

**O IMPASSE DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA:
o cenário político-financeiro e as suas
conseqüências para o processo de descentralização**

1996

Cadernos Cedec nº 58

**Fernando Luiz Abrucio &
Cláudio Gonçalves Couto***

* Pesquisadores do CEDEC e Professores do Departamento de Política da PUC-SP.

CADERNOS CEDEC Nº 58

COORDENADOR EDITORIAL

Pedro Roberto Jacobi

CONSELHO EDITORIAL

Amélia Cohn, Eduardo Kugelmas, Gabriel Cohn, Gildo Marçal Brandão, José Álvaro Moisés, Leôncio Martins Rodrigues, Lúcio Kowarick, Marcelo Coelho, Marco Aurélio Garcia, Maria Teresa Sadek, Maria Victoria de Mesquita Benevides, Miguel Chaia, Pedro Roberto Jacobi, Regis de Castro Andrade, Tullo Vigevani e Valeriano Mendes Ferreira Costa

DIRETORIA

Presidente: Amélia Cohn

Vice-Presidente: Pedro Roberto Jacobi

Secretário-Geral: Tullo Vigevani

Tesoureiro: Regis de Castro Andrade

**Cadernos Cedec - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
São Paulo: Cedec, 1996**

Periodicidade: Irregular

ISSN: 0101-7780

APRESENTAÇÃO

Os *Cadernos Cedec* têm como objetivo a divulgação dos resultados das pesquisas e reflexões desenvolvidas na instituição.

O Cedec é um centro de pesquisa, reflexão e ação. É uma sociedade civil sem fins lucrativos, que reúne intelectuais e pesquisadores com formação em distintas áreas do conhecimento e de diferentes posições teóricas e político-partidárias. Fundado em 1976, com sede em São Paulo, a instituição tem como principais objetivos o desenvolvimento de pesquisas sobre a realidade brasileira e a consolidação de seu perfil institucional como um espaço plural de debates sobre as principais questões de ordem teórica e prática da atualidade. Destacam-se, aqui, os temas dos direitos e da justiça social, da constituição e consolidação da cidadania, das instituições democráticas, e da análise das políticas públicas de corte social.

SUMÁRIO

RESUMO.....	7
Introdução	8
Seção I - O Cenário Financeiro da Federação.....	9
1. A distribuição nacional de receitas públicas — antes e depois de 1988.....	9
2. Tributos federais, estaduais e municipais	11
3. As conseqüências das mudanças constitucionais.....	15
4. Desigualdades interregionais e interestaduais	18
5. A crise fiscal e os seus aspectos federativos.....	22
Seção 2 - O Cenário Político	30
1. Introdução	30
2. Os obstáculos político-federativos.....	30
Conclusão	38
BIBLIOGRAFIA.....	40

RESUMO

O presente texto procura apontar os obstáculos federativos para o processo de descentralização político-administrativa no Brasil. Enfatiza os aspectos políticos e financeiros da estrutura federativa brasileira, mostrando como, pelo ângulo político, impera a competição não cooperativa e, pelo ângulo financeiro, predominam drásticas restrições econômicas — tanto em decorrência da crise de financiamento público, como das profundas desigualdades socioeconômicas existentes ao longo do território nacional.

Introdução

O objetivo deste texto é descrever brevemente as características político-financeiras da federação brasileira e avaliar as suas conseqüências para o processo de descentralização de políticas públicas. Este processo chegou a um impasse, o qual tem três causas principais.

- A primeira, de natureza administrativa, é a falta de coordenação do processo de descentralização, que ocorre aleatoriamente na grande parte dos casos.
- A segunda, de caráter financeiro, é a escassez de recursos de que padece a maioria dos entes federativos, resultante tanto da crise econômica vivida pelos estados brasileiros, como também, em alguns casos, pela má distribuição de recursos em termos nacionais.
- A terceira, de motivação política, é a existência de uma interação não-cooperativa entre os atores federativos (União, estados e municípios).

Este texto tem duas seções. Na primeira, abordamos os seguintes tópicos:

1. A distribuição nacional de recursos, antes e depois da nova Constituição;
2. Os tributos existentes nos níveis nacional e subnacional;
3. Os ganhos e perdas dos três âmbitos de governo nos últimos anos, considerando tanto as políticas parafiscais como outras políticas executadas no período;
4. A distribuição desigual de riquezas entre os entes federativos, que contribui para tornar mais difícil a realização do processo de descentralização;
5. A crise fiscal da federação brasileira — a qual tem na administração financeira de estados e municípios um de seus principais problemas — e suas implicações para a descentralização de políticas.

Na segunda seção, desenvolveremos os seguintes pontos:

1. Os obstáculos do sistema político à descentralização, considerando:
 - a) os obstáculos para o processo decisório existentes no Congresso Nacional;
 - b) as dificuldades levantadas pelos conflitos federativos para o processo de descentralização.
2. A possibilidade de alcançar-se uma relação cooperativa entre os entes federativos, a fim de tornar o processo de descentralização factível.

Seção I - O Cenário Financeiro da Federação

1. A distribuição nacional de receitas públicas — antes e depois de 1988

Nesta seção, mostraremos de que forma se efetivou o processo de descentralização fiscal ocorrido no Brasil ao longo da década de 80.

Durante o regime militar iniciado em 1964, ocorreu uma grande centralização fiscal juntamente com o aumento do poder da União com relação aos outros entes federativos. Entre os atos implementados pelo governo central podemos destacar o Código Tributário Nacional — 1966, a nova Constituição (outorgada em 1967) e o Ato Complementar n° 40 (AC-40) de 1968. A tabela 1 mostra o impacto das mudanças na distribuição da receita nacional entre 1965 e 1974, quando o regime militar estava em seu apogeu.

Tabela 1
Participação na Receita Líquida dos Três Níveis de Governo (1965-1974)

Anos	União*	Estados†	Municípios
1965	39,0%	48,1%	12,9%
1968	40,2%	42,9%	16,9%
1970	45,0%	40,7%	14,3%
1972	48,8%	37,5%	13,7%
1974	50,5%	36,0%	13,5%

* Receita da União, excluindo transferências intergovernamentais para Estados e Municípios.

† Receita Estadual, excluindo transferências intergovernamentais para Municípios mais ajudas da União.

Receita dos Municípios, mais transferências intergovernamentais para União e Estados.

Fonte: OLIVEIRA, 1980: 51.

O principal ponto é o significativo incremento da receita da União (11,5%), às expensas dos estados membros (que perderam cerca de 12%), ao passo que os municípios permaneceram com quase a mesma fatia ao longo do período — exceto para o ano de 1968, quando os ganhos anteriores dos governos locais foram reduzidos pelo AC-40, o qual reduziu em aproximadamente 50% a participação dos governos subnacionais em seus respectivos fundos de participação.

Juntamente com as mudanças apontadas na tabela 1, duas outras medidas contribuíram para aumentar a centralização financeira. Em primeiro lugar, o aumento das transferências vinculadas aos governos subnacionais. Em segundo lugar, a restrição da autonomia tributária dos estados. Esta segunda medida foi implementada dando ao Senado poder de definir as

alíquotas do ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias)¹. Uma vez que o Senado, assim como todo o Congresso, era fortemente controlado pelo Executivo Federal, tornou-se mais fácil para a União determinar a política tributária dos estados.

Com a distensão do regime militar, o modelo financeiro vigente foi pouco a pouco perdendo força: os mecanismos centralizadores foram gradualmente erodidos, uma vez que o governo central estava obrigado a barganhar com as elites estaduais para obter apoio no Congresso, de modo que estados e municípios obtiveram maior poder para determinar seus próprios tributos e políticas orçamentárias.

Este processo foi dramaticamente acelerado em 1982, quando candidatos oposicionistas venceram a eleição para governador nos principais estados. Nesse sentido, uma mudança emblemática foi a aprovação da Emenda Passos Porto, em 1983, que aumentou a participação dos governos subnacionais no bolo de recursos tributários do país.

De 1980 a 1986, durante o processo de transição, a participação das entidades subnacionais nos fundos federais cresceu substancialmente. Os municípios aumentaram sua parcela de 9% para 17%, enquanto a participação dos estados passou de 9% para 14% no total das transferências de recursos tributários (SERRA & AFFONSO, 1991: 48).

A nova Constituição, promulgada em 1988, gradualmente aprofundou a descentralização fiscal, já que o novo sistema tributário foi implementado passo a passo até 1993. Estas mudanças são mostradas na tabela 2.

Tabela 2
Evolução Estimada da Distribuição dos Recursos Tributários Disponíveis para Diferentes Níveis de Governo

Nível de Governo	1980	1988	1993	Incremento	Variação % do PIB
União	69%	62%	58%	-15,94%	-9,33%
Estados	22%	27%	26%	+18,18%	+22,73%
Municípios	9%	11%	16%	+77,78%	+66,67%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	—	+7,76%

Fonte: AFONSO & AFFONSO, 1995.

¹ O ICM é um tributo estadual criado em 1965 (Emenda Constitucional nº 18), o qual se constitui no mais importante imposto estadual. O ICM é um dos primeiros IVAs (Imposto Sobre Valor Agregado) criados no mundo, estando de acordo com as atuais tendências tributárias no âmbito internacional.

Além dos dados mostrados na Tabela 2, é importante assinalar que a distribuição da Receita Total da União entre 1980 e 1993 foi reduzida em 16%, ao passo que a participação de estados e municípios aumentou em 18% e 78%, respectivamente (GIAMBIAGI, 1991: 64). Após 1988, a União tentou reverter esta tendência, como mostraremos na terceira seção.

2. Tributos federais, estaduais e municipais

A tabela 3 mostra os diversos tributos existentes nos três níveis de governo. Todos esses tributos são autorizados pela Constituição, a qual determina a competência tributária de cada nível de governo. Mesmo tributos provisórios, como o IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira)², devem ser criados por Emenda Constitucional. A Constituição brasileira proíbe a criação de novas taxas através de legislação ordinária ou constitucional.

