

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EXECUTIVO**

**A INFLUÊNCIA DAS COMPETÊNCIAS
CONSTITUCIONAIS SOBRE O
FEDERALISMO COOPERATIVO NO
BRASIL, APÓS 1988.**

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE**

LUÍS CLÁUDIO TEIXEIRA PINHEIRO
Rio de Janeiro 2003

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EXECUTIVO

TÍTULO

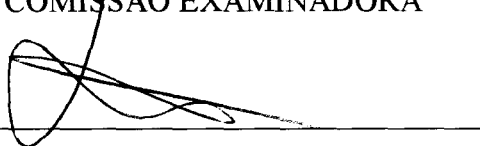
**A INFLUÊNCIA DAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS SOBRE O
FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL, APÓS 1988**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR:

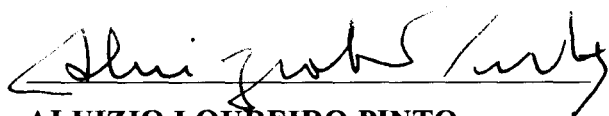
LUIS CLÁUDIO TEIXEIRA PINHEIRO

E

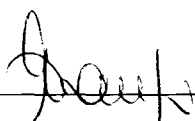
APROVADO EM 28/06/2003
PELA COMISSÃO EXAMINADORA



DEBORAH MORAES ZOUAIN
DOUTORA EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO



ALUIZIO LOUREIRO PINTO
PH.D EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



MARIA CELINA SOARES D'ARAUJO
DOUTORA EM CIÊNCIA POLÍTICA

RESUMO

O presente estudo trata da avaliação da questão legal, expressa pela disposição constitucional que define as competências concorrentes dos executivos municipais, estaduais e da União. Por outro lado, realiza o contraste dessas competências com a realidade do cooperativismo na Federação da República brasileira. Tem-se muito difundido, que a distribuição de encargos realizada pelo constituinte, contribuiu para um processo de disputa e de pulverização de recursos entre os entes da Federação, e, conseqüentemente, para práticas descoordenadas das políticas sociais. Tal assertiva é, com freqüência, destacada por especialistas. Percebendo-se a questão das responsabilidades comuns aos municípios, estados e União como inerente à Forma de Estado Federativa, acredita-se que possam consistir em estímulo às ações conjuntas dos executivos no campo das políticas sociais. Assim, dá-se à questão legal a sua real dimensão em face à história não cooperativa vivenciada no Brasil e levantam-se problemas correlacionados ao não cooperativismo entre os entes da Federação.

ABSTRACT

This study intended to evaluate the present day Brazilian federalism and constitution. As often diffused by several local experts, institutional rules obstruct mayors, governors and the president, who never executed together social politics - essential to the development and to the balance of unequal regions in the country. On the contrary, there are several arguments about disputes among the three government levels, comprehending their concurrent responsibility. Part of experts perceives this concourse as an inefficient plan. They assure the law should restrictly impute social responsibility to the Union, states and municipal districts. So, each public person could have in his own scope for action. For example, in the areas of health and education the present constitutional competence regime encourages executive authorities to wait for one another's actions. As a result, total inactivity and social damage is usual. There is no regulation to the executive's expenses. Consequently, the disorder increases the risk of pulverizing public resources. Indeed, this investigation agrees about the disorganization, about the inefficiency in some government actions, about disputes which pulverize resources as obstacles to federal cooperation in Brazil. But, differently from those who intend to explain intergovernmental cooperation failure as a result from constitutional mistakes, this study will defend law's excellence and it's competent political systems. Besides pointing out the influences at work on the cooperative ruin of the Brazilian federalism, this study wants to place legislation in an important position and introduce other correlated questions to the problem.

Sumário

1. O PROBLEMA.....	6
Introdução	6
Formulação do problema.....	8
Objetivo final	9
Objetivos intermediários	9
Questões a serem respondidas.....	9
Delimitação do estudo.....	9
Relevância do estudo	10
 2. Referencial Teórico	 12
Capítulo 1 – A estrutura do federalismo e conceitos correlatos.....	12
Breves comentários sobre formas e sistemas de governo	12
As formas de estado	13
Os princípios da federação	14
O estado federal.....	16
O estado-membro e a representação política	17
 Capítulo 2 – Federalismo – espécies, aplicabilidade geral e o caso brasileiro ..	19
Tipos federativos.....	19
O federalismo como fortalecedor dos estados nacionais	23
As origens do ideal federativo para o Brasil	25

Capítulo 3 – Legado não-cooperativista e reniniscências do unitarismo no Brasil.....	28
Constituição de 1988 – antecedentes não-cooperativos no federalismo brasileiro.....	28
Mecanismos de ruptura do modelo federalista e o unionismo-autoritário.....	30
 Capítulo 4 – O atual regime de competências constitucionais, a municipalização e a questão da governabilidade pela via cooperativa	35
 Capítulo 5 – Disfunções cooperativas e de governabilidade dissociadas do regime de competências e o capital social como alternativa.....	50
Fatores e fases marcantes no processo de moldagem do federalismo não-cooperativo no Brasil.....	50
O aumento da multipolaridade da federação.....	51
O pleito eleitoral para a presidência da república	53
A inexistência de um fórum institucional voltado para o tema federativo	53
A guerra fiscal	55
Resultados do conflito fiscal	56
O capital social, por Robert D. Putnam – Uma alternativa à questão cooperativa.....	58
A cooperação voluntária.....	61
Regras de reciprocidade e sistema de participação cívica.....	62
 3. Conclusão.....	65
 4. Referências Bibliográficas.....	70

1. O PROBLEMA

Introdução

A inegável complexidade do estudo da ciência política, do direito político e da administração pública exige, cada vez mais, profundas reflexões.

O dinamismo da ciência política reverte às esferas jurídica e administrativa inúmeras sujeições, que são suficientemente fortes para tornar desafiador o entendimento da repercussão de várias práticas e instituições relativas ao poder sobre a administração do estado brasileiro.

Por isso, delimitou-se o tema à questão das competências traçadas pela Constituição federal de 1988 para as unidades da federação.

A hipótese deste estudo é que não prevalece no país um federalismo cooperativo*.

Camargo (2001) define federalismo cooperativo como o instituto político capaz de contribuir para o fortalecimento de estados nacionais, o que se revela valioso como doutrina e como prática em países de grande território ou de manifesta diversidade cultural e étnica, como Estados Unidos, Brasil, Canadá, Austrália, Alemanha e Bélgica. Para explicar o mecanismo pelo qual se processa a citada contribuição e o decorrente fortalecimento dos estados nacionais, a pesquisadora utiliza o exemplo das ex-colônias

** Para Abrucio (1998:71), durante o período militar, federalismo cooperativo foi terminologia amplamente difundida por tecnoburocratas, tendo sido desfigurado seu real sentido pelo estilo de administração pública então vigente, pois acabou retratando um modelo piramidal de relação intergovernamental, em que a União subordinava os estados e os municípios ao seu comando.*

que em seu processo de ocupação territorial apresentavam disparidade de renda e de infra-estrutura. Por meio de um governo federal, as ex-colônias foram submetidas a um regime fiscal comum e a competências necessárias para assegurar tratamento equilibrado e compensar as regiões menos favorecidas, no que tange às bases materiais ou econômicas de cada sociedade. Assim, chega-se à definição de federalismo cooperativo.

As ex-colônias, as jovens nações em processo de ocupação territorial ou desigualmente povoadas, com grandes diferenças de renda e de infra-estrutura, beneficiam-se igualmente desse tipo de regime que garante aos estados mais frágeis, por meio de um governo federal, um regime fiscal comum e as competências necessárias para garantir investimentos na infra-estrutura e a distribuição de renda necessária à equalização das condições de vida. É o federalismo cooperativo. (CAMARGO, 2001, p. 311)

Também serão verificados outros fatores não diretamente ligados ao texto constitucional, como as práticas de governo comumente adotadas, para avaliar o quanto elas efetivamente se voltavam para a redução de desequilíbrios e diferenças espaciais e sociais.

Em sentido estrito, o estado é definido como uma nação politicamente organizada, o que pressupõe a ação de governantes empenhados em satisfazer os interesses gerais dos governados. Desta forma, é sempre instigante conhecer a medida em que um país consegue chegar perto de tal finalidade. Logo, se o Brasil adotou a federação como forma de estado e, por via indireta, descortinaram-se ideais de descentralização política, tais questões precisam ser exploradas para dar a dimensão dos problemas no quadro em que se inserem as políticas públicas vitais a um país tão díspar regional, social e economicamente.

Pode-se afirmar que o estado contemporâneo deixou de deter o monopólio da administração pública. Isso é perceptível quando se defrontam as novas e múltiplas tarefas sociais, que fizeram crescer o organismo estatal, obrigando a expansão dos serviços e da própria complexidade administrativa. Para tanto, funcionou a descentralização institucional, favorecendo o surgimento de entidades com características de independência e fins específicos definidos em lei.

Antes do Brasil, outros países já haviam adotado a descentralização administrativa para fazer frente à crescente complexidade da administração pública, cada vez mais sobrecarregada de responsabilidades de natureza social.

Formulação do problema

Possivelmente, o incontestável sucesso da descentralização em outros países despertou na nação brasileira a necessidade de uma ampla reforma administrativa, capaz de proporcionar maior flexibilidade e eficiência à gestão da “coisa pública”.

Hoje, inegavelmente, grande parte dos estados tem uma considerável parte de sua gestão descentralizada, deixando para trás a excessiva e ineficaz concentração das decisões na administração pública. Por seu turno, tal extremismo configura-se incompatível com as características básicas da era pós-moderna.

Para o caso brasileiro, reputam-se importantes os seguintes questionamentos:

Até que ponto a Constituição federal de 1988 desencadeou entraves ao entendimento entre a União e os governos estaduais e municipais, no que toca à evolução de nosso federalismo para a modalidade cooperativa?

Qual a importância das competências constitucionais para a cooperação entre os entes da federação?

Objetivo final

Conhecer a influência da Carta de 1988 no sistema descentralizado de governo, mais especificamente os aspectos que concorrem para a análise de sua tipificação como cooperativa.

Objetivos intermediários

Selecionar a argumentação de pesquisadores sobre as disfunções mais relevantes, percebidas na prática da forma de estado do Brasil.

Interpretar as circunstâncias que recomendam o federalismo como resposta institucional mais adequada ao fortalecimento dos estados nacionais.

Estudar a alternativa do desenvolvimento do capital social como meio de facilitar o federalismo cooperativo.

Questões a serem respondidas

O que é o federalismo cooperativo?

Quais são os indicadores da efetividade do federalismo cooperativo no Brasil?

Delimitação do estudo

O presente estudo pretende abordar, à luz de contribuições científicas já existentes, a influência da Constituição brasileira de 1988 no sistema de repartição de competências entre União, estados e municípios. Procura também demonstrar como tais repartições fortalecem ou enfraquecem a cooperação entre os entes federativos.

Relevância do estudo

O fim do século XX coincidiu com a implementação de um conjunto de reformas, entre as quais se destaca a da federação.

A irreversibilidade da descentralização política e administrativa ocorreu gradativamente e tomou vulto no início da década de 1980, quando se tornou célebre a metáfora do “buraco negro da centralização”.

A abertura política e as eleições de 1982 deram oportunidade para que estados e municípios, através de seus representantes eleitos, pleiteassem maior autonomia.

Essa desordem organizada, que coincidiu com a crise do desenvolvimentismo, foi a fratura exposta de um centralismo corporativo aliado ao patrimonialismo político, que arrastou o país para a inflação desenfreada, o descontrole financeiro e fiscal e a lenta erosão do consenso e da identidade nacional.

A descentralização resultou das demandas crescentes da periferia por maior autonomia política e por menor dependência do governo federal. O impulso maior veio do movimento municipalista e dos governos estaduais que assumiram seus mandatos nas eleições diretas que demarcaram a abertura política em 1982. Essa precedência das eleições diretas nos estados, antes mesmo das diretas para presidente - que só se efetivaram em 1989 -, foi a grande aliada de uma descentralização radical, e um tanto anárquica, que radicalizou a crise do estado, provocando tendências fragmentadoras não muito diferentes das que viveu Gorbachev na Rússia. (CAMARGO, 2001, p. 340)

O mundo capitalista contemporâneo tem produzido duas realidades sociais: a primeira, que conta com altos níveis de tecnologia, marcada pela produção e pela distribuição de riquezas, e a segunda, em que se constata inóspitas condições, verdadeiros bolsões de pobreza e de carência de qualquer tipo de socorro, impossibilitando avanços na sociedade. Assim sendo, torna-se necessário inferir como tem sido o papel do estado, cujo maior escopo deveria ser a promoção do bem comum.

Espera-se que as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) consigam, em conjunto ou isoladamente, fomentar o desenvolvimento de tais regiões, objetivando uma melhor distribuição de renda, que leve os indivíduos a se tornarem cidadãos mais esclarecidos e participativos.

O Brasil notabilizou-se pela grandeza de sua carga de impostos, taxas e contribuições, embora seja um dos piores países do mundo em matéria de distribuição de renda e de serviços sociais. Estados e municípios vivem realidades diferentes, sendo necessário entender os motivos pelos quais essa realidade tem sido constante.

