

A CRISE DA FEDERAÇÃO NO BRASIL

Rui Affonso*

1 - A Federação e o pacto federativo

O termo "Federação" diz respeito à idéia de "união", "pacto", articulação das partes (estados) com o todo (nação), através do Governo Central ou Federal. No Brasil, entretanto, "federalismo" tem sido recentemente associado ao processo de "descentralização" e a apenas uma parte dos atores envolvidos no pacto federativo: os estados e municípios.

Essa inversão conceitual possui raízes históricas muito definidas. Em primeiro lugar, ao contrário da constituição da clássica Federação norte-americana, onde as colônias, e posteriormente os estados, se uniram para criar um estado federal, no Brasil o Governo Central precedeu as esferas subnacionais. Mais adiante, ao longo dos anos 60 e 70, o Governo Federal identificou-se com a centralização (fiscal e política) e com o autoritarismo. O posterior processo de redemocratização deu-se, entretanto, a partir dos estados e municípios, pelas bordas do sistema, para somente mais tarde alcançar o Governo Central. Dessa forma, a luta pela redemocratização confunde-se, em parte, com a luta pela descentralização fiscal e administrativa.

Neste artigo, pretendemos evidenciar de que forma essa "inversão conceitual" corresponde, atualmente, à crise concreta do pacto federativo, para, em seguida, resgatarmos a necessária dimensão associativa que o federalismo pressupõe.

Para isso, é importante ressaltar que a "Federação" constitui, antes de mais nada, uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder central com os poderes regional e local. O que chamamos "pacto federativo" consiste, na verdade, em um conjunto de complexas alianças, na maioria pouco explícitas, soldadas, em grande parte, através dos fundos públicos.

Certamente, os fundos públicos constituem um elemento decisivo como alicerce de qualquer Federação. Entretanto o seu papel é de crucial importância no caso de países com enormes heterogeneidades estruturais, como o Brasil. Nesses casos, a estruturação do poder entre esferas de governo e a própria unidade da Federação pressupõem uma transferência significativa de recursos públicos entre regiões com desigual capacidade econômica e com grandes assimetrias sociais. O mercado, através dos fluxos econômicos inter-regionais, mostra-se incapaz de soldar *per se* a aliança federativa.

* Diretor técnico-científico da FUNDAP/IESP e Professor do IE da UNICAMP

O autor agradece os comentários de Lígia Beira, da FUNDAP/IESP.

Dessa perspectiva, é importante considerar como fundos públicos passíveis de pactação federativa não apenas as receitas tributárias (próprias e transferidas, constitucionais ou negociadas), mas também outros recursos públicos, tais como a receita disponível da União (uma vez que esta é predominantemente gasta nos estados e municípios), os gastos das empresas estatais federais, os incentivos fiscais regionais e setoriais e os empréstimos do sistema financeiro público.

Sobre essa complexa teia de fluxos de recursos públicos assentam-se não menos complexas relações de troca entre esferas de governo e regiões. Dentre elas, destacam-se: o sistema de representação política dos estados, a distribuição de encargos entre União, estados e municípios e o ordenamento jurídico-federativo da Nação (contemplando maior ou menor grau de unicidade e/ou diversidade entre as unidades federadas).

Desde logo, os diferentes fluxos de recursos públicos possuem papéis distintos na manutenção do equilíbrio federativo. Alguns, com vasta capilaridade sócio-eleitoral, representam um elemento fundamental para a constituição e a reprodução das bases partidárias locais; outros, com grande capacidade de dinamização das atividades econômicas, são fundamentais para angariar apoio empresarial ao nível regional e para alavancar financiamento privado para obras públicas. O que nos parece importante ressaltar é o papel crucial que esses fluxos de recursos públicos têm na soldagem do "pacto federativo", mormente em uma sociedade assentada em tão profundos desequilíbrios regionais.

2 - A crise da Federação

A crise da Federação no Brasil não se relaciona principalmente com as manifestações separatistas que emergiram no início dos anos 90, as quais, apesar de pouco expressivas, ganharam destaque na mídia nacional. Na verdade, tal crise possui contornos simultaneamente menos e mais preocupantes que essas manifestações: menos preocupantes, porque não se divisa no horizonte próximo qualquer possibilidade concreta de fragmentação do território nacional; mais preocupantes, porque essa crise resulta de tendências mais gerais e estruturais, enraizadas no movimento da economia e da sociedade brasileira, bem como nas significativas transformações geopolíticas e tecnológicas internacionais.

Dentre os determinantes mais gerais da crise federativa, destaca-se a globalização da economia mundial. Essa "mundialização" sob o comando das empresas transnacionais, aliada à "financeirização" da economia, subtrai capacidade regulatória aos Estados nacionais, dificultando, se não impedindo, a operação das políticas monetária, cambial e até mesmo fiscal nos moldes estabelecidos a partir da Segunda Guerra Mundial.¹ Atuando no

¹ Ver a respeito. Fiori, J.L. (1994); Mello, J.M.C. (1992); Coutinho, L. (1992) e Furtado, C. (1992).

mesmo sentido, de diluição das fronteiras econômicas nacionais, ou até como expressão dessa diluição, observa-se a emergência dos *regional states*, regiões de um país (ou países) que se articulam em diferentes planos (principalmente o econômico) à margem dos Estados nacionais.²

