O FUTURO DO FEDERALISMO NA NOVA REPÚBLICA*

Wayne A. Selcher**

1. Introdução; 2. O legado centralizador da história recente; 3. Dinâmica da política regional da Nova República; 4. A Assembléia Constituinte faz uma revolução financeira; 5. Descentralização versus *centralização; 6. Conclusões e perspectivas.*

Exame das forças históricas que estão por trás do regionalismo e do federalismo brasileiros. Avaliação dos impactos, presentes e futuros, destes dois processos sobre a estrutura de política partidária, a formulação de política, a eficácia governamental e o desenvolvimento das instituições democráticas.

1. *Introdução*

O regionalismo tem, tradicionalmente, desempenhado importante papel na política brasileira, como força compensatória das tendências centralizadoras do governo nacional, tendências que chegaram ao ápice no Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-45), acentuando-se, novamente, sob uma sucessão de governos militares, de 1964 a 1985. Por outro lado, as forças favoráveis ao regionalismo e à maior autonomia estadual e municipal foram impulsionadas, na década de 80, por tendências regionalistas, mobilização popular, volta ao governo civil, diversas eleições muito importantes, crises financeiras em estados e municípios e decisões emanadas da Assembléia Constituinte, reunida em 1987-88. Este ensaio examina as forças históricas que estão por trás do regionalismo e do federalismo brasileiros e, em seguida, avalia os desenvolvimentos recentes, para traçar a imagem mutável dos impactos – presentes e talvez futuros – desses dois processos sobre a estrutura de política partidária, a formulação de política, a eficácia governamental e o desenvolvimento das instituições democráticas.

2. *O legado centralizador da história recente*

2.1 Visão geral das tendências históricas até 1964

Numa apreciação ampla, toda a história política do Brasil pode ser entendida como um contraponto entre centralização e descentralização, ou regionalismo, uma disputa entre o centro e a periferia. O General Golbery do Couto e Silva, du-

* Trabalho elaborado em setembro de 1988.

** Professor de Estudos Internacionais, Diretor de Estudos Internacionais e Chefe do Departamento de Ciência Política do Elizabethtown College (Endereço do autor: Department of Political Science – Elizabethtown College – Elizabethtown, PA 17022.) O autor agradece o apoio do Elizabethtown College, através de seu programa de pesquisa universitária, que tornou possíveis duas viagens para pesquisas locais, durante a preparação deste artigo.

Por sua visão pessoal, particularmente proveitosa, dos mecanismos políticos de federalismo e do regionalismo na Assembléia Constituinte, e no mais amplo processo político, o autor agradece, também, a Thereza Lobo, que durante o ano de 1987 trabalhou no Instituto de Planejamento Econômico e Social (Ipea) e foi membro da equipe do Deputado José Serra, na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, da Assembléia Constituinte. O autor agradece, finalmente, os comentários úteis e a generosa assistência oferecidos pelo Prof. Diogo Lordello de Mello, assessor especial para assuntos internacionais do Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Todas as interpretações são, naturalmente, de responsabilidade do autor.

rante grande parte do regime militar de 1964-85, um estrategista do governo, encontrou sinais desse contínuo dualismo até nos mais remotos tempos coloniais.[1]

2.1.1 O Império e a Primeira República

O atual sistema federal e as políticas regionais do Brasil evoluíram como uma forma de desvio da administração unitária do Império independente (1822-89), que conseguiu manter certo grau de controle centralizado sobre as facções locais, bem maior do que o que foi exercido, durante o mesmo período, pelos governos que dominaram as grandes repúblicas hispano-americanas. Desde o início, a forma de operação do sistema federal brasileiro foi fortemente modelada pelo sistema nacional de relações de dominação política entre o centro e a periferia.

A Primeira República (1889-1930) adotou um federalismo dualista de ampla autonomia estadual, a exemplo do modelo americano, mas que, ao contrário daquele, evoluiu no sentido de uma combinação política quase-centralizada pela qual os dois estados mais poderosos – São Paulo e Minas Gerais – acabaram predominando na formulação e no exercício da política do país inteiro, alternando, entre si, o exercício da Presidência da República. Esta concentração de poder, de subsídios governamentais e de vantagens em termos de desenvolvimento tornou-se conhecida como a "política dos governadores" e favoreceu interesses agrícolas oligárquicos, como se infere da expressão "política do café com leite" (São Paulo e Minas Gerais, respectivamente). O governo do país apoiava-se nas tradicionais estruturas patrimonial e clientelista, das quais dependia, e que mobilizavam um sistema de favoritismo federal e estadual, em troca de votos.

Muito embora esse período de federalismo tenha sido certamente mais descentralizado do que a maioria das combinações que então prevaleciam na América Latina, viu também a aceleração do intervencionismo econômico estatal mediante o estabelecimento de uma economia de exportação mais moderna, tendência essa que lançou as bases para a posterior consolidação do poder do governo nacional, tanto em relação ao setor privado quanto aos níveis inferiores do sistema federal.[2]

2.1.2 O período de Vargas

A ascensão de Getúlio Vargas ao poder através de uma revolta, em 1930, representou uma reação de rivalidade regional do Rio Grande do Sul e outros estados, em situação desvantajosa devido à hegemonia de São Paulo. O governo de Vargas (1930-45) marcou o início de uma tendência mais acentuada no sentido de consolidar o poder nacional centralizado, a expensas dos estados e das chefias municipais, mediante a manipulação mais eficiente e deliberada das estruturas políticas estaduais e das bases clientelísticas que existiam até o nível municipal. Nos primeiros anos de seu governo, Vargas enfrentou com sucesso sérios desafios políticos regionais, originados em São Paulo, Minas Gerais e mesmo Rio Grande do Sul.

[1] Couto e Silva, Golbery do. *Planejamento estratégico*. Brasília, Universidade de Brasília, 1981. p. 468 - 70 e 472. A maior parte dos eventos de descentralização que ele identifica como marcos importantes neste século foram, antes, contudo, revoltas regionais e a derrubada de Getúlio Vargas, em 1945, do que macrotendências sócio-políticas.

[2] Esse ponto é discutido em Topik, Steven. *The political economy of the Brazilian State - 1889/1930*. Austin, University of Texas Press, 1987. p.161-7.

A ditadura de Vargas, denominada Estado Novo (1937-45), calcada, até certo ponto, no fascismo italiano, suprimiu a oposição, o Legislativo, os Partidos políticos e as eleições. O presidente nomeava os governadores estaduais (interventores) que, por seu turno, nomeavam os prefeitos em seus estados. Além dos efeitos centralizadores de seu autoritarismo, essa ditadura deu origem a uma prática de conseqüências duradouras – o crescente papel do Estado na economia e nos serviços sociais, a nacionalização de algumas empresas e recursos e um impulso para uniformizar e organizar o serviço público de acordo com um padrão nacional.[3]

A partir de Vargas, o governo federal constituiu um exército capaz de predominar sobre as milícias estaduais e as forças policiais dos municípios e que se tornou, gradualmente, mais atuante e capaz de impor a lei e a ordem a elites e clãs locais recalcitrantes ou hostis, que dispunham de polícias particulares em áreas rurais e cidades do interior. Esses entraves burocráticos perduraram desde então, através de ciclos em que períodos de ditadura e de centralização, em termos nacionais, se têm alternado com as fases mais democráticas, caracterizadas por descentralização e por um pouco mais de autonomia para as políticas regionais, estaduais e municipais.

2.1.3 A dinâmica do sistema

O eixo de sustentação do processo tem sido um Poder Executivo forte, de âmbito nacional, que domina (mas não controla inteiramente) todo o sistema federal mediante a concentração das bases tributárias e financeiras, dos recursos humanos e das prerrogativas constitucionais, com tendência à acumulação, com o correr do tempo. Instituições representativas, entre as quais as eleições, uniram, a nível municipal (que corresponde mais ou menos ao condado), os chefes *políticos* locais tradicionais, ou *coronéis* (freqüentemente grandes proprietários de terra), funcionários estaduais e federais, através de um sistema clientelista de obrigações mútuas, troca de favores e ajuda governamental, por votos.

Dessa interação resultaram partilha de poder e ações de barganha entre os três níveis, com o governo federal gradativamente mais poderoso, com relativa vantagem para os estados mais populosos e economicamente mais fortes. O governo local – o município – foi deliberadamente enfraquecido e mantido na dependência dos dois níveis superiores que se esforçavam por agregar ou dominar os *coronéis* paroquiais do interior, controladores da maioria das unidades no âmbito local, para beneficiar os interesses dos estamentos políticos estaduais e federais, em uma nação em processo de urbanização e industrialização, com uma classe média em crescimento.[4] Para muitos dos que propugnavam pela modernização do país, municipalismo e regionalismo eram sinônimos de atraso e, portanto, deviam ser combatidos, em nome da integração nacional. No entanto, as realidades do poder local e estadual tinham que ser incorporadas às estratégias eleitorais federais e à composição dos gabinetes, o que fez com que as relações entre presidentes e governadores dos principais estados assumissem considerável importância.

[3] Reale, Miguel. Sentido da cultura política brasileira. In: *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *22*(1):2, jan./mar., 1979.

[4] Cintra, Antonio Octávio. Traditional Brazilian politics: an interpretation of relations between center and periphery. In: *The structure of Brazilian development*. Aguiar, Neuma, ed. New Brunswick N. J., Transaction Books, 1979 p. 143 - 4.

