um profundo reordenamento institucional, a fim de modernizar sua capacidade gerencial de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas essenciais (Brasil, 1995:13-24).

Obviamente, a ambigüidade da aliança política de sustentação do governo FHC suscita contínuas pressões das tendências que abordam a questão federativa sob o aspecto regional e setorial e que entendem que esse tema somente pode ser adequadamente tratado através da recuperação dos poderes políticos e econômicos que a União federal detinha durante o regime autoritário. Essas pressões pretendem

que as elites dirigentes inquistadas na administração federal e no Congresso possam continuar a colocar a República a serviço de seus interesses regionais e setoriais, indiferentes às aspirações democráticas da subcidadania que habita seus municípios e estados empobrecidos. Mas, na verdade, o governo central liderado por FHC não parece disposto a restaurar o “unionismo autoritário” e hipercentralizador típico do período autoritário recente (Abrucio, 1995). Aponta como mais importante fortalecer a União e o governo federal em termos de *governance*, isto é, capacidade de formulação e coordenação geral de políticas públicas nacionais essenciais à construção de um desenvolvimento sustentado. Para tanto, precisa também recuperar — em contexto democrático — a liderança política do governo federal em face dos entes federados subnacionais.

Parece inegável que o atual Executivo federal vem gestando um projeto de reconstrução de um Estado forte, cujo núcleo estratégico, abrangendo as cúpulas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, na concepção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, “é o setor que define as leis e as políticas públicas e cobra o seu cumprimento (...), onde as decisões estratégicas são tomadas” (Brasil, 1995:52). Tal setor centralizaria, portanto, no Executivo da União imensa parcela da autoridade e capacidade decisória. Note-se, porém, que, ao mesmo tempo que o plano diretor entende “por aparelho do Estado (...) a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes e três níveis (União, estados-membros e municípios)”, quando distingue os quatro “setores do Estado” (núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado), não esclarece se as unidades subnacionais também deveriam estruturar seus setores de núcleo estratégico e atividades exclusivas, através dos quais, no nível das competências estaduais e municipais, fossem também encorajadas e capacitadas a definir leis, elaborar e supervisionar políticas públicas, além de regulamentar, fiscalizar e fomentar as atividades exclusivas dos estados e municípios (Brasil, 1995:16, 52-3).

Nesse sentido, o Departamento de Reordenamento e Análise Institucional da Secretaria da Reforma do Estado (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado — Mare), em articulação com a Câmara de Reforma do Estado, produziu um documento visando a fundamentar as atividades do Projeto Avaliação e Reordenamento Institucional. Este projeto, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em abril de 1996, foi concebido visando à elaboração de propostas de adequação organizacional do conjunto de instituições constitutivas da administração pública federal, por meio da verificação das finalidades, competências, da inserção setorial dessas instituições e da formulação de alternativas para a configuração de um arranjo organizacional mais compatível com as diretrizes expostas no documento.

Tendo por pano de fundo a definição de um novo perfil de relacionamento entre Estado e sociedade civil, o novo arranjo organizacional do governo federal deveria adequar-se às exigências emergentes “para consolidação de um Estado forte

na promoção de ações voltadas à proteção social, na difusão de oportunidades e na indução de iniciativas econômicas com vistas à inserção competitiva nos mercados internacionais”.

Para alcançar tais resultados, seria fundamental demarcar o perfil a ser assumido pela atuação do Estado (particularmente do governo federal). Este deveria expressar-se “em função das ênfases e das formas com as quais serão exercidas competências pertinentes a áreas de interesse público”. Um ponto básico na demarcação desses contornos consistiria na *definição das ações que cabem à esfera federal*, tendo em vista a importância da *descentralização*, para as outras esferas, “de serviços cuja natureza demande decisões em níveis regionais ou locais”. Esse movimento é assumido como requisito para a racionalização do emprego dos recursos públicos e para o aperfeiçoamento do aparelho de Estado no governo federal. Assim, a reforma do aparelho de Estado dar-se-ia também a partir da identificação das *esferas ou setores de atuação nos quais caberia alocar suas atividades*. Procedendo a essa identificação, o documento ressalta que, “no exercício das competências comuns, apontadas no art. 23 da Constituição (saúde, educação, habitação, pobreza, poluição etc.), *reserva-se adequadamente para a União a formulação e a avaliação das políticas, o fomento e as normas gerais, competindo às demais esferas a sua execução*” (grifo nosso).

Na verdade, tal distribuição de competências não aparece assim tão claramente ao examinarmos a letra desses dispositivos. A Constituição sequer utiliza expressões como “formulação e avaliação de políticas públicas”, nem tampouco afirma que isto seja competência exclusiva da União, reservando às demais esferas *apenas* a sua execução. Até porque o art. 23 se refere a competências *comuns* da União, estados, Distrito Federal e municípios.

