

# FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E REFORMA CONSTITUCIONAL EM CONTEXTOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DESIGUAL

Celina Souza\*

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil passou a experimentar uma grande descentralização na distribuição de recursos tributários e de poder político (Souza, 1992; 1994). A Constituição resultou do compromisso com a institucionalização de valores democráticos, onde a descentralização política, financeira e administrativa assumiu papel relevante. No entanto, após a promulgação da Constituição o papel do Estado como provedor de políticas econômicas e sociais tem passado por reformulações, ao tempo em que se enfatiza a importância dos mecanismos de mercado. Completando esse ciclo de transformações, reformas econômicas, especialmente as voltadas para o controle da inflação, têm reduzido o apoio do governo federal na provisão de infra-estrutura e de serviços públicos locais e regionais.

Na esfera federal, os resultados da descentralização são bastante visíveis: o governo federal tem sido particularmente afetado por dificuldades financeiras e tem encontrado impedimentos, embora não intransponíveis, para a montagem e sustentação de coalizões que lhe permitam governar. Na esfera subnacional, todavia, os resultados da descentralização apresentam alto grau de heterogeneidade devido às desigualdades regionais existentes no país.

O Brasil tem sido marcado, desde o início da sua história republicana, pela existência de profundas desigualdades regionais no interior da federação. O último relatório IPEA/PNUD (1996) aprofundou a discussão do

tema pela descoberta da existência de três 'Brasis', composto de: a) uma área constituída por sete estados mais ao sul do país, que, juntamente com o Distrito Federal, apresenta elevado nível de desenvolvimento humano; b) uma faixa que se estende na direção noroeste, a partir de Minas Gerais, e que apresenta índice de desenvolvimento humano médio; e c) uma área que reúne os estados do Nordeste, além do Pará e do Acre, e que apresenta níveis reduzidos de desenvolvimento humano.<sup>1</sup> Esses resultados configuram uma nítida diferenciação regional, apontando para um novo desenho do mapa das regiões brasileiras diverso do mapa geográfico que divide o Brasil em cinco regiões.

Este artigo analisa os efeitos da descentralização no Brasil, especialmente na relação entre o governo federal e os estados, assim como as prováveis repercussões nos arranjos federativos e na descentralização das reformas já aprovadas ou em andamento no Congresso Nacional. Essas questões são focalizadas a partir da ótica da desigualdade regional, porque ela introduz novas tensões no arranjo federativo desenhado pela Constituição de 1988 e pactuado no processo de democratização.

Argumenta-se que a experiência brasileira de descentralização tributária e política tem favorecido a consolidação da democracia, pela emergência de novos atores no cenário político e pela existência de vários centros de poder soberanos que competem entre si. Governadores dos estados economicamente mais fortes e prefeitos das capitais tornaram-se em um dos principais centros de poder, forçando o governo federal a negociar com as esferas subnacionais o encaminhamento de soluções para os problemas nacionais. Nesse sentido, o Brasil tornou-se, nas duas últimas décadas, mais democrático e mais 'federal'. Por outro lado, a experiência brasileira tem mostrado os limites da descentralização em países onde as disparidades regionais e sociais são muito profundas. A experiência tem mostrado também que a descentralização, assim como os novos rumos do Estado brasileiro, dificultam a minimização das referidas desigualdades regionais pelo enfraquecimento político e financeiro do governo federal, o que coloca novos desafios e novas tensões para o enfrentamento de velhos problemas, como o das desigualdades regionais.

Durante muito tempo a literatura produzida no Brasil sobre a questão centralização/descentralização foi escassa e quando muito tratada como subsidiária de outros temas, tais como nos estudos sobre autoritarismo e patrimonialismo.<sup>2</sup> No âmbito meramente local, sobressaíam os trabalhos do

IBAM, organização privada comprometida com as demandas municipais, que levantavam a bandeira do aumento das receitas municipais. Após a promulgação da Constituição de 1988, o tema passou a fazer parte da agenda política e da mídia, impulsionado por acusações de que a descentralização efetuada pela Constituição tinha sido incompleta porque havia-se transferido recursos para as esferas subnacionais sem a necessária transferência de encargos. Do ponto de vista estritamente fiscal, todavia, a produção sobre o tema foi vasta, a partir, inclusive, de trabalhos financiados por agências internacionais.<sup>3</sup>

Mais recentemente, a produção técnica e acadêmica sobre a descentralização tomou impulso, tendo caminhado em três direções. A primeira busca construir uma base teórica e conceitual sobre a descentralização para além das tradicionais abordagens jurídicas e/ou administrativas, de que são exemplos os trabalhos de Fiori (1995) e Souza (1997). A segunda vertente situa-se no campo das pesquisas empíricas voltadas para a avaliação das conseqüências da descentralização nas esferas nacional e subnacionais, onde ressaltam as pesquisas desenvolvidas pelo NEPP, núcleo de pesquisa da Universidade Estadual de Campinas, pelo IPEA, órgão de pesquisa do governo federal, e pela FUNDAJ, esta última coordenando um projeto de abrangência nacional e internacional que cobre vários aspectos da descentralização. A terceira vertente, às vezes complementar às duas primeiras, busca problematizar a questão, bem como mostrar os efeitos desiguais da descentralização. São representantes dessa última vertente os trabalhos de Afonso e Lobo (1996), Bremaeker (1994), IPEA/IBAM (1994) e Souza (1996a). O ponto comum dessas três vertentes está no tratamento da descentralização como parte da discussão sobre o federalismo. Alguns desses estudos também expandem a abordagem da descentralização para relacioná-la com a consolidação da democracia no Brasil, com a chamada reforma do Estado e com o fenômeno da globalização.