2.2 Herança do regime militar de 1964-85

Enquanto o período politicamente competitivo, que foi o de 1946 a 1964, atribuiu importante papel aos interesses municipais, estaduais e regionais, o ápice da centralização, pós-1945, e o poder do governo federal ocorreu sob os governos militares que se seguiram à tomada do poder em 1964. A "Revolução" desmantelou os poderes estaduais e municipais e criou um sistema quase unitário. A centralização tornou-se obrigatória, dentro da lógica da orientação do regime militar, para a industrialização do país, através da ação do capitalismo de Estado e do capital estrangeiro, segundo planos unificados de desenvolvimento, assim como para limitar a eficácia das estruturas representativas, para controlar a oposição e para manter o monopólio do poder decisório.

As avaliações do federalismo brasileiro durante esse período correspondem a duas escolas de pensamento: a primeira e mais difundida enfatiza os aspectos hierárquicos e autoritários do regime, sua habilidade para manipular as bases locais clientelistas e sua aceitação da descentralização apenas como imperativo administrativo de ordem prática. A segunda representa a minoria e acentua a diversidade nacional, o grau de autonomia defendido por estados-chave, bem como o grau de liberdade de ação gozado pelos estados em sua função administrativa dentro do sistema federal.

2.2.1 A mecânica política da centralização

Durante a maior parte do governo militar do período 1964-85, houve eleições indiretas para governadores estaduais e os prefeitos das capitais dos estados eram nomeados como, aliás o foram durante a República, na maioria dos estados. A partir de 1977, um terceiro senador, ou senador "biônico", eleito indiretamente para cada estado, para favorecer o partido do governo. As regras eleitorais, até o nível municipal, eram manipuladas pelo governo federal, através de uma "engenharia política", com a finalidade de "fabricar" maiorias no Congresso Nacional em benefício do partido do governo, apesar do apoio cada vez menor que este recebia dos eleitores.[5]

Por volta de 1985, surgiu um efeito significativo desses artifícios sob a forma de atribuição de um peso excessivamente exagerado, no Congresso Nacional, a estados mais tradicionais e sócio-economicamente menos desenvolvidos, nos quais passou a concentrar-se o apoio ao partido governamental (particularmente os estados do Nordeste e da Região amazônica), diminuindo-se a representação das áreas mais desenvolvidas em que a oposição era mais forte (principalmente no Centro-Sul e no Sul). O estado de São Paulo ficou em posição particularmente desvantajosa; o governo federal cassou os direitos políticos de alguns de seus oponentes, em todos os três níveis de governo, nos primeiros anos do regime militar; a limitação sistemática dos poderes do Congresso, em relação ao Executivo, enfraqueceu ainda mais a iniciativa dos estados e dos municípios, bem como a possibilidade de senadores e deputados favorecerem seu eleitorado através da legislação orçamentária. Durante o governo militar foram criados três estados – Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Rondônia – para aumentar o poder do governo central.

[5] Esses artifícios estão analisados em Fleischer, David V. Constitutional and electoral engineering in Brazil: a double-edged sword (1964-1982). In: *Inter-American Economic Affairs*, *37*(4): 3-36, 1984.

O importante papel desempenhado por Brasília na determinação de estratégias nacionais de desenvolvimento econômico, na dinamização de suas empresas estatais e na criação de muitas empresas novas, além do estabelecimento e localização de projetos importantes, tendia também a determinar limites para o desenvolvimento estadual, empurrando os estados para a mesma direção, já que a viabilização de desenvolvimento industrial e das principais decisões no campo do desenvolvimento precisavam do apoio federal. Os grandes papéis financeiros atribuídos a órgãos federais como o Banco do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Caixa Econômica Federal e organizações de fomento, ao desenvolvimento regional, como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), ainda mais contribuíam para inclinar o poder de decisão a favor de Brasília.

2.2.2 A mecânica fiscal da centralização

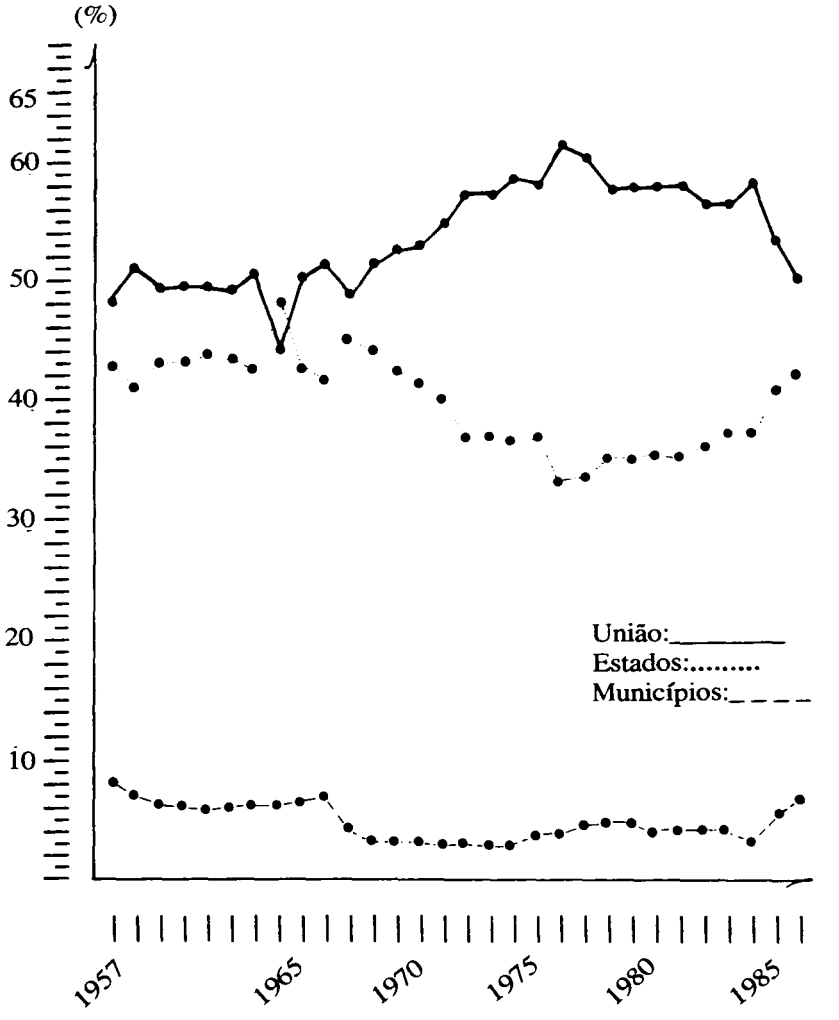
A centralização fiscal e a reforma tributária reforçaram essas tendências políticas e o papel cada vez mais importante do governo federal na economia, estabelecendo um sistema que permaneceu no governo civil pós-1985. A reforma tributária de 1966 e as Constituições de 1967 e 1969 reservaram ao governo federal o poder exclusivo de criar novos impostos; transferiram ao Senado ou ao Executivo federal o poder, até então dos estados, de fixar os índices de seus próprios tributos; transferiram para o governo federal todos os impostos relativos à política econômica; reestruturaram tributos em todos os três níveis de governo, de forma a contemplar a União com receitas relativamente mais altas (10 impostos para a União, dois para os estados e dois para os municípios), reservando a União para si própria, de modo geral, os tributos cuja coleta era mais fácil.[6]

Um mecanismo de repartição de receita (o Fundo de Participação dos Estados e Municípios, e um fundo especial) foi criado com um percentual de dois importantes impostos federais, para redistribuição a estados e municípios com base na proporção inversa da renda *per capita*. Tais fundos compensaram os estados e municípios de algumas perdas sofridas por algumas de suas fontes tributárias. Tinham, de fato, características de redistribuição de renda favorecendo as regiões mais pobres, mas serviram para concentrar ainda mais o poder discricionário de Brasília, prestando-se a usos partidários na fase de liberação real de recursos. Até 1980, uma parcela dos recursos originários desses fundos era vinculada por Brasília a determinados tipos de uso e à aprovação do Ministério do Planejamento, limitando, assim, a autonomia dos estados e dos municípios com população superior a 50.000 habitantes. Com o passar dos anos, o papel da União no campo do desenvolvimento cresceu com a adoção de uma série de medidas e práticas que expandiram ainda mais seu poder e sua capacidade de manipulação das receitas oriundas de impostos federais, em detrimento de estados e municípios. Por exemplo, um importante incentivo federal para fomento de exportações isentava-as do imposto sobre circulação de mercadorias (ICM), principal fonte tributária dos estados.

O domínio financeiro do governo federal ficava especialmente visível na parcela relativa das três esferas de governo na receita tributária, que cada um desses níveis estava legalmente autorizado a recolher.

[6] Oliveira, Fabrício Augusto de. O federalismo no Brasil. Evolução e perspectivas. In: *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, Secretaria de Economia e Finanças, (343): 50-1 jul./set. 1980.

