

Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada¹

Rui de Britto Álvares Affonso

Federalismo e descentralização

Assistimos, nesta última década do século XX, ao ressurgimento vigoroso da discussão sobre o federalismo e a descentralização no cenário internacional.

Duchacek (1970) identificava 21 dentre os 130 Estados-nação existentes como Estados federais. Elazar (1994) contabiliza 50 Estados, dentre 180 nações soberanas, nos quais encontra estruturas federativas ou formas institucionais que visam preservar a autonomia política dos governos subnacionais.

Segundo Dillinger (1995), dos 75 Estados subdesenvolvidos ou em transição para economias de mercado cujas populações superavam os cinco milhões de habitantes, em apenas 12 não estava em andamento um processo de descentralização, vale dizer, o processo de transferência de poder político-econômico para unidades subnacionais de governo.

Como determinantes gerais do espraiamento dos movimentos de descentralização e federalização, pode-se citar, de um lado, o desmoronamento do chamado “socialismo real” e, de outro, nos países do Terceiro Mundo, a desestruturação do nacional-desenvolvimentismo; e, nos países desenvolvidos, a crise do *Welfare-State*.

Também como fator de difusão da descentralização e da federalização, devem-se considerar, ainda, a emergência do fenômeno da “globalização” ou da “mundialização do capital” e o enfraquecimento simultâneo do poder regulatório dos Estados nacionais; a emergência dos *regional states* – espaços econômicos que se conectam com a economia internacionalizada, “acima” do controle do Estado-nação; e a reascensão do ideário liberal – com a subsequente redução do papel do Estado na economia – aliada à crença de que, com a descentralização, aumentaria a eficiência do setor público como prestador de serviços à população.

Em todos estes processos, observam-se um aumento considerável das disparidades inter-regionais e intra-regionais e a explicitação crescente de diferenças étnicas, religiosas e culturais.

(1) Este artigo constitui uma versão ampliada do trabalho publicado na revista *Rumos* da Comissão Nacional para as comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil (ano 1, n. 2, mar./abr. 1999).

Embora haja traços comuns entre o que se entende por *federalismo* e *descentralização*, constituem conceitos diferentes, com abrangência e determinações históricas específicas.

Nesta reflexão, discutem-se alguns traços específicos do ressurgimento do federalismo brasileiro, no contexto dos processos de descentralização na América Latina, para mostrar que, num sentido relevante, a crise do Estado Nacional-desenvolvimentista e as reformas liberalizantes nos anos 90 ameaçam, no Brasil, algumas das bases sobre as quais se tem assentado a Federação.

Evolução recente da descentralização e do federalismo. O Brasil no contexto latino-americano

Na América Latina a descentralização tem estado associada aos processos de redemocratização a partir dos anos 80, à crise fiscal dos governos centralizados e a problemas de governabilidade.

De uma forma geral, a descentralização fiscal iniciou-se com a decisão de se transferir para os governos subnacionais algumas das atribuições do governo central para, em um segundo momento, negociarem-se as assignações de recursos compatíveis com as novas atribuições. Em alguns casos, a cronologia foi inversa: primeiro ocorreu a descentralização de recursos e, em seguida, a transferência de atribuições.

A cronologia do processo de descentralização fiscal parece estar fortemente associada a fatores que atuam como determinantes mais gerais do processo. Assim, nos casos em que o principal determinante da descentralização foi a crise fiscal do governo central, ou nos casos de uma crise aguda de governabilidade, o governo central tende a repassar “parcela da crise” aos governos subnacionais. Em outras palavras, o governo central, quase sempre, nesses casos, transfere primeiro os encargos e só depois inicia a discussão do percentual de receita que deve corresponder aos governos subnacionais.

Nos casos em que a descentralização fiscal ocorreu por uma pressão direta em favor da redemocratização, ganhou maior peso a reivindicação de maior participação dos governos subnacionais nas receitas fiscais. Este foi, por exemplo, o caso do Brasil.

A abrangência conceitual, assim como a percepção das implicações do processo de descentralização, têm sofrido uma série de mudanças nos últimos anos. Em um primeiro momento observamos a “descoberta” da descentralização como novo paradigma para a eficiência no setor público. A descentralização, além de corresponder às exigências de diminuição do tamanho do Estado Central, propiciaria a introdução de regras de “comportamento privado” no setor público, ao estabelecer maior concorrência no âmbito de cada esfera descentralizada de

governo e ao propiciar melhores condições para a cobrança de serviços públicos eficientes por parte dos “usuários-contribuintes”.

Mas não apenas no *mainstream* a descentralização fez sucesso. Também entre os “desenvolvimentistas” da CEPAL atribuiu-se a este conceito uma especial importância, identificando-o com o “elo perdido na cadeia do desenvolvimento produtivo com equidade social” (Boiser, 1991). Em outras palavras, a possibilidade de superar o atraso econômico na América Latina e vincular o desenvolvimento econômico ao desenvolvimento social dependeria, em grande parte, da descentralização do aparelho de Estado.

Em um segundo momento, decorrência da evolução das experiências concretas de descentralização, bem como do avanço da reflexão sobre o tema, identificaram-se uma série de problemas. Diziam respeito, basicamente, à inadequação do desenho e/ou estratégia de implementação dos processos de descentralização, o que se manifesta na falta de capacitação das unidades subnacionais para assumir novos encargos; ao excesso ou insuficiência de controle e acompanhamento das políticas sociais descentralizadas; à dificuldade de estruturar ou manter coalizões políticas pró-descentralização; à incongruência entre a descentralização, a qual pressupõe o aumento do poder de comando dos governos subnacionais sobre o gasto público, e a política de estabilização macroeconômica (Ter-Minassian, 1997); e às dificuldades para articular a descentralização com as políticas redistributivas interpessoais e inter-regionais.

Essas constatações levaram a se propor que a descentralização deveria ser acompanhada por iniciativas de coordenação das atividades descentralizadas, o que implicaria estabelecer novos arranjos institucionais para as relações entre os entes federados (Governo Federal ou Central, estados ou províncias e municípios) (Affonso, 1997).

Paralelamente, a descentralização passou a ganhar novos conteúdos, abrangendo uma área antes reservada exclusivamente ao planejamento nacional centralizado: o desenvolvimento econômico (Boiser, 1996a).

Para alguns o “desenvolvimento econômico regional descentralizado” consistiria numa reação possível do Estado Nacional subdesenvolvido à globalização fragmentadora, a qual dificulta, ainda mais, a adoção de políticas uniformes para o país.

Outros reconceituam o desenvolvimento econômico, no sentido abrangente utilizado pelo nacional-desenvolvimentismo, para defini-lo nos “interstícios” das grandes decisões de investimento: reciclagem de mão-de-obra, cooperativas de pequenos produtores locais, programas de renda mínima, sistemas de informação para auxílio à produção local, etc. O grosso da atividade econômica, seu direcionamento estratégico, o ordenamento do espaço econômico e suas implicações redistributivas interpessoais e inter-regionais seriam determinados pela lógica do mercado.

Federalismo e descentralização: a complexidade da caracterização conceitual

A descentralização e o federalismo possuem inúmeras interseções. Constituem ambos, de um ponto de vista mais geral, uma resposta do Estado à necessidade de atender à multiplicidade de demandas territorialmente diferenciadas, ou seja, de enfrentar o desafio de articular o “geral” com as “particularidades” na gestão pública.

Tomemos, inicialmente, o conceito abrangente proposto por Benett (1990, cap. 1, 2), para o termo. *Descentralizar* seria *redistribuir* recursos, espaços de decisão, competências, atribuições de responsabilidades, enfim, poder político-econômico, em cada formação econômico-social específica.

Essa redistribuição poderia ocorrer entre instâncias governamentais, entre poderes estatais e entre o Estado e a sociedade. O elemento decisivo nesta formulação, além de o conceito ser circunscrito a um contexto histórico determinado, é a redistribuição de poder político-econômico.

Mesmo sob este critério, é possível estabelecer uma nítida distinção entre os conceitos de *federalização* e *descentralização*. A Federação caracterizar-se-ia pela difusão dos poderes em vários centros, cuja autoridade resultaria não de uma delegação feita pelo poder central, e sim daquela conferida pelo sufrágio universal.

Nestes termos, o processo de descentralização não implicaria, necessariamente, o estabelecimento de uma federação. Esta última, entretanto, suporia algum nível de descentralização.² A distinção básica repousa no fato de o federalismo contemplar a *coexistência de autonomias* dos diferentes níveis de governo e a preservação simultânea da unidade e da diversidade em uma nação.