Em um primeiro momento, os estudos realizados sobre o tema da descentralização e do federalismo tendiam à adoção de duas visões, como mapeadas por Abrucio et al. (1993). Por um lado, havia os que criticavam a atual descentralização de recursos e defendiam um reforço financeiro da União. Por outro lado, havia os que viam a descentralização como um avanço frente à tradição centralizadora e autoritária do federalismo brasileiro. Com o tempo, todavia, tais visões simplistas da descentralização foram sendo substituídas por estudos onde se busca incorporar ao tema análises rela-

cionadas com os aspectos tributários, regionais, socioeconômicos, políticos e fiscais da descentralização. Esses estudos estão mais voltados para o aperfeiçoamento do atual pacto federativo do que para a reformulação profunda do sistema ora vigente.

O artigo primeiro apresenta uma descrição dos principais indicadores econômicos e sociais dos estados e das regiões brasileiras, com o objetivo de mostrar o grau das desigualdades regionais. Na seção seguinte faz-se uma discussão sobre o impacto da descentralização política e tributária sobre o governo federal. Em seguida, discute-se como os estados têm utilizado sua força política para negociar seus impasses financeiros. A seção seguinte descreve as reformas em curso, tanto as que alteram a atual Constituição como as mudanças já promovidas através de legislação ordinária ou complementar à Constituição.

## REGIÕES E ESTADOS BRASILEIROS: ALGUMAS CARACTERÍSTICAS

O Brasil é um país marcado por enormes disparidades inter e intra-regionais. Apesar da ocorrência de certa desconcentração espacial iniciada na metade dos anos 70, o *gap* entre estados e regiões ainda é grande. Do ponto de vista político-geográfico, o Brasil tem vinte e seis estados, mais o Distrito Federal, e está dividido em cinco regiões. O estado de São Paulo, no Sudeste, é o centro da economia brasileira. Em 1985 o Sudeste concentrava 70% da produção industrial do Brasil e 58% do PIB, 34% localizado em São Paulo. Em 1970 a participação de São Paulo no PIB nacional era de 39%. Apesar da desconcentração econômica processada a partir de 1975, a distância entre São Paulo e o Sudeste dos demais estados e regiões ainda é grande.

O Sudeste brasileiro, que representa 10,8% do território do país, concentra hoje 42,6% da população brasileira, mas representa 59% do produto interno e 66% do produto industrial nacional. Em contraste, no Nordeste, onde vivem 28,9% da população, gera-se 13,6% do produto interno total e 12% do produto industrial.<sup>4</sup>

Relativamente aos indicadores sociais, a renda por habitante do Sudeste é quase três vezes maior do que a do Nordeste. Diferenças marcantes são encontradas em todos os demais indicadores. Trabalho do IPEA (1993) mostra que em 1990 a população indigente do Nordeste, ou seja, aquela que poderia, no máximo, ter acesso a uma cesta básica de alimentos que garanta o consumo considerado satisfatório por organismos internacionais, correspondia a 40,9% da população total. No Sudeste, tal participação era de 12,4%, no Sul, 18,1%, no Centro-Oeste, 16,1% e no total do país, 21,9%. A esperança de vida no Nordeste era de 58.8 anos em 1990, enquanto que a do país era de 64.9. A renda per capita do Nordeste era de US\$ 918, bastante menor do que a média do país, de US\$ 2.241 (Albuquerque, 1993).

No que se refere aos estados, em 1990 a participação das economias estaduais mais desenvolvidas no PIB brasileiro era a seguinte: São Paulo, 35%; Rio de Janeiro, 11%; Minas Gerais, 9,5%; Rio Grande do Sul, 7,8%; Paraná, 7,7% e Bahia 5%. A participação de São Paulo e do Rio decresceu em uma década, Minas Gerais e Rio Grande do Sul tiveram suas participações estabilizadas, e o Paraná e a Bahia aumentaram suas participações em 1% cada (CEI, 1992). No entanto, o PIB per capita mostra uma hierarquia diferente entre os estados. O mais alto índice é encontrado no Distrito Federal (US\$ 4.498), seguido de São Paulo (US\$ 3.993), Rio de Janeiro (US\$ 3.352), Rio Grande do Sul (US\$ 2.738), Santa Catarina (US\$ 2.344) e Paraná (US\$ 2.037). Minas Gerais passa para o sétimo lugar, com US\$ 1.850, e a Bahia para décimo, com US\$ 1.226 (Albuquerque, 1993).

Todavia, essas disparidades socioeconômicas têm uma compensação política: as regiões e os estados menos desenvolvidos têm maior representação proporcional na Câmara dos Deputados *vis-à-vis* as regiões Sul e Sudeste. A maior diferença é encontrada entre o Norte e o Sudeste. O Sudeste, com 46% do eleitorado, ocupa 33,6% das cadeiras na Câmara, enquanto o Norte, com 4,8% dos eleitores elege 11,3% dos deputados federais. Essa fórmula foi introduzida em 1932 pelo Código Eleitoral e mantida desde então, como forma de compensar os demais estados e regiões da hegemonia do Sudeste, principalmente de São Paulo e Minas Gerais. No entanto, outro fator pode ser acrescentado: a sobre-representação de unidades menores da federação força o sistema político, o governo federal e o Congresso a incorporar os problemas advindos da desigualdade regional na agenda política.

# O IMPACTO DA DESCENTRALIZAÇÃO SOBRE O GOVERNO FEDERAL

O sistema tributário brasileiro passou por várias mudanças nas últimas décadas, todas voltadas para o alcance de objetivos políticos e econômicos. Após a reforma fiscal de 1966, quando a centralização foi o principal objetivo e resultado, o regime militar passou a adotar medidas mais flexíveis voltadas principalmente para o aumento das finanças municipais, mas a mudança de maior alcance surgiu com a Constituição de 1988, que mudou profundamente o federalismo brasileiro, principalmente no seus aspectos fiscal e político.

