

## **Subsídios para o Seminário**

**“Questão federativa no Brasil e a crise fiscal-financeira dos estados federados”**

**ARBRE - "Lire le Brésil"**

### **Princípios federativos e a questão federativa no Brasil, pós 1988**

**Jair do Amaral Filho**

Professor Titular da Universidade Federal do Ceará – UFC

Professeur Invité no Institut de Hautes Études de l'Amérique Latine – IHEAL –  
Université Sorbonne Nouvelle, Paris

#### **1. Introdução**

O federalismo pode ser definido como um sistema político-administrativo que procura unificar, por meio de um arranjo institucional pactuado, interesses diversos de várias instâncias de governo e atores locais que compartilham um mesmo território nacional. No Brasil, apesar de seu sistema federal existir desde a Proclamação da República, em 1889, não há no país uma tradição intelectual de pensar e discutir o federalismo, como também não há uma tradição política federalista. Essa preocupação é relativamente recente e advém menos de aspectos étnicos e culturais e mais por motivações políticas, econômicas, fiscais e financeiras. O fato é que a crise fiscal do Estado Federal, que eclodiu nos anos 1990, combinada às alterações promovidas pela Constituição de 1988, e seus desdobramentos em anos recentes, levaram municípios, estados e União a lutarem abertamente pela repartição dos recursos públicos disponíveis. Curiosamente, em sua evolução, o sistema federal brasileiro caminhou, pelo menos até o início dos anos 2000, em paralelo com as políticas e iniciativas de desenvolvimento regional, como se estas não fizessem parte da questão federativa.

Em períodos recentes, os debates em torno da questão federativa brasileira têm privilegiado propostas vinculadas às reformas fiscal e tributária, com destaque especial para a concorrência fiscal entre os estados e, com menos intensidade, para as disparidades regionais e a consequente repartição espacial das atividades econômicas. Debates como esses ocorreram em 2003, 2012 e 2013, dentro do Congresso Nacional e do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), e deverão se repetir no decorrer destes anos que virão por força dos ajustes fiscais, tributários e previdenciários. Apesar da importância em se discutir e buscar soluções para essas questões, o fato é que a questão federativa, quando discutida no Brasil, tem sido reduzida à questão fiscal-tributária, como se o federalismo pudesse ser limitado a essa questão. Nesse sentido, na

presente conjuntura que atravessa o país, marcada por profunda crise fiscal-financeira do Estado (federal, estaduais e municipais), corre-se o risco de as questões locais e territoriais ficarem fora da agenda das discussões sobre os ajustes estruturais da economia nacional.

O presente texto tem o sentido de apresentar um conjunto de idéias-força com o propósito de provocar discussões que poderão ter lugar no seminário referido acima. Seu eixo principal se desenvolve sobre o arcabouço do federalismo, e seus princípios, e suas implicações em relação às políticas públicas associadas. Isto dito, primeiramente serão apresentados os princípios centrais que compõem um sistema federal de governo, posteriormente são identificados os impactos produzidos pela Constituição de 1988 sobre os princípios do federalismo brasileiro.

## **2. Federalismo e seus princípios**

O sistema federal, como qualquer sistema, é composto por elementos que se relacionam e que são motivados por interesses e condições comuns com vistas a atingir objetivos convergentes. Como tal, esse sistema é regido por alguns princípios que, embora não tratados de forma sistemática e homogênea pela literatura, podem ser classificados em quatro: (i) autonomia (ou concorrência) e descentralização; (ii) cooperação; (iii) coordenação e (iv) equidade, ou solidariedade regional.

### **2.1. Autonomia (concorrência) e descentralização**

Este princípio sugere que cada ente que participa do sistema federativo, incluindo a União, guarda uma autonomia relativa normalmente garantida institucionalmente pela Constituição Federal. Sinônimo de grau de descentralização, ou distribuição de poderes entre União e entes federados, a autonomia relativa indica a escala de competências e responsabilidades que cada instância federada tem no conjunto das atividades operacionais do setor público. Essas atividades estão relacionadas tanto às receitas (arrecadação tributária) quanto às despesas (oferta de bens e serviços públicos), ou seja, gastos e investimentos. No entanto, deve-se tomar cuidado para não reduzir o tema da descentralização unicamente à distribuição ou repartição de recursos fiscais e financeiros, posto que ela abrange também a autoridade política e a gestão das políticas. Não se deve perder de vista que esse princípio é portador da energia que se propaga no interior do sistema federativo, sendo então responsável por sua dinâmica maior, e que se identifica por meio da concorrência que se estabelece entre os entes federados, já que cada instância procura maximizar sua função no jogo federativo. Isso significa dizer que, mesmo diante da existência do pacto federativo e das regras constitucionais estabelecidas, os entes federativos estarão dispostos a procurar tirar vantagens das estruturas das receitas e despesas que lhe são atribuídos para operar o sistema, assim como do jogo propriamente político (hegemonia de partidos, alianças políticas etc.).