Tabela 3
A Estrutura Tributária Brasileira

	Comércio Internacional	Propriedade e Renda	Produção e Circulação de Bens
União	Imposto de Importação Imposto de Exportação	Imposto Territorial Rural (ITR) Imposto de Renda (IR) Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)*	Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF)#
Estados		Imposto sobre a Transferência de Bens Imóveis (ITBI) — herança e doação Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) Imposto de Renda Adicional *	Imposto sobre a Circulação de Bens e Serviços (ICMS)†
Municípios		Imposto sobre a Transferência de Bens Imóveis (ITBI) — venda Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)	Imposto Sobre Serviços (ISS) Imposto sobre a Venda ao Varejo de Combustíveis (IVVC)

* Este tributo não foi regulamentado por legislação infraconstitucional. Por isso, sua coleta foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e depois o imposto foi revogado por emenda constitucional.

Este imposto foi implementado no ano fiscal de 1984 para resolver os problemas de déficit fiscal primário

† Este tributo substituiu o antigo ICM e também incorporou outras cinco taxas federais (Imposto Único sobre Energia Elétrica; Imposto Único sobre Combustíveis Líquidos e Gasosos; Imposto Único sobre Minerais; Imposto Sobre Serviços de Transporte e Imposto Sobre Serviços de Comunicação).

Fontes Parciais: BARRERA, 1994: 32; AFONSO, 1994, *passim*.

² O IPMF foi criado em 1993, existindo apenas durante 1994. Ele incidia sobre toda operação financeira em 0,25%. O seu propósito era proporcionar à União um equilíbrio fiscal.

Além desses tributos há outras fontes de receita para o governo federal, como as chamadas Contribuições — tal qual a Contribuição da Seguridade Social (para financiar a previdência oficial) e outras contribuições sociais. A diferença entre as contribuições e os outros tributos são que:

- a receita das contribuições é exclusiva da União³;
- elas não são impostos no sentido constitucional, uma vez que elas podem ser criadas por legislação infraconstitucional, o que dá maior flexibilidade ao governo federal para obter novos recursos;
- elas devem ter uma destinação particular em termos de políticas;
- elas não são sujeitas ao princípio de anuidade fiscal, o que representa outra vantagem para a União;
- a União não precisa compartilhar os recursos das contribuições com outros níveis de governo⁴.

As principais contribuições, a sua destinação e a sua porcentagem na receita total e com relação ao PIB em 1993 são indicadas na tabela 4.

Tabela 4
Contribuições Sociais Federais — 1993

Contribuição	Base de Incidência	Destinação	% Receita Federal	% PIB
Seguridade Social (INSS)	Folha de pagamento	Seguridade social em geral	34% ⁵	5,21%
FINSOCIAL/COFINS	Faturamento das Empresas	Políticas Sociais em Geral	9%	1,34%
FGTS	Folha de pagamento	Habitação	8%	1,25%
PIS/PASEP	Faturamento das Empresas	Seguro Desemprego	7%	1,14%
Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL)	Lucro Líquido das Empresas	Políticas Sociais em Geral	5%	0,77%
Salário Educação	Folha de Pagamento	Educação	1%	0,13%

³ Exceto a contribuição social dos servidores públicos, a qual pode ser criada por estados e municípios.

⁴ De acordo com ALMEIDA & CAVALCANTI (1995: 100), o crescimento das contribuições nos últimos anos “reflete, em parte, a ampliação das garantias do sistema de seguridade social, o qual tem motivado a criação de novas taxas como estas, mas principalmente o esforço feito pelo governo federal para elevar a receita não compartilhada (considerando a descentralização fiscal promovida)”.

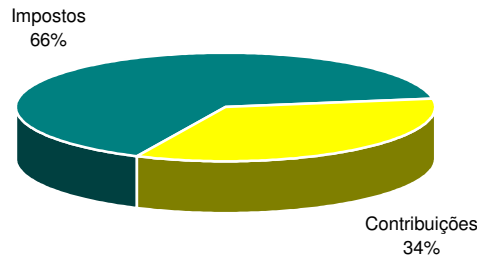
⁵ Os recursos do INSS não são destinados ao Orçamento Geral da União, mas a um orçamento específico: o Orçamento da Seguridade Social, cujos recursos são destinados apenas ao pagamento de pensões e aposentadorias gastos.

Seguridade Social do Servidor Público	Folha de Pagamento governamental	Seguridade Social dos Servidores Públicos	0,4%	0,06%
---------------------------------------	----------------------------------	---	------	-------

Baseado em DAIN (1995).

As contribuições são as formas mais seguras de financiar o governo, uma vez que é mais difícil para o contribuinte sonegar os recursos devidos ao Estado. Não obstante, elas têm alguns efeitos negativos sobre a dinâmica da economia, pois as contribuições são cumulativas e assim contribuem para elevar os preços dos produtos e serviços brasileiros, tanto no mercado nacional como internacional. A participação de impostos e contribuições na receita total em 1994 é retratada na Figura 1.

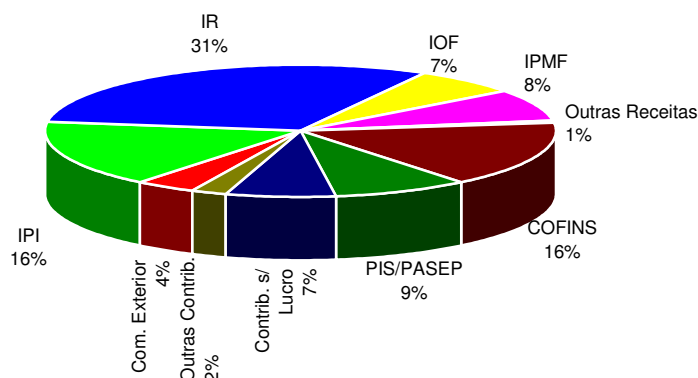
Figura 1
Distribuição da Receita da União



Baseado em: *Conjuntura Econômica*, vol. 49, nº 12, Dezembro de 1995.

A Figura mostra que o total de contribuições é significativo. Isto ocorre porque as contribuições são de mais fácil arrecadação e a parte dos impostos deve ser dividida com estados e municípios. A Figura 2 mostra em maior detalhe os impostos e contribuições que compõem a receita total da União.

Figura 2
Distribuição dos Tributos da União



Baseado em *Conjuntura Econômica*, vol. 49, nº 12, Dezembro de 1995.

No nível estadual, o principal tributo é o ICMS, o qual correspondia a 87,6% de toda a receita própria dos Estados em 1991⁶. O peso deste tributo em relação aos demais pode ser melhor avaliado se considerarmos que o segundo maior tributo estadual, o IPVA, representava somente 1,94% do total da receita.

Nos municípios, a principal fonte de recursos próprios é o ISS, o qual, em 1991, representava um terço da receita municipal, 20% a mais do que o segundo mais importante imposto municipal, o IPTU⁷. Houve um considerável incremento na arrecadação do IPTU desde 1988, mas este imposto ainda arrecada menos do que o seu potencial. Como o incremento verificado se deu por conta da elevação de alíquotas, e estas eram extremamente baixas, ainda há uma grande margem de crescimento.

Há uma causa política que explica as alíquotas do IPTU. Ele é um imposto direto⁸, e os políticos preferem mantê-lo em um nível baixo porque qualquer incremento em impostos diretos é facilmente percebido pela população — isto é, pelos eleitores.

⁶ Por receita própria entendemos o total de recursos proporcionados por tributos os quais pertencem a um nível de governo específico. Alguns estados, os mais desenvolvidos, dependem mais de suas receitas próprias do que os outros, os mais pobres, os quais dependem mais de transferências intergovernamentais. Por exemplo, um dos estados mais pobres do país, o Acre, contava com apenas 11% de sua receita advindos de recursos próprios; ao mesmo tempo, Bahia ou Paraná recebiam mais de 80% de suas receitas desta fonte. Estes dados são de 1991, pois as informações de anos mais recentes são insuficientes.

⁷ A maior parte do ISS é coletada nas capitais e nas grandes cidades. Pequenos municípios têm apenas uma pequena parte de sua receita composta pelo ISS.

⁸ Por “imposto direto” entendemos aqueles que incidem sobre a propriedade ou sobre renda individual, enquanto os “impostos indiretos” incidem sobre o consumo.

3. As conseqüências das mudanças constitucionais

As principais conseqüências das mudanças constitucionais com relação à taxaço são o aumento do poder tributário das unidades subnacionais em sua própria jurisdição e o aumento dos recursos disponíveis de forma não vinculada para os estados e municípios, como resultado do incremento das transferências constitucionais. No que se refere ao segundo aspecto é importante observar que a participação dos estados membros no montante nacional de recursos é uma das mais descentralizadas entre os sistemas federativos. De acordo com dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), a participação dos estados membros brasileiros nos recursos nacionais é de 30%, menor portanto que a do Canadá (40%), mas maior do que a participação dos estados membros dos EUA e da Alemanha — 20% e 22% respectivamente (LAGEMAN & BORDIN, 1993: 29).

A despeito do nítido processo de descentralização fiscal, a estrutura legal não define claramente as responsabilidades dos três níveis de governo em termos de políticas públicas. Isto teve como conseqüência um processo desequilibrado de descentralização, pois também não houve um planejamento que desse conta da transferência de atribuições. Muitos serviços que estavam nas mãos da União foram deixados aos governos subnacionais, exatamente no momento em que o governo federal passava por uma série crise econômica, nas passagem da década de '80 para a de '90. O resultado do processo tem sido o aumento dos gastos sociais (cf. AFFONSO & AFONSO, 1995) sem a correspondente melhora das condições sociais da população — isto é, os recursos têm sido utilizados de forma ineficaz.

Ainda, não há regras determinando a descentralização de servidores públicos e equipamentos federais às unidades subnacionais, de modo que a União permanece responsável por despesas excessivas.