Figura 1
Parcelas do total das receitas tributárias no sistema federal brasileiro, na arrecadação feita diretamente pelos níveis

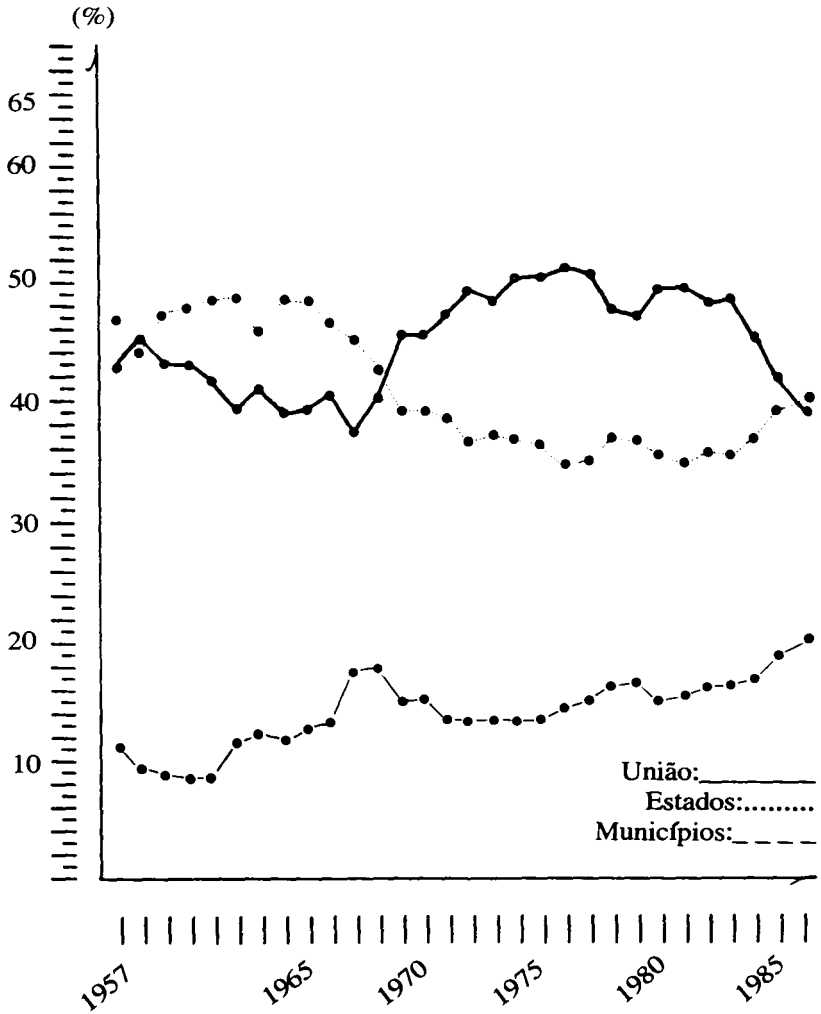


Fonte: Socolik, Hélio. Transferências de impostos aos estados e aos municípios. In: *Revista de Finanças Públicas*, (367): 72-3, jul./set. 1986; Piscitelli, Roberto Bocaccio. Reforma tributária e Constituinte. In: *Revista de Finanças Públicas*, (370): 44, abr./jun. 1987.

O sistema de transferências intergovernamentais de cima para baixo resultou no quadro de disponibilidade de receita, mostrado na figura 2.

Nos últimos anos houve, efetivamente, um fluxo líquido de recursos de Brasília para os municípios, permanecendo as parcelas dos estados relativamente inalteradas.

Figura 2
Parcelas de recursos de receitas disponíveis pós-transferências intergovernamentais, no sistema federal brasileiro



Fonte: Socolik, Hélio. op. cit. p. 74-5; Piscitelli, Roberto Bocaccio. op. cit. p. 45.

2.2.3 Visão do problema do ponto de vista de estados e regiões

Diante de tais restrições de receita mas, ainda assim, ampliando seus próprios níveis de atividade, os estados e municípios lançaram mão de empréstimos e da emissão de títulos, aumentando seu endividamento.[7] Da forma como foi imple-

[7] Graham, Lawrence S. The role of the states in the Brazilian federation. In: *Subnational politics in the 1980s:* organization, reorganization an economic development. Picard, Louis A. & Zariski, Raphael ed., New York, Praeger, 1987 p. 124.

mentado, o sistema financeiro oficial favorecia muito o governo federal, limitava a capacidade de estados e municípios no recolhimento de impostos e instituía um sistema de redistribuição intergovernamental de transferências de receita que favorecia o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste, a expensas do Sul e do Sudeste (e, particularmente, do estado de São Paulo)[8] (ver tabela 1).

Tabela 1
Transferências de receita federal e estadual para estados e municípios (por regiões)
1983

Região	Transferências federais aos estados	Transferências federais aos municípios	Transferências estaduais aos municípios	Percentagem da população nacional
	(%)	(%)	(%)	(%)
Norte	14,8	6,1	1,9	4,9
Nordeste	42,5	33,7	13,3	29,3
Centro-Oeste	7,8	7,9	5,2	6,3
Sudeste	24,2	34,7	60,7	43,5
Sul	10,7	17,6	18,9	16,0
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Recursos tributários efetivamente disponíveis da União, estados e municípios, 1957 a 1983. In: *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, Secretaria de Economia e Finanças, (360): p. 48, out./dez. 1984.

Tornaram-se comuns, em conseqüência, as rivalidades regionais quanto à alocação da receita e aos projetos de despesa do governo federal. Contudo, deve-se ter em mente, a esse respeito, que muito embora as políticas redistributivas de transferência de receita do governo federal beneficiassem as regiões mais pobres, as transferências federais de recursos para o desenvolvimento e para a prestação de serviços e apoio à indústria têm sido fortemente voltadas para o Centro-Sul e o Sul. (Ver a figura 3, para uma descrição geográfica das regiões no Brasil, e a tabela 2, para as estatísticas que mostram as disparidades sócio-econômicas regionais.)

[8] Id. ibid. p. 126 - 30.

Tabela 2
Disparidades sócio-econômicas regionais no Brasil
Região

Característica	Norte (%)	Nordeste (%)	Sudeste (%)	Sul (%)	Centro-oeste (%)	Brasil (%)
Percentagem do território nacional[1]	42,0	18,2	10,9	6,8	22,1	100
Percentagem da população nacional, 1980[2]	4,9	29,3	43,5	16,0	6,3	100
Percentagem da renda nacional (PIB) 1980[3]	3,1	12,0	62,4	17,0	5,5	100
Relação percentual em termos do PIB nacional, *per capita*, 1980[4]	65,5	41,6	143,0	108,5	81,2	100
Relação percentual em termos da estimativa nacional da renda pessoal disponível, 1980[5]	67,2	48,6	138,0	102,5	96,3	100
Índice Estimado da Qualidade de Vida* (IQFG), 1980[6]	65,5	47,6	68,2	72,0	67,5	62,6
Percentagem de analfabetos, 1984[7]	22,2	47,2	18,1	18,2	25,0	27,1
Percentagem da População Economicamente Ativa ganhando dois salários mínimos ou menos por mês ("Linha de pobreza"), 1984[8]	50,2**	77,6	53,0	54,6	58,8	60,0

*O Índice da Qualidade Física de Vida (IQFV) é um valor agregado, compreendendo mortalidade infantil, expectativa de vida até um ano e taxa de analfabetismo. Os valores do IQVF no mundo, em 1978, variaram da Islândia e Suécia, com 98 pontos, ao Afeganistão, Angola e Guiné-Bissau, com 14.
Ver, Sewell, John W. *The United States and world development - Agenda 1980*. New York, Praeger, 1980.
** Exclui a população rural.

Fontes estatísticas:

[1] FIBGE *Anuário estatístico do Brasil*, 1982. Rio de Janeiro, 1982. p. 28.
[2] Ibid. p. 78.
[3] Comitê de Desenvolvimento Regional. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Secretaria de Planejamento. *Primeiro relatório semestral de acompanhamento* – disparidades inter-regionais no Brasil: balizamentos, antecedentes e atualizações. Brasília, 8 maio 1987. Documento para debate. tabela 1, mimeogr.
[4] Ibid. tabela 1.
[5] Ibid. tabela 9.
[6] Ibid. tabela 10.
[7] Jaguaribe, Hélio et alii. *Brasil 2000* – para um novo pacto social. 3. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
[8] Id. ibid. p. 44.

No conjunto dos 23 estados, os poucos mais de 4.100 municípios competiam pelos recursos do governo estadual e sofriam com a redução de sua autonomia em relação a seus estados e a Brasília. Se observarmos ao nível de agregado, por exemplo, veremos que no período dos seis anos entre 1980 e 1985, os estados dependeram de transferências para cerca de 10,2% do total de sua receita disponível, mas no mesmo período os municípios receberam 62,1% de todas as receitas disponíveis através de transferências.[9] Estados e municípios mais pobres receberam proporcionalmente mais e os mais ricos proporcionalmente menos.

Figura 3
Regiões geográficas do Brasil, segundo a FIBGE



[9] Socolik, Hélio. Transferências de impostos aos estados e aos municípios. In: *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, Secretaria de Economia e Finanças, (367): 71 jul./set. 1986. Esse artigo é um estudo abrangente das leis, práticas e contabilidade referentes ao sistema federal de partilha de receitas, no começo dos trabalhos da Assembléia Constituinte.