Além do aspecto propriamente operacional, e que se encontra na raiz da questão política, o princípio da autonomia também reflete uma característica de identidade de cada ente federado no conjunto do sistema, projetando um quadro de diversidade

territorial e de culturas políticas específicas. Isso significa dizer que as instâncias nacionais e subnacionais devem ter respeitada a liberdade relativa de procurar e forjar sua própria identidade, cultural e econômica, assim como a formulação de projetos expressada por meio de atores endógenos. É necessário que os atores sociais, circunscritos a um território, procurem satisfazer as necessidades de se sentirem pertencentes a uma sociedade específica ou desejada, contendo uma história, uma cultura, uma expressão, não perdendo de vista que esses valores fazem parte do quadro referencial nacional.

O princípio da autonomia está no centro de qualquer sistema federal, seja por motivações étnicas e político-administrativas, seja por questões de racionalidade econômica, no sentido dado pela abordagem da função alocativa proposta pelo “federalismo fiscal”. Por causa disso, a consequência prática da autonomia é a descentralização do poder no fortalecimento político-administrativo, fiscal e financeiro dos entes subnacionais, já que a organização federativa, do ponto de vista fiscal (receitas e despesas públicas), implica divisão de tarefas entre os diferentes níveis de governo. No período recente, formou-se amplo consenso em relação à ideia de que as instâncias locais e seus processos de decisão levam enorme vantagem sobre as escalas governamentais centrais, na medida em que os primeiros estão mais próximos dos usuários finais dos bens e serviços; tal consenso produziu forte processo de descentralização em, praticamente, todos os países. No entanto, seus resultados contraditórios têm, hoje, levantado muitos questionamentos sobre as possibilidades e limites da descentralização.

## **2.2. Cooperação**

No que pese a importância ocupada pela autonomia (concorrência) ou descentralização, no sistema federal, há que reconhecer que ela deve estar associada ao princípio da cooperação, ou seja, o segundo princípio federativo, sem o qual não há governança e sustentabilidade para o referido sistema, sobretudo naqueles que apresentam alto grau de assimetria econômica, como é o caso brasileiro. A (busca de) compatibilidade entre autonomia e cooperação é fundamental para o sucesso da governança federativa, dado que há, natural e potencialmente, muitos elementos contraditórios que podem comprometer a estabilidade do sistema. Esses dois princípios estão fortemente associados às esferas federadas, ou subnacionais, mas há de se notar também que eles têm impactos sobre a formação das superestruturas e arranjos institucionais bem como sobre o exercício de poder do governo federal, a União.

O princípio da cooperação, portanto, sugere que o exercício da autonomia, realizado individualmente pelos entes federados, e sob os parâmetros de uma divisão de competências e tarefas pactuada entre as partes constituintes, pode e deve(ria) evoluir para um cenário de ações cooperativas e convergentes, concretizadas por meio de alianças, consórcios, parcerias em projetos comuns etc. Pode-se assim estruturar a cooperação do tipo horizontal, em geral construída entre os entes federados subnacionais com apoio de um longo processo de interações e trocas de informações,

conhecimentos e experiências. Entende-se que essa situação só será adequadamente atingida quando boa parte do autoesforço dos entes federados é realizada e que os limites desse esforço sejam reconhecidos por cada um, formando-se consensos necessários para legitimar a busca de parcerias e cooperações.

Advoga-se que a cooperação pode levar à perda da autonomia relativa individual e, por consequência, a resultados negativos, o que nem sempre é verdade. Tanto que incontáveis experiências têm demonstrado que cooperações regionais têm produzido muitas vantagens. Esses benefícios têm se manifestado de diferentes maneiras, seja em relação a ganhos políticos ou na forma de obtenção de maior escala e eficiência no tocante à utilização de bens e equipamentos públicos. Sobre esses se podem adicionar as economias de aprendizagem geradas pelo compartilhamento na montagem e execução de projetos comuns de desenvolvimento econômico. Dessa maneira, a cooperação é racional, ou seja, ela é vantajosa sob os pontos de vista econômico e político. No Brasil, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), torna-se cada vez mais frequente a formação de consórcios intermunicipais para tratar de vários problemas comuns, a exemplo do tratamento de resíduos sólidos domésticos e industriais, o uso de recursos naturais, sem falar nos convênios de cooperação na área da saúde, conselhos de meio ambiente e comitês de bacias hídricas. Entretanto, tais formas de associação precisariam ter mais efetividade na melhoria dos indicadores socioeconômicos locais.