Desde a república, o Brasil optou pela forma de estado federativo para tentar promover a distribuição mais equânime de poder entre as regiões. Ainda atualmente, persiste inabalável a busca da união destas regiões pelo ideal do desenvolvimento da sociedade, alicerçado nos princípios da autonomia, da participação dos cidadãos e dos entes federativos, principalmente quanto ao jogo das políticas sociais. Entende-se que a resposta a ser dada precisa ser mais célere. Além disso, como as variáveis desenvolvimento e participação se desdobram em outras tantas, é importante que haja um jogo cooperativo entre União, estados e municípios, capaz de suplantar questões partidárias ou político-ideológicas.

Merece relevância a análise dos fatores que se contrapõem ao federalismo cooperativo, pois assim é possível restringir as questões mais relacionadas às disfunções dessa forma de estado no Brasil e, em decorrência, otimizar o mecanismo para sua interação.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

CAPÍTULO 1

A estrutura do federalismo e conceitos correlatos

Breves comentários sobre formas e sistemas de governo

O estudo sobre as formas de estado requer relacioná-las às formas e ao sistema de governo. Feito isto, pode-se perceber mais claramente como tais institutos foram e são conjugados, especificamente, no caso brasileiro.

Aristóteles (1970) foi o primeiro a sistematizar a questão da forma de governo. Em sua concepção, distinguiram-se monarquia, aristocracia e democracia como modelos legítimos, a que correspondiam as formas ilegítimas, ou deformações: tirania, oligarquia e demagogia.

Maquiavel (1943) reconhecia a existência de duas formas legítimas: monarquia e república. Montesquieu (1962) apresentou quatro tipos: monarquia, aristocracia, democracia e despotismo.

Outros autores também apresentaram suas idéias e classificações. Entretanto, segundo Silva (1990), na atualidade, a maior parte dos estudiosos entende que existem apenas duas formas de governo — monarquia e república — e dois sistemas de governo: o parlamentar e o presidencial.

A propósito da correlação entre formas de estado e de governo, Abrucio (1998) defende enfaticamente a conjugação entre a república e a federação. Baseia-se no fato de que a sociedade é a legítima detentora do poder e, portanto, não se admite exercê-lo particular ou isoladamente. Sendo estes os elementos norteadores da república, o sucesso do federalismo estaria vinculado à vontade popular e à plena participação dos cidadãos nas políticas governamentais.

Além de democrático, o sistema federativo bem-sucedido será aquele que tornar mais republicana a esfera pública. Aliás, o primeiro federalismo moderno, o americano, nasce intrinsecamente ligado à idéia de república, forma de governo considerada ideal nos célebres artigos de Madison, Hamilton e Jay, escritos entre 1787 e 1788 e que constituíram o clássico “O federalista”. O governo republicano alicerça-se na soberania popular e deve estar vinculado ao controle do poder, seja por meio dos checks and balances entre os Poderes, seja porque o republicanismo parte do pressuposto de que o poder pertence e advém da sociedade, de modo que não há “donos do poder”, num sentido patrimonial, mas há coisa pública, e todos os cidadãos devem ser incentivados a participar da política e a preservar o sentido público do Estado. (ABRUCIO, 1998, p.28)

As formas de estado

Embora haja alguma divergência, a maior parte dos autores e estudiosos classifica o estado em dois ou três tipos básicos, de acordo com seu grau de centralização política e administrativa.

Para Silva (1990:87), só existem dois tipos de estado: o unitário e o federal. O primeiro é definido pela existência de unidade de poder sobre território, pessoas e bens e o segundo caracteriza-se pela repartição do poder no âmbito do espaço territorial, o que gera uma multiplicidade de organizações governamentais distribuídas regionalmente. O autor admite uma subdivisão do estado unitário em centralizado e

descentralizado. Essa segunda categoria comporta uma espécie de autarquia territorial, que não se confunde com a federação, pois esta tem, verdadeiramente, autonomia político-constitucional, que permite libertar as coletividades internas da dependência do poder único nacional e central.

Os princípios da federação

Concebido como forma de organização estatal com o objetivo de unir ou de manter unidas realidades desiguais, o federalismo precisou embasar-se em dois princípios em torno dos quais gravitam suas entidades constitutivas: o da autonomia e o da participação.

Por autonomia entende-se a capacidade das comunidades federadas de gerir os próprios destinos, de editar as suas leis, de promulgar a própria Constituição. Sem autonomia, as coletividades perderiam a característica estatal e a organização federal cederia espaço a um estado unitário.

A respeito da autonomia, pode-se dizer que comporta gradações. Se é possível que existam diversos núcleos de poder e que estes sejam capazes de definir suas próprias atribuições, conclui-se pela efetividade da autonomia política. Por outro lado, se tal núcleo apenas executa o estabelecido por outro, diz-se que existe a autonomia administrativa. No primeiro exemplo, o grau de autonomia é máximo e no segundo, mínimo.

A lição de Jacobi (2000) a respeito da transferência de autoridade legal e política aos poderes locais em muito auxilia na percepção do seu grau de autonomia.

Do ponto de vista do pesquisador, a desconcentração, a delegação e a devolução seriam gêneros da espécie descentralização e formariam o arcabouço que define a forma

pela qual o poder é distribuído territorialmente e a maneira como a delegação de autoridade se efetiva:

Desconcentração é a redistribuição do poder decisório entre os diversos níveis do governo central; delegação é a transferência de responsabilidades e de poder do governo central para organizações semi-autônomas (órgãos públicos) que não são totalmente controladas pelo governo, mas que em última instância dele dependem; e a devolução é a transferência de poderes do governo central para unidades subnacionais independentes. (JACOBI, 2000, p. 35)

O autor argumenta que o estado centralizado politicamente pode coexistir com um modelo de descentralização político-administrativa.

O princípio da participação prende-se à atuação efetiva das unidades federadas na formulação da ordem jurídica nacional e em todas as decisões político-administrativas. O elemento participativo federal deve pautar-se por seu caráter coordenativo, pois a posição de igualdade dos estados-membros em face da União precisa ser ressaltada. Assim sendo, não havendo hierarquia, mas repartição de competências, tende-se a assegurar o direito de colaboração sobre o de subordinação, e a hipótese de se confundir a federação com uniões políticas desiguais, inspiradas na vassalagem e no protetorado, estaria mais fortemente afastada.

Segundo Costa (2000), é necessário enfatizar a posição de igualdade dos estados-membros, que seria o cerne do sistema federal, juntamente com o princípio da autonomia e o da cooperação.

A existência de instituições encarregadas da gestão dos interesses comuns é um pressuposto da organização federal. A competência de tais instituições depende do grau de intensidade do vínculo federal. À União caberia, portanto, o sentido de coordenação de todo o sistema, mas sem qualquer postura de superioridade ou de hierarquia.

O estado federal

Foi nos Estados Unidos que a idéia federativa atingiu seu ponto mais alto e transformou-se em modelo para outros países.

Como é conhecido, o processo de emancipação dos Estados Unidos apresenta duas fases distintas: a confederação e a federação. Pela confederação, as treze colônias inglesas constituíram um pacto e conseguiram a alforria política, livres do jugo da metrópole.

Foi necessária outra aliança para manter a liberdade. Assim, na Convenção da Filadélfia, revisaram-se os artigos da Confederação e União Perpétua, estabelecendo-se um novo pacto que, mediante uma constituição, fixou definitivamente o sistema federativo.

O federalismo aí concebido é uma forma de organização estatal que visa a unir realidades desiguais.

A propósito, e para melhor explicar o fenômeno, a lição de Stepan (1999) é fundamental. O pesquisador argumenta que as federações se formam a partir de dois propósitos: o de “unir” e o de “manter a união”.

Segundo ele, a idéia do pacto federativo para “unir” baseia-se no modelo dos Estados Unidos, originado da Convenção da Filadélfia, em 1787. Já a federação, baseada no propósito de “manter a união”, tem entre seus exemplos a Índia. Neste caso, um sistema unitário provavelmente não poderia “manter a união” da complexa sociedade indiana, com uma população de cerca de um bilhão de pessoas e com características multilingüísticas, multirreligiosas e multiculturais.

O estado-membro e a representação política

O estado-membro é a parte básica da federação, em que se espelha todo o vigor dessa forma estatal. Consiste em uma coletividade autônoma, com seu próprio governo, sua própria Justiça e seu próprio Parlamento.

O federalismo brasileiro difere substancialmente do norte-americano, embora este lhe tenha servido de modelo. Sobre o caso americano, Stepan (1999) argumenta que existem muitas diferenças quanto ao grau de abrangência das políticas que competem ao Senado. Constata, por exemplo, que a Câmara dos Deputados dos Estados Unidos tem mais prerrogativas do que o Senado no que toca à legislação financeira, mas que entre as duas casas há mecanismos de compensação de poderes. Assim, ministros, secretários-gerais, juízes do Supremo Tribunal e demais cargos governamentais importantes são indicados pelo presidente da República, cabendo ao Senado a confirmação ou a rejeição.

Já no Brasil, embora a Câmara baixa também tenha maior poder na formulação de projetos sobre matéria financeira, cabe ao Senado a atribuição exclusiva em doze áreas de política. Como exemplos, o pesquisador cita a indicação direta de dois terços dos juízes responsáveis pela fiscalização das contas federais e ainda o direito de rejeitar o terço restante. O Senado detém também a responsabilidade pela autorização de empréstimos externos tomados pelo governo federal e pode, até, derrubar parecer negativo do Banco Central. No Brasil, a Câmara alta dispõe de exclusiva competência para aprovar os níveis de endividamento externo da administração federal. Não há, na verdade, qualquer área de política que esteja fora de sua competência, sendo que algumas delas encontram-se sob sua prerrogativa exclusiva.

Quanto à composição da Câmara alta, os dois países seguem a mesma regra, ou seja, cada estado tem igual número de cadeiras (duas nos Estados Unidos e três no Brasil), embora no Brasil a questão da representatividade seja mais restrita, por ser

maior a diferença populacional entre o estado mais habitado e o menos habitado (Stepan, 1999).

O especialista conclui seu pensamento abordando a questão da desproporcionalidade existente também na composição da Câmara baixa brasileira. Ali, tem predominado a retórica da necessidade de representar o território brasileiro, o que culminou por se estabelecer também um piso de oito representantes para cada estado, independentemente do tamanho e da extensão da sua população.

Como será visto adiante, a questão da representatividade política dos estados se converterá em mais um dos fatores que contribuem para o espírito não-cooperativo entre os executivos das subunidades federais.

CAPÍTULO 2

Federalismo – espécies, aplicabilidade geral e o caso brasileiro

Tipos federativos

O federalismo no Brasil tem seguido rumos diversos, o que permite classificá-lo por fases distintas. Assim, pode-se falar em três tipos federativos: o dualista ou dual, o cooperativo e o trino.

O primeiro tipo, o dual, evidenciou-se na República Velha, quando se destacavam duas entidades federativas - os estados e a União -, cuja autonomia era moldada pelo federalismo norte-americano.

Segundo a Price Waterhouse (1989), a partir da Constituição de 1891 o Brasil adotou a forma de estado federal, do tipo dual.

A 24 de fevereiro de 1891, a Constituição era promulgada. Constituição de espírito liberal, era presidencialista, federal e democrática. Haveria três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). As antigas províncias tornaram-se estados, num total de vinte. O presidente seria eleito diretamente pelo povo, com um mandato de quatro anos de duração.(PRICE WATERHOUSE, 1989, p. 41)

De início, o Brasil optou por importar o modelo norte-americano, sem, contudo, tomar o cuidado de adaptá-lo à realidade do país. Assim, a resposta para os grandes problemas regionais brasileiros tomou proporções exacerbadas, conforme se viu na prática. Os governos locais se fortaleceram em detrimento da União, afrontando

inclusive um dos princípios desta forma de estado, que se baseia na participação igualitária entre os entes federados.

O governo, por seu turno, compreendia que o ultrafederalismo era o instrumento adequado para não haver uma aniquilação do país pela separação dos estados. Tanto assim que, em mensagem enviada ao Congresso Nacional, o marechal Deodoro da Fonseca declarou que “de nada servirá a solidariedade dos governos se os estados de que se compõe a União não forem estabelecendo entre si os mais fortes laços de solidariedade nacional. A autonomia do governo local, tão tenazmente pleiteada pela universalidade dos brasileiros no passado regime, não deve importar, no regime republicano, na degradação da pátria. Essa união não é só essencial ao funcionamento normal de nossas instituições políticas; ela é o “palladium” da nossa integridade territorial. (PRICE WATERHOUSE 1989, p. 43)

Ao comentar a introdução no Brasil da total liberdade de legislação estadual, oriunda da Constituição federal de 1891, Camargo (2001) mostra como esta novidade levou a um federalismo totalmente desconforme, que culminou com um poder quase absoluto das oligarquias dominantes na primeira década do século.

A pesquisadora argumenta que a estabilidade política do governo Campos Sales (notadamente pelo pacto oligárquico que durou de 1898 a 1902), embora tenha permitido o saneamento das finanças, a consolidação de empréstimos e do setor cafeeiro, sacrificou o federalismo democrático.

A idéia é a de que o acerto serviu para isolar as ações do coronelismo no Brasil, restringindo-o ao âmbito local.

A questão federal passou então a ser alvo de barganha da ação dos coronéis para afirmar o regionalismo. Tais atores passaram a aceitar a existência do estado-nação mediante particularizadas contrapartidas econômicas e políticas oriundas da total liberdade legislativa estadual.