Uma outra característica importante do sistema tem sido o fato dos estados cobrirem suas próprias despesas normais com serviços com receitas geradas no estado, mas dependerem do apoio financeiro do governo federal através de auxílios e subvenções, ou seja, de transferências negociadas (e, conseqüentemente, do poder de decisão deste) ou de empréstimos para novas atividades de desenvolvimento postas em prática.[10] De modo geral, durante o governo militar, o setor público cresceu rapidamente, tanto a nível estadual quanto federal, com os estados mais ricos do Sudeste e do Sul gozando de grande liberdade política quanto às prioridades nacionais e aos recursos, se comparados aos estados mais pobres, a não ser quando esses últimos conseguiam usar suas relações de influência, em Brasília, para obter recursos com um mínimo de condições prévias (dos quais a Bahia é o caso mais importante a citar).[11] Os estados competiam entre si pela conquista de maiores parcelas da receita concedida por Brasília, isto é, transferências negociadas em vez de tentarem unir-se para conseguir mais receitas autônomas através de reforma tributária.

2.2.4 O regionalismo contido pelo Governo Federal

Durante esse período de domínio militar, como em fases anteriores da história do país, o governo de Brasília conseguiu evitar que o regionalismo se tornasse uma força seriamente desagregadora, mediante a hábil administração de recursos pelo sistema federal e, especialmente, de bem-sucedidas negociações com os líderes dos estados mais influentes em suas respectivas regiões: Pernambuco e Bahia no Nordeste; Minas Gerais e São Paulo no Sudeste e Rio Grande do Sul, no Sul. Num exaustivo estudo sobre o impacto regional da "estratégia da sobrevivência" do regime, no período de 1974-85, quando diminuía o apoio geral, Ames[12] verificou que as políticas federais de habitação, agricultura e desconcentração industrial refletiam apelos regionais que não eram, contudo, completamente coerentes do ponto de vista da tentativa de aumentar o apoio ao governo em áreas politicamente próximas. O governo federal estava particularmente atento às demandas de seu bastião nordestino de apoio conservador e clientelista, embora praticasse também, especialmente no governo Figueiredo,[13] estratégias de gastos sociais favoráveis a interesses das classes média e operária, de certa maneira mais importantes para o Sul e o Sudeste.

Depois das eleições de 1982, que instalaram governos de oposição no Sul e no Sudeste, o governo Figueiredo reduziu o ritmo de desembolso de recursos para os estados controlados pela oposição. Por sua vez, os governadores de três desses estados-chaves (Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo) foram importantes no fracassado movimento popular desencadeado em 1984, juntamente com o estado do Paraná, reclamando eleições diretas para presidente da República.

3. *Dinâmica da política regional da Nova República*

3.1 Uma transição incompleta e uma exacerbação dos assuntos estaduais e regionais

[10] Graham, Lawrence S. op. cit. p. 131.
[11] Graham, Lawrence S. The revival of Brazilian federalism. In: *Latin America and Caribbean contemporary record*. 1983 - 84. v. 3. Hopkins, Jack W., ed. New York, Holmes & Meier, 1985. p. 209 - 10,
[12] Ames, Barry. *Political survival: politicians and public policy in Latin America*. Berkeley, University of California Press, 1987. p. 205.
[13] Id. ibid.

O governo civil do Presidente José Sarney, instalado em 15 de março de 1985 (a "Nova República"), assumiu o poder através de uma longa e cuidadosamente orquestrada "transição mediante transação", que deixou intocados muitos detentores de poder, muitas leis e muitas práticas oriundas do regime militar.[14] Por todo o ano de 1985 e até início de 1986, numerosas medidas autoritárias, definidas como "lixo autoritário", foram substituídas, adotando-se, em seu lugar, medidas mais democráticas. No campo das relações federais, estaduais e municipais, contudo, quase todas as mudanças ficaram sob a responsabilidade da Assembléia Constituinte (o Congresso Nacional eleito em 1986), incumbida de redigir uma nova Constituição. A Assembléia foi convocada em fevereiro de 1987 e terminou seus trabalhos em setembro de 1988.

3.2 Adiamento da descentralização

Como acontece com outras mudanças básicas que estão sendo tentadas, tais como a reforma agrária, as pressões no sentido de limitar uma reestruturação profunda do sistema federal são poderosas, apesar do clamor dos estados e municípios por descentralização com democracia, numa reação às desvantagens trazidas pela centralização imposta pelos militares. O Presidente Figueiredo havia iniciado um programa amplamente anunciado de simplificação e descentralização burocrática, lançado inicialmente com *status* ministerial. Depois de alguns resultados, durante 1987, o programa foi reduzido, no governo Sarney, a uma ínfima parcela do que fora antes. Da mesma forma, os pronunciamentos iniciais do Presidente Sarney sobre suas intenções de descentralização do federalismo com propósitos democráticos produziram muito mais retórica do que efeitos práticos. Também não progrediu muito, sob qualquer desses presidentes, a campanha de privatização das empresas estatais.

A Assembléia Constituinte, facciosa, briguenta e fortemente influenciada pelos grupos de pressão, interessou-se por outros tópicos mais controvertidos – relações familiares, reforma agrária, direitos trabalhistas, capital estrangeiro, sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarista) e comunicação de massa, entre outros. A ineficácia e a impopularidade crescente do governo do Presidente Sarney, as baixas taxas de crescimento econômico, um profundo sentimento público de pessimismo e insatisfação, além da acirrada disputa em torno da duração do mandato de Sarney obscureceram os temas ligados à organização do governo que, em 1985 e 1986, haviam merecido maior atenção de intelectuais e políticos.

Houve uma erosão da credibilidade do governo através de 1987 e 1988, na medida em que Sarney provava, cada vez mais, menor capacidade de liderança e de exercício do comando do governo e da economia. Depois do insucesso de dois planos antiinflacionários sob três Ministros da Fazenda, o índice de popularidade do Presidente Sarney, em pesquisas de opinião pública, caiu de quase 90% positivos, em maio de 1986 (durante o clima de euforia do Plano Cruzado I), para marcas profundamente negativas no final de 1987, índices menores do que aqueles atingidos pelo Presidente Figueiredo.

[14] O conceito de "transição mediante transação" é discutido em Share, Donald, & Mainwaring, Scott. Transitions through transaction: democratization in Brazil and Spain. In: *Political liberalization in Brazil:* dynamics, dilemmas and future prospects. Selcher, Wayne A., ed. ed. Boulder, Columbia, Westview Press, 1986 p. 175 - 215.

3.3 Os governadores não se unem

Com a intenção de evitar a eleição para presidente em novembro de 1988 e de assegurar seu mandato de cinco anos, ao mesmo tempo que enfrentava a gradual dissolução, no Congresso, da coalizão governamental Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Partido da Frente Liberal (PFL), o Presidente Sarney condicionou a ajuda federal aos estados à posição assumida pelos respectivos governadores na questão do mandato presidencial na Assembléia Constituinte e ao apoio, de modo geral, dado por eles a seu governo. No decorrer de 1987, as reuniões dos governadores da Região amazônica, do Nordeste e do Sudeste geraram especulações sobre uma volta à "política dos governadores" mas, na realidade, aquelas sessões produziram queixas e apelos gerais a Sarney para que tratasse os assuntos nacionais e regionais com mais vigor; delas não resultou, porém, uma estratégia comum e viável para Brasília. Os governadores administravam orçamentos com enormes déficits, e, muito embora o governo federal fosse de uma fraqueza incomum, a iniciativa das negociações permanecia com Brasília, precisamente em razão das grandes necessidades dos estados. Transações individuais eram feitas *ad hoc*, com base na habilidade política de cada governador e sua promessa de apoio em questões cruciais, numa barganha prática de favores a curto prazo, sem preocupação com os princípios do federalismo.

Os governadores Pedro Simon (Rio Grande do Sul), Waldir Pires (Bahia), Fernando Collor (Alagoas), os maiores oposionistas, eram particularmente pressionados pelas retaliações de Brasília, enquanto Orestes Quércia (São Paulo) e Newton Cardoso (Minas Gerais) se saíam relativamente bem. O governo federal tem sido cauteloso no corte que faz aos estados do triângulo formado no Sudeste por São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, em razão do grande peso econômico que têm no país, do papel que desempenham como força motriz do Brasil e da dimensão de seu eleitorado: 45% do eleitorado nacional em condições de votar em 1989. Contudo, mesmo esses estados são fracos em relação a Brasília, em termos de auto-suficiência de recursos e é improvável que, através de uma ação conjunta, tenham capacidade para forçar futuras mudanças nas relações institucionalizadas entre o governo federal e os estados. Por outro lado, o apoio dos governadores-chaves pouco contribuiu para conter a redução do respaldo geral dado ao governo de Sarney, o qual, na medida em que corria o ano de 1988, cada vez teve que repensar mais concretamente no apoio oriundo do estamento militar.

Poucos governadores têm muita influência sobre a bancada de seus estados no Congresso. Ela tende a ser mais afetada pela liderança nacional de seus partidos e por outros fatores em Brasília. Nos distritos eleitorais representados no Congresso, é comum a queixa de que, se bem que eleitos com base em problemas e estruturas de poder de caráter local, os deputados federais tornam-se, durante o desempenho de seu mandato, mais sensíveis ao diretório nacional do Partido e às lutas pelo controle da presidência do que a seu eleitorado (e não dispõe, o Brasil, desde as eleições de 1986, de Partidos que possam ser classificados como regionais).

3.4 Criação de novos estados

Durante 1987 houve, na Assembléia Constituinte, um movimento para criação de seis novos estados, com a divisão de estados existentes. Não eram tentativas "separatistas", porque a nível popular, há pouco sentimento regionalista politicamente importante, muito embora existam assuntos regionais ou assuntos com as-

pectos de interesse regional. O movimento para criação de cinco dos estados mediante a divisão de estados existentes foi resultado da colocação, numa subcomissão importante, de ativistas ambiciosos que buscavam cargos administrativos e acesso a recursos financeiros federais. Era uma questão de administração pública e de favoritismo, não uma crise regionalista.

