

OS INTERESSES REGIONAIS E A FEDERAÇÃO BRASILEIRA*

*Vicente Rodriguez***

1 - A dinâmica inter-regional e o pacto federativo

Desde o início do século XX, o desenvolvimento regional vem experimentando profundas transformações no Brasil. A necessidade de fortalecer e de consolidar uma articulação entre regiões — bastante frágil até o início do século devido à própria história colonial e às dimensões continentais do território — era tida como indispensável para a constituição de uma nação e para o próprio desenvolvimento do País. Os governos, para obterem a articulação federativa, transitaram, desde o período colonial, entre duas tendências contraditórias: ora o centralismo autoritário, ora o mandonismo local (CAMARGO, 1992).

Ambas as tendências estão presentes no decurso da constituição do sistema político brasileiro. A onipresença do Estado advém da herança burocrática e patrimonial da colonização portuguesa e teve continuidade, após o interregno descentralizante republicano do início do século, no ciclo centralizador varguista do pós 30 e no centralismo autoritário do regime militar pós 64. Por outro lado, a persistência do "coronelismo" explica-se pela presença marcante do latifúndio na história do País, que sempre prevaleceu à presença de um Estado aparentemente forte, mas, de fato, débil e longínquo para controlar os grandes proprietários de terra espalhados pelo País (CAMARGO, 1992).

Foi entre períodos de "sístoles e diástoles" (centralização-descentralização) do Pacto Federativo que se expandiu a industrialização e se consolidou um mercado interno, com a integração do território num único espaço de acumulação, de caráter nacional. Isso transformou definitivamente a base produtiva e as representações sociais e políticas regionais neste final de século.

A transformação das economias regionais, ao longo deste século, é periodizada pela literatura especializada da seguinte maneira (CANO, 1985):

* O autor agradece os comentários de José L. Fiori, Jorge Tapia e Felipe de Holanda feitos durante a elaboração deste texto, bem como a revisão a uma versão preliminar deste trabalho realizada por Beatriz Lefevre.

** Pesquisador da FUNDAP/IESP, membro da coordenação do projeto Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil e doutorando do UNICAMP/IFCH.

- inicia-se com o processo de articulação comercial, gestado no decurso da industrialização e da consolidação do mercado interno a partir dos anos 30. São características desse período a concentração da indústria na Região Sudeste e seu limitado impacto sobre a estrutura produtiva das regiões menos industrializadas; e a superação do caráter insular dos espaços econômicos regionais (até então, vinculados fundamentalmente ao Exterior) pelo aumento das trocas intra-regionais e pelo desenvolvimento de um mercado inter-regional para colocação de excedentes;
- prossegue com o processo de integração produtiva desencadeado a partir dos anos 60, cuja principal característica é a ampliação dos fluxos inter-regionais de capitais privados e estatais, que criam um espaço de acumulação mais amplo que o regional. Nessa fase, a evolução da industrialização, além da política de incentivos fiscais e financeiros, leva grandes grupos empresariais e boa parte do capital nacional para além da Região Sudeste. Os investimentos das empresas estatais em outras regiões também contribuíram para o aumento do fluxo inter-regional de capital produtivo. Esse processo, ao contrário da etapa anterior, resultou em importantes transformações na estrutura produtiva das diferentes regiões;
- e, a partir da década de 70, evolui com o processo de inserção na economia internacional, aprofundado a partir da necessidade de o País gerar excedentes comerciais e equilibrar o balanço de pagamentos. Além do aprofundamento da integração produtiva e da consolidação do mercado nacional, esse período foi marcado por políticas governamentais de estímulo à produção destinada ao mercado externo, inclusive por meio da ação direta das empresas estatais, que extraem minérios para exportação. Esse processo teve fortes impactos na economia industrial da Região Sudeste; na modernização da agricultura da Região Sul; na modernização tecnológica da exploração agrícola no Centro-Oeste; e no desenvolvimento dos complexos extrativos da Região Norte.

A década de 80, embora não fuja aos paradigmas da década anterior, deve ser compreendida no contexto que a particulariza, dado pela profunda crise recessiva. Com fortes oscilações de crescimento, a década teve uma taxa média de crescimento anual do PIB da ordem de 1,57%, considerada insignificante diante das taxas históricas registradas no País, neste século. O início da década de 90 prolonga o cenário de crise.

Esse movimento cíclico da economia brasileira, pautado pela recessão e pela aceleração do processo inflacionário, tem como uma das suas principais (causas e) conseqüências a profunda crise fiscal do Estado brasileiro, principal protagonista das transformações ocorridas nos períodos anteriores, que viu, assim, reduzida sua capacidade de financiamento e gestão das políticas macroeconômicas, dentre elas as políticas de desenvolvimento regional (GUIMARÃES, 1993).