Embora possam parecer nítidas, em uma primeira aproximação, as fronteiras entre federalismo e descentralização possuem interseções e zonas cinzentas. De fato, segundo Bothe (1995), o federalismo aparece como uma alternativa a um amplo problema histórico-político relacionado ao conceito do moderno Estado territorial, a saber, a existência de forças políticas opostas de integração e de desintegração, num determinado espaço geográfico. “Do ponto de vista histórico, o ordenamento estatal federalista significa sempre um equilíbrio precário num campo de tensão entre forças centrífugas e centrípetas, ou integrativas e desintegrativas” (p. 40). Desta forma, sob o aspecto de objeto complexo, o federalismo encerra uma série de “contradições em processo”: “unidade” x “diversidade”, “poder local” x “poder geral”, “união” x “autonomia”, não sendo possível defini-lo somente a partir do atributo da “descentralização”. Da mesma forma, tampouco é condição suficiente apenas a unidade sob alguma

(2) Embora Ricker (1987), refira-se ao “federalismo centralizado” norte-americano como sendo o marco da consolidação desta forma de organização do Estado.

forma de “pactuação territorializada”. Na verdade, os dois elementos são indispensáveis ao conceito. Daí que, dentre as características centrais do federalismo, destaca-se o processo de permanentes barganhas pragmáticas, que conformam “pactos federativos” materializados em arranjos institucionais com conteúdos sociais e políticos muito diferenciados (Fiori, 1995; Ricker, 1987).

Entende-se, também, desta maneira, que a INTELECÇÃO da relação entre federalismo e descentralização se altere conforme o ponto de partida histórico³. Quando se parte de uma situação de centralismo, o federalismo se identifica claramente com a descentralização. Este é o caso da América Latina, em geral, e do Brasil, em particular, nos últimos 20 anos. Entretanto, quando se toma como ponto de referência uma situação de anomia e desintegração ou, então, se são entes soberanos que, por algum motivo, se federam, o federalismo passa a identificar-se com a centralização do poder territorial; exemplo por excelência desta forma de constituição federativa é a clássica Federação americana, no qual as colônias e posteriormente os estados se uniram para criar um Estado Federal.

Descentralização e federalismo: a especificidade do caso brasileiro

Os processos de descentralização fiscal na América Latina têm sido acompanhados da adoção, ou readoção, de eleições diretas para prefeitos e/ou governadores. Neste sentido, mesmo sob uma ordem constitucional unitária, estabeleceram-se tendências federalistas no sentido da criação, ou recriação, de autonomias compartilhadas em vez de mera delegação de poder.

Certamente a descentralização fiscal e as eleições para os níveis de governo se reforçam mutuamente. Contudo, na maior parte dos processos de descentralização na América Latina inexistente uma tendência à federalização, entendida como reforço à autonomia dos governos subnacionais. Trata-se, nestes casos, do fortalecimento da atuação do Estado unitário na tentativa de torná-lo “mais eficiente” em sua atuação.

No caso do Brasil a primeira, a mais distintiva característica de sua federação é a sua acentuada disparidade socioeconômica entre as unidades federadas.

Recordemos que o Brasil possui a mais elevada desigualdade social da América Latina (BID, 1998). Além das disparidades interpessoais destacam-se as

(3) Embora de forma freqüente sejam usados indistintamente, o termo “federalismo” refere-se ao processo ou prática político-institucional, com diferentes conteúdos sociais, econômicos, étnicos e culturais, condizente com o princípio da pactuação territorializada do poder. A “federação”, por sua vez, seria a “materialização”, o “produto” deste processo. É evidente, no entanto, a íntima inter-relação semântica destes conceitos.

inter e intra-regionais, as quais dificultam a rearticulação de novas formas de coordenação federativa em um contexto de maior descentralização.

A diferença entre o PIB per capita de São Paulo, por exemplo, é equivalente a seis vezes o PIB per capita do Piauí (em 1995). No que se refere à capacidade fiscal, a Prefeitura de São Paulo arrecada com um único imposto (o ISS) um montante superior à arrecadação de ICMS de 17 estados brasileiros (Afonso, 1998b).

As federações, como se sabe, têm como elemento constitutivo básico a diversidade. No Brasil, contudo, esta diversidade traz a marca da heterogeneidade socioeconômica, a qual constitui um dos obstáculos fundamentais ao desenvolvimento.

Segundo Celso Furtado (1984): “No Brasil a luta pelo Federalismo está ligada às aspirações das distintas áreas do imenso território que o forma. Não se coloca sobre nós o problema de choques de nacionalidades, de agressões culturais ligadas a disparidades étnicas ou religiosas. Mas sim o da dependência econômica de certas regiões com respeito a outras, de dissimetrias nas relações econômicas, de transferências de recursos encobertas em políticas de preços administrados” (p. 45).

É preciso ter em mente, portanto, que um dos fatores constitutivos da organização federal de nosso Estado é, também, uma ameaça à sua existência.

A segunda característica da Federação brasileira é a complexidade de seu aparato de Estado – administração direta, empresas estatais, sistema financeiro público – presentes, até recentemente, nos três níveis de governo (União, estados e municípios) embora de forma muito diferenciada, regional e intra-regionalmente.⁴

Tendo em conta estes dois condicionantes estruturais, a soldagem do pacto federativo se estruturou através de um intrincado e pouco explícito mecanismo de trocas entre esferas de governo e entre regiões. A mera operação dos fluxos privados de comércio, de mão-de-obra e de recursos financeiros revelou-se incapaz de promover a diminuição da heterogeneidade socioeconômica, ao contrário, a acentuou.

Além das transferências fiscais e parafiscais, utilizadas como mecanismos de compensação inter-regional, há que considerar, no caso do Estado desenvolvimentista brasileiro, os gastos diretos da União nas regiões, os repasses implícitos na atuação das empresas estatais federais e do sistema financeiro público e, os gastos federais com a Previdência (Afonso, 1995).

É desse ponto de vista que se pode compreender a afirmação do ex-presidente Sarney ao dizer que a Companhia Vale do Rio Doce não constituía

(4) Affonso (1997). Ver também Lerda (1996).

apenas uma empresa estatal mas também, uma “agência de desenvolvimento regional”.

É também sob essa ótica, a das compensações implícitas de uma estrutura socioeconômica heterogênea, que se deve considerar a separação entre poder econômico e poder político, expresso na representação parlamentar desproporcional das regiões.

Queremos destacar, para os propósitos deste artigo, a importância proporcionalmente elevada dos mecanismos “parafiscais” para a soldagem do pacto federativo no Brasil. Além disto, esta Federação, mesmo nos raros momentos em que atenuou as diferenças inter-regionais fiscais ou econômicas, o fez sem reduzir estruturalmente as disparidades entre as classes e grupos sociais explicitando, desta forma, seu caráter antipopular. Mais ainda, pode-se afirmar que a soldagem central do “pacto de ampliação territorial de poder” sempre foi, precisamente, conforme Florestan Fernandes, o “medo-pânico” que o povo inspira às elites.

Descentralização, reforma do Estado e crise da Federação brasileira

As especificidades da descentralização no Brasil

A descentralização no Brasil caracteriza-se, em primeiro lugar, por não ter sido uma iniciativa preponderante do governo federal, ao contrário do que aconteceu em outros países latino-americanos. Na Colômbia, na Venezuela e na Bolívia, a descentralização decorreu ou da crise fiscal do Estado centralizado, ou da perda acentuada de governabilidade com crescimento do narcotráfico, da guerrilha e do banditismo, ou ainda, da decisão de estender mais eficazmente a ação do governo central ao plano local.⁵ No Brasil, a descentralização iniciou-se muito antes da crise fiscal ter-se manifestado com toda a intensidade e ocupar o centro da pauta da política econômica. Ao mesmo tempo, nossos problemas de governabilidade nos anos 80 estiveram associados ao processo latente de hiperinflação e, desse ponto de vista, a descentralização era vista pelo governo federal como um potencializador do problema.

Durante os anos 80, os governos subnacionais passaram a ter papel de destaque na Federação brasileira. A luta dos estados e municípios pela descentralização tributária teve início no final dos anos 70, com a emergência da crise econômica e com o processo de redemocratização do país. Desta forma, a

(5) Nolte (1991): “*Pero, al mismo tiempo, la crisis económica puede ser la causa de procesos de descentralización ya sea para optimizar el reparto de recursos públicos disminuídos, o para prevenir déficit de legitimidad del orden político vigente*”.

descentralização no país pode ser entendida, basicamente, como uma “descentralização pela demanda”.⁶

A segunda característica do processo de descentralização é a sua simultaneidade com o processo de redemocratização e relaciona-se ao timing peculiar da abertura política no Brasil. O fato decisivo é que a redemocratização ocorreu primeiro nos governos subnacionais no início dos anos 80, com a eleição para governadores e prefeitos, para somente quase dez anos depois chegar ao núcleo central do Estado (em 1988, com a Constituinte, e em 1989, com a eleição direta para a Presidência da República). Este timing favoreceu a identificação da luta pela descentralização e da luta pela redemocratização, a União ficou sem quem a defendesse na Constituição de 1988, e a descentralização se deu sem um projeto de articulação, e sem uma coordenação estratégica.

A falta de uma política global de descentralização, aliada à extrema heterogeneidade socioeconômica do país, contribuiu para acentuar a coexistência de lacunas e/ou a superposição de atribuições em alguns setores ou regiões.

A descentralização no Brasil caracteriza-se, por fim, por ter resultado em um reforço da Federação.