A descentralização foi a principal característica do sistema tributário adotado em 1988, não apenas no aumento das transferências federais para as esferas subnacionais, mas também em relação à capacidade de despesa. A atual Constituição colocou os governos subnacionais brasileiros muito próximos da média dos países industrializados federativos, como mostra a Tabela 1.<sup>5</sup>

*TABELA 1: DESPESA TOTAL POR NÍVEL DE GOVERNO EM PAÍSES  
FEDERAIS SELECIONADOS*

País	Ano	Nível de Governo		
		Federal	Estadual	Municipal
Austrália	1987	52.8	40.4	6.8
Áustria	1987	70.4	12.7	16.9
Canadá	1987	41.3	40.3	18.4
Alemanha	1983	58.7	21.5	19.8
Estados Unidos	1987	60.3	17.3	22.4
Suíça	1984	47.5	28.3	24.2
Brasil	1987	65.8	24.5	9.7
	1992	56.0	28.0	16.0

Fontes: Levin (1991:12) e ABRASF (1992:9).

Entre os países em desenvolvimento, o Brasil apresenta o mais descentralizado sistema tributário. No México, 80% da despesa pública é controlada pelo governo federal (Shah, 1991). Na Índia, Indonésia e África do Sul, o governo federal domina a federação, retendo 70% da despesa (Boadway et al., 1994). Na Rússia, 60% do total das receitas arrecadadas em 1992 permanecia com o governo federal (Wallich, 1992).

O aumento da capacidade de despesa das esferas subnacionais decorreu, obviamente, do aumento dos recursos tributários. Entre 1970 e 1985 o governo federal permanecia com um percentagem média de 48,5% da receita pública, mas a Constituição inverteu esse percentual, como mostra a Tabela 2.

*TABELA 2: DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS EM  
PERCENTAGEM, 1985-1993*

Nível de governo	Distribuição anterior à Constituição 1985		Distribuição após a Constituição 1993(*)	
	Percentagem	PIB	Percentagem	PIB
Federal	44.6	6.7	36.5	5.7
Estadual	37.2	5.6	40.7	6.3
Municipal	18.2	2.7	22.8	3.5
Total	100.0	15.1	100.0	15.6

Fonte: Rezende (1990: 161)

Note: (\*) 1993 foi o ano em que a reforma de 1988 foi completamente implantada.

Apesar do aumento dos recursos subnacionais às expensas do governo federal, o impacto dessas mudanças quando comparado com o PIB não foi muito significativo: 1%, o que significa que o governo federal perdeu cerca de 8% dos seus recursos caso a distribuição anterior tivesse sido mantida (Afonso, 1994). Por outro lado, se os recursos federais declinaram, as contribuições aumentaram de 1,5% do PIB em 1980 para 4,7% em 1991.<sup>6</sup>

O sistema tributário brasileiro apresenta algumas complexidades. Uma delas está relacionada com a constante mudança dos impostos e com os freqüentes aumentos nas alíquotas das contribuições. A legislação sobre o imposto de renda, por exemplo, passou por uma média de quinze mudanças por ano entre 1988 e 1992. Em 1995 o Congresso aprovou uma lei que aumentava a alíquota do imposto de renda das empresas capaz de gerar US\$ 2 bilhões a fim de suprir as necessidades de caixa do governo federal. Impostos estaduais e municipais aprovados em 1988 foram abolidos em 1996. Um imposto temporário, o IPMF, que incide sobre o cheque, foi criado em 1993, extinto em 1994 e recriado em 1996 sob a forma de contribuição e com a nova sigla de CPMF, que entrou em vigor em 1997. Em 1996, através da Medida Provisória no. 1.516, o governo federal elevou a contribuição social sobre o lucro das empresas, em especial das financeiras. Essa característica do sistema tributário coloca o Brasil na contramão do paradigma fiscal defendido pelo chamado receituário neoliberal, que requer estabilidade nas regras do jogo fiscal. Todas essas transformações têm o objetivo de equacionar, muitas vezes apenas temporariamente, os problemas de caixa do governo federal. Essas constantes mudanças também transformaram o Judiciário brasileiro em ator central nas questões tributárias devido à complexidade e à ambigüidade da legislação e aos seus constantes questionamentos por parte dos contribuintes.<sup>7</sup>

Quando a Constituição foi promulgada, em outubro de 1988, os problemas financeiros e tributários do Brasil estavam mais agudos do que no início da década. A falência dos planos de estabilização econômica implantados em 1986 e 1987 foi seguida de uma redução nas receitas públicas. Ademais, a parcela da receita líquida diminuiu quando comparada com o PIB. Essas tendências tornaram mais conflitantes as tensões distributivas entre níveis de governo, já que havia menos recursos para negociação. A diminuição da receita bruta de 25% do PIB entre 1970-83 para 20% em 1989 foi causada pela inflação, subsídios, incentivos e recessão. Desde 1991 a receita bruta tem aumentado mas se manteve estável em torno de 23% do PIB até recentemente, quando passou a representar 30%, número considerado alto para países em desenvolvimento.

O sistema fiscal brasileiro também tem sido afetado pelos seguintes aspectos: a) alta inflação, pelo menos até a implantação, em 1994, do Plano Real; b) evasão fiscal, estimada em 1993 por uma CPI do Congresso em US\$ 82 bilhões; c) alguns anos de recessão ou de crescimento econômico medí-

ocres; d) subsídios e renúncia fiscal à classe média, às regiões e às empresas, estimados, em 1996, em 3,2% do PIB, o que representa um aumento de 196% em relação ao montante concedido em 1995, os quais, uma vez concedidos, não conseguem ser retirados quando as condições justificadoras da concessão deixam de existir.

Um dos fatores de diminuição dos recursos federais foi o aumento determinado pela Constituição no percentual de dois impostos federais, o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que são partilhados com as esferas subnacionais. Parte desses impostos constituem dois fundos, o FPE - Fundo de Participação dos Estados e o FPM - Fundo de Participação dos Municípios. No FPE o governo federal deposita 21,5% da receita arrecadada no país pelo IR e pelo IPI. Desse percentual, 85% deve ser distribuído entre os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e o restante 15% para as regiões Sul e Sudeste. O rateio do FPE e do FPM entre as unidades subnacionais é feito por fórmulas que unem os objetivos da equalização indireta das receitas públicas (incluindo como parâmetro o inverso da renda per capita ou fixando tetos de participação) com os de atendimento das demandas por serviços públicos, usando como parâmetro básico o tamanho da população.<sup>8</sup> O principal objetivo dos fundos FPE e FPM é o de promover a justiça fiscal horizontal, isto é, distribuir mais eqüitativamente as receitas públicas entre as diferentes unidades da federação que possuem níveis desiguais de atividade econômica.