A despeito da crise, a desconcentração econômica prosseguiu na década de 80: as regiões menos desenvolvidas cresceram acima da média nacional, revelando as dinâmicas próprias e as sinergias específicas dos pólos regionais de desenvolvimento. Esse movimento merece realce, pois nele se pode encontrar uma das bases do questionamento do atual pacto federativo. De fato, a contestação da supremacia do Centro-Sul implica novos acordos para a reconstrução das políticas federais, principalmente no que respeita às demais regiões.

No entanto, em que pese ao dinamismo dos pólos regionais, seu crescimento é insuficiente para levar o País como um todo ao crescimento sustentado; tem se revelado capaz apenas de produzir uma certa descentralização em direção às economias regionais, enquanto a crise do "motor" da industrialização nacional, a Região Sudeste, continua dando os limites e as possibilidades de desempenho da economia nacional.

Além disso, a redefinição da integração brasileira na economia mundial e na divisão internacional do trabalho vem influenciando, de forma crescente, as mudanças pelas quais passam as regiões. A essa redefinição associam-se os novos processos produtivos, que determinarão, em grande medida, os impactos e as possibilidades de redefinição dos espaços sociais e econômicos regionais. Alguns autores, ainda de forma incipiente, arriscam traçar algumas linhas prospectivas sobre esse processo,¹ elas apontam uma tendência de reconcentração do dinamismo econômico numa área ampliada, incorporando as Regiões Sudeste e Sul, a partir das possibilidades abertas pela integração no MERCOSUL.

O início da década de 90 desvenda uma perspectiva de forte tensão inter-regional, com possibilidade de esgarçamento da Federação, diante da tendência global de inserção regional no mercado mundial a partir de nichos setoriais e espaciais, ao estilo dos chamados *regional states*.² Nesse cenário, colocam-se em questão a funcionalidade econômica e cultural da Nação, num período de globalização dos mercados, e o fato de as regiões com dinamismo econômico e recorte cultural similar terem de "carregar" regiões mais atrasadas em suas relações com o Exterior apenas por uma questão "nacional".

Parece que a tônica da década será dada por: integração ao mercado mundial por nichos de dinamismo regional, confronto inter-regional e debilitamento da unidade nacional.

2 - A crise federativa na década de 80

O processo de expansão capitalista e de integração produtiva num mercado nacional, sob o paradigma da industrialização e com uma forte intervenção estatal, como ocorreu no Brasil entre 1950 e 1990, contemplava um cenário no qual haveria uma maior equalização das diferenças inter-regionais: em primeiro lugar, como garantia da estabilidade do espaço nacional nos planos político, econômico e social — aspecto vital às classes dominantes e que passa pela equidpendência (igualdade de peso) entre as

¹ Ver, particularmente, as análises de Maurício Borges Lemos e Clélio Campolina Diniz do CEDEPLAR da UFMG sobre esse tema.

² Ver Ohame K. (1993, p. 78-82). Nesse artigo, o autor utiliza como exemplo São Paulo, no Brasil, para questionar qual seria a razão para uma região dinâmica e desenvolvida ter que carregar as regiões mais atrasadas em função de um sentimento nacional difuso.

regiões —; em segundo, porque se acreditava — graças às idéias cepalinas — que a integração produtiva e a expansão das relações capitalistas na indústria e na agricultura, com o conseqüente aumento da produtividade e da renda regional, levariam a um maior equilíbrio regional.

Essa avaliação foi um dos pressupostos para a adoção das políticas regionais na década de 50, baseadas em órgãos de planejamento regional tipo SUDENE; para a montagem do sistema de financiamento ao desenvolvimento regional, baseado em incentivos fiscais e creditícios e nos fundos regionais, na década de 60; e para o forte matiz descentralizante dos projetos de investimento produtivo estatal no II PND.

Porém as conseqüências do processo resultante da descentralização têm sido paradoxais para as relações federativas: a uma maior desconcentração produtiva tem correspondido uma maior tensão intra e inter-regional.

Vejamos, a seguir, as características mais gerais desse processo de descentralização.

Em primeiro lugar, a descentralização produtiva promovida pelo II PND — que pode ser observada a partir dos dados da Tabela 1 — foi expressiva e ocorreu nos contextos:³

- a) inter-regional, cuja principal característica é perda de posição relativa da região mais industrializada para as regiões mais atrasadas;
- b) intra-regional, em que os estados mais desenvolvidos perdem posição relativa para os menos desenvolvidos, à exceção das Regiões Nordeste e Centro-Oeste, em que todos os estados tendem ao crescimento; e
- c) intra-estadual, cujo caso mais paradigmático e melhor estudado é o da economia paulista, mas que vem se confirmando em outras análises setoriais, que mostram uma tendência mais ampla à redução do crescimento das metrópoles e maior crescimento dos centros urbanos intermediários.