Um segundo condicionante é a prolongada crise da economia brasileira. Ainda não estão claramente delineados os impactos sobre a interdependência das diversas regiões do País, em termos de mercados internos, decorrentes da dinâmica econômica dos anos 80 e 90. Contudo as evidências disponíveis indicam um aumento da importância relativa dos mercados externos em todas as regiões. Consta-se, também, a permanência de um nível extremamente elevado de disparidades **inter-regionais**, ao mesmo tempo em que se acentuam as disparidades **intra-regionais**. Em outras palavras, as disparidades entre regiões reproduzem-se no interior de cada região concomitantemente ao desenvolvimento de novos pólos econômicos (conforme a antiga hipótese da CEPAL nos anos 50).³

A elevada heterogeneidade regional, agravada pela crise econômica, exigiria uma maior disponibilidade de recursos públicos capazes de soldar as esgarçadas alianças federativas. Entretanto, como se sabe, na virada da década de 70 para a década de 80, assistiu-se à ruptura do padrão de financiamento público e a uma profunda e progressiva crise fiscal, diminuindo sobremaneira a capacidade da União de articular as esferas subnacionais de governo e costurar pactos inter-regionais de poder.⁴

A persistência da crise, aliada ao colapso do planejamento econômico nacional (a todos os níveis), tende a fortalecer as opções de integração regional com o Exterior, em detrimento das articulações ao nível nacional, com o risco de colocar em ação forças centrífugas em oposição àquelas que agiram na articulação do espaço nacional de acumulação.⁵

Além disso, a integração à economia internacional, em rápida e profunda transformação, sem que haja uma estratégia de coordenação nacional, implica absorver um padrão de desenvolvimento caracterizado por uma margem crescente de desemprego estrutural, agravando as disparidades sociais (FURTADO, 1992, p.30; TAVARES, 1992, p.46-47).

Reforçando as tendências estruturais acima descritas, ressaltamos a incorporação do postulado da "descentralização" enquanto uma "peça" do ideário neoliberal, a qual

² Ver *Foreign Affairs* (OHAME, 1993).

³ Para uma síntese das principais avaliações recentes, ver: Guimarães Neto, L. (1994).

⁴ Uma análise desse processo e sua relação com a crise do planejamento no Brasil é desenvolvida em Affonso, R. (1990).

⁵ Ver Furtado, C. (1992), que desenvolve argumentação nesse sentido.

veio somar-se aos cânones da privatização, da desregulamentação e da abertura externa. Certamente, o neoliberalismo não constitui a única fonte do processo recente de descentralização a nível mundial, porém é inegável o caráter hegemônico de sua influência (DRAIBE, 1993).

O Estado brasileiro passa hoje por uma crise de amplas dimensões. Estão em questão o seu escopo, a forma de relacionamento com o setor privado, o seu controle pela sociedade, seu padrão de financiamento e, principalmente, o papel a cumprir no desenvolvimento econômico e no resgate da dívida social. Devido às nossas extremas disparidades regionais, a crise do Estado manifesta-se diferenciadamente nos estados e nos municípios das distintas regiões, acentuando-as ainda mais. Dessa forma, a crise federativa perpassa toda a extensão da crise do Estado, qualificando-a.

3 - As características atuais da crise federativa

São três as características fundamentais do conflito federativo atualmente: a horizontalização da disputa, a sua generalização e a descentralização.

Em relação ao período 1977-88, caracterizado por uma progressiva descentralização fiscal e política, o período inaugurado com a nova Constituição possui profundas diferenças. Enquanto, em toda aquela fase, a disputa por recursos tributários opôs estados e municípios ao Governo Federal, agora, sem que essa dimensão desapareça,⁶ ganham importância os conflitos entre os estados e mesmo entre os municípios. A expressão mais eloqüente desse fenômeno é a guerra fiscal. Premidos pela dificuldade de manter a arrecadação tributária como consequência da recessão, da inflação e da sonegação, os governos estaduais lançaram-se em uma guerra de incentivos e benefícios fiscais, através do ICMS, para atrair indústrias para suas regiões e fomentar a atividade econômica. A consequência imediata dessa guerra tem sido a sangria do ICMS, principal tributo nacional e base de sustentação da arrecadação estadual.

A perda de capacidade arrecadatória do ICMS em virtude da guerra fiscal pode ser ilustrada através da comparação com o IPI, imposto de competência federal, com uma base tributável assemelhada. Nos anos recentes, observa-se, nos períodos de crise, que o ICMS se retrai mais do que o IPI e que, nas fases de recuperação, cresce menos do que o IPI ou se mantém declinante (Gráficos 1 e 2).