Esta reiteração do conteúdo federativo do Estado brasileiro pode ser constatada pela reintrodução de eleições diretas para os governos estaduais e municipais (após o interregno autoritário), pelo aumento das atribuições e competências dos níveis subnacionais de governo e pela elevação da capacidade fiscal própria e disponível (considerando-se as transferências livres ou de escassa vinculação) de estados e municípios.

No Brasil as evidências da descentralização fiscal são eloqüentes. Ocorreu uma expressiva descentralização de recursos fiscais da União para as esferas subnacionais de governo, tanto em termos de arrecadação própria, quanto de receita disponível, principalmente para os municípios. Os estados obtiveram seus ganhos fiscais principalmente ao longo da luta pela redemocratização, nos anos 80, enquanto que os municípios ampliaram sua participação na receita fiscal com a vigência da Constituição de 1988.

Por outro lado, também ocorreu uma descentralização inter-regional da receita disponível, a qual cresceu a taxas mais elevadas nas regiões menos desenvolvidas do país. O resultado pode ser observado através da diferença entre

(6) Reis Velloso, Albuquerque & Knoop (1995: 10): “Dentre as descentralizações pela oferta, poder-se-iam incluir as reformas político-administrativas descentralizadoras da Colômbia de início dos anos oitenta, voltadas para reduzir a pressão fiscal sobre o governo central; a reforma educacional no México, destinada a quebrar poderes e influências sindicais julgadas excessivas; as medidas descentralizadoras conduzidas pelo Chile na década de 70, visando difundir mais eficientemente, no espaço nacional, as ações de governo; e a descentralização na Venezuela (iniciada em 1989), que objetiva superar a crise generalizada de legitimidade governamental. Exemplos de descentralização pela demanda seriam os casos do Brasil e da Colômbia (Constituintes de 1988 e 1992).

as receitas próprias e disponíveis das regiões mais desenvolvidas (Sudeste e Sul) e as das regiões mais atrasadas (Nordeste, Norte e Centro-Oeste).

Tabela 1
Repatrição da Receita Tributária Nacional
Por nível de governo – 1980/97 (conceito contas nacionais)

	1980	1988 ⁽¹⁾	1991	1997/e
	%	%	%	%
Arrecadação Própria				
Carga – % do PIB	24,6	22,4	25,2	29,2
Central	18,5	15,8	16,3	19,4
Estadual	5,4	6,0	7,7	8,2
Local	0,7	0,6	1,2	1,6
Composição (%)				
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Central	75,1	71,0	64,8	66,5
Estadual	22,0	26,1	30,3	28,1
Local	2,9	2,9	4,9	5,4
Transferências				
Fluxo em % do PIB				
Central	-1,5	-1,8	-2,1	-3,0
Estadual	0,0	0,0	-0,8	-0,3
Local	1,4	1,8	2,9	3,3
Receita Disponível				
Carga – % do PIB	24,6	22,4	25,2	29,2
Central	17,0	14,0	14,2	16,6
Estadual	5,5	6,0	6,9	7,9
Local	2,1	2,4	4,1	4,9
Composição (%)				
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Central	69,2	62,3	56,3	56,,3
Estadual	22,2	26,9	27,4	27,0
Local	8,6	10,8	16,3	16,6

(e) estimativas preliminares. Inclui todas contribuições para seguridade social

Receita Disponível: arrecadação própria mais/menos transferências constitucionais para outros níveis de governo (regime de caixa).

⁽¹⁾ último ano de vigência do sistema anterior.

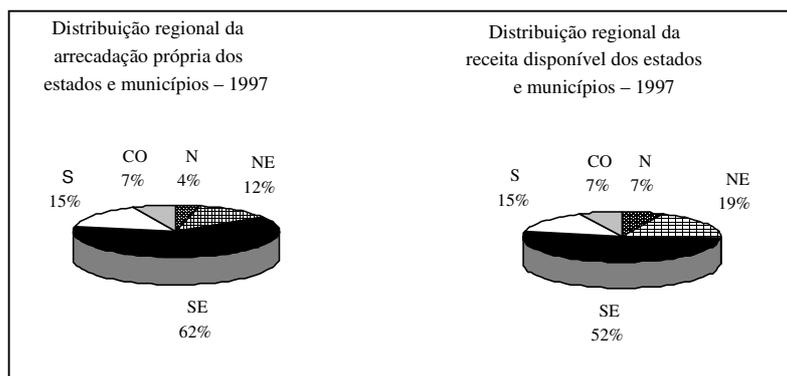
Fonte: Afonso (1998a).

No que diz respeito aos gastos, estados e municípios foram responsáveis em 1996 por 77,7% dos investimentos públicos (exclusive aqueles das empresas estatais) e 69,1% dos salários e ordenados do setor público. Refletindo também a descentralização das receitas fiscais, os governos subnacionais responderam em 1995 por 76% das funções educação e cultura e por 55% das funções saúde e saneamento.

Apesar de parcela expressiva da descentralização ter-se apoiado em transferências, estas possuem hoje em dia um reduzido grau de condicionalidade

ou dependência normativa por parte da União. Até recentemente, a autonomia dos governos subnacionais para contrair dívidas era também elevada.

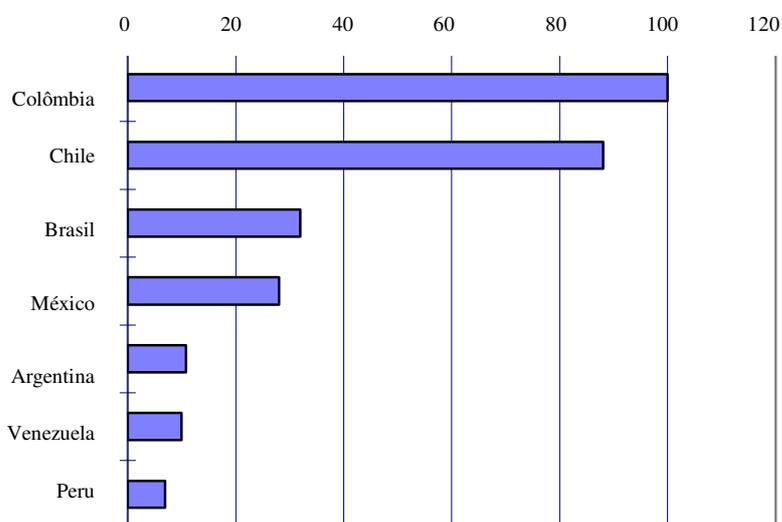
Gráfico 1



Fonte: Afonso (1998a).

Gráfico 2

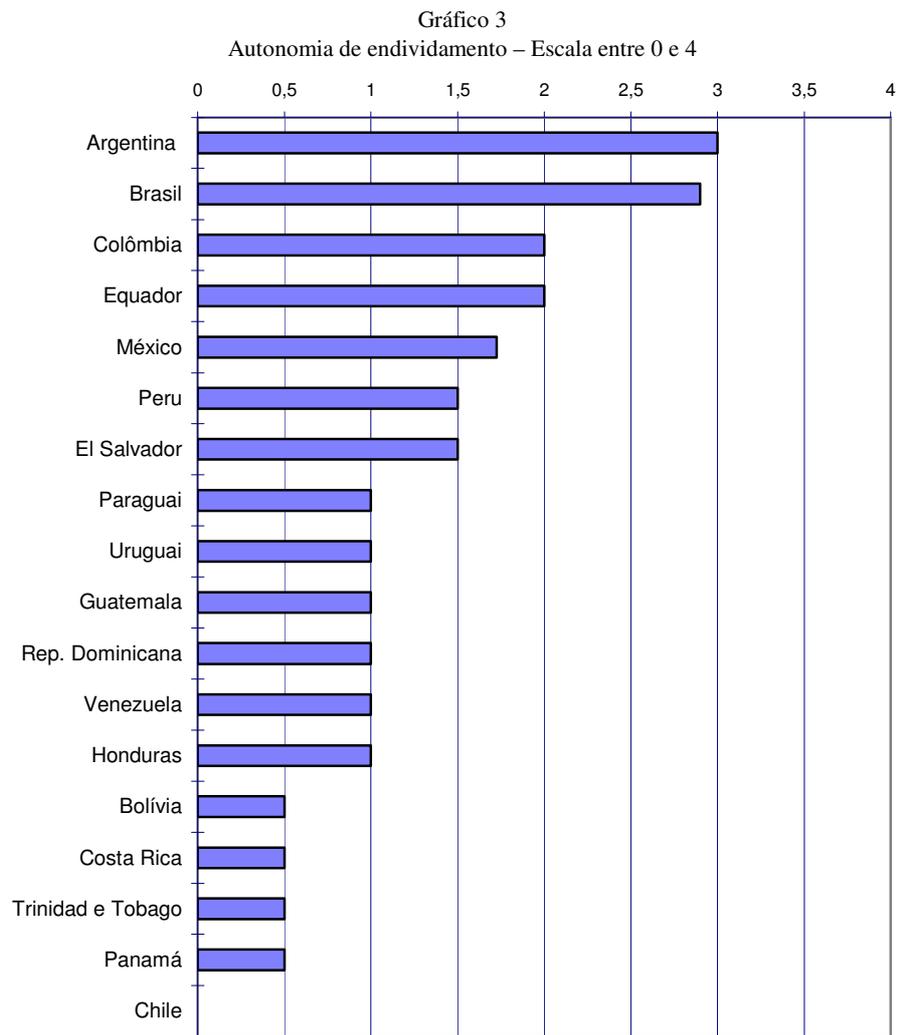
Transferências vinculadas – % do total de transferências



Fonte: BID (1997).