O princípio da cooperação não se encerra com a cooperação horizontal, posto que é fundamental que o mesmo se manifeste também de forma vertical, ou seja, que as ações desempenhadas pelas instâncias subnacionais assumam caráter cooperativo em relação ao governo federal, a União. Esta, como se sabe, tem funções macroeconômicas e macrossociais que não podem ser exercidas pelos entes federados, no entanto, são funções que, para terem sucesso, dependem da cooperação e da convergência das ações fiscal-financeiras como também de envolvimento complementares dos governos subnacionais. Por exemplo, o controle dos resultados da execução dos orçamentos e a estabilização da inflação dependem fundamentalmente da responsabilidade fiscal e financeira dos governos subnacionais. Não por acaso, a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no Brasil, foi proposta pelo governo federal ao Congresso Nacional exatamente para buscar esse tipo de cooperação e convergência, já que essas não puderam ser construídas de maneira natural e espontânea entre os entes federados. Nos campos sociais e da segurança o governo federal pode utilizar muito do conhecimento tácito e local, assim como da proximidade, dos governos estaduais e municipais, para implementar políticas e programas nessas áreas simplesmente financiando, capacitando e avaliando os resultados.

Por último, deve ser enfatizado que ações cooperativas e parcerias entre governos não se limitam ao universo do setor público, podendo alcançar também o setor privado na medida em que há sempre um campo no qual alguns bens e serviços não conseguem se definir totalmente como públicos e/ou privados. Esse tipo de cooperação tem

ocorrido por meio das parcerias público-privadas, nas quais o sucesso do modelo está centrado na sua capacidade de atrair o interesse da iniciativa privada.

### 2.3. Coordenação

É normal que a evolução para ações cooperativas custe a encontrar seu ponto desejável de realização, a exemplo de muitas regiões do país e do exterior, mas, nesse caso, pode entrar em cena o princípio da coordenação, assumido pelo governo federal, que tem a função de coordenar as ações coletivas dos estados e municípios. O caráter dessa relação, entre União e estados subnacionais, pode ser *ad hoc* ou duradouro dependendo das circunstâncias e necessidades. No entanto, cabe observar que determinadas funções de coordenação, não só dentro do sistema federativo, mas também no sistema econômico, pertencem exclusivamente ao governo central, condição que o transforma em monopolista na condução dessas. Esse é o caso da função das estabilizações monetária e macroeconômica, da função de garantidor da segurança nacional e do combate à pobreza e à desigualdade social.

O princípio da coordenação é acompanhado por um sistema de regras e incentivos que tem o objetivo de induzir ou enquadrar as ações coletivas, na medida em que o governo federal atua no sistema federativo orientado por uma relação do tipo principal-agente, na qual muitos dos resultados macroeconômicos sob sua responsabilidade dependem do comportamento coletivo dos governos subnacionais. Uma vez que a cooperação não é um comportamento dado, a União deve agir para induzir seu aparecimento. Por meio de regras e incentivos, a exemplo da LRF, o governo federal procura produzir uma convergência das ações coletivas dos entes federados para construir um cenário no qual contenha um estado de bem-estar para todas as partes. Tal convergência representa o principal pilar da governança do sistema federativo, o qual dificilmente poderá ser conseguido pelas ações cooperativas espontâneas entre estados, municípios e União, já que esses estão mais propensos para a maximização de seus interesses individuais e, conseqüentemente, para a concorrência. Apesar da possibilidade da coerção exercida pelo governo federal, muitas vezes garantida pela Constituição, o Congresso Nacional é o *locus* principal onde as regras do jogo são discutidas e aprovadas. Na sequência, a esfera judicial (Suprema Corte) se apresenta também como *locus* fundamental, já que deve oferecer as garantias legais para o cumprimento das regras.

Oportuno lembrar que a coordenação não diz respeito apenas às relações verticais estabelecidas entre o governo federal e os entes federados, mas também às relações horizontais dentro da própria esfera federal, isto é, entre os órgãos do governo federal: ministérios, autarquias, bancos públicos, empresas públicas etc. Nesse contexto, é fundamental que, mesmo que cada órgão tenha suas políticas e instrumentos capazes de alcançar os territórios, é preciso que haja uma coordenação de suas estratégias e ações específicas, a fim de fazê-las convergir para o cumprimento das diretrizes estratégicas traçadas pelas partes que compõem o conjunto da federação. Nesse sentido, instrumentos como os Planos Plurianuais (PPAs) se apresentam como ferramentas úteis

no exercício de conseguir ações entrosadas e coerentes entre órgãos federais, o que nem sempre acontece.