A segunda consequência da guerra fiscal vem sendo a de acentuar a perda de participação relativa do Estado de São Paulo na arrecadação do ICMS do conjunto dos

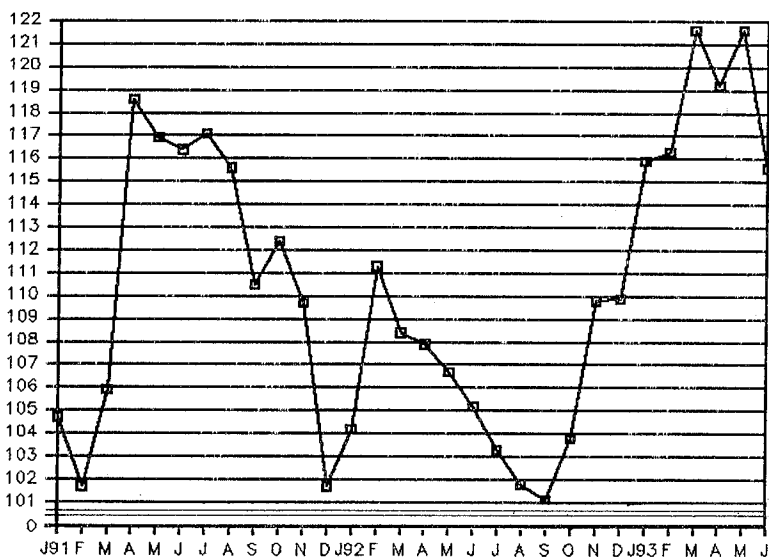
⁶ Na verdade, essa dimensão "vertical" do conflito federativo se amplia com os frequentes atritos entre estados e municípios de uma mesma região.

estados. Essa perda de posição relativa, que tem como causa mais estrutural a desconcentração industrial observada desde o final dos anos 70, acentua-se na década de 90 (Tabela 1).

Finalmente, o CONFAZ, um dos principais instrumentos de regulação federativa do País, tem tido sua atuação comprometida, seja através das diversas formas encontradas pelos estados para burlar a proibição de concessões unilaterais de benefícios fiscais, seja, ainda, pela utilização indiscriminada do poder de veto de cada unidade federada como moeda de troca.

GRÁFICO 1

ÍNDICE DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL NO BRASIL — 1991/93

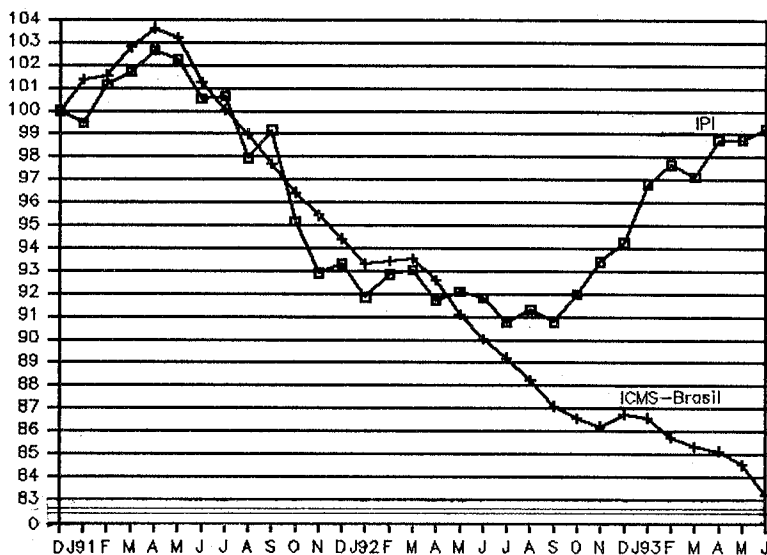


FONTE: QUADROS, Waldemir L. (1994). **Porque continua caindo a arrecadação do ICMS?** São Paulo: FUNDAP/IESP. (Nota técnica, n.7).

NOTA: Base média de 1981 = 100.

GRÁFICO 2

ÍNDICE DA ARRECADAÇÃO DO IPI E DO ICMS NO BRASIL — DEZ-90/93



FONTE: QUADROS, Waldemir L. (1994). **Porque continua caindo a arrecadação do ICMS?** São Paulo: FUNDAP/IESP. (Nota técnica, n.7).

NOTA: Fluxos acumulados em 12 meses.

Tabela 1

Participação relativa das regiões e de alguns estados
no ICMS — 1988 e 1993

REGIÕES E ESTADOS	1988	1993	REGIÕES E ESTADOS	1988	1993
Norte	2,5	3,7	Minas Gerais	9,1	10,0
Amazonas	1,1	1,4	Espírito Santo	1,4	1,9
Nordeste	11,6	12,2	Sul	17,0	16,8
Bahia	4,5	4,7	Paraná	5,9	5,3
Sudeste	63,3	60,6	Centro-Oeste	5,5	6,6
São Paulo	43,4	38,7	Goiás (1)	2,2	2,7
Rio de Janeiro	9,5	10,1			

FONTE: CONFAZ.

(1) Para o ano de 1993, está se considerando o Estado de Tocantins.

A segunda característica da crise federativa atual é a sua generalização. Enquanto, ao longo dos anos 80, o conflito federativo, tanto na sua dimensão vertical (relação entre a União, os estados e os municípios) quanto na sua dimensão horizontal (relação entre estados ou municípios de diferentes regiões), esteve centrado na disputa por recursos tributários, hoje ele alcança várias outras dimensões no âmbito do aparelho estatal e da representação política. No campo do setor produtivo estatal, proliferam os atritos entre as *holdings* federais e as concessionárias estaduais, dentre os quais cabe destacar o que envolve a tarifação das empresas elétricas. Em termos prospectivos, os interesses em conflito não são menores. Os grandes projetos estratégicos dos sistemas de transporte e saneamento, assim como as alternativas de privatização possuem importantes e diferenciados impactos regionais e locais.⁷

No que diz respeito ao sistema financeiro público, são conhecidas as discussões em torno das condições de existência e operação dos bancos estaduais e regionais. Recentemente, o Banco Central tem ampliado as formas de controle sobre essas instituições, reduzindo a autonomia que gozavam no financiamento de seus governos. Nesse mesmo sentido, o Governo Federal tornou mais restritas as condições de rolagem das dívidas dos estados.