A vertente que denominamos *federalismo descentralizado* coincide, em grande parte, com a experiência político-administrativa que as forças democráticas vêm construindo no país desde o início dos anos 80, e que foi consagrada pela Constituição de 1988 na forma ousada de dar autonomia político-administrativa, financeira e fiscal aos municípios brasileiros, elevados à condição de entes federados e suscetíveis de participar ativamente de um projeto federalista cooperativo e equilibrado. Tais forças, historicamente associadas aos novos movimentos de descentralização dos serviços públicos (saúde, educação, assistência social etc.), ultrapassam uma interpretação meramente jurisdicista da Constituição, pela qual a condição “autônoma” dos entes federados subnacionais contemplaria apenas sua capacidade própria de implementação e custeio de políticas. Ao contrário, a noção de autonomia defendida e praticada por tais setores é essencialmente política, exigindo, em proporção com a natureza local e estadual das competências constitucionais, participação direta na formulação e supervisão de políticas, não só de burocracias municipais e estaduais capacitadas, como também de altos índices de mobilização popular organizada. Trata-se da dimensão de controle social propiciada pelas concepções democráticas de federalismo, com base nas quais vários institutos de participação popular direta foram constitucionalizados na Carta

de 1988: plebiscito, *referendum*, emendas populares. As experiências bem-sucedidas de orçamento participativo em dezenas de municípios brasileiros governados por políticos de vários partidos são o exemplo mais notório da vertente que estamos caracterizando.

4. Considerações finais

Conforme vimos, a discussão sobre o pacto federativo é essencialmente marcada pelo aspecto político. Nesse sentido, destaca-se a cultura centralista ainda marcante em nossa administração e a existência de grupos significativos que possuem uma visão autoritária das relações entre os entes federados, ambas responsáveis pelas dificuldades e retrocessos nos processos de descentralização. Diante desse quadro, surgem resistências à concessão de maior autonomia aos entes subnacionais, o que acaba resultando em uma certa paralisia na implementação de políticas públicas federais, já que a Constituição de 1988 efetuou uma significativa transferência de recursos para estados e municípios.

Como foi visto, essa transferência de recursos foi acompanhada pela definição constitucional de competências exclusivas e comuns aos estados e municípios. A via das competências exclusivas permite atribuir à União a responsabilidade exclusiva de formular e controlar políticas públicas nacionais, como, por exemplo, nos campos de vigilância sanitária, controle de endemias e meio ambiente. Contudo, o princípio da cooperação federativa recomenda que, quanto às competências comuns, é melhor que a União compartilhe responsabilidades de formulação e controle de políticas com os demais entes federados e sociedade civil, privilegiando orientações gerais em termos de princípios e diretrizes flexíveis. É assim que vêm evoluindo as recentes políticas públicas nacionais de saúde, assistência social e educação.

Apesar de tais evoluções, não podemos deixar de buscar os princípios e diretrizes para uma discussão mais detida sobre as bases do federalismo nacional. Embora aceitemos a evidência de que até agora a agenda política do governo federal não pôde privilegiar um encaminhamento global da questão federativa, tal fato não elide a necessidade de se repensar as competências de cada esfera de governo com base nos fundamentos do federalismo, igualdade, autonomia e cooperação.

Neste trabalho, consideramos importantíssimo contrapor os desafios representados pelas experiências de federalismo descentralizador *vis-à-vis* as inclinações do governo federal no sentido de um federalismo meramente desconcentrador. Firma-se, assim, a grande discussão que o perpassa: quem tem e quem deve ter competências para elaborar e controlar as políticas públicas, considerando-se a conveniência de deslocar da União para os estados, municípios e instâncias adequadas da sociedade civil a prestação direta da maior parte dos serviços públicos? Esse deslocamento é o caminho apontado pelos movimentos internacionais de reestruturação governamental dos anos 80 e 90 rumo à “reinvenção de governos empreendedores”, orientado pela primazia das prerrogativas dos cida-

dãos contribuintes, eleitores e consumidores. A evolução do federalismo democrático brasileiro, a exemplo dos EUA e outros países federativos avançados, parece estar recomendando o tipo de *governo catalisador* apreciado por Osborne e Gaebler (1994), e aplicável a *todos* os entes federados e não só à União.

A questão acima remete diretamente à necessidade de estabelecer os limites das políticas nacionais pertinentes às competências comuns, de modo que, ao mesmo tempo que essas sejam capazes de orientar e coordenar as ações dos entes subnacionais, preservem suas autonomias.

Nesse sentido, até que ponto a proposta de reforma do aparelho de Estado propugnada pelo governo federal, com ênfase no modelo de administração pública gerencial, incorpora essas tendências mundiais no seu Plano Diretor da Reforma, no Projeto de Avaliação e Reordenamento Institucional e em outros programas reformadores?