#### **2.4. Equidade, coesão e solidariedade regional**

Por fim, um quarto princípio do federalismo é o da equidade, ou da solidariedade regional, princípio este que se relaciona diretamente às discussões relacionadas à política federal de desenvolvimento regional. Sabe-se que as disparidades regionais ou as desigualdades estruturais entre as economias subnacionais podem enfraquecer o sistema federativo, na medida em que, permitindo a formação de espaços econômicos desiguais e assimétricos, podem criar condições propícias para o desenvolvimento de tensões, conflitos e instabilidade, fatores debilitadores da unidade nacional.

Para contrabalançar o desequilíbrio regional e promover a “paz” federativa, pela via institucional, a corrente do “federalismo fiscal” admite, e assim é aplicada em muitos países, inclusive no Brasil, a função distributiva, ou redistributiva, dos recursos fiscais entre as partes federadas. De acordo com essa função, o governo federal opera com instrumentos de transferência de recursos financeiros, de origem fiscal, que visam equalizar ou compensar aquelas estruturas governamentais localizadas em estados e localidades com fraco poder de geração de receitas tributárias próprias. São transferências financeiras realizadas pelo governo federal, as quais são tiradas dos estados mais ricos e postas nos estados e localidades mais pobres, em um regime de equalização fiscal produzido por um pacto federativo estabelecido entre os entes participantes.

A equalização fiscal tem por objetivo compensar as diferenças de dotação de recursos verificadas entre os estados subnacionais, em relação às suas capacidades de arrecadação, assim como as diferenças entre os custos dos serviços públicos, permitindo aos estados menos favorecidos a realização de oferta de serviços com taxas similares aos outros estados, mesmo em condições de desigualdades de renda. Portanto, as transferências de recursos financeiros intergovernamentais, tais como os Fundos de Participação no Brasil (FPM e FPE) devem ser entendidas tão somente como mecanismos de correção das disparidades fiscal-financeiras entre os entes federados, argumento internacionalmente consensual desde, pelo menos, a década 1950.

No que pese o mérito e a importância desse mecanismo, ele é limitado, pois não promove diretamente a equalização econômica nem a competitividade real dos municípios, estados e regiões e, por conseguinte, não reduz a desigualdade estrutural entre estes. É necessário reconhecer que as desigualdades verificadas entre unidades federadas, e suas respectivas regiões, se manifestam em três níveis, a saber, por ordem de importância: (i) desigualdade econômica; (ii) desigualdade de renda e (iii) desigualdade fiscal. Do ponto de vista da teoria econômica, o primeiro determina outros dois níveis, já que as rendas provenientes das compras e vendas de fatores assim como dos bens e serviços finais são originados nos circuitos da produção e da circulação que, ao final, geram receitas fiscais. Dessa maneira, os instrumentos de transferências financeiras intergovernamentais nada mais são do que mecanismos de equalização

fiscal, não tendo, portanto, qualquer pretensão de mudança estrutural sobre as economias estaduais e locais. As possibilidades de alterações estruturais, induzidas por essas transferências, vão depender, evidentemente, dos destinos dados pelos governos receptores das transferências, quando estas não forem condicionadas. O mesmo ocorre com os instrumentos de transferência de renda aos indivíduos e às famílias desfavorecidas, ou seja, ambos têm como finalidade a promoção de compensações às unidades mais pobres, sejam famílias ou unidades federativas.

Por essa razão, o melhor é que a União mantenha uma estratégia ativa e um conjunto de instrumentos, inclusive de financiamento, que visem a equalização estrutural entre as unidades federadas e suas regiões, canalizados por meio de políticas explícitas de promoção do desenvolvimento regional. Ou seja, por intermédio do orçamento aprovado pelo Congresso, e executado pelos ministérios e organismos federais, o governo federal deve procurar promover municípios e estados desfavorecidos com obras e projetos de infraestrutura de caráter estruturante que sejam capazes de elevar seus níveis de eficiência, competitividade e atratividade e, por consequência, incluí-los produtivamente no sistema econômico nacional, assim favorecendo a convergência estrutural entre estados e regiões. Espera-se, com isso, que estados e regiões beneficiados por essas políticas passem, ao longo de uma trajetória, a depender menos daqueles em condições econômicas superiores, já que foram incluídos na rota da convergência.