Em termos mais gerais, o debate sobre a necessária reestruturação dos bancos estaduais pressupõe uma determinada visão acerca do grau de autonomia financeira que devem possuir as esferas subnacionais de governo e sobre a extensão das funções reguladoras do Governo Federal. Ou seja, um determinado projeto de Federação.

Ao nível político, as meras constatações acadêmicas sobre a desproporcionalidade da representação dos estados no Congresso Nacional deram lugar a diferentes iniciativas de reforma.

Em 1990, Orestes Quércia, então Governador de São Paulo, impetrou ação direta de inconstitucionalidade relativa ao parágrafo 1º do artigo 45 da Constituição Federal, que estipula um mínimo de oito e um máximo de 70 deputados federais por estado. Idêntica ação foi impetrada pelo Governador do Rio Grande do Sul, Alceu Collares. Em abril de 1991, o líder do PSDB na Câmara Federal, José Serra, apresentou mandado de injunção ao Supremo Tribunal Federal, requisitando aumento da bancada de São Paulo, de 60 para 70 deputados. Uma outra iniciativa veio do Governador de São Paulo, Luiz Antônio Fleury Filho, em janeiro de 1993, propondo a redução do número de deputados de 503 para 401, o que faria aumentar a representação de São Paulo de 60 para 80 deputados.

Por último, no plano cultural e ideológico, a explicitação do separatismo como alternativa à crise federativa deixa de ser encarada como um tabu e passa a assumir manifestações variadas.

A terceira característica de nossa organização federativa atual é a sua descentralização.

É fato conhecido que a Constituição de 1988 promoveu uma significativa distribuição de recursos fiscais aos estados e, principalmente, aos municípios. Na verdade, esse movimento de descentralização das receitas tributárias começou bem antes da Constituição, tendo sido determinado pela conjunção da crise econômica com a abertura política que se processou no País, a partir do final dos anos 70.

⁷ Para uma análise abrangente do assunto, ver: Prado, S. (1994).

A crise teve um efeito duplo sobre o processo de "descentralização tributária". De um lado, funcionou como acicate desse processo, na medida em que concorreu para a desagregação do pacto de poder sobre o qual se assentava o regime político instaurado em 1964. De outro, a crise constituiu um freio às tendências descentralizadoras, uma vez que impôs riscos maiores para a implementação de uma estratégia de "transição por cima" ou abertura gradual do regime militar, sob o controle das forças, à época, hegemônicas. O avanço da abertura estabeleceu uma contradição entre a ampliação do espaço de liberdade política, e, portanto, da importância das eleições como forma de acesso e preservação do poder, e a dependência financeira de estados e municípios em relação ao Governo Central, a qual restringe e/ou condiciona esse novo espaço. Essa contradição é a que alimentou, em grande medida, o movimento municipalista, o qual cresceu vigorosamente no período, abrangendo setores de todo o espectro partidário.⁸ As Emendas Constitucionais nº 23/83 e nº 79/84, de autoria, respectivamente, do Senador Passos Porto (PDS-CE) e do Deputado Aírton Sandoval (PMDB-SP), fazem parte desses avanços descentralizadores pré-Constituição de 1988.⁹

A Assembléia Nacional Constituinte consolidou e ampliou a participação das esferas subnacionais de governo no bolo tributário. De fato, enquanto em 1987 a União detinha 60,7% dos recursos fiscais disponíveis (impostos mais contribuições), em 1991 essa participação reduziu-se a apenas 53,8%. No sentido oposto, os estados ampliaram sua participação na receita fiscal disponível de 27,8% em 1987 para 30,4% em 1991, e os municípios, de 11,5% em 1987 para 15,9% (Tabela 2).

Tornou-se voz corrente, no esteio das críticas formuladas à Constituição de 1988, a versão segundo a qual os estados e os municípios, embora tivessem ampliado significativamente suas receitas, não teriam aumentado proporcionalmente os seus encargos.

Essa tese não encontra sustentação empírica. Os dados das contas nacionais indicam uma expressiva expansão do gasto da Administração Direta das esferas subnacionais de governo ao longo dos anos 80, paralelamente ao decréscimo da participação da União. De fato, se considerarmos o consumo agregado, veremos que, enquanto os estados e os municípios ampliaram sua participação de 56% para 65% entre 1980 e 1990-91, o Governo Federal teve a sua reduzida de 44% para 35%. No que se refere ao investimento público, as alterações nas posições relativas foram ainda mais dramáticas: a União reduziu sua participação de 30% em 1980 para tão-somente 20% em 1990-91, e os estados e municípios ampliaram os seus gastos com investimentos na mesma proporção, de 70% em 1980 para 81% em 1990-91 (Tabela 3).

⁸ Uma análise detalhada a respeito é desenvolvida em Affonso, R. (1988).

⁹ A Emenda Constitucional nº-23, de 01.12.83, ampliava as alíquotas dos fundos de participação dos estados e municípios, beneficiando mais estes últimos, aumentava a base tributária do ICMS e elevava a repartição do IUCL com as esferas subnacionais de governo. A Emenda Constitucional nº 27, de 28.11.85, trouxe mais benefícios aos municípios: aumentou a alíquota do FPM, partilhou o ISTR com os municípios e criou o IPVA de competência estadual, mas repartido com as esferas locais.

