

DESAFIOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Márcia Miranda Soares
Universidade Federal Minas Gerais (UFMG)
✉ marciasoares@fafich.ufmg.br

Resumo: O federalismo brasileiro se estruturou e evoluiu positivamente a partir dos anos 80. Contudo, persistem desafios importantes para a conquista de uma federação mais equilibrada e justa, o que envolve: melhor integração dos estados na dinâmica federativa, reformas no federalismo fiscal e frear o processo de multiplicação de estados e municípios.

Palavras-chave: federalismo; estados; governo; dinâmica federativa.

Abstract: Brazilian federalism is structured and evolved positively from the 80s. However, major challenges remain for achieving a federation more balanced and fair, which involves: better integration of dynamic states in the federation, fiscal federalism reforms and halt the process of multiplication of states and municipalities.

Keywords: federalism, states, government, federative dynamics

O federalismo deve ser compreendido como movimento e não como algo estanque. Elazar (1994) defende que uma tensão continuada entre as partes que compõem uma federação, centro e unidades constituintes, é intrínseca a esta forma de Estado, o que faz da negociação e da coordenação intergovernamental um processo constante que encontra diferentes pontos de equilíbrio ao longo do tempo. O embate entre forças centralizantes (centrípetas) e forças descentralizantes (centrífugas) é uma perspectiva crucial para entender as experiências federativas e seus desafios.

No Brasil republicado, até os anos 1980, as alterações na distribuição de poder entre governo central e governos subnacionais ocorreram de forma radical, associadas às intercalações entre governos autoritários e democráticos. No processo mais recente de redemocratização do país, forças centrífugas, reprimidas ao longo

da ditadura militar, ganharam destaque e o novo pacto federativo estabelecido na Constituição de 1988 foi marcado por ampla descentralização política e fiscal rumo aos estados e, principalmente, aos municípios.

A nova constituição do país representou avanços na definição de diretrizes para uma nação democrática, federativa e com maior justiça social. A partir dos anos 90, apresentava-se o desafio de implementar estas diretrizes, o que envolvia sanar algumas dúvidas presentes no texto constitucional e produzir novas regulamentações. Enfraquecida, como poderia a União fazer frente aos desafios de ampliar as políticas sociais de forma igualitária e universal em todo o território nacional? Fortalecidos, contribuiriam os estados para a “paralisia decisória”, o que acabaria por minar as bases de um governo democrático e federativo?

Felizmente, os prognósticos mais negativos sobre a política brasileira não se concretizaram. Não tivemos paralisia decisória e a democracia tem sua trajetória mais longa e estável na história do país. A explicação para isto pode ser buscada na própria constituição, que reteve no âmbito da União, destacadamente do Poder Executivo, ampla concentração de poderes jurisdicionais e inibiu o poder de veto dos atores subnacionais no Congresso Nacional (ARRETCHE, 2009). O resultado foi que a União utilizou de suas prerrogativas para mergulhar a nova ordem constitucional em um intenso processo de reforma e de produção de legislação infraconstitucional, que persiste até a atualidade.

No campo do federalismo, as reformas tiveram uma direção contrária a dos anos 80, foram centralizadoras. A partir de meados dos anos 90, a União recompôs suas finanças através de aumentos contínuos da carga tributária, principalmente das contribuições sociais, o que possibilitou a ampliação de gastos federais com políticas sociais. Os bancos estaduais foram privatizados e as dívidas dos estados foram federalizadas e negociadas com a União, gerando o compromisso de seu pagamento, dada as punições previstas para os “calotes”. O governo federal passou a induzir, através de legislação e transferências financeiras, estados e municípios a

assumirem gastos crescentes com políticas sociais. É exemplar a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, que fixou um patamar mínimo de 12% das receitas estaduais e 15% das municipais para aplicação em saúde. Foi também produzida uma rígida legislação de responsabilização fiscal para os entes federados, tendo como ápice a Lei Complementar 101, de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁵.

Portanto, falar em reforma política no Brasil atual é quase uma redundância. É preciso qualificar melhor o debate e isto significa assumir uma postura crítica em relação ao que deve ser reformado e como. Experimentalismos e casuísmos inconsequentes devem ser evitados em nome de certa constância das regras, tão necessária para um ambiente de maior estabilidade política e econômica. Em relação ao federalismo, é natural que este se defina por processos contínuos de negociação, mas isto não significa que pactos federativos devam emergir a cada nova configuração de poder nos municípios, estados e União.

Na atualidade, a defesa de um novo pacto federativo foi abraçada pelos estados numa tentativa de reação às medidas adotadas ao longo dos anos 90 e 2000. Contudo, é um exagero tratar as negociações em curso como a busca por uma nova configuração nas relações intergovernamentais. Até porque o pacto constitucional e as reformas ocorridas a partir dos anos 90 estabeleceram uma democracia federativa que tem avançado em termos de coordenação intergovernamental, o que tem contribuído para estabilização da economia, diminuição da pobreza e das desigualdades sociais. É preciso reconhecer estes avanços para pensar novas reformas rumo a um país com maior justiça social, caracterizado por uma socialdemocracia ampla. Sob esta perspectiva, cabe destacar alguns desafios confrontados pelo federalismo brasileiro.

¹⁵ A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu para os entes federais limitações de gastos com pessoal, de endividamento e de despesas no último ano de mandato do presidente, governador e prefeito, dentre outras medidas de ajuste fiscal.