Em segundo lugar, existem evidências de uma melhor distribuição regional do acesso aos serviços públicos (MEDICI, AGUNE, 1993), ou seja, os estados mais desenvolvidos perderam parcela dos investimentos em serviços públicos para os estados menos desenvolvidos.

Em terceiro lugar, a descentralização fiscal, parcialmente promovida ao longo da década de 80, foi consolidada pelas disposições constitucionais de 1988, que a colocou em padrões adequados para uma estrutura política federativa, acima de muitos estados federados desenvolvidos (DAIM, 1994).

Em quarto lugar, a desconcentração do poder decisório do Executivo para o Legislativo revitalizou as funções deste último e ampliou seu espaço de participação na gestão pública, inclusive no que se refere às áreas fiscal e financeira, algo desconhecido no governo autoritário.

³ As afirmações a seguir se apóiam no texto de Guimarães L. (1993).

Tabela 1

Participação do PIB das regiões no PIB brasileiro — 1970-1990

	(%)				
REGIÕES E PAÍS	1970	1975	1980	1985	1990
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Região Norte	2,15	2,09	3,02	3,05	3,49
Região Nordeste ...	11,70	11,30	11,96	12,54	13,21
Região Sudeste	65,56	64,21	62,35	62,41	60,91
Região Sul	16,71	18,11	16,97	16,93	16,75
Região Centro-Oeste	3,88	4,27	5,51	5,07	5,64

FONTE: IBGE.

EBAP.

FGV-RJ.

As características do processo de descentralização — em especial o expressivo crescimento das Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste — apontam o fortalecimento das instâncias subnacionais e o aumento do equilíbrio político e econômico regional. No entanto, embora os indicadores macroeconômicos regionais mostrem claramente uma tendência convergente em direção à média nacional, evidenciando a evolução do processo de integração nacional nas últimas décadas, não há indicações de redução dos desequilíbrios políticos federativos; ao contrário, vivemos um momento de profundo desequilíbrio da Federação brasileira (CAMARGO, 1992). Os esforços institucionais, políticos e financeiros de mais de duas décadas para melhorar o equilíbrio regional confluem, na atual conjuntura histórica, para reforçar o "impasse" federativo.

Os efeitos da globalização, com a redução do "espaço econômico nacional autárquico", somados à onda "neoliberal" de desvalorização e depauperação indiscriminada do Estado, constituem, sem dúvida, um cenário propício para a crise de soldagem do pacto federativo nos países continentais (FIORI, 1993). No entanto são os acordos e os mecanismos endógenos ao processo político nacional, que entram em crise no decurso da descentralização econômica, política e fiscal, que podem explicar esse desequilíbrio e estão na base desse paradoxo.

O paradoxo da integração nacional-fragmentação regional-crise do equilíbrio federativo irrompeu na cena política no final da década de 80. Algumas das suas principais causas já foram analisadas, nos últimos anos, pela literatura especializada.

Em quinto lugar, várias análises convergem ao apontar a expressiva desigualdade ainda existente entre as regiões como uma das principais causas da atual instabilidade (OLIVEIRA, 1993, CAMARGO, 1992). Elas não são contraditórias com a tendência à descentralização verificada na década de 80, pois as desigualdades persistem no interior desse processo. Na realidade, as desigualdades são ampliadas nos contextos intra-regional e intra-estadual, introduzindo um fator adicional de fragmentação intra-regional.

Em sexto lugar, a recessão econômica e o esgotamento do padrão de crescimento na década de 80 e a impossibilidade da redefinição de um novo "padrão sistêmico" de crescimento no início dos anos 90 aumentaram as tensões inter-regionais diante da "escassez", agravando os riscos de esgarçamento da própria Nação brasileira (FURTADO, 1992).

Em sétimo lugar, a crise fiscal da década de 80 colocou em xeque não somente as diversas engenharias de financiamento do setor público como também as do próprio desenvolvimento nacional (DAIM, 1994). Os investimentos estatais em infra-estrutura, por exemplo, têm sido objeto de violentas disputas inter e intra-regionais, uma vez que foram reduzidos em 50% entre 1979 e 1984, passando de 6,7% para 3,3% do PIB (PRADO, 1994). O processo de estabilização, para ganhar consistência federativa, deverá estabelecer as bases de um novo padrão de desenvolvimento para o País, especialmente no que diz respeito às condições de financiamento (BRAGA, 1992).