Em termos fiscais o Brasil é hoje, ao lado da Argentina, o país mais descentralizado da América Latina, ocupando uma posição de destaque ao lado de federações desenvolvidas, como os Estados Unidos e a Alemanha sob vários critérios (Shah, 1990; CEPAL/GTZ, 1996).

Entretanto, dada a inexistência de uma estratégia geral de descentralização, aliada à expressiva heterogeneidade econômica regional e às transformações estruturais da economia brasileira, não existiu uma correspondência necessária entre distribuição de encargos e receitas, fazendo com que alguns estados e municípios não consigam arcar com as novas atribuições.



Fonte: BID (1997).

A descentralização fiscal e a redemocratização no Brasil ocorrem no bojo da prolongada crise do Estado Nacional-desenvolvimentista, ao longo dos anos 80. A desestruturação nos anos 90, através das reformas liberalizantes,

comprometerá alguns dos pilares sobre os quais se assentava a pactuação federativa.

Em um primeiro momento, assistimos ao revigoramento da prática e da ideologia do federalismo. Contudo, a fragilização das bases internas e externas de financiamento do Estado Nacional-desenvolvimentista em crise irá afetar negativamente a crescente autonomia dos estados e municípios, assim como comprometer a capacidade de coordenação do governo federal.

À medida que se rompe o padrão de financiamento externo e se aprofunda a crise econômica nos anos 80, as bases fiscais do Estado Nacional são corroídas pela assunção progressiva da dívida externa privada e pela utilização dos preços e tarifas das empresas estatais como instrumentos de política econômica, com o objetivo de amortecer os impactos da crise sobre o setor privado (Affonso, 1990).

Esses fatores, aliados à perda de receitas e ao aumento das vinculações federais, fizeram com que a União perdesse capacidade de soldar interesses regionais, seja através da “renúncia fiscal”, seja através dos seus gastos diretos nos estados e municípios (mediante a administração direta, as empresas estatais, os fundos e programas e o sistema financeiro público).

O governo federal esboçou, nesse momento, sem sucesso, a chamada “operação desmonte”, numa tentativa de repassar aos estados e municípios – com a regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal – atribuições ou novas competências quanto ao gasto. Esta iniciativa encontrou uma feroz resistência no legislativo e na burocracia da União (Affonso, 1995).

Enquanto isso, os governos estaduais e municipais passam a explorar mais suas bases impositivas e a recorrer cada vez mais, para se financiarem, aos seus bancos e empresas e a expedientes solidários com uma inflação ascendente (Affonso, 1995): o atraso no pagamento de empreiteiros, fornecedores e funcionários públicos, o aumento do seu endividamento interno e externo. Contudo, sob a lógica oculta do recurso ao *floating* e aos financiamentos disfarçados ao tesouro, bem como sob o manto do endividamento, escondia-se uma crescente fragilização das finanças subnacionais encoberta pela espiral inflacionária.

O segundo momento do processo de descentralização, nos anos 90, é marcado pelo esgotamento das estratégias de protelação de reformas estruturais e pela vitória da alternativa liberal. A emergência com Collor e a consolidação com FHC das reformas liberalizantes possuem, grosso modo, as seguintes características: a abertura externa da economia; a desregulação (acentuada no mercado financeiro); privatização de empresas estatais federais e, mais recentemente, de empresas e bancos estaduais; e as sucessivas tentativas de reduzir as “Redes de Proteção Social”, notadamente na área trabalhista e da Previdência.

A estabilização monetária teve como efeito a protelação da crise emergente de coordenação da Federação uma vez que seus resultados de curto prazo implicaram uma expansão da arrecadação fiscal.

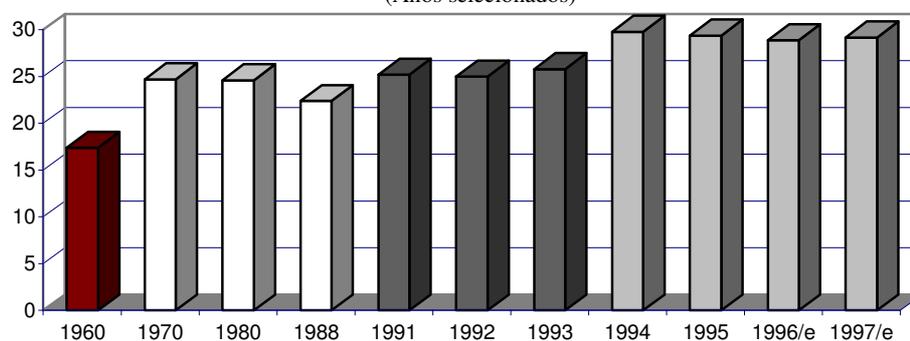
Entretanto, a estabilização da moeda ao ancorar-se em uma conjugação perversa de câmbio sobrevalorizado e elevadas taxas internas de juros – para tentar contrarrestar os efeitos deletérios sobre o balanço de pagamentos – tende, em um segundo momento, a provocar uma forte retração na atividade econômica e no emprego. Este “efeito colateral” – associado à expansão das dívidas públicas – explicitou a incongruência atual das antigas bases fiscais e “parafiscais” da pactuação federativa.

No bojo deste processo evidencia-se o caráter inconcluso e conflitivo da descentralização e do revigoramento do federalismo brasileiro no período recente.

A extensão da crise da Federação pode ser percebida através de quatro aspectos centrais.

Em primeiro lugar, pela persistência do conflito vertical, ou seja, pela disputa entre a União e os governos subnacionais, tanto no se refere às competências sobre o gasto público, quanto no que diz respeito às receitas. Em relação a estas últimas é digno de nota o aumento significativo promovido pela união das receitas não partilhadas com os governos subnacionais. Também no sentido de ampliar sua autonomia, a União procura se desvincular das vinculações impostas pela Constituição de 1988, mediante implementação do “Fundo Social de Emergência” – mais tarde “Fundo de Estabilização Fiscal”. A reação do governo federal às suas perdas fiscais na Constituição de 1988 contribuiu para elevar a carga tributária de cerca de 25% do PIB, para algo em torno de 30% do PIB.

Gráfico 4
Evolução da carga tributária global
(Conceito das Contas Nacionais)
(Anos selecionados)



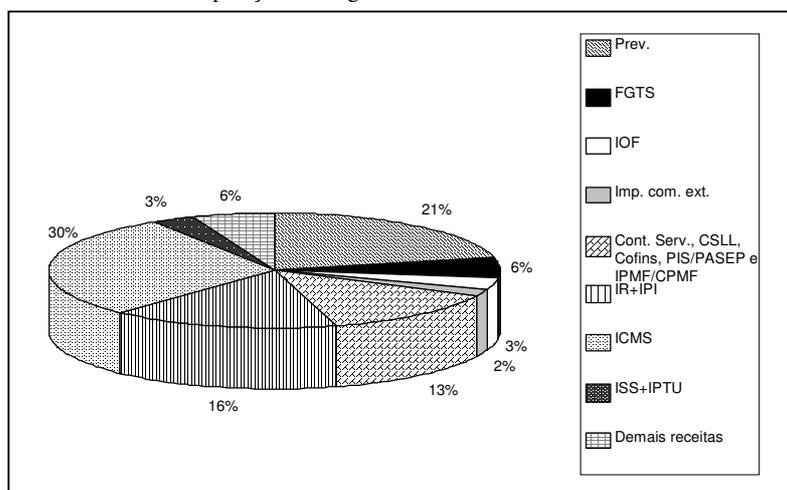
Fonte: Afonso (1998) a partir de Contas Nacionais do Brasil, IBGE e FGV.

Além disso, a composição da carga impositiva piorou bastante. No começo dos anos 90, entre 1991 e 1993, a média dos impostos cumulativos

correspondia a 13% do total; se acrescentarmos o IOF, este número salta para 16%.

