Federalismo Políticas Públicas e Reforma do Estado

Fernando Roberto Souza Santos

Esta obra tem como objeto de estudo o modelo federalista brasileiro e de que maneira o mesmo emperra uma melhor efetivação das políticas públicas no Brasil. Dentro dessa perspectiva cogita-se entender o modelo federal brasileiro desde seu surgimento até a sua presença nas diversas Constituições; O modelo adotado na atual Constituição promulgada em 1988 e como impactou nas políticas públicas nas três esferas de Poder (União, estados e municípios); Como a chamada Reforma do Estado da década de 90 do século XX concebeu e implantou as politicas públicas sob uma ótica gerencial de Administração do estado. A pesquisa desenvolveu-se por meio da análise de bibliografia relacionada ao assunto, bem como, de documentos oficiais produzidos pela Administração nas esferas da União e de estado. No nosso caso utilizamos dados do estado de Mato Grosso que serviu de ilustração para a presente pesquisa. A relevância da pesquisa do presente tema, centra-se no entendimento do Federalismo enquanto fio condutor do Estado tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos passa por entendermos suas históricas origens e de que maneira refletiram no caminho dessas duas nações. Optamos por mostrar como deu-se a formação do modelo norte-americano, até mesmo por ser ele matriz inspiradora para que os republicanos brasileiros que a proclamaram em novembro de 1889. O marco fundacional do federalismo nos Estados Unidos foi a Convenção da Filadélfia no ano de 1787, onde após onze anos de guerra contra a Inglaterra as Treze Colônias, por meio de seus representantes, promulgaram a Constituição que ainda vigora até os dias de hoje. O movimento de independência norte-americano ficou caracterizado pela presente afirmação de que as Treze Colônias não se submeteriam uma às outras e não mais aceitariam a imposição de uma sobre a outras, ou de uma ordem única partida de uma só delas.

9 788556 963321

CC BY SA

editora fi
www.editorafi.org

Federalismo, Políticas Públicas e Reforma do Estado

Direção Editorial

Lucas Fontella Margoni

Comitê Científico

Prof.ª Dr.ª Liliane Capilé Charbel Novais
Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)

Prof.ª Dr.ª Leana Oliveira Freitas
Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)

Prof.ª Dr.ª Márcia Helena de Moraes Souza
Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (SECITEC-MT)

Prof.ª Dr.ª Maria de Sousa Rodrigues
Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)

Federalismo, Políticas Públicas e Reforma do Estado

Fernando Roberto Souza Santos

editora fi

Diagramação: Marcelo A. S. Alves
Capa: Lucas Fontella Margoni

O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.

Todos os livros publicados pela Editora Fi
estão sob os direitos da Creative Commons 4.0
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR

http://www.abecbrasil.org.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

SANTOS, Fernando Roberto Souza

Federalismo, Políticas Públicas e Reforma do Estado [recurso eletrônico] / Fernando Roberto Souza Santos -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018.

239 p.

ISBN - 978-85-5696-332-1

Disponível em: http://www.editorafi.org

1. Federalismo, 2. Políticas Públicas, 3. Constituição, 4. Estado. I Título.

CDD-340

Índices para catálogo sistemático:
1. Direito 340

Agradecimento

Agradeço em primeiro lugar aos meus pais e familiares, em especial a minha esposa Luciana pelo incentivo e por acreditarem nesse sonho que se realiza. A professora Liliane, minha oreintadora, que desde o primeiro momento acreditou na pesquisa e foi fundamental para o meu sucesso. Não poderia deixar de agradecer a professora Marta Arretche, mesmo não a conhecendo pessoalmente, pelo apoio me enviando seu livro. A todos amigos que de uma maneira ou de outra me apoiaram.

“ O Brasil é uma República Federativa
cheia de árvores e gente dizendo adeus”

(Oswald de Andrade)

Lista de abreviaturas e siglas

AGER- Agência de Regulação de Serviços Públicos

AI- Ato Institucional

AIR- Adicional do Imposto de Renda

ANEEL- Agência Nacional de Energia Elétrica

ARENA- Aliança Renovadora Nacional

ARO- Antecipação de Receita Orçamentária

BANERJ- Banco do Estado do Rio de Janeiro

BANESPA- Banco do Estado de São Paulo

BEMAT- Banco do Estado de Mato Grosso

BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Social

CASEMAT- Companhia de Silos de Mato Grosso

CEMAT- Centrais Elétricas Mato Grossense S.A.

CEPAL- Comissão Economica Para América Latina

CEPROMAT- Centro de Processamento de Dados do Estado de Mato Grosso

CF- Constituição Federal

CMN- Conselho Monetário Nacional

CND- Conselho Nacional de Desestatização

CODEMAT- Companhia de Desenvolvimento de Mato Grosso

COHAB- Companhia Habitacional

CPMF- Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira

DASP- Departamento Administrativo do Serviço Público

DRU- Desregulamentação de Receita da União

DST- Doenças Sexualmente Transmissíveis

EC- Emenda Constitucional

EMPAER- Empresa Mato Grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão S.A.

EUA- Estados Unidos da América

FAEMAT- Fundo Agrário do Estado de Mato Grosso

FEF- Fundo de Estabilização Fiscal

FHC- Fernando Henrique Cardoso

FMI- Fundo Monetário Internacional

FPE- Fundo de Participação dos Estados

FPM- Fundo de Participação dos Municipios

FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDEI- Fundo de Desenvolvimento da Indústria

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICM- Imposto Sobre Circulação e Mercadorias

ICMS- Imposto Sobres Mercadorias e Serviços

IE- Imposto de Exportação

IGF- Imposto Sobre Grandes Fortunas

II- Imposto de Importação

IOF- Imposto Sobres Operações Financeiras

IPI- Imposto Sobre Produtos Industrializados

IPTU- Imposto Predial Territorial Urbano

IPVA- Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR- Imposto de Renda

IRRF- Imposto de Renda Retido na Fonte

ISS- Imposto Sobre Serviços

ITBI- Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

ITBD- Imposto Sobre a Transmissão de Bens e Direitos

ITR- Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural

LBA- Legião Brasielira de Assistência

LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social

LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE- Ministério da Administração e Reforma do Estado

MDB- Movimento Democrático Brasileiro

MEC- Ministério da Educação e Cultura

METAMAT- Companhia Mato Grossense de Mineração

MP- Ministério Público

MPOG- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

PAB- Programa de Atenção Básica

PDS- Partido Democrático Social

PDRE- Plano Diretor de Reforma do Estado

PDT- Partido Democrático Trabalhista

PDV- Programa de Demissão Voluntária

PEC- Projeto de Emenda Constitucional

PT- Partido dos Trabalhadores

PETI- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PFL- Partido da Frente Liberal

PIB- Produto Interno Bruto

PLOA- Projeto de Lei Orçamentária

PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAE- Programa Nacional de Alimentação Escolar

PP- Partido Progressista

PPA- Plano Plurianual

PROCON- Programa de Proteção e Defesa do Consumidor

PRODEI- Programa de Desenvolvimento Industrial

PROES- Programa de Incentivo a Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária

PSD- Partido Social Democrático

PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira

PSF- Programa de Saúde da Família

RAG- Relatório de Ação Governamental do Estado de Mato Grosso

SAD- Secretaria de Administração

SANEMAT- Companhia de Saneamento do Estado de Mato Grosso

SEFAZ- Secretaria de Fazenda

SEPLAN- Secretaria de Planejamento

SOF- Secretaria de Orçamento e Finanças

STF- Supremo Tribunal Federal

SUDAM- Superintendencia de Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE- Superintendencia de Desenvolvimento do Nordeste

SUS- Sistema Único de Saúde

TCE- Tribunal de Contas do Estado

UDN- União Democrática Nacional

Sumário

Introdução 17

Capítulo 1 31
O federalismo brasileiro e suas características historicamente construídas ao longo do tempo
1.1- O federalismo na primeira república..... 34
1.1.1- A Era Vargas e o Federalismo 35
1.1.2- O Federalismo entre os anos de 1946 – 1964..... 38
1.1.3- A Ditadura militar e o Federalismo: 1964-1985..... 41
1.1.4- O Federalismo no período de 1985-2004..... 49
1.2-Teorias sobre o federalismo.....55
1.2.1-Tipos de federalismo 57
1.2.2- Federalismo moderno e contemporâneo.....59
1.2.3- Federalismo no pensamento brasileiro..... 66
1.3- O federalismo nas constituições do Brasil..... 71

Capítulo 2.....91
Federalismo brasileiro e a constituição federal de 1988
2.1- O modelo federal brasileiro 92
2.1.1-Nasce o "federalismo estadualista" 97
2.1.2-O ultrapresidencialismo estadual 101
2.2-O estado democrático de direito na constituição de 1988 109
2.2.1-A democracia na constituição 1988 e o estado social 110
2.2.2-Políticas públicas e democracia..... 112
2.3- Competências dos entes federativos dentro do pacto federativo de 1988 117
2.3.1-Competências e a autonomia no federalismo brasileiro 119
2.3.2-Disposição de recursos financeiros.....128
2.3.3- O período pós constituição de 1988.....135
2.3.4- A questão da descentralização e da centralização 142

Capítulo 3.....149
Reforma do estado, políticas públicas e Mato Grosso
3.1- Conjuntura nacional e a lógica federalista no governo FHC 151
3.1.1-Coordenação federativa na era FHC: avanços, dilemas e problemas.. 157
3.1.2-Reforma do Estado: questões financeiras e administrativas. 163
3.2- Os impactos no estado de mato grosso.....169
3.2.1-As concepções de política social do governo Dante de Oliveira.....174
3.3- Plano de metas dos governos Dante de Oliveira 186
3.3.1-O primeiro governo Dante de Oliveira (1995-1998): proposta de modernização do estado 189
3.3.2-Alinhamento com o governo federal: o decreto 752 191
3.4- O governo Blairo Maggi (2003-2006): proposta de uma gestão empresarial do estado 196

Considerações finais 211

Referências 229

Introdução

Esta pesquisa é o resultado do curso de Mestrado em Política Social ICHS/UFMT, e teve como objeto de estudo o modelo federalista brasileiro e de que maneira o mesmo emperra uma melhor efetivação das políticas públicas no Brasil. Dentro dessa perspectiva cogita-se entender o modelo federal brasileiro desde seu surgimento até a sua presença nas diversas Constituições; O modelo adotado na atual Constituição promulgada em 1988 e como impactou nas políticas públicas nas três esferas de Poder (União, estados e municípios); Como a chamada Reforma do Estado da década de 90 do século XX concebeu e implantou as políticas públicas sob uma ótica gerencial de Administração do estado.

A pesquisa desenvolveu-se por meio da análise de bibliografia relacionada ao assunto, bem como, de documentos oficiais produzidos pela Administração nas esferas da União e de estado. No nosso caso utilizamos dados do estado de Mato Grosso que serviu de ilustração para a presente pesquisa.

A relevância da pesquisa do presente tema, centra-se no entendimento do Federalismo enquanto fio condutor do Estado tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos passa por entendermos suas históricas origens e de que maneira refletiram no caminho dessas duas nações. Optamos por mostrar como deu-se a formação do modelo norte-americano, até mesmo por ser ele matriz inspiradora para que os republicanos brasileiros que a proclamaram em novembro de 1889. O marco fundacional do federalismo nos Estados Unidos foi a Convenção da Filadélfia no ano de 1787, onde após onze anos de guerra contra a Inglaterra as

Treze Colônias, por meio de seus representantes, promulgaram a Constituição que ainda vigora até os dias de hoje. O movimento de independência norte-americano ficou caracterizado pela presente afirmação de que as Treze Colônias não se submeteriam umas às outras e não mais aceitariam a imposição de uma sobre a outras, ou de uma ordem única partida de uma só delas.

A obra que deu todo o arcabouço ideológico desse ideário chama-se o Federalista, que foi resultante de uma junção de diversos artigos publicados na imprensa das Colônias entre os anos de 1787 e 1788, com o objetivo de dar sustentação a recém-promulgada Constituição. Essa obra foi o produto de três importantes autores: Alexander Hamilton, James Madison e John Jay.

Os autores não compartilhavam de todas as ideias expostas, pelo contrário, discordavam de vários temas e faziam suas próprias salvaguardas ao texto constitucional promulgado. No entanto, tinham a mesma opinião quando o assunto tratava de a Federação ser o regime político a ser seguido pelas colônias norte-americanas.

Entre as principais propostas idealizadas pelos teóricos da obra O Federalista, a eficiência do governo central é determinada por um poder central forte capaz de assegurar as estruturas básicas do país que, nos casos dos Estados Unidos, se formava sem ofender as liberdades individuais. O fortalecimento da União seria a resposta para que houvesse um governo forte. Todos demonstraram uma grande preocupação em destacar as características superiores de força e poder institucionalizado que deve ter o governo central, como garantia contra a desintegração da União. Nas palavras de Alexander Hamilton, a União teria como papeis fundamentais " a defesa comum dos membros, a preservação da paz pública, seja contra confusões internas ou externas, a regulação do comércio com outras nações e entre Estados-membros" (HAMILTON, 1984, p.278*)*. Dessa maneira, a divisão do poder político seria uma precaução para a estabilidade e a garantia das liberdades individuais.

Hamilton acreditava que a solução permanente para superar os problemas advindos da falta de coesão entre os Estados só poderia ser possível com o advento de uma União forte e estável. Esta deveria ter os seguintes princípios básicos: defender o país contra agressões externas, manter relacionamentos com os países estrangeiros, regulamentar o comércio com outras nações, entre outros. Seriam mantidas, desse modo, a paz e a liberdade dos cidadãos que habitassem dentro de suas fronteiras. John Jay apoiava a ideia de Hamilton e buscava informar o povo da inevitável necessidade de coesão de todos os cidadãos norte-americanos para a construção de uma nação forte.

O terceiro autor da obra, James Madison, corrobora o que diem os outros escritores mencionados, observando que não seria possível a ocorrência da coesão do país se houvesse uma grande quantidade de facções políticas, vistas como um fenômeno de essência humana. O interesse permanente do coletivo e da comunidade seria objetivo básico para os comandantes da União e teria que ser buscado insistentemente.

Logo, a resposta para os efeitos maléficos das facções políticas seria a adoção da forma republicana e democrática de governo. Os grupos políticos oposicionistas, mesmo que não alcançassem o poder, poderiam convulsionar a sociedade por meio de conturbações e distúrbios causados deliberadamente, não podendo, é claro, ultrapassar os limites da ordem pública. O grupo da maioria não poderia utilizar o benefício de estar no comando do governo para impor suas vontades e transferir poderes à União, para atender aos seus interesses e anseios políticos. Assim " estaria a priori a democracia, onde poucos administram o Governo e a República onde o governo estaria presente num esquema de representação " *(MADISON*, 1984, p. 152*)*.

Outro ponto levantado por Madison é a busca de embasamento na História. De acordo com o autor, as Confederações da Idade Antiga, entre as quais estão as gregas, as medievais e as modernas, apresentam características fortes que

precisam ser seguidas pela futura Federação norte-americana. Uma questão importante, levantada por Madison, é a restrição aos poderes dos Estados. Ficando estabelecida, entre outras coisas, "a proibição de participar de tratados, alianças, cunhar moedas, aprovar qualquer lei de perda de direitos ou conceder qualquer título de nobreza" *(MADISON*, 1984, p.371*)*. Grande parte dos países que adotam o Federalismo como regime político (incluindo o Brasil) na atualidade ainda utilizam parte desses obstáculos, assim como outros que foram criados posteriormente para dar sustentabilidade à unidade federativa.

É de se destacar a preocupação dos idealizadores com relação à construção de uma unidade federativa forte para enfrentar as dificuldades que surgiriam anos mais tarde. É patente o propósito de construção da União, em que os Estados fortes e os fracos participariam deste processo. Um modelo com um viés da periferia para o centro, ao contrário do modelo implantado no Brasil.

Passemos agora a discutir de que maneira o modelo Federalista foi transplantado para a realidade da recém-proclamada República. O marco fundacional do Federalismo brasileiro foi a Proclamação da República em 1889, mas o movimento republicano, segundo alguns autores, era bem forte, estruturado e sólido, bastando somente uma ação concreta para sua efetivação, que ocorre com a homologação da Constituição de 1891. Uma característica importante do federalismo brasileiro é sua via de formação. O caminho foi invertido para o nascimento normal de uma federação, que surge depois da desintegração do Império ao invés da união das províncias ou Estados, como foram os casos dos Estados Unidos e da Alemanha.

Os períodos do Brasil Colonial e Imperial deixaram como legado político para a fase republicana o pensamento centralista do governo federal, o paternalismo e o poder das elites locais, que eram mantidos por uma estrutura social, política e latifundiária que mantinha o domínio social e o patrimonialismo.(

CARVALHO,2003) Neste contexto, a supremacia dos interesses privados e o clientelismo das autoridades regionais e locais ganharam destaque no período de instalação da república e que persistem em alguns locais até os dias atuais. Para a elite rural, acostumada aos privilégios de sua posição, era sem dúvida bastante difícil operar a distinção conceitual e prática e entre o "privado" e "público".