Tabela 2

Arrecadação própria e receita disponível da União, dos estados e dos municípios - 1986-91

ANOS	ARRECADÇÃO PRÓPRIA			RECEITA DISPONÍVEL		
	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1986	70,45	27,00	2,49	57,00	29,80	13,20
1987	72,28	25,22	2,49	60,70	27,80	11,50
1988	71,65	25,59	2,75	61,30	27,40	11,40
1989	67,46	29,83	2,70	57,30	29,80	12,90
1990	67,01	29,61	3,37	54,80	29,40	15,80
1991	63,44	31,15	5,41	53,08	30,40	15,90

FONTE: SERRA, J., AFONSO, J. R. (1991). As finanças públicas municipais e a nova federação. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro: FGV, v.45, n.10.

Tabela 3

Consumo corrente e Formação Bruta de Capital Fixo da União, dos estados e dos municípios - 1980 e 1990-91

DISCRIMINAÇÃO	% DO PIB		PARTICIPAÇÃO %	
	1980	1990-91	1980	1990-91
União				
Consumo corrente	4,0	5,4	44	35
FBKF	0,7	0,7	30	20
Estados				
Consumo corrente	3,6	6,3	39	41
FBKF	0,9	1,4	39	41
Municípios				
Consumo corrente	1,6	3,7	17	24
FBKF	0,7	1,3	31	40
Consolidado				
Consumo corrente	9,2	15,4	100	100
FBKF	2,4	3,3	100	100

FONTE: CEEQ/IBRE/FGV e Execução Orçamentária, extraída de AFONSO, J. R. (1994). *Descentralização fiscal, ser ou não ser, não é a questão*, jul. (mimeo)

Se acrescentarmos a importância de alguns bancos estaduais na determinação da taxa de juros e das condições de liquidez da economia, chegaremos a um quadro de uma organização federativa razoavelmente descentralizada, embora ainda não consolidada, extremamente desorganizada e conflitiva.

4 - A descentralização e seu significado

Apesar de a bandeira da descentralização continuar a ser levantada tal como há alguns anos atrás, na verdade, desde o final da década de 70, assistimos a uma ampliação de recursos e poderes em matéria fiscal das esferas subnacionais de governo. O comportamento dos estados e dos municípios é hoje fundamental para o sucesso ou o fracasso de qualquer política macroeconômica, tanto pela sua influência sobre o gasto agregado quanto pelo condicionamento da liquidez da economia.

Na verdade, o que está hoje em jogo não é mais a disjuntiva descentralização e centralização, mas a definição de **qual** descentralização e, principalmente, **para que** descentralizar. Trata-se de como organizar mais descentralizadamente uma federação assentada sobre tão profundas disparidades regionais, mantendo, contudo, a sua articulação, a sua sinergia econômica, social e cultural que é, em última instância, a sua razão de existir.¹⁰ Embora descentralizada, a nossa Federação ainda não possui um novo perfil e *modus operandi* definidos, persistindo diversas lacunas ou vazios nas fronteiras das divisões de competências entre as três esferas de governo.

A descentralização tem se tornado um dos pontos centrais na agenda do debate sobre a reforma do Estado. Como panacéia para os males de um Estado burocratizado e inoperante, ou como bandeira política de liberais ou órfãos da tradição socialista, a descentralização passou a ser encarada por muitos como um fim em si mesma.

Contudo as relações entre a descentralização, o desenvolvimento e a democracia estão longe de serem unívocas. Recentemente, passada a euforia inicial da redescoberta das virtudes paradigmáticas da descentralização, encontramos, em vários países que têm experienciado processos descentralizantes, análises reticentes ou mesmo desqualificadoras das virtudes desses processos para a superação do atraso sócio-econômico e para a consolidação da democracia no Terceiro Mundo.¹¹

Para alguns autores, a descentralização seria o instrumento por excelência para implementar um projeto de desenvolvimento integral, especialmente em territórios extensos, favorecendo as maiorias sociais mediante a redistribuição espacial de recursos. Para outros, esta constituiria, pelo contrário, o abandono de qualquer pretensão de

¹⁰ Embora alguns utilizem o argumento da descentralização desorganizada para propor a pura e simples recentralização de recursos e poderes na União, nos moldes anteriores.

¹¹ Uma síntese dessas posições pode ser encontrada em Botero, D. (1992).

equilibrar o desenvolvimento entre regiões e no interior destas, deixando ao mercado a incumbência da alocação de recursos.

No que tange à relação com a democracia, sustentam alguns que a descentralização consistiria num mecanismo de redistribuição do poder político, o qual permeabilizaria o regime às pressões e à participação dos setores populares. A revisão crítica entende, por sua vez, que tal processo corresponderia a uma estratégia de deslocamento da alternativa de participação popular para o plano local e microeconômico, enquanto seriam centralizadas, com lógica transnacional, as principais decisões macropolíticas.

O que nos parece essencial ressaltar, no caso da realidade brasileira atual, é a perda de capacidade regulatória da União em um momento delicado de transição econômica, social e política do País. Como se deu isso?