Se o movimento tivesse tido pleno sucesso, a Bahia e Minas Gerais (os estados mais afetados) teriam tido sua projeção nacional reduzida e os interesses conservadores teriam conseguido três senadores para cada novo estado, bem como deputados federais, a expensas de estados maiores (o número total de deputados federais, tal como o número máximo por estado, é fixado por lei). Esse assunto provocou tanta controvérsia nos estados a serem divididos que apenas o estado de Tocantins (parte de Goiás, politicamente fraco) foi efetivamente criado. (Os territórios do Amapá e de Roraima também foram considerados para elevação a estado.)

3.5 A retórica do regionalismo

Mantendo a tradição e pressionado pela dificuldades econômicas, o diálogo dos polfticos da Nova República sobre federalismo tem pouco conteúdo filosófico referindo-se, geralmente, ao ônus tributário e à distribuição de recursos, deixando de lado os conceitos de estrutura, representação governamental, esferas de responsabilidade, objetivos da polftica de autonomia, ou eficácia administrativa. De certa maneira, é um problema geográfico de pontos extremos e opostos. O Norte e o Nordeste afirmam que o governo federal tem obrigação moral de lhes conceder vantagens em razão de seus baixos níveis de desenvolvimento e renda, bem como da fraqueza de suas bases. Essas duas regiões têm a esperança de usar a reforma tributária para reduzir, de maneira decisiva, as disparidades regionais. (O Norte, no momento, é por demais subdesenvolvido e muito escassamente povoado para ser uma potência regional). O Sul e o Sudeste vêem-se como produtores prejudidos pela substancial drenagem resultante da ajuda federal ao Norte e Nordeste, ajuda que afirmam ter obtido fracos resultados e que é entregue, em grande parte, às elites locais. O Nordeste e suas instituições sofrem em decorrência de estereótipos negativos, nessas duas regiões mais desenvolvidas. Além disso, o Sul vem sendo pressionado por uma economia declinante e pela perda de vagas no Congresso. O Centro-Oeste tende a tomar posição junto ao Norte e Nordeste, por causa de seu atual subdesenvolvimento, a despeito do aumento relativo da atividade econômica.

Tais argumentos envolvem, implicitâmente, muitas questões, porque o Norte e o Nordeste (dispondo de bases tributárias fracas) são favoráveis a um grande papel da União, enquanto o Sul e o Sudeste, mais ricos, seriam relativamente mais beneficiados pela devolução das bases e funções tributárias aos estados. Dentro da Assembléia Constituinte, os grupos regionais do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste estavam bem-organizados internamente e articulados entre si no esforço de obter uma parcela maior do orçamento, através da reformulação do fundo de participação e do fundo especial. O Nordeste foi o grupo mais unido, graças a várias décadas de exercício conjunto de pressão, para obtenção de recursos para a Sudene, órgão do governo federal para desenvolvimento daquela área. Os estados mais ricos apresentaram à Assembléia propostas que limitaram as opções redistributivas dos fundos, enquanto os mais pobres apresentaram propostas alternativas para aumentar tais funções. Os dois lados lutavam pelo máximo de representação em importantes comissões de tributação da Assembléia, e os interesses regionais

sobre a distribuição de receitas prevaleceram sobre muitas considerações partidárias.

3.6 Aumenta a pressão pela descentralização

No que se refere às parcelas da União, estados e municípios na distribuição da base tributária nacional, o governo federal (particularmente através dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda) procurou manter sua porção atual do total das receitas e resistir à descentralização, enquanto os estados e os municípios, de modo geral, ofereceram modelos alternativos para aumentar as respectivas parcelas. Durante o regime militar, esses conflitos entre o regional e o federal podiam ser tratados com um mínimo de discussão pública, de preferência em ambientes fechados. Governadores, deputados estaduais e prefeitos eram bastante complacentes. A abertura democrática posterior a março de 1985 deu origem à pressão dos constituintes e à crítica do modelo anterior, a crise fiscal dos estados trouxe um sentido de urgência e a Assembléia Constituinte forneceu os meios para a mudança na equação de poder através da reforma tanto das bases tributárias quanto da partilha da receita e talvez, eventualmente, de uma transferência de funções. Governadores com posições muito sólidas decorrentes da derrota eleitoral do PMDB em novembro de 1986 e equipes de assessoramento de melhor qualidade, em geral, deram aos governadores maior impulso e à política estadual mais vitalidade. O estado de São Paulo chegou a encomendar um estudo sobre como diversos tópicos e propostas constitucionais seriam capazes de afetar seus interesses.

Numerosas associações de bairro, comunitárias, e outras entidades cooperativas de pequeno porte foram criadas em meados da década de 70 e posteriormente, e, conquanto não sejam uma força política importante, seus representantes têm exercido uma pressão incomum sobre políticos locais e funcionários do governo. (Em geral, os prefeitos têm lidado com esses grupos com maior espírito de cooperação do que os vereadores.) Em contraste com a situação em que os prefeitos das capitais dos estados (que são as cidades maiores) e das áreas de "segurança nacional" eram nomeados, durante o regime militar, os prefeitos precisam agora estar mais atentos às demandas do eleitorado que os elegeu em 1982.

Acentuou-se também uma tendência para as raízes eleitorais de caráter local e para os assuntos de interesse das bases, nas eleições de 1986 para o Congresso, em contraste com o que ocorreu em novembro de 1982. Um Congresso mais seguro de si, na Nova República, dotado de *lobbies* ativos, completou o quadro, dando aos interesses estaduais e regionais um vigor novo e mais enérgico através das linhas partidárias, mais do que teriam esperado muitos observadores experientes. Os interesses regionais estavam, por exemplo, na raiz da maioria das queixas do Sul quanto ao fato de estar a administração do Presidente Sarney (nordestino do Maranhão) entregue a um número excessivo de pessoas do Nordeste (12 ministros nordestinos em agosto de 1988)[15], de governar o Brasil como governou o estado do Maranhão, ou ainda de estar determinado a construir uma ferrovia de dois e meio bilhões de dólares, a Norte-Sul, no Maranhão e em Goiás, plano proposto por tecnocratas e que levará a um desperdício de recursos, que poderiam ter melhor emprego em outro lugar do país. O projeto dessa ferrovia foi também criticado por suas irregularidades no processo de licitação.

[15] Sarney, 40 graus, In: *Isto é/Senhor*, p. 42, 1º ago. 1988.

3.7 A crise financeira dos estados

A crise financeira dos estados é provavelmente, na ótica atual, o mais importante tópico do relacionamento daquelas unidades com o governo federal. No início de 1987, muitos estados dispunham de renda insuficiente até para cobrir o custo de suas folhas de pagamento, quanto mais para cumprir promessas de obras públicas, feitas nas campanhas para eleições dos governadores, em 1986. Além das desfavoráveis tendências de longo prazo, já mencionadas, a euforia que se experimentou de 28 de fevereiro a fins de novembro de 1986, em razão das reduzidas taxas inflacionárias resultantes do primeiro Plano Cruzado, aliada ao furor da vigorosa campanha eleitoral, levou muitos estados a planejarem a expansão de suas folhas de pagamento e de seus serviços. Depois, tiveram que enfrentar aquelas obrigações em condições desfavoráveis com seus novos governadores, depois de 15.3.87, quando a inflação aumentou de novo, o crescimento econômico diminuiu e as receitas tributárias caíram acentuadamente. O Rio Grande do Sul, um dos piores casos, enfrentou greve do funcionalismo estadual durante a maior parte de 1987, por dificuldades para pagamento de seu pessoal.

Receosos de prejuízos econômicos e políticos a curto prazo, em conseqüência de reduções em programas e em pessoal, os estados recorreram, como sempre, à ajuda de Brasília, à rolagem parcial das dívidas estaduais e à contratação de novos empréstimos apesar dos compromissos quase unânimes, assumidos pelos novos governadores, ao tomarem posse de seus cargos, no sentido de reduzirem as sobrecarregadas burocracias estaduais. O governo Sarney, necessitado de todo e qualquer apoio que pudesse conseguir, mostrou-se relutante em resistir e qualquer solução mais definitiva do problema foi adiada.[16] Enquanto isso, irregularidades em numerosos bancos oficiais dos estados, por todo o país (sob a influência dos governadores), acarretaram a intervenção federal do Banco Central.

4. *A Assembléia Constituinte faz uma revolução financeira*

4.1 Mudanças na tributação

Em setembro de 1988, respondendo às mencionadas forças estaduais e regionais, e numa orientação centrada na receita e não na função, a Assembléia Constituinte votou a aprovação final da partilha da receita, amplamente negociada, assim como disposições sobre a base tributária, as quais, implementadas, trarão mudanças profundas na ordem política do país. De acordo com as alterações constitucionais, que se tornarão plenamente efetivas em 1993, as transferências dos fundos de participação da União irão aumentando paulatinamente, será criado um fundo para compensar os estados pelas perdas em imposto sobre vendas, resultantes dos incentivos federais à exportação; diversos "impostos únicos", de natureza federal, serão incluídos no imposto estadual sobre circulação de mercadorias e sobre serviços (ICM), e os estados terão, ainda, a nova opção de aplicar o adicional de 5% à renda oriunda de ativos financeiros e de ganhos de capital. Foi vedada ao Poder Executivo Federal a criação dos chamados "empréstimos compulsórios" (supostamente fundos de investimento) sem a aprovação do Congresso.