O que ocorreu foi um ato unilateral do poder central acatado pelos seus demais membros. Por si só, isto pode explicar muitos conflitos resultantes da oposição entre o centralismo e as demandas por autonomia regionais e locais. Neste cenário surge um dos dilemas da formação versus descentralização, que são acrescidas das relações federativas que assumiram a forma de centro-periferia.

O modelo surgido do movimento republicano acabou por trazer características bastante peculiares no que diz respeito ao Federalismo que de fato foi implantado no Brasil pós 1889. Seguindo um caminho contrário ao modelo norte-americano o governo central foi fortalecido por meio de um acordo com as elites locais e regionais, tendo em vista que a política poderia elevar a consciência das camadas subordinadas a um nível perigoso. Os governadores de Estado eram os atores principais no sistema político, sendo que os Estados mais ricos ficavam mais próximos do governo central, em detrimento dos menos desenvolvidos, mais distantes.

Os Estados menos desenvolvidos não se incomodavam com as desigualdades e muito menos com o controle do governo central pelos Estados mais desenvolvidos, desde que as bases de controle oligárquico se mantivessem inalterado. Mantida de certa maneira a " paz" nos Estados através desse acordo tácito, o poder nacional, e o seu controle por meio das eleições presidenciais seguia um modelo que tinha como base um grande acordo entre os principais governadores da Federação. Soma-se a isso o fato de não existir

partidos nacionais fortes, o poder na Primeira República estava nas mãos dos partidos estaduais.

O Presidente da República possuía uma importante função na engenharia política do sistema Federalista: assegurar a supremacia das oligarquias estaduais no Congresso Nacional, que se materializaria em um relacionamento "pacífico" entre o Legislativo e o Judiciário. (ABRÚCIO, 1998, p. 35-41).

Em resumo, a federação brasileira, em sua origem teve dois parâmetros básicos: uma hierarquia de importância dos Estados dentro da Federação que determinaria o predomínio de São Paulo e Minas Gerais no plano nacional; e a garantia de que, no âmbito interno dos Estados, a elite local comandaria por si só o processo político, determinando as regras do jogo eleitoral (ABRÚCIO, 1998, p. 34).

A imensa liberdade administrativa e política dada aos Estados pela Constituição republicana permitia que os governos criassem politicas particulares contrariamente a qualquer tentativa de integração. O domínio político que os governadores exerciam ocorria por três razões que eram decorrência do modelo Federalista adotados pelos republicanos: dependência econômica e política; fragilidade do poder federal para competir com o poder regional; fortes instrumentos de persuasão política.

Com relação a instrumentos de persuasão política utilizados convém ilustrar brevemente. Os empregos públicos tinham papel fundamental na mecânica de dominação dos governadores. As máquinas administrativas estaduais nomeavam para assumir postos nas três esferas de poder, pessoas com quem tinham relações próximas e estas ficavam com a obrigação de apoiar seu padrinho politicamente. Criava-se assim uma ligação de fidelidade que estava sustentada pelo poder estatal.

Foi criado um sistema político, via aliança entre governo federal e oligarquias locais, que garantia a perpetuação no poder por décadas. Nas palavras de Vitor Nunes Leal, com o federalismo, a eleição do governador de Estado não dependia tão puramente da

vontade do governo central como outrora a nomeação do Presidente de Província. Outro ponto mencionado por Leal é que o regime federativo contribui para efetivar a eleição dos governadores dos Estados " permitiu a montagem nas antigas províncias de solidas máquinas eleitorais estáveis que determinaram a instituição da política dos governadores que repousavam no compromisso com o coronelismo " (LEAL, 1993, p. 154).

O Federalismo não se mostrou eficaz para reverter a situação consolidada, ou seja, o que ocorreu na prática foi a continuação da estrutura de relações sociais e políticas. A República nascente foi marcada pela política arranjos entre os governadores e pelo coronelismo que, refletiam as manifestações do modelo centro-periferia. Os interesses das esferas federal, estadual e municipal teriam que seguir uma mesma linha para não haver rompimentos no pacto federativo. O mais importante apoio que vinham da União era o econômico, que, em contrapartida, recebia o apoio policial e político para sua manutenção no poder.

A respeito do sistema político-partidário da época, vale destacar a importância das forças regionais, do conceito político vinculado a interesses regionais, no qual se mantem a tradição do uso da política para defesa de interesses particulares em detrimento dos interesses da coletividade. Este acaba por ser fator determinante do sistema político-partidário brasileiro, pois estabelece uma heterogeneidade das práticas políticas, refletida na organização nacional dos partidos em grupos internos ou facções e lideranças concorrentes dentro das próprias estruturas dos partidos.

O fenômeno do regionalismo manteve-se vivo durante todo o período da Primeira República (1889-1930). A política do Parlamento brasileiro estava ligada às demandas de sua base eleitoral, permanecendo em cargo eletivo somente se atendesse os interesses de sua região. Isto não quer dizer que o homem público deixava de lado os interesses nacionais, mas que, em caso de

divergência entre as metas federais e estaduais, o parlamentar optava, na maioria dos casos, pela segunda opção.

Assim esse período foi caracterizado por uma forte descentralização de poderes, com uma absurda autonomia, em que as unidades federadas agiam prazer sem nenhum mecanismo de controle.

O período de 1946 até 1964 é marcado por grandes transformações no cenário político, econômico e social do Brasil. O processo de industrialização, iniciado na fase anterior, provoca um aumento significativo da população urbana, o que influenciará as disputas políticas com a incorporação de novo eleitorado (mulheres, migrantes regionais) que provocou uma democracia competitiva de massas. Surgem partidos de abrangência nacional (Ex: Partido Social Democrata - PSD e União Democrática Nacional - UDN), porém ainda sem poder de ação contra os anseios regionais de seus membros. A relação centro-periferia volta a ser heterogênea, com oscilações, mas no geral os Estados e Municípios saem ganhando.

Antônio Octávio Cintra afirma que "a relação centro-periferia pode ser tanto de promoção recíproca quanto de exploração de um pelo outro" (CINTRA, 1974, p. 91). O que significa que a exploração de um pelo outro acontece com o consentimento dos grupos dominantes, nas regiões e localidades da periferia, que podem explorar de fato a população, além de utilizar o apoio das elites centrais para dominar sua região. Em termos gerais, o período foi caracterizado por: fortalecimento da União em termos políticos e econômicos, porém sem impor seu poder aos demais membros; a volta da liberdade de escolha do chefe dos Estados e Municípios, além de apoio financeiro; e a transformação do Brasil numa federação multipolar com vários atores influenciando na tomada de decisão.

A Constituição de 1946 resgatou o federalismo como preceito constitucional, abrindo espaço novamente para as eleições diretas aos cargos executivos dos Estados e Municípios, além de garantir

liberdades financeiras e econômicas. Porém, a União continuava comandando questões de cunho social como as relações trabalhistas e a política econômica, e de segurança interna e externa. Sobre as duas primeiras questões, o Brasil conseguiu criar uma base de convergência na qual dois novos atores, trabalhadores e empresários, podiam defender seus objetivos e interesses. Ainda no legado varguista, pode-se citar que o processo de constituição do Estado desenvolvimentista teve como palco decisório a administração pública federal, notadamente sua burocracia.

No âmbito tributário, a Constituição de 1946 adotou uma forma de contrabalançar as desigualdades regionais, utilizando critérios voltados para um melhor equilíbrio horizontal e vertical das receitas públicas, por meio da distribuição da receita nacional das regiões mais desenvolvidas para os Estados menos desenvolvidos. Este instrumento foi o precursor dos atuais Fundo de Participação dos Estados - FPE e dos Municípios – FPM, criados na Constituição de 1988. Celina Souza comenta que "A Federação brasileira apresentava grande participação das esferas subnacionais na receita pública, assim como na despesa, sem grande interferência do governo federal". (SOUZA, 1998, p. 576). Para a maioria dos políticos, sua sobrevivência política depende dos recursos que consegue trazer para a sua região, por meio de emendas parlamentares que são executadas por órgãos federais, estaduais e municipais.

No plano regional, os governadores e prefeitos readquirem o poder anterior suprimido, o que significa um retorno de influência do regionalismo no cenário nacional. Uma nova política de governadores nasce com as bancadas estaduais no Congresso Nacional que barganhavam e negociavam, embasadas na vontade popular das eleições, mais recursos do erário para suas bases eleitorais. As elites se interessavam somente em colher os frutos do desenvolvimento econômico, não participando decisivamente na consolidação de um país desenvolvimentista-nacionalista idealizado por Vargas. Sobre este tema discorre Gláucio Soares "O

Sudeste mantinha-se à frente da modernização, porém os estados do Norte e Nordeste permaneciam com poder de veto no Congresso para barrar projetos contrários aos seus interesses" (SOARES, 1973, p.14).

Um elemento de grande influência nesse período foi o governador estadual, que comandava a vida política regional e ditava regras da campanha eleitoral para fortalecer as suas bases e obter um governo tranquilo, com pouca oposição a investigar os seus atos. Ressalta-se que "as eleições desse período não eram concomitantes com a eleição presidencial, o que facilitava o deslocamento das atenções para uma coligação mais forte envolvendo os candidatos a governador e deputados" (ABRÚCIO, 1998, p. 53).

Para Almeida (2000), de uma maneira geral, para o federalismo, o efeito de mudança na composição do eleitorado foi o aumento da importância dos Estados mais industrializados perante os entes federados mais atrasados. De acordo com o poder econômico, o Estado poderia ou não ter mais privilégios diante a União. Contudo esse efeito era minimizado pela super-representação dos Estados menos desenvolvidos e, consequentemente, da sub-representação dos Estados mais ricos, fato que vem desde o Império e que permanece presente nos dias atuais. Maria do Carmo Campello de Souza afirma que este cenário "favorecia o avanço dos setores mais progressistas das cidades urbanas e industrializadas no Congresso Nacional" (CAMPELLO DE SOUZA, 1994, p. 94).

As relações intergovernamentais, marcadas pelo problema da desigualdade regional, sofreram modificações comparativamente ao período anterior (1930 a 1945), sobretudo porque surgiram novos atores no cenário político (Ex: aumento do eleitorado, maior autonomia dos entes federados, classes trabalhadoras, empresariado). Entretanto, o Governo Federal usou particularmente a questão nordestina para se fortalecer: em troca do apoio seguro da bancada nordestina para aprovar projetos, a

União distribuía recursos sob a dinâmica do clientelismo O fato é que, na esfera das relações intergovernamentais, com o aumento dos núcleos regionais de poder, houve o aumento de pedidos por recursos ao Governo Federal, sem que isso significasse um compromisso federativo baseado em contrapartidas dos Estados. Logo esse tipo de relação atingiu os alicerces do modelo nacional-desenvolvimentista.

Em suma pode-se concluir que o período denominado de Segunda República é fortemente marcado por uma ausência justamente do republicanismo da base do sistema político nacional. As transformações ocorridas no campo socioeconômico não foram lastreadas por transformações nas instituições da República.

Consolidando, dessa forma, um Executivo estadual extremamente forte como centro de distribuição de políticas clientelistas. Tornando-se assim, o principal construtor de carreiras políticas junto aos parlamentos estaduais e federal. Estabelecendo uma política antirrepublicana por excelência.

Por fim passamos a analisar o período que representa a última grande reforma estatal e significadamente no federalismo: a Constituição de 1988.

A promulgação da Constituição de 1988 foi em 5 de outubro do ano citado. Sob o ponto de vista federativo, observa-se que ocorre um aumento das tensões entre os estados e municípios, o que implicará em um predomínio dos interesses regionais (periferia) sobre o federal (centro), enfraquecendo a União no sentido de aprovar suas propostas. Almeida define como estava o cenário naquele momento *"O clima de competição entre os estados e municípios é chamado de tensões verticais, e entre os próprios membros da federação é denominado de tensões horizontais"* (ALMEIDA, 2000, p. 118). As tensões verticais ficam nítidas, pela busca de maior liberdade para arrecadar recursos e aumentar o poder de barganha perante a União. Já as tensões horizontais, referiam-se aos estados mais pobres que se interessavam em arranjar mais verbas e os estados mais ricos para o manter o

mesmo status quo e seu poder de supremacia sobre os demais componentes da Federação. Segundo Souza, a transferência de responsabilidade da União para os Estados está sujeita a distorções. *"A decisão de descentralizar foi tomada no Brasil, sem um consenso social em torno do que deveria ser alcançado"* (SOUZA, 1998, p. 585).

A descentralização foi a principal característica do sistema fiscal e político adotado pela Constituição de 1988, apesar dos problemas tributários e financeiros depois dos fracassos dos planos de estabilização, não apenas no que se refere ao aumento das transferências federais subnacionais, mas também em relação à capacidade de despesa. Nesse sentido, afirma Celina Souza, "a constituição colocou os governos subnacionais brasileiros muito próximos da média dos países industrializados federativos; dentre os países em desenvolvimento, o Brasil apresenta o mais descentralizado sistema tributário" (SOUZA, 1998, p. 576).

No plano político, Estados e Municípios readquiriram o poder político que havia sido suprimido em parte durante o regime militar, inclusive os municípios passaram a ser reconhecidos como entes da federação (art.1º da Constituição Federal de 1988). Tornando-se parte permanente e efetiva da Federação, os municípios ganharam competências específicas, sobretudo no que se refere à tributação e ao orçamento federal. Mas, apesar de aumentarem a participação do bolo tributário, os municípios ainda dependem e muito dos recursos econômicos e administrativos das outras esferas de governo, sobretudo dos estados. Assim, os estados ganharam uma força considerável, principalmente aqueles mais fortes economicamente, o que aumentou ainda mais as disparidades entre eles.

Os governadores transformaram-se nos principais atores no sentido de assegurar ao governo federal capacidade de governar; todavia não significa que todos os Estados desfrutem do mesmo grau de poder, mas sim que existem vários centros de poder competitivos e desiguais que passaram a ter voz nas decisões e

vetos sobre as políticas nacionais. Nesse cenário, os Estados criaram várias estruturas e processos extra constitucionais e extraparlamentares nas suas relações intergovernamentais.

Esse tipo de situação é bem comum na vida política brasileira, em virtude de termos um sistema político frágil e fragmentado do ponto de vista partidário. Apesar do processo de redemocratização, os partidos políticos advindos depois do fim do bipartidarismo mantiveram-se, principalmente o PMDB, PFL, PDS e posteriormente Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB e atual Partido Progressista - PP (ex-PDS), grandes ligações com os interesses regionais em detrimento de uma homogeneização da agenda nacional em prol de mudanças das estruturas políticas nacionais, não servindo de canal de transmissão das demandas da população para dentro da administração federal.

A pesquisa está estruturada em três capítulos.

No capítulo 1, intitulado " Das origens do federalismo brasileiro e sua constitucionalização" são apresentadas as origens do federalismo brasileiro. Discorremos sobre o surgimento das ideias federalistas dentro dos círculos políticos no Brasil. Procuramos entender de que maneira o federalismo foi introduzido nos diversos períodos da República e de que maneira ele foi construído pelos agentes históricos daquele momento. Em sequência analisamos as teorias sobre o federalismo e de que forma elas influenciaram o pensamento político do período pré-República. Concluímos com a análise do federalismo nas diversas Constituições do período republicano.

No capítulo 2, intitulado " Federalismo brasileiro e s Constituição Federal de 1988" descrevemos o modelo federalista brasileiro nascido das discussões da Assembleia Nacional Constituinte. Discorremos como nasceu um modelo que fortaleceu os governadores de estado e sua influência nas relações federais. Examinamos a importância do federalismo sob a ótica do Estado democrático de direito e políticas públicas. Analisamos a importância para a democracia enquanto agente condutor para a

construção de um Estado social de direito no Brasil. Discorremos ainda sobre a importância do novo modelo de competência e repartição de recursos para políticas públicas entre os entes federados. Concluindo com uma análise imediato a promulgação da Constituição de 1988 e o debate entre descentralização e centralização federalista.

No capítulo 3, intitulado " Reforma do estado, políticas públicas nos anos 90: Mato Grosso como ilustração" discorremos sobre a conjuntura nacional e o federalismo dentro da visão do governo Fernando Henrique Cardoso. Analisamos de que maneira a coordenação das políticas públicas foram afetadas pela reforma do estado impostas pela agenda liberal do governo federal de FHC. Examinamos os impactos da agenda liberal nas políticas públicas nos estados e utilizamos o estado de Mato Grosso como ilustração. A concepção de política social do governo Dante de Oliveira e a continuação da visão liberal na gestão do governador Blairo Maggi.

Concluímos trazendo os resultados de nossas análises sobre as questões propostas para entendermos de que maneira as relações determinadas pelo federalismo construído na atual Constituição são influenciadas e como as políticas públicas são atingidas. Traçamos uma análise crítica principalmente quando observamos o período da década de 90 em que diversos avanços no que diz respeito a políticas sociais sofreram consideráveis retrocessos. Ainda assim entendemos que por meio de uma nova coordenação federativa é possível resolver boa parte dos gargalos que impedem uma melhor efetivação das políticas públicas no Brasil.