Em oitavo lugar, a crise fiscal revela-se, ainda, na contestação dos mecanismos institucionais de partilha e repasse de recursos e transferências negociadas (WATSON, 1994). Mais precisamente, no questionamento dos critérios de partilha dos atuais fundos de participação; nas reivindicações das instâncias subnacionais por maior capacidade de arrecadação própria; e na contestação das formas de repasse e da própria existência das transferências negociadas por parte da União (ROARELL, 1994).

Em nono lugar, os acordos tributários inter-regionais têm sido objeto de contendas, contribuindo para a progressiva deslegitimação dos espaços institucionais de negociação (o CONFAZ, em particular) e levando o País a uma "guerra fiscal" sem precedentes.

Em décimo lugar, o debate em torno da distribuição de competências entre as esferas de governo tem-se realizado em um clima hostil, em que a União, fragilizada e na defensiva, ameaça a *rationale* do processo e coloca em risco o conjunto dos grandes sistemas de prestação de serviços públicos até aqui desenvolvidos (ALMEIDA, 1994, LOBO, 1994).

Por último, porém não menos importante, a crise de agregação de interesses regionais e a necessidade de redefinição dos critérios de representação política regional no Congresso Nacional completam o quadro de profunda instabilidade federativa (NICOLAU, 1993, RODRIGUEZ, 1994).

Como foi visto, a crise federativa deriva de uma série de fatores provocados pelas alterações do processo produtivo, pelas modificações estruturais nas regiões e pela crise do sistema político nacional, crise esta não apenas de caráter ético, mas que reflete o esgotamento do atual sistema de representação política de interesses regionais.

Segundo alguns autores,⁴ as modificações na base produtiva das diversas regiões e as conseqüentes alterações na ordem política e social, entre elas o crescimento da urbanização e o surgimento de novas elites políticas, vêm desestruturando o velho padrão de representação e articulação de interesses, constituído sob a hegemonia de São Paulo. Essa questão é central na problemática do federalismo brasileiro: ela deverá estar equacionada em um novo acordo federal, a partir da redefinição de uma nova hegemonia — provavelmente com novos atores políticos e sociais —, para permitir a estabilização e um novo período de crescimento.

O paradoxo integração nacional-fragmentação regional- crise federativa e o impasse entre o Governo Central forte e o regionalismo forte, que marca a evolução histórica do Brasil, devem constituir-se no objeto central do debate em torno da questão regional, cujo atual desafio é entender com precisão cada um desses processos, levantar as questões que deles emergem e procurar indicativos para uma reestruturação do pacto federativo que garanta a unidade nacional.

3 - Descentralização e crise de pacto federativo: a política dos governantes

Dos fatores de desestabilização da Federação mencionados anteriormente, vamos nos deter mais cuidadosamente no que se refere à crise de agregação dos interesses regionais. Não existem pesquisas sistematizadas que nos indiquem claramente a existência de interesses regionais organizados e representados política e institucionalmente. As evidências são, na verdade, contradições:

- por um lado, são evidentes a diversificação e a fragmentação econômica e política das diversas regiões brasileiras. A divisão regional, conforme definida política e administrativamente, perdeu sentido explicativo e analítico diante dos novos espaços econômicos surgidos no processo de transformação das economias regionais;⁵
- por outro lado, a atuação dos blocos regionais foi marcante na Constituinte de 1988. Diante de ameaças externas à região, verificou-se a união dos estados nordestinos, posteriormente ampliada por uma aliança com a Região Norte, sustentada no discurso da pobreza e da discriminação dessas regiões por parte da Federação, que possibilitou uma série de acordos políticos contra a União e outras regiões e estados, notadamente São Paulo. A defesa dos benefícios e incentivos fiscais, uma maior participação na receita tributária e a sustentação da disparidade

⁴ Ver, particularmente, Dias G. L. da S. (1993, p.2-5).

⁵ Essa conclusão resulta dos relatórios preliminares da pesquisa Os Interesses Regionais e o Pacto Federativo, e a única exceção apresenta-se para a Região Sul, que teria ganho unidade nesta última década. Ver Rodriguez V. (1994).

de representação política foram os principais ingredientes que soldaram a aliança intra e inter-regional e garantiram a atuação dos blocos regionais (CAMPOS, 1992).

Para se compreender a resultante política da fragmentação regional e a organização das bancadas regionais em torno da barganha política contra a União e outros estados, é preciso incorporar à análise a atuação política dos governadores.⁶ Os movimentos políticos, aparentemente contraditórios, encontram alguma lógica quando se procura entendê-los a partir da atuação dos principais atores políticos que os articulam: no caso, os governadores.

De início, é importante destacar que, como se verifica em toda a história do Brasil, a ação política dos governadores se fortalece sob o manto das idéias liberais, amplamente triunfantes nesta última década, e que, no núcleo do liberalismo político, se expande a reivindicação federalista (FAORO, 1987). Portanto, a crise do atual pacto federativo brasileiro amplia-se a partir da conjugação, nesse momento, da crise fiscal e financeira da União com o amplo predomínio das idéias liberais no imaginário político da sociedade brasileira.