[16] Salto no escuro. In: *Isto é*, p. 70-1, 10 jun. 1987.

Como o sistema é gradual, através dos Fundos de Participação a fatia dos estados no Imposto de Renda Federal e no Imposto Federal sobre Produtos Industrializados (IPI), que constituem a base dos Fundos, aumentará dos atuais 14 para 21,5%, e a dos municípios passará de 17 para 22,5%. O Fundo Especial para as três regiões mais pobres passará dos atuais 2% para 3% do imposto de renda federal e do IPI, enquanto o novo fundo de compensação para os estados exportadores corresponderá agora a 11% das receitas federais oriundas do IPI. (Uma parte deste último fundo será repassada aos municípios.) Já em 1988, as transferências das receitas partilhadas serão feitas de modo a aumentar de 33% para 40% a fatia que estados e municípios recebem do imposto de renda federal e do IPI. No processo por fases, a parcela finalmente disponível do governo federal no bolo das rendas tributárias nacionais cairá dos atuais 44,8% para 36% em 1993; a fatia dos estados subirá de 37,4 para 42% (45% para as três regiões mais pobres), e a dos municípios passará de 17,8 para 21%. Esta revisão beneficia muito substancialmente os municípios, especialmente os mais pobres, e anula inteiramente os efeitos federais da reforma tributária de dezembro de 1968, para reduzir à metade a participação dos estados e municípios nos impostos federais sobre renda e produtos industrializados.

4.2 Conseqüências para o federalismo

As diferenças regionais quanto aos benefícios esperados das reformas para transferência da receita são consideráveis, como se pode ver na tabela 3. As três regiões mais pobres ganharão ainda alguns outros benefícios, especificados no fundo especial, e participarão, de forma desproporcional, do aumento dos fundos de participação, mas o Sudeste e o Sul, mais ricos, estão em muito melhor posição para tirar vantagem da parte realmente boa das mudanças que concedem maior autonomia: compensação pelas exportações; transferência, para a sua competência, dos "impostos únicos" e opção pelo adicional de imposto de renda sobre ativos financeiros e ganhos de capital. Tais regiões, também, dispõem da maquinaria administrativa que lhes permite utilização mais eficiente dos novos recursos. Assim, o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste continuarão a ser relativamente mais dependentes do governo federal, que agora talvez disponha de menores recursos para desenvolvimento, numa escala maior, da infra-estrutura dessas regiões. O Sudeste e o Sul, baluartes da classe média, terão mais autonomia financeira para as manifestações de sua característica oposição; no que respeita a Brasília, e de suas resistências aos ditames federais. Em compensação, as duas regiões mais desenvolvidas lucrarão, provavelmente, tanto em relativa influência política quanto em riqueza, aumentando ainda mais o fosso entre o Norte e o Sul. Os estados de São Paulo e Minas Gerais, especialmente, serão, relativamente, os principais beneficiados.

A capacidade do governo federal para impor seus padrões políticos em relação aos auxílios e subvenções (denominados "transferências negociadas") vai ser muito reduzida. O clientelismo estadual e municipal ganhará, portanto, às expensas do clientelismo federal, dando a qualquer futuro presidente menor margem para exercer seu poder de barganha entre políticos do país inteiro, caso venha a ter problemas com o nível de seu apoio popular. Com quase todas as transferências "automáticas", e não *ad hoc*, o governo federal não disporá mais do mesmo leque de instrumentos de influência para afetar as eleições estaduais e municipais e pres-

Tabela 3
Efeito da transferência de receita sobre os estados, por região, conseqüência das alterações da Constituição de 1988 nos fundos de participação e no fundo especial

Estados e territórios por região	Números de cruzados recebidos dos fundos para cada cruzado pago à União como imposto de renda e como imposto sobre produtos industrializados (IPI)*	
	No momento	Previsão para 1993
Norte		
Acre	14,58	20,76
Amazonas	0,93	1,32
Pará	1,06	1,51
Amapá	9,89	14,08
Rondônia	4,70	6,69
Roraima	15,65	22,29
Nordeste		
Maranhão	8,70	12,40
Piauí	2,90	4,13
Ceará	1,48	2,10
Rio Grande do Norte	3,44	4,90
Paraíba	3,98	5,67
Pernambuco	0,55	0,78
Alagoas	3,75	5,34
Sergipe	3,08	4,39
Bahia	0,79	1,13
Centro-Oeste		
Mato Grosso	1,40	1,99
Mato Grosso do Sul	1,34	1,91
Goiás	1,22	1,74
Distrito Federal	0,02	0,03
Sudeste		
Minas Gerais	0,29	0,41
Espírito Santo	0,45	0,64
Rio de Janeiro	0,04	0,06
São Paulo	0,04	0,06
Sul		
Paraná	0,27	0,48
Santa Catarina	0,32	0,46
Rio Grande do Sul	0,18	0,26

* Inclui a receita recebida dos fundos, individualmente, pelos governos estaduais e por todos os municípios de cada estado. Os fundos são financiados com percentagens do imposto de renda federal e do IPI pago em todo o país.
Fonte: A disputa do bolo. In: *Veja*, p. 83, 13 abr. 1988.

crever as prioridades de que goza há tanto tempo. Maior independência financeira estadual e municipal dará mais credibilidade aos candidatos da oposição que antes teriam tido dificuldades financeiras com Brasília, após a investidura nos cargos.

5. *Descentralização* versus *centralização*

5.1 O argumento pela descentralização

A descentralização política, administrativa e financeira, no sistema federal é, pelo menos ao nível do discurso político público, uma idéia que consegue amplo apoio, principalmente como orientação concomitante à democracia num grande país e como meio de refrear o Poder Executivo Federal. Tal como a "reforma tributária", é claro que as motivações e expectativas dos que promovem o conceito são bastante diferentes, e ainda não está claro o que se conseguirá com a descentralização determinada. A legislação que vai tornar viável essa descentralização terá que ser aprovada, podendo ocorrer mudanças fundamentais durante o período da transição. A implementação efetiva das disposições constitucionais terá que se realizar, igualmente, no contexto de outras importantes correntes e práticas políticas, de natureza nacional, estadual e municipal.

5.1.1 Agendas que diferem

Nem todos os defensores da descentralização são populistas. Os líderes do setor privado vêem no movimento um outro meio de redução do papel intervencionista do governo federal na iniciativa privada, pelo menos tornando o governo, com mais freqüência, um sócio minoritário, em vez de majoritário. Os urbanistas gostariam de desenvolver uma verdadeira política urbanística, de proporcionar maiores recursos às grandes cidades e de criar regiões metropolitanas adaptadas à expansão urbana. Os que advogam o desenvolvimento regional procuram meios de usar a descentralização como forma de acomodar a crescente diversidade entre as cinco maiores regiões e, indiretamente, estimular os pólos de desenvolvimento regional. Os funcionários dos governos estaduais buscam meios para sair das dificuldades financeiras em que se encontram, enquanto os "municipalistas" argumentam que os governos locais estão mais próximos do eleitorado – e são mais sensíveis e mais responsáveis perante seu interesse. As máquinas clientelistas municipais gostariam de ter mais autonomia na arrecadação e na aplicação das receitas.

Uma corrente prefere a enumeração das funções de governo nos três níveis, para que haja uma nítida separação entre elas (conforme o modelo da Alemanha Ocidental), mas uma corrente discordante afirma que as diferenças entre os estados e municípios são grandes demais para permitirem essa abordagem, e que uma estrutura legal muito detalhada acabaria provavelmente por cercear a autonomia de estados e municípios. A maior parte dos que defendem essas idéias concorda em que as imposições técnicas de Brasília são muito rígidas e não mantêm sincronia com as condições e demandas dos municípios. O debate sobre descentralização de estruturas e de políticas tende a girar em torno de dilemas até certo ponto polarizados em termos de centralização *versus* autonomia, em lugar do federalismo, "mesclado", de negociações encaminhadas ou de parceria integrada, porque no passado Brasília geralmente usava os acordos federais para garantir a submissão de estados e municípios.

5.1.2 A situação dos municípios

Os 23 estados brasileiros não dispõem, ironicamente, de organização que promova o governo estadual de per si, e o "federalismo horizontal" – ou a cooperação entre estados – ocorre ou foi institucionalizado muito pouco. Por outro lado, muito embora a Constituição de 1969 não tenha formalmente considerado o município um componente do sistema federal, há três associações municipais, além de um movimento dos prefeitos das capitais estaduais, e todas essas entidades exerceram pressões sobre a Assembléia Constituinte e emitiram declarações de princípios. A nível profissional, a organização mais ativa durante décadas tem sido o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), o mais coerente porta-voz dos interesses municipais.