Capítulo 1

O federalismo brasileiro e suas características historicamente construídas ao longo do tempo

No presente capítulo apresentaremos como se deu a formação do federalismo brasileiro, suas características historicamente construídas ao longo do tempo. Destacando também de que maneira a sua construção influência de maneira significativa a efetivação das políticas públicas nos Entes federados.

Tomando como ponto de partida a vasta extensão territorial brasileira, bem como as diferenças regionais e as dificuldades de comunicação no período de colonização, os portugueses dividiram o território conquistado em capitanias. Entre os anos de 1534 e 1536 foram criadas no Brasil 14 Capitanias Hereditárias. Evidente que a configuração territorial desses territórios não se reporta de maneira fiel à área moderna desses estados, porém, como afirma Boris Fausto, "o elemento mais importante é que o embrião desses Estados já existia desde aquela época" (FAUSTO, 2002).

A adoção do sistema federativo em nosso país teve motivações diversas das do modelo norte-americano. Enquanto as treze colônias eram em suas origens independentes uma das outras e se uniram mais tarde, por vontade própria, para formar os Estados Unidos da América, no Brasil, os entes da federação jamais possuíram nenhum tipo de autonomia, sendo que sua gênese se deveu a divisão imposta pela colonização.

No fim do século XVIII, as Capitanias Hereditárias tiveram seu fim e o Brasil foi novamente dividido entre Capitanias - Gerais

e Capitanias Subalternas. Assim, a divisão territorial teve o claro objetivo de colonizar e controlar o território. Até o ano de 1815, quando da transformação das Capitanias em Províncias, 17 dos 26 atuais Estados do Brasil já existiam: Amazonas, Bahia, Ceara, Espirito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina, e São Paulo. Os demais Estados foram criados durante a República. Ou seja, a estratégia de colonização portuguesa consistia em facilitar a descentralização administrativa para colaborar na centralização política.

Importante assinalar antes de entrarmos no período republicano do Brasil, de que maneira as teias de relações políticas institucionais no período colonial brasileiro foram construídas. O município no Brasil tem suas origens na tradição da administração portuguesa, que trouxe para o Brasil Colônia a força do localismo, vivendo paradoxalmente com o centralismo oficial.

Logo, a relação centro-periferia da Federação brasileira teve seu início no Município e não no Estado (SOUZA, 1998). No entanto, o município evoluiu na condição de elemento federativo mais fraco, o Estado tornou-se dominante na periferia. Na colônia, o estabelecimento de governos locais guardou relação direta com a extensão territorial. Os senhores locais controlavam os meios de produção da economia colonial, dentre eles a terra, elemento fundamental de fixação do homem, além de instrumentos de segurança, o que os tornava forte ante a população local.

Com a Independência, tanto o governo imperial brasileiro quanto os chefes locais precisavam fazer grandes concessões mutuas a fim de resguardar, cada um, os interesses de preservação de território e unidade nacional. Apesar de acordos internos, o Brasil atravessou períodos de turbulência com tentativas de separação de alguns territórios (Pará, Rio Grande do Sul, Bahia e Maranhão) sufocadas pelo governo central.

Com o passar dos anos, os senhores locais conseguiram aprofundar os poderes oriundos da época colonial, respaldados

pelo governo central que indicava os presidentes das províncias. Dessa maneira, e cada vez mais, a centralização se ligava ao imperativo da própria unidade nacional, constituindo-se na solução encontrada pelos monarquistas para impedir que as particularidades das províncias levassem à desintegração territorial (SOUZA,1998).

Voltando ao aspecto federalista nacional, nota-se que o Brasil remonta à tradição de governos regionais fortes em relação ao poder central. O marco de fundação do Federalismo foi a Proclamação da República em 1889, mas o movimento republicano, segundo alguns autores, era bem forte, estruturado e sólido, bastando somente uma ação concreta para a sua efetivação, que ocorre com a homologação da Constituição de 1891. Uma característica importante do federalismo brasileiro é a sua via de formação. O caminho foi invertido para o nascimento normal de uma federação, que surge depois da desintegração de um império ao invés da união das províncias ou Estados, como foram os casos dos Estados Unidos e Alemanha.

Os períodos do Brasil colônia e império deixaram como herança política para a república o pensamento centralizador do governo federal, o paternalismo e o poder das elites locais, que eram mantidos por uma estrutura social, política e latifundiária que mantinha o domínio social e o patrimonialismo (CARVALHO,2003). Neste contexto, a supremacia dos interesses privados e o clientelismo das autoridades regionais e locais ganharam destaque no período de instalação da república e que persistem em alguns locais até os dias de hoje. Para a elite rural, acostumada aos privilégios de sua posição, era sem dúvida bastante difícil operar a distinção conceitual e pratica entre o público e o privado.

O que ocorreu foi um ato unilateral do poder central acatada pelos seus demais membros. Por si só, isto pode explicar muitos conflitos resultantes da oposição entre centralismo e as demandas por autonomia local. Neste cenário surge um dos dilemas da

formação e desenvolvimento da União federativa do Brasil, a centralização versus descentralização, que são acrescidas das relações federativas que assumiram a forma de centro-periferia.

1.1- O federalismo na primeira república

Para entendermos como ficou constituída a recém-nascida federação brasileira, adotamos o modelo de Fernando Luiz Abrúcio, em seu livro Os Barões da Federação, que está estruturado abaixo:

a) O fortalecimento do governo central se deu em um acordo com as elites locais, pois a vida política poderia elevar a consciência das camadas subordinadas a um nível perigoso. Os governadores de Estado eram os atores mais importantes do sistema político, seja no âmbito nacional ou regional, sendo que os Estados mais desenvolvidos ficavam mais próximos do governo central, em detrimento dos menos desenvolvidos, mais distantes;
b) Os Estados menos desenvolvidos não se incomodavam com as desigualdades e com o controle do governo central pelos Estados desenvolvidos, desde que as bases da dominação oligárquica se mantivessem;
c) A constituição do poder nacional, por meio de eleições presidenciais, passava por um acordo entre os principais governadores da Federação, São Paulo e Minas Gerais, que influenciavam o pleito nacional e ganharam o termo de pacto "café com leite";
d) A política de governadores perpetuou no poder todas as oligarquias estaduais; grupos familiares inteiros dominavam Estados inteiros, como no Rio Grande do Sul, Borges de Medeiros e no Ceará, os Acioly.
e) O município evoluiu como ente mais fraco do federalismo, porque as convergências de interesses políticos federais e estaduais viam no fortalecimento do município um perigo para a s posições privilegiadas que desfrutaram;
f) A inexistência de partidos nacionais fortalecia ainda mais a situação dos governadores. Contrastando com a forte presença dos partidos nacionais do império, o poder na primeira república

estava nas mãos dos partidos estaduais, sendo que via de regra em cada Estado havia um sistema partidário;

g) Embora o presidente ocupasse o poder moderador, de fato ele não tinha força necessária para exercer este papel, especialmente quando havia conflitos com os grandes Estados. Entretanto, havia uma importante função exercida pelo Presidente da República: garantir a supremacia das oligarquias estaduais no Congresso Nacional, que se refletiria em um relacionamento ameno do Legislativo e Executivo (Abrucio,1998).

Em suma, a federação brasileira, na opinião de Abrucio, em sua origem teve dois parâmetros básicos: uma hierarquia de importância dos Estados dentro da federação que determinaria o predomínio de São Paulo e Minas Gerais no plano nacional; e a garantia de que, no âmbito interno dos Estados, a elite local comandaria por si só o processo político, determinando autonomamente as regras do jogo eleitoral. A partir desse momento histórico, as maquinas politicas estaduais serão peças fundamentais no tabuleiro político do Brasil.

A enorme liberdade administrativa e política dos Estados permitia que seus governos gerenciassem politicas particulares à revelia de qualquer tentativa de integração. O controle político que o governador exercia sobre o poder local ocorria por três razoes: a) fragilidade do poder federal para competir com o poder regional; b) dependência econômica e política; c) fortes instrumentos de persuasão política: (Ex: o aparato policial e os empregos públicos).

1.1.1- A Era Vargas e o Federalismo

A Revolução de 1930 teve como característica principal a ruptura do modelo latifundiário-agrário, que se estendia desde a colonização do Brasil, e o surgimento de uma burguesia urbana fortalecida pelo processo de industrialização que estava em curso. Não houve, entretanto, a ocupação do espaço político- saída da oligarquia e entrada da burguesia no poder- houve, sim, uma

acomodação de interesses urbanos e rurais. O Estado Novo deu início a um novo período do federalismo no Brasil, com um perfil mais centralizador, sobretudo no fortalecimento do poder executivo federal na administração, nas finanças públicas e no relacionamento entre a União e as unidades federadas, A industrialização necessitava de uma concentração de poder para a definição de políticas e trazia consequentemente uma desvinculação do domínio periférico dos Estados.

Isto não quer dizer que as elites regionais tenham perdido seu poder de influência na cena política e que o Estado nacional tenha se tornado imune às pressões das oligarquias. "Vargas apenas lançou mão de instrumentos de reacomodação das elites regionais, num esquema de poder em que haveria outros personagens envolvidos, particularmente os tenentes" (Abrucio, 1998).

Os setores ligados à oligarquia e os tenentes lutavam para assumir o comando do recém-instalado governo, porem ambos representavam grupos com objetivos opostos. O primeiro grupo tinha o objetivo de controlar o Estado voltado para os seus interesses e a manutenção do seu status quo, o segundo, possuía o ideal de intervencionismo estatal na economia com os olhos voltados para a centralização do Estado. No meio desse embate estava Vargas, que manobrava politicamente com habilidade e astucia viabilizando um Estado Novo centralizador, com ênfase no fortalecimento de um Executivo Federal.

Para conseguir tal feito, seriam necessárias uma série de mudanças na estrutura do Estado. O primeiro passo seria a convocação de uma Assembleia Constituinte para a elaboração de uma Constituição. A Carta Magna seria uma espécie de instrumento para as oligarquias regionais de defesa da manutenção da liberdade estadual, o que teria como consequência a redução do poder da União sobre os Estados.

Para conseguir realizar suas intenções políticas, Vargas teve que controlar as resistências regionais. Ao seu lado estavam a

bancada corporativa e dos tenentes. O sistema regional era muito frágil e não focalizava os interesses coletivos e, de certa maneira, impedia a consolidação de um projeto nacional. Na verdade, o legislativo era, quase, somente voltado para discussão de anseios particulares. O federalismo nacional encontrou obstáculos fortíssimos na falta de embasamento político-partidário brasileiro.

A Constituição de 1934 fez nascer uma nova época no Brasil. O direito social e a permanência de representação profissional foram instituídos e lançaram as bases do trabalhismo. No campo político, Vargas utilizou vários artifícios: fez barganhas com os grupos oligárquicos e afastou as oposições urbanas mais radicais. Com relação aos entes da federação, o presidente teve que conceder direitos políticos aos municípios, com a inserção das eleições municipais realizadas em 1935, mas com pequena autonomia financeira, o que enfraqueceu o poder das oligarquias locais. É importante destacar que, dentre as reformas pretendidas e promovidas por Vargas, a revitalização das instituições políticas estaduais nunca esteve na agenda do dia para ser discutida.

Assim sendo, com o apoio de setores corporativos e anulando o poder dos administradores regionais, Vargas abriu caminho para o golpe político efetivado em novembro de 1937. Com os poderes autoritários conquistados Getúlio Vargas fortaleceu-se mais ainda. Em nenhum outro momento a estrutura de governo se tornou tão unitária como no Estado Novo.

Com o advento da Constituição de 1937, conhecida como a " Polaca"[1], deu-se o início do Estado Novo e a centralização de poder. A criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) e a multiplicação de agencias publicas destinadas as áreas econômica e administrativa foram os principais mecanismos utilizados para fortalecer a burocracia federal. De certa maneira, os Estados tornaram-se órgãos administrativos do Governo Central. Para exemplificar esta afirmação, basta observar dois instrumentos

[1] Recebeu esse nome porque foi inspirada na Constituição Polonesa de 1935.

adotados pelo Governo Federal: as interventorias e os DASP estaduais. Este cenário criou muita insatisfação entre as lideranças locais, o que propiciaria uma mudança de regime após o fim da Segunda Guerra Mundial, com a deposição de Vargas.

As interventorias tinham como proposito garantir ao governo federal o total controle político dos Estados. O poder do interventor, apesar de ser oriundo da elite local, era proveniente da administração central; desde logo tirava dos Estados o direito de eleger seu representante. Outro ponto a ser destacado, é a rotatividade dos interventores, o que transformava o presidente em ponto central da relação centro-periferia. Já os DASP locais eram a extensão do poder central da relação centro-periferia. Funcionavam como uma espécie de corpo legislativo que estabelecia uma uniformidade na legislação dos Estados, particularmente no setor da área econômica. Para isso tiveram que cooptar os grupos econômicos locais, mantendo posição social. Este fato era mais notado em Estados menos desenvolvidos industrialmente.

Com o passar do tempo, aumentaram as pressões das oligarquias para diminuição do centralismo. O contexto externo favorável a democratização, período pós Segunda Guerra Mundial, acabou tirando a força política do governo de Vargas, que foi deposto no final de 1945. Acaba assim a primeira fase varguista de poder e de mudanças de estruturas basicamente econômicas.

1.1.2- O Federalismo entre os anos de 1946 – 1964

O período compreendido entre os anos de 1946 a 1964 é marcado por grandes transformações no cenário político, econômico e social no Brasil. O processo de industrialização, iniciado na fase anterior, provoca um aumento significativo da população urbana, o que influenciara as disputas políticas com a incorporação de novo eleitorado (mulheres, migrantes regionais) que criou uma democracia competitiva de massas. Surgem

partidos de abrangência nacional, como por exemplo, UDN (União Democrática Nacional) e PSD (Partido Social Democrático), porem ainda sem poder de ação contra os anseios regionais de seus membros. A relação centro-periferia volta a ser heterogênea, com oscilações, mas no geral os Estados e Municípios saem ganhando.

Em termos gerais, o período foi caracterizado por: fortalecimento da União em termos políticos e econômicos, porém sem impor seu poder aos demais membros; a volta da liberdade de escolha do chefe dos Estados e Municípios, além de apoio financeiro; e a transformação do Brasil numa federação multipolar com vários atores influenciando na tomada de decisão.

A Constituição de 1946 resgatou o federalismo como preceito constitucional, abrindo espaço novamente para as eleições diretas aos cargos executivos dos Estados e Municípios, além de dar liberdades financeiras e econômicas. Porém, a União continuava comandando questões de cunho social como as relações trabalhistas e a política econômica e de segurança interna e externa. Sobre as duas primeiras questões, o Brasil conseguiu criar uma base de convergência na quais dois novos atores, trabalhadores e empresários, podiam defender seus objetivos e interesses. Ainda no legado varguista, pode-se citar que o processo de constituição do Estado desenvolvimentista teve como palco decisório a administração pública federal, notadamente sua burocracia.

No que diz respeito a política tributária, a Carta Magna de 1946 adotou uma forma de contrabalançar as desigualdades regionais, utilizando critérios voltados para um melhor equilíbrio horizontal e vertical das receitas públicas, por meio da distribuição da receita nacional das regiões mais desenvolvidas para os Estados menos desenvolvidos. Este instrumento foi o precursor dos atuais FPE (Fundo de Participação dos Estados) e FPM (Fundo de Participação dos Municípios), criados na Constituição de 1988. Para a maioria dos políticos, sua sobrevivência política depende dos recursos que consegue trazer para a sua região, por meio de

emendas parlamentares que são executadas por órgãos federais, estaduais e municipais.

No plano regional, os governadores e prefeitos readquirem o poder anterior suprimido, o que significa um retorno de influência do regionalismo no cenário nacional. Uma nova política de governadores nasce com as bancadas estaduais no Congresso Nacional que barganhavam e negociavam, embasadas na vontade popular das eleições, mais recursos do erário para suas bases eleitorais. As elites se interessavam somente em colher os frutos do desenvolvimento econômico, não participando decisivamente na consolidação de um país desenvolvimentista-nacionalista idealizado por Vargas.

Um elemento de grande influência nesse período foi o governador estadual, que comandava a vida política regional e ditava regras da campanha eleitoral para fortalecer as suas bases e obter um governo tranquilo, com pouca oposição a investigar os seus atos. Ressalta-se que "as eleições desse período não eram concomitantes com a eleição presidencial, o que facilitava o deslocamento das atenções para uma coligação mais forte envolvendo os candidatos a governador e deputados" (Abrucio, 1998).

Pode-se dizer que devido a um bom governo, o administrador estadual poderia pleitear a presidência nacional. Os governadores exerciam seu poder basicamente por meio de políticas clientelistas, reforçando a função da máquina pública estadual como distribuidora de recursos aos aliados. Entretanto, nos centros urbanos mais desenvolvidos, a solução adotada foi a política de massas, ligada ao estilo populista.

Nesse cenário, os partidos políticos careciam da falta de ideologia nacional e eram direcionados para os interesses nacionais, o que os tornavam mais frágeis perante interesses regionais. Como já citado, os principais partidos daquela época eram a UDN, o PSD e o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro).