Apesar do aumento nas transferências constitucionais para estados e municípios, outras transferências são feitas, assumindo a forma de transferências negociadas, também chamadas de convênios. O uso de transferências negociadas é uma prática comum na maioria dos países. Elas são destinadas a áreas menos desenvolvidas ou a áreas afetadas por eventos inesperados; elas podem ser destinadas ao encorajamento dos níveis subnacionais para adotarem determinadas políticas ou implementarem certos serviços considerados prioridade nacional, como é o caso do Brasil com as transferências para o sistema de saúde; ou elas podem ser usadas para a construção de coalizões que permitam ao governo governar. No Brasil, o uso das transferências negociadas serve a todos esses propósitos, mas o debate sobre o tema tem mostrado que na prática as transferências negociadas estão sofrendo várias distorções, tais como a canalização de recursos para regiões mais desenvolvidas. As transferências negociadas também estavam no centro dos escândalos sobre corrupção que envolveram o Congresso e a indús-

tria da construção civil em 1993, sendo objeto de uma CPI e da renúncia de diversos parlamentares.

Apesar dessa aparente fragilidade fiscal frente aos estados e municípios, o governo federal não tem sido um ator passivo. Ele tem atuado em várias frentes para viabilizar tanto sua capacidade governativa como suas necessidades de receita. Uma das formas tem sido o constante aumento de arrecadação das contribuições, que, conforme referido acima, não são partilhadas com as esferas subnacionais. Pinto (1996) citando trabalho de Raul Velloso, afirma que a CONFINS cresceu 173% acima da inflação entre 1992 e 1995 e a CSLL 66%, enquanto que o IR subiu 36% e o IPI 4%, os dois últimos impostos sujeitos à partilha com as esferas subnacionais.

Para concluir, o governo federal tem sofrido pressões financeiras não só dos estados, mas de também de outros setores, dos quais ressaltam os seguintes números. Em 1995 o governo teve que fazer um acordo com o Congresso para renegociar US\$ 7 bilhões da dívida dos produtores rurais, já que os mesmos controlam uma grande parcela dos parlamentares. Além do mais, o governo tem uma dívida com fornecedores e empreiteiros da ordem de US\$ 4 bilhões; deve ao sistema habitacional US\$ 60 bilhões; deve aos fundos dos trabalhadores por ele administrado cerca de US\$ 80 bilhões; tem assumido dívidas das estatais federais que devem ser privatizadas; tem priorizado o saneamento de instituições bancárias privadas e estatais e tem “federalizado” a dívida da maioria dos estados, em especial a dos mais poderosos economicamente.

## A FORÇA DOS ESTADOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Os estados no Brasil sempre tiveram considerável poder político, embora nem sempre correspondentes recursos financeiros. O poder dos estados foi considerado pelas duas experiências ditatoriais do Brasil como entrave aos seus objetivos, já que ambas tentaram quebrar a força política dos estados via a centralização de recursos e a proibição de eleições populares para

seus governadores. Com a democratização, todavia, não foi mais possível repressar o poder dos governadores, principalmente dos que governam os estados economicamente mais fortes. Além do mais, a influência dos governadores sobre as bancadas dos seus estados no Congresso Nacional pode, na maioria das vezes, ser maior do que a dos partidos políticos aos quais eles pertencem.

O poder dos governadores se manifesta de diversas formas, sendo a principal o veto a medidas do governo federal que não sejam previamente negociadas com os mesmos. As negociações passam por três caminhos: a) indicação de dirigentes para a burocracia federal e para a diretoria de empresas estatais; b) aporte adicional de recursos para os estados, via orçamento federal, concessão de incentivos, subsídios e empréstimos a juros subsidiados por instituições financeiras controladas pelo governo federal e aval a empréstimos com organismos internacionais; c) renegociação das dívidas dos estados com o governo federal, com os bancos estaduais controlados pelos estados, com instituições internacionais e com o sistema financeiro controlado pelo governo federal. O último item tem sido o de mais difícil solução e o que mais tem afetado o sistema federativo e o desempenho das contas públicas.

A dívida dos estados estava estimada em novembro de 1996 em cerca de US\$ 100 bilhões, sendo que em torno de US\$ 40 bilhões são de dívida mobiliária, ou seja, formada por títulos de curto prazo e juros altos. Quatro estados, os mais dinâmicos economicamente, são responsáveis por 89,7% do total das dívidas estaduais. Esses estados são dirigidos por governadores do partido do Presidente da República (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) e um, Rio Grande do Sul, pelo PMDB, partido da coligação do governo federal. Ademais, são estados com grandes bancadas no Congresso, capazes de viabilizarem a aprovação de projetos de interesse do executivo federal. Apenas três estados, Ceará, Bahia e Paraná, estão, até o momento, com suas dívidas sob controle.

Se a Constituição de 1988 melhor equacionou as necessidades de recursos dos governos estaduais, por outro lado não foram ainda encontrados meios para equacionar suas dívidas. Isso transformou a relação entre os estados e a União em uma disputa pouco frutífera voltada para a negociação do pagamento das dívidas estaduais, principalmente dos mais poderosos economicamente. Essa situação começou a ser enfrentada no início do Governo Collor, mas encontra-se sem solução mais estrutural até o presente momento.

Estados e municípios são responsáveis hoje por 51,5% do déficit público, numa dívida pública que representa 31,5% do PIB, de acordo com dados do Banco Central. Da dívida interna federal, estimada em junho de 1996 em US\$ 154,3 bilhões, o principal item, US\$ 33,6 bilhões, é representado pelo pagamento de juros, política adotada desde 1995 como forma de conter o consumo e sustentar o sucesso do Plano Real. O segundo item, no valor de US\$ 29,1 bilhões, destinou-se ao socorro aos estados e aos bancos comerciais por eles controlados (*Folha de São Paulo*, 1996a).