### **3. Impactos da Constituição de 1988 sobre os princípios do federalismo brasileiro**

A Constituição de 1988 redefiniu os graus de autonomia relativa dos entes federados brasileiros, ao modificar o quadro das competências em receitas e despesas, prevalecente desde 1967. Assim, atribuiu ao governo federal a tributação sobre Produção Industrial, Operações Financeiras, Importação e Exportação, Propriedade Rural, Grandes Fortunas, Lucro (Contribuição Social) e Faturamento (Contribuição Social); aos governos estaduais coube a tributação sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS, Transmissão de Propriedade Imobiliária causa mortis, Propriedade de Veículos-IPVA e Adicional de IR Federal; e aos governos municipais ficou a tributação sobre Prestação de Serviços, Propriedade Imobiliária Urbana e Transmissão de Propriedade Imobiliária intervivos. No bojo da redefinição das competências, na qual o governo federal perde autonomia em relação a estados e municípios, a grande inovação introduzida pela Nova Carta foi a transformação dos municípios em membros da federação, no mesmo nível dos estados.

Dessa forma, a nova carta promoveu, no interior do sistema federal, a maior descentralização fiscal em sua história, ao mesmo tempo em que aumentou consideravelmente a carga tributária em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Aliado à descentralização fiscal, pelo lado das receitas, promoveu-se igualmente uma ampliação e uma descentralização na oferta de serviços sociais agora a cargo dos governos estaduais e municipais, especialmente nas áreas da saúde, educação e

saneamento básico, transformando esses segmentos em agentes estratégicos na promoção do desenvolvimento socioeconômico do país, devido às suas influências sobre o desempenho do Índice de Desenvolvimento Humano-IDH.

É certo que as correntes políticas situadas dentro da Assembleia Nacional Constituinte eram predominantemente descentralizadoras, ou “municipalistas” como ficaram conhecidas, mas a descentralização fiscal e administrativa não foi um fato isolado nem exclusivo ao Brasil. Nesse momento, a descentralização era um movimento de âmbito internacional que atingiu tanto países com sistemas federais como aqueles com estados unitários, e mesmo jacobinos, como foi o caso da França. Já a elevação da carga tributária obedeceu ao aumento da necessidade financeira do setor público brasileiro, em função da escalada do endividamento interno e dos encargos financeiros decorrentes dessa dívida mobiliária, mas também porque o governo federal procurou criar novas receitas a fim de compensar suas perdas para estados e municípios, ocorridas ao longo dos anos 1980 e, mais especialmente, após as reformas de 1988.

Ao mesmo tempo em que se assiste à descentralização, ou aumento da autonomia relativa para estados e municípios, no campo da cooperação, vertical e horizontal, não houve avanços evidentes; a exemplo da ausência de cooperação da parte dos estados do Nordeste, Norte e Centro-Oeste que compõem as respectivas agências federais de desenvolvimento regional. No que tange à cooperação vertical, os estados e municípios, com maior grau de autonomia, e sem controle dos gastos, esqueceram de seus compromissos com o governo federal em relação à estabilização monetária e macroeconômica. Na questão específica da cooperação horizontal, o certo é que logo após a implantação da Constituição de 1988, e mesmo durante os anos 1990, governos estaduais e municipais mergulharam na execução dos gastos sem se preocuparem com questões de parcerias, trocas de informação, boas práticas, eficiência, etc. Há, nesse momento, um predomínio do comportamento de autossuficiência sobre a cooperação.

Entretanto, passada essa fase, percebe-se uma evolução positiva no sentido de avançar no preenchimento do princípio da cooperação horizontal, indo de par com o avanço da cooperação vertical, esta conseguida de maneira induzida e até forçada pelo governo federal, a exemplo do enquadramento aos condicionantes impostos pelos acordos advindos da renegociação das dívidas dos estados com o governo federal, e também da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos anos 1990 e 2000. No âmbito municipal, a cooperação horizontal surge por meio da multiplicação de consórcios intermunicipais, seja na área da saúde ou na de sustentabilidade ambiental, por exemplo. Ainda nesse nível, não se pode deixar de mencionar a difusão dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, por consequência da citada Constituição, que passaram a ter o papel de auxiliar o poder municipal na formulação das políticas públicas locais, e verificar os destinos dos recursos públicos. No âmbito dos estados, assistiu-se, além da criação do CONFAZ, a criação de inúmeros Conselhos de Secretários de Estados, a exemplo das áreas do Planejamento, Administração, Justiça, Saúde, Ciência e Tecnologia, etc. Na esfera federal chama atenção a propagação do modelo das Conferências Nacionais como método participativo de formulação de

políticas nacionais, isto ocorrendo em diversas áreas, como Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação, etc. Este quadro forma um embrião não desprezível de uma estrutura de governança que poderia ser melhor desenhada e aproveitada com o fim de aumentar a efetividade e eficiência das políticas públicas de desenvolvimento territorial.