De maneira geral, para o federalismo, o efeito de mudança na composição do eleitorado foi o aumento da importância dos Estados mais industrializados perante os Entes mais atrasados. De acordo com o poder econômico, o Estado poderia ou não ter mais privilégios diante da União. Contudo esse efeito era minimizado pela super-representação dos Estados menos desenvolvidos e, em consequência, da sub-representação dos Estados mais ricos, fato que vem desde o Império e que permanece presente nos dias de hoje.

As relações intergovernamentais, marcadas pelo problema da desigualdade regional, sofreram modificações comparativamente ao período anterior (1930-1945), sobretudo porque surgiram novos atores no cenário político. Entretanto, o Governo Federal usou particularmente a questão nordestina para se fortalecer em troca do apoio seguro da bancada nordestina para aprovar projetos, a União distribuía recursos sob a dinâmica do clientelismo. O fato é que, na esfera das relações intergovernamentais, com o aumento dos núcleos regionais de poder, houve o aumento de pedidos por recursos do Governo Federal, sem que isso significasse um compromisso federativo baseado em contrapartidas dos Estados. Logo esse tipo de relação atingiu os alicerces do modelo nacional-desenvolvimentista.

Por mais que a União fizesse uma concertação de interesse diametralmente opostos, sua capacidade de conciliação chegou a um limite que culminou com a união de anseios de alas retrogradas e conservadoras.

1.1.3- A Ditadura militar e o Federalismo: 1964-1985

Com o advento do golpe militar, inicia-se uma nova fase do federalismo brasileiro, pois há o retorno à centralização de poder em volta do governo central. O discurso dos militares centrava-se no combate ao comunismo e socialismo, pois estas ideias, segundo os dirigentes das Forças Armadas, ameaçavam a Segurança

Nacional. Na verdade, defendiam interesses conservadores. Para isso era necessário expurgar certas lideranças políticas em nome da ordem nacional e promover o crescimento econômico, por meio da estabilização econômica, para legitimar o regime no poder. Isto representava uma redução de transferência de recursos para os Estados, o que desagradou a todos os governadores, mesmo aqueles que apoiaram o golpe militar.

Com este clima tenso formado, o regime militar estava começando a tomar rumos de autoritarismo, e foi o que aconteceu no ano de 1965. Quando as eleições para governador foram realizadas em outubro do ano mencionado, a oposição venceu em dois estados estratégicos, Guanabara e Minas Gerais. Com isso, a linha dura do regime militar instituiu dois Atos Institucionais (AI 2 e AI 3), tornando indiretas as eleições para presidente e vice-presidente da República, bem como para governador. Os partidos originados em 1945 foram extintos.

Criou-se, assim, um sistema bipartidário com o nascimento da ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e do MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Isto representava uma redução de transferência de recursos para os Estados, o que desagradou a todos os governadores, mesmo aqueles que apoiaram o golpe militar. Desta maneira, as relações federativas foram extremamente afetadas, pois aconteceu uma maior intervenção federal na economia em todos os níveis (União, Estados e Municípios). Não tardou muito para que o presidente da República indicasse candidatos de sua preferência ao cargo de governador, para concorrer às eleições indiretas realizadas pelas Assembleias Estaduais.

De fato, o regime autoritário tinha como diretrizes a maior centralização possível de poder nas mãos do governo federal, nas esferas econômica, política e administrativa, preferencialmente na figura do Presidente. O passo posterior seria a emenda constitucional n.9 de 1964, que aumentou o mandato do presidente até 1967, tornando obrigatória a nomeação dos prefeitos das

capitais estaduais, além de prefeituras de interesse de segurança nacional.

Restringir a autonomia dos Estados era muito importante para a consolidação do regime autoritário, diminuindo o poder financeiro, administrativo e político. O primeiro era o controle das transferências de recursos ao Executivo Federal, cujo expoente é o Código Tributário Nacional de 1966. O segundo, uniformizar a estrutura das administrações regionais de acordo com o plano de metas estabelecido por órgão federal; e o terceiro era controlar as eleições para governador, impossibilitando que os adversários políticos obtivessem vitorias que pudessem prejudicar o funcionamento da máquina ditatorial. Tal esquema sobreviveu até 1974.

O processo de centralização, assim como no período Vargas, não tinha a intenção de suprimir totalmente a influência regional e municipal perante a tomada de decisão do governo central. Todo o arcabouço de ascendência das questões da periferia manteve-se devido as ligações dos políticos dentro da burocracia federal. Sem o suporte da elite local o regime não manteria sua clara maioria no Congresso, necessária para reivindicar legitimidade parcial e preservar a estabilidade política por intermédio de acomodação dos grupos políticos locais.

Sobre o controle político, ainda se observa que o Executivo Federal, além do controle orçamentário, tinha um maior domínio sobre os deputados e chefes políticos locais, que são peças fundamentais da estrutura política e eleitoral brasileira. A necessidade de compatibilizar as ações da União com os Estados – membros não significou em nenhum momento uma ameaça de alteração profunda do status quo das oligarquias regionais. Mesmo porque tanto os deputados como os governadores eram de certo modo representantes do governo central, como também desempenhavam o papel de intermediário dos anseios da sua sociedade, ou melhor, de setores dela (SKIDMORE,1988).

Com relação ao aspecto financeiro do federalismo brasileiro neste período, o Código Tributário Nacional de 1966 foi um marco no aspecto de modificar as relações fiscais entre Estados e Municípios e a União. Este Código obteve uma maior centralização tributaria além do aumento do controle sobre os gastos dos Estados. Entretanto, os municípios tiveram tratamento diferente, em virtude de os militares imaginarem que os mesmos transmitissem maior legitimidade do que os Estados. Isto pode ser vislumbrado por meio dos núcleos rurais que se tornaram importantes para a sustentação e execução das políticas do regime. (Abrucio, 1998)

O governo federal transferiu os recursos de maneira direta para os municípios seja pela maneira tutelada seja negociada. Neste tipo de método, o governo do regime militar tirava os municípios do raio de ação dos Estados, além de controlar aqueles de modo político e econômico. Isto representou um duro golpe nos pilares de sustentação da política dos governadores. Ademais, o processo de distribuição de recursos à unidades federativas era determinado com o intuito de obter aliados, dependendo do tamanho e do poder econômico e político de cada Estado.

Segundo Francisco de Oliveira e José Roberto Afonso, o fortalecimento da União na área tributária, em detrimento dos Estados, pode ser confirmado pelas seguintes medidas:

a) A União ficou com dez impostos e os Estados e municípios dois cada um. O governo federal acresceu dois impostos que na estrutura anterior pertenciam às entidades federadas- o de exportação e o imposto sobre a propriedade rural;
b) Somente a União poderia criar novo (s) imposto (s), Estados e municípios estavam impedidos de fazer o mesmo;
c) O governo federal fortaleceu a tributação que era imune a distribuição constitucional aos estados e municípios, como o imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e de contribuições sociais;
d) Foi transferido para o Senado Federal o poder que as unidades estaduais desfrutavam de estabelecer o ICM (Imposto sobre

Circulação de Mercadorias) e o ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis) tendo o Presidente da República o poder de fazer propostas, significando na pratica que a decisão seria do Chefe do Executivo;

e) Alegando interesse nacional, a União concedeu uma serie de isenções de impostos estaduais para diversos setores para diversos setores econômicos, com o intuito de inseri-los no desenvolvimento. (Oliveira, 1993 e Afonso 1989).

Na administração pública, o governo deveria seguir duas concepções gerais de como deveria funcionar: a) o Executivo Federal, por meio de um planejamento centralizado, precisaria estabelecer regras homogêneas a toda a federação; b) o poder central atuaria nos Estados e Municípios por meio da administração direta e indireta, como meio de controlar suas atividades administrativas. O Decreto-Lei 200/67 foi um marco importante no desenvolvimento da estrutura administrativa implementada pelo regime militar.

A administração indireta ganhou grande destaque e se expandiu enormemente, porém anos mais tarde ela teria que ser contida para evitar o excesso de burocratização na máquina estatal do Brasil. Esse modelo respondia idealmente ás necessidades do Governo Federal do regime militar de aumentar sua atuação nas esferas subnacionais. Não existiam dois centros de poder autônomos (Estados e União) negociando as questões intergovernamentais tal como no modelo federalista, republicano idealizado por Hamilton, Madison e Jay, mas apenas um centro de poder comandando toda a engrenagem federativa.

Com o passar dos anos, o regime foi se endurecendo cada vez mais, principalmente a partir da entrada de Médici em 1969, general da chamada “linha dura” do golpe, no poder. A repressão política foi mais violenta e dura, com prisões, cassações de mandatos e fechamento do Congresso Nacional. Porem a partir da entrada de Ernesto Geisel, em 1974, na Presidência da República, as perspectivas de volta a liberdade dos direitos civis e políticos

reapareceram com força. O isolamento dos setores radicais e o apoio dos grupos políticos regionais eram peças fundamentais para que houvesse êxito no processo de ruptura do poder. Estes teriam que ser instalados no poder dos Estados locais e dariam apoio e ajuda logística ao projeto do governo Geisel. O lema que foi imortalizado por Geisel era que o processo de retorno à democracia seria realizado de "maneira lenta, gradual e segura". Esta mudança deveria ser controlada e esquematizada pelo governo de Geisel e mantida pelo governo posterior. Um dos maiores obstáculos para sua efetivação era a falta de controle político do poder militar em muitos Estados da Federação.

A primeira prova de fogo do governo Geisel foram as eleições diretas de 1974, que eram para cargos proporcionais (deputado estadual e federal) e majoritários (senador). O MDB, partido de oposição, ganhou quase o dobro de cadeiras na Câmara dos Deputados de 87 foi para 165, a ARENA caiu de 223 para 199. No Senado o MDB foi de sete para 20 senadores e a ARENA manter- ia-se como a maior bancada, o MDB ganhava força e representava uma ameaça real e clara de que o esquema preparado pelos militares da linha liberal não poderia ser prolongado por muito tempo.

A comprovação desta suspeita é confirmada com as eleições municipais de 1976, apesar de o regime ter criado métodos duros para coibir a ação da oposição através da Lei Falcão[2], além de lançar mão de um aparato governamental tendenciosamente favorável aos candidatos governistas. Mesmo assim o MDB saiu vitorioso nos pleitos municipais, aumentando de 436 para 614 as prefeituras sob o seu domínio.

O governo federal avaliou que, para manter a ideia de realizar um processo seguro de retorno da democracia, seria necessário costurar um ciclo de alianças, com visão estratégica,

[2] Foi como ficou conhecida a Lei n. 6339/76 que estabeleceu para as eleições de 1976, que os partidos deveriam apresentar apenas o nome, o número e um breve currículo dos candidatos, e, no caso da TV, só poderiam parecer às fotos dos políticos.

com elementos que pudessem dar apoio político e econômico, além de ajudarem a diminuir o fluxo de evolução da oposição. Far-se-ia isso de preferência com governadores de Estados mais desenvolvidos dada sua posição privilegiada diante das lideranças regionais (econômica e política).

Sob o prisma do federalismo, a criação do Estado de Mato Grosso do Sul em 1978 foi uma importante medida para contenção dos oposicionistas. Outro ponto importante foi a fusão dos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro em 1975. Esta manobra consistia em agradar às elites regionais, propiciando dessa forma a eleição de mais deputados e senadores e governador que, de acordo com a articulação política de membros da ditadura, seriam favoráveis à manutenção do regime do poder por mais tempo. Assim haveria uma comunhão de interesses entre centro e periferia.

O governo Geisel pretendia também tornar o federalismo mais multipolar em termos econômicos, enfraquecendo os Estados mais ricos, particularmente São Paulo. Dessa forma o poder dos Estados mais fortes, primordialmente de oposição, seria contrabalanceado pela associação entre a União e os Estados em desenvolvimento. Uma dessas medidas foi o aumento das transferências negociadas, em especial para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Contudo, houve medidas favoráveis para os Estados mais industrializados, como o aumento gradativo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias- ICM; além de que, a partir de 1975, os Estados mais ricos tiveram flexibilizada a possibilidade de tomar empréstimos, o que anos mais tarde acabaria causando sérios problemas para as finanças públicas estaduais.

As eleições de 1978 seriam o maior problema a ser enfrentado pelo Governo Geisel. Para isto, o Pacote de Abril de 1977 utilizou vários mecanismos como: a) alteração do cálculo de representação dos Estados: sai o eleitorado entra a população como referencial; b) eleição de um terço dos senadores, que ficaram conhecidos como senadores biônicos; c) eleição indireta para os

governadores, com a inclusão dos municípios na composição do colégio eleitoral; d) manutenção da Lei Falcão para as eleições de 1978. Na Câmara dos Deputados a ARENA ficou com 50,4% e o MDB com 49,6%, nas Assembleias Legislativas a ARENA ficou com 492 e o MDB 353 deputados.

Com o fim do governo Geisel, sobe ao poder o general João Figueiredo e tem início a última fase do regime militar. Entre as primeiras medidas adotadas pela nova administração estavam o fim do sistema bipartidário e a instalação do pluripartidarismo, idealizado pelo general Golbery do Couto e Silva, cujo objetivo era dividir a oposição e garantir o controle do processo político para que não houvesse revanchismo contra os militares após a sua saída. O MDB virou o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), a ARENA torna-se o Partido Democrático Social (PDS), sem contar com o surgimento de novos partidos de tendência esquerdista como: o PDT (Partido Democrático Trabalhista) e o PT (Partido dos Trabalhadores).

Nas eleições diretas para governador, de 1982, a vitória da oposição foi significativa, principalmente nos Estados mais ricos como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. A oposição agora passaria a governar cerca de 41% da população brasileira e isso representaria a possibilidade de carrear esse elevado número de seguidores a apoiarem uma agenda especifica, no caso em tela, a redemocratização do Brasil.

O surgimento do movimento das Diretas Já foi o maior exemplo do poder dos governadores recém-eleitos, com a mobilização da população para comícios e passeatas reivindicando eleições diretas para a Presidência da República. Porém o movimento não obteve sucesso em curto prazo, a emenda Dante de Oliveira foi derrubada em abril de 1984 pelo Congresso Nacional. Abria-se a solução de escolha indireta para Presidente da República, que seria realizada pelo Colégio Eleitoral. De um lado estava Tancredo Neves, apoiado pelo PMDB e o PFL (Partido da Frente Liberal) que formavam a Aliança Democrática e de outro,

estava Paulo Maluf do PDS. Tancredo vence a eleição de Paulo Maluf e adquire o direito de assumir a presidência, apoiado por inúmeros segmentos da sociedade. Com este fato começa o processo de redemocratização brasileira, chamado de Nova República, que se inicia com uma grande perda, antes mesmo de assumir o poder. Tancredo Neves falece na véspera de tomar posse e deixa uma grande celeuma no cenário político.

1.1.4- O Federalismo no período de 1985-2004

Após a morte de Tancredo Neves, houve uma articulação de forças políticas que garantiu ao vice da chapa, Jose Sarney, assumir o cargo de Presidente da República. Cabia ao maranhense conduzir um processo extremamente delicado e problemático na esfera política e econômica. Para que isso fosse feito de maneira mais eficiente seria necessário realizar uma série de reformas, enxugando a máquina estatal, liberando as massas reprimidas (ajudando na consolidação da democracia), investindo na modernização da administração pública, devolvendo autonomia aos Estados e Munícipios, promovendo eleições diretas para a Presidência da República. Enfim, implementando um novo arcabouço jurídico e político baseado na promulgação de uma nova Constituição que pudesse resguardar as garantias fundamentais dos cidadãos.

A promulgação da Constituição de 1988, sob o ponto de vista federativo, trouxe um aumento das tensões entre os Estados e Municípios, o que implicara em um predomínio dos interesses regionais sobre o federal, enfraquecendo a União no sentido de aprovar suas propostas. As tensões dos municípios ficaram nítidas, pela busca de maior liberdade para arrecadar recursos e aumentar o poder de barganha perante a União. Já as tensões da União, referiam-se aos estados mais pobres que se interessavam em arranjar mais verbas e os estados mais ricos para manter o mesmo

status quo e seu poder de supremacia sobre os demais componentes da Federação.

Um dos pontos que evidenciam o clima de animosidade, tanto dos Municípios quanto da União, são as relações fiscais. Uma vez que a nova Carta constitucional criou setores não esclarecidos de responsabilidades como: educação, saúde e moradia. O processo desenvolveu-se de uma maneira desorganizada, o que ocasionou problemas para todos os níveis da federação.

A descentralização foi a principal característica do sistema fiscal e político adotado pela Constituição de 1988, apesar dos problemas tributários e financeiros depois dos planos fracassados de estabilização, não apenas no que se refere ao aumento das transferências federais subnacionais, mas também em relação à capacidade de despesa. A Constituição colocou os governos subnacionais brasileiros muito próximos da média dos países industrializados federativos; dentre os países em desenvolvimento, o Brasil apresenta o mais descentralizado sistema tributário.