Em primeiro lugar, como vimos, o aumento da participação dos estados e dos municípios tanto nas receitas quanto nos gastos agregados, aliado à capacidade de alguns estados de se financiarem através dos seus bancos, problematizou a gestão macroeconômica do Governo Federal nos moldes da tradicional centralização de instrumentos de política econômica.

Em segundo lugar, a partir da Constituição de 1988, observamos uma importante elevação das vinculações dos gastos da União, em franco contraste com a expressiva liberdade de aplicação de recursos dos governos subnacionais.¹² A situação atual praticamente inverte as posições relativas de meados da década de 70, durante a centralização federativa sob o regime militar, quando a maior parte dos recursos dos estados e dos municípios eram sujeitos a vinculações. Além disso, como consequência da redução da sua receita e do aumento das vinculações, a União viu-se premeada a diminuir o montante de suas transferências voluntárias, limitando o seu grau de arbitragem na alocação de recursos.¹³

Em terceiro lugar, o processo de privatização desencadeado no começo dos anos 90 afeta mais a capacidade de articulação da União do que a dos estados e dos municípios, devido à importância significativamente maior do setor produtivo estatal para a gestão macroeconômica e política do Governo Federal (SIMONSEN, 1993).¹⁴

O problema a ressaltar é que a perda de capacidade articuladora da União e a sua não-substituição por outras formas de regulação (mais federalizadas e/ou descentralizadas) ocorrem em um contexto no qual a crise econômica e fiscal acirra as disputas estruturais entre as unidades federadas, acentuando a operação de forças centrifugas

¹² Ver, nessa linha, Serra, J. (1994, pt. 4) e Afonso, J. (1992).

¹³ Não estamos aqui advogando a favor dessa forma de gestão genericamente, mas tão-somente chamando atenção para o fato de que a desestruturação de um padrão de regulação federativa, e a não-substituição por nenhum outro, traz consigo graves consequências para a gestão pública.

¹⁴ Aqui, mais uma vez, se coloca o problema da desmontagem do aparato e da gestão do Estado federal, sem que ocorra uma rearticulação da atividade de coordenação e regulação estatal em torno de novas funções.

desagregadoras, tanto internas quanto externas. Em suma, trata-se de algo semelhante ao que acontece no plano nacional. O avanço das reformas liberalizantes — a abertura externa, a privatização e a desregulamentação —, sem o avanço concomitante de novas formas de regulação, aponta no sentido de uma inserção desestruturada e/ou desestruturante do País no novo cenário da economia mundial (FURTADO, 1992, p.30-35).

5 - A distribuição de competências e o sistema de transferências intergovernamentais

O problema da distribuição de competências refere-se ao grau de centralização e/ou descentralização de atribuições e recursos e envolve normalmente três dimensões:

- a) a definição das competências ou atribuições de cada esfera de governo no que diz respeito ao gasto — execução das políticas públicas;
- b) a definição das bases próprias de arrecadação dos diferentes níveis de governo;
- c) a definição do montante e da forma das transferências intergovernamentais necessárias ao cumprimento das atribuições quanto ao gasto *vis-à-vis* às bases próprias de arrecadação (a qual, em um país com grandes disparidades regionais, implica transferências entre regiões).

Neste item, iremos enfatizar a análise da distribuição de competências quanto ao gasto entre as esferas de governo e o formato das transferências. Para isso, não cabe partir de qualquer divisão ideal de responsabilidades ancorada em alguma lógica apriorística, mas apreender o significado dessas questões em um país continental, com enormes disparidades regionais, bem como considerar o papel que os fundos públicos desempenham nas alianças políticas.

Inicialmente, é importante destacar que a heterogeneidade estrutural do País dificulta a adoção de qualquer divisão estrita e permanente de competências ou encargos. Contudo a situação atual, com diversas áreas caracterizadas pelo vazio ou superposição de responsabilidades, é resultado de uma disputa por recursos e encargos que extrapola essa determinação mais geral.

Qual é a tese usual? O argumento central é que a Constituição de 1988 descentralizou receitas, mas não encargos, agravando a crise fiscal do Governo Federal, dificultando a gestão macroeconômica. O corolário implícito é o da necessidade de rever a descentralização "excessiva" das receitas em favor dos estados e dos municípios.

Como vimos, essa visão não se sustenta. Houve uma redistribuição tanto de receitas quanto de despesas da União para os governos subnacionais. Sucede, entretanto, que essa descentralização foi caótica, marcada pela disputa do comando do gasto público com capacidade de articulação política eleitoral.

No que tange às receitas, o Governo Federal reagiu à perda de recursos da Constituição de 1988 de diversas maneiras: utilizou o quanto pôde o recurso aos *floats* nas transferências aos estados e aos municípios; aumentou as alíquotas dos tributos não sujeitos à partilha intergovernamental (IOF, contribuições sociais); ampliou as di-

ficuldades para a rolagem das dívidas dos estados; exigiu dos governos estaduais o pagamento da dívida externa contraída com o aval federal.

No que se refere à disputa em torno da distribuição de competências, observamos três momentos distintos:

No primeiro, ao final do Governo Sarney, ocorreu uma tentativa de promover a transferência de encargos aos estados e aos municípios, a qual foi abortada por uma convergência de fatores. De um lado, setores do Executivo Federal negaram-se a abrir mão de uma forma privilegiada de controle político (além das resistências corporativas dos setores a serem afetados); de outro, o Congresso possuía igualmente interesse na manutenção da distribuição de recursos no varejo como forma de soldar sua base de sustentação política; finalmente, os estados e os municípios resistiram a comprometer-se com encargos sem garantia de constância e/ou continuidade de recursos e sujeitos a barganhas transitórias.