Eventuais falhas no esforço de mudança dos paradigmas de administração pública podem aprofundar a dicotomia entre a formulação e a consecução dos objetivos planejados. De acordo com o “paradoxo das conseqüências”, de Max Weber, e segundo a natureza de cada política pública, a influência dos operadores e receptores dessas políticas quase sempre afasta os resultados das mesmas daqueles previstos pelos formuladores, ponto enfatizado pela senadora Marina Silva em entrevista realizada em 1996. Pergunta-se: a possibilidade de minimização dos efeitos desse paradoxo inevitável não seria outro argumento convincente para a promoção, pelo governo federal, de um federalismo efetivamente mais descentralizador e participativo em relação aos municípios, estados e atores da sociedade civil?

Referências bibliográficas

Abrucio, Fernando L. (relator). Descentralização — pacto federativo. *Cadernos Enap*. Brasília (1), dez. 1994.

——— & Couto, Cláudio G. O impasse da Federação brasileira: o cenário político-financeiro e as suas conseqüências para o processo de descentralização. São Paulo, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, Cedec, 1996. (Cadernos Cedec, 58.)

———. Os barões da Federação. 1995. cap. 3, mimeog. (Dissertação de Mestrado.)

Afonso, José Roberto R. Descentralização fiscal: ser ou não ser não é a questão. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, 42(214):22-33, jan/mar. 1995.

Almeida, Maria Hermínia T. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro (28):88-108, 1995.

Barreras, Aglas W. & Roarelli, Maria Liz M. Relações fiscais intergovernamentais. In: Afonso, Rui B. A. & Silva, Pedro Luiz B. (orgs.). *Federalismo no Brasil — reforma tributária e Federação*. São Paulo, Fundap/Unesp, 1995. p. 129-56.

- Bastos, Celso. (org.) *Por uma nova Federação*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1995.
- Brasil. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do Estado*. Brasília, 1995.
- Camargo, Aspásia. Repensar a Federação. In: Seminário Municipalização das Políticas Públicas. *Anais*. Brasília, Ipea/Ibam/Enap, 1993. p. 147-50.
- Comitê Executivo da Reforma do Estado & Mare. Projeto de Análise e Reordenamento Institucional. Brasília, 1996. mimeog.
- Constituição da República Federativa do Brasil. Saraiva, 1988.
- Dowbor, Ladislau. O novo contexto da gestão local. In: Seminário Municipalização das Políticas Públicas. *Anais*. Brasília, Ipea/Ibam/Enap, 1993. p. 110-9.
- Enap. Reforma do Estado. *Cadernos Enap*. Brasília (2), dez. 1994.
- Ferreira, Paulo Brum. A organização política e administrativa do Estado. In: Seminário Pacto Federativo e as Relações Intergovernamentais. *Anais*. Curitiba, Escola de Administração Pública, 1995. p. 103-22.
- . O modelo federativo brasileiro: evolução, o marco constitucional de 1988 e perspectivas. *Debates*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer Stiftung (6):7-13, 1995.
- Freire, Roberto. O Estado desigual. *Jornal de Brasília*, 5 fev. 1996.
- . O Nordeste quer crescer. *Jornal de Brasília*, 1 abr. 1996.
- Gazeta Mercantil*, 7-1-1997.
- Guimarães Neto, Leonardo. Desigualdades regionais e federalismo. In: Affonso, Rui B. A. & Silva, Pedro Luiz B. (orgs.). *Federalismo no Brasil — desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo, Fundap/Unesp, 1995. p. 13-52.
- Ipea/Ibam/Enap. *Subsídios para a reforma do Estado*. 1994. v. 1.
- Lobo, Thereza. Descentralização e revisão constitucional. In: Municipalização das Políticas Públicas. *Anais*. Brasília, Ipea/Ibam/Enap, 1993. p. 122-6.
- Motta, Celina M. de S. Constitutional change in Brazil: political and financial decentralization, 1981-1991. Department of Government, The London School of Economics and Political Science, 1995. (Dissertação de Doutorado.)
- Osborne, David & Gaebler, Ted. *Reinventando o governo*. Brasília, MH Comunicação/Enap, 1994.
- Peppe, Atilio M. & Lesbaupin, Ivo. *Revisão constitucional e Estado democrático*. São Paulo, Loyola, 1993.
- Rabi, Nídia A. Municipalização de serviços públicos. In: Seminário Municipalização das Políticas Públicas. *Anais*. Brasília, Ipea/Ibam/Enap, 1993. p. 102-9.

Sato, Ademar K. *Descentralização: um tema complexo*. Brasília, Ipea, 1993. (Texto para Discussão, 314.)

Veras, Beni (relator). *Desequilíbrio econômico inter-regional brasileiro*. Brasília, Senado Federal, 1993.

Entrevistas realizadas

Deputado José Genoíno (PT/SP), 30 out. 1996.

Deputado Miguel Rosseto (PT/RS), 31 out. 1996.

Deputado Roberto Magalhães (PFL/PE), 31 out. 1996.

Senador Beni Veras (PSDB/CE), 29 out. 1996.

Senadora Marina Silva (PT/AC), 31 out. 1996.

Nilson Holanda (Secretaria Especial de Políticas Regionais), 31 out. 1996.

Paulo Brum Ferreira (Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente), 1 nov. 1996.