No tocante ao princípio da coordenação, da União sobre os entes federados, não havendo instrumentos efetivos e eficazes de controle sobre os gastos estaduais e municipais, os resultados apresentados pela descentralização não foram os desejados, denotando assim falhas evidentes em relação aos princípios da coordenação e da cooperação. Importante lembrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, vale dizer, um claro mecanismo de coordenação, só ganhou vida em 2000, e antes disso, mas só a partir do programa de reestruturação das dívidas dos estados em 1997/98/99, o controle era realizado indiretamente por meio do sistema de gestão das dívidas dos governos subnacionais, em poder da União. Tal sistema comportava: (i) resoluções do Banco Central ou do Conselho Monetário Nacional; (ii) controle das aprovações de projetos com apoio financeiro externo; (iii) limitação dos empréstimos das instituições financeiras federais; (iv) regras limitando a rolagem e ampliação da dívida bancária e (v) restrições ao endividamento mobiliário, efetuadas pelo Congresso. A esse sistema foram também incorporadas as privatizações de grande parte dos bancos estaduais e a limitação na contratação de “antecipações de receita orçamentária”-AROs. Ou seja, mecanismos de controle *ex-post* ao problema da irresponsabilidade fiscal cometida pelos estados e municípios. Esses fatos traduzem as reações do governo federal em relação às falhas de coordenação, e à falta de cooperação.

Ao assumir uma coordenação mais forte sobre as ações coletivas dos entes federados, colocando ordem e disciplina sobre receitas e despesas dessas instâncias, o governo federal conseguiu, ao mesmo tempo, manter uma estabilização ao modelo de descentralização da autonomia fiscal e continuar avançando na consolidação da estabilização macroeconômica do país. Produziu-se assim uma virtude, não muito fácil, de combinar descentralização do poder entre os entes federados com estabilização macroeconômica, em um país em processo de redemocratização e marcado por grandes desigualdades sociais e espaciais. Ao meio desse desafio houve redução das desigualdades sociais e espaciais nos últimos quinze anos.

Além da autonomia relativa, a Constituição de 1988 também promoveu o princípio da equidade, ou da solidariedade regional, acompanhado de uma multiplicação de mecanismos visando a diminuição dos desequilíbrios econômicos e estruturais entre estados e macro regiões. Os parlamentares constituintes fizeram constar na Nova Carta Constitucional sete artigos concernentes à questão regional e criaram três novos Fundos Constitucionais objetivando o desenvolvimento regional: (1) o Fundo Constitucional do Norte (FNO), (ii) o Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), e (iii) o Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO). O financiamento desses fundos passou a ter sua origem numa porção de 3% da arrecadação dos Impostos sobre a Renda (IR) e sobre os Produtos Industrializados (IPI). Com essas novidades, os protagonistas da Nova Carta de 1988 promoveram uma maior institucionalização (constitucionalização) da política

de desenvolvimento regional, trazendo essa política para o centro do sistema federativo brasileiro, e assim reduzindo a arbitragem política partidária regionalista nesse campo da política pública.

Os referidos fundos se juntaram ao elenco de mecanismos de incentivos fiscais federais já existentes antes de 1988 e receberam também o reforço dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), agora mais turbinados pelos percentuais acrescentados em função da descentralização da oferta de serviços. Cabe lembrar que 2/3 das transferências governamentais passaram a beneficiar as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, de forma que o sistema formado por organizações, instituições e instrumentos promotores do desenvolvimento regional ganha amplitude e densidade. Esse novo conjunto de instrumentos fiscal e financeiros federais poderia ter sido uma alavanca decisiva de desenvolvimento regional caso não tivesse ocorrido a recentralização de recursos nas mãos do governo federal, em função do elevado nível do endividamento público federal e do conseqüente aumento da necessidade de financiamento. A desidratação financeira no âmbito dos órgãos e instrumentos de desenvolvimento regional foi uma consequência “natural”.

Apesar da incontestável descentralização experimentada pelo sistema federal brasileiro, indicada pela elasticidade da autonomia dos estados e municípios em termos de receitas e gastos e, a despeito do esforço desempenhado pelo governo federal no sentido de implementar instrumentos promotores do desenvolvimento regional, a federação brasileira continua ainda apresentando indicadores de fortes disparidades regionais, tanto no âmbito inter como no intra-regional, sendo a região Nordeste o principal elo frágil.