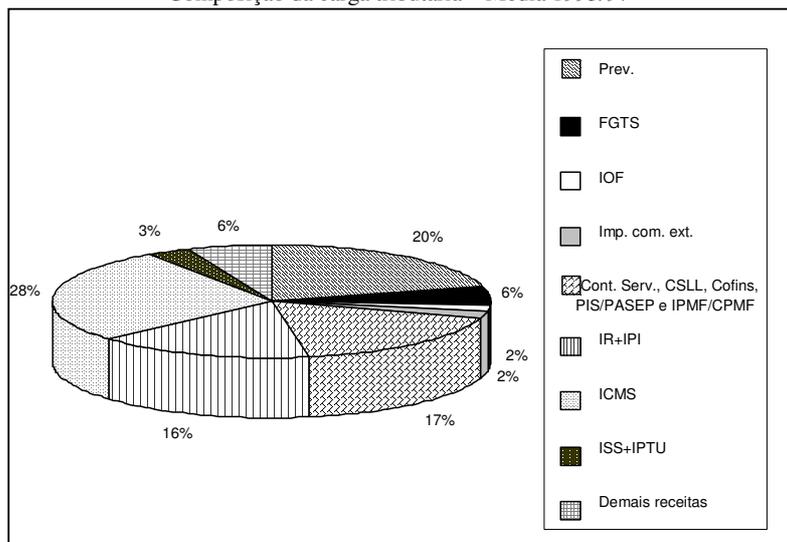
Ao final da década de 90, a participação desses impostos – entre 1995 e 1997 – correspondeu a 17% (20% considerando o IOF). Acresça-se a isso o fato da taxaço sobre pessoas físicas e patrimônio ser baixíssima em termos internacionais e a regressividade, muito elevada (Varsano et al., 1998: 14).

Gráfico 5
Composição da carga tributária – Média 1991/93



Fonte: Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal.

Gráfico 6
Composição da carga tributária – Média 1995/97



Fonte: Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal.

Recordemos que esse aumento permanente da carga tributária através de tributos cumulativos e incidentes sobre a produção ocorreu em um momento no qual existiu, como nunca antes, um consenso – na sociedade e em todo o espectro político-partidário – em torno à não elevação de impostos.

A desconsideração da importância da disputa federativa no Brasil como determinante de parte significativa das decisões governamentais faz com que este aparente paradoxo permaneça sem uma explicação mais acurada.

Na mesma linha, a União procura desvincular-se das vinculações e partilhas impostas pela Constituição de 1988, através da implementação do “Fundo Social de Emergência” (FSE) mais tarde denominado “Fundo de Estabilização Fiscal” (FEF).

O objetivo básico do “Fundo Social de Emergência”, criado pela Emenda Constitucional de primeiro de abril de 1994, seria “a constituição de uma ‘grande’ massa de recursos a ser aplicada no custeio das ações de saúde e educação, benefícios previdenciários e outros programas sociais”. A proposta inicial do executivo de alterar os percentuais dos Fundos de Participação de estados e municípios foi, entretanto, rejeitada no Congresso (Afonso et al., 1995: 1).

Em segundo lugar a materialização da crise da Federação manifesta-se, também, pela horizontalização das tensões federativas, isto é, pela ampliação da disputa entre estados e entre municípios, evidenciada, basicamente, por dois movimentos: a guerra fiscal e a emancipação descontrolada de municípios.

O aumento da heterogeneidade da economia brasileira, o declínio de alguns setores e regiões e a expansão de outros; a redução do gasto direto da União nas regiões mais atrasadas e a diminuição de suas transferências não constitucionais para vários estados; e, não menos importante, a ausência de uma política de desenvolvimento regional, levaram vários estados a se engalfinharem em uma disputa pela atração de investimentos, através da concessão de incentivos fiscais (Prado, 1999 e Prado & Cavalcanti, 2000). Varsano (1996) em análise de uma lógica irrefutável assinala: “É certamente aceitável, em face da dinâmica do desenvolvimento, que se incluam entre os objetivos da política industrial a desconcentração da produção e o desenvolvimento regional e que se utilizem recursos públicos com esta finalidade. Tais objetivos, no entanto, são necessariamente nacionais e, por isso, devem ser perseguidos sob a coordenação do governo central. Quando através da guerra fiscal, estados tentam assumir este encargo, o resultado tende a ser desastroso. Primeiro, os vencedores das guerras fiscais são, em geral, os estados de maior capacidade financeira, que vêm a ser os mais desenvolvidos, com mais mercados e melhor infra-estrutura. Segundo, ao renunciar à arrecadação, o Estado está abrindo mão ou da provisão de serviços (educação, saúde, a própria infra-estrutura, etc.) que são insumos do processo produtivo ou do equilíbrio fiscal, gerando instabilidade macroeconômica.

O déficit fiscal atualmente existente no Brasil deve-se em grande parte ao desequilíbrio das contas públicas estaduais. Em diversos estados, a arrecadação é quase insuficiente para cobrir exclusivamente os gastos com pessoal. Mesmo

entre estes, há os que insistem em participar de verdadeiros leilões promovidos por empresas que já decidiram instalar novos estabelecimentos no país. Em alguns casos, até mesmo o estado de localização já foi escolhido e o leilão nada mais é que um instrumento para reforçar a unidade a conceder vantagens adicionais”.

Além disto, a guerra fiscal fragmenta a Federação, portanto o principal perdedor nesta guerra é a Nação.⁷

Atualmente, o ponto central em debate nas propostas de reforma tributária no Congresso Nacional consiste na alteração do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), o principal imposto em termos de arrecadação no país. Dificilmente as proposições de alterar a sua competência estadual pura e simplesmente para a órbita do Governo Federal terão respaldo suficiente no Congresso Nacional, uma vez que subtraíram poder expressivo de alguns governos estaduais.

Em 1996, através da Lei Complementar n. 87, promoveram-se importantes alterações no ICMS. Sinteticamente, passou-se a permitir que todos os insumos produtivos pudessem gerar crédito do imposto pago anteriormente pelo adquirente; que os produtores se creditassem do imposto pago sobre bens incorporados a seus ativos permanentes; e adotou-se o princípio de destino no comércio exterior, ao desonerar as exportações de produtos primários e industrializados semi-elaborados.

Esta Lei Complementar n. 87, também conhecida como “Lei Kandir”, por ter sido de autoria do deputado e ex-ministro Antonio Kandir, tem sido motivo de inúmeras críticas, uma vez que impõe perdas importantes em termos de arrecadação aos maiores estados exportadores.

O que se debate no momento é a extensão do princípio do destino para a tributação dos fluxos interestaduais, a exemplo do que foi adotado no comércio exterior. Esta sistemática limitaria bastante a eficácia da concessão de incentivos do ICMS como mecanismo de guerra fiscal (Varsano, 1996). Entretanto, esta mudança penalizaria seriamente os estados exportadores líquidos no comércio interestadual. São Paulo, por exemplo, sofreria uma perda de, pelo menos, 10% de sua arrecadação.

Uma outra dimensão da horizontalização dos conflitos federativos consiste na emancipação desenfreada de municípios, muitos dos quais sem base econômica ou fiscal própria, beneficiados pela possibilidade de repartição do Fundo de Participação dos Municípios com o município original (nos últimos dez anos foram criados mais de 1.000 municípios). Esta multiplicação intensa e desordenada de municípios limita, cada vez mais, as possibilidades de coordenação federativa e de que se estabeleça uma correspondência satisfatória entre responsabilidades e capacidade financeira deste nível de governo (Affonso,

(7) Alguns autores consideraram a competição entre jurisdições e entes governamentais “benéfica” e propulsora de eficiência. Contudo, se até a competição definida no nível privado pressupõe uma certa regulação estatal, a concorrência entre entes federados sem qualquer coordenação da União, assemelha-se mais à “guerra” e à “secessão” do que à “concorrência”.

1996). A opção fragmentadora e isolacionista de alguns governos locais em face da crescente dificuldade de enfrentar os problemas gerados pelo aumento da heterogeneidade econômica e social dos últimos anos, tem redundado em políticas de segregação ativa, com a proibição ou inibição do acesso de imigrantes domésticos pobres ou sem qualificações profissionais. Esta multiplicação de fronteiras internas corrói as bases da integridade nacional (Furtado, 1992).

São conhecidas as enormes disparidades econômicas entre as unidades da Federação brasileira. Estas disparidades, por sua vez, se traduzem em profundas assimetrias em termos de capacidade fiscal. Segundo dados do Banco Central,⁸ dentre os estados apenas São Paulo poderia ser considerado auto-suficiente. Em 1997, as transferências de receitas da União para esse estado correspondiam a 3% das suas receitas próprias (baseadas quase totalmente no ICMS). “No estado do Rio, a relação subiria para 17%. Em Minas Gerais e Rio Grande do Sul as transferências representavam 18% das receitas próprias.

Nos estados do Norte e Nordeste, com exceção de Pernambuco, Bahia e Ceará que dependiam em 1997, respectivamente, 58%, 60% e 78% das transferências da União em relação às receitas próprias, para todos os demais estados a dependência em relação aos recursos federais era, no mínimo, uma vez e meia superior às receitas próprias.”

Em mais da metade dos 5.500 municípios brasileiros, em média, “a arrecadação própria dos municípios de menor porte não passa de 4,6% da receita total. A cota-parte do município do ICMS estadual fica, em média, em 36%, e a fatia do FPM corresponde a 54% da receita total”.⁹

Durante um longo período, estas disparidades fiscais foram contornadas através da operação de uma infinidade de instrumentos e canais “quase-fiscais”: os bancos federais e estaduais, o endividamento, a forma de operação de empresas estatais federais e estaduais, etc. Com o fim ou a forte restrição de utilização destes mecanismos parafiscais, as diferenças fiscais inter-regionais reaparecerão em toda sua amplitude.