Ideologia oficial em defesa de um ruralismo acanhado e que demonstrou ter pouca visão e pouco futuro, o federalismo oligárquico promoveu a descentralização, mas estiolou a sociedade e a democracia, institucionalizando o caciquismo e o clientelismo político. Provocou também retrocessos importantes como a redução da participação política que excluiu os analfabetos e diminuiu o eleitorado, mantendo a população, durante quarenta anos, à margem do processo político de decisão. (CAMARGO, 2001, p.328)

Conforme argumentos da Price Waterhouse (1989), ao ser promulgada a segunda Constituição da República, em 16 de julho de 1934, preservou-se o princípio da autonomia estadual, inclusive assegurando aos estados-membros a cobrança de impostos sobre as exportações. Assim, o federalismo brasileiro mantinha sua condição dual.

O período compreendido entre 1937 e 1946 registrou um golpe não somente no tipo dual, mas também na própria forma de estado federal. Embora se afirmasse na Constituição de 1937 que a federação estaria presente, em verdade vigorava o regime ditatorial de Vargas.

A “Polaca” destrói a federação nos moldes em que até então era concebida, muito embora seu texto afirmasse que o “Brasil é um estado federal”. O estado, em realidade, torna-se uma coisa só, uno e centralizado nas mãos de Vargas. A nova Carta acaba com a garantia da autonomia dos poderes e estabelece um Legislativo especial com participação secundária. (PRICE WATERHOUSE, 1989, p. 72)

Salvo o período de 1937 a 1946 e após 1988, notadamente, o Brasil se caracteriza pela adoção do federalismo dual. Contudo, há tentativas de registrar a

presença do federalismo cooperativo, que estaria vigente em parte do período de 1964 a 1985, durante o regime militar.

O federalismo cooperativo é marcado pela ajuda da União, notadamente financeira, às regiões que demonstram insuficiência para o exercício de sua autogestão.

A iniciativa do governo militar, que pretendeu justificar a questão cooperativa, foi alvo das argumentações de Abrucio (1998). Ao explicar a concepção do “modelo unionista-autoritário”, o pesquisador sustenta que o tipo de relação intergovernamental adotado na época, embora batizado de “federalismo cooperativo”, expressava apenas a posição de hierarquia da União e dos governos subnacionais, fato que afronta diretamente um dos pilares do federalismo.

Esse modelo de relação intergovernamental foi chamado pela tecnoburocracia militar de “federalismo cooperativo” e teve nos arranjos administrativos sua base de sustentação. A “cooperação” entre as esferas de governo significava na realidade a implementação de um modelo piramidal de relacionamento federativo, em que a União subordinava os estados e os municípios ao seu comando. Não existiam dois centros de poder autônomos (estado e União) negociando as questões intergovernamentais, tal como no modelo do federalismo republicano, mas apenas um centro de poder comandando toda a engrenagem federativa. Dessa maneira, o princípio reinante não era o da cooperação mas o da subordinação. (ABRUCIO, 1998, p. 71)

O terceiro tipo de federalismo é o trino. Oriundo da Constituição de 1988, trouxe uma peculiaridade em relação ao resto do mundo, quando inseriu o município na condição de pessoa jurídica de direito público, juntamente com os estados, o distrito federal e a União, concedendo-lhe autonomia e capacidade de organização político-administrativa.

O federalismo como fortalecedor dos estados nacionais

Há algum consenso entre os autores sobre a necessidade de condições prévias para que as políticas públicas e as transferências democráticas de poder se adaptem aos princípios de uma federação.

Abrucio (1998) defende que o federalismo é um dos sistemas mais bem-sucedidos para equacionar democraticamente o conflito entre os níveis de governo, notadamente nos países com grande pluralidade regional e étnica e em que as unidades subnacionais demonstrem vontade latente de se autogovernarem.

De acordo com Costa (2000), o federalismo brasileiro teria sido instaurado para vencer desafios como as desigualdades regionais, a fragmentação do sistema político, as dificuldades de representação e a questão da indefinição do escopo e do alcance da atividade estatal. Afirmo o autor que a descentralização contribuiu para aproximar a provisão de bens públicos das preferências dos cidadãos, permitindo processar com mais rapidez e eficiência o atendimento às diferentes demandas regionais.

Costa adverte, porém, que a descentralização não pode ser interpretada como a solução de todos os problemas, pois as regiões deveriam ser dotadas de mecanismos compensatórios que as preparassem para o exercício da autogestão, sob os parâmetros de eficiência e de eficácia. O poder público deveria se preocupar em preparar cidadãos e instituições para a edificação de um sistema mais participativo e responsável, voltado para um modelo de co-gestão das políticas públicas. Assim se expressa o pesquisador:

A descentralização contribui para aproximar a provisão de bens públicos das preferências dos cidadãos, permitindo ainda processar mais rapidamente e com maior eficiência o atendimento às demandas diferenciadas de cada região ou localidade. Não pode ser interpretada, porém, como suficiente para resolver todos os males. No Brasil, país marcado por desigualdades estruturais bastante acentuadas na distribuição da riqueza e da capacidade produtiva,

tanto entre regiões como no interior de cada uma delas, a descentralização pode, na falta de mecanismos compensatórios supra-regionais, acabar agravando as desigualdades, ao invés de reduzi-las.

Ao lado das desigualdades regionais outros desafios para o federalismo brasileiro são a “fragmentação do sistema político, as dificuldades de representação e a questão da indefinição – não apenas institucional ou administrativa – do escopo e alcance da atividade estatal” (KUGELMAN & SOLAS, op. cit.:67), questões que não podem ser resolvidas simplesmente com o reforço da descentralização. (COSTA, 2000, p.11)

Mas mesmo a posição mais entusiasmada sobre o federalismo não é suficiente para isentá-lo de críticas quanto a seus limites, mormente no que tange à eliminação de conflitos. A propósito, Abrucio (1998) alerta que o federalismo apenas se sustenta se houver fortes instituições. Na visão do pesquisador, dois princípios básicos teriam de ser observados sempre para que essa forma de estado tivesse êxito: o nível máximo de autogoverno e a materialização de um relacionamento intergovernamental, cuja essência seria fundamental para permitir a conciliação entre os direitos de cada unidade subnacional e a união de interesses da federação (princípio da interdependência).

Para o autor, a garantia da autonomia de todos os entes federativos e a criação de mecanismos institucionais de controle entre uma e outra esfera de governo são obrigações da federação democrática.

Interessante ainda observar o arranjo e a articulação dos fatores observados pelo pesquisador, para explicar o federalismo:

A autonomia e a competição entre os entes federativos por meio do controle mútuo não garantem por si sós o sucesso do arranjo federativo. É igualmente necessário assegurar o princípio da interdependência, que por sua vez depende da adoção da negociação permanente entre as instâncias de governo e da busca de cooperação como mecanismos de solução de conflitos. Afinal, como argumenta

Alain Gagnon, “o sucesso do sistema federativo não é medido em termos de eliminação dos conflitos sociais mas por sua capacidade de regular e de administrar estes mesmos conflitos.”

Com efeito, analisando a lógica dos princípios da autonomia e da interdependência e novamente de acordo com Daniel Elazar, pode-se afirmar que “todo sistema federal, para ser bem sucedido, deve desenvolver um equilíbrio adequado entre cooperação e competição, e entre o governo nacional e seus componentes” (Elazar, 1993:193). Em síntese, o sucesso de uma federação dependerá da constituição de um jogo de competição-cooperativa entre os seus integrantes. Pelas características apresentadas, o arranjo federativo exitoso é democrático por excelência, enfrentando os mesmos desafios e propondo soluções semelhantes às preconizadas pelas modernas teorias da democracia. (ABRUCIO, op. cit., p. 27)

As origens do ideal federativo para o Brasil

A forma do estado brasileiro, inspirada na Constituição norte-americana de 1787 baseou-se na idéia de união de coletividades políticas autônomas. Sobre tal fato, esclarece Camargo:

Desde que os líderes da independência americana inventaram, no final do século XVIII, o regime federativo para construir a unidade das treze colônias recém-emancipadas da Inglaterra, o modelo consolidou-se como um sistema extra-europeu de organização do estado, marcado pela coexistência de duas soberanias: a da União, que detém o controle de algumas funções comuns, e a dos estados, isto é, das unidades federadas, que se ocupam do resto. Essa obra singular de engenharia política caracterizou-se como uma vertente do estado democrático, inicialmente nos Estados Unidos, e depois no Canadá e na Austrália, estendendo-se também para as jovens repúblicas latino-americanas no decorrer do século XIX. (CAMARGO, 2001, p. 308)

O Brasil assumiu a forma de estado federal, legalmente, a partir da proclamação da república (1889) e, por decorrência, da Magna Carta de 1891. O federalismo se

manteve nas constituições posteriores, ressaltando-se que, nas Constituições de 1937, 1967 e respectiva emenda 1/69, sua instituição era apenas nominal.

Na verdade, a idéia federalista já vicejara no pensamento dos adversários do império. Costa ilustra a questão da seguinte forma:

Desde a fundação do estado nacional, em 1822, o federalismo no Brasil é uma questão mal resolvida. Naquela época, ambicionando governar um império, os “pais fundadores” da nação brasileira decidiram instituir um estado unitário, centralizado, em que as antigas capitanias, transformadas em províncias, ficariam inteiramente dependentes do governo central.” (COSTA, 2000, p. 5)

À assertiva acima, Costa (2000) acresce que a república foi proclamada em nome do federalismo. Portanto, conclui-se facilmente que, mesmo sob o regime monárquico, havia a intenção de implantar tal forma de estado. Os registros históricos dão conta de que a proposta republicana surgiu como estratégia maior para instaurar o federalismo, a exemplo do processo vivenciado pelas treze colônias da América do Norte.

A resposta federalista começou a tomar vulto em 1870, através do Manifesto Republicano, que preparou as bases para a descentralização. Segundo Camargo (2001), a instauração da república foi o preço que a monarquia pagou por tentar manter a centralização. Assim, o estado federado deixou de constituir um problema para tornar-se a solução, pois permitiu manter a unidade do Brasil. No entanto, é preciso esclarecer, como mostram os ensinamentos de Abrucio (1998), que embora o espírito federativo tenha sido despertado com o Manifesto de 1870, isto não foi suficiente para garantir a soberania popular ou a participação do cidadão – pilares de um governo republicano. Segundo o autor, a Primeira República foi caracterizada pelo domínio das oligarquias, pelo patrimonialismo e pela ausência do povo no cenário político, o que se traduzia em

um grande desequilíbrio federativo. Neste cenário de disparidade, figuravam os estados de Minas Gerais e de São Paulo como as mais fortes unidades da federação, em matéria de representatividade e de efetividade política. Do outro lado, havia a União, enfraquecida e submissa a Minas e a São Paulo, e os demais estados. Como tinham dificuldade para sobreviver por conta própria, esses estados recorriam com frequência ao combalido Tesouro Nacional, o que representava, em termos práticos, a submissão de grande parte da federação à “política do café com leite”. Logo, o quadro apresentado afrontava a forma de estado federal nos seus dois sustentáculos: a participação e a autonomia.

Souza cita a proposta de Burgess, que concebe o federalismo do ponto de vista dos valores e como ideologia política dissociada da inclusão de princípios normativos, como liberdade e democracia. Para Souza, cada federalismo incorpora um número variado de atributos econômicos, políticos e socioculturais que se inter-relacionam para produzir padrões de interesses e identidades. Logo, mesmo que não se entenda o ideal da federação no Brasil pela via do valor democrático ou de ampla liberdade, há que se admitir que ainda hoje tal forma de estado traz como principal bandeira a luta contra a desigualdade regional.

Assim, cada federalismo é guiado por um leitmotif, que também pode se expressar de diferentes formas de acordo com as peculiaridades de cada tempo histórico. A partir dessa construção, pode-se assumir que a razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi e continua sendo uma forma para amortecer as enormes disparidades regionais. (SOUZA, 2001, p. 10)

CAPÍTULO 3

Legado não-cooperativista e reminiscências do unitarismo no Brasil

Constituição de 1988 – antecedentes não-cooperativos no federalismo brasileiro

Idealizado como a forma de estado capaz de manter a união entre as comunidades federadas no Brasil e fortalecer o Estado para vencer o desafio imposto pela disparidade de renda e de infra-estrutura, o federalismo foi submetido a inúmeras práticas governamentais desfavoráveis à descentralização política, que visa a conceder poder mais equânime às regiões. Em consequência, em vários períodos da história política, romperam-se as bases ideais ao desenvolvimento do jogo cooperativo entre União, estados e municípios. Retrocessos no processo de descentralização acabaram por ferir os princípios da autonomia e da participação, essenciais à formação de uma federação em que os estados são livres para gerir interesses comuns, sob o regime de competências, mas contam com a coordenação da União, sem superioridade ou hierarquia.

Depois de se assinalar a falta de cooperação que caracteriza a prática do federalismo no Brasil, correlacionando suas causas com fatores mais abrangentes desvinculados da Constituição de 1988, serão mencionados alguns fatos ocorridos no período anterior à atual carta política brasileira, quando se inibiu por completo o mútuo

auxílio entre os três níveis da administração pública, em virtude de práticas de governo e de períodos de instabilidade política no país.