No segundo momento, no começo da década de 90, o aprofundamento da crise fiscal fez com que o Governo Federal iniciasse um processo de transferência de patrimônio e de pessoal na área da saúde (rede do INAMPS) aos estados e aos municípios. Contudo manteve sob seu controle o comando das transferências de recursos (os critérios formais existentes não são respeitados na prática). Alguns analistas chamam esse período de "descentralização tutelada".

Na situação atual, a disputa dá-se em torno de duas posições. De um lado, o Governo Federal, utilizando como argumento o esvaziamento de sua capacidade coordenadora, reivindica veladamente uma recentralização de recursos; de outro, os estados e os municípios exigem, além da manutenção da descentralização, repasses automáticos e com critérios predefinidos. A "horizontalização" do conflito federativo, antes mencionada, fica evidenciada na posição dos governos municipais ao postularem também repasses automáticos, evitando o seu trânsito pelos estados, os quais reproduziriam a barganha política em torno à liberação dos recursos.

Na verdade, o que está em jogo é a disputa pelo poder de comando sobre o gasto público. A antiga polarização, do começo dos anos 80, entre a crescente autonomia política dos estados e dos municípios e a dependência financeira em relação ao Governo Federal explícita, com o final da redemocratização, o seu caráter mais estrutural. Uma mudança profunda nas atribuições da União na direção de uma total transferência das atividades de prestação de serviços sociais e de programas assistenciais às esferas subnacionais de governo implicaria uma mudança significativa na forma do exercício do poder no País, no modo como são soldadas as alianças políticas regionais.

No que se refere ao formato das transferências intergovernamentais, uma vez mais a heterogeneidade estrutural do País interpõe-se como limitante à adoção de critérios gerais e rígidos. É essa heterogeneidade que justificaria a utilização de transferências discricionárias, não constitucionais ou negociadas, capazes de acompanhar as diferentes necessidades sociais regionais. Entretanto as transferências negociadas têm sido objeto de muitas críticas, devido à alta dose de arbítrio político que concedem à esfera de governo transferidora. De fato, os dados relativos a essas transferências, no período recente, são eloqüentes. Em 1988, no Governo Sarney, a maior parcela das transferên-

cias voluntárias (25%) destinaram-se ao Maranhão, e, em 1991, no Governo Collor, o principal beneficiado foi o Estado de Alagoas (14% do total) (ROARELLI, 1992).

As críticas a essa forma de repasse ganham força no bojo do processo de descentralização dos anos 80, generalizando-se a reivindicação de transferências regulares ou constitucionais a todos os níveis (da União para os estados e destes para os municípios). Essa proposta esbarra, contudo, na própria diversidade do País. Para que fosse possível implementá-la integralmente, seria necessário estabelecer critérios de rateio que contemplassem as diferentes regiões, sub-regiões e setores sócio-econômicos relevantes na mesma direção que outros países, como está tentando a Colômbia, por exemplo.

Finalmente, a título especulativo, teceremos algumas considerações a respeito da relação entre a divisão de competências, o formato das transferências e o sistema de representação parlamentar e de organização partidária.

Em alguns países, a representação parlamentar é nacional, isto é, os deputados são eleitos nacionalmente, mediante listas partidárias (como na Alemanha). Inexiste, dessa forma, uma conexão estrita entre a sua atuação parlamentar e a obtenção de recursos e/ou obras para uma localidade específica. Essa barganha (legítima) fica a cargo dos poderes Executivos e Legislativos regionais e locais (SIMONSEN, 1993).

No Brasil, os congressistas são escolhidos em eleições de âmbito estadual, com teor fortemente local. Esse fato, aliado à inexistência de partidos programáticos e nacionais (com a possível exceção do PT), estabelece a necessidade de obter recursos públicos como forma primordial de constituição e reprodução das bases partidárias. O Congresso transforma-se, assim, em uma "Câmara Nacional de Vereadores", esvaziando o espaço de articulação nacional.¹⁵ Em contrapartida, a União necessita dispor de competências e recursos livres (transferências negociadas, dispêndios da Administração Direta não vinculados e das empresas estatais) para poder soldar as alianças nacionais e contrapor-se ao peso político das regiões e/ou dos estados.

6 - Considerações finais

O "pacto federativo" consiste, como vimos, em um intrincado sistema de trocas, no mais das vezes implícito, centrado em grande parte nos fundos públicos e responsável pela soldagem dos interesses regionais e pela constituição de um espaço nacional de poder. Nos últimos anos, a operação de "forças centrífugas" desagregadoras, tanto internas quanto externas ao espaço nacional, tem atuado no sentido de problematizar esse pacto federativo e de dificultar a sua recomposição em novas bases. A isso

¹⁵ Não se trata, obviamente, de limitar a expressão dos interesses locais, mas de avaliar qual o espaço e qual a forma mais adequados para a sua manifestação.

chamamos crise do federalismo ou crise da Federação, a qual constitui uma dimensão fundamental da crise do Estado. A referência à dimensão espacial da crise impõe-se, principalmente, em um país marcado por tão grandes disparidades regionais.