O governo federal tem sido incapaz de coordenar o processo de descentralização. A principal preocupação do Executivo desde o governo do presidente José Sarney tem sido recentralizar os recursos. A recentralização de recursos tem sido preferida às tentativas de descentralizar responsabilidades. Entretanto, quase todas as tentativas neste sentido foram infrutíferas. Exemplos destas tentativas e dos seus obstáculos são as fracassadas negociações das dívidas estaduais e os esforços em vão para reduzir os recursos de estados e municípios em seus respectivos Fundos de Participação. Não obstante todas essas restrições para mudar a atual distribuição de recursos, o Governo Central tem obtido um relativo sucesso por meio do aumento das alíquotas das Contribuições Sociais, do decréscimo do montante de transferências

negociadas⁹ e da criação do Fundo Social de Emergência (FSE) em 1994, cuja aprovação foi uma das maiores vitórias fiscais da União nos últimos anos.

O Fundo Social de Emergência teve validade transitória, por dois anos (1994-95), e sua vigência foi renovada por mais dezoito meses¹⁰. O FSE permitiu ao governo federal reter a parte das transferências obrigatórias a estados e municípios que excedeu o montante de 1993; isto é, os recursos dos Fundos de Participação foram mantidos nos níveis de 1993 por dois anos. Esta medida criou condições para que o governo central manipulasse livremente 20% dos recursos orçamentários. Permanecem, porém, vários obstáculos à flexibilização do orçamento federal. As despesas da União são excessivamente “engessadas”, direta ou indiretamente. Os obstáculos são os seguintes:

- Os gastos com educação são rigidamente definidos pela Constituição, tornando-se impossível diminuí-los, a fim de utilizá-los para outros objetivos. É importante lembrar que 50% dos recursos federais gastos em educação são destinados às universidades federais.
- As transferências intergovernamentais antes mencionadas não podem ser mudadas por lei ordinária.
- Os gastos com seguridade social aumentaram ininterruptamente. Seu impacto no orçamento da União foi duas vezes maior do que o resultado das mudanças tributárias ocorridas no período 1988-1994. A diminuição de despesas neste setor somente se tornará possível através de reformas constitucionais.
- Finalmente, a folha de salários dos servidores públicos federais aumentou 32% entre 1988 e 1990 (SERRA & AFFONSO, idem) e 13,4% de 1994 a 1995 — depois do Plano Real (IEI/UFRJ, 1995). É difícil modificar tal situação porque:

⁹ É importante frisar que a União não é constitucionalmente obrigada a conceder transferências negociadas aos governos subnacionais. Em virtude da atual crise financeira por que passa o Governo Federal, a diminuição do montante dessas transferências tem sido uma das estratégias adotadas para minimizar os problemas de caixa da União. No período 1988-1990, a participação das transferências negociadas em relação ao PIB foi reduzida de 0,69% para 0,28% (SERRA & AFONSO, 1991: 40). Historicamente, essas transferências têm sido importantes para obter apoio político no Congresso, quase sempre não obedecendo a critérios técnicos. Muito embora tenha ocorrido a diminuição supra mencionada, as características políticas ainda permanecem. Por exemplo, em 1992, os estados mais favorecidos com as transferências negociadas foram a Bahia e Pernambuco, cujos governadores foram importantes aliados do presidente Fernando Collor de Mello — Antônio Carlos Magalhães e Joaquim Francisco, ambos do PFL.

¹⁰ O Fundo Social de Emergência ganhou uma nova denominação com a sua prorrogação, tornando-se o Fundo de Estabilização Fiscal.

1. Quase todos os servidores públicos, em todos os níveis da federação, têm estabilidade no emprego¹¹.
2. Cerca de 55% dos servidores públicos têm mais do que 40 anos e começaram a trabalhar cedo, estão próximos de se aposentar e a União é responsável pelo pagamento da maior parte de suas pensões (ABRUCIO, 1993: 39). Hoje, uma parte cada vez maior das despesas com pessoal vem deste item, como podemos ver na tabela 5.

Tabela 5
Composição e Evolução dos Gastos com Pessoal
Janeiro/Agosto de 1995 (R\$)

Situação	Janeiro	Agosto	Variação	Variação Anual
Ativos	1.413.658	1.528.008	8,09%	12,3%
Aposentados e Pensionistas	912.403	1.143.721	25,35%	33,8%
Total	2.326.061	2.671.729	14,86%	20,7%

Baseado em dados do Ministério do Planejamento *apud* *Gazeta Mercantil*, 04.12.1995.

É importante também observar que no período 1991-93, a participação das despesas de pessoal com aposentados e pensionistas foi de 30,4% do total. De acordo com previsões do Ministério do Planejamento, esta participação será de 39% em 1996 (FERNANDES, 1995). Há duas causas principais para este aumento: primeiro, os servidores públicos têm um aumento salarial quando se aposentam; segundo, a possibilidade de mudanças nas regras providenciárias vem causando uma corrida à aposentadoria por parte daqueles que poderiam vir a ser prejudicados por tal reforma.

O Fundo Social de Emergência, cujos recursos mais significativos provêm das verbas antes destinadas à saúde, educação e habitação, proporcionou alguma flexibilidade ao gasto público. Mas — embora não contemos com dados oficiais — os recursos têm sido utilizados principalmente para pagar as dívidas interna e externa, o que significa que tem ocorrido uma destinação indevida deste dinheiro, se considerarmos o plano original aprovado pelo Congresso¹².

¹¹ O Ministro da Administração Pública e Reforma do Estado propôs ao Congresso uma emenda Constitucional que flexibilize a estabilidade no emprego dos servidores públicos. O principal objetivo desta medida não é administrativo, mas econômico: reduzir os gastos com os servidores públicos, sobretudo em estados e municípios — alguns estados e municípios gastam quase 100% de sua folha neste item e, desta forma, são fortemente responsáveis pelo déficit fiscal global.

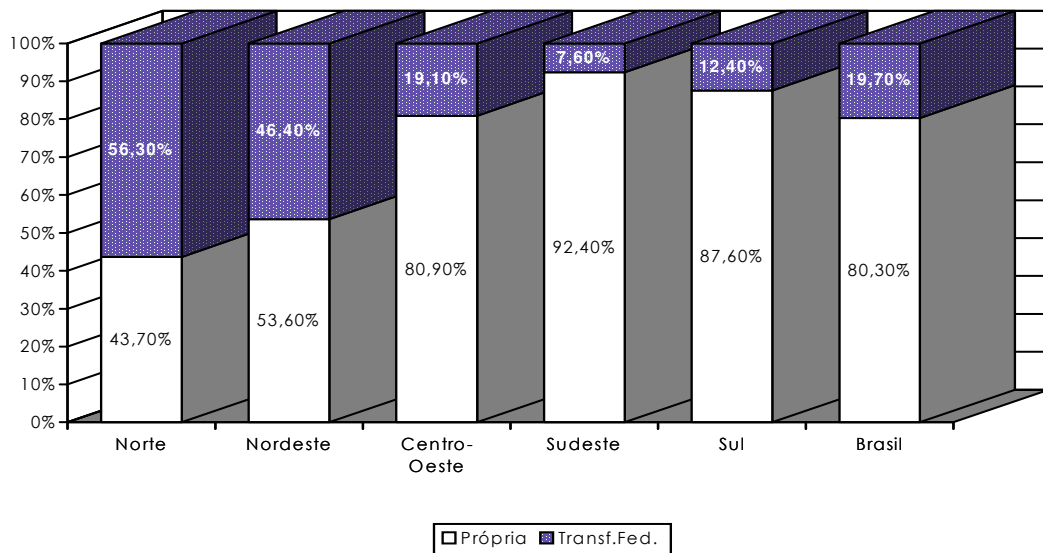
¹² Excetuadas as despesas com os funcionários públicos, a principal causa de déficit fiscal hoje é o pagamento dos juros da dívida interna.

Finalmente, é importante mencionar as duas principais conseqüências da nova Constituição. Primeiro, o descompasso entre os processos de descentralização fiscal e de políticas. Segundo, a redução da capacidade alocatória da União em decorrência do contingenciamento de recursos. Além do mais, devido à grave crise econômica vivida nesse período, o principal objetivo do governo central tem sido a estabilização fiscal através de políticas de curto prazo, adiando reformas estruturais de maior consistência — a opção por este tipo de políticas tem sido escolhida em decorrência de sua implementação mais fácil. Reformas mais avançadas, as quais fossem capazes de resolver os problemas fiscais indicados acima, requerem um amplo processo de negociação política, compreendendo todos os atores políticos relevantes no cenário nacional, sobretudo os entes federativos.

4. Desigualdades interregionais e interestaduais

A Figura 3 mostra a estrutura da receita pública nacional no que se refere à sua distribuição entre as regiões, de acordo com a sua origem, ou seja, a parte arrecadada através dos tributos estaduais (receita própria) e aqueles recursos advindos de transferências federais.