Além das transferências constitucionais para os Estados e Municípios, outras, chamadas de convênios, são um pratica comum na maioria dos países que adotam o federalismo como regime político. Os convênios são destinados a áreas menos desenvolvidas ou áreas afetadas por eventos inesperados. Podem ser destinados ao encorajamento das instancias subnacionais para adotarem determinadas políticas ou programarem certos serviços que são considerados essenciais como a saúde. Podem ainda ser usados para a construção de coalizões que possibilitem uma governabilidade da administração.

Sob certos aspectos conclui-se que as relações entre o governo federal e os Estados não diferem muito das características socioeconômicas do pais, evidenciadas por enormes diferenças e por um grau de complexidade. A Federação apresenta grande participação das esferas subnacionais na receita pública nacional, assim como na despesa, sem grande interferência do governo federal.

No plano político, Estados e Municípios readquiriram o poder político que havia sido suprimido em parte pelo regime militar, inclusive os municípios passaram a ser reconhecidos como entes da federação (art. 1º. Da Constituição Federal de 1988). Tornando-se parte permanente e efetiva da Federação, os municípios ganharam competências especificas sobretudo no que diz respeito à tributação e ao orçamento federal. Mas, apesar de aumentarem a participação do bolo tributário, os municípios ainda dependem e muito dos recursos econômicos e administrativos das outras esferas de governo, sobretudo dos Estados. Assim, os estados ganharam uma força considerável, principalmente aqueles mais fortes economicamente, o que aumentou ainda mais as disparidades entre eles.

O poder dos governadores apresentava-se, então, de várias maneiras e formas, sendo que a principal, após o processo de redemocratização, era o veto às medidas do governo federal que não fossem previamente negociadas. O federalismo brasileiro manteve, com a Constituição de 1988, o poder restritivo e dispare entre os Estados brasileiros, onde alguns são super-representados e outros sub-representados com o total de deputados federais em 513.

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 nas votações importantes. Um dos maiores motivos para este poder influenciador foi a existência da eleição casada de governador com os parlamentares federais. Para Abrucio, isto se explica porque a eleição de governador era a mola propulsora do pleito proporcional e "os deputados federais tinham que se atrelar a uma candidatura a governador que lhes proporcionassem condições como infraestrutura logística e financeira que pudessem lhes dar uma possiblidade de vitória nas eleições". (Abrucio, 1998).

Este tipo de coligação é permitido do ponto de vista do sistema eleitoral, uma vez que na eleição proporcional a lista

aberta e a infidelidade partidária estimulam os candidatos a fazer campanha com o objetivo pessoal e não partidário. Dessa maneira, os partidos políticos contam pouco na campanha dos candidatos aos cargos proporcionais e majoritários; ao invés, quem depende é o próprio partido dos candidatos por meio do chamado "puxador de votos" que pode ajudar a eleger uma bancada do partido. Outro momento de poder dos mandatários regionais é o pós-eleição, quando os deputados federais precisam que os mandatários regionais os auxiliem no controle das bases locais, distribuindo verbas, nomeando afilhados políticos na estrutura estadual e ajudando na fomentação de novas lideranças regionais.

As negociações entre os governadores e o governo federal, passam por três caminhos: a) indicação de dirigentes para a burocracia federal e para 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 de empréstimos de organismos internacionais; c) renegociação das dívidas dos estados com o governo federal, com os bancos comerciais estaduais de propriedade dos 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 pública.

A Constituição de 1988 solucionou de maneira amena as necessidades de recursos dos governos estaduais; por outro lado, não foram ainda encontrados meios para equacionar o problema das suas dívidas. Isso transformou a relação entre os Estados e a União em uma disputa pouco proveitosa, voltada para a negociação do pagamento das dívidas estaduais, principalmente dos mais poderosos economicamente.

Quatro Estados, os mais dinâmicos economicamente, eram responsáveis por 89,7% do total das dívidas estaduais (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) em 1997. A

resposta para este tipo de situação se encontrava no aumento da força política dos governadores, dificultando ao governo federal descobrir soluções precisas e exatas, uma vez que os governadores se transformaram em um dos grandes instrumentos das coalizões que davam suporte e sustentação à administração pública federal. Porem sabe-se que a consolidação do controle sobre as dividas publicas foi uma medida imposta pelo governo federal, no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

A União tem reagido de maneira dúbia diante desta nova conjuntura. De um lado, os motivos já mencionados da força política dos governadores implicam a necessidade de o governo federal ter seu apoio nas votações importantes no Congresso Nacional; por outro lado, os administradores federais responsabilizam os Estados pelos problemas existentes dentro do setor público brasileiro, principalmente do déficit público.

Os governadores transformaram-se nos principais atores no sentido de assegurar ao governo federal capacidade de governar, todavia não significa que todos os estados desfrutem do mesmo grau de poder, mas sim que existem vários centros de poder competitivos e desiguais que passaram a ter voz nas decisões e vetos sobre as políticas nacionais. Nesse cenário, os Estados criaram várias estruturas e processos extra constitucionais e extraparlamentares nas suas relações intergovernamentais.

Outra maneira de lidar com esse fato é construir coalizão, às vezes é o caso de recrutar legisladores um por um, oferecendo cargos e recursos. O presidente pode organizar uma coalizão multipartidária de sustentação, entretanto à indisciplina dos partidos põe em risco a estabilidade da citada coalizão. Assim, à medida que aumenta a capacidade de controle do Executivo sobre a coalizão governista diminui a do Congresso para fiscalizar o Executivo.

Esse tipo de situação é bem comum na vida política brasileira, em virtude de termos um sistema político frágil e fragmentado do ponto de vista partidário. Apesar do processo de

redemocratização, os partidos políticos advindos depois do fim do bipartidarismo mantiveram-se, principalmente o PMDB, PFL, PDS e posteriormente o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) e atual PP (Partido Progressista), grandes ligações com os interesses regionais em detrimento de uma homogeneização da agenda nacional em prol de mudanças das estruturas políticas nacionais, não servindo de canal de transmissão das demandas da população para dentro da administração federal.

Ponto relevante é o abordado por Maria D`alva Kinzo. Para ajudarem a consolidação da democracia de um país, os partidos precisam atuar em quatro funções: a) estruturar a participação popular; b) conferir transparência ao processo eleitoral propiciando aos cidadãos algum grau de controle sobre os eleitos, d) estimular a negociação política e a construção de consensos (Kinzo, 1993).

Para Meneguello, nos sistemas multipartidários é comum que os subsistemas estaduais produzam maiorias eleitorais partidárias diferentes da maioria produzida para o governo central. Contudo, também podem configurar cenários políticos nos quais as maiorias dos governos federal e estadual coincidem. Dessa forma, diz a autora "a coincidência das composições partidárias, quando ocorre, adquire importância para o desempenho do sistema político". Há ainda outro fator que prejudica o bom desempenho do sistema partidário da Nova República, os grupos de pressão.

Este cenário não favoreceu a série de modificações na estrutura da administração federal, chamadas de Reforma do Estado. Mas, mesmo com todas as dificuldades enfrentadas pelos presidentes da República, foi com a assunção de Fernando Henrique Cardoso ao poder que os projetos mais polêmicos conseguiram serem votados e aprovados na sua maioria, graças a uma ampla coalizão política envolvendo partidos de centro-direita que lhe deram grande suporte durante seus dois mandatos.

A força do federalismo não seria no Brasil moderada por características do sistema partidário. Historicamente, os partidos consolidaram-se em torno de centros de poder regional e coalizões de elites locais. Devido a isso, a lealdade dos partidos vincula-se mais a seus Estados que aos partidos ou a uma lógica nacional, portanto os governadores influenciam fortemente as bancadas legislativas. Desse modo, lembra Abrucio "a atuação dos administradores estaduais no plano nacional contribuiu ainda mais para aumentar o grau de fragmentação do sistema político, tendo consequentemente um impacto direto no processo de redemocratização" (Abrucio, 1998).

Observa-se, realmente, que prevalece neste novo contexto político uma busca de interesses comuns entre os membros dos poderes executivo e legislativo, sendo que o fortalecimento dos partidos políticos precisa ser trabalhado e negociado entre os homens e a sociedade civil. Além desse passo, é importante a aprovação de uma Reforma Política que teria como finalidade principal fortalecer as instituições políticas do Brasil.

1.2-Teorias sobre o federalismo

Abordaremos alguns conceitos e características do Federalismo com o intuito de estabelecer uma base teórica a respeito do tema. A tentativa de definição leva em consideração a dificuldade que resulta da complexidade do tema, bem como do fato de que, na verdade, não há somente um federalismo, mas tantos quantos forem as federações existentes com suas particularidades.

O Federalismo é uma forma de poder caracterizada pela união de instancias menores ou fracionarias, para formar uma entidade superior, um poder maior, com alcances específicos e exclusivos, ao qual todos aqueles entes reunidos estejam subordinados e com o qual exerçam políticas comuns (Bonavides, 1994).

O Federalismo requer um pacto constitucional, a divisão de poderes e a disposição democrática de respeitar as diversidades de cada ente federado, integrando-as sob o prisma do princípio da unidade federativa por meio de uma Constituição incumbida de estabelecer as leis da Federação.

Entende-se o sistema federal como uma forma inovadora de se lidar com a organização político-territorial do poder, na qual há um compartilhamento matricial e não piramidal da soberania, mantendo-se a estrutura nacional.

O Federalismo seria definido pela fórmula autogoverno mais governo compartilhado em que sua total realização somente é garantida mantendo-se algumas características como: a) um relacionamento intergovernamental que permita a compatibilização entre os direitos de cada ente federado e b) maior grau de autogoverno.

Desta maneira, pode-se concluir que o sucesso da Federação dependerá da constituição de um jogo de competição entre os entes federados; entretanto, com uma ênfase cooperativa, buscando tornar mais republicana e democrática as relações entre seus integrantes.

Os diferentes tipos de Federalismo apresentam uma característica em comum: a união de diferenças a partir de um acordo. Não nos esquecendo que a própria palavra federalismo tem origem no termo em latim *foedus* que significa acordo, convênio. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto federalista, cujas as conexões internas refletem um tipo de divisão de poder entre os parceiros, baseado no reconhecimento mutuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade entre eles (União Federal).

Segundo Paulo Bonavides, encontramos um exemplo da origem do Federalismo: " possíveis modelos de união entre os Estados são, por exemplo, as uniões pessoais e as uniões reais, em que dois Estados se fundem por haverem sido encimados por um único monarca, distinguindo-se as uniões pessoais por serem

acidentais e as uniões reais por serem deliberadas " (Bonavides, 1994).

O sistema federalista, no sentido empregado atualmente, como forma de estruturação da ordem política geograficamente distribuída, teve sua conceituação e seu modelo formulados no últimos dois séculos e meio. Deste modo, o conceito de Federalismo é recente e deveu sua construção muito mais a evolução de ordem pratica do que doutrinaria.

Para os estudiosos do Federalismo, um dos pontos obscuros que despertam curiosidade é descobrir o que leva os poderes pequenos a se unirem para formar um poder maior (União), ao qual todos (outros entes federados) estarão de forma consensual subordinados. Entre as possíveis respostas estão os problemas econômicos ou de desenvolvimento, guerras, competições por riquezas e outros. O Estado unitário seria aquele homogêneo, no qual há apenas um nível jurídico, político e administrativo, sendo o tipo de Estado mais comum existente. Quanto aos Estados compostos por coordenação, seriam associações de Estados soberanos, cujos exemplos são as Federações e Confederações.

Buscando sintetizar as ideias acima, utilizamos a definição Cox para os componentes essenciais que compõem o Federalismo: a) níveis de governo, como Estado (província), município, condado, cada qual com poderes e jurisdição definidos; b) há um documento escrito (Constituição), definindo o alcance da autoridade de cada unidade (ente federado); c) existência de divisão e separação de poderes entre o Legislativo, Judiciário e Executivo; d) existência de interações das unidades com o governo federal (Ex: Suprema Corte declarar inconstitucional a lei elaborada pelo Congresso Nacional ou pelo Legislativo estadual). (Cox,1993).

1.2.1-Tipos de federalismo

Este item aborda a questão dos diversos tipos de Federalismo de acordo com: 1) suas características históricas (agregação e desagregação); 2) nível de integração entre o poder central e as unidades federativas (dual ou cooperativo); 3) desigualdades socioeconômicas entre os entes políticos federados (simétrico ou assimétrico).

Importante ressaltar que a classificação quanto ao tipo de Federalismo não é excludente, podendo o mesmo Estado Federal ter características que o incluem em mais de um dos tipos apontados acima.

Para Soares, no tocante a características históricas, a fórmula clássica do Federalismo é o da agregação decorrente de Confederações de Estados, dos quais são exemplos: a Suíça, a Alemanha e os Estados Unidos da América. "Nas palavras do autor: neste tipo de Federalismo os entes unem-se concedendo parte de seus poderes políticos, mormente a defesa territorial e as relações internacionais, à União, que os exercerá em seu lugar" (Soares, 2000).

De outro lado, o Brasil, que durante a Monarquia foi um Estado Unitário, tornou-se uma Federação com a República mediante desagregação de suas províncias, que foram transformadas em Estados-membros, tendo em vista o artificialismo da importação do modelo de federação estadunidense que tanto seduziu as nossas elites políticas no final do século XIX. A grande extensão territorial do Brasil e as diferenças regionais e culturais motivaram a descentralização administrativa, caracterizando-o como Estado unitário descentralizado.

Quanto ao nível de integração, temos o federalismo dual ou clássico e o federalismo cooperativo. O primeiro caracteriza-se pelo tradicional federalismo norte-americano, ao menos na sua concepção original, que constitui um tipo rígido no tocante à repartição dos poderes delegados à União e os reservados aos Estados federados; pressupõe a existência de dois polos principais

nas relações entre as unidades, ocupando o governo central um dos polos e os governos periféricos, em conjunto, o outro.

Já o Federalismo cooperativo visa buscar politicas incorporadas com o interesse do bem comum entre os entes federados, sobretudo quando as relações entre os governos subnacionais estiverem em situação favorável à diminuição das assimetrias intergovernamentais. Para tal fim é preciso a sublimação das diferenças e a ênfase nas possibilidades de ação conjunta. Adverte Paulo Bonavides sobre esse tipo de Federalismo:

> " Nos países democráticos não se poderá aplica-lo a contento sem a anuência das unidades membros, sem o resguardo da autonomia que estas hão de possuir, sem o concurso de sua vontade livre na tomada de decisões cuja resultante seja um ato de intervencionismo ou num esquema de planejamento do Poder Central". (Bonavides, 1985).

Por fim, ainda segundo Soares, temos o Federalismo simétrico e o Federalismo assimétrico. O simétrico baseia-se em peculiaridades homogêneas (população) apresentadas pelos componentes da Federação (ex: Suíça). Por outro lado, o assimétrico é ilustrado pelas diferenças relacionadas a território, a riqueza, etnia, língua e religião que influenciam o processo de desenvolvimento econômico das regiões que compõem (ex: Nigéria, Paquistão e Índia).

1.2.2- Federalismo moderno e contemporâneo

Passaremos a apresentar agora os alicerces teóricos do pacto federativo. O marco histórico na era contemporânea foi a Convenção da Filadélfia, que fundou os Estados Unidos da América. A Constituição do citado país foi promulgada em 1787, após 11 anos de guerra contra a Inglaterra. O movimento de independência norte-americano foi marcado pela constante afirmação das 13 Colônias não se submeterem umas às outras, de

forma a não aceitar a imposição de uma sobre as outras, ou de uma ordem única partida de uma delas.

A obra O Federalista, precursora do Federalismo moderno, é fruto da reunião de uma série de ensaios publicados em diferentes ocasiões na imprensa de Nova Iorque, ao longo dos anos de 1787 e 1788, com a intenção e objetivo de dar sustentação à Constituição recém-promulgada. Obra conjunta de três autores, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, os artigos eram assinados por Publius.

Os autores não compartilhavam de todas as ideias expostas, pelo contrário, discordavam de vários temas e faziam suas próprias reservas ao texto constitucional a ser ratificado. Contudo, tinham a mesma opinião quando o assunto tratava da superioridade da Federação como regime político a ser seguido pelas colônias norte-americanas.

Entre as propostas idealizadas pelos teóricos da obra O Federalista, a eficiência do governo central é determinada por um poder central forte capaz de assegurar as estruturas básicas do pais que, no caso norte-americano, se formava sem ofender as liberdades individuais. O fortalecimento da União seria a resposta para que houvesse um governo forte. Todos demonstraram uma grande preocupação em características superiores de força e poder institucionalizado que deve ter o governo federal, como garantia contra a desintegração da União. Segundo Alexander Hamilton, a União teria como metas essenciais " a defesa comum dos membros, a preservação da paz pública, seja contra confusões internas ou externas, a regulação do comercio com outras nações e entre os Estados-membros" (Hamilton, 1984). Assim a divisão do poder político seria uma precaução para a estabilidade e a garantia das liberdades individuais.