Pode-se dividir o que chamaremos de "política de governadores" em dois grandes períodos.

No primeiro, que vai de 1982 a 1988, os governadores atuaram no campo da reforma e da democratização do Estado nacional, atacando as tendências autoritárias e centralistas, ligadas à ação militar, que predominam no âmbito do Estado nacional a partir de 1930 e no pós 64. Pode-se classificar como positiva a atuação dos governadores nesse período, pois o centralismo, associado ao autoritarismo, que está ligado ao próprio processo de industrialização do País, foi responsável pela morfologia desigual e excludente, geográfica e socialmente, que legou ao País.

Em 1982, com a eleição dos governadores de oposição nos principais estados da Federação, a oposição política ao regime militar fortaleceu-se, e a institucionalização do processo democrático no País acelerou-se, culminando com o movimento das "Diretas Já" em 1984, que foi o marco da desintegração do regime militar instalado em 1964. O processo de transição democrática completou-se com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte (ANC) em 1988 e, finalmente, com a realização das eleições diretas para Presidente da República em 1989. Ao longo desse período, a ação dos governadores foi decisiva, alcançando, inclusive, grandes conquistas no que diz respeito à descentralização fiscal (DAIM, 1994; WATSON, 1994).

No segundo, a partir de 1988, iniciou-se a ação dos governadores no campo do conflito federativo, a qual pode ser considerada negativa, uma vez que apresentou características profundamente questionadoras da unidade nacional. Nesse período, o conflito federativo assumiu novas dimensões, que podem ser sintetizadas como segue.

⁶ Isso não só acontece nos temas fiscais ou creditícios, de benefício direto e imediato, como com questões mais abrangentes, como a privatização de empresas estatais e a abertura externa para certos setores econômicos. Os impedimentos políticos para a privatização da Vale do Rio Doce, para a abertura externa no setor petroquímico e para a privatização da PETROBRÁS ganham sentido pleno quando se somam às mobilizações contra a privatização, levadas à frente pelos partidos de esquerda e pelos movimentos de classe, o empenho (às vezes pela omissão) das bancadas estaduais, sob o comando dos governadores do Maranhão, da Bahia e de Sergipe (DINIZ; FERREIRA, 1993).

Horizontalização do conflito federativo

A primeira fase do conflito federativo, dita vertical, caracteriza-se pela oposição entre instâncias distintas de governo (Governo nacional *versus* governos subnacionais) e processa-se no interior das instituições sustentadoras do acordo federativo. Típico dessa fase foi o processo de redistribuição fiscal ocorrido entre 1982 e 1988.

A partir de 1989, no entanto, explicita-se o conflito entre as unidades federadas (dá-se a horizontalização do conflito federativo). Os dois exemplos mais representativos dessa nova fase são a paralisia e a inoperância do CONFAZ e a chamada "guerra fiscal" entre estados.

No primeiro caso, questiona-se (a ponto de inutilizar) o espaço institucional de regulação das relações tributárias e financeiras das unidades da Federação, sem nenhuma proposta alternativa de condução e regulação de tais relações. Na realidade, está em questão a própria idéia de regulação das relações tributárias interestaduais.

No segundo caso, de forma muito mais agressiva, desencadeia-se uma guerra entre estados pela atração de investimentos de capital. Cada estado, individualmente, oferece maiores privilégios fiscais e isenções às empresas, sem nenhuma regulação, o que fragiliza o conceito de Nação e impossibilita a implementação de qualquer política industrial de âmbito nacional ou de política de desenvolvimento regional.

Quanto à argumentação que afirma ser essa uma forma de levar a cabo certa descentralização econômica e melhorar a situação financeira desses estados, basta contrapô-la às pesquisas que mostram ser a carga tributária total declinante a longo prazo e, principalmente, ao fato de a luta aberta e sem regulação favorecer francamente os mais fortes e poderosos. Aliás, esse é um axioma válido para todo processo de descentralização, que os neoliberais escondem cuidadosamente — a descentralização tende a consolidar as desigualdades e a favorecer os mais fortes e eficientes. A descentralização, ao contrário do que afirma a ideologia neoliberal, não dispensa os mecanismos de regulação e compensatórios para enfrentar as desigualdades.