Levando em consideração os dois principais grupos políticos, o movimento dos prefeitos das capitais estaduais é mais expressivo em suas manifestações do que a Frente Nacional Municipalista, porque sente a pressão das principais cidades do país, enquanto os líderes desta última organização são prefeitos de um número crescente de cidades brasileiras de porte médio, alguns deles com experiência dos movimentos populares da década de 80. Há uma certa comunhão de perspectivas e experiência entre os municípios como, por exemplo, as associações estaduais de prefeitos, mas quase toda a atenção tem sido dirigida a Brasília, com a finalidade de obter diretamente mais recursos para o município, em parte para evitar o habitual uso clientelista, pelos estados, de seus próprios recursos e daqueles que através deles são endereçados às municipalidades (que preferem cortejar suas próprias clientelas). Também é comum que os governos estaduais retenham fundos destinados a municípios cuja maioria política seja filiada ao partido da oposição.

Revigorado pela onda pró-participação que veio com o governo civil, o movimento municipalista perdurará, seja qual for o grau de mudança sofrido pelo aspecto formal da estrutura federal, mas, na melhor das hipóteses, só poderá ter sucesso a médio e longo prazos. No momento, parece muito mais provável certa delegação de funções federais às municipalidades do que a devolução dessas funções, e já se manifesta uma tendência no sentido de trabalharem juntos, governo federal e municípios, na área da saúde pública, passando ao largo dos governos estaduais.

O efeito político real do aumento de atividade e de recursos, nos mais de 4.100 municípios, será desigual e de difícil previsão, por causa de suas enormes diferenças de nível de riqueza e de recursos humanos. Mesmo antes da reforma tributária de 1988, o percentual das receitas tributárias federais, pós-transferências, que o Brasil destinava aos municípios era maior que o de qualquer outro país em desenvolvimento. Contudo, cerca de metade dos municípios não dispõe de uma base tributária realmente importante, e menos de 50 deles, em todo o país, recolhem, em sua própria base, mais de 50% da receita disponível.[17] Como um grupo, os municípios estão acostumados ao paternalismo e encaram paroquialmente sua situação. Maior dose de municipalismo e mais sensibilidade política estarão, provavelmente, entre os resultados mas, em termos de gerenciamento, a maior parte dos municípios menores não está, de modo algum, preparada para gerir um volume maior de recursos, nem talvez para assumir numerosas funções, de modo que de tudo isso poderá resultar um grande desperdício.

[17] Entrevista com o Prof. Diogo Lordello de Mello. Rio de Janeiro, 28 jul. 1988.

A conseqüência mais favorável seria uma transferência gradual, ou uma delegação de atribuições, com adequado treinamento tanto para a administração dos fundos como das prioridades, cabendo a Brasília o papel de assessor técnico e fornecedor das diretrizes gerais. Sob um governo civil, pode-se esperar que, no futuro, haja maior diversificação das elites locais das cidades do interior especialmente com o declínio do *coronelismo* tradicional, causado pela rápida urbanização social que cresce com as campanhas eleitorais, pela organização comunitária, o voto dos analfabetos (1985) e maiores avanços da Igreja progressista, do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido Comunista do Brasil (PC do B). Assim, ao contrário da previsão de alguns críticos liberais e progressistas do municipalismo no passado, as conquistas desse movimento não aumentarão automaticamente o poder de elites reacionárias ou tradicionais.

5.2 As forças contrárias à descentralização

No atual clima político do Brasil, é difícil manifestar-se publicamente contra a descentralização, porque o conceito transformou-se em algo assim como uma panacéia. Em que pesem as forças já citadas, reformas legais e prescrições políticas estão trabalhando contra um estado arraigadamente burocrático, com preferências paternalistas, cooptativo e clientelista, com importante papel na economia nacional, que usa propósitos políticos, e que dispõe de um aparelho de segurança alerta para as tendências de mobilização do interior.

5.2.1 O interesse de Brasília na permanência do sistema atual

O poder de permanências do *establishment* nacional tem sido formidável, e o governo federal vem resistindo contra a perda de poder e de recursos financeiros, com o propósito de maximizar seus próprios recursos e manter suas contas deficitárias em melhor ordem. O governo federal usava regularmente a liberação de auxílios e subvenções, e os cargos federais para induzir os estados e municípios a apoiarem o presidente, de modo geral e em especial em momentos de dificuldade em votações cruciais no Congresso.

A recente instabilidade política e econômica, a falta de autoridade e a impopularidade do governo Sarney levam-no a encarar esse tópico como um outro ponto em que seu poder e iniciativa, tão cheios de problemas, poderiam se minados. O Ministro da Fazenda resistiu mesmo a estudos preliminares sobre alternativas de descentralização, a serem consideradas na Assembléia Constituinte. O presidente e seus assessores fizeram pressão contra a descentralização durante os trabalhos da Assembléia, apresentando os prováveis resultados da perda de receita que segundo sua estimativa, seria sofrida pelo governo federal. A descentralização de funções (isto é, empregos) é ainda mais controvertida do que a das receitas tributárias, e tem sido pouco discutida até aqui. Os funcionários estaduais e municipais estão acostumados com o velho sistema, que tem permitido que deputados federais ou estaduais consigam a liberação de recursos federais ou estaduais e apareçam como "salvadores" perante seus redutos eleitorais.

A visão imediatista ou de curto prazo, imposta pela fraqueza organizacional, a instabilidade política e a crise econômica inviabilizarão um processo de devolução de funções planejado e ordenado. A descentralização eficiente exige a formação, a longo prazo, de um arcabouço administrativo, e seria beneficiada com mudanças estruturais, tais como um sistema partidário mais forte e maior cultura cívica, sua

imposição por via legislativa está fadada ao insucesso. O mesmo aconteceria com um conceito de autonomia absoluta em contraposição à subordinação, ou à idealização de supostos benefícios tanto do planejamento central como do municipalismo.

5.2.2 Dúvidas do Governo Federal sobre a eficiência administrativa de estados e municípios

Em Brasília, os burocratas federais vêem o governo federal como usuário mais eficiente e eficaz de recursos financeiros do que os governos estaduais e municipais. Criticam especialmente a capacidade administrativa dos estados menos desenvolvidos e, em particular, do Nordeste. Justamente por isso alguns formuladores de política são favoráveis à concessão de menor autonomia relativa ao Nordeste e ao Norte. Um funcionário do Ministério do Planejamento falou da surpresa do ministro ante a força do regionalismo na Assembléia e manifestou dúvida sobre se outros estados, além de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul seriam capazes de usar eficazmente as novas fontes de receita que os constituintes aprovaram para eles.[18] Observando que a União estava ameaçada de perder seis dos 11 tributos de que dispunha então, um funcionário do Ministério da Fazenda declarou que o governo federal encarava a transferência de fundos como "catastrófica", conseqüência de bem-sucedida aliança dos estados contra o governo central, manifestando ainda sérias dúvidas sobre se os estados e, particularmente, os municípios seriam capazes de arrecadar adequadamente esses novos impostos. O resultado poderia ser uma evasão ainda maior de tributos nesses níveis.[19]

6. *Conclusões e perspectivas*

6.1 O federalismo no contexto político

A transição política brasileira para a democracia tem-se confrontado com problemas sociais, envolvendo harmonização das elites e as relações entre essas e as massas que são mais fundamentais, graves e suscetíveis de polarização do que as questões sobre regionalismo e organização do estado. A autoridade do governo federal pode estar enfraquecendo e, durante 1988, muitos governadores afastaram-se do Presidente Sarney, mas os estados e as regiões não estarão em posição de assumir uma iniciativa que cabe, normalmente, a Brasília. O movimento no sentido da descentralização continuará sendo um componente do impulso para maior democratização. É mais provável que conduza a uma delegação (e duplicação) de funções do que a uma completa transferência de atribuições de cima para baixo, ou a uma mudança de prioridades que altere, fundamentalmente, o caráter do federalismo brasileiro.

Após a promulgação da Constituição federal, todos os estados irão elaborar suas Constituições. Enquanto as antigas cartas estaduais tendiam a ser réplicas da Constituição Federal, a Constituição de 1988 permite, de fato, um pouco mais de liberdade de ação aos legisladores estaduais. A nova Constituição não especifica uma mudança nas atribuições governamentais para acompanhar as mudanças havi-

[18] Entrevista em Brasília, 26 jun. 1987.
[19] Entrevista em Brasília, 25 de jun. 1987.

das nas receitas, de modo que a legislação complementar e a prática subseqüente terão que definir essas funções mediante um processo que não ficou claro, quando a Constituição foi elaborada. O surgimento de múltiplos níveis de decisão em relação aos graves problemas que o país enfrenta talvez torne o Brasil mais difícil de ser governado, mas existe também a possibilidade de maior responsabilidade na condução do governo.