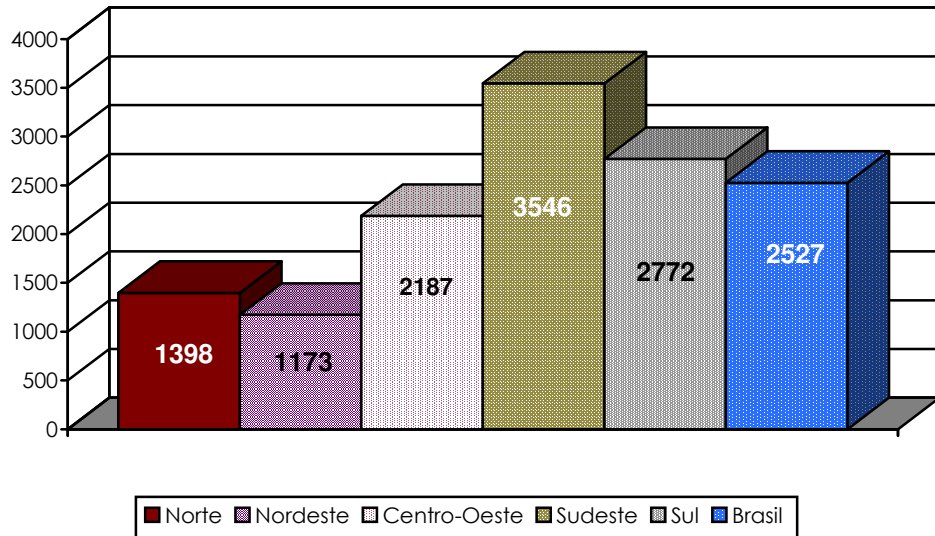
Figura 3
Estrutura Regional da Receita Pública no Brasil (1991)



Como podemos ver no gráfico, os estados do Norte e do Nordeste dependem muito mais das transferências federais do que os estados do Sul e do Sudeste, ao passo que os estados do Centro-Oeste podem ser classificados como sendo casos intermediários, ou seja, sua distribuição da receita pública é muito próxima ao perfil nacional médio. A principal causa

desta situação é a grande desigualdade socioeconômica regional, como pode ser visto na Figura 4.

Figura 4
PIB per capita Regional no Brasil

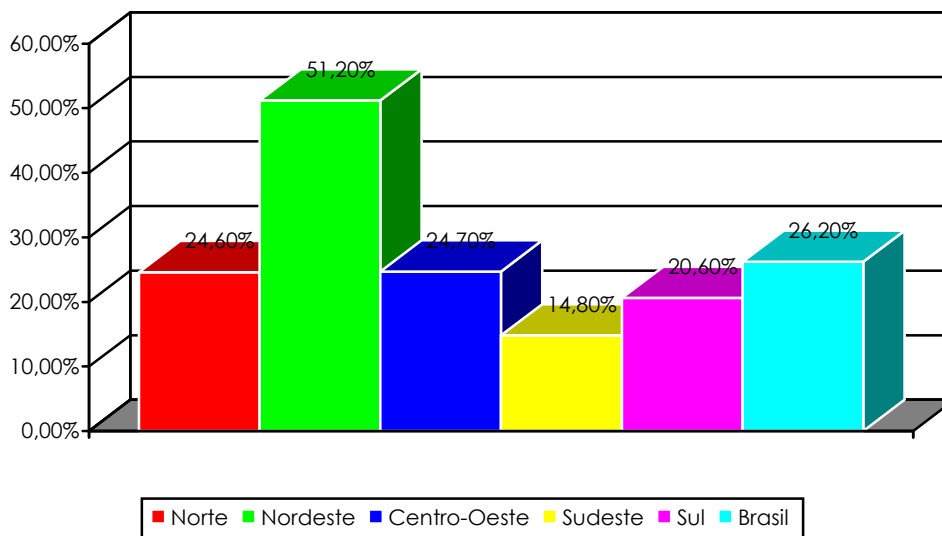


Valores em US\$. Fonte: VERAS, 1993: 6.

O PIB per capita do Sudeste é três vezes maior do que o do Nordeste. Este fato influencia claramente a capacidade dos estados de obter receitas utilizando os seus próprios impostos, o que conseqüentemente torna maior a sua dependência da ajuda da União. Quando a receita da União declina, aumenta a fragilidade do Norte e do Nordeste.

Outros dados relevantes que mostram o grau de desigualdade regional no Brasil é o Índice de Pobreza Absoluta (PA), mostrado abaixo na Figura 5.

Figura 5
Índice de Pobreza Absoluta Regional no Brasil (1988)

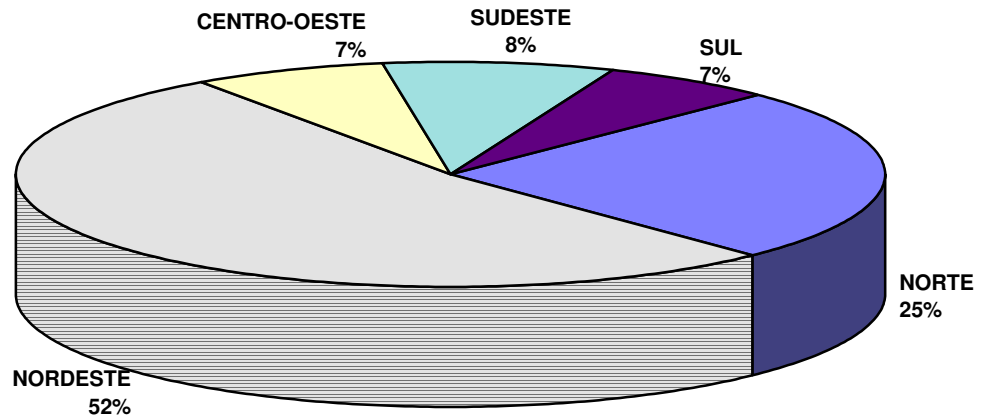


Fonte: VERAS, 1993: 7.

O impressionante índice de pobreza absoluta do Nordeste demonstra que uma descentralização de políticas no Brasil deve levar em consideração a heterogeneidade do país. Além do mais, mesmo dentro de uma região em particular, há grandes diferenças entre os estados. Um exemplo disto é que no Sudeste, a região mais rica do país, enquanto São Paulo conta com um PIB per capita de US\$ 4.140, o Espírito Santo conta com apenas US\$ 2.562 — ou seja, cerca de 40% a menos. Também no Nordeste há grandes diferenças: enquanto o Estado mais rico, a Bahia, tem um PIB per capita de US\$ 1,563 (33% acima do índice regional), o estado mais pobre da região, possui um PIB per capita de apenas US\$ 541 - isto é, a diferença entre ambos é de quase três vezes.

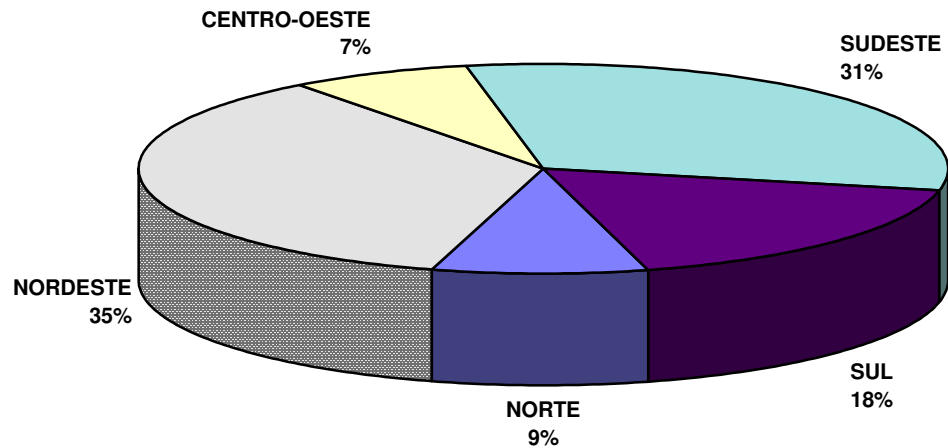
Apesar disso, a União, por meio dos Fundos de Participação, tem tido um papel redistributivo no cenário nacional no sentido de reduzir a desigualdade. A figura 3 retrata a composição das receitas regionais, a qual se deve não só à diferente capacidade de taxaço das diferentes regiões do país, mas também ao papel redistributivo desempenhado pela União. O governo central compensa a fraqueza fiscal dos estados pobres destinando-lhes recursos arrecadados nos estados mais ricos através de transferências constitucionais e negociadas. As figuras 6 e 7 mostram a participação de cada região nos dois principais fundos (FPE e FPM); pode-se notar claramente que a fatia das regiões pobres é consideravelmente maior do que aquela das regiões ricas.

Figura 6
Participação das Regiões no FPE (1991)



Fonte: BARRERA & ROARELLI, 1995.

Figura 7
Participação das Regiões no FPM



Fonte: BARRERA & ROARELLI, 1995.

Como podemos ver acima, o FPE é mais efetivo no seu papel redistributivo entre as regiões. Isto se deve ao fato de que o FPE considera a renda per capita de cada estado como o principal critério de distribuição dos recursos, ao passo que o FPM considera o critério de renda apenas para as grandes cidades e as capitais estaduais, as quais representam somente 13,6% dos municípios brasileiros. Para os assim chamados “pequenos municípios” (aqueles que têm menos de 156.216 habitantes), o FPM é distribuído considerando apenas a magnitude da

população. Esse conjunto de “pequenos municípios”, por sua vez, é subdividido em diversas faixas, de acordo com o tamanho da população: quanto maior a população, maior a fatia de recursos. Isto significa que os Estados com o maior número de municípios deste tipo tendem a receber uma fatia maior do bolo de recursos. Uma vez que os estados mais ricos têm um número maior de “pequenos municípios” compreendidos pelas faixas populacionais mais altas, eles provavelmente receberão uma parcela maior do FPM.

Afora os Fundos de Participação, há outros mecanismos de distribuição de recursos na Federação brasileira: os Fundos constitucionais regionais e as agências regionais de desenvolvimento — que existem apenas nas regiões menos desenvolvidas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Entretanto, um grande desperdício de recursos verificou-se ao longo dos anos. Os resultados das políticas empreendidas por estas agências foi bastante modesto. Assim sendo, não basta a distribuição de recursos para as regiões mais pobres. É preciso também criar mecanismos de responsabilidade fiscal e orçamentária por parte dos estados.

Mas o principal problema com que nos defrontamos hoje para levar adiante as políticas de descentralização é a avassaladora crise fiscal que atinge os três níveis de governo. Desta crise surge um resultado perverso: a exacerbação do conflito federativo, obstruindo a construção de uma relação cooperativa entre os diversos atores.