Generalização do conflito federativo

A crise federativa extrapola atualmente os limites tributários, que a definiam há alguns anos atrás. Pesquisas recentes têm apontado a necessidade de tratar o conjunto de variáveis envolvidas na barganha e na soldagem federativa. Em primeiro lugar, ampliando o conceito de fiscalidade, incorporando todos os fundos públicos, inclusive os parafiscais, os investimentos do setor produtivo estatal e os recursos do setor financeiro estatal. Em segundo lugar, incorporando o sistema de representação político-partidária e o aparelho político e administrativo na compreensão das "moedas de troca" que circulam na soldagem do pacto federativo.⁷

⁷ Esse tipo de compreensão metodológica orientou a organização e o desenvolvimento da pesquisa Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil (1994), realizada pela FUNDAF/ESP e da qual o autor deste artigo compõe a coordenação. Algumas das idéias desenvolvidas nesta parte surgem das discussões realizadas pela equipe dessa pesquisa.

A falta de uma distribuição adequada de competências entre as diferentes esferas de governo tem resultado na irracionalidade e na deterioração dos serviços públicos, particularmente da área social. O repasse de recursos não é acompanhado pela delegação de competências, e não porque o governo subnacional não queira, mas pelas resistências da burocracia do Executivo Federal e do Poder Legislativo, que sentem a perda de instrumentos de favorecimento e auto-reprodução político-eleitoral. A falta de canais institucionalizados e de um processo de discussão ordenado sobre a distribuição e a descentralização de competências favorece a competição desordenada entre os diferentes níveis de governo, ameaçando o equilíbrio e a *ratione* das relações administrativas federais.⁸

Nas relações econômicas que dizem respeito ao sistema financeiro público, a atitude de alguns governos estaduais, cujos sistemas financeiros são de grande porte, tem sido de "autofagia federativa". Ao financiarem seus gastos com emissão de moeda, sob a forma de títulos da dívida pública, tais governadores não apenas ameaçam a estabilidade do sistema financeiro estatal, mas deixam vulnerável a própria estabilidade da moeda nacional.

Os investimentos do Setor Produtivo Estatal (SPE) compõem outro campo de acirradas disputas. Os principais investimentos em transportes, estradas, energia, para serem realizados pelas empresas estatais, sofrem o confronto direto dos interesses estaduais, comandados pelos governadores e pelas respectivas bancadas. Assim, as estradas de ferro do Norte, Centro-Oeste-Espírito Santo, Centro-Oeste-Paraná disputam os mesmos recursos. A passagem do gasoduto da Bolívia e as decisões sobre a extensão da malha viária pelo litoral ou pelo interior na ligação Sudeste-MERCOSUL enfrentam a mesma situação e sofrem as pressões de interesses regionais e econômicos individuais, sem nenhuma referência a qualquer plano nacional articulado com as grandes tendências econômicas e sociais do Brasil ou inscritas em um plano nacional de desenvolvimento infra-estrutural. Num momento de profunda crise de investimento público em geral, a capacidade de investimento do SPE caiu de 6,7% para 1,6% do PIB entre 1975 e 1990, a falta de coordenação diminuiu ainda mais o efeito anticíclico e de apoio ao desenvolvimento que esse tipo de investimento possui (PRADO, 1994).

Neste contexto, levanta-se a hipótese de que a política dos governadores concorre para agudizar a crise do pacto federativo; na realidade, pensa-se que ela altera a qualidade desse conflito emprestando-lhe as características de um federalismo selvagem. Altamente competitivo e descentralizado, esse federalismo selvagem ameaça a redefinição de um novo pacto federativo. Pacto este que, para ganhar viabilidade e consistência histórica, deverá resolver duas questões centrais — as desigualdades

⁸ Nesse particular, ver Bobo T. (1994). A autora desenvolve a idéia da criação de uma agência nacional de relações intergovernamentais como *forum* permanente de coordenação e regulação das relações federativas, como forma de deter o processo de deterioração da prestação de serviços públicos e de ordenar as disputas e barganhas intergovernamentais.

regionais e sociais e uma nova forma política de articulação e agregação de interesses. Essas questões exigem mecanismos de regulação compensatórios e um novo projeto de desenvolvimento nacional, que estão distantes da perspectiva competitiva e da descentralização do federalismo selvagem.

4 - Política dos governadores e pacto federativo: perspectivas

A ação competitiva, autofágica e descentralizante dos governadores encontra apoio e, por sua vez, aprofunda-se em três tendências:

- a globalização produtiva e a nova inserção econômica internacional das economias regionais;
- o aprofundamento da crise fiscal e financeira do setor público, com a conseqüente desarticulação política e administrativa da União; e
- a disseminação generalizada das idéias neoliberais no discurso político das elites nacionais.