6.2 Dificuldades de implementação

Para que tudo isso funcione eficiente e eficazmente, o Brasil terá que desenvolver um sistema muito aperfeiçoado de relações intergovernamentais cooperativas e programar um treinamento administrativo em serviço para municípios e estados. Ainda não há um programa nacional para preparar funcionários estaduais e há, em relação a isso, muito pouco interesse dos estados. A eficiência administrativa federal já é muito pequena em áreas como educação, habitação, saúde e previdência social, que constituem os tipos de serviços sociais mais suscetíveis de transferência e, também, tradicionalmente, os mais sujeitos a favoritismo. É afirmação comum que o pior nível governamental brasileiro, em termos de corrupção, ineficiência e nepotismo, é o estadual, o que poderá prejudicar a destinação de um fluxo maior de recursos financeiros a esse nível, enchendo as redes do clientelismo e inchando os quadros de pessoal, com mínimo impacto sobre o desenvolvimento. Para utilizar bem os recursos, os estados e municípios precisarão de prioridades mais claras e gerenciamento mais rigoroso. De um modo geral, os municípios talvez não disponham da experiência que lhe permita administrar receitas muito maiores sem um desperdício considerável. Em razão de sua pobreza em recursos humanos e financeiros, o Norte e o Nordeste continuarão sendo os mais dependentes de Brasília e os mais gratos e ansiosos para colaborar através de órgãos de desenvolvimento regional, como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

6.3 Um federalismo mais complicado

As relações estaduais, municipais, regionais e nacionais serão mais complicadas, por causa da crescente diversidade nacional e institucional (política e administrativa) do até aqui quase ignorado caráter em vários escalões do sistema governamental – os municípios (inclusive um grande número de cidades de porte médio e capitais de estados), regiões metropolitanas, estados, órgãos regionais federais e a União. Os problemas urbanos e metropolitanos assumirão peso considerável no sistema federal, porque cerca de 30% da população vive nas maiores aglomerações urbanas. A descentralização, que no sistema centralizado tem recebido pouco reconhecimento dos níveis federal e estadual, dirigiria mais atenção e maiores recursos para seus problemas, cada vez mais sérios.

6.4 Aumento da carga tributária e dos déficits públicos

Uma vez que a maior parcela da receita tributária irá para os estados e municípios, é provável que o governo federal aumente as alíquotas dos impostos que lhe restaram, mais notadamente do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (agora, porém, somente com aprovação do Congresso). Isso trará

com efeito geral um grande aumento da atividade governamental e uma elevação da carga tributária, particularmente quanto aos tributos indiretos, mais prejudiciais às camadas pobres dos centros urbanos. Nenhum dos três níveis cortará, provavelmente, grande parte de suas atividades e de seu pessoal, de modo que há probabilidade de aumento do déficit público, especialmente se o crescimento econômico permanecer lento.

6.5 Regionalismo e congresso

Assuntos regionais ou, mais comumente, assuntos de aparente interesse regional tornar-se-ão mais importantes depois que as definições institucionais gerais estiverem completas e depois que a legislação complementar for expedida, após a aprovação da Constituição. Com o desenvolvimento do Centro-Oeste e da Amazônia, a diversidade nacional em regiões efetivamente ocupadas está aumentando. Se o Congresso desempenhasse um papel mais importante, os interesses regionais teriam maiores oportunidades do que sob um regime forte, a nível do Executivo, especialmente se o Congresso tivesse mais poder quanto à elaboração e controle do orçamento monetário. Não há estudos sobre a votação de assuntos regionais, pelo Congresso, que possam servir de base para generalizações, mas não é provável que a região, tomada como elemento de diferenciação, seja tão importante em todos os assuntos quanto classe social, e é improvável que tenha tanta significação quanto a distinção entre o urbano e o rural ou partidos políticos.

6.6 Um conflito de três mãos numa federação atípica

Em termos da superposição de interesses, além da distinção Norte-Sul, bem que se pode desenvolver no país uma regionalização de três mãos, e não de cinco: o Sul (Sul e Sudeste) desenvolvido, o Nordeste subdesenvolvido, e a também subdesenvolvida região Centro-Oeste e Norte.[20] Pode-se esperar que as diferenças regionais sejam administráveis e muito mais pronunciadas em matérias que envolvam distribuição de recursos federais, razão pela qual assumiram significação evidente na Assembléia Constituinte. O sentido de nacionalidade brasileira está bastante internalizado a níveis de elite e de massa, de modo que uma "crise regional" verdadeira é muito improvável. No Brasil, as lealdades mais fortes são nacionais e municipais (locais), e não estaduais ou regionais. Em um futuro próximo, a situação mais problemática deverá ser representada pela hostilidade do Rio Grande do Sul, cujos funcionários governamentais culpam as políticas federais pela declinante economia do estado.[21] Outros estados – São Paulo, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais – que anteriormente mostraram algumas tendência a "seguirem sozinhos", ou procurar caminhos separados, agora já não mais apresentam sintomas dessa inclinação. Contudo, o federalismo brasileiro continuará a ter que se acostu-

[20] O raciocínio geográfico por trás dessa demarcação encontra-se em Haller, Archibald O. A socioeconomic, regionalization of Brazil. In: *Geographical Review, 72* (4): 450-64, dez. 1982. É também o critério de subdivisão usado em relação a indicadores sociais e densidade de população, pelo Banco Mundial em *Brazil-human resources special report*, Washington, DC, World Bank, 1979.

[21] Ver, por exemplo, os argumentos sobre auto-suficiência, tradições distintas e negligência apresentados por Oliveira, Sérgio Alves de. *Independência do Sul*. Porto Alegre, Martins, 1986; por Streliaev, Leonid. Por uma república gaúcha. In: *Veja*, 3 fev. 1988. p. 90; por Gabeira, Fernando, em Contra a crise, os gaúchos pensam até no separatismo. In *Folha de São Paulo*, 14 fev. 1988. Segundo caderno, p.A-19; Simon também é discriminado. In: *Jornal da Bahia*, de 7 - 8 ago. 1988. p. 5.

mar ao desconforto causado por uma alta concentração de votos e de recursos humanos e econômicos em um só estado, São Paulo.

6.7 Efeitos sobre os atores principais

O futuro do federalismo no Brasil será determinado não apenas pelos arranjos feitos pela Assembléia Constituinte e subseqüente legislação complementar, mas também, e principalmente, pelas maiores forças políticas, em luta por maior abertura, *versus* o elitismo na política brasileira. Em parte, o movimento pela difusão de poder na federação é produto não só das mais novas tendências de organização das bases populares mas, também, da disputa entre os grupos que já fazem parte da elite – local *versus* estadual *versus* nacional. A difusão de poder, por sua vez, tenderá a fortalecer as elites estaduais e municipais, e também as organizações populares de base, se o dinheiro for empregado com propósitos sociais. Os prefeitos tornar-se-ão, certamente, grandes figuras em política social, mas podem inclinar-se mais para gastos com a infra-estrutura física do que com serviços sociais, como saúde e educação.

Os partidos políticos deverão beneficiar-se com a capacidade de desenvolver bases locais mais amplas, mas terão que manter estreito contato com seus eleitorados, porque a proximidade torna mais fácil a cobrança de responsabilidade. Partidos minoritários com força política muito localizada, tais como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), terão mais oportunidade de estabelecer suas bases; as administrações estaduais e municipais terão muitas vantagens, a curto prazo, mas poderão sentir-se tentadas a excessos, em razão do fluxo relativamente copioso de novos recursos. Sentirão também maior pressão pública para que mostrem trabalho, porque os novos grupos comunitários não se satisfarão mais com adiamentos e promessas vagas. O governo federal terá que se ajustar, de alguma forma, à redução de recursos financeiros, mas é provável que se mantenha bastante forte para permanecer intacto, em grande parte, mediante a elevação dos percentuais de impostos que continuem sendo seus.

6.8 Alguns desafios futuros

Dentro das mudanças, um governo federal eficiente enfrenta numerosos desafios, já que o processo decisório nacional, como um todo, deverá ficar fragmentado, um pouco menos organizado e significativamente mais sintonizado com forças e interesses estaduais e locais do que se mostra agora. O uso mais eficaz e responsável da difusão do poder entre os níveis estadual e municipal poderá ser aperfeiçoado pelas medidas seguintes (caso o fraco desempenho de cada uma delas não reduza essa possibilidade):

1) desenvolvimento de redes cooperativas estaduais e locais, em federalismo horizontal;
2) maior participação estadual nos órgãos de desenvolvimento regional;
3) permissão de Brasília para que estados e municípios tomem a iniciativa de projetos, bem como estímulo de várias formas, em lugar de dificuldades para a transferência uniforme e gradual de responsabilidades;
4) treinamento administrativo nos níveis estadual e municipal, com maior ênfase no sistema de mérito;
5) emprego dos recursos financeiros estaduais e locais mais abundantes para a execução de projetos e não para o inchamento das folhas de pagamento;

6) desenvolvimento de uma forma de resposta, prática e institucionalizada, à presente natureza multiescalonada do federalismo em vários níveis, especialmente em áreas urbanas e regiões metropolitanas, que têm sido profundamente negligenciadas;
7) realização, no Congresso, de reuniões regulares de partidos estaduais e regionais com as mais fortes organizações partidárias municipais, estaduais e nacionais;
8) menor uso estritamente partidário de fundos federais e estaduais distribuídos de cima para baixo;
9) partilha coordenada de funções em base mais independente, em lugar da "intermediação" ou de delegação federal de supervisão rigorosa, e de forma coerente com o grau de redistribuição das receitas disponíveis.

Um verdadeiro poder estadual e municipal iria confrontar-se com alguns traços profundamente arraigados da cultura política brasileira. Como ficou demonstrado pelas ações políticas da Assembléia Constituinte, nem as forças que propugnavam pelas grandes mudanças, nem as que defendiam a continuação do *status quo* tiveram uma nítida superioridade, de modo que a adaptação, acomodação e compromisso continuam a caracterizar as operações e as modificações institucionais. A tendência atual no sentido da descentralização dos recursos e, talvez, das funções não constitui, portanto, uma orientação firmemente estabelecida.

Summary

This essay examines the historical forces behind Brazilian regionalism and federalism and then evaluates recent developments to delineate the changing shape of federalism and regionalism's present and possible future impacts on the political party structure, policymaking, effectiveness of government, and the growth of democratic institutions.