A relação dos estados com seus bancos estaduais funciona da seguinte forma. Como resultado da reforma tributária de 1966, os estados foram autorizados a contrair empréstimos dos seus bancos comerciais, dos quais são os acionistas majoritários.<sup>9</sup> A partir de então, os estados usaram seus bancos como uma das principais fontes de recursos, em geral tomando empréstimos que não eram pagos e, mais do que isso, recorrendo a recursos que os próprios bancos não tinham, o que obrigava o Banco Central a cobrir o déficit, jogando mais moeda no mercado, o que significava mais inflação e aumento exponencial das dívidas estaduais. Essa situação fez com que os estados passassem a dever a seus bancos estaduais US\$ 22,8 bilhões, dos quais US\$ 18 bilhões pertencem ao estado de São Paulo.

Como resultado dessa situação de insolvência, o governo federal passou a sofrer constantes pressões para a suspensão do pagamento das dívidas estaduais a partir de um programa de ajuste aprovado pelo Conselho Monetário Nacional. Esse programa, criado em agosto de 1996, prevê, dentre outras medidas, a privatização dos bancos estaduais com financiamento de 100% ou de 50% do custo do saneamento financeiro do banco caso o estado decida permanecer com o banco sob seu controle acionário. O dinheiro obtido com a privatização será usado para pagar empréstimos feitos com o governo federal. Também as receitas do estado e sua quota no FPE serão tomadas como garantia do pagamento, mas tal esquema já foi tentado outras vezes sem sucesso. A assinatura do acordo só poderá ser feita com autorização das assembleias legislativas. A ajuda aos estados e a seus bancos tem sido estimada que custará ao contribuinte em torno de US\$ 12 bilhões (*Folha de São Paulo*, 1996b).

*Paradoxalmente, os estados brasileiros são relativamente capitalizados quando comparados com seus congêneres dos países federais, mais particularmente com aqueles em desenvolvimento. Ademais, o Brasil é um caso único de imposto de valor adicionado de competência dos estados, o*

*ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), que é o que mais arrecada no país.<sup>10</sup> Após a Constituição de 1988, a base do ICMS foi expandida, incorporando vários impostos antes de competência federal. O ICMS vem registrando aumentos de arrecadação acima da inflação.*

Os governadores alegam, como justificativa de suas inadimplências, os altos juros atualmente em vigor no Brasil, que criam, segundo um deles, Antônio Brito, do Rio Grande do Sul, uma bomba atômica impagável (*Folha de São Paulo*, 1996c). Em outros momentos, todavia, quando a política de juros altos não estava ainda vigorando, a situação de insolvência dos estados não era diferente da atual, conforme analisado em Souza (1996b). Isso significa que a questão do endividamento dos estados resulta mais do não-equacionamento das dívidas passadas, atrelado à política federal de juros altos. O equacionamento dessas dívidas tem passado pela crescente força política dos governadores, forçando o governo federal a adiar a busca de soluções mais definitivas, já que os governadores passaram a ser um dos principais atores nas coalizões de sustentação do executivo federal.

Apesar disso, a União tem mostrado disposição para renegociar, mais uma vez, a dívida dos estados, inclusive federalizando parte dela, o que significa que a União assumiria a dívida contraída pelos estados junto aos bancos privados, passando os estados a deverem à União. O pagamento seria feito a juros subsidiados em até 30 anos. A contrapartida seria a privatização de empresas estatais estaduais e redução de gastos, inclusive com pessoal. A negociação entre a União e os estados está sendo feita caso a caso, embora tenha havido um movimento dos governadores para uma solução em bloco e um deslocamento do fórum de negociação da área econômica do governo para o Congresso. Ocorreram até agora acordos com dez estados, dos quais os mais volumosos foram os acordos com os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, que, juntos, renegociaram cerca de R\$ 60 milhões.

O endividamento de dois estados brasileiros merece um comentário destacado em função das repercussões sobre o sistema federativo e sobre o sistema político propriamente dito. Trata-se dos estados de São Paulo e Alagoas. Ambos passaram por ameaças de intervenção federal em função de não-pagamento de suas obrigações. Além do alto volume da dívida do estado com o seu banco comercial, São Paulo tinha também deixado de pagar sentenças judiciais estimadas em US\$ 5,5 bilhões, o que caracteriza um dos motivos de intervenção federal. Já Alagoas não estava repassando à

justiça estadual os recursos necessários ao seu funcionamento, o que também justificaria pedido de intervenção.

Duas questões importantes ressaltam dos fatos que ocorridos nesses dois estados. Se, por um lado, a dívida de São Paulo é monumental mas sua participação no PIB paulista não é tão grande nem os recursos movimentados pelo setor público têm importância primordial na economia do estado, o mesmo não acontece em Alagoas, onde a situação de endividamento do estado faz com que sua economia e serviços públicos estejam praticamente paralisados. Alagoas passou vários meses com a polícia, os funcionários públicos e a justiça em greve devido à falta de pagamento de salários. A principal questão dos estados menores não parece estar na dívida propriamente dita, mas no alto comprometimento das finanças estaduais com pagamento de servidores. Dessa forma, os estados menores, mesmo com o equacionamento da dívida, continuarão a contrair empréstimos para pagar seus funcionários e, portanto, a gerar novas dívidas.

Por outro lado, o alto grau de endividamento dos estados mais poderosos da federação, e a conseqüente ajuda do governo federal a esses estados, promove maiores distorções no sistema federativo, fazendo com que os contribuintes do país inteiro, inclusive os das regiões menos desenvolvidas, arquem com o ônus da inadimplência dos governos dos estados mais desenvolvidos.

Outro aspecto importante que os casos de São Paulo e Alagoas desnuda, e que tem sido pouco observado pelos analistas, é que situações que possibilitam o pedido de intervenção federal nos estados pelo Judiciário dá aos mesmos um alto poder de barganha. Isso porque a Constituição determina que não poderá haver emenda constitucional na vigência de intervenção federal em qualquer estado da federação. Como o governo federal assumiu como prioridade maior a reforma da Constituição, a dívida dos estados deixa de ser apenas um problema fiscal para assumir um conteúdo político.