As conseqüências dessas tendências não estão totalmente definidas, nem podemos afirmar que existem condições para reconstituir um novo pacto federativo, ainda que de características excludentes e descentralizantes. Particularmente, dependendo do resultado do processo eleitoral em curso.⁹ O que afirmamos neste trabalho é que, a continuarem as tendências pelas quais vem se desenvolvendo a barganha federativa, as possibilidades para a estabilização econômica e para retomar um projeto nacional de desenvolvimento ficam comprometidas, e, por conseqüência, os problemas de governabilidade continuarão a aprofundar-se.

A política dos governadores, que está implantada desde 1982, baseia-se num paradoxo político. Os governadores têm sido convocados nos momentos de crise mais aguda da República como fiadores políticos da Federação; porém esses governadores estão impossibilitados de se comprometer conjuntamente com uma ação política de tipo federal. Pensamos que as características da ação dos atores que se encontram no interior do que estamos chamando política dos governadores são as seguintes:

- é um ator político com comportamento de negociador maximizador. Não tem agenda de negociação; quer o atendimento total das suas demandas e somente em função da obtenção de uma parte delas faz alianças. Nunca está disposto a ceder, pois já entra na negociação com perdas e precisa recuperá-las;
- tem uma ação individual. Não existe coletivo, nem no plano institucional, nem na representação ideológica. No plano institucional, mobiliza seus recursos de poder

⁹ Sumamente esclarecedor é o artigo de José Luis Fiori sobre essa nova aliança política, que articula um projeto de modernização conservadora nos moldes das recomendações da comunidade financeira internacional, aplicado em mais de 70 países e conhecido como o "consenso de Washington", a qual é representada pelo candidato Fernando Henrique Cardoso (FSP, 3.7.94).

para inutilizar os espaços institucionais coletivos e, no âmbito ideológico, os utiliza para maximizar suas demandas individuais. O sentimento para uma representação coletiva inexistente, portanto, não entram em seus cálculos demandas como solidariedade social ou nacional;

- trabalha com agenda oculta. Raramente torna pública sua agenda política, sua ação política é regida por pleitos não explicitados. Nessas condições, resulta difícil estabelecer uma agenda de negociação, prioridades e alianças estáveis. Acreditamos que essa é uma das características do atual conflito federativo brasileiro.

No entanto a política dos governadores não parece poder ser eliminada nos próximos anos, pelas razões estruturais apontadas anteriormente. Tampouco está na agenda política qualquer ameaça ao processo de institucionalidade democrática, que, por meio de um *tour de force*, recupere a iniciativa política regional para a União. Isso coloca a necessidade de provocar uma mudança significativa sobre a ação política dos governadores.

Frente a essa situação, duas linhas de intervenção têm freqüentado a agenda política atual.

A primeira propõe institucionalizar, no âmbito federativo, a política dos governadores, dando a esta um encaminhamento organizado e com responsabilidades governamentais sobre as questões federativas.

A criação de uma agência de relações intergovernamentais, com representação da União e dos estados e municípios, responsável pela negociação permanente dos conflitos federativos nas esferas financeiras, territoriais e administrativas é apontada como uma solução adequada à nossa realidade de tradição federada centralista (LOBO, 1994). Outra alternativa bastante mais ousada e fora da nossa tradição política seria a institucionalização de uma instância governamental federativa, com representação de todos os governadores de estados. Esse seria um foro permanente, no estilo alemão, para tratar e dirimir os conflitos federais.

As dificuldades para implementar uma proposta desse tipo são das mais variadas ordens, desde a resistência da burocracia política da União em ceder poder, o qual exercia até recentemente, até a necessidade de mudanças na prática política particularista e pulverizada dos interesses locais, representada pelos governadores. Teria, no entanto, a grande virtude de enfrentar o "hobbessianismo federativo", que caracteriza a relação entre os governadores no federalismo brasileiro.

A segunda proposta visa retirar a capacidade de ação política dos governadores, devolvendo à União, particularmente ao Executivo Federal, a tarefa de resolução dos conflitos federativos. A forma institucional para viabilizar essa proposta seria a implantação de um novo desenho regional no País, com a criação de novas regiões e a delegação de novas atribuições a estas, para reduzir e submeter a ação dos governadores. Trata-se de uma solução que busca intermediar a relação entre a União e os governadores, mas que significa, do ponto de vista institucional, retirar dos governadores as possibilidades atuais de intervenção.

As dificuldades para a implementação dessa proposta são inúmeras, a começar pela situação de fragilidade da União e pela tendência, no âmbito internacional, favorável à descentralização; em segundo lugar, pelas mudanças estruturais por que passou o Brasil

na última década, entre as quais se inclui a presença permanente da política dos governadores.

Será muito difícil retirar da cena política brasileira, nos próximos anos, a centralidade da ação dos governadores e seus recursos de poder, devendo-se evitar duas tentações nesse período: de um lado, a tentação centralista e autoritária, que não respeita nem reconhece o espaço político dos atores políticos regionais, na sua concepção federativa e, de outro, a tentação descentralizante neoliberal, que destrói o pacto federativo e ameaça a unidade nacional.