A extensão da crise da Federação pode ser avaliada, em terceiro lugar, pelas dificuldades para a redivisão de competências. Há duas grandes limitações à delimitação clara de responsabilidades e competências fiscais entre os três níveis de governo: (i) a enorme heterogeneidade socioeconômica regional, a qual, aliada à expansão desordenada do número de municípios, impede um tratamento uniforme aos entes de um mesmo nível de governo; e (ii) o fato de que a estruturação do poder político no país se apóie em um sistema eleitoral e partidário que tem sua reprodução condicionada à intermediação de recursos federais para o nível estadual e municipal. Depreende-se daí a necessidade de que haja uma estreita relação entre as reformas política, do sistema eleitoral e da distribuição de competências (Affonso, 1995).

(8) Cf. *Jornal do Brasil*, 31 out. 1998, p. 8.

(9) Cf. *Jornal do Brasil*, 31 out. 1998, p. 8.

Em quarto lugar, a crise da Federação pode ser observada através da crise fiscal dos estados. Em termos resumidos, a crise se evidencia pela participação dos estados e municípios no déficit agregado do setor público, e pelo crescente endividamento deste nível de governo. Até meados dos anos 80, os estados e municípios respondiam por menos de 25% das necessidades de financiamento do setor público, no conceito operacional.

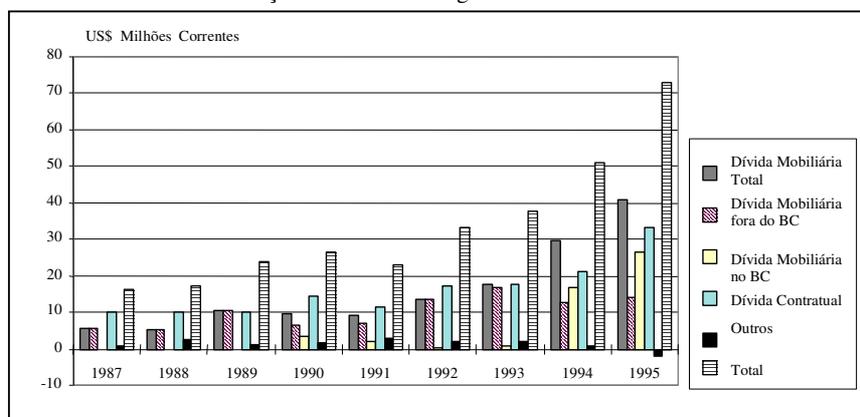
A partir de 1992, essa proporção subiu progressivamente, ultrapassando os 50% no primeiro semestre de 1996. A partir de 1994, os estados e municípios passaram a gerar também um déficit primário, ao não conseguirem cobrir os seus gastos não financeiros.

Tabela 2
Necessidades de financiamento do setor público – NFSP (% PIB)

Especificação	1986	1988	1990	1992	1994	1995	1996	1997
Nominal	11.30	53.00	29.60	44.14	43.42	7,2	5,9	6,1
Gov. Fed. & Bco. Central 2	5.90	28.20	12.30	14.86	16.41	2,3	2,6	2,6
Gov. Est. e municípios	2.70	11.40	8.60	16.37	18.89	3,6	2,7	3,0
Empresas Estatais	2.70	13.40	8.70	12.91	8.12	1,3	0,6	0,4
Operacional	3.60	4.80	-1.30	2.21	-1.28	4,9	3,7	4,3
Gov. Fed. & Bco. Central	1.30	3.40	-2.30	0.80	-1.54	1,7	1,6	1,8
Gov. Est. e municípios	0.90	0.40	0.40	0.80	0.57	2,4	1,8	2,3
Empresas Estatais	1.40	1.00	0.60	0.61	-0.31	0,9	0,3	0,3
Primário	-1.60	-0.90	-4.60	-2.36	-5.11	-0,4	0,1	0,9
Gov. Fed. & Bco. Central	-0.40	1.00	-2.70	-1.31	-3.04	-0,6	-0,4	0,3
Gov. Est. e municípios	0.10	-0.50	-0.20	-0,4	-0.85	0,2	0,6	0,7
Empresas Estatais	-1.30	-1.40	-1.70	-0.65	-1.21	0,1	-0,1	-0,1
Juros Reais	5.20	5.70	3.30	4.57	3.83	5,2	3,7	3,4
Gov. Fed. & Bco. Central	1.70	2.40	0.40	2.11	1.50	2,2	2,0	1,5
Gov. Est. e municípios	0.80	0.90	0.60	1.20	1.40	2,2	1,3	1,5
Empresas Estatais	2.70	2.40	2.30	1.26	0.90	0,8	0,4	0,3

Fonte: BACEN.

Gráfico 7
Evolução das dívidas dos governos subnacionais



Fonte: Almeida (1996).

Lei n. 9.496/97
Acordo de refinanciamento das dívidas estaduais

Valores em R\$ mil

Estados	Ass. do Contrato	Dívida assumida	Dívida refinanciada	Diferença	Conta gráfica	Prazo	Encargos	Lim. comp. Rec. 98 (%)	Lim. comp. Rec. 99 (%)	Lim. comp. Rec. 2000 (%)
AC	30/04/98	19.252	18.226	1.026	3.645	30 anos	GP-DI + 6,0% aa	11,5	11,5	11,5
AL	29/06/98	677.887	648.241	29.646	0	30 anos	GP-DI + 7,5% aa	15,0	15,0	15,0
AM	11/03/98	120.000	120.000	0	24.000	30 anos	GP-DI + 6,0% aa	11,5	11,5	11,5
AP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BA	01/12/97	959.662	898.786	60.876	181.365	30 anos	GP-DI + 6,0% aa	12,0	12,5	13,0
CE	17/10/97	138.081	126.916	11.165	25.383	15 anos	GP-DI + 6,0% aa	11,5	11,5	11,5
ES	24/03/98	429.887	387.308	42.579	27.305	30 anos	GP-DI + 6,0% aa	13,0	13,0	13,0
GO	25/03/98	1.340.356	1.163.057	177.299	232.611	30 anos	GP-DI + 6,0% aa	13,0	14,0	15,0
MA	22/01/98	244.312	236.502	7.810	47.300	30 anos	GP-DI + 6,0% aa	13,0	13,0	13,0
MG	18/02/98	11.827.540	10.185.063	1.642.477	972.887	30 anos	GP-DI + 7,5% aa	6,79 a 12*	12,5	13,0
MS	30/03/98	1.236.236	1.138.719	97.517	83.188	30 anos	GP-DI + 6,0% aa	14,0	14,5	15,0
MT	11/07/97	805.682	779.943	25.739	155.988	30 anos	GP-DI + 6,0% aa	15,0	15,0	15,0
PA	30/03/98	274.495	261.160	13.335	26.116	30 anos	GP-DI + 7,5% aa	15,0	15,0	15,0
PB	31/03/98	266.313	244.255	22.058	11.348	30 anos	GP-DI + 6,0% aa	11,0	11,0	11,2 a 13*
PE	23/12/97	163.641	157.571	6.070	31.514	30 anos	GP-DI + 6,0% aa	11,5	11,5	11,5
PI	20/01/98	250.654	240.522	10.132	48.104	15 anos	GP-DI + 6,0% aa	13,0	13,0	13,0
PR	31/03/98	519.944	462.339	57.605	92.467	30 anos	GP-DI + 6,0% aa	12,0	12,5	13,0
RJ	24/06/98	12.946.395	12.924.711	21.684	71.592	30 anos	GP-DI + 7,5% aa	tabela price	tabela price	12,0
RN	26/11/97	73.272	72.479	793	11.295	15 anos	GP-DI + 6,0% aa	12,0	12,5	13,0
RO	12/02/98	146.950	143.677	3.273	28.512	30 anos	GP-DI + 6,0% aa	15,0	15,0	15,0
RR	25/03/98	7.247	6.601	646	1.318	30 anos	GP-DI + 6,0% aa	11,5	11,5	11,5
RS	15/04/98	9.427.324	7.782.423	1.644.901	1.150.000	30 anos	GP-DI + 6,0% aa	12,0	12,5	13,0
SC	31/03/98	1.552.400	1.390.768	161.632	267.086	30 anos	GP-DI + 6,0% aa	12,0	12,5	13,0
SE	27/11/97	389.065	355.162	33.903	41.226	30 anos	GP-DI + 6,0% aa	12,0	12,5	13,0
SP	22/05/97	50.388.778	46.585.141	3.803.637	6.242.043	30 anos	GP-DI + 6,0% aa	12,6	12,5	13,0
TO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total		94.205.373	86.329.570	7.875.803	9.776.293					

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (*Gazeta Mercantil*, 8-10 jan. 1999; *Folha de São Paulo*, 9 jan. 1999 e *Jornal da Tarde*, 12 jan. 1999).