Com base no argumento de que havia inúmeras tentativas de desestabilizar a revolução e por entender que a liberal Constituição de 1967 não continha os dispositivos necessários à luta contra a subversão, o governo militar editou o Ato Institucional nº 5, em dezembro de 1968. A questão da segurança nacional foi muito bem expressa dentre as lições de Costa, que assim a analisou:

Embalados pela doutrina de segurança nacional, por uma visão tecnocrática e pela crença de que o crescimento só seria possível mediante uma estreita aliança entre o estado e os grandes capitais privados nacionais e estrangeiros, os centralizadores acabaram impondo-se pela força. Assumiram o governo em 1964, desencadeando uma centralização de recursos e poderes no governo da União sem paralelo na história brasileira. (COSTA, 2000, p. 8)

Além de romper com o estado democrático de direito, por meio do AI-5, o governo militar conferiu poderes ao presidente da república para decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por ato complementar, em estado de sítio ou fora dele. Durante o recesso, o Poder Executivo ficava autorizado a legislar sobre todas as matérias previstas na Lei Orgânica ou na Constituição estadual.

Na verdade, os atos de governo não eram objeto de qualquer tipo de questionamento. Logo, não havia espaço para iniciativa, configurando-se então a inversão de valores que assegurou a subordinação dos estados membros à União. Segundo comentários da Price Waterhouse (1989), com base na interpretação do art. 6, § 1º do Ato Institucional nº 5, como não era possível a apreciação judicial das práticas do governo, a relação hierárquica assumia extremos e dava margem a questionamentos

sobre a efetiva existência do federalismo durante o governo militar. Pelo exposto, não há êxito em perquirir a questão cooperativa naquele período.

Mecanismos de ruptura do modelo federalista e o unionismo-autoritário

O estudo da forma de estado brasileira revela que as crises existentes não comprometiam apenas determinado tipo de federalismo (dual, trino ou cooperativo). A questão ia muito além da simples alternância do dual para o trino ou deste para o cooperativo e vice-versa.

Gestões governamentais e fatores de instabilidade desde o início da república tiveram como alvo não apenas o tipo cooperativo. Contribuíram efetivamente para pôr à prova a própria instituição do federalismo.

Pelo que se viu, o regime militar ancorou-se na questão da instabilidade institucional decorrente de movimentos subversivos para justificar inúmeras transformações políticas e econômicas que apenas fortaleciam a União, em detrimento dos estados e dos municípios. Os governadores se sentiram esvaziados em sua função de promoção do bem comum, perderam poder e recursos financeiros. Os municípios, embora de forma restrita, ainda eram contemplados com recursos federais.

Abrucio (1998) percebe o elevado nível de disfunções que marcou a forma de estado brasileira durante o período de 1965 a 1974, caracterizado como o apogeu do modelo unionista-autoritário. Para o pesquisador, este modelo mantinha-se por uma tensa relação entre a ideologia tecnocrática centralizadora, com a busca de legitimação pela via eleitoral, baseada em um esquema de patronagem estabelecido com os municípios do interior.

O modo como se conduzia a política financeira confere contornos capitais à inexistência de colaboração entre os entes da federação, até porque o Poder Legislativo e os estados ficaram praticamente excluídos do sistema.

Segundo Abrucio (1998), *a priori*, as transformações trazidas pelo modelo unionista visavam a acabar com a grande pulverização dos recursos orçamentários federais, tal como acontecia no período anterior a 1964, em razão da tendência dos deputados de apresentarem várias emendas em favor de suas regiões. Esta prática dificultava o planejamento dos gastos públicos pelos tecnocratas do regime autoritário. Assim, o governo militar retirou todos os poderes do Legislativo sobre o orçamento. Em 1967, por dispositivos constitucionais - que foram mantidos em 1969 - passou a caber ao Legislativo tão-somente a tarefa de autenticar o projeto de lei orçamentária.

Também em nome do fortalecimento do Executivo federal, retirou-se das comunidades federadas o direito de gerir seus próprios destinos, perdeu-se a organização federal e abriu-se espaço a um estado unitário.

Para corroborar a assertiva acima, retoma-se a visão de Abrucio (1998), segundo a qual o ente federativo mais prejudicado foi o estado-membro. O objetivo do governo militar foi o de enfraquecer as unidades estaduais nos campos financeiro, administrativo e político, fazendo com que deixassem de cumprir sua função histórica de contrapeso ao poder central dentro do sistema federalista brasileiro.

Emendas à Constituição de 1946, a criação do Código Tributário Nacional e a Constituição de 1967 consubstanciaram as reformas necessárias à centralização das receitas tributárias nas mãos da União, além do aumento do controle do governo federal sobre as transferências intergovernamentais. Segundo Abrucio (1998), este foi o processo de reforma que mudou a situação financeira do federalismo, impondo uma nova ordem fiscal em que a União ficou com dez impostos e os estados e municípios

com dois cada. Ainda sob esta ordem, somente a União podia criar impostos novos, enquanto os estados e municípios perderam a competência residual de tributar, que lhe conferia a Constituição de 1946. O Senado, por sua vez, passou a deter o poder, que antes era das unidades estaduais, de estabelecer alíquotas do ICM e do ITBI, cabendo qualquer decisão a respeito ao presidente da república, em última instância.

Naturalmente, a diminuição do grau de dependência do município em face do estado teve sua vertente positiva, pois, ao romper-se a inércia nas relações entre prefeitos e governadores, os recursos passaram a ser transferidos diretamente da esfera federal. Logo, embora tutelada pela União, esta via sem intermediários pressupunha que as populações locais tivessem direito à condução das políticas sociais de modo mais célere pelos seus prefeitos, o que valorizava o papel do alcaide junto à coletividade e aumentava sua responsabilidade.

Feita a ressalva positiva, cabe retornar ao propósito deste trabalho e reafirmar que a forma como se conduziu este processo resultou na total desqualificação da federação brasileira.

O ente federativo mais prejudicado com a nova realidade tributária foi o estado-membro. O objetivo do governo militar era claro: o enfraquecimento financeiro – como também administrativo e político – inviabilizaria o exercício pelas unidades estaduais da função de contrapeso ao poder central, o que historicamente foi norma no federalismo brasileiro.

As perdas dos municípios foram menores e, além do mais, o governo federal procurou transferir recursos diretamente para eles, de forma tutelada, seja pela via das transferências negociadas, seja a partir do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM), buscando vincular parcela significativa dos recursos transferidos a determinados gastos. Nesta estratégia do regime militar, a intensificação das relações financeiras entre a União e os municípios procurava trazer o poder local para a esfera de influência do governo federal, retirando um dos maiores poderes do governo estadual, qual seja, o controle político-econômico da esfera municipal. (ABRUCIO, 1998, p. 66)

Conclui-se que a concepção dos tecnoburocratas governamentais - de que quanto mais forte fosse a União, mais forte seriam os estados federados e os municípios - partiu de uma premissa falsa, pois a União efetivamente se fortaleceu à custa do total desmantelamento político-administrativo dos estados. Desta forma, o período que antecedeu à Constituição federal de 1988 foi fortemente marcado pela ausência de cooperação entre os entes que compunham o estado brasileiro.

Mesmo aniquilando quase totalmente a política estadual, o governo federal teve de atender demandas das elites econômicas e políticas regionais, uma vez que historicamente o poder central não conseguia realizar reformas sem o mínimo de aquiescência das elites. Houve, no caso, uma “distribuição de prêmios”, de acordo com o peso de cada estado. Abrucio (1998) ressalva que o apoio dos estados mais ricos não era suficiente para garantir a governabilidade do país, tanto que o Norte e o Nordeste receberam grandes aportes de capital durante o período.

A relação de custo e benefício do projeto de modernização da federação durante o período militar foi desfavorável. Não se registraram significativas contribuições para a questão política no Brasil, pois as antigas elites conseguiram se manter no poder e não houve a formação de um partido político de ideologia nacional.

Tivesse a questão cooperativa permeado os pensamentos de boa parte das elites políticas da União, dos estados e dos municípios, naturalmente seria mais fácil inserir o ideal nacional. Foi tão difícil implantar questões relevantes para o Brasil quanto fazer entender a proposta de mútuo auxílio embutida no federalismo.

O projeto de “modernização” da federação proposto pelo modelo unionista-autoritário não reformava o essencial, isto é, não alterava a forma de fazer política na esfera estadual. O esquema da patronagem tinha de permanecer se o regime quisesse obter a

legitimidade eleitoral. Os dois fatores que poderiam ter mudado esse estado de coisas, a criação de um partido verdadeiramente nacional e a substituição das antigas elites por novas vinculadas aos “governadores técnicos”, não lograram êxito. (ABRUCIO, 1998, p. 81)

CAPÍTULO 4

O atual regime de competências constitucionais, a municipalização e a questão da governabilidade pela via cooperativa.

Natural e gradativamente, atenuou-se o argumento das forças armadas sobre as tentativas de desestabilizar a revolução, usado como justificativa para os dispositivos introduzidos pelo AI-5 para a luta contra a subversão. Ao mesmo tempo, esgotava-se o modelo de desenvolvimento do regime militar, calcado em aproximações entre o estado e os conglomerados empresariais, detentores de grandes capitais privados nacionais e estrangeiros.

O ano de 1982 foi um marco na busca de abertura política. Estados e municípios tiveram seus representantes eleitos diretamente, o que serviu para intensificar as demandas dos governos locais por maior autonomia.

A suspensão da ordem democrática e do estado de direito não mais encontravam respaldo na sociedade. Segundo Camargo (2001), encaminhava-se para o auge o processo de falência administrativa, econômica, institucional e política do governo militar, cuja legitimidade era então abertamente contestada.

Gradativamente, desenvolveu-se um processo de desconcentração de poderes, que culminou com a promulgação de uma nova carta política, em outubro de 1988. O sistema federativo brasileiro revigorou-se com rapidez e de forma marcadamente inovadora, o que, se não o pôs em posição de destaque no cenário internacional, ao menos lhe conferiu inegável caráter peculiar.

O período imediatamente anterior à atual carta política brasileira é um exemplo que corrobora a existência de entraves ao entendimento entre a União e os governos estaduais. Como se verificou, não apenas o federalismo cooperativo, mas a própria instituição do federalismo não prosperou. Os motivos para isso estão mais ligados à questão das oligarquias, à instabilidade política e às práticas de governo do que propriamente à lei que regia o país ou ao seu sistema de competências. Na verdade, a forma de governo e a Constituição iam sendo conduzidas para refletirem o modo como o Brasil estava sendo administrado.

Desta forma, surgem as respostas para as questões propostas neste trabalho, que procurará mostrar que a atual Constituição federal e seu regime de competências em nada impedem que a forma de estado adotada pelo Brasil assuma a tipificação de cooperativa.

Ao estudar o assunto do presente título, fica a certeza de que foi intensa a vontade do constituinte de 1988 de manter o pacto federativo. Tanto que lhe deu contornos peculiares, na medida em que o *caput* do artigo 1º da carta de poderes garante a indissolubilidade da União, permanentemente composta por estados, municípios e pelo Distrito Federal. Isso significa que os municípios são considerados expressamente membros da federação – uma condição que não existia na Constituição anterior. Costa (2000) acrescenta que neste fato reside, sem dúvida, o toque original em relação ao modelo federativo do resto do mundo: elegeu-se o município como pessoa jurídica de direito público interno ao lado da União, dos estados e do Distrito Federal, todos autônomos, integrantes da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil.

Com o *status* de ente federativo atribuído pelos constituintes de 1988, o município passa a ser autônomo e ter competência para criar a sua Lei Orgânica. Até

então, em muitos estados brasileiros, eram as assembleias legislativas que dotavam os municípios de uma espécie de lei-padrão.

Portanto, mais uma ordem jurídica integrou-se à União e aos estados-membros, para compartilhar o exercício do poder: a que diz respeito à autonomia política, administrativa e financeira do município.

A favor da municipalização, há importantes argumentos, como o de Prado (1994), que aponta como virtude da atual Constituição a tentativa de aperfeiçoamento do sistema federativo, intermediado pela alternativa de gestões cooperativas. Argumenta que, depois de 1988, buscou-se fortalecer os estados federados e os municípios para produzir maior equilíbrio entre as diversas esferas de poder e que a atual descentralização política, administrativa e financeira já teria demonstrado efeitos positivos, na medida em que acabou com a submissão das unidades federativas à superior força da União.

Para Costa (2000), a Carta de 1988 está indiscutivelmente marcada pela preocupação de reafirmar os direitos de cidadania e, portanto, da sociedade civil, cabendo aos estados-membros o papel de mediador entre interesses locais e nacionais. O especialista reconhece na atual Constituição brasileira o princípio da repartição de competência como meio de facilitar a atuação dos representantes dos grupos sociais politicamente ativos em nível local. No entanto, propõe a adoção do princípio alemão da subsidiaridade, segundo o qual a execução de determinada função caberá à instância federativa mais local e que dispuser dos recursos técnicos e financeiros. Logo, se o município tem condições de prestar determinado serviço, não poderá ser substituído pelo estado, e assim por diante.

A questão fiscal também mereceu relevância no estudo do pesquisador e, por certo, deve ser ratificada como um dos pilares do ideal federativo para o Brasil - de

minimizar as diferenças regionais. Assim se expressa Costa, a respeito daquilo que é trazido pela carta de 1988:

No campo das finanças públicas, ampliou a autonomia fiscal dos governos subnacionais, a desconcentração dos recursos tributários e a transferência de encargos da União. Os percentuais do IR e do IPI destinados à composição do FPE e do FPM foram aumentados progressivamente até atingirem, em 1993, 21,5% e 22,5% respectivamente. A base de arrecadação do antigo ICM foi alargada, incorporando antigos tributos a cargo da União, para construir o ICMS – imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços de transportes e comunicações. Ao mesmo tempo, aumentou-se o percentual de arrecadação desse imposto destinado aos municípios de 20 para 25%. Outras reformas importantes foram a eliminação da faculdade da União de conceder isenções de tributos estaduais e municipais e a vedação de vincular o emprego dos recursos transferidos aos governos subnacionais. (VARSANO, apud COSTA, 2000, p. 9)

A competência legislativa e o sistema fiscal brasileiro são elementos amplamente explorados pela maioria dos estudiosos da forma de estado proposta na atual Constituição e seus desdobramentos denotam o quanto se correlacionam à questão cooperativa, conforme se verificará no desenvolvimento deste estudo.