Isso indica as dificuldades futuras para a construção do novo pacto federativo, que tem como desafios recompor os espaços de coordenação e planejamento nacional e incentivar os sentimentos de solidariedade social e regional como condição da viabilidade de um projeto de Nação.

Bibliografia

- ALMEIDA, M. H. T. (1994). Redefinição de competências entre esferas de governo na prestação de serviços públicos na área social. In: FUNDAP/IESP. **Projeto: balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil**. São Paulo.
- BRAGA, J. C. (1992). É melhor seguir o que deu certo. **Exame**, São Paulo: Abril.
- CAMARGO, A. (1992). **Federalismo e inflação**. São Paulo. (Brandel papers, n.3).
- CAMPOS, H. L. (1992). **Os interesses regionais na Assembléia Nacional Constituinte**. Campinas: UNICAMP. (Tese de mestrado).
- CANO, Wilson (1985). **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil**. São Paulo: Global.
- DAIM, S. (1994). Alternativas para uma reforma tributária no Brasil. In: FUNDAP/IESP. **Projeto: balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil**. São Paulo.
- DIAS, G. L. da S. (1993). **Reformas econômicas; o eixo federativo e as novas coalizões**. São Paulo: USP. p.2-5. (mimeo).
- DINIZ, C. C., LEMOS, M. B. (1990). Desenvolvimento regional brasileiro e suas perspectivas. In: IPEA/IPLAN. **Para a década de 90**. Brasília. v.3.
- DINIZ, M., FERREIRA, H. M. (1993). Os interesses regionais e o pacto federativo: o caso da região nordeste. In: FUNDAP/IESP. **Projeto: balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil**. São Paulo. (mimeo).
- FAORO, R. (1987). **Os donos do poder**. Rio de Janeiro: Globo. 2v.
- FIÓRI, J. L. (1993). **Globalização economia e descentralização política: um primeiro balanço**. São Paulo: FUNDAP/IESP.
- FOLHA DE SÃO PAULO (3.7.94). Os moedeiros falsos. São Paulo.

- FURTADO, C. (1992). **Brasil a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GUIMARÃES, L. (1993). Desigualdades regionais. In: FUNDAP/IESP. **Projeto: balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil**. São Paulo. p.15-20.
- JATENE, S. (1994). Os interesses regionais e o pacto federativo: o caso da região norte. In: FUNDAP/IESP. **Projeto: balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil**. São Paulo. (mimeo).
- LOBO, T. (1994). Distribuição de competências intergovernamentais: nota técnica. In: FUNDAP/IESP. **Projeto: balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil**. São Paulo.
- MEDICI, A., AGUNE, A. C. (1993). Desigualdades sociais e desenvolvimento no Brasil: uma análise dos anos 80 ao nível regional. In: FUNDAP/IESP. **Projeto: balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil**. São Paulo.
- NATAL, J., PINTO, L. A. (1993). Os interesses regionais e o pacto federativo: o caso da região centro-oeste. In: FUNDAP/IESP. **Projeto: balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil**. São Paulo. (mimeo).
- NICOLAU, J. (1993). Proposta para correção da distorção representativa brasileira. In: FUNDAP/IESP. **Projeto: balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil**. São Paulo.
- OHAME, K. (1993). The rise of the region state. **Foreign Affairs**, spring.
- PRADO, S. (1994). O setor produtivo estatal e a questão federativa. In: FUNDAP/IESP. **Projeto: balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil**. São Paulo.
- OLIVEIRA, F. (1993). A questão regional: a hegemonia inacabada. **Estudos Avançados**, São Paulo: USP, v.7, n.18.
- ROARELLI, M. L. de M. (1994). Análise das transferências negociadas por órgão e esfera de governo. In: FUNDAP/IESP. **Projeto: balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil**. São Paulo.
- RODRIGUEZ, V. (1994). Os interesses regionais e o pacto federativo. In: FUNDAP/IESP. **Projeto: balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil**. São Paulo.
- TAVARES, M. da C., FIORI, J. L. (1993). **Desajuste global**. São Paulo: Paz e Terra.
- WATSON, A. (1994). Aspectos federativos das relações fiscais intergovernamentais: Brasil 1988-92. In: FUNDAP/IESP. **Projeto: balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil**. São Paulo.

Abstract

"Regional Interests and the Brazilian Federation" develops several essential themes for the debate: the inter-regional dynamics and the federative pact; the federative crisis in the 1980s; the politics of the governors and the decentralization and crisis of the federative pact; and at last the prospects of the governors' politics and the above-mentioned pact.