Entendia Hamilton que a solução permanente para superar os problemas advindos da falta de coesão entre os Estados só poderia ser possível com o advento de uma União forte e estável. Esta tinha como deveres básicos: defender o país contra agressões

externas, manter relacionamentos com os países estrangeiros, regulamentar o comercio com outras nações, entre outros. Seriam mantidas, deste modo, a paz, a liberdade dos cidadãos que habitassem dentro de suas fronteiras. John Jay apoiava a ideia de Hamilton e buscava informar o povo da inevitável necessidade de coesão de todos os cidadãos norte-americanos para a construção de um país forte. Outro traço de Jay é uma viva noção da predestinação dos Estados Unidos para a grandeza e para a glória.

O terceiro autor da obra mencionada, observando que não seria possível a ocorrência da coesão do país se houvesse uma grande quantidade de facções políticas, vistas como um fenômeno de essência humana. O interesse permanente do coletivo e da comunidade seria objetivo básico para os comandantes da União e teria que ser buscado insistentemente.

Logo, a resposta para os efeitos maléficos das facções políticas seria a adoção da forma republicana e democrática de governo. Os grupos políticos oposicionistas, mesmo que não alcançassem o poder, poderiam convulsionar a sociedade por meio de conturbações e distúrbios causados deliberadamente, não podendo, é claro, ultrapassar os limites da ordem pública. O grupo da maioria não pode utilizar o benefício de estar no comando do governo para impor sua vontade e transferir poderes à União, para atender aos seus interesses e anseios políticos. Assim “estaria a priori a democracia, onde poucos cidadãos administram o Governo e a República onde o governo estaria presente num esquema de representação”. (Madison, 1984).

Outro ponto levantado por Madison é a busca de embasamento na História. De acordo com o autor, as Confederações da Idade Antiga, entre as quais estão as gregas, as medievais e as modernas, apresentam características fortes que precisam ser seguidas pela futura Federação norte-americana. Uma questão relevante, citada por Madison, é a restrição aos poderes dos Estados. Fica estabelecida, entre outras coisas, “a proibição de participar de tratados, alianças, cunhar moedas,

aprovar qualquer lei de perda de direitos ou conceder qualquer título de nobreza". (Madison, 1984). Grande parte dos países que adotam o Federalismo como regime político na atualidade ainda utilizam parte desses obstáculos, assim como outros que foram criados posteriormente para dar sustentabilidade à unidade federativa.

Nota-se a grande preocupação dos pensadores com relação à construção de uma unidade federativa forte para enfrentar as dificuldades que surgiram anos depois. Fica claro o propósito de construção da União, em que os Estados fortes e os fracos participariam deste processo. É um modelo com o vetor da periferia para o centro.

Sobre a motivação de formação do federalismo em cada país, podemos entender que, o federalismo norte-americano foi e continua sendo dominado pela busca de mecanismos de " freios e contrapesos" em relação ao exercício de poder. Por outro lado, no Canadá, Índia, Paquistão, Malásia, Nigéria e Suíça a razão de ser do federalismo tem sido a preservação de características étnicas, linguísticas e religiosas. Na Austrália seu sucesso tem sido creditado às vantagens comerciais advindas de um mercado unificado; ou contrabalançar, via os Estados, as tendências centralizadoras do governo federal. O caso da Argentina é exemplar, porque o país atravessa uma séria crise, que é também do pacto federativo, em virtude do não enquadramento das províncias dentro de um controle das contas públicas.

Na atualidade, os modelos de federalismo possuem diversas diferenças nos mais variados segmentos, como por exemplo: autonomia dos Estados-membros, relações de representação, diferenças geográficas, entre outros.

Sob o aspecto das relações federativas, Thomas Dye argumenta " a competição entre os entes federados serve como parcela fundamental da essência federalista, permitindo que os mesmos alcancem os seus interesses". Na mesma linha, Daniel Elazar comenta que "o modelo cooperativo é o único capaz de

caracterizar a existência de um federalismo “ (Elazar, 1996), porque eliminaria as divergências que possam existir entre os estados mais ricos e os mais pobres.

Outro tema no Federalismo contemporâneo seria a conduta dos gestores dos governos estaduais, principalmente dos mais fortes economicamente, que mostram resistência à repartição de recursos e privilégios aos demais membros da federação. Isto pode se aplicar na atualidade por meio do modelo brasileiro imposto pela Carta da República de 1988.

Porem de certa maneira há uma ambiguidade de forma e natureza. Da mesma forma que a União centraliza certas decisões, como as transferências constitucionais mencionadas e a política fiscal, há atualmente uma grande complexidade das relações políticas e sociais que inviabilizam a manutenção do modelo da União centralizadora e tomadora única das decisões. Por isso, a tendência na atualidade é a descentralização das estruturas de poder que, a priori, beneficia o processo de transparência e a responsabilização dos homens públicos.

Esta propensão à descentralização é, em parte, reflexo da evolução política em direção a formas mais democráticas e participativas de governo; de busca de transparência dos líderes políticos em relação ao seu eleitorado; e de garantias de relação mais próxima entre a quantidade e a qualidade e a composição dos bens públicos e serviços ofertados e as preferências dos beneficiários.

Apesar de atualmente o federalismo estar acompanhado em geral da descentralização, isto é, de substancial autonomia entre os membros da Federação, a descentralização, não é uma condição necessária ou primaz para o federalismo de maneira estrita.

Em se tratando de configurações de modelos federativos, há duas maneiras que variam de pais para país, porem em todos a importância é igual. Estamos falando das instituições federativas e dos níveis governamentais. Aquelas têm caráter de representatividade para a manutenção da unidade e integridade da

federação. Entre as instituições, estão as que compõem os poderes legislativo, executivo e judiciário. Já os níveis governamentais tratam de uma maior proximidade do poder público em relação à população, entretanto a existência de vários níveis governamentais pode tornar mais complexa a condução de políticas de abrangência nacional.

O que se entende por níveis, seriam os organismos de acesso aos cidadãos e de aplicação direta de políticas públicas como: agencias autarquias, secretarias, entre outros (ex: Agencia Nacional de Energia Elétrica- ANEEL).

Outro ponto que pode ser incluído nesta discussão é a questão levantada por William Riker, que fala sobre a participação dos partidos políticos como via de alcançar, de canalizar as demandas da sociedade para dentro da máquina estatal. “A relação federal é centralizada de acordo com o grau de influência que os partidos organizados têm para operar o governo central”. (Riker, 1984).

Aliás, Riker foi quem maior impacto obteve nos estudos sobre o tema, ao dizer que, em sua opinião, um dos aspectos mais importantes é que o federalismo pode contribuir para existência de um governo limitado, o que significa um obstáculo para as tentativas populistas de tomar o poder. Segundo ele, “o limite constitucional não reside, porém, na repartição legal de deveres entre governos locais e o central, mas na própria consequência da regionalização dos partidos políticos que torna impossível afirmar sua liderança nacional” (Riker,1982).

Seguindo seu pensamento, Riker destaca que o federalismo sempre tem consequências normativas positivas do ponto de vista da teoria da democracia e que todos os sistemas federativos duráveis se baseiam em uma história logica de pacto de unir (ex: Estados Unidos da América). Para o autor citado, todos os sistemas federativos modernos derivam do modelo americano “a forma centralizada de federação é a que o mundo inteiro considera mais atraente (Riker, 1982). Sobre o federalismo descentralizado, Riker,

o denomina como uma variedade de alianças ou confederações cuja característica fundamental é a de que a soberania dos membros da aliança ou confederação não é limitada constitucionalmente. O federalismo centralizado é importante porque mantem o proposito fundamental de manter a União forte; sob este enfoque, os Estados Unidos podem ser apontados como a origem deste modelo.

Para Alfred Stepan, é importante notar que o federalismo democrático, que advém após um processo de mudança estrutural política, é formado por uma linha de continuidade que vai da alta restrição à ampliação do poder do povo. Deste modo, não se corre o risco de agrupar todos os tipos de sistemas federativos em uma única categoria chamada de federalismo centralizado. Stepan ainda ressalta um ponto que irá ter um exemplo concreto no caso brasileiro, o da super-representação dos Estados com menor população, e sub-representação dos Estados com maior representação. (Stepan, 1999).

Entrando no aspecto das relações intergovernamentais, destacamos Daniel J. Elazar, que comenta as formas de relações entre os Estados-membros (entes federados) dentro da União. De modo especifico, as relações federativas podem ser classificadas como: modelo matricial, modelo piramidal e centro-periferia. Abaixo, expõe-se, brevemente, cada modelo.

O modelo matricial é o paradigma ideal de relações federativas, lembra Elazar, pois representa um governo integrado por campos unidos por meio de instituições comuns e " múltiplos centros de poder ligados por poderes distribuídos que os forçam a interagir" (Elazar,1994). O modelo de matriz representa um governo integrado por setores unidos, enquadrados em uma rede de comunicação compartilhada. Cada cédula representa um agente político independente em um campo de ação política.

O piramidal diz respeito à noção tradicional de setores verticalizados de poder que se refletem em fluxos sempre descendentes de autoridades, tomadas as decisões sempre nos

níveis superiores. Corresponde às maneiras mais primarias de força e poder. Sob o prisma do federalismo, este tipo de conduta vai contra o sentido estrito e serve nas práticas para demonstrar como as relações federativas ainda não se encontram suficientemente desenvolvidas, seja pelo contexto que engloba as características da União, seja em função de circunstancias devidas à conjuntura histórica.

Por fim, o modelo centro-periferia, no qual a autoridade principal reside em um centro, mais ou menos influenciado por sua periferia, influencia que dependerá da conjuntura em que se encontrem as relações federativas. Neste tipo de modelo há uma influência reciproca entre os dois lados envolvidos. Há uma grande tendência de surgirem oligarquias que trocam o poder da periferia e passam ao centro e vice-versa, tencionando uma possível utilização da máquina pública para finalidades próprias, contra o interesse comum. (Ex: Brasil).

Nesse cenário das relações federativas, Banting e Corbett analisam que o formato de gestão que concentra autoridade no governo federal apresenta vantagens para coordenação dos objetivos das políticas no território nacional, pois permite diminuir a possibilidade de que diferentes níveis de governo imponham conflitos entre programas e elevação dos custos de implementação (Benting e Corbett,2003).

1.2.3- Federalismo no pensamento brasileiro

Visando fortalecer o embasamento teórico a respeito do federalismo, buscamos no pensamento político brasileiro alguns expoentes que se destacaram no estudo sobre o tema. De modo geral, as relações federativas brasileiras podem ser analisadas sob a perspectiva das relações centro-periferia.

Iniciamos destacando Antônio Octávio Cintra que, com a obra A Política Tradicional Brasileira, discute a vinculação entre o centro e a periferia na política brasileira. Conectada a tese de

Cintra com a de Elazar, agrupados os entes federados sob a formula de círculos concêntricos, cabe a União o papel de círculo central; aos Estados, o papel de círculo externo ao da União; e dos Municípios, a terceira posição, externa aos dois.

Desta forma, os entes federados relacionam-se entre si; contudo, há um espaço de decisões mais importante (o círculo central- União Federal), e os demais círculos concêntricos (Estados e Municípios) influenciam-se mutuamente tanto no cumprimento das ordens emanadas do centro, como no sentido de condicionar tais decisões centrais. Esta relação de mutua influencia tem características especificas que dizem respeito à própria sociedade brasileira (fortalecimento do governo central e intermediação política).

Amaro Cavalcanti com a obra Regime Federativo e a República Brasileira permite a compreensão do federalismo brasileiro quando do seu surgimento, na Proclamação da República. O surgimento da federação brasileira foi um ato do poder central pré-existente e não como união dos poderes subnacionais para a formação do poder central. A respeito discorre Cavalcanti: " já deste ponto começa a diferença da República brasileira, posta em confronto com as outras nações federativas mais importantes e ora igualmente existente na Europa e na América " (Cavalcanti, 1983). Este fato está na gênese de muitos embates derivados entre o centralismo e as demandas por autonomia dos polos regionais e locais.

Para Cavalcanti, o federalismo é marcado " por origem de duas maneiras diferentes: uma, para efetuar-se sem que se proceda tratado algum entre os Estados e os Estados Particulares, a outra pode se originar por meio de tratados e convenções concluídos por Estados soberanos " (Cavalcanti,1983).

Raymundo Faoro, em Os donos do poder, afirma que o papel mais importante da política brasileira foi o desempenhado sempre pelo governo central, sob uma perspectiva centrípeta. Há também o argumento de que os Estados de São Paulo e Minas Gerais, no

período da República Velha, detinham na pratica a soberania política nacional, o que implicava a efetiva subordinação dos demais Estados às decisões da Presidência da República, que era sempre um representante da oligarquia paulista ou mineira.

José Murilo de Carvalho, em a Construção da Ordem, fundamenta que um dos principais fatores para a manutenção da unidade brasileira deveu-se à vinda da Corte Portuguesa ao Brasil nos últimos anos do período colonial. Esse fato histórico gerou a possibilidade de uma solução monárquica para o Brasil, consequentemente a unificação do país e um governo relativamente estável. Já em seu artigo O federalismo brasileiro, o autor destaca que as relações do centro-periferia dentro do império brasileiro tiveram prosseguimento na República Velha, nos primeiros quarenta anos, até o advento da Revolução de 1930, que representou o declínio do poder dos coronéis e do poder local.

Assim como Carvalho e Faoro, Oliveira Vianna avalia que a organização da estrutura política do Brasil demandava a acomodação dos interesses privados dos senhores coloniais com os interesses públicos. Discorre o autor " a acomodação resultou na base da relação centro-periferia do Brasil e está na origem do patrimonialismo e do paternalismo " (Vianna, 1999).

Ainda sob a ótica do pensamento brasileiro e passando para o período contemporâneo, Valeriano Costa, em Federalismo, observa que um aspecto central para o bom funcionamento dos Estados federais é a forma como se processam as relações entre os diferentes níveis de governo. O problema é que dificilmente um Estado ou Município pode realizar políticas consistentes em qualquer área: educação, saúde ou segurança pública sem o apoio ou a concordância do governo federal. Deste modo, as relações intergovernamentais são como o "sistema circulatório" do federalismo; tal ideia se coaduna com as propostas de Otávio Cintra e Elazar sobre os círculos concêntricos.

A descentralização de poderes a partir da Constituição de 1988 é abordada por Celina Souza em Intermediação de interesses

regionais no Brasil: O impacto do Federalismo e da descentralização, que destaca os efeitos da descentralização sobre o federalismo e sobre a formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, especialmente a relação entre governo federal e os Estados.

Seguindo a discussão sobre descentralização, é importante ressaltar, também, o trabalho de Fernando Luiz Abrucio, Os Barões da Federação, que analisa as relações federativas sob o prisma nacional e subnacional, compreendendo a política, a economia, as finanças públicas, as dimensões históricas e a atualidade das questões da agenda contemporânea. O ponto principal é o papel dos governadores nos processos de mudança política principalmente após o início da Nova República.

De acordo com Aspásia Camargo, em A Federação Acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática, a origem do federalismo brasileiro tem modo ímpar, porque a partir da proclamação da república e a importação global das ideias do regime político norte-americano, o Brasil é o único país onde o termo federação, antes de significar a organização da União- como no caso dos EUA- identifica a ideia de descentralização.

Ainda no campo da descentralização, Amaury Gremaud em Descentralização na América Latina: benefícios, armadilhas e requisitos, apresentam os aspectos da descentralização que, a rigor, incorporam um conjunto de pelo menos três características: a) politica: com a autonomia decisória não apenas quanto à forma de promover política, porém na própria escolha entre diferentes serviços a serem ofertados; b) administrativo: com passagem da responsabilidade de gerencia na provisão de determinados serviços públicos e na gestão política; e c) fiscal: com a passagem de pelo menos parte da responsabilidade na obtenção de recursos necessários ao financiamento das políticas. Lembra Gremaud que, nos sistemas descentralizados, as autoridades regionais e locais

dispõem de ampla liberdade para tomar suas decisões quanto à obtenção e a utilização de recursos fiscais.

Fátima Anastásia, em Federação e Relações Governamentais, cita que o federalismo assimétrico brasileiro se encontra diante do desafio de enfrentar as enormes desigualdades, de diferentes tipos, que atravessam o pais e que, muitas vezes, são agravadas pela competição predatória entre os Estados-membros. A análise da autora se coaduna, em parte, com a de Abrucio, no que se refere às relações federativas entre os federados.

No plano do federalismo tributário, José Roberto Afonso em A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo apresenta que as relações fiscais e financeiras, entre as unidades de governo e as regiões geográficas brasileiras foram cruciais para ligar os divergentes interesses dos membros da Federação na estruturação da Constituição de 1988, ou seja, foi preciso conciliar as mais variadas aspirações num texto constitucional, nem sempre favorável ao aspecto federativo nacional.

Do ponto de vista de coordenação federativa, Marta Arretche em "Federalismo, relações intergovernamentais e políticas sociais no Brasil" e Abrucio em a "Coordenação federativa no Brasil" (2005) são expoentes desta linha de pesquisa. A primeira apresenta as características da implantação de linhas públicas sócias no Brasil pós Constituição de 1988, sob a perspectiva da coordenação governamental, nas áreas de educação, saúde e assistência social. Destacam-se os casos do Sistema Único de Saúde- SUS, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF e o Programa Nacional de Alimentação Escolar- PNAE.