Jacobi (2000), por sua vez, entende que a carta política de 1988 buscou preservar os princípios mais puros do federalismo, estruturando um sistema de repartição de competência pautado no equilíbrio entre o poder central e os poderes periféricos.

A Constituição federal é conceitualmente descentralizadora na saúde e na educação, adotando um sistema complexo de repartição de competências que se fundamenta: a) na competência única da União⁴¹; b) nos poderes remanescentes dos estados; c) nos poderes expressos dos municípios⁴², e d) nas competências comuns à União, aos estados e aos municípios⁴³... (JACOBI, 2000, p.43)

41. artigos 21 e 22

42. artigo 30

43. artigo 23

A pertinência quanto à adjetivação municipalista concedida à atual carta política brasileira não lhe trouxe apenas os louros de ser ratificada como um instrumento de descentralização político-administrativa. À Constituição de 1988 foram dirigidas críticas à inserção do município no quadro de entes federativos da república.

Embora admita a força que ganharam os entes da federação e o rompimento com o processo de intensa subordinação à União, Prado (1994) reconhece que a descentralização, sob alguns aspectos, acabou ficando apenas na intenção do constituinte e que as competências legislativas concorrente e suplementar dos estados (art. 24) e dos municípios (art. 30, II) não foram efetivamente exercidas.

Costa (2000) considera um equívoco a federação de municípios, pois, ao se traçar um paralelo com as práticas do regime militar, vislumbra-se a possibilidade de que a União use os municípios como arma política contra governos estaduais, em prejuízo do equilíbrio federativo.

Segundo o especialista, o municipalismo representa também um estímulo à proliferação de cidades de até 20.000 habitantes, que não dispõem de meios para atender suas populações, desviando-se recursos do Fundo de Participação dos Municípios daqueles que concentram populações maiores e, em consequência, recebem uma demanda maior de serviços públicos. O pesquisador lembra que a situação se agrava pela frequência com que os novos municípios se formam, fato que tende a deteriorar com significativa intensidade a situação dos antigos, pois a emancipação geralmente envolve distritos com expressivas parcelas do ICMS local.

Além de considerar confusa a delimitação constitucional quanto às esferas de competência e de responsabilidade dos entes federados, Costa (2000) reforça que existem dispositivos legais capazes de enfraquecer a federação, um ponto relacionado justamente ao objeto deste estudo. Ao mesmo tempo em que a lei fortaleceu o papel das

idades, reservando-lhes encargos para com a respectiva sociedade, também se percebe que a estrutura original da forma de estado adotada no Brasil não seguiu o mesmo critério na representatividade no Congresso Nacional. Assim, com base no sentido estrito do vocábulo federação, restaria a dúvida de que ele se aplica ao caso brasileiro, já que a lei não prescindiu da representatividade dos estados em nenhuma das casas do Congresso e, no entanto, não concedeu presença ao município no Senado.

Jacobi (2000) inclui-se entre os especialistas que citam a competência constitucional concorrente como uma das causas de disfunção da forma de estado adotada no Brasil e assinala seu indesejável alcance generalista às três esferas de governo. Segundo ele, a indefinição do responsável pela promoção do bem comum contribui muitas vezes para a total inércia governamental no atendimento a certas demandas sociais. Mas o problema tem também outras causas: a desconsideração de condições estruturais de vários municípios para oferecerem bens públicos; a ausência de incentivo para que as esferas locais incrementem suas próprias arrecadações; a criação descontrolada de municípios e o aumento da corrupção e do clientelismo vinculados à prevalência da cultura política fisiológica em determinadas gestões locais.

Almeida (2001) afirma que, depois de 1988, os indicadores de ingovernabilidade mais mencionados pelos especialistas foram os seguintes: a “guerra fiscal” entre estados; a dificuldade de se implantar medidas antiinflacionárias eficazes, até 1994; o difícil diálogo entre União e estados sobre o ajuste fiscal, incluindo a questão dos bancos estaduais e o pagamento das dívidas; a lentidão da transferência de competências e atribuições na área social da União para os municípios, principalmente; e, por último, a reforma da legislação, sobretudo a tributária, que atingia interesses dos estados. Estas seriam as dificuldades que o governo federal teria para fazer cumprir sua agenda,

especialmente no que se refere à estabilização monetária, ao ajustamento do setor público e às reformas econômicas de mercado.

Assim se expressa a pesquisadora sobre a contribuição das competências constitucionais e eventuais disfunções delas decorrentes:

Não são poucos os autores que consideram que o modelo federativo atual dificulta esse processo de transferência e, em consequência, tem pelo menos parte da responsabilidade pela baixa eficácia das ações públicas na área social. Segundo eles, no âmbito das políticas sociais, prevaleceria no modelo federativo brasileiro uma injustificável e indesejável superposição de competências e atribuições entre as três esferas de governo. Ela redundaria na prestação descoordenada do mesmo tipo de serviço ou bem coletivo por mais de uma esfera governamental, ou em um jogo de empurra que acarretaria ineficiência e, no limite, não provimento de certos bens ou serviços. Assim o desenho constitucional seria apenas um esboço, com muitas áreas de sombra, competências indefinidas, mecanismos de responsabilização por desenhar. (ALMEIDA, 2001, p.26)

Estudos desenvolvidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) (1994) apresentam linha de avaliação bem próxima da citada por Almeida (2001). Em obra produzida por esses institutos, julga-se que as funções estaduais, por serem residuais, sujeitam-se à imprecisão e ao obscurantismo. Embora a pesquisa caracterize como vagas e redundantes as competências comuns às três esferas de governo, em virtude do texto constitucional, explicita-se que o constituinte previu no parágrafo único do artigo 23 a fixação de normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, por intermédio de lei complementar.

Ao analisar-se a distribuição das competências constitucionais e a responsabilidade dos entes federativos sobre as políticas públicas, percebe-se que o

estado é o que detém menos competências privativas ou exclusivas. Abrucio (1998) acrescenta que durante certo período foi conveniente que essas unidades subnacionais mantivessem suas posições indefinidas, pois, desta forma, os governadores se sujeitavam menos às pressões populares. Era preferível que os prefeitos assumissem o controle das políticas sociais e os municípios estivessem mais expostos às demandas dos cidadãos.

Abrucio aponta os estados como obstáculos ao processo de descentralização, mas ressalva que eles participaram e aumentaram seus gastos com as já mencionadas políticas.

Sem atacar diretamente o texto constitucional, o pesquisador conclui que o pecado dos governadores não foi o de deixar de realizar a política social, mas o de realizá-la segundo suas conveniências de poder, que nem sempre seguiam o modelo descentralizado.

Conforme o que já se expôs, é preciso refletir sobre as críticas dirigidas ao texto constitucional e ao constituinte de 1988, relacionadas aos prejuízos decorrentes da lei que não depurou o sistema de competências e que prejudicou a cooperação entre os entes da federação.

Não se pretende neste estudo defender a cooperação embutida em diplomas legais. Deve-se também atentar para o fato de que, sendo a Constituição Federal da República brasileira a mais importante das leis e, naturalmente, a de maior hierarquia, não seria de se esperar que apresentasse em detalhes o modelo cooperativo para a forma de estado que se adotou.

Conforme se infere do destaque concedido ao estudo do IPEA (1994), ainda que se julgasse pertinente elaborar critérios ou normas sobre a cooperação, tal demanda deveria ser dirigida ao legislador ordinário, por intermédio da edição de lei inferior à

Constituição de 1988. Logo, a rigor, não é razoável desejar respostas por modelos cooperativos no texto da lei maior do país, pois a ela caberiam as linhas gerais quanto à forma de estado.

Embora critique o texto constitucional na parte da construção das competências, o trabalho apresentado pelos dois institutos sugere que a atual carta política se redime por conter o princípio da subsidiaridade, que pode ser entendido como um mecanismo de estímulo à cooperação entre os entes da federação. Segundo o IPEA (1994), a responsabilidade maior pelos serviços básicos, de interesse local, deveria caber ao ente federativo mais próximo. Havendo tal norteador legal, aí deve estar efetivamente o limite da Constituição. Inicia-se assim o processo de gestão da coisa pública, no qual as três esferas de poder - base do federalismo político - precisam estar engajadas na desconcentração da economia. Deve o governo federal mostrar habilidade para realizar planos estratégicos regionais, classificando previamente as regiões problemáticas, acima do campo de influência ou das possibilidades materiais dos governos estaduais.

Ao reportar-se à carta política de 1988, Souza (2001) defende que a resposta dos constituintes às demandas dos governadores pela descentralização financeira foi bastante positiva. Afirma a pesquisadora que a participação do governo federal na receita pública diminuiu, enquanto aumentaram as receitas subnacionais. Isso ocorreu de duas formas, que merecem ser destacadas, em nome do federalismo. Primeiro, efetivou a transferência de vários impostos federais para os estados, aumentando as bases tributárias, em especial do ICMS. A pesquisadora ressalta que essa medida contribuiu para evitar a insatisfação dos governadores dos estados mais fortes, estabelecendo, como único limite à liberdade das unidades subnacionais na gestão do ICMS, a obrigatoriedade de transferência de 25% do total arrecadado para os municípios. Em segundo lugar, aumentou-se o percentual das transferências dos

impostos federais que constituem os fundos de participação. Estes consistiram em fórmula de redistribuição segundo critérios de tamanho da população e de renda *per capita*, em benefício dos estados mais frágeis economicamente.

A questão das competências constitucionais não parece figurar entre os principais problemas do federalismo no Brasil, segundo Souza (2001). A especialista prefere realçar, por exemplo, a representação estadual no Congresso, definida como mecanismo político de acomodação de desigualdades regionais. Lembra a autora que, em 1932, Getúlio promulgou a reforma eleitoral, sendo esta a oportunidade em que se introduziu a super-representação dos estados menores e economicamente mais frágeis. Deste modo, rompeu-se a inércia política que até então mantinha a hegemonia de São Paulo e de Minas Gerais na federação.

Os efeitos da reforma foram intensos. Tanto que geraram o paradoxo de levar os já mencionados estados menos expressivos em termos de população e de economia a possuírem, proporcionalmente, maior peso do que os estados com maior número de eleitores.

Como adverte a especialista, embora polêmico, este mecanismo serviu para contrabalançar o poder, permitindo que os estados mais frágeis pressionassem o sistema político, o governo federal e o Congresso a incluírem na agenda política nacional os problemas decorrentes das desigualdades regionais. A esse respeito, Stepan (1999), que constrói fórmulas sofisticadas para enquadrar países federais, critica o que chama de *demos constraining* - termo aplicado às federações que constroem o poder da maioria.

Mesmo entendendo que a Constituição de 1988 fortaleceu os governos subnacionais, Souza (2001) acredita que a limitação da capacidade das esferas regionais de adotarem políticas próprias representa um dos paradoxos do federalismo brasileiro e o distingue dos demais. Como exemplo, ele cita a questão da esfera de competência

concorrente em campos como energia elétrica, trânsito, tráfego, minas, recursos minerais e educação, que dependem de legislação federal. De qualquer modo, a pesquisadora não considera esta questão essencial à forma de estado brasileira. Segundo ela, há três focos de tensão atuando sobre o federalismo. O primeiro deles diz respeito à iniciativa do constituinte de ampliar o papel do estado nas questões sociais e regionais, o que se tornou inconciliável com uma política contrária adotada logo após a promulgação da Constituição, sob o paradigma do controle da inflação.

O segundo foco de tensão prende-se à capacidade desigual dos governos subnacionais de prover serviços sociais. Como resultado destes dois fatores, conclui Souza (2001:19), mais de uma década após a promulgação da Constituição, a implementação de medidas para a distribuição social e regional da renda ainda está para ser encaminhada na agenda política. Ao atualizar tal tema, a especialista propõe a seguinte questão: *“Como conciliar a necessidade de se começar a desenhar um país menos desigual, tanto regional como socialmente, com a adoção de políticas econômicas que exigem a redução do papel do estado nesses setores?”*

O terceiro foco diz respeito ao resultado da descentralização. Conforme se depreende dos estudos da pesquisadora, a descentralização, por si só, não desencadeia um círculo virtuoso. Mesmo havendo mecanismos de compensação financeira, como o Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios, pouco se tem feito para reduzir os desequilíbrios regionais, o que demonstra os limites da descentralização em países marcados por extremas desigualdades regionais.

Souza (2001) ressalta que, apesar das dificuldades mencionadas, os governos subnacionais passaram à condição de principais provedores de serviços sociais e, mesmo devagar e de forma inconstante, vêm substituindo o governo federal em determinadas áreas. Este ponto vem justamente reforçar a hipótese do presente estudo,

que não atribui as principais disfunções do federalismo ou de sua vertente cooperativa à questão das competências ou a qualquer outra vinculada à carta política.