No entanto, há que se reconhecer que, nos finais de 1990 e ao longo dos anos 2000, depois de um congelamento do processo de convergência regional nos anos noventa, o quadro regional passou a apresentar um viés de desconcentração espacial das atividades econômicas, esta observada pelo movimento de deslocamento fragmentado de atividades industriais e de serviços, ou seja, fracionamento das cadeias produtivas, no sentido centro-periferia, que é acompanhado de forte concorrência, destacadamente fiscal, entre os estados pela atração de investimentos. Mas, sem a força suficiente para influir positiva e decididamente sobre as trajetórias regionais divergentes. Esses traços deixam patente a contradição que se criou entre avanços institucionais voltados para a promoção do princípio da equidade, valorizado na última Constituição, e a falta de resultados proporcionais efetivos, coerentes e coordenados. Este quadro sugere que um processo de descentralização de poderes e de recursos dentro de um sistema federativo não se traduz, automaticamente, em desconcentração espacial das atividades econômicas e melhoria radical dos indicadores socioeconômicos, indicando que a transferência, pura e simples, de recursos financeiros para estados e municípios não são suficientes para atacar esse tipo estrutural de problema.

#### **4. Questão Regional no Brasil**

Não é demais afirmar que, na década de 1950, período em que se esboça uma política federal explícita de desenvolvimento regional, houvesse no país várias questões regionais devido ao problema do “vazio” instalado no interior, mas também por causa da falta de integração entre as regiões. Ambos os problemas estavam associados à questão da (falta de) unidade nacional. As ideias de “constelação de pequenos sistemas econômicos isolados”, segundo Celso Furtado, e de “arquipélago” de regiões isoladas, evocada por Francisco de Oliveira, são apropriadas para essa situação. É possível afirmar que, nesse contexto, havia três questões regionais claramente postas no país, nessa época, o que significava dizer três desafios ao federalismo nacional.

A primeira questão regional situava-se no extenso interior, mais exatamente no Centro-Oeste, região vasta, mas praticamente despovoada. O país tinha sua população concentrada na costa e, por isso, sugeria um problema de segurança nacional. A segunda encontrava-se na região Norte, Amazônia, território pouco conhecido, com elevado capital natural, baixa densidade demográfica e extensa faixa de fronteira, portanto, uma questão regional por força também da segurança nacional. A terceira questão estava no Nordeste e, neste caso, o problema estava no fato de ser uma área relativamente populosa, pobre e solapada por secas recorrentes e prolongadas. Aqui, o elemento complicador era a presença e o domínio dos interesses políticos e sociais das velhas oligarquias ligadas aos latifúndios, cenário que contrastava com aquele predominante no Sudeste, e Sul, onde estavam presentes iniciativas das classes médias e empresariais conduzindo um processo acelerado de industrialização e urbanização.

Nesse período, a região Centro-Oeste foi, imediatamente, incorporada pela agenda do governo Juscelino Kubitschek, como parte do seu projeto político. Neste sentido, esforços e recursos não foram poupados para fazer cumprir a construção da nova capital Brasília. A determinação de JK, em realizar tal projeto, foi tão firme que o fez romper relações com o Fundo Monetário Internacional-FMI, sentindo que este se opunha ao empreendimento face às implicações sobre a inflação. Na época da sua construção, Brasília foi entendida como sendo parte da agenda pessoal do presidente, com o intuito de marcar seu governo. Sem dúvida, esta marca ficará registrada para sempre, mas sobretudo pelo papel que o projeto exerceu no processo de ocupação e aproveitamento econômico do Centro-Oeste. A segunda questão regional, a da Amazônia, ficou para o futuro, quando foi absorvida pelos planos nacionais de desenvolvimento dos militares.

A terceira questão regional, a do Nordeste, também foi incorporada na agenda do governo JK, mas tardiamente, em 1959, por influência das pressões sociais e populares manifestadas na região, em consequência da grande seca da época. Se essas pressões fizeram o governo federal tomar decisões importantes para a região, a forma e o conteúdo das intervenções tiveram influência direta das argumentações técnicas oferecidas por Celso Furtado, na época Diretor Regional do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico-BNDE e chefe do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Neste aspecto, parece não haver dúvidas de que

Furtado e a SUDENE promoveram uma mudança radical no padrão conceitual das intervenções públicas federais na região Nordeste, significando um divisor de águas em relação às políticas hidráulicas e assistencialistas do passado.