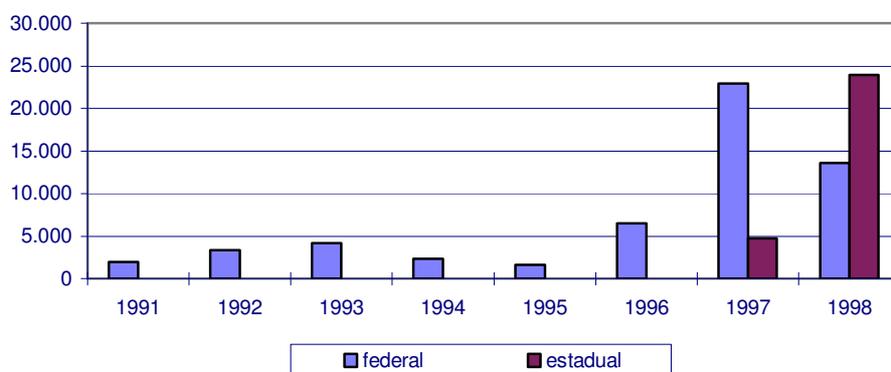
A eclosão dos problemas dos estados – a elevação dos gastos com pessoal, principalmente com os inativos, as dívidas estaduais, a situação de insolvência dos bancos estaduais – prende-se dentre vários outros fatores, à evolução de duas variáveis macroeconômicas: a taxa de juros, que passou a ser positiva e crescente em termos reais nos últimos anos, e a taxa de inflação, cuja queda significativa fez emergir vários desequilíbrios estruturais dos governos estaduais (Affonso, 1997).

Como vimos, a descentralização “pela demanda” dos anos 80 teve como subproduto a tentativa pela União de recuperar parte de sua capacidade fiscal através do aumento de impostos não partilhados com estados e municípios, bem como de desvencilhar-se de parcela das vinculações estabelecidas pela Constituição de 1988.

A emergência da crise fiscal e a implementação das reformas liberais nos anos 90, produziram, por outro lado, efeitos mais característicos de processos de descentralização “pela oferta”. Dentre estes, merecem destaque a renegociação da dívida dos estados pelo governo federal e as iniciativas visando à definição de competências entre os três níveis de governo.

A renegociação e assunção pelo governo federal da dívida dos estados, primeiro a externa, depois a bancária e, finalmente, a mobiliária, ampliou consideravelmente a sua capacidade de intervir nas finanças subnacionais. A renegociação da enorme dívida estadual junto à União foi vinculada a programas de demissão de funcionários públicos; venda ou rígido controle dos bancos estaduais; privatização de empresas nas áreas de energia elétrica, saneamento e transportes (Afonso & Lobo, 1996).

Gráfico 8
Privatizações federais e estaduais – 1991/98
Valor arrecadado – US\$ milhões



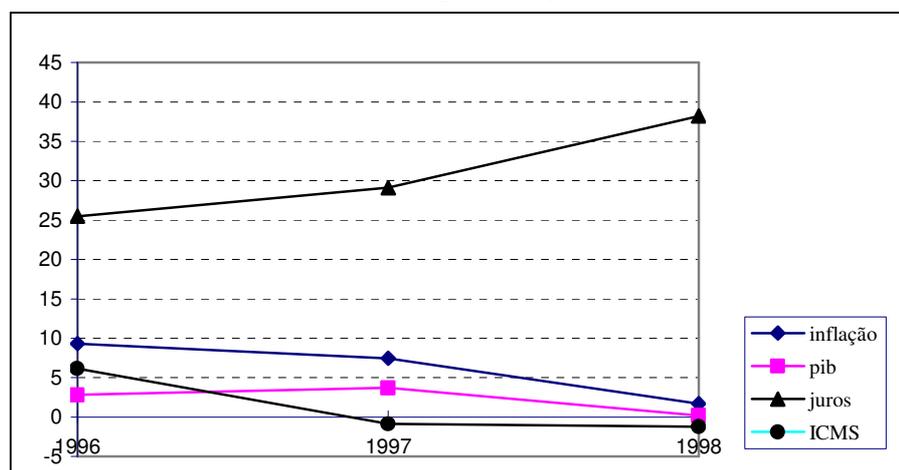
Fonte: BNDES. Indicadores Diesp/Fundap.

Apesar da maioria dos governos estaduais ter assinado os acordos, com a posse dos novos governadores em janeiro de 1999 e a decretação da moratória das dívidas do governo de Minas Gerais pelo prazo de 90 dias, reabriu-se uma nova e intensa crise entre a União e os governos estaduais.

O governo federal fundamentalmente argumentava: (a) que os acordos de refinanciamento das dívidas beneficiavam os governos estaduais, uma vez que além do longo prazo de pagamento, os contratos estipulavam uma taxa de juros muito abaixo daquela que os estados teriam que pagar no mercado para a rolagem de suas dívidas; (b) que os acordos foram assinados por representantes dos estados e não por pessoas físicas, alinhados ou não ao partido político no comando do governo federal devendo, portanto, ser cumpridos sem restrições.

Por sua vez, os governadores recém-empossados alegavam: (a) que as condições prevalentes quando da assinatura dos acordos haviam mudado radicalmente. O aumento explosivo da taxa de juros pelo governo federal como opção de política econômica para sustentar a valorização do real, principalmente a partir da crise asiática, significou, de um lado, uma importante elevação do montante das dívidas dos estados e, de outro, uma retração da atividade econômica repercutindo negativamente sobre a arrecadação do principal imposto estadual: o ICMS.

Gráfico 9
Taxas de inflação (IGP-DI), taxas de crescimento do PIB,
custo médio anual do capital de giro e variação da arrecadação de ICMS



Fonte: Indicadores IESP. Andima e IPEA.

Acrescentem-se a isto as perdas decorrentes da desoneração de ICMS nas exportações de produtos semi-industrializados (Lei Kandir). Como o montante de desembolsos mensais, por conta do pagamento da dívida, correspondia a um percentual da receita dos estados, o governo federal sustentava que não haveria

motivo para suspender o pagamento das dívidas por conta de uma queda na arrecadação. Entretanto, é mister recordar que se a retração na arrecadação não encontra limites, a redução nas despesas enfrenta várias “incompressibilidades” decorrentes das competências constitucionais destes níveis de governo.

A intransigência do governo federal em resistir a qualquer possibilidade de mudanças nos termos das renegociações prendeu-se a duas ordens de fatores.

Em primeiro lugar, ao acordo de refinanciamento da dívida externa firmado com o FMI, que tem como eixo básico a austeridade fiscal, o qual imporia uma demonstração de firme disposição em cumpri-lo.

Em segundo lugar, a leniência na renegociação das dívidas estaduais poderia, aos olhos do governo federal, desestruturar as mudanças de procedimentos estabelecidas nas últimas negociações, cujos contratos possuem cláusulas punitivas em caso de descumprimento (como a retenção de transferências constitucionais aos estados).

Além de utilizar a renegociação das dívidas dos estados como um instrumento para impor o ajuste fiscal, o governo federal tem atuado na direção de disciplinar os gastos das esferas subnacionais de governo limitando, por exemplo, a 60% da receita líquida os gastos com pessoal dos estados e municípios; restringindo os gastos dos poderes subnacionais – no caso dos legislativos municipais – a 3% da receita dos municípios, etc. Certamente a iniciativa mais ambiciosa consiste na “Lei de Responsabilidade Fiscal” (projeto de lei complementar que regulamenta o artigo 163 da Constituição Federal). Esta proposta estabelece diretrizes a serem observadas pelos três níveis de governo na programação e execução de sua política fiscal.

O anteprojeto estabelece providências a serem tomadas nos casos em que se verifiquem o descumprimento das normas ou desvios injustificados em relação às metas da política fiscal, definindo, não apenas dispositivos de correção, mas também sanções e penalidades quer de natureza institucional, em relação aos entes federativos, quer de natureza individual.

Em tese o disciplinamento da execução fiscal *de forma negociada* entre os diferentes níveis de governo *constituiria* um imperativo do ordenamento federativo do país. Contudo, é importante lembrar que uma federação não visa, necessariamente, à auto-sustentação financeira absoluta de todos os seus entes federados; as transferências e trocas das mais diversas naturezas são a essência do Estado Federal. O que se deve procurar minorar são, decerto, as heterogeneidades socioeconômicas através de um processo de desenvolvimento econômico e social. Esta tentativa, como vimos, foi durante muito tempo alicerçada, do ponto de vista da soldagem federativa, em uma série de mecanismos que iam muito além da política estritamente fiscal. A sua desestruturação tem, dentre outras conseqüências, a de “sobrecarregar” o prevacente sistema de transferências fiscais como mecanismo de soldagem federativa.