Com base nessa seqüência de argumentos, pode-se inferir que a Constituição de 1988, além de aliada do federalismo, tem como ideal a efetivação do tipo cooperativo. Logo, os entraves à forma de estado cooperativa relacionam-se a outros fatores, não havendo vínculo com as competências dos entes federados.

...apesar das mudanças que ocorreram no federalismo brasileiro e das diferenças entre o que foi desenhado pelos constituintes de 88 e o que existe hoje, as tensões existentes no federalismo se localizam em questões que não foram enfrentadas pelos regimes políticos anteriores, tais como as nossas históricas desigualdades sociais e econômicas. Ou seja, o argumento é o de que essas tensões encontram suas origens em questões históricas não resolvidas e não nas decisões tomadas pelos constituintes de 88 em relação ao federalismo e à descentralização. Soluções para as tensões políticas e financeiras discutidas acima não são, obviamente, fáceis, mas elas dependem menos do federalismo em si mesmo do que do encaminhamento de conflitos políticos mais amplos. (SOUZA, 2001, p. 25)

Argumenta-se em prol do texto constitucional que a intenção do legislador era dar à União o papel principal de garantir um federalismo cooperativo e redistributivo, capaz de reduzir os desequilíbrios e diferenças espaciais e sociais. Naturalmente, é incoerente conferir à lei a maior responsabilidade pelo auxílio que deve existir entre os entes da federação.

Conforme visto, considerando-se a situação de debilidade crônica, fiscal e administrativa vivenciada pela maioria dos municípios e pela metade dos estados brasileiros, como indica o estudo do IPEA/IBAM, e mesmo tendo a União diminuído sua participação no volume de recursos de origem tributária, seu papel continua vital.

Estudos do IPEA (1994) permitem deduzir que o insucesso do federalismo deve-se a uma questão eminentemente prática e não legal. A operação da forma de estado no Brasil ainda é permeada por persistente despreparo das gestões, que ignoram critérios técnicos e não se preocupam em conferir legitimidade aos seus atos, identificando-os com as necessidades dos cidadãos.

Do ponto de vista prático, o modelo de organização do Estado em vigor é bastante inoperante e ambíguo, conduzido à ingovernabilidade plena. O quadro atual poderia ser classificado como federalismo incompleto, movido pela autonomia e a proliferação anárquicas, pela excessiva dependência dos estados e dos municípios dos respectivos fundos de participação, pelo despreparo técnico-administrativo, pela desordem fiscal. Avanços recentes nos gastos municipais não nos impedem de constatar que a maioria dos municípios é muito débil e ainda predominam as transferências negociadas baseadas nas velhas regras do patrimonialismo e das alianças políticas, menos partidárias do que regionais. Introduzir uma competição saudável por recursos e eficiência em unidades equivalentes, eis o desafio maior. (IPEA, 1994, p. 13)

Apesar das dificuldades, Souza (2001) acredita que houve um avanço do modelo cooperativo no federalismo brasileiro, já que os governos subnacionais passaram à condição de principais provedores de serviços sociais, substituindo o governo federal em determinadas áreas. Assim, a Constituição não é um instrumento de ingovernabilidade, mas um fator de estímulo à materialização do federalismo cooperativo. Tal interpretação baseia-se na constatação de que a questão das competências ou demais disposições legais não tem um peso significativo para determinar as principais disfunções do federalismo. Em comparação, os problemas do federalismo estão muito mais ligados à falta de habilidade técnica no exercício de várias gestões descentralizadas e à prática política em que a ideologia do bem comum cede

lugar a ajustes contrários ao desenvolvimento equilibrado de regiões economicamente tão díspares e significativamente presentes no Brasil.

Almeida (2001) trata da questão da pertinência do texto constitucional no aspecto da superposição de competências, contrapondo-a à cooperação praticada entre os chefes dos Executivos brasileiros nas três esferas de governo. A pesquisadora defende a correção e a clareza do modelo constitucional e afirma que não há nada de errado com a superposição de competências e atribuições entre as esferas de governo. *“A existência de competências legislativas concorrentes e de competências comuns na oferta de bens e serviços é da essência do federalismo.”* (ALMEIDA, 2001, p. 27)

Observa a pesquisadora que, nas federações contemporâneas, a tendência à participação das diferentes esferas de governo nas distintas atividades públicas é universal. Uma das vantagens da estruturação constitucional fundada em competências superpostas é a possibilidade de flexibilização na distribuição de responsabilidades. Segundo a especialista, tal flexibilização é muito adequada às circunstâncias de um país cujas unidades subnacionais têm uma capacidade financeira e administrativa muito desigual, ressaltando-se, neste caso, o contexto dos municípios no Brasil.

Para Almeida (2001), a forma de estado no Brasil apontou na direção de funções compartilhadas pelas diferentes esferas de governo e pelo fim dos padrões de autoridade e responsabilidade claramente delimitados. Pretendeu-se também alcançar o ideal de contrapor-se à lei e à prática que justificavam o autoritarismo burocrático, numa referência ao período em que vigorou o regime militar.

A autora contesta as críticas sobre a indefinição constitucional do modelo de cooperação a ser aplicado e também a idéia de que a superposição de competências por si só não contribuiu para atenuar os graves problemas decorrentes da indeterminação da entidade federativa responsável pelas políticas sociais tão fundamentais às diversas

regiões brasileiras. Em favor do texto constitucional, Almeida (2001) invoca os artigos 23 e 24 da carta de poderes, que fazem as competências comuns e as concorrentes se submeterem à prática cooperativa por força de lei complementar. Logo, os mecanismos que melhor definiriam a cooperação ou estão a cargo da legislação ordinária, ou das iniciativas governamentais da União, dos estados e dos municípios.

Almeida (2001) registra que a própria existência da federação influi no ritmo e na forma da transferência de responsabilidades, que se consubstanciaria por meio de um processo necessariamente lento e negociado, pois supõe o entendimento de autoridades públicas dotadas de autonomia de decisão, mesmo em graus diversos. Portanto, o desenho constitucional não seria determinante neste sentido.

CAPÍTULO 5

Disfunções cooperativas e de governabilidade dissociadas do regime de competências e o capital social como alternativa

Fatores e fases marcantes no processo de moldagem do federalismo não-cooperativo no Brasil

Pouco antes de 1988, percebia-se a existência de mecanismos de fortalecimento dos estados e dos governadores em detrimento da União e do presidente. Abrucio (1998) registra que tal fato acabou por transformá-los em adversários, mas adverte que isso não levou à hegemonia de qualquer estado ou bloco na condução da política nacional. Esta limitação vinculava-se aos diferentes interesses percebidos nas esferas de governo. Enquanto o principal interesse comum dos chefes dos executivos consistia em defender a ordem federativa vigente, pois tal prática os beneficiava na distribuição de recursos, na própria questão das competências e do poder político, o governo federal procurava o apoio dos governadores, oferecendo-lhes em troca não somente verbas, mas também cargos. Havia dificuldades em obter sustentação política no Congresso. Na percepção do pesquisador, tal prática teve resultado inverso, pois contribuiu para agravar a crise financeira e gerou perda de comando.

Estava comprometida a qualidade das alianças políticas, pois perseguiram ideais pontuais e serviam para a busca de benesses junto ao governo federal. Nos anos vizinhos e anteriores a 1988 havia um resquício do “federalismo estadualista”. No entanto, este se diferenciava do original, na medida em que se restringia à obtenção de

verbas da União, sem articular a conquista do poder nacional, ao contrário da Primeira República, em que vigorava o pacto do café-com-leite.

O detalhamento dos fracassos da forma de estado requer que se adicionem importantes fatores não relacionados à constituição, além da falta de interesse dos executivos subnacionais de edificar uma coalizão que pudesse administrar melhor o Brasil.

O aumento da multipolaridade da federação

O aumento da multipolaridade desdobrou-se em dois fatores. Um de ordem econômica e o outro correlato à condição política que passou a vigorar no Brasil.

- Investimentos econômicos da União

A primeira causa do comportamento não-cooperativo, oriunda do fenômeno da multipolaridade, diz respeito à desconcentração regional dos investimentos econômicos, decorrente do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). A propósito, os estados mais ricos perderam o poder de pressão que tinham, enquanto outros se fortaleceram economicamente por intermédio de seu poder de barganha. Abrucio (1998) cita o caso da Bahia, que teria se beneficiado não apenas dos investimentos do II PND, mas também de gastos do Executivo federal, quando este estava a cargo dos presidentes João Batista Figueiredo, José Sarney e Fernando Collor. Assim, a Bahia foi alçada à condição de maior importância dentre os estados médios e passou a liderar a economia e a política no Nordeste.

- Representatividade legislativa dos entes da federação

O segundo fator diz respeito à super-representação de regiões mais frágeis - assunto inclusive já abordado neste estudo - e à criação de cinco novos estados, desde 1974.

Numericamente, os estados, inclusive os menos populosos, têm a mesma representatividade no Congresso. Unidos, os menores estados frequentemente podem caracterizar **disfunções**, na medida em que uma diminuta parcela da população brasileira detém mais **poder** do que contingentes populacionais cosmopolitas, como Rio de Janeiro e São Paulo.

Abrucio conclui que a multiplicação de estados e a super-representação criaram uma “federação multipolar”, alicerçada em pressupostos frágeis, visto que especialmente os territórios que se tornaram estados dependem em muito de recursos financeiros da União. Esta dependência não foi salutar, pois não criou um tipo de poder político baseado na autonomia federativa. Muito pelo contrário, os novos estados utilizaram sua representação para conseguir apoio econômico e, em troca, apoiavam politicamente o governo central. Logo, sem um dos pressupostos básicos do federalismo, é artificial a existência destes entidades, o que acaba por depor contra o federalismo.

Para o pesquisador, apenas o Nordeste tem uma tradição histórica e política que sedimenta uma identidade para a região, estabelecida no “mito da necessidade”.

O pleito eleitoral para a presidência da república

Ainda dentro do contexto de fatos que levam à não-cooperação, destaca-se a ambição de vários governadores de chegar à presidência da república, o que os faz agirem como inimigos.

A inexistência de um fórum institucional voltado para o tema federativo

Mais um aspecto trazido pelo estudo de Abrucio é o que aponta a inexistência de um organismo dedicado a tratar das causas federativas. Segundo o pesquisador, o Senado, que deveria ser a instituição encarregada dessa função, tem atribuições federativas mal delimitadas. Além disso, a Constituição vigente deu ao Senado um papel de Câmara revisora para todos os assuntos tratados no Congresso, o que sobrecarregou sua pauta e tornou extremamente indefinida sua missão institucional.

Os governadores nordestinos, portanto, conseguem se articular através desse tipo de discurso e prática, mormente porque há realmente um grande desequilíbrio regional no país. Apesar de ser um grande problema nacional, a questão dos desequilíbrios regionais não encontra uma arena federativa adequada para ser resolvida, exatamente porque o Senado não se constitui como fórum institucional de resolução dos problemas federativos. Além de não existir uma arena adequada para resolver o problema federativo, a lógica estadualista se torna obstáculo para estabelecer um mínimo de consenso entre os estados para definir a forma, o conteúdo e o locus da redistribuição de recursos a fim de atacar as desigualdades regionais. Nesse jogo não cooperativo, as bancadas dos estados nordestinos, como normalmente se articulam melhor entre si do que os parlamentares de outras regiões, procuram garantir recursos do governo federal, seja mediante a criação de mecanismos institucionais de repasse de recursos, seja mediante barganha política, isto é, em troca de apoio no Congresso Nacional se obtêm verbas dos cofres da União. (ABRUCIO, 1998, p. 191)

A falta de um fórum para o debate das questões federativas tem desdobramentos.

A respeito dessa questão, Abrucio desenvolve sua argumentação com base na fundamental prática denominada de transferências negociadas.

- Transferências negociadas

Neste ponto do estudo, é importante observar a proporção pela qual a tese da vontade política supera as demais causas mencionadas para a falta de cooperação no caso da forma de estado brasileiro. A partir dessa análise, percebe-se que foram dissipados os efeitos da questão das competências concorrentes. Nesse tipo de relações de poder, falta o critério e a transparência capazes de gerar confiança, o que, por sua vez, conforme se verificará mais adiante, facilita a prevalência do capital social dentre as esferas de governo. O repasse de recursos entre União e demais entes da federação desenvolve-se segundo a prática de gabinetes. Ao argüir-se o real interesse por trás de tal rotina, nem sempre se reconhece sua legitimidade, fato que corrói não somente o ideal cooperativo, mas a própria essência do federalismo.

O fato é que, mesmo com a introdução de normas constitucionais regulamentando a redistribuição de recursos regionais, os estados do Nordeste mantêm ainda a forma de negociação ad hoc com a União para obter recursos, dando em troca apoio político, porém se responsabilizando muito pouco sobre a destinação dos recursos. Uma forma por excelência de obtenção política de recursos e que envolvia sobretudo acordos feitos pela União para angariar apoio no Congresso foi o das transferências negociadas. Em 1992, por exemplo, os dois estados que mais receberam transferências negociadas foram, em ordem decrescente, Bahia e Pernambuco, que juntos captaram cerca de vinte por cento do total dessas transferências (Roarelli, 1994:164). A redistribuição de recursos inter-regionais, que deveria ser feita numa arena pública onde todos os estados decidem como e para quem vão os recursos, era definida nos gabinetes do Executivo Federal, levando em conta somente as necessidades dos governos de plantão nos âmbitos federal e estadual. (ABRUCIO, 1998, p. 192)

Conforme as lições de Abrucio, chega-se à fácil conclusão de que no Brasil, mesmo em face do inerente poder coercitivo, a lei ainda é frágil quando confrontada com a questão política. Logo, ainda que se esperasse a melhor definição de competências concorrentes por intermédio de reforma constitucional, o preço político de tal transformação não garantiria o ideal da cooperação entre os entes da federação.