Com a venda das suas estatais, principalmente as de energia elétrica, os estados brasileiros apuraram, em 1997, cerca de R\$ 14,4 bilhões, o que está lhes permitindo algum alívio de caixa, possivelmente temporário, e que também permitirá aos atuais governadores pleitearem suas candidaturas à reeleição. A partir dessa injeção temporária de recursos, os estados diminuíram suas pressões junto ao governo federal. Por outro lado, a União tem saído relativamente vitoriosa em algumas tentativas de recentralização tributária, tais como a renovação do FEF (Fundo de Estabilização Fiscal), o qual deixa sob o seu controle uma parcela de impostos que seriam partilhados com as esferas subnacionais.

## AS REFORMAS À CONSTITUIÇÃO DE 1988

Desde a promulgação da Constituição, sua reforma tem sido defendida por diversos setores, principalmente pelos empresários e credores e investidores estrangeiros, como a única forma de 'modernizar' o país e de livrá-lo das amarras que 'impedem' o seu desenvolvimento.<sup>11</sup> Na verdade, a Constituição de 1988 nasceu sob a égide da revisão, já que um dos seus artigos determina que a mesma seria revista cinco anos após a sua promulgação, ou seja, em 1993.<sup>12</sup> O segundo fato que mostra a intenção dos constituintes de facilitarem emendas à Constituição está no baixo percentual requerido para sua aprovação: três quintos dos votos dos membros do Congresso.

Todavia, os setores que clamavam pela revisão em 1993 não conseguiram fazê-lo. Muitos fatores contribuíram para tal, sendo um deles a proximidade das eleições federais e estaduais de 1994. Aliás, as várias tentativas de emendar a Constituição têm sido obstaculizadas pelo congestionado calendário eleitoral, já que a cada dois anos o Congresso reduz suas atividades para que seus membros participem das disputas eleitorais para os cargos eletivos federais, estaduais e municipais.

Do ponto de vista do executivo federal, dois presidentes, Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, se comprometeram fortemente com a reforma da Constituição, buscando, o que passou a ser conhecido, com 'a reforma do estado para garantir a governabilidade'. As propostas de Collor foram paralisadas pelo seu impeachment.

Desde a sua promulgação, a Constituição foi emendada 23 vezes, número relativamente baixo considerando os projetos propostos pelos parlamentares e pelo executivo. As medidas mais importantes foram na área de flexibilização dos monopólios estatais. Do ponto de vista do sistema tributário, duas emendas foram aprovadas. Uma que criou o IPMF, depois ressuscitado sob a sigla de CPMF, que canalizou, na sua primeira fase, recursos adicionais para a União e na segunda versão, que entrou em vigor no início de 1997, recursos que, teoricamente, estariam vinculados à saúde. A outra emenda foi a que criou o Fundo Social de Emergência (FSE), mais tarde reformulado para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Por esse mecanismo, o governo federal passa a reter 20% de todos os impostos federais que dei-

xam de sofrer vinculações ou transferências obrigatórias, dando ao governo federal maior controle sobre seus gastos. A principal mudança econômica refere-se à mudança do conceito de empresa brasileira, que tem permitido a atual onda de entrada de capital estrangeiro no país, especialmente no setor bancário, nas privatizações e na exploração de petróleo. Já a principal mudança política refere-se à possibilidade de reeleição para os ocupantes de cargos executivos.

Atualmente encontram-se no Congresso três grandes reformas constitucionais encaminhadas pelo executivo em meados de 1995 e que dizem respeito às relações federativas e à chamada reforma do Estado. São as reformas fiscal, previdenciária e administrativa consubstanciadas nas Mensagens Presidenciais nos. 886 e 887. As três passaram por um incontável número de versões nas comissões da Câmara e do Senado, por votações tumultuadas e chegam, em janeiro de 1998, ao que o governo pretende seja sua fase final.

O governo, embora tendendo à negociação de alguns aspectos das reformas, não abriu mão de alguns pontos. Na reforma administrativa, foi inegociável a quebra da estabilidade dos funcionários, também de interesse dos governadores. Para a previdência, a linha de resistência foi a de assegurar idade mínima e tempo de contribuição para a aposentadoria do servidor público. Já na área da reforma fiscal, que busca, entre outros objetivos, racionalizar o sistema tributário e reduzir o custo da produção, o governo assumiu a estratégia de adotar medidas que independem de mudança constitucional, como será adiante detalhado.

O governo federal, que vinha pressionando o Congresso pela aprovação das reformas, parece que reformulou sua estratégia em função das sucessivas derrotas que seus projetos sofreram no Congresso e do alto custo político que estava sendo compelido a pagar. Pressionado internamente pelo PFL e externamente pelos organismos financeiros internacionais e pelos credores e investidores estrangeiros, que consideram o tempo e o custo da negociação longo e alto demais, o governo passou a atuar em quatro frentes: a) no congelamento das despesas com pessoal e na concessão de aumentos irrisórios aos aposentados e pensionistas do sistema previdenciário; b) na pressão aos estados e municípios pela privatização e diminuição de seus gastos com pessoal; c) na busca de reformas que possam ser realizadas via legislação infraconstitucional; d) na edição de medidas provisórias de questionável valor legal que afetam os direitos dos servidores públicos.

O terceiro item, isto é, medidas que não implicam em reforma da Constituição, está apoiado nos seguintes pontos: a) programa de demissão voluntária financiado pelo BIRD e já iniciado em alguns estados, no governo federal e nas estatais; b) pressão pela privatização e pelo aumento de arrecadação nos estados, como contrapartida à renegociação de suas dívidas; e c) cancelamento de vagas não preenchidas na burocracia federal.