Nesse ponto, foi decisivo o encontro de Celso Furtado com o presidente Juscelino Kubitschek no Palácio Rio Negro em Petrópolis (1959) ocasião em que foram discutidos problemas nordestinos, sob as pressões advindas dos impactos desastrosos da grande seca de 1958. Nesse encontro, Furtado levantou críticas aos tipos de intervenções federais na região Nordeste, colocando que tais políticas estavam contribuindo para consolidar estruturas arcaicas no lugar de removê-las, bloqueando o desenvolvimento e a modernização da região, aumentando as desigualdades entre o Nordeste e o Sudeste.

Dois erros básicos eram cometidos pelo governo federal, segundo Furtado. O primeiro, a concessão de subsídios aos produtores de açúcar do Nordeste, que estimulavam o atraso tecnológico e a concentração de renda nas mãos dos usineiros e, segundo, a estratégia de combate contra as secas que se sustentava nas obras de construção de açudes realizadas pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas-DNOCS. O ponto crítico desta estratégia estava na apropriação dos recursos hídricos pelos grandes latifundiários do sertão a fim de proteger seu criatório bovino.

Somados a esses dois erros, causadores do processo de concentração de renda e poder no interior do Nordeste, o economista acrescentava o apoio forte empreendido pelo governo federal, em forma de subsídios e investimentos em infraestrutura, a favor da industrialização e dos industriais do Sudeste, ações que agravavam as disparidades regionais no país. Tais argumentos, somados aos fatores climáticos e sociais em curso na época, terminaram por sensibilizar o presidente JK a tomar decisões que resultaram em mudanças das políticas para o Nordeste; a exemplo de Getúlio Vargas diante da seca de 1951, que o motivou a criar o Banco do Nordeste do Brasil-BNB.

Isso significa dizer que a criação da SUDENE, a exemplo do BNB, não foi um produto, propriamente dito, da evolução institucional do federalismo, mas da atitude de um “governante benevolente” pressionado pelas circunstâncias. Posteriormente, este modelo de intervenção federal, com representação nas regiões, foi expandido pelos militares para duas outras regiões, Norte e Centro-Oeste, por meio de um pacto federativo autoritário, pelo qual foram adicionados uma nova modalidade de incentivos fiscais e um novo arranjo de solidariedade fiscal, viabilizada através dos Fundos de Participação aos estados e municípios (FPE e PFM). Para completar, os militares ainda lançaram mão da política de desconcentração regional das atividades econômicas, cujo ápice ocorreu no II Plano Nacional de Desenvolvimento.

Passados mais de cinquenta anos, observam-se dois aspectos novos sobre a questão regional no Brasil. O primeiro, é que, apesar dos recortes históricos e culturais específicos, não há mais uma preocupação relacionada à questão regional, como havia no passado. Este quadro provocou, no curso dos anos 2000, uma retomada vacilante da política e iniciativas explícitas de desenvolvimento regional, após longo período de

ausência em função da crise fiscal do estado e da presença dos paradigmas liberais, contrários às políticas estruturantes. No lugar de políticas federais territoriais ganharam espaço políticas voltadas para “questões-problemas”, ou questões horizontais específicas, sem uma problematização territorial. O segundo aspecto é que as três frentes de intervenção federal verificadas no passado, entre meados da década de cinquenta e final da década de setenta, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, produziram resultados diferentes e surpreendentes.

A região Norte, embora vivendo sob forte tensão produzida por disputas entre dois modelos de desenvolvimento, ou seja, grande produção comercial e industrial agropecuária e pequena produção camponesa, obteve relativo sucesso na implantação do Polo Industrial de Manaus (Suframa) além de se incorporar às frentes de expansão agropecuária e mineral, inseridas no mercado mundial. Por seu lado, a região Centro-Oeste, mesmo sem uma base industrial importante, se transformou numa área dinâmica, produtora de grandes excedentes agropecuários exportáveis, especialmente soja, contribuindo pesadamente para os resultados comerciais no balanço de pagamentos, além de apresentar participação crescente no PIB nacional. A região Nordeste, apesar das mudanças estruturais e da diversificação da sua base econômica, ainda não conseguiu modificar, na essência, o quadro de pobreza e de desigualdade social ao mesmo tempo em que reduzir, de maneira significativa, a distância da sua renda per capita em relação à renda per capita do Sudeste. Isto mostra que, apesar dos grandes esforços empreendidos pelo governo federal na região, as estruturas, particularmente agrícolas e agrárias, e as instituições extrativistas e predadoras a elas associadas, exerceram papel de freio sobre as mudanças desejadas pelo planejamento da SUDENE e do governo federal.