A guerra fiscal

Com certeza, a guerra fiscal consiste em um dos maiores exemplos da prevalência do modelo não-cooperativista e denota como maior entrave à forma de estado a falta de vontade política dos governantes de unirem-se em uma melhor gestão para o Brasil, em vez de procurarem resolver questões de forma isolada e descoordenada.

Para Abrucio (1998), após 1988, cinco fatores reforçam a guerra fiscal, sendo o primeiro deles correlato à **ausência de política industrial nacional e de políticas regionais de desenvolvimento**. Isto teria deixado os estados isolados para enfrentarem a atração e a manutenção do capital em seus territórios.

O segundo prende-se à **autonomia galgada constitucionalmente pelas entidades subnacionais sobre suas políticas tributárias**, que, na visão do pesquisador, apenas se compara à situação dos estados americanos. Os estados brasileiros adquiriram até o direito de conceder isenções fiscais como instrumento de negociação com a iniciativa privada, uma prática adotada muitas vezes sem uma análise criteriosa, tornando-se uma arriscada aventura.

O terceiro diz respeito à **concorrência por investimentos**, que envolve as unidades subnacionais. Como citado anteriormente, alterações ocorridas no II PND contemplaram estados que não conseguiam competir em igualdade de condições. Estas

modificações ocorreram principalmente na área de infra-estrutura. O objetivo era garantir um mínimo para que a competição por novos recursos no setor privado fosse mais justa.

O quarto fator remete à **administração do presidente Fernando Collor**, responsável por acirrar a competição entre as unidades subnacionais. Era preciso que os governos regionais se fizessem presentes e apresentassem políticas alternativas capazes de substituir os empregos eliminados e recuperar sua receita pública, em face dos desafios impostos pelo período recessivo que se atravessava e pela abertura comercial patrocinada pelo Executivo federal.

O último fator diz respeito à **falta de um fórum institucional** para controlar tal guerra, um assunto já debatido nesse estudo.

Resultados do conflito fiscal

Para aumentarem as receitas, os estados agiram isoladamente e sem qualquer senso de planejamento. Ao mesmo tempo, a rejeição às políticas fiscais contribuiu para que não dessem conta de novas despesas e encargos com pessoal.

Todos os estados, sem distinção, ofereceram semelhantes benefícios à iniciativa privada. Assim, as isenções perderam a atratividade e se tornaram apenas uma inútil renúncia à arrecadação.

Os custos desta guerra foram repassados à União, que acabou tendo que cobrir o rombo dos caixas estaduais, oriundo de renúncias fiscais. A inflação e o aumento dos juros evidenciaram-se como conseqüências negativas na macroeconomia.

Segundo Abrucio (1998), a opção pela guerra fiscal suscitou dois fantasmas que atormentaram e aniquilaram a economia e a sociedade do Brasil por vários governos seguidos, como é o caso da inflação e o dos juros. Assim, principalmente às vésperas de

eleições, retomam-se discussões sobre a desordem de preços praticados pelo mercado. Recorda o pesquisador que em 1994, quando Fernando Henrique Cardoso venceu as eleições presidenciais, a resposta às oscilações de preços era apresentada quase em pé de igualdade com a necessidade de se contrapor à candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva, inclusive sob a ótica das elites brasileiras.

Conforme exposto, a guerra fiscal, fruto de uma atitude não-cooperativa entre os governantes, por ter a capacidade de fazer voltar a inflação, requer cuidados dos que pleiteiam a presidência, pois o processo inflacionário ganhou consenso, preocupando também as altas camadas sociais no Brasil.

Em primeiro lugar, a grande possibilidade de vitória do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, mobilizou o establishment, que não desejava que o candidato presidencial petista chegasse ao poder, mas também não queria que um novo Collor virasse presidente. Portanto, o trauma da experiência de 1989 fez as elites brasileiras se organizarem melhor para o pleito de 1994. Nesse sentido, a candidatura de Fernando Henrique Cardoso, se ele conseguisse domar o “dragão” da inflação, seria bem vinda. (ABRUCIO, 1998, p. 214)

O capital social, por Robert D. Putnam – Uma alternativa à questão cooperativa

A motivação para a atuação em mútua colaboração, sistêmica e voluntária, é uma importante estratégia que decorre da efetividade das competências comuns previstas na carta de poderes de 1988 e do modo como se manifesta a vontade política dos três níveis de governo. A soma de recursos e esforços da União, dos estados e dos municípios abreviaria o alcance do objetivo de evolução social do Brasil como um todo, prestigiando a cooperação em sua essência.

A partir do que se propõe acima, surgem as seguintes questões: uma reforma constitucional pode propiciar e estimular a cooperação entre os entes federados? Qual a razão entre o custo e o benefício que traria esta reestruturação? Quem se interessaria em promovê-la? Quais os riscos à perda de participação popular no processo de implantação das políticas públicas? Naturalmente, para responder a tais questões seria necessário um outro trabalho denso e aprofundado. Contudo, ao concluir sobre o federalismo cooperativo no Brasil, o presente estudo defenderá a importância da cooperação como valor máximo, independentemente do poder coercitivo das leis.

É bem possível que o texto constitucional, como fruto do intelecto humano, apresente alguns vícios. Também não há como negar que precisam ser superadas questões estruturais dos entes da federação para a implementação das políticas sociais. Contudo, a falta de vontade política dos governantes de praticar o federalismo cooperativo desponta como o principal obstáculo a essa forma de estado, inclusive comprometendo-a como instituição.

As lições de Robert D. Putnam oferecem excelente perspectiva sobre a idealização de um modelo de relacionamento entre governo, cidadãos e sociedade civil organizada, apresentando resultados obtidos da postura firmada em comunidades que praticam a cooperação pela cooperação, como uma finalidade em si mesma.

Putnam (1996) defende a cooperação em todos os sentidos, sobretudo na esfera pública, em que tem como vantagem não abraçar as vias legislativas; formais ou coercitivas para o alcance do mútuo auxílio.

Ao se referir à total e particular incapacidade daqueles diretamente envolvidos em solucionar litígios concretos, o pesquisador enfrentou a clássica proposta de Hobbes para a solução dos dilemas da ação coletiva, considerando-a demasiadamente formalista.

O desempenho de todas as instituições sociais, desde os mercados de crédito internacionais ou os governos regionais até as filas de ônibus, depende de como estes problemas são resolvidos. Num mundo habitado por santos, talvez os dilemas da ação coletiva não existissem, mas o altruísmo universal é uma premissa quixotesca para quaisquer ações ou teorias sociais. Quando os atores são incapazes de assumir compromissos entre si, eles têm de renunciar – pesarosamente, porém racionalmente – a muitas oportunidades de proveito mútuo.

Hobbes, um dos primeiros grandes teóricos sociais a confrontar-se com tal perplexidade, propôs a solução clássica: a coerção de um terceiro. Se ambas as partes conferirem ao Leviatã poderes para estabelecer a harmonia entre elas, a recompensa será a mútua confiança necessária à vida civil. O Estado possibilita aos seus cidadãos fazerem aquilo que não podem fazer por conta própria – confiarem uns nos outros. “Cada um por si e o Estado por todos”: eis como Piotr Kropotkin, o anarquista russo, definiu o princípio orientador da sociedade moderna. (PUTNAM, 1996, p. 174)

Putnam considera impraticável o uso freqüente, sem ônus e imparcial do poder de coerção do Estado para fazer cumprir os acordos, de modo que o infrator sempre tivesse que indenizar a parte lesada, trazendo invariável ônus àquele que violar o contrato. Afirmo o pesquisador que a coerção imparcial de um terceiro não constitui um “equilíbrio estável”, sendo tal equilíbrio entendido como a efetiva mudança de comportamento.

Por ora, faz-se mister trazer a idéia de equilíbrio estável como alternativa que contempla o combate aos vícios do federalismo brasileiro, bem como aos fatores que o impedem de assumir a condição cooperativa. Trata-se também de uma contestação das críticas freqüentes ao texto constitucional, para que estas não prosperem, a ponto de assumir feições de dogma. Portanto, deve-se aceitar o fato de que o estabelecimento de competências comuns representa um estímulo à adoção de uma gestão participativa e colaborativa entre os entes federados.

Poder-se-ia afirmar que, ao estabelecer o sistema de competências comuns pela via da lei, o constituinte estaria usando o poder coercitivo para estimular fatores de cooperação - que tendem a não oferecer bons resultados pela força. Mas, por outro lado, ao se criticar tal sistema em defesa de uma reforma da Constituição que atribuisse responsabilidades especificamente a uma das três esferas de governo, recorre-se ao mesmo propósito de buscar cooperação pelo modo coercitivo, com o agravante de retirar alternativas do administrador público e torná-lo, ainda mais, um mero cumpridor de leis.

Eis como Putnam ilustra sua tese a respeito do “equilíbrio estável”:

Parte da dificuldade consiste no fato de que a coerção é onerosa: “As sociedades que enfatizam muito o uso da força costumam ser menos eficientes, mais sacrificantes e menos satisfatórias do que aquelas onde a confiança é mantida por outros meios”. O maior problema, porém, é que a coerção imparcial é em si mesma um bem público, estando sujeita ao mesmo dilema básico que ela busca resolver. A coerção de um terceiro exige que este seja confiável, mas que força garante que o poder soberano não irá “desertar”? “Em suma, se o Estado tem força coercitiva, então os que o dirigem usarão essa força em proveito próprio, a expensas do resto da sociedade”

A história mostrou aos italianos meridionais a inviabilidade da solução hobbesiana para os dilemas da ação coletiva. “Os tradicionais criadores de instituições – monarcas – por vezes criaram instituições que promoveram o bem-estar; mas também criaram instituições que levaram à decadência econômica”. No jargão da teoria dos jogos, a coerção imparcial de um terceiro não constitui

geralmente um “equilíbrio estável”, isto é, aquele que nenhum jogador tem motivo para modificar o seu comportamento. (PUTNAM, 1996, p. 175)

A cooperação voluntária

Putnam percebe que a superação dos dilemas da ação coletiva e do oportunismo contraproducente depende de um contexto social mais amplo e conclui que a cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um “bom estoque de capital social”.

Ao ilustrar capital social com o exemplo da instituição da poupança informal, largamente difundida nos quatro continentes e chamada de *associação de crédito rotativo*, Putnam (1996) transmite a idéia de uma conjuntura em que se possa perceber a reciprocidade e sistemas de participação coletiva, bem como a presença de fundamentos extrajurídicos que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade. Este arranjo sistêmico resulta em facilitador da cooperação espontânea.

Apesar de pouco valorizado pelos agentes privados, segundo o especialista, o capital social deve ser considerado um bem público, por ser um atributo da estrutura social em que se insere o indivíduo, tendo a confiança como componente básico. Putnam acredita que exista uma relação estreita entre o atraso econômico no mundo e a falta de confiança. Com base no caso italiano, o autor explica a maneira pela qual o binômio confiança e cooperação formam um círculo virtuoso.

Nas regiões cívicas da Itália, à diferença de Nápoles, a confiança social sempre foi um elemento básico do ethos que sustentou o dinamismo econômico e o desempenho governamental. Geralmente é necessário haver cooperação – entre o Legislativo e o Executivo, entre os operários e os administradores, entre os partidos políticos, entre o governo e a iniciativa privada, entre as pequenas

empresas e assim por diante. Todavia, a explicitação dos contratos e da fiscalização nesses casos é amiúde onerosa ou impossível, e a coerção de um terceiro é inviável. A confiança promove a cooperação. Quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. E a própria cooperação gera confiança. A progressiva acumulação de capital social é uma das principais responsáveis pelos círculos virtuosos da Itália cívica.

A confiança necessária para fomentar a cooperação não é uma confiança cega. A confiança implica uma previsão do comportamento de um ator independente. “Você não confia em que uma pessoa (ou uma entidade) fará alguma coisa simplesmente porque ela disse que irá fazer. Você só confia porque, conhecendo a disposição dela, as alternativas de que dispõe e suas conseqüências, a capacidade dela e tudo o mais, você espera que ela preferirá agir assim. (PUTNAM, 1996, p.180)

Vê-se, portanto, que há processos factíveis ao estímulo da cooperação, e o círculo virtuoso ocorrido na Itália precisa inspirar as três esferas de governo no Brasil. Desta forma, sem dúvida, estará implantado o federalismo cooperativo e, em decorrência, mais rapidamente se alcançará o desenvolvimento econômico e social do país.

Regras de reciprocidade e sistema de participação cívica

Putnam (1996) faz referência a regras generalizadas ou difusas, que se ligam a uma contínua relação de troca e podem a qualquer momento apresentar desequilíbrio ou falta de correspondência. Segundo ele, tais regras são incutidas e sustentadas tanto por meio de condicionamento e socialização (educação cívica), quanto por meio de sanções. Não são ensinadas em escolas e tampouco se encontram expressas em leis. Consistem, na verdade, em regras morais ou sociais, cuja transgressão pode determinar a exclusão de um indivíduo dos eventos comunitários. São, portanto, regulamentos que, embora

não tenham força legal, são acatados. O autor conclui que estas são as normas que vingam, pois reduzem os custos de transação e facilitam a cooperação.