A mais importante medida foi, no entanto, a eliminação do imposto estadual ICMS sobre as exportações de produtos básicos e semi-manufaturados, investimentos, compra de ativo fixo das indústrias e uso de energia elétrica, acabando também, a partir de 1998, com a taxação em 'cascata' sobre a produção, isto é, cumulativa com outros impostos, aproximando-o mais de um imposto sobre valor adicionado do tipo europeu.<sup>13</sup> É claro que tal medida penaliza, em princípio, os estados exportadores, que seriam recompensados pelo governo federal através do pagamento em títulos, que só poderão ser usados para pagar dívidas com a União. Só o que exceder à dívida será pago em dinheiro.

Os estados foram convencidos a aceitar a redução do ICMS pelas seguintes razões. Primeiro, a nova lei regulamenta dispositivos da Constituição até então inexistente, o que tumultuava a vida tributária dos estados, na medida em que abria espaço para que os contribuintes questionassem a legalidade de várias aplicações. Segundo, existe a expectativa de que a redução do ICMS trará um aumento da produção, gerando mais receita do que a que será perdida com a isenção. Apesar dessa aceitação inicial, os estados exportadores, liderados por São Paulo, estão travando grande polêmica com a União em torno do valor do ressarcimento.

Sintetizando, pode-se afirmar que o aumento dos recursos estaduais tem sido de relativamente pouco proveito para os estados devido ao crescimento das despesas com pessoal e ao tamanho das dívidas passadas, agudizadas com a política de juros altos e com o fim da inflação. Apesar disso, os estados, através da sua força política no Congresso e da sua parcela de responsabilidade na dívida pública, aumentaram consideravelmente seu poder de barganha frente à União. Isto não significa que o Brasil retornou ao tempo da República Velha, quando o interesse de alguns estados prevalecia sobre o resto do país. Em graus diferentes, os estados passaram a ter maior poder de barganha sobre o governo federal., fortalecendo, portanto, a federação.

## CONCLUSÕES

Este artigo investigou os resultados da descentralização em um país federal marcado por desigualdades regionais. Mostrou também a estratégia usada pela União e pelos estados no enfrentamento de suas vulnerabilidades financeiras, assim como a mútua dependência política e fiscal dessas esferas. As evidências apresentadas apontam para o reconhecimento de que, apesar da descentralização poder contribuir para consolidar a democracia e o pluralismo, pela incorporação de vários centros de poder ao jogo político, existem fatores políticos e econômicos que influenciam seus resultados. Um desses fatores está relacionado com os limites da descentralização financeira em países onde as desigualdades regionais e sociais são muito profundas. Essa constatação traz para a discussão sobre a descentralização um aspecto em geral ignorado pela literatura, isto é, a descentralização não ocorre em um vazio político, institucional e econômico, mas é parte de um contexto preexistente.

Por outro lado, a descentralização, ao fortalecer as relações federativas, força o sistema político a enfrentar as clivagens regionais do país. Apesar do federalismo no Brasil ter passado por diferentes estágios, ele permaneceu como um mecanismo de negociação política capaz de amortecer as desigualdades regionais. Assim, a partir de 1988, vários centros de poder conflitantes, representados pelas lideranças regionais, têm tido maior acesso ao processo decisório nacional. Em um quadro democrático marcado por partidos fracos, as lideranças regionais passaram a ser a base de sustentação do governo federal.

O caso do Brasil reforça, assim, a visão de que o federalismo, enquanto forma de divisão territorial de poder, é um mecanismo de acomodação de conflitos mais do que de busca de harmonia. A partir dessa perspectiva, deve-se incorporar a visão de que conflitos são inerentes aos arranjos federativos, especialmente em um país como o Brasil que optou por fazer a abertura política antes das reformas econômicas, fiscais e administrativas. Nesse sentido, a experiência do Brasil tem sido, até agora, única. Ao optar por este caminho, a federação se fortalece pela incorporação das demandas regionais na congestionada agenda política brasileira.

*\* Professora Adjunta do Departamento de Finanças e Políticas Públicas e do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia.*

1 - Estão situados na primeira faixa os estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Paraná, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, além do Distrito Federal. Na segunda faixa estão os estados de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Rondônia, Amazonas, Roraima e Amapá. No terceiro grupo estão os estados do Pará, Acre, Sergipe, Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Maranhão, Ceará, Piauí, Alagoas e Paraíba.

2 - Os historiadores, todavia, têm produzido uma vasta literatura sobre o federalismo no Brasil e na América Latina. Ver, a respeito, Carmagnani (1993). Para uma revisão da literatura acima referida, ver Souza (1996a).

3 - Ver Afonso (1994); Bomfim e Shah (1991); Shah (1991) e Tanzi et al. (1992).

4 - Dados extraídos de Guimarães Neto (1995).

5 - Os governos subnacionais têm ainda ampla liberdade na aplicação dos recursos transferidos, sendo a única vinculação constitucionalmente exigida o percentual de 25% da receita que deve ser dispendido em educação. Essa característica distingue o Brasil de outros países federais como, por exemplo, os EUA, onde tem havido uma tendência do governo federal para transferir encargos sem a necessária contrapartida dos recursos, gerando uma pressão dos estados e municípios contra o que ficou conhecido como *unfunded mandates*.

6 - O sistema tributário brasileiro faz uma separação entre impostos e contribuições. O imposto tem que obedecer ao princípio constitucional que requer que mudanças só ocorram no próximo exercício fiscal, além de requererem emenda constitucional. Já as contribuições podem ser alteradas por lei ordinária que entram em vigor noventa dias após sua promulgação. As contribuições provêm dos empregadores, através da folha de salários, faturamento e lucro, dos empregados e das loterias. Existem hoje cerca de treze contribuições que são as bases constitutivas de vários fundos administrados pelo governo federal. As mais importantes contribuições e fundos são: FGTS, PIS-PASEP, PIN-PROTERRA, CONFINS (ex-FINSOCIAL), CSLL (Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas), salário-educação e FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador). Os recursos das contribui-

ções são vinculados a despesas específicas, tais como ao financiamento do sistema de previdência social, salário-desemprego, educação, saúde e programas de assistência social e não são, em geral, sujeitos à partilha com as esferas subnacionais.