5. A crise fiscal e os seus aspectos federativos

Desde o início dos anos ‘80 o Brasil vem enfrentando uma crise em seu modelo de desenvolvimento. *Coube à União, quase que exclusivamente, arcar com os custos do combate à crise.* Não apenas o seu nível de governo foi o que mais perdeu com a nova distribuição de receitas conformada na Constituição de 1988 — tanto em termos relativos como absolutos —, mas também devido ao fato de que os maiores esforços para o ajustamento estrutural da economia têm sido de sua responsabilidade.

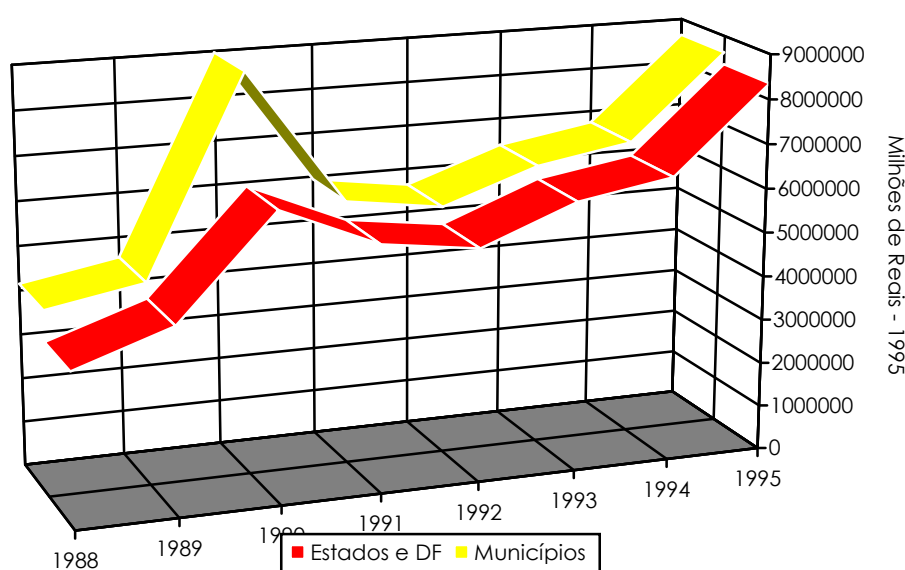
Entretanto, após a adoção de diversos planos econômicos, o governo central finalmente obteve um considerável sucesso com o Plano Real, ao menos no que se refere à questão inflacionária. A inflação declinou de 45,21% mensais em junho de 1994 para cerca de 0,32% em abril de 1996. Além disso, em 1995 houve um aumento de 30% na arrecadação da União, de acordo com a Secretaria da Receita Federal.

Mas há ainda alguns problemas de difícil solução. Em 1995, as contas do governo central apresentaram um déficit de 1,1% do PIB, ao passo que o déficit global do setor público

(Estados, Municípios, União e Empresas Estatais) foi de 4,0% do PIB. Este déficit se deve basicamente ao desequilíbrio fiscal dos governos subnacionais. Considerando a questão fiscal, este é o maior obstáculo ao processo de descentralização.

Embora as entidades subnacionais tenham aumentado a sua participação na receita pública global, durante o período 1991/1993 houve uma redução do montante global de transferências. Estes dados podem ser vistos na figura 8.

Figura 8
Transferências para os Fundos de Participação
de Estados e Municípios — Evolução



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - Maio, 1995

F

De acordo com a informação acima, os municípios receberam R\$ 4,1 bilhões do seu fundo de participação (FPM) em 1988, e atingiram, em 1995, de acordo com informações oficiais, R\$ 8,6 bilhões, o que perfaz um ganho real de 220%. No que se refere aos estados, eles receberam R\$ 3,456 bilhões do FPE em 1988, alcançando R\$ 8,36 bilhões em 1995, com um ganho real ainda maior que aquele dos municípios — 241%. Nota-se também que os montantes destinados às municipalidades têm sido sempre maiores do que aqueles destinados aos estados, o que, não obstante, perde parte de seu significado se considerarmos o grande número de governos municipais comparado ao de estados — 4.971 municipalidades *versus* 26 estados mais o Distrito Federal. Claramente, os estados são os grandes vencedores da luta federativa por recursos.

Mas há um fator adverso para este cenário. As políticas de ajuste econômico levadas a cabo pelo governo central infligiram sérias dificuldades às economias das entidades

subnacionais, em particular os estados. A redução dos recursos de ambos os fundos nos anos de 1991 e 1992 é devida à profunda recessão experimentada pelo país nesse período, como resultado da política econômica imposta pelo governo do presidente Collor. A recessão afetou não apenas as transferências dos fundos, mas também as fontes de receita própria dos estados. Como vimos, o principal tributo estadual é o ICMS, cujo retorno depende diretamente do nível de atividade econômica¹³.

Atualmente, a despeito da elevação da atividade econômica, os estados continuam a enfrentar desequilíbrios fiscais. Hoje, parte significativa do déficit brasileiro é provocado pelo desequilíbrio fiscal de estados e municípios. As duas principais manifestações deste desequilíbrio são o colossal aumento das dívidas e as avassaladoras despesas com pessoal. O primeiro é causado sobretudo pelas elevadas taxas de juros praticadas no país. A tabela 6 mostra a expansão das dívidas dos estados e da União.

¹³ Também os municípios tiveram problemas com a recessão. Em primeiro lugar, o ISS, o principal tributo dos grandes municípios, também depende da atividade econômica. Em segundo lugar, todos os municípios — principalmente os grandes e médios — dependem das transferências do ICMS. Entretanto, alguns municípios — particularmente os mais urbanizados — tiveram um significativo incremento de receitas devido à elevação do IPTU: em 1994 a receita própria dos municípios foi de R\$ 8,17 bilhões e, em 1995, ela foi de R\$ 10,46 bilhões, de acordo com o Ministério do Planejamento.

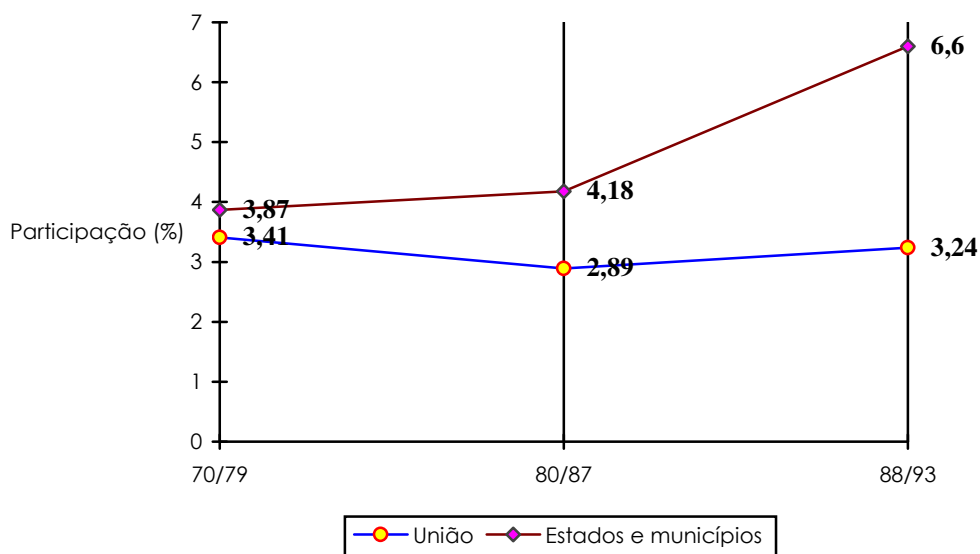
Tabela 6
A Composição e a Evolução da Dívida Estadual (R\$ Bilhões)

Ano	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bancos Estaduais	5	6	6	7	11	15	13	14	14	17	16	22	21
Títulos da Dívida Estadual	6	7	9	8	8	7	5	4	5	5	4	4	4
Dívida Flutuante	3	1	2	4	2	4	3	6	4	2	1	12	13
Dívida Externa	4	4	4	5	6	4	5	6	7	9	15	22	28
Dívida Reescalada	na	na	na	3	3	3	4	5	5	7	8	25	31
Total	18	18	21	27	30	33	30	35	35	40	44	85	97

Fonte: Banco Mundial, *apud*, Gazeta Mercantil, 19.01.1996, p. A-8.

O gasto de pessoal é o outro importante problema fiscal dos estados. Estes gastos têm crescido nos estados e municípios muito mais do que na União, como mostra a figura 9.

Figura 9
Evolução dos Gastos de Pessoal com relação ao PIB (%)



Fonte: FERNANDES, 1995.

Este cenário torna-se mais claro se considerarmos a parcela de gastos com pessoal na receita líquida dos estados. A tabela 7 mostra esta distribuição em 16 dos 26 estados.

Tabela 7
Gasto com Pessoal em 16 Estados (1995)

ESTADOS	Despesas de Pessoal % da Receita Líquida
Alagoas	88%
Bahia	65%
Ceará	66%
Distrito Federal	81%
Espírito Santo	91%
Goiás	80%
Minas Gerais	72%
Paraíba	70%
Paraná	77%
Pernambuco	78%
Piauí	85%
Rio de Janeiro	70%
Rio Grande do Norte	82%
Rio Grande do Sul	81%
Santa Catarina	90%
São Paulo	85%

Fonte: Secretarias Estaduais de Administração

Uma nova lei complementar, a chamada “Lei Camata”, estipula que o limite para gastos com pessoal em relação à receita líquida deve ser de 60%, sendo essa norma válida para todas as unidades federativas. Os estados e municípios devem se enquadrar nesta norma até 1998.

Para alcançar este objetivo, os estados devem, em sua maioria, demitir funcionários públicos, o que hoje é impossível em razão da existência da estabilidade no emprego em toda a administração direta. Uma emenda constitucional que está sendo apreciada no Congresso procura flexibilizar esta regra, com vistas a permitir ao governo demitir funcionários públicos em caso de excesso de quadros.