O relacionamento social, na visão do autor, implica uma forma de amizade, que concilia interesse próprio com solidariedade. Trata-se de uma expectativa de ajudas, ou de uma ajuda em potencial, de um crédito para com aquele que sempre se portou solidariamente, podendo chegar quase ao altruísmo.

A boa regra da reciprocidade generalizada em geral está associada a um amplo sistema de intercâmbio social. Nas comunidades em que as pessoas acreditam que a confiança será retribuída, sem que dela venham a abusar, existe maior probabilidade de haver intercâmbio. Por outro lado, o intercâmbio contínuo ao longo do tempo costuma incentivar o estabelecimento de uma regra de reciprocidade generalizada. Além disso, certos sistemas de intercâmbio social por si mesmos facilitam a solução dos dilemas da ação coletiva. (PUTNAM, 1996, p.182)

Putnam identifica os sistemas de participação cívica às associações comunitárias, às sociedades orfeônicas, às cooperativas, aos clubes esportivos e aos partidos de massa, nos quais afirma encontrar-se interação horizontal. Para ele, quanto mais desenvolvidos forem estes sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo. São esses sistemas que garantem aos cidadãos aumentar os custos potenciais para o transgressor em qualquer sanção individual; promover sólidas regras de reciprocidade; facilitar a comunicação e melhorar o fluxo de informações; aumentar a confiabilidade dos indivíduos e corporificar o êxito alcançado em colaborações anteriores, criando assim um modelo culturalmente definido para futuras colaborações.

Conforme amplamente desenvolvido, justifica-se a defesa da inserção da praxe cooperativa na forma de estado no Brasil inspirada no capital social e ratifica-se que,

antes de qualquer modificação na lei maior, deve haver profundas reflexões sobre os avanços correlatos à voluntariedade dos governantes para o mútuo auxílio nas três esferas de gestão. Desta forma, também se fortalece a implantação coordenada e organizada das políticas públicas, com o máximo de participação popular e conseqüente descentralização do processo.

3. CONCLUSÃO

O estudo da forma de estado mostra o quanto ele é influenciado pelas dinâmicas mutações sociais, econômicas e culturais de um país. Conseqüentemente, o federalismo é atualizado por todos estes fatores. Neste sentido, os que se dedicam à pesquisa da administração pública, da ciência política e do direito têm constantes desafios a enfrentar.

A idéia americana de estado federal já não constitui exceção. Desde que observadas algumas condições, para que as políticas públicas e as transferências democráticas de poder se adaptem aos princípios que regem tal forma de estado, é possível se defender o federalismo como uma das soluções mais bem-sucedidas para equacionar democraticamente o conflito entre os níveis de governo de países notadamente divergentes sob os aspectos do regionalismo e da ética.

Viu-se nas lições de Stepan que razoável número de federações formaram-se a partir do propósito de se “unir”, como o caso dos Estados Unidos, ou de “manter a união”, como a Índia. Lembre-se, a propósito, o comentário do pesquisador sobre a enorme dificuldade que teria um sistema unitário para “manter a união” da complexa sociedade indiana, com uma população de cerca de 1 bilhão de pessoas e com características multilingüísticas, multirreligiosas e multiculturais.

De outro modo, o crescimento deste instituto não o isenta de críticas, tais quais as que se verificou ao estudar o caso brasileiro. Entre elas, citam-se as de Costa (2000), que considera um equívoco a inserção do município como ente federativo; as que se relacionam à superposição de competências; as opiniões de Stepan e de Souza (2001),

quanto à sub-representação de estados mais populosos na câmara alta; a visão de Jacobi (2000), que aponta a baixa qualificação das burocracias locais e sua escassa capacidade institucional de prover serviços públicos; a falta de incentivo para que os municípios incrementem sua própria arrecadação de recursos; a fragmentação institucional através da criação descontrolada e sem critérios de municípios e o aumento da corrupção e do clientelismo vinculados à prevalência da cultura política fisiológica das gestões locais.

Embora a descentralização decorrente do federalismo contribua para aproximar a provisão de bens públicos das preferências dos cidadãos e para processar mais rapidamente e com maior eficiência o atendimento às demandas diferenciadas de cada região, ela não pode ser dada como suficiente para resolver todos os males. Para ratificar tal restrição, Costa (2000) adverte que em um país tão marcado por desigualdades estruturais, sobretudo nos campos da produção e da distribuição de riquezas, na falta de mecanismos compensatórios, a descentralização pode até agravar as desigualdades, em vez de reduzi-las.

Firmado em meio às críticas e dentro do sistema político dos Estados Unidos, resultado do processo de unificação do país, o federalismo precisa vencer argumentos contrários à sua real compatibilidade e harmonia com a realidade de outros países que o adotaram e que não tinham as mesmas características históricas, mas que o criaram condicionado às exigências políticas do momento.

Realizadas as ressalvas, pode-se argumentar que o progresso do federalismo está em seus princípios, que funcionam como uma barreira contra a volta do unitarismo. À medida que tal instituto político ganha novas fronteiras, nada mais natural prever que existam mutações nas suas características mais marcantes, para adaptá-lo à nova realidade mundial.

A própria constituição brasileira delineia formas novas para sua aplicação, introduzindo mudanças que têm origem no Brasil ou fora dele. Desta forma, o federalismo não se estanca nas possibilidades vivenciadas até agora.

Como a adoção da federação não se deveu às suas premências históricas (a unidade nacional precedeu a própria implantação do federalismo), indaga-se se no Brasil e em outros estados não significaria um mero mimetismo. Por intermédio deste estudo, permite-se chegar à seguinte conclusão: a federação tornou-se, por excelência, a forma de organização do estado democrático. Afasta-se, pois, o fundamento de sua adoção com base nas necessidades históricas, para elegê-la em razão de suas virtudes, como meio democrático de administração da ordem jurídica do país.

A ausência de vontade política foi e ainda é o maior obstáculo a ser vencido pela sociedade brasileira para que se operem as políticas sociais da maneira mais descentralizada e democrática. Em decorrência, a adoção de competências comuns pelo texto constitucional não contribuiu decisivamente para o não-cooperativismo, embora se entenda que determinados dispositivos da ordem tributária sejam claudicantes e mereçam revisão.

A constituição em vigor no Brasil trouxe diretrizes para materializar o federalismo cooperativo, no que concerne às políticas sociais. Mas muitos governadores renunciaram à descentralização de tais políticas, pela via da cooperação, para adotar ações freqüentemente individualistas, muito marcadas por barganhas de verbas federais em troca de apoio político no Congresso.

Desinteresse quanto ao ajuste das contas públicas, postergação do pagamento das dívidas para com a União, aumento de tributos e tarifas sem preocupação com a pressão inflacionária e com os impactos setoriais, uso dos bancos estaduais como fonte de recursos, deixando à União a resolução dos problemas financeiros dessas instituições

- todos estes elementos denotam que, seja por um processo de ação ou de reação, as relações entre União e estados não eram de mútuo auxílio.

Como se viu, o atual comportamento não-cooperativo entre as esferas de governo teve entre suas origens em fatores anteriores a 1988, como é o caso da desconcentração regional dos investimentos econômicos, decorrente do II PND. Por outro lado, a partir da Constituição a sobre-representação de estados das regiões mais frágeis economicamente e menos populosas, a criação de novos estados (“federação multipolar”) e a ambição de alguns governadores ao cargo de presidente da república somaram-se à questão das “transferências negociadas” e definiram a conjuntura não-cooperativa.

As transferências negociadas são o principal exemplo para se entender que, apesar de a Constituição de 1988 ter definido a redistribuição de recursos nacionais para atacar as desigualdades regionais, prevendo uma arena pública de onde se esperaria o consenso quanto ao assunto, o potencial suporte coercitivo da carta de poderes não foi suficiente para garantir um espírito democrático e responsável no atendimento das demandas sociais. Neste caso, a lei não prevaleceu para superar conflitos, rivalidades, superposição de esforços e pulverização de recursos.

A antiga barganha política serviu como critério para resolver problema de primeira relevância em termos de unidade política do Brasil, incomodamente negando o princípio democrático e de direito.

A viabilidade da modalidade cooperativa para a forma de estado brasileira, defendida neste estudo, reforça-se no próprio sistema de repartição de competências constitucionais e, muito mais, nas lições de Robert Putnam. Assim, entende-se que, quando o constituinte não definiu responsabilidade única a determinado ente da federação, teve o intuito de provocar uma concorrência sadia. Pretendia que União,

estados e municípios procurassem unir esforços para mostrar melhores resultados sobre um mesmo ideal, não sendo de vital importância traçarem os mesmos rumos para esta empreitada, pois as constatadas disparidades regionais acabam por requerer ações dirigidas e peculiares, em cada caso.

Houvesse no país suficiente capital social, as deficiências de uma esfera de governo seriam contrapostas a um mecanismo mais efetivo para a operacionalização das políticas sociais, e as demandas fundamentais dos cidadãos teriam seu atendimento abreviado por recursos dos demais entes da federação. Por seus fins, esta comunhão de esforços tem todos os meios para ser realizada sob a inspiração altruística e desinteressada, dada sua relevante função social, em um país tão carente e desigual.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo; Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP, 1998.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. Anpocs. Bib. São Paulo, nº 51, 2001.
- ARISTÓTELES. *La politique*. (Trad: J. Tricot). Paris, Vrin, 1970.
- BORJA, Célio, MACHADO, Mario Brockmann & TORRES JÚNIOR, Ivan Vernon Gomes. *Reforma constitucional*. Brasil. Rio de Janeiro, Edições Casa de Rui Barbosa, 1997.
- BURGESS, Michael. Federalism as Political Ideology: Interests, Benefits and Beneficiaries in Federalism and Federation. In: BURGESS, Michael & GAGNON, Alain. *Comparative federalism and federation: competing traditions and future development*. New York. Harvester Wheatsheaf, 1993.
- CAMARGO, Aspásia. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy, WILHEIM, Jorge & PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.). *Brasil: um século de transformação*. São Paulo, Companhia das Letras, 2001.
- CASTRO, Maria Helena G. de. (1991). Descentralização e política social no Brasil: as perspectivas dos anos 90. *Espaço & Debates*. Neru (32).
- COSTA, Frederico Lustosa da. *Federalismo no Brasil 2000*. Brasília, Instituto Teotônio Vilela, 2000.

- ELAZAR, Daniel. International and Comparative Federalism. *Political Science and Politics*, vol. XXVI, n. 2. Washington. D.C., 1993.
- FAUCHER, Philippe. Restaurando a governabilidade: o Brasil (afinal) se acertou?. *Dados*. Rio de Janeiro, 41 (1), 1998.
- FISCHER, Tânia. *Poder local: governo e cidadania/organização e coordenação*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1993.
- GAGNON, Alain. The political uses of federalism. In: BURGESS, Michael & GAGNON, Alain (orgs.). *Comparative federalism and federation*. London, Harvest/Wheatsheaf, 1993.
- HAMILTON, Alexander, MADISON, James & JAY, John. *O federalista*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1984.
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, e IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal (1994). *O novo pacto federativo*. Rio de Janeiro. IBAM.
- JACOBI, Pedro Roberto. *Políticas sociais e ampliações da cidadania*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2000.
- KING, Preston. *Federalism and federation*. London, Croom Helm, 1982.
- KUGELMAS, Eduardo & SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*. São Paulo, USP, 11 (2), out. 1998 (editado em fevereiro de 2000).
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Rio de Janeiro, Vecchi, 1943.
- MARTINS, Gilberto de Andrade. *Manual para elaboração de monografias e dissertações*. São Paulo, Atlas, 2000, 2ª edição.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat Barão de la Brode et de. *Do espírito das leis*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1962.

- OLIVEIRA, Juarez de. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo, Saraiva, 1995.
- PRADO, Ney. *Razões das virtudes e vícios da Constituição de 1988. Subsídios à revisão constitucional*. São Paulo, IL/Inconfidentes, 1994.
- PRICE WATERHOUSE. *A Constituição do Brasil 1988 comparada com a Constituição de 1967 e comentada*. Price Waterhouse – Departamento de Assessoria Tributária e Empresarial. São Paulo, Price Waterhouse, 1989.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1996.
- ROARELLI, Maria Liz de M. *Análise das transferências negociadas por órgão e esfera de governo*. Mimeo. Fundap. São Paulo, 1994.
- SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan, fase, 2001.
- SELCHEER, Wayne. A new start toward a more decentralized federalism in Brazil? *Publius: The Journal of Federalism*, 19: 167-183, 1989.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo* – 6ª ed. ampliada de acordo com a nova Constituição. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990.
- SMITH, B. C. *Descentralization: the territorial dimension of the state*. Londres, George Allan & Unwin, 1985.
- SOUZA, Celina. Federalismo e gasto social no Brasil. Tensões e tendências. Lua Nova. *Revista de Cultura e Política*. Rio de Janeiro, 52, 2001. Federação e Políticas.
- . Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *Dados*. Rio de Janeiro, 41 (3), 1998.
- SOUZA, Manoel Tibério Alves de. Argumentos em torno de um “velho” tema: a descentralização. *Dados*. Rio de Janeiro, 40 (3), 1997

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. Dados, 1999, vol 42, nº 2.

VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. Brasília, IPEA (Texto para Discussão nº. 405), 1996.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo, Atlas, 2000.