Quanto à redistribuição de competências ao longo dos anos 90, ampliaram-se as iniciativas setoriais visando criar uma nova institucionalidade

descentralizada para as principais políticas da área social. Exemplos disto são a normatização e a implantação da municipalização do Sistema Único de Saúde; a opção pelo governo federal por modalidades descentralizadas de gestão no ensino fundamental; a formulação de uma nova política federal de desenvolvimento urbano; e a implantação das medidas estabelecidas na Lei Orgânica da Assistência Social (Arretche, 1997: 12). “Ainda é cedo, contudo, para falar-se de um novo modelo. No máximo, trata-se de um crescente conjunto de medidas adotadas pelo governo federal destinadas a dar um formato descentralizado à gestão de suas políticas”.¹⁰

O problema remanescente consiste na ausência de uma perspectiva abrangente para a reestruturação das bases do pacto federativo no Brasil em um contexto em que se ampliam os conflitos entre esferas de governo e regiões. Este problema se agrava com as profundas transformações que estão ocorrendo na economia e na sociedade brasileira e na sua inserção internacional.

A Federação na encruzilhada

As arquiteturas federativas têm suposto ou entes equipotentes (ainda que diversificados), o que possibilita uma coordenação mais descentralizada ou, então, entes federados muito heterogêneos, que normalmente implicam coordenações federativas mais centralizadas, e não raro, autoritárias.

A tensão descentralização-federalização-rescentralização é motivada, além da reação do próprio governo central, pela dificuldade de enfrentar os mesmos desafios nos quais o Estado Nacional-desenvolvimentista centralizado fracassou: as desigualdades sociais – pessoais e inter-regionais – e o problema do desenvolvimento econômico.

A descentralização sem a incorporação de conteúdos sociais condizentes com uma trajetória de longo prazo de inclusão social tende a reproduzir, como estamos assistindo atualmente, outras formas de desigualdade (tanto interpessoais, quanto inter-regionais).

A dificuldade de estruturar um novo pacto federativo, sobre uma base social mais ampla, reside, de um lado, na defesa do status quo por parte dos setores sociais privilegiados e, de outro lado, nas extremas disparidades regionais do país.

Estes dois fatores dificultam a adoção de políticas públicas gerais e a pactuação regionalizada.

A nação encontra-se, assim, no fio da navalha, entre uma trajetória de coordenação federativa e outra, de recentralização.

Rui de Britto Álvares Affonso é professor do
Instituto de Economia da UNICAMP.

(10) Ver Arretche (1997: 22). Ver também, a respeito, Fagnani (1997).

Bibliografia

- AFFONSO, R. B. A. 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, n. 4, 1990.
- _____. A Federação no Brasil impasses e perspectivas. In: _____, SILVA, P. L. B. *A Federação em perspectiva*. São Paulo: Fundap, 1995.
- _____. Os municípios e os desafios da Federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, 1996.
- _____. Os Estados e a descentralização no Brasil. In: *Proyecto Regional de Descentralización Fiscal*, Santiago, Chile, CEPAL/GTZ, n. 93, 1997.
- _____. *Coordenação ou recentralização: o Federalismo brasileiro na encruzilhada*. Chicago, Illinois: Latin American Studies Association (LASA), XXI International Congress, Sept. 24-26, 1998.
- AFONSO, J. R. Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 31-62, jun. 1996.
- _____, CARVALHO, L. G., SPÍNDOLA, L. *Fundo Social de Emergência: intenções e feitos*. São Paulo: Fundap/IESP, maio 1995. (Nota Técnica, n. 11).
- _____, LOBO, T. *Descentralização em experiências democráticas retardatárias*. México: ICEG, 1996.
- _____ et al. *Breves notas sobre o Federalismo Fiscal no Brasil*. [s.l.: s.n.], 1998a. (Mimeogr.).
- _____ et al. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, 1998b.
- ALMEIDA, A. O. *Evolução e crise da dívida pública estadual*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.
- ARRETCHE, M. T. S. O sistema de proteção social brasileiro – em direção a um modelo descentralizado. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 11, n. 3, 1997.
- BENETT, R. J. *Descentralization, local governments and markets: towards a post-welfare agenda*. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. *América Latina trás una década de reformas*. Progreso Económico y Social en América Latina. (Informe 1997).
- _____. *A América Latina face às desigualdades*. Washington, DC, 1998.
- BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa preta e o projeto político. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, 1996a.
- _____. *La Política regional em América Latina bajo el signo de la globalización – A política regional na era da globalização*. *Debates*, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung/IPEA, n. 12, 1996b.

- BOISIER, S. et al. *La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformaci3n productiva con equidad y sustentabilidad*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, 1991. (Cuaderno, 36).
- BOTHE, M. Federalismo – Um conceito em transformaç3o hist3rica. In: O FEDERALISMO na Alemanha. S3o Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995. (Traduç3es, n. 7).
- CEPAL/GTZ. *Descentralizaci3n fiscal en America Latina, balance y principales desaf3os*. Santiago de Chile, 1996.
- DILLINGER, W. Descentralization: politics and public services. In: AFFONSO, R. B. A., SILVA, P. L. B. *A Federaç3o em perspectiva – Ensaios selecionados*. S3o Paulo: Fundap/Unesp, 1995. (S3rie Federalismo no Brasil).
- DUCHACEK, I. D. *Comparative federalism – The territorial dimension of politics*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1970.
- ELAZAR, D. J. *Federal systems of the world*. New York: Longman Group Limited, 1994.
- FAGNANI, E. *Da descentralizaç3o n3o planejada ao Federalismo cooperativo: tend3ncias, contradiç3es e impasses da descentralizaç3o das pol3ticas sociais no Brasil nos anos 90*. Margarida, Venezuela: Centro Latino Americano de Administraci3n para el Desarrollo – CLAD, 15-18 out. 1997. (Paper elaborado para o II Congresso Interamericano sobre la Reforma del Estado y de la Administraci3n).
- FIORI, J. L. O Federalismo diante do desafio da globalizaç3o. In: AFFONSO, R. B. A., SILVA, P. L. B. *A Federaç3o em perspectiva – Ensaios selecionados*. S3o Paulo: Fundap/Unesp, 1995. (S3rie Federalismo no Brasil).
- FURTADO, C. *Cultura e desenvolvimento em 3poca de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- _____. *Brasil: a construç3o interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- LERDA, J. C. El componente impl3cito de la pol3tica quasi-fiscal (o la pol3tica fiscal impl3cita). In: SEMIN3RIO REGIONAL DE POL3TICA FISCAL, 8, Santiago, Chile, 22-25 ene. 1996.
- LOPREATO, F. L. C. Um novo caminho do federalismo no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 9, p. 95-114, dez. 1997.
- NOLTE, D. Procesos de descentralizaci3n en Am3rica Latina: un enfoque comparativo In: NOHLEN, D. (Ed.). *Descentralizaci3n pol3tica y consolidaci3n democr3tica*. Caracas, Venezuela, Ed. Nueva Sociedad, 1991.
- OLIVEIRA, J. C. Experi3ncia brasileira de descentralizaç3o: a perspectiva do governo central” In: SEMIN3RIO INTERNACIONAL DE DESCENTRALIZACION FISCAL, Isla Margarita, Cepal, 1996.
- PANZARINI, C. A nova proposta de reforma tribut3ria. *Indicadores DIESP*, n. 69, nov./dez. 1998.
- PRADO, S. (Coord.). *Estudos de economia do setor p3blico – Guerra fiscal no Brasil: tr3s estudos de caso – Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paran3*. S3o Paulo: Fundap/Fapesp, 1999.

- PRADO, S., CAVALCANTI, C. *A guerra fiscal no Brasil*. São Paulo: Fundap/IPEA/FAPESP, 2000.
- REIS VELLOSO, J. P., ALBUQUERQUE, R. C., KNOOP, J. (Coord.). *Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade*. Rio de Janeiro: INAE/ILDES, 1995.
- RICKER, W. *The development of American federalism*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1987.
- SHAH, A. *The new federalism in Brazil*. Washington: The World Bank, Dec. 1990. (Working Paper, 557).
- SILVA, S. L. C. *O Fundo Social de Emergência sob a ótica do ajuste fiscal*. São Paulo: FUNDAP/IESP, maio 1994. (Nota Técnica, n. 9).
- TER-MINASSIAN, T. (Ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: IMF, 1997.
- VARSANO, R. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL “POLÍTICAS INDUSTRIAIS RECENTRALIZADAS”, CEPAL/IPEA, Brasília, nov. 1996.
- _____, PESSOA, E. P., SILVA, N. L. C., AFONSO, J. R. R., ARAUJO, E. A., RAMUNDO, J. C. M. *Uma análise da carga tributária no Brasil*. Brasília: IPEA, ago. 1998. (Texto para Discussão, n. 583).

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a evolução recente e os impasses da Federação brasileira, marcada pelo processo de descentralização ao longo dos anos 80 e da reforma liberal do Estado nos anos 90.

Palavras-chave: Federalismo; Descentralização; Crise da Federação; Reforma do Estado; Federalismo fiscal; Guerra fiscal; Recentralização.

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the recent trends and the crossroads of the Brazilian Federation especially the fiscal decentralization during the 80s and the liberal reform of the State during the 90s.

Key words: Federalism; Decentralization, State reform; Fiscal war, Recentralization process.