A situação de penúria dos estados encontra correspondência no âmbito municipal; embora o poder local tenha obtido um aumento de seus recursos com a reforma tributária de 1988 e com o incremento de seus recursos próprios (IPTU, ISS), a maioria deles ainda depende bastante dos estados e da ajuda da União. Este cenário torna muito difícil a implementação de quaisquer políticas de descentralização, uma vez que a assunção de responsabilidades por novos encargos requer, necessariamente, capacidade financeira.

A única possibilidade de resolução deste problema seria uma ação coordenada entre as unidades federativas. Entretanto, ao contrário, o que vem ocorrendo é uma acirrada competição por recursos e a configuração de um relacionamento não-cooperativo entre os diferentes níveis de governo. Na relação entre União e estados, por exemplo, verifica-se uma grande dificuldade para solucionar de forma cooperativa os impasses financeiros. No caso das dívidas e da crise de bancos estaduais, esses governos buscam recursos federais sem oferecer em contrapartida ações que apontem para uma ação mais responsável na gestão dos recursos públicos. Nos programas de saneamento dos bancos estaduais, realizados pelo Banco Central nos anos de 1983, 1984, 1985 e 1987, houve uma injeção de recursos de aproximadamente US\$ 33 bilhões¹⁴. Esta situação resulta da gestão politizada dos bancos estaduais, gerando uma relação predatória entre os estados e a União, na medida em que os governos estaduais “externalizam seus custos”, repassando-os ao governo federal, e em última análise à população brasileira como um todo — inclusive àquela parte que não reside na unidade estadual criadora do déficit.

O efeito desta relação predatória é que, como aponta Sérgio Werlang, “todos os bancos estaduais têm potencial de transferência do déficit fiscal do estado para a União, não de direito, mas de fato. Dessa forma, a política macroeconômica do governo federal passa a depender dos governos estaduais”¹⁵.

No maior escândalo relacionado aos bancos estaduais, envolvendo o Banespa, o governo federal renegociou em 1995 a dívida do Estado de São Paulo com o banco, da ordem

¹⁴ *Jornal do Brasil*, 02/02/96, p. A-3.

¹⁵ Apud BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1992: 181.

de R\$ 15 bilhões, em condições extremamente favoráveis ao governo paulista. Não que o governo federal não saiba o que foi feito por São Paulo com seu banco — e o que ainda pode ser feito. Em relatório ainda embargado pela Justiça, o BC fez uma extensa radiografia de todas as irregularidades cometidas nas duas últimas gestões do governo paulista. Um trecho é exemplar e, embora um pouco longo, vale a pena citá-lo:

“O Banespa se vê, ao longo dos anos, em situação *sui generis*, deixando de ser o banco do Estado de São Paulo para ser o banco dos negócios do Estado de São Paulo, obrigado a suportar a contínua necessidade de financiamento do Governo Estadual e suas empresas (...) Ou seja, tem-se um Estado que, ou por motivos econômicos conjunturais, tipificados na queda da arrecadação estadual, ou por não inspirar credibilidade aos agentes econômicos (...), constantemente recorre ao meio mais simples para suprir suas necessidades mais imediatas, qual seja, utilizar-se do banco que possui para o saque dos recursos que lhe são indispensáveis, sem que tal prática resulte na *débauche* do banco que controla.

“Trata-se, pois, de um auspicioso mecanismo de transferência de dilemas financeiros, sempre em mão única, do Estado para o Banco. A posição do estado poderia ser traduzida por ‘devo, não nego, pago quando puder’, ao que complementaríamos como ‘como quiser, e da forma que melhor me aprouver’” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1995: 11.677).

Na relação entre os estados, a situação não-cooperativa permanece. A maior evidência disto é a chamada “guerra fiscal”. Alguns estados (e mesmo umas poucas municipalidades), reduzem seus tributos com vistas a obter investimentos privados como um instrumento de crescimento econômico. Muitas vezes este tipo de “incentivo” é proporcionado de forma ilegal, o que tem também gerado um contencioso jurídico entre os estados.

Também os municípios — o mais frágil nível de governo — não cooperam no sentido de propiciar boas condições financeiras ao processo de descentralização. Um exemplo disto é a multiplicação de municipalidades através do país. Uma vez que cada novo município tem direito a receber uma parte do FPM e uma quota do ICMS, torna-se interessante a certos distritos transformar-se em municípios — o que é facilitado pela legislação permissiva. A tabela 8 mostra a multiplicação de municípios desde 1988.

Tabela 8
Multiplicação de Municípios no Brasil

Estado	1988	1995	Estado	1988	1995
Amapá	5	16	Ceará	170	184
Acre	12	22	Rio Grande do Norte	152	166
Rondônia	19	48	Alagoas	97	102
Roraima	2	8	Sergipe	74	74
Amazonas	60	62	Paraíba	171	221
Pará	88	137	Pernambuco	168	185
Tocantins	83	148	Bahia	367	460
DF	1	1	Minas Gerais	722	853
Goiás	184	234	Espírito Santo	58	71
Mato Grosso	93	130	Rio de Janeiro	66	93
Mato Grosso do Sul	72	77	São Paulo	572	636
Piauí	48	148	Paraná	297	396
Maranhão	136	213	Santa Catarina	199	287
			Rio Grande do Sul	273	465
Total (1988) = 4189 Total (1995) = 5437					

Fonte: *Gazeta Mercantil*, 17.12.1995.

As razões para essa relação não-cooperativa são predominantemente políticas. É disso que trata a próxima seção.

Seção 2 - O Cenário Político

1. Introdução

O propósito desta seção é explicar os obstáculos políticos ao empreendimento de um processo de descentralização administrativa. Um processo deste tipo requer duas condições. Primeiro, uma implementação coordenada, evitando impasses e criando condições para uma relação cooperativa entre os atores federativos. Segundo, um resultado satisfatório para uma federação heterogênea, erigindo uma estrutura descentralizada que proporcione efetividade e equidade à implementação de políticas através do país.

Centralizaremos nossa atenção em duas classes de obstáculos políticos para uma ação deste tipo. A primeira diz respeito aos obstáculos à formação de uma maioria congressual que dê sustentação a medidas governamentais dentro do presidencialismo brasileiro, levando em conta o fracionamento do sistema partidário parlamentar, a fragilidade interna dos partidos, a formação de bancadas parapartidárias — grupos de congressistas formados ao largo dos partidos (Bancada Ruralista, Bancada Sucroalcooleira, Bancada Evangélica etc.) e, sobretudo, as bancadas estaduais vinculadas aos governadores. Este ponto é importante porque a construção de maiorias no Congresso é condição *sine qua non* para aprovar as principais políticas governamentais, incluindo aquelas relacionadas ao processo de descentralização.

A segunda classe de obstáculos diz respeito ao sistema federativo, ou seja, a como a estrutura federativa existente obstaculiza a formação de consensos entre os atores políticos, freqüentemente levando a impasses.

2. Os obstáculos político-federativos

O primeiro obstáculo significativo relacionado à estrutura federativa é o funcionamento do Congresso Nacional. É muito difícil obter maiorias sólidas para aprovar medidas de grande alcance sem que se realize uma longa e árdua negociação com os atores federativos. Embora o Executivo Federal tenha conseguido aprovar 81% de seus projetos no Legislativo no período de 1989 a 1992 (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1994: 14), ele aprovou sobretudo medidas de caráter rotineiro, as quais dizem respeito, na maior parte das vezes, ao manejo cotidiano da máquina governamental. O mesmo não tem ocorrido com medidas que representem reformas estruturais do Estado brasileiro. Exemplos disto foram as várias tentativas de promover reformas administrativas — todas fracassadas —, ajustamentos estruturais da economia

brasileira (à exceção das medidas relacionadas ao fim dos monopólios e à abertura da economia durante o ano de 1995), a tentativa frustrada de reforma constitucional em 1993 e, mais recentemente, a reforma previdenciária.

É importante frisar que várias destas reformas estruturais, caso realizadas, resultariam em efeitos significativos ao processo de descentralização. O exemplo mais significativo disso é o da reforma administrativa. Como mostramos anteriormente, os gastos com pessoal nos estados alcançaram um patamar insuportável, e se não houver mudanças constitucionais que possibilitem a alteração deste quadro, a administração dos governos estaduais ficará inviabilizada.

Embora os estados sejam favorecidos por parte destas reformas, eles têm se constituído em importante obstáculo a diversas mudanças constitucionais. As bancadas estaduais no Congresso têm se constituído num forte poder de veto a serviço de estados e municípios, fazendo com que o Executivo federal tenha menor capacidade de aprovar as políticas públicas que afetam os interesses dos outros dois níveis de governo.

A origem do poder dos Executivos estaduais sobre os congressistas brasileiros está no caráter marcadamente local da maioria dos mandatos parlamentares. Como os governadores controlam recursos fundamentais para o atendimento das bases eleitorais dos legisladores, a lealdade do parlamentar em seu comportamento no Congresso fica praticamente assegurada. Aquele que vota “com o governador” é atendido em seus reclamos de ações do governo junto à sua base. Os parlamentares que preferem alinhar-se a outras orientações terão maiores dificuldades em obter a boa vontade do Executivo estadual (Cf. ABRUCIO, 1995).

Mesmo no caso das bem sucedidas reformas econômicas aprovadas em 1995, o governo federal teve que negociar — e muito — com as bancadas estaduais, que impuseram mudanças fundamentais nas propostas originais de reforma, afetando sua eficácia. Isto pôde ser visto nas mudanças constitucionais nas áreas de gás canalizado, telecomunicações e energia elétrica. No primeiro caso, os governadores fizeram um forte *lobby* junto ao presidente da República, nos meses de abril e maio de 1995, para que houvesse a manutenção da dispensa de licitação para a distribuição do gás canalizado às empresas estatais estaduais já existentes, que haviam perdido o monopólio com a aprovação de uma emenda constitucional. A partir daquele momento, seria a Lei de concessões de serviços públicos que decidiria sobre os critérios de outorga. Esta lei estava nas mãos do presidente Fernando Henrique Cardoso para sanção, sendo que a redação inicial determinava a necessidade de licitação para todo e qualquer interessado.