7 - A ambigüidade e complexidade do sistema tributário tem levado o Judiciário a interpretar a legislação mais contra o governo e a favor do contribuinte. Estima-se que o governo federal perdeu até 1993, cerca de US\$ 3 bilhões devido a decisões judiciais desfavoráveis. Apenas em 1993 havia na justiça 350.000 ações contra o Tesouro federal questionando o pagamento de US\$ 6 bilhões (*Gazeta Mercantil*, 1993).

8 - Para maiores detalhes ver Afonso (1994).

9 - Para maiores detalhes sobre a relação dos estados com seus bancos, ver Souza (1994).

10 - *Os estados transferem a seus municípios 25% da arrecadação do ICMS.*

11 - Lavinias e Magina (1995) informam que mais de 20 mil emendas constitucionais foram propostas por parlamentares desde o início do atual debate sobre a revisão da Constituição, das quais 510 destinavam-se a mudanças nos dispositivos relativos ao desenvolvimento regional e às relações intergovernamentais. Essas emendas, todavia, vão, na sua grande maioria, na direção oposta às intenções do governo federal.

12 - Curioso notar que este artigo foi aprovado pela maioria dos partidos de esquerda e de centro, o que mostra que os mesmos estavam confiantes na ampliação das conquistas sociais e democráticas da Constituição de 1988. Somente o PFL votou contra tal artigo, apesar de ser hoje o que mais pressiona pelas reformas.

13 - Esta mudança foi feita pela Lei Complementar 87, de 13 de setembro de 1996.

## BIBLIOGRAFIA

ABRASEF, Associação Brasileira dos Secretários e Dirigentes das Finanças Municipais das Capitais (1992) 'Relatório' (vários relatórios), mimeo.

- Abrucio, F. L. et al. (1993) 'Descentralização/Pacto Federativo', *Cadernos ENAP*, 1(1): 17-33.
- Afonso, J. R. (1994) *Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de Caso do Brasil*. Santiago: Naciones Unidas/Comision Economica para America Latina y el Caribe.
- Afonso, J. R. e T. Lobo (1996) 'Descentralização Fiscal e Participação em Experiências Democráticas Retardatárias', trabalho apresentado no *Tinker Forum on the Role of the State in Latin America and Caribbean*, Cancún, Mexico (24-26 outubro).
- Albuquerque, R. C. (1993) 'Development Disparities and Social Strategies for the 1990s', trabalho apresentado na conferência *Brazil: The Struggle for Modernization*, Institute of Latin American Studies, Londres (18-19 fevereiro).
- Boadway, R, S. Roberts e A. Shah (1994) *The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies: A Federalism Perspective*. World Bank Policy Research Working Paper no. 1259. Washington, DC: The World Bank.
- Bomfim, A. e A. Shah (1991) *Macroeconomic Management and the Division of Powers in Brazil*. World Bank Staff Working Paper no. 567. Washington, DC: The World Bank.
- Bremaeker, François (1994) 'Mitos e Verdades sobre as Finanças dos Municípios Brasileiros', IBAM, mimeo.
- Carmagnani, Marcello (1993) (cord.) *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- CEI, Centro de Estatística e Informações (1992) *Produto Interno Bruto - Bahia 1975/1991*. Salvador: CEI.
- Guimarães Neto, L. (1995) 'Dinâmica Recente das Economias Regionais Brasileiras', *São Paulo em Perspectiva* 9(3): 24-37.
- Fiori, J.L. (1995) 'O Federalismo Diante do Desafio da Globalização', in R. B. A. Afonso e P. L. B. Silva (orgs) *A Federação em Perspectiva: Ensaios Selecionados*, pp. 19-38. São Paulo: FUNDAP.
- Folha de São Paulo* (1996a) 25 de agosto.
- Folha de São Paulo* (1996b) 8 de agosto.
- Folha de São Paulo* (1996c) 12 de agosto.
- Gazeta Mercantil* (1993) 9 outubro.
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (1993) *O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar*. Brasília: IPEA.

- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, e IBAM, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (1994) *O Novo Pacto Federativo*. Rio de Janeiro: IBAM.
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, e PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1996) *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: PNUD.
- Lavinas, L. e M. Magina (1995) *Federalismo e Desenvolvimento Regional: Debates da Revisão Constitucional*. Texto para Discussão no. 390. Brasília: IPEA.
- Levin, J. (1991) *Measuring the Role of Subnational Governments*. IMF Working Paper. Washington, DC: IMF.
- Pinto, Celso (1996) 'A Rebelião dos Estados', *Folha de São Paulo*, 11 de outubro.
- Rezende, F. (1990) 'Descentralização e Eficiência: A Tomada de Decisões para o Desenvolvimento sob a Constituição de 1988', in Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (org) *Políticas de Desenvolvimento para a Década de Noventa*, pp. 141-67. Brasília: PNUD.
- Shah, A. (1991) *The New Fiscal Federalism in Brazil*. World Bank Discussion Paper no. 124. Washington, DC: The World Bank.
- Souza, C. (1992) 'Democracia, Participação Social e Funcionamento das Instituições: Situação e Perspectivas da Federalização do Desenvolvimento', *Revista de Administração Pública* 26(3): 15-35.
- Souza, C. (1994) 'Political and Financial Decentralisation in Democratic Brazil', *Local Government Studies* 20(4): 588-609.
- Souza, C. (1996a) 'Reinventando o Poder Local: Limites e Possibilidades do Federalismo e da Descentralização', *São Paulo em Perspectiva* 10(3): 38-52.
- Souza, C. (1996b) 'Redemocratization and Decentralization in Brazil: The Strength of the Member States', *Development and Change* 27(3): 529-55.
- Souza, C. (1997) *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. Londres: Macmillan; New York: St. Martin's Press.
- Tanzi, V. et al. (1992) 'Brazil: Issues for Fundamental Tax Reform', Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund (abril), mimeo.
- Wallich, C. (1992) *Fiscal Decentralization: Intergovernmental Relations in Russia*. World Bank Studies of Economies in Transformation Paper no. 6. Washington, DC: The World Bank.