No caso do federalismo brasileiro, especificamente na experiência do FUNDEF, Arretche argumenta que o esquema de gestão que concentra autoridade na União apresenta vantagens para coordenação dos objetivos das políticas nacionais, pois admite reduzir o risco de que diferentes níveis de governo imponham

conflitos entre programas e elevação dos custos da implementação. Além disso, a concentração do financiamento no governo central permitiria alcançar resultados distributivos, diminuindo desigualdades horizontais de capacidade de gasto.

Na mesma linha de análise, Abrucio estuda os problemas e as ações de coordenação federativa brasileira, isto é, das formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presente na federação brasileira. Essa questão torna-se bastante importante com a complexidade das relações intergovernamentais ocorrida em todo mundo nos últimos anos.

De forma geral, as características do Federalismo brasileiro, que serão observadas neste trabalho sob o prisma dos teóricos nacionais, são: as origens da formação; as assimetrias entre os entes federados, as relações federativas sob o enfoque d o modelo centro-periferia; as mudanças entre a centralização e a descentralização de poderes ao longo do período republicano (1891 até os dias atuais) e os aspectos da coordenação federativa após a Constituição de 1988.

1.3- O federalismo nas constituições do Brasil

A) Constituição de 1891

Em 1889 é proclamada pelo Marechal Deodoro da Fonseca a implantação da República em território nacional. Assim ficou instituído o sistema federalista no Brasil, oficializado na Constituição de 1891, contando com imensa colaboração do então vice-presidente Rui Barbosa. Por influência norte-americana, o país passou a chamar-se Estados Unidos do Brasil, usando o modelo ianque de constituição como parâmetro

Rui Barbosa contribuiu com alguns pensamentos marcantes para elaboração da primeira Constituição republicana do Brasil:

“ Não somos uma federação de povos até ontem separados, reunidos de ontem para hoje, pelo contrário, é da União que

partimos. Na União ainda não cessamos de estar, pois a Federação é absolutamente o único meio de sustentar deste país imenso, enfraquecida pelas absorções da monarquia" (Barbosa, 1909).

Ainda sob a influência dos Estados Unidos da América destaca-se a seguinte afirmativa de Rui Barbosa: " nossa lâmpada de segurança será o direito norte-americano, suas antecedências, suas decisões, seus mestres. A Constituição é filha dela e a própria lei nos pôs nas mãos esse foco luminoso" (Garcia, 1993). Dentro dessas circunstancias, nossa primeira Constituição republicana, surgida na última década do século XIX, embasou-se em anteprojeto de Rangel Pestana originaria de três projetos apresentados por comissão da qual Rui Barbosa foi o primeiro revisor.

Na Constituição de 1891, as províncias renovaram a união nacional de 1823, o que representou um grande passo para a estabilidade política nacional. Os laços criados no período da monarquia serviram para estabelecer a comunhão de uma só raça, um só idioma, uma só religião.

Todavia, existem analises que levantam críticas sobre a equidade no modelo federalista brasileiro. Segundo Paulo Bonavides, " desde o berço, o Federalismo brasileiro trouxe o germe de sua destruição, o pecado do unitarismo ode se gerou, porquanto criado mediante a intervenção do Governo Federal" (Bonavides, 1996).

O Federalismo implantado foi dual e segregador. O primeiro porque foram atribuídas competências legislativas e tributarias tanto à União, quanto aos Estados-Membros; e segregador, pois não comtemplava nenhuma forma de cooperação entre os Estados da Federação. Nesse período, as antigas províncias, hoje denominadas de Estados, mais ricas eram São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, cujos representantes da classe dominante trabalharam para defender a implantação do Federalismo. O intuito, político, era proporcionar um maior grau de autonomia a essas unidades subnacionais.

Os Estados recém-criados gozavam de grande autonomia, mas nem sempre fizeram bom uso dela. Muitos caíram sob o comando de oligarquias regionais, exercendo ainda mais domínio sobre as comunidades locais. Do ponto de vista administrativo, no início do período republicano, pode-se dizer que houve uma euforia descentralizadora, em que os Estados se viram com extensa autonomia na área internacional. No entanto o ultra federalismo (D`AVILA,1993) - ideia defendida por positivistas gaúchos- foi combatido, já que o esfacelamento do poder central era um risco que a maioria dos Estados não queria correr.

O período máximo do estadualismo deu-se durante o governo do Presidente Campos Sales, 1898 e 1902, quando surgiu a República oligárquica, com a política nacional dominada por alguns Estados. A Política dos Governadores foi um arranjo encontrado por Campos Sales para lidar com a situação de competição entre os Estados. O objetivo seria sustentar aqueles mais ricos em troca de apoio do presidente. Nesse período, o poder do governador era tão forte que em dez dos vintes Estados, o governante estadual era denominado de presidente.

Para Boris Fausto, os principais objetivos dessa política eram os seguintes: a) chegar a um acordo básico entre os Estados e a União; b) pôr fim à hostilidade entre o Executivo e o Legislativo domesticando a escolha dos deputados; e c) reduzir ao máximo as disputas dentro de cada Estado, prestigiando os grupos mais fortes (Fausto, 1995). O desconhecimento e despreparo para a realidade do modelo federativo passaram a gerar um grande volume de intervenções federais, por meio das quais a União frequentemente tentava impor sua hegemonia política. Novamente, Bonavides explica a razão da existência das tensões entre a União e os Estados-membros nessa época.

> "Estes Estados, seduzidos pela autonomia graciosa que a Constituição de 1891 lhes proporcionara, mas despreparados ou sem autoridade bastante com que fundar e consolidar o gênero

> de liberdade resultante da comunhão federativa, aquela (União), simplesmente seguindo velho instinto centralista e autoritário, dominante tanto na estrutura unitária do Império como no Brasil-Colônia, fiel, enfim às antecedências autocráticas de nossa formação colonial " (Bonavides, 1996).

Em dezembro de 1926 ocorre uma reforma constitucional que acentua ainda mais o desejo do poder da União sobre os Estados: se antes as hipóteses constitucionais de intervenção federal eram quatro (para repelir invasão estrangeira; invasão de um Estado em outro; para manter a forma Federativa e para manter a tranquilidade e ordem nos Estados), estas passaram para 15 possibilidades. Assim, o artigo 6º. da Constituição sofreu alterações para acrescer temas referentes à temporalidade das funções eletivas; à responsabilidade dos funcionários; à possibilidade de reforma constitucional e competência do Poder Legislativo para decretá-la.

Maria Garcia salienta que houve outras alterações, como a criação de veto (artigo 37) em prol do equilíbrio dos Poderes e a limitação restritiva do habeas-corpus na proteção da livre locomoção das pessoas (Garcia, 1993). Considerada a época, a Constituição de 1891 erige-se, à voz geral, em verdadeiro monumento de ordem democrática.

A Emenda de 1926 prenuncia, no entanto, os problemas de natureza político-financeira da Primeira Republica que se prolongou até 1930, ano da Revolução. Com o advento da República de Weimar, criou-se o veículo para algumas conquistas de direitos que se firmaram mais adiante e fora de sua vigência, e completaram o quadro firmado com a instauração da República brasileira pela Constituição de 1891.

O que se pode concluir desse período inicial do Federalismo no Brasil é a falta de habilidade tanto da União, quanto dos Estados-membros, de lidar com as consequências de um sistema federalista. Assim, o Federalismo desse período caracterizou-se pelas intervenções federais, pela hierarquia existente entre os

Estados, pelo controle do processo político interno pelas elites locais, entre outros.

Existia de fato um grande desequilíbrio de forças entre os Estados-membros, estando a igualdade reduzida somente ao texto constitucional. Basta que se observe a origem dos presidentes do período da Primeira República para se constatar a vigência da política do "café com leite", de interesses paulistas e mineiros manifestando-se em plenitude.

No aspecto fiscal, vale lembrar que, no início do período republicano, o sistema tributário brasileiro permitia ampla liberdade de ação aos Estados, que partilhavam coma União a competência residual. A União baseava sua receita nas importações e os Estados nas exportações, que incluíam as vendas interestaduais. Ambos tributavam o consumo. Os municípios não possuíam competência tributária e dependiam das transferências estaduais.

B) Constituições de 1934 e 1937

É possível afirmar que, desde a tomada de poder por Getúlio Vargas até a sua saída, em 1945, o Brasil passou a vivenciar uma descentralização administrativa, e não o Federalismo. A chamada Primeira República termina com a Revolução de 1930, liderada por Vargas, quando se instaura um sistema de cunho centralizador que lembrou, em vários aspectos, uma volta ao sistema unitário do século anterior.

Logo após a vitória da Revolução são nomeados interventores federais para os Estados, privando-os de autonomia, demitindo todos os governadores, com exceção de Minas Gerais. Os Congressos Nacionais, bem como os legislativos estaduais e municipais, são dissolvidos. O sistema federalista continua, embora não formalmente abolido, sendo confirmado na Constituição de 1934, que fortaleceu os poderes da União frente aos Estados-

membros. O Federalismo é mantido, mas sob a ótica centralizadora da revisão constitucional de 1926 e não pela Constituição de 1891.

Com as duas Constituições seguintes a relação entre a União e os Estados mudaria por completo. Se com o surgimento da República houve uma "euforia descentralizadora", com as Constituições do tempo de Getúlio Vargas, os Estados-membros perderam a autonomia, passando o Federalismo a uma situação de quase inexistência.

A Constituição de 1934, promulgada no dia 16 de julho, instaura no Brasil a Segunda República. Era consenso entre os constituintes a necessidade de elaborar outra Constituição inteiramente nova. Segundo Anna Ferraz a influência do quadro político-social externo é enfatizada num período em que, por toda parte, se sentiam abalados os alicerces da democracia tradicional. Diz a autora " em que entrava em aguda crise de descredito o princípio da liberdade individual sacrificado ao prestigio crescente do Estado ou da Nação como entidade política" (Ferraz, 1993).

Sob a ótica do regime federativo, a Constituição de 1934 manteve o Estado Federal, porem com algumas modificações. Consagrou-se pela primeira vez a competência privativa da União; estendia-se por 19 incisos, 13 alíneas e 4 parágrafos. Centraliza-se na União extensa competência legislativa, que passava a abranger todo o campo do direito privado e mais a área do direito formal.

O enfraquecimento do papel dos Estados reflete-se também na posição do Senado Federal. O bicameralismo federativo da Constituição de 1891 não ressurge, na sua pureza, na Carta Magna de 1934. Na Assembleia Constituinte defrontam-se duas grandes correntes: uma, pelo unicameralismo; outra, pelo bicameralismo.

O predomínio da Câmara dos Deputados, perante o Senado Federal, foi altamente expresso na Constituição de 1934. A composição da Câmara era mista: continha representantes do povo, eleitos mediante o sistema proporcional, por meio de sufrágio universal igual e direto. Esse sistema de representação não era moldado para favorecer a organização de partidos

políticos, nem mesmo incentivar a democracia pelos partidos. Novidades também aconteceram no plano judiciário, com a criação das Justiças Eleitoral, Militar e do Trabalho.

O processo legislativo ganha impulso com a mencionada Constituição. O artigo 42 permitia a qualquer deputado, depois de transcorridos sessenta dias do recebimento do projeto de lei pela Câmara, requerer ao presidente da Casa a inclusão do mesmo na ordem do dia para ser discutido e votado, independentemente de parecer.

A mais festejada inovação da Lei Maior de 1934, que se revela como conquista sedimentada e transportada para os textos constitucionais futuros, é a constitucionalização da matéria relativa à ordem econômica e social, ou seja, a introdução das bases de uma constituição econômica do Brasil. Esta afirmação é baseada por atribuir à ordenação econômica uma finalidade de justiça, isto é, uma distribuição mais equânime dos resultados, de sorte a assegurar a todos as condições dignas de vida, bem como de impulsionar o desenvolvimento a todos às condições dignas de vida, bem como de impulsionar o desenvolvimento de setores como as ciências e as letras.

A partir de 1934, os Municípios passaram a ter competência própria para tributar (impostos: de licenças, predial e territorial urbano, sobre diversões públicas, sobre a renda; imóveis rurais e taxas). A competência residual passou a ser exclusiva da União e a bitributação não foi mais permitida. Nessa Constituição limitou-se a liberdade de ação dos Estados ao fixar a alíquota máxima de 10% para o imposto sobre exportações, vedados qualquer adicional, e ao isentar os pequenos produtos sobre vendas e consignações.

É na Constituição de 1934 que se vê o abandono do Federalismo dual, a primeira medida do chamado Federalismo cooperativo, que passa a existir em todas as Constituições posteriores. É a troca de apoio das bancadas estaduais para aprovar projetos por distribuição de recursos para os seus Estados,

todavia pouco durou a Constituição de 1934, logo o Federalismo passaria a ser- pelos próximos setes anos- uma figura do passado.

Em 10 de dezembro de 1937, tem início a ditadura Vargas, com uma nova Carta Magna, ainda mais centralizadora do que a anterior. Na pratica, essa Constituição retirou a pequena autonomia restante dos Estados- membros; vivendo esses sob intervenção federal até da mencionada ditadura, em 1945. As inclinações centralizadoras, que vinham sendo demonstradas desde 1930, passaram a se manifestar plenamente.

Para corroborar as tendências centralizadores é importante observar algumas características básicas de uma Federação: a) uma efetiva autonomia política das unidades federadas, com eleição de seus governantes; b) a existência de constituições estaduais. c) uma representação na Câmara Alta (Senado Federal); d) o reconhecimento expresso, na Constituição da situação federada. É de se destacar que, durante todo o período de vigência da Carta Constitucional de 1937 não se reuniram as entidades legislativas do país (Câmara Federal, o Conselho Federal, e as Assembleias Legislativas dos Estados).

Do ponto de vista de separação de poderes, a Constituição de 1937 não faz nenhuma referência à harmonia e à independência entre os poderes. O que se encontra é a afirmação da prevalência do Poder Executivo. O presidente, segundo o artigo 73, era a autoridade suprema do Estado, cabendo-lhe coordenar a atividade dos órgãos representativos de grau superior, bem como de dirigir a política legislativa de interesse nacional.

Utilizando uma classificação dos poderes advindos de uma Constituição, que podem ser centrífugos ou centrípetos, a Constituição de 1891, levando em conta essa classificação, foi a que teve maior orientação centrifuga de todas as nossas Constituições, ao dar maior ênfase aos poderes aos estados em detrimento dos poderes da União. De tal sorte que, a Constituição de 1937, assim como a de 1967, foram as mais centrípetas, já que os Estados-

membros foram praticamente cerceados em sua autonomia e o Federalismo foi apenas nominal.

O poder centralizador presente nas ditaduras de Vargas e no Regime Militar, foi a personificação perfeita de um modelo econômico voltado para dentro, conduzido por uma tecnocracia modernizante, civil ou militar. Tendo o Governo Federal como grande financiador dos grandes projetos de infraestrutura nacional. Seja por meio do orçamento, ou por incentivos e subsídios via agencias e bancos estatais.

Em termos ideológicos, Edgar Carone, expressou bem ao dizer que a Constituição em questão era " um amalgama entre formulas fascistas, nacionalistas e de caráter liberal, a última como solução de uma camuflagem. Esse conjunto de formulas é subordinado a uma estrutura totalitária, em que o Executivo é o poder dominante. Seu limite é extenso e abrange não só o poder político, como também os de decisão social e econômica (Carone, 1976).

Utilizando a modernização econômico-administrativa como mote, os Estados ficaram com menos autonomia que as províncias do Império. Pensando no ideal do Federalismo republicano, pode-se dizer que, se na Primeira República o Federalismo tinha se dissociado da República, no Estado Novo, o próprio Federalismo tinha sumido.

Para alguns autores a centralização de 1930-1937 não foi de todo prejudicial ao país, mesmo que se tenha sacrificado as autonomias estaduais, já que logo da tomada de poder por Vargas uma centralização fez-se necessária. O Brasil convivia com desigualdades de toda sorte, sérios problemas de ordem nacional, além de problemas de ineficientes administrações estaduais, que até então eram responsáveis por setores cruciais como o da economia (taxas de câmbio, financiamentos, empréstimos, educação, estradas e impostos).

O país estava colocando em marcha o início do seu desenvolvimento industrial e econômico, e impostos como o

interestadual foi abolido, para a consolidação de um mercado interno. Porém, aquilo que seria a explicitação das ideias intervencionistas federais, que abominavam o liberalismo clássico e de aceitação de teorias keynesianas de intervenção na economia nacional, descambou para o totalitarismo no mando do país.

A resolução de alguns problemas, via centralização, acabou por criar outros. A correção das desigualdades não impediu o surgimento de outras ainda maiores. A hipertrofia desses poderes, mesmo sendo atenuada, jamais foi corrigida, quer na vida política quer nas Constituições vindouras.