Tal pressão dos estados, articulada também pela ABEGÁS (Associação Brasileira das Empresas Estatais Distribuidoras de Gás), visava portanto manter o poder de concessão na mão dos governadores. Com tal prerrogativa, os governadores preservam a força política dessas empresas estatais estaduais, as quais lhes trazem uma série de benefícios, tais como a distribuição de uma gama enorme de cargos que podem ser distribuídos por livre provimento (sem concurso) e com salários bem acima dos da administração direta, além de manter o nível de investimento dessas empresas estatais, sobretudo no interior dos estados, trazendo “progresso” às pequenas e médias cidades e, conseqüentemente, apoio político ao grupo do governador.

Como forma de pressão, além da articulação das bancadas no Congresso Nacional, oito governadores chegaram a mandar cartas, muito parecidas entre si, ao presidente da República, reclamando o “direito político” de manter o poder de concessão. No final das contas, por meio do artigo 18 da Medida Provisória que definiu parte do processo de concessão de serviços públicos, os estados conseguiram contemplar suas reivindicações.

No caso das Telecomunicações, o Governo Federal também teve que ceder às pressões dos estados no que se refere à manutenção, pelo menos por mais algum tempo, das companhias estaduais de telefonia. Só que nesse caso há uma diferença fundamental com relação ao das distribuidoras estaduais de gás canalizado. É a Telebrás, empresa pertencente à União, que escolhe os presidentes das empresas estaduais de telefonia. Contudo, mesmo nesta situação, os governadores podem exercer seu poder, na medida em que barganham a indicação informal do presidente das “Teles” estaduais em troca de apoio político no Congresso Nacional.

Desta maneira, manter as companhias telefônicas estaduais por mais algum tempo tem um significado claro para os governos estaduais. Significa que os governadores continuam com poder de influir numa política com grande impacto econômico regional. Portanto, quanto mais tempo se posterga a privatização destas empresas, mais os estados podem atuar nesta área.

Por fim, há um outro caso interessante que mostra o poder dos estados no jogo federativo. Trata-se da regulamentação da lei de concessões para a área de energia elétrica. Em junho de 1995, o governo federal cedeu às pressões dos governadores e manteve o direito das atuais concessionárias por um prazo muito maior do que o previsto inicialmente em votação no Congresso. O deputado *situacionista* José Carlos Aleluia (PFL-BA), presidente da comissão que analisava a questão, apresentou um destaque em separado, o qual dilatava o prazo de outorga às concessionárias de energia elétrica, chegando em alguns casos a 10 anos de prorrogação. Dessa maneira, o projeto original do Executivo foi desfigurado, pois o objetivo

inicial era abrir o setor o mais rápido possível aos investimentos da iniciativa privada. Com a aprovação desse texto, o filé-mignon da área de energia elétrica ficou na mão das empresas estatais estaduais de energia elétrica. Depois dessa negociação, o ministro do planejamento, José Serra, comentou resignadamente:

“É um texto satisfatório. Nada é perfeito.”

Mais ciente do caráter da negociação, o deputado José Carlos Aleluia admitiu que foi uma vitória dos governadores de estado e afirmou:

“É. Vão-se os anéis e ficam os dedos.”¹⁶

O poder dos estados *vis-à-vis* o governo federal tem como *locus* principal o Congresso Nacional. É nele que o poder dos governadores se faz sentir, através das bancadas estaduais, que contribuem para aumentar a fragmentação congressual brasileira. Elas se somam às diversas bancadas partidárias de peso similar, às bancadas parapartidárias que ultrapassam as fronteiras dos partidos e tornam mais complexa a trama de interesses articulados no parlamento e ao fracionamento no interior dos partidos — originando alas que freqüentemente atuam de forma antagônica, como mostra o caso do PMDB.

A contrapartida da fraqueza dos partidos é o individualismo dos congressistas, encorajado pelas regras do sistema, e que cria a necessidade de que o Executivo estabeleça com o parlamentar isoladamente alguma forma de barganha. Isto se traduz pela transferência de benefícios localizados aos legisladores, na forma de cargos, nomeações e obras públicas junto à base eleitoral de deputados e senadores. Tal forma de negociação eleva não só os custos de transação, uma vez que complexifica enormemente o processo, como também gera ações irracionais por parte do Executivo, através da indicação de apadrinhados políticos independentemente de sua qualificação profissional e do gasto aleatório de recursos orçamentários. Ações neste sentido contrariam, por exemplo, tentativas mais decididas de reduzir o déficit público e/ou racionalizar a máquina administrativa.

Para negociar com os congressistas é necessário ter como objetivo o estabelecimento de um “ponto ótimo” — a combinação mais eficiente entre o que é oferecido aos congressistas e o que se espera implementar em termos de políticas públicas. Este tipo de cálculo não é típico de um congresso atomizado como o brasileiro, sendo necessário na condução de qualquer processo de negociação entre atores políticos com interesses distintos, embora conciliáveis até certo ponto. O problema especificamente brasileiro, entretanto, tem sido combinar a alocação

¹⁶ *Gazeta Mercantil*, 28/06/95, p. A-8.

negociada de recursos, por um lado, com a factibilidade de políticas públicas que possam ser implementadas num contexto de recursos escassos e, por outro, com as principais políticas públicas da agenda dos últimos governos, as quais apontam para a estabilização econômica, que exige a redução do gasto público e a racionalização da máquina administrativa.

Neste contexto de atomização, ganha relevo o poder dos governadores, pois eles têm sido capazes de articular de forma razoavelmente coesa a ação dos parlamentares. No entanto, seu poder só tem se manifestado através de coalizões de veto. A proposição de políticas públicas alternativas àquelas do Executivo federal ou mesmo a aprovação de iniciativas favoráveis aos governos estaduais (como a reforma administrativa) não têm encontrado o respaldo das bancadas estaduais de forma unificada. Isto é, embora os estados consigam, esparsamente, obstaculizar iniciativas importantes, eles não se articulam para uma ação coletiva de caráter propositivo.

Tal articulação não se torna possível em decorrência do caráter não-cooperativo da atual dinâmica federativa brasileira, cuja expressão máxima é o acirramento do conflito entre os estados. Alguns fenômenos políticos retratam bem esse quadro federativo predatório. O primeiro deles refere-se à formação de coalizões de caráter nacional entre os governadores. A maioria deles almeja a Presidência da República ou ao menos se tornar um importante cabo eleitoral no pleito nacional, constituindo-se assim, no mais das vezes, em adversários naturais. Portanto, a aliança entre os governadores ocorre apenas com o propósito de barrar medidas que os afetem conjuntamente de forma negativa, antes que propor novas saídas para os problemas brasileiros.

A guerra fiscal entre os estados, que tem ganho proporções cada vez maiores, também evidencia a dinâmica predatória existente na relação entre os governos estaduais brasileiros. Esse conflito se traduz sobretudo pelo “leilão fiscal” do principal tributo estadual: o ICMS. Diferentes unidades federativas oferecem a grandes empresas enormes facilidades para o pagamento do imposto, além de muitos outros benefícios, visando atraí-las. Ainda mais grave, tal procedimento não só gera problemas de caráter macroeconômico, podendo acirrar as desigualdades entre os estados, como burla a legislação existente.

É interessante notar que mesmo aqueles cujo discurso era inicialmente voltado ao cumprimento das normas legais e à busca da cooperação entre os estados, hoje se curvam ao cenário de competição não-cooperativa existente e tentam atuar dentro da mesma racionalidade predatória adotada pelos outros atores. Estamos falando do governo paulista, cujo secretário de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico, Emerson Kapaz, sempre atacou a guerra

fiscal. “Enganam-se os estados que acreditam atrair empresas com incentivos fiscais. O que pesa é o custo”, argumentou Kapaz em outubro de 1995. Contudo, no começo de fevereiro de 1996, o governador Mário Covas enviou à Assembléia Legislativa projeto criando o Programa Estadual de Desenvolvimento Estadual, que nada mais faz do que repetir a lógica dos outros programas de benefícios tributários oferecidos pelos outros estados. O governador paulista, que no ano passado havia atacado a disputa dos estados por investimentos através de vantagens fiscais, justificou assim o projeto:

“O governo de São Paulo continua contra a guerra fiscal, *mas precisa igualar as condições com os outros estados.*”¹⁷

A falta de cooperação é, por fim, acentuada pelo aumento da multipolaridade dentro da Federação brasileira, isto é, há atualmente um número maior de estados com poder de barganha junto ao Governo Federal do que em toda a nossa história republicana. Foi na metade da década de 70 que o cenário federativo brasileiro, antes caracterizado pela forte hegemonia de dois ou no máximo três estados, tornou-se mais complexo e competitivo. Duas razões básicas explicam essa modificação. A primeira refere-se à desconcentração de investimentos realizada pela União na gestão do presidente Ernesto Geisel, a partir do chamado II PND, que priorizou os gastos públicos em estados até então não hegemônicos — a construção do importante Pólo Petroquímico de Camaçari, na Bahia, é bom exemplo dessa política. Do ponto de vista econômico, tal mudança resultou em um maior equilíbrio entre as unidades estaduais.

O aumento da desproporcionalidade de representação política dos estados na Câmara dos Deputados é a segunda razão que explica a atual configuração multipolar da federação brasileira. Essa desproporcionalidade adquire relevância com a aprovação do Pacote de abril de 1977 e, após algumas modificações na década de 80, consolida-se, de forma mais acentuada, com a Constituição de 1988. Acompanha esse processo a criação de novos estados pouco populosos, sem tradição “nativista” e, ainda por cima, com uma baixa capacidade de se auto-sustentar, mas que obtêm representação política desproporcional ao seu peso político, cultural e econômico dentro da Federação.