Maior articulação e participação dos estados na dinâmica federativa

Se, por um lado, pode-se considerar exagero os estados reclamarem um novo pacto federativo, por outro lado, deve-se reconhecer a legitimidade de algumas reivindicações estaduais. Os estados vêm perdendo participação nas receitas tributárias desde os anos 1990, em benefício dos municípios. Não apresentam competências bem delimitadas, compartilhando com a União e os municípios a responsabilidade por várias políticas públicas. O governo federal, através de seu poder jurisdicional e de incentivos fiscais, assumiu o papel de coordenador das relações intergovernamentais. Nesta dinâmica, os estados ficaram marginalizados, a União atribuiu a si a função de principal formulador das políticas públicas, com destaque para as de cunho social, e aos municípios a função de implementadores destas políticas. Em um país de extensão tão grande como o Brasil, os estados têm importante papel a desempenhar na promoção do desenvolvimento econômico e social, na formulação e provisão de políticas regionais, na coordenação e cooperação com os mais de cinco mil municípios. Reformas devem buscar recuperar a capacidade de investimentos dos estados e aumentar os canais de sua interlocução e coordenação com a União e os municípios, dotando-os de uma participação mais ativa na formulação e implementação de políticas públicas.

Aperfeiçoar o federalismo fiscal

É preciso reformar as relações intergovernamentais de natureza fiscal, o chamado federalismo fiscal, com o objetivo de promover maior equidade territorial e social. Tal reforma envolve redefinir para os entes federados as competências tributárias, a repartição e a destinação dos recursos fiscais. Segundo Rezende

(2006), o grande desafio é combinar uma maior e melhor capacidade de tributação dos estados e municípios com uma política compensatória mais adequada. A constituição de fundos, como o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), para redistribuir receitas arrecadadas nos centros econômicos mais dinâmicos do país em benefício de estados e municípios mais carentes não é suficiente para diminuir às desigualdades territoriais e sociais. É preciso melhor atrelar as compensações territoriais financeiras e a busca por avanços nas políticas sociais. É exemplar desta perspectiva os embates recentes no Congresso Nacional pela divisão dos *royalties* do petróleo. Estados e municípios não produtores de petróleo buscam uma distribuição mais equitativa destes recursos, com destaque para os advindos da exploração do Pré-sal. O governo federal, por sua vez, no intuito de garantir que os novos recursos públicos possibilitem melhorias nas políticas sociais, buscou vincular recursos do Fundo Social do Pré-sal com gastos em educação, o que resultou na Lei 12.858, publicada em 10/09/2013, que definiu 75% dos recursos para educação e 25% para a saúde. É nesta direção que devem ser reformadas as transferências intergovernamentais compensatórias, não somente com vistas a aumentar a capacidade de gastos dos entes governamentais mais pobres, mas atrelando estes gastos a políticas sociais que beneficiem principalmente a população mais carente destes entes.

Crítérios para criação e fusão de novas unidades federadas

O Brasil tinha, em 1940, 1.574 municípios, número que evoluiu para 5.565 em 2010 (IBGE, 2011). Entre 1990 e 2000 foram criados 1.016 municípios no país. Em 1996, diante do movimento acelerado de multiplicação de municípios no país, a União aprovou emenda constitucional que retirou dos estados a competência de

legislar sobre critérios para criação de municípios, remetendo a matéria à lei complementar federal futura.

Em relação aos estados, quatro novos estados surgiram no país na década de 1980: Rondônia, Roraima, Amapá e Tocantins. A Constituição de 1988 estabeleceu que os “Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar”. Desde então, nenhum novo estado foi criado, mas diversos projetos com este propósito tramitam na Câmara do Deputado. Em 2011, o Congresso Nacional aprovou e foi realizado plebiscito junto à população do Pará para criação dos estados de Carajás e Tapajós, rejeitado pela maioria da população paraense.

A multiplicação de estados e municípios pobres e pouco populosos no Brasil é um fenômeno alimentado por uma lógica individualista de busca por maior poder e participação na distribuição de recursos públicos, com destaque para o FPE e FPM. As consequências são perversas: maior dificuldade de coordenação federativa; maior comprometimento das transferências intergovernamentais compensatórias para o financiamento de novas estruturas de governo, em detrimento do financiamento de políticas sociais; e aumento da desproporcionalidade na representação dos estados no legislativo nacional.

Recentemente, um projeto de lei complementar sobre criação de municípios foi aprovado pela Câmara e pelo Senado e vetado pela presidente Dilma. O projeto abria caminho para a criação de centenas de novos municípios no país, não tão pequenos e pobres, mas ainda altamente dependentes de transferências intergovernamentais para sustentar a máquina administrativa e implementar políticas públicas.

A multiplicação dos entes federados tem sido debatida e criticada na imprensa e por estudiosos, mas não tem sido capaz de mobilizar a atenção e

pressão da sociedade no sentido de produzir uma legislação mais restritiva e que atenda aos interesses da federação como um todo. No Congresso Nacional, há divergências entre partidos e legisladores, uns defendendo regras que viabilizem novos municípios e estados e outros contrários a tal expediente. O Executivo federal tem se situado junto a estes últimos e o resultado é uma situação de impasse e vazio legal na definição de legislação sobre incorporação, fusão, criação e desmembramento de municípios e de estados no Brasil.

Referências

ARRETCHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.52, n.2, 2009.

ELAZAR, Daniel. Federalismo. *Archè*, ano III, n.7, 1994.

REZENDE, Fernando. Brasil: conflitos federativos e reformas tributárias. In: REZENDE, F. (coord.). *Desafios do Federalismo Fiscal*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.