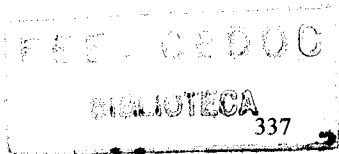
Essa crise se manifesta em variadas dimensões. Contudo a crise fiscal aparece como um elemento central devido ao papel dos fundos públicos na articulação dos interesses regionais. De certa forma, os conflitos federativos, assim como outras disjuntivas da crise econômica, foram protelados através da utilização dos fundos públicos, num processo de "fuga para a frente", que redundou na fragilização financeira crescente do Estado. A crise fiscal acentua e explicita os conflitos federativos latentes. É necessário, entretanto, considerar as diversas outras dimensões da crise da Federação em seu conjunto. Uma reforma das relações intergovernamentais tem implicações significativas sobre a divisão regional do poder, a relação dos poderes locais com o Poder Central e sobre a própria conformação do Poder Central. A desconsideração dessas interdependências e o tratamento tópicos da questão fiscal têm levado os entes federados (estados e municípios) a adotarem posições maximalistas, inviabilizando qualquer reforma estrutural. Em suma, a crise fiscal acentua a crise federativa, e esta, por sua vez, obstaculiza uma reforma estrutural do Estado.

Para que possamos trilhar o caminho do desenvolvimento econômico sustentado, resgatando a enorme dívida social em nosso País, é crucial uma ampla reforma do Estado, que o torne capaz de enfrentar os desafios que as profundas transformações no cenário internacional e a pesada herança das nossas disparidades colocam. Essa reforma passará, necessariamente, pela definição de um novo pacto federativo.

Bibliografia

- AFFONSO, Rui de Britto A. (1988). **Federalismo tributário e crise econômica: Brasil 1975-1985**. Campinas: UNICAMP/IE. (Dissertação de mestrado)
- AFFONSO, Rui de Britto A. (1990). A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro: IPEA, n.4, p.37-66, dez.
- AFFONSO, José R. (1992).. Aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais. **Estudos Econômicos**, São Paulo: USP/FIPE, v.22, n.1, p.5-34, jan./abr.
- AFFONSO, José R. (1994). **Descentralização fiscal: ser ou não ser, não é a questão**. jul. (mimeo).
- BARRERA, Aglas W. (1994). Aspectos federativos das relações fiscais intergovernamentais: Brasil 1988-1992. In: FUNDAP/IESP. **Projeto: balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil**. São Paulo. v.7, t.2.
- BOTERO, Dario I. Restrepo. (1992). **Descentralización y neoliberalismo: balance de un proceso**. Colômbia: Fondo Editorial (CEIR - Realidad municipal), ago.

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal.
- COUTINHO, Luciano (1992). A terceira revolução industrial e tecnológica. **Economia e Sociedade**, Campinas: UNICAMP/IE, n.1, p.69-87
- DRAIBE, Sonia M. (1993). **As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas**. (mimeo).
- FIORI, José L. (1994). Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço. In: FUNDAP/IESP. **Projeto: balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil**. São Paulo.
- FURTADO, Celso (1992). **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo (1993). Evolução e perspectivas das desigualdades regionais (um balanço das discussões recentes). In: FUNDAP/IESP. **Projeto: balanço e perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil**. São Paulo.
- MELLO, João M. C. (1992). Conseqüências do neoliberalismo. **Economia e Sociedade**. Campinas: UNICAMP/IE, n.1, p.59-67, ago.
- OHMAE, K. (1993). The rise of the regional state. **Foreign Affairs**, spring.
- PRADO, Sérgio (1994). O setor produtivo estatal e a questão federativa aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais. In: FUNDAP/IESP. **Projeto: balanço e perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil**. São Paulo.
- QUADROS, Waldemir L. de (1994). A atual sistemática de tributação através de impostos sobre a produção e circulação de mercadorias e serviços. In: FUNDAP/IESP/ **Projeto: balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil**. v.7, t.3.
- QUADROS, Waldemir L. de (1994a). **Porque continua caindo a arrecadação do ICMS?** São Paulo: FUNDAP/IESP. (Nota técnica, 7).
- ROARELLI, Maria Liz de M. (1992). As transferências negociadas a distribuição de recursos dos órgãos federais aos estados, municípios e territórios por convênio. **Tributação em Revista**, Brasília: SINDIFISCO, v.1, n.2, p.5-8, out./dez.
- SERRA, José (1994). **Orçamento no Brasil: as raízes da crise**. São Paulo: Atual Editora.
- SIMONSEN, Mário H. (1993). O princípio federativo no Brasil. In: REFORMA fiscal: coletânea de estudos técnicos. São Paulo: DBA Dórea Brooks and Art. p.569-574. (Relatório da Comissão Executiva de Reforma Fiscal, v.2).
- TAVARES, Maria da Conceição (1992). Ajuste e reestruturação nos países centrais. **Economia e Sociedade**, Campinas: UNICAMP/IE, n.1, p.21-59, ago.



Abstract

The author intends to make evident a "conceptual reversion" in the case of federalism in Brazil. Rather than union and pact to create a federal state, in our country federalism has been associated recently to a "decentralization" process and with just the states and municipalities participating in this deal. In this paper the intention is to show the way this "conceptual reversion" corresponds at present to the concrete crisis of this federative pact and, next, to rescue the necessary associated dimension which federalism assumes.