O elemento problemático dessa desproporcionalidade reside no fato de que ela não se verifica apenas no Senado — casa destinada exatamente à representação dos estados e que dá a elas representação eqüitativa, independentemente de sua população, quer seja no Brasil como

¹⁷ *Gazeta Mercantil*, 14/02/96, p. A-5. Grifo nosso.

em outros países federativos —, mas também na Câmara dos Deputados, onde a representação deveria se dar com base na população de cada estado. Na tabela abaixo, mostramos a desproporção existente na Câmara Federal, a partir de estudo realizado por Jairo Nicolau:

Tabela 9
Representantes por Estado na Câmara dos Deputados

Estado	Representação Atual	Representação Proporcional	Diferença
Roraima	8	0	-8
Amapá	8	1	-7
Acre	8	1	-7
Tocantins	8	3	-5
Rondônia	8	3	-5
Sergipe	8	5	-3
Amazonas	8	5	-3
Distrito Federal	8	5	-3
Mato Grosso do Sul	8	6	-2
Mato Grosso	8	6	-2
Alagoas	9	7	-2
Rio Grande do Norte	8	8	0
Piauí	10	8	-2
Espírito Santo	10	9	-1
Paraíba	12	11	-1
Maranhão	18	13	-5
Goiás	17	13	-4
Pará	17	13	-4
Santa Catarina	16	17	+1
Ceará	22	21	-1
Pernambuco	25	23	-2
Paraná	30	31	+1
Rio Grande do Sul	31	35	+4
Bahia	39	36	-3
Rio de Janeiro	46	51	+5
Minas Gerais	53	58	+5
São Paulo	70	114	+44
Total	513	513	—

Fonte: NICOLAU, 1993.

A multipolaridade da Federação, ressalte-se, não é um mal em si mesma; ao contrário, é desejável, para que possa haver um maior equilíbrio entre os estados, evitando, nos termos utilizados por Madison, a tirania de uma pequena parte dos estados sobre os demais. O problema é que o aumento da multipolaridade na Federação brasileira ocorre num cenário de competição não-cooperativa. Nessa situação, quanto mais equivalente for a distribuição do poder entre os estados, mais acirrada e predatória será a competição.

A conclusão fundamental desta seção é que a cooperação entre os estados brasileiros é uma meta ainda distante. Utilizando-se da terminologia adota por Sérgio Abranches, os estados brasileiros atuam como facções, que “não estabelecem relações de reciprocidade e disciplina” (ABRANCHES, 1989: 28). Essa lógica de facção impera sobretudo porque não há instituições políticas que funcionem como fóruns legítimos e eficazes para resolver os conflitos federativos.

O Senado Federal, o CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária) e outras instituições que em tese são *locus* de resolução do conflito federativo não vêm de fato cumprindo esse papel.

Este ambiente de não cooperação entre os níveis de governo somado à ausência de instituições que efetivamente intermediem o conflito federativo prejudica, e muito, o processo de descentralização. Nesse quadro, a descentralização tende a ser um processo caótico, que no mais das vezes reafirma as desigualdades econômicas existentes no País.

Conclusão

O impasse político e financeiro da Federação brasileira leva o processo de descentralização a marchar erraticamente. As conseqüências desse impasse se fazem sentir, mais gravemente, nos municípios, ponto final do processo de descentralização e onde a maioria das políticas públicas são assumidas pelo Poder Público. Isto porque a falta de coordenação federal e cooperação entre os níveis de governo tende a fazer do processo de descentralização um veículo de reprodução da enorme heterogeneidade da Federação brasileira. Em linhas gerais, nos municípios ricos a descentralização potencializa a ação social do Estado; nos pobres, aumenta a escassez e a precariedade da prestação dos serviços públicos.

A partir desse argumento, todavia, não é possível defender o retorno da estrutura centralizada, não apenas porque faltam hoje à União as condições financeiras adequadas para assumir a responsabilidade pelas políticas públicas, mas também devido ao fato de que estruturas político-administrativas extremamente centralizadas — como mostra a experiência do período autoritário — não são nem eficientes, nem democráticas.

Torna-se necessário, portanto, capacitar financeiramente os municípios de modo que estes sejam capazes de fazer frente aos desafios colocados pela descentralização. Hoje a estrutura federativa brasileira já conta com mecanismos que atuam neste sentido, como foi mostrado na primeira seção; cabe, porém, criar meios para que esta redistribuição ocorra de forma planejada num ambiente de escassez de recursos, evitando a aleatoriedade dos gastos e dos projetos. Trata-se de estabelecer novos incentivos institucionais para que as diversas unidades federativas cooperem e agreguem-se em torno das diversas políticas públicas.

O centro dessa reconstrução institucional é o estabelecimento de formas de cooperação vertical e horizontal — entre estados, dos estados com os municípios, dos municípios entre si, sobretudo dos mais ricos com relação aos carentes de recursos. Atualmente, inexistem

mecanismos efetivos que propiciem este tipo de cooperação. A formação de consórcios intermunicipais, por exemplo, encontra obstáculos na legislação, que prevê esse tipo de associação apenas como instituição de direito privado. Como para instituições de direito privado é inviável a obtenção de empréstimos junto a organismos internacionais de fomento, o instrumento do consórcio sofre enormes limitações, a não ser que um nível de governo superior (estado ou União) dê o aval aos participantes do consórcio. E aqui surge o nó político: será que o presidente daria um aval a um consórcio formado por prefeitos adversários? Além disso, como a figura do consórcio é um instrumento jurídico “fraco”, os prefeitos não optam por estabelecer consórcios com outros municípios pois temem que com a troca de governo o consórcio se desfaça.

As regiões metropolitanas (entidades previstas na Constituição) também não se constituem em organismos de cooperação efetiva entre os entes federativos, uma vez que acabaram se tornando meras circunscrições administrativas, com as quais não se comprometem nem os governos estaduais e tampouco os municípios compreendidos por elas. Em resumo, não há governos metropolitanos, com autonomia política, administrativa e financeira para atuar em termos de políticas públicas.

Assim sendo, para descentralizar-se com eficiência é necessário fazê-lo de forma *coordenada* — conciliando as diferenças e carências locais, mas de uma forma minimamente coerente. A criação desses meios somente é possível através da negociação política entre os entes federativos. É aí que reside o maior obstáculo, pois mesmo com a retomada da capacidade de investimento do Estado, não será possível empreender projetos minimamente eficientes caso não haja acordo sobre certos pontos. E, para construir tal acordo, são necessárias instituições políticas que o permitam. A reforma política, portanto, torna-se um elemento fundamental para que a consecução de diversas outras reformas — dentre elas a descentralização — viabilize-se.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio (1989). “O Leviatã anêmico: dilemas presentes e futuros da política social”. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: IPEA, n° 1
- ABRUCIO, Fernando Luiz (1993). “Profissionalização”. In ANDRADE, Regis de Castro & JACCOUD, Luciana (eds.). *Estrutura e organização do Poder Executivo, vol. 2, Administração Pública Brasileira*. Brasília: Secretaria de Administração Federal: Escola Nacional de Administração Pública.
- _____ (1995). *Os Barões da federação: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política, USP.
- AFONSO, José Roberto & AFFONSO, Rui (1995). “O financiamento público das políticas sociais no Brasil”. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis; CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Roberto & KNOPP, Joachim (orgs.). *Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade*. Rio de Janeiro: INAE/ILDES.
- AFONSO, José Roberto (1994). *Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil*. Rio de Janeiro (mimeo).
- AFONSO, José Roberto; REZENDE, Fernando & VARSANO, Ricardo (1992). “A reforma tributária e o financiamento do investimento público”. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. *Crise do Estado e retomada do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- ALMEIDA, Sandra Cristina Figueiras de & CAVALCANTI, Carlos Eduardo Gonçalves. “As contribuições sociais e a reforma tributária”. In: AFFONSO, Rui de Brito A. & SILVA, Pedro Luiz B. *Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação*. São Paulo: Fundap, UNESP.
- BARRERA, Aglas W. & ROARELLI, Maria Liz de M. (1995). “Relações fiscais intergovernamentais”. In: AFFONSO, Rui de Brito A. & SILVA, Pedro Luiz B. *Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação*. São Paulo: Fundap, UNESP.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (1995). *Inquérito no Banco do Estado de São Paulo S.A., sob regime de administração temporária*. Brasília (mimeo).
- BARRERA, Aglas W. (1994). *Aspectos federativos das relações fiscais intergovernamentais: Brasil, 1988-1992*. São Paulo (mimeo).
- COUTO, Cláudio Gonçalves (1995). “As Bancadas parapartidárias no Congresso”. Trabalho apresentado no XIX Encontro Anual da Anpocs, Caxambu.
- DAIN, Sulamis (1995). “Visões equivocadas de uma reforma prematura”. In: AFFONSO, Rui de Brito A. & SILVA, Pedro Luiz B. *Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação*. São Paulo: Fundap, UNESP.

- FERNANDES, Ciro Campos Christo (1995). “Administração gerencial para um novo Estado”. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: MARE/ENAP, setembro.
- IEI/UFRJ (1995). *Boletim de Conjuntura*, vol. 15, n° 4, dezembro.
- LAGEMAN, Eugênio (1995). “O Federalismo fiscal brasileiro em questão”. *Working Paper*. Seminário Internacional Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil. São Paulo: Fundap/IESP.
- LAGEMAN, Eugênio & BORDIN, Luís Carlos Vitale (1993). *Federalismo fiscal no Mercosul*. Porto Alegre: Governo do Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (1980). “O Federalismo no Brasil: evolução e perspectivas”. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, s/d.
- SERRA, José & AFFONSO, José Roberto (1991). “Finanças públicas municipais: trajetórias e mitos”. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, outubro.
- _____ (1993). “Vicissitudes dos investimentos públicos no Brasil”. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, março.
- VERAS, Beni (ed.) (1993). *Desequilíbrio econômico inter-regional brasileiro: o desenvolvimento desigual da economia no espaço brasileiro*. Brasília: Senado Federal.