C) Constituição de 1946

Com o termino da Segunda Guerra Mundial, em 1945, Getúlio Vargas deixa o poder e o país se redemocratiza. Em 1946 é promulgada uma nova Constituição, que restaura o sistema Federalista no Brasil, em suas linhas clássicas, porém ainda bem mais centralizado do que o trazido na primeira Constituição da República.

Ocorreu um interesse por parte da Assembleia Nacional Constituinte no tocante a restauração do sistema federalista brasileiro, com especial destaque a questão da autonomia dos Estados. A Constituição de 1946 restituiu de modo legal o citado sistema; entretanto, o poder Executivo ampliado na Era Vargas, tanto em nível federal quanto estadual e municipal, foi mantido.

A Constituição de 1946 adotou a democracia liberal, sendo que a intervenção estatal na economia se daria por exceção. Valorizou o trabalho humano, a propriedade de bens foi mantida como direito, salvo quando fosse contra o bem-estar da sociedade. No que diz respeito aos tributos, ocorreu o fim da consulta dos Estados e Municípios ao Presidente da República para concessão de isenções tributarias e fiscais. Em contrapartida, limitou-se a capacidade de ação dos governos estaduais ao liberar as propriedades agrícolas inferiores a 20 hectares do imposto sobre propriedade rural.

No que diz respeito ao sistema eleitoral, a Constituição de 1946 consagrou o padrão de representação proporcional para a Câmara dos Deputados e, pelo modelo federativo, para os Parlamentos dos Estados e Municípios. Conquistou-se o voto universal e secreto, ainda que o regime de partido fosse regulamentado por lei ordinária. O regime democrático, era representativo, mas não era participativo como apregoa a Carta Republicana de 1988.

A organização política da Federação ocupou vasto espaço, englobando direitos e prerrogativas de auto-organização, do autogoverno e da autoadministração como elementos da autonomia das entidades federadas, permeadas pelo regime de garantias individuais, estas reconhecidas nas relações entre o indivíduo e o Estado, inclusive no que toca à tributação e a partilha do bolo tributário como instrumento de política econômico-financeira.

A Constituição acresce os poderes financeiros da União. A intervenção federal cai em desuso, sendo substituído por um tipo de influência federal mais sutil, de caráter econômico, ligado a liberação de recursos para os Estados. É importante que se tenha em vista que esse novo tipo de " intervenção" não se limitou ao Federalismo brasileiro, sendo encontrado em outros países federalistas.

As distorções entre os Estados da Federação brasileira se acentuaram cada vez mais com o passar dos anos. A região que mais se desenvolvia era a Sul-Sudeste, em consequência da produção e exportação de produtos primários, bem como pelo pólo industrial que nascia, apresentando um quadro diferente na região Nordeste e Amazônia.

A Constituição teve a preocupação de minorar as desigualdades entres as regiões, tanto que passou a constar com o planejamento para o crescimento de regiões menos favorecidas, por meio de investimentos federais nas regiões Nordeste e Norte

que, ainda hoje, encontram-se atrasadas em comparação com o Centro-Sul do Brasil.

D) Constituição de 1967

A democracia e as ditaduras são, por princípio, impossíveis de caminharem em harmonia. Estas se caracterizam pela forte centralização e pela rejeição de qualquer tipo de oposição política, seja de qualquer natureza. O Federalismo, ao se caracterizar pela autonomia e aceitação de poderes estaduais, necessita estar presente dentro de um Estado Democrático, encontrando extrema dificuldade de existir de fato dentro de um sistema ditatorial ou autoritário.

Durante os quatro primeiros anos das décadas de 1960, o Brasil atravessou situações bastantes conturbadas. Em termos ideológicos, o mundo estava vivendo a Guerra Fria, dividido entre dois pólos, o Comunismo e o Capitalismo. As disputas entre os citados pólos tiveram efeitos em vários países da América Latina, com a derrubada dos governos democráticos e a instauração de ditaduras militares, de modo a manter o sistema capitalista.

Em 1964 o governo civil é deposto, e em 1967, sob o governo do General Castelo Branco, é promulgada outra Constituição em que o sistema Federalista é mantido. Muito embora homologada por um Congresso eleito pelo voto popular, seu texto foi consequência da proposta do Executivo, não tendo havido qualquer pressão por parte dos parlamentares, com relação aos temas essenciais. O regime militar retirou a maior parte da autonomia estadual, transferindo-a para a esfera federal, assim como a Constituição de 1937 havia feito.

Para Ives Gandra Martins a Constituição de 1967 foi dividida em quatro partes. A parte dedicada à Organização Nacional, compondo ¾ de seu texto. As três outras: Declaração de Direitos, Ordem Econômica e Social e Família, Educação e Cultura foram

elaboradas na procura de caracterizá-las com o Estado de Direito moderno.

Quando de sua promulgação e revalidação, o Brasil era governado por atos legislativos supranacionais, devendo-se lembrar que o Ato Institucional n.5 e os demais que o sucederam prevaleceram sobre os textos constitucionais, por mais de uma década depois de sua promulgação.

Nesta configuração ocorre o avanço do Estado técnico-burocrático, assumindo funções cada vez mais amplas no campo econômico, restringindo o campo de ação dos Estados-membros. A competência de atribuições e a competência legislativa da União superavam de forma esmagadora aquela dos Estados, não tendo os Municípios o " status Federativo", apesar de sua embrionária autonomia política, administrativa e financeira. Segundo Abrucio, o período caracteriza-se por três pilares: a) O financeiro, que centralizava as receitas tributarias no Executivo Federal; b) O administrativo, através da concepção de planejamento central; c) O político, através do controle das eleições a nível municipal, evitando que a oposição obtivesse posições importantes (Abrucio, 1998).

O movimento centrípeto tira poderes e recursos dos Estados-membros, transferindo-os para a esfera da União. Os poderes reservados aos Estados são esvaziados, e estes são constitucionalmente forçados a modificar suas Constituições estaduais de tal modo a subordiná-las ás resoluções federais. A ideia de centralismo federativo objetivava não perderem os detentores do poder sua capacidade de governar, lembrando-se de que os governadores de Estado eram escolhidos pelo Presidente da República, e os prefeitos das capitais, pelos governadores.

Um exemplo dessa situação de impotência dos Estados-membros é um Decreto-lei de fevereiro de 1967, que submeteu todo o Executivo a um planejamento segundo o estilo militar: no topo da pirâmide administrativa ficava o presidente, com a

responsabilidade final pela elaboração e controle da política do país.

No aspecto tributário, essa Constituição expandiu as fontes de financiamentos da União, por meio da instituição dos impostos e da elevação dos impostos estaduais sobre a propriedade rural e exportações. A competência estadual foi reduzida de sete para apenas dois impostos. Os Municípios mantiveram a tributação sobre propriedades predial e territorial urbana e consolidaram os demais impostos sobre serviços de qualquer natureza. Para compensar Estados e Municípios da redução no seu poder de tributar, foi ampliado o sistema de transferências federais.

Fica evidente a incompatibilidade entre um sistema jurídico com essa orientação e o regime Federalista real. É um novo retorno ao federalismo de ficção e à real descentralização administrativa. A situação, que já não era nada favorável ao sistema federalista, torna-se grave em 1969, com a Emenda Constitucional n.1, após o Ato Institucional n.5, decretada pela Junta Militar. Para alguns estudiosos, essa emenda representou uma nova Constituição, dada a quantidade de modificações significativas sobre a Constituição vigente desde 1967.

O Poder Executivo Federal se fortaleceu ainda mais. No que diz respeito aos dispositivos legais relativos à liberdade de expressão, de reunião, de imprensa, bem como o aumento da censura. Para as oposições estaduais, isso significava, além da autonomia estadual já perdida, a impossibilidade de se manifestar publicamente contra o sistema político vigente, sob pena de serem presos, torturados, exilados ou mortos.

O Federalismo cooperativo era pregado pelo Governo militar como o existente. No entanto, nuca houve cooperação, já que essa pressupõe a negociação entre os dois centros autônomos de poder. A realidade era a imposição das decisões da União para com os Estados –membros. Assim, o que houve foi a subordinação e não cooperação. O sistema tributário era menos complexo e os cinco impostos federais, passados para os Estados, não foram

manipulados, não gerando o processo de despatrimonialização nacional, característica maior do atual sistema.

A Constituição de 1967 relegou os Estados-membros, bem como os Municípios, a uma situação de meros caudatários da União. As relações de subordinação criadas nesse período assinalaram a crise mais profunda do federalismo brasileiro.

E) Constituição de 1988

A situação do Federalismo no Brasil só voltou a se normalizar com a atual Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988. Com a retomada dos poderes e da autonomia constitucionais, tanto dos entes federados quanto aos cidadãos, o processo de redemocratização do país estava consolidado. A Carta Magna não se limitou a restaurar o Federalismo no país, mas foi além, instituindo novos fundamentos e modernizando o sistema federalista nacional.

Os direitos políticos foram restabelecidos através do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos os cidadãos. Outra inovação na Constituição de 1988 é a possiblidade de voto para os analfabetos, maiores de setenta anos e maiores de dezesseis anos, bem como o voto obrigatório para os maiores de dezoito anos.

A instalação da Assembleia Nacional Constituinte ocorreu em fevereiro de 1987. Foram formadas 24 subcomissões incumbidas de dar início a futura Constituição. O desenvolvimento dos trabalhos dos constituintes mobilizou um sem número de segmentos da sociedade nacional que até então se mostrava apáticos, em virtude da falta de oportunidades e da repressão ditatorial.

À época da Assembleia Nacional Constituinte houve uma consciência da crise do federalismo brasileiro e uma busca para a sua revitalização na realidade do país. A questão do sistema federalista foi levada bastante a sério, tanto que a forma federativa

de Estado está entre as cláusulas pétreas, ou seja, impossível de ser objeto de deliberação ou proposta de emenda que tente extingui-la.

A Constituição de 1988 define minuciosamente a organização da federação. O artigo 18 estabelece que o Brasil é uma República Federativa composta, pela União, Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. A respeito destacam-se duas particularidades: o Brasil é um dos poucos Estados federados a incluir os municípios como membros permanentes, até mesmo com autonomia legislativa e tributária.

A segunda característica é que o Brasil é uma federação em constante ampliação, pois é permitida a criação de novos Estados e Municípios, dependendo apenas da aprovação da população interessada, por meio de plebiscito, e da confirmação das Assembleias Legislativas ou do Congresso Nacional.

Para o pesquisador Pinto Ferreira, o sistema federalista brasileiro a partir da Constituição de 1988

> " Apresenta o preceito proveniente do direito público alemão, ou seja, o direito federal prima sobre o direito estadual. Consagrou-se uma evidente superioridade jurídica, financeira, política e econômica da União sobre os Estados-membros, útil à salvaguarda da unidade nacional. No decorrer da história da evolução do federalismo no Brasil, cada vez mais é a União que predomina sobre os Estados (Ferreira,1998).

Atualmente, o sistema federalista brasileiro permite que os Estados-membros possuam autonomia política, jurídica e administrativa em relação ao Governo Federal, de acordo com a Constituição Federal. Os Estados-membros tiveram o direito de escrever sua própria Constituição Estadual, possuindo sua própria divisão de poderes.

No entanto, é importante notar que os artigos 20 e 22 limitam bastante o espaço de atuação dos Estados ao definirem com detalhes não apenas quais são as competências exclusivas da União, mas também as comuns e as concorrentes. Entre as

competências comuns: zelar pela guarda da Constituição; cuidar da saúde e da assistência social; proporcionar o acesso à cultura e à educação; proteger o meio ambiente. Sob o aspecto concorrente, os entes federados podem legislar sobre: orçamento; educação, cultura e desporto; previdência social e defesa da saúde e responsabilidade por dano ao meio ambiente.

Em princípio, as competências compartilhadas seriam uma boa oportunidade para desenvolver a cooperação entre a União e os demais entes federados em áreas como educação, saúde, assistência social e meio ambiente. Porém, o parágrafo IV do artigo 24 elimina essa possibilidade ao dizer que sempre quando ocorrer conflito entre leis federais e estaduais prevalecerão sempre as federais.

O sistema constitucional do Brasil, aos Estados-membros são outorgados os poderes residuais ou remanescentes, a eles sendo concedidos todos os poderes que explicita ou implicitamente não estejam na União, isto é, autoriza os Estados a legislar sobre qualquer assunto que não tenha sido reservado exclusivamente à União ou aos Municípios. A Constituição de 1988 diz em seu art.25, parágrafo primeiro "são reservados aos Estados as competências que não lhe sejam vedadas por esta Constituição".

Essa tendência, de pequena centralização de poderes nas mãos da União, da Carta Magna de 1988 demonstra o pensamento dos constituintes em preservar a preponderância do escopo federal ante os possíveis embates com os demais membros da Federação. Isso demonstra que, apesar da supremacia da tendência centrifuga, ainda permaneceram resquícios do processo centralizador do período anterior.

Além da descentralização política, a Constituição de 1988 manteve o desequilíbrio na representação dos Estados no Legislativo Federal. Criou-se o direito de representação equitativa no Senado, três vagas por unidade da federação, perfazendo 81 no total e representação proporcional à população dentro da Câmara dos Deputados, com 513 deputados federais.

Alguns especialistas criticam este modelo, pois os Estados mais pobres e menos populosos tiveram direito a um mínimo de oito representantes, enquanto que os Estados maiores ficavam com o teto máximo de 70 parlamentares. Acabou acontecendo uma super-representação da Região Norte e uma sub-representação das Regiões Sudeste e Sul.

No âmbito dos tributos, o positivismo jurídico de 1988 fixou detalhadamente o funcionamento do sistema tributário, isto é, quem pode cobrar quais impostos e taxas, assim como as transferências fiscais entre a União, os Estados e os Municípios. É justamente na distribuição dos recursos fiscais que se constata a força dos dois últimos. Os artigos 153 a 159 da Constituição Federal de 1988 definem os impostos e as taxas exclusivas de cada membro da Federação, além das formas de compartilhamento das receitas tributárias dos entes federados. O resultado dessa estrutura foi que os entes federados ampliaram o direito de tributar sobre serviços interestadual e intermunicipal, subtraído no período constitucional anterior, além de terem aumentado os percentuais dos impostos federais destinados às transferências.

O imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS é de arrecadação exclusiva dos Estados. Outro tributo exclusivo dos Estados é o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA. Os Municípios podem arrecadar dois impostos: O Imposto sobre Serviços- ISS. O ímpeto arrecadador desses tributos está diretamente ligado ao nível de atividades econômica e comercial dos entes federados.

A União arrecada os impostos sobre: a) produtos industrializados; b) importação de produtos estrangeiros; c) renda e proventos de qualquer natureza; d) operações de credito, cambio e seguro; e) propriedade territorial e rural; f) contribuição para o financiamento da Seguridade Social. Além dos citados tributos, a União tem a prerrogativa de instituir impostos extraordinários, em caso de guerra externa, compreendidos ou não em sua competência tributária.

Ainda no campo tributário, os artigos 157 a 159 rezam detalhadamente os procedimentos de repartição das receitas tributarias da União com os Estados e Municípios, através dos Fundos de Participação dos Municípios-FPM. No total, a União é obrigada a transferir cerca de 47% do que arrecada com o Imposto de Renda- IR e com o Imposto Produtos sobre Produtos Industrializados – IPI para esses fundos, além dos fundos constitucionais para o desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Valeriano Costa ressalta que é importante notar que a distribuição desses fundos entre os Estados e Municípios é, em parte, proporcional à população e, em parte, inversamente proporcional à renda visando à redução dos desequilíbrios, "o problema é que as cotas foram congeladas no início de 1990, não levando mais em consideração qualquer alteração na renda seletiva e na população de Estados e Municípios " (Costa, 2004). Embora o sistema de repartição ainda tenha um caráter redistributivo, seria necessário revisar periodicamente as cotas para que elas resultem numa distribuição distorcida dos recursos da União.

É importante destacar que os Estados são obrigados e transferir para os seus municípios 25% do que arrecadam com o ICMS, proporcionalmente ao nível de atividade industrial e comercial dos munícipios. Assim, quanto maior o desenvolvimento econômico do município maior a cota do repasse estadual do ICMS. Senão vejamos os seguintes números: entre 1988 a 1993, a receita de impostos disponíveis da União reduziu-se de 36% para 28% da receita total. No mesmo período, permaneceu praticamente inalterada a participação dos Estados na receita total disponível (de 26% para 27%), contrastando com a elevação da receita própria e, sobretudo, das transferências da União e dos Estados para os Municípios, que resultaram em significativo aumento da disponibilidade de receita nesta oferta de governo (de 11% para 16%).

Importante destacar que foram significativos os avanços no que diz respeito as repartições de competências e de recursos na Constituição Federal de 1988. E também porque o texto foi pautado em uma visão mais democrática e próxima do estabelecimento de um estado social de direito no Brasil. Algo que no capítulo seguinte aprofundaremos mais a discussão a respeito.

CAPÍTULO 2

Federalismo brasileiro e a constituição federal de 1988

O fim do regime militar e o início do período denominado de Redemocratização representou muito mais que somente a transição entre militares e civis, mas a possibilidade clara de reescrever o Pacto Federativo que se encontrava desgastado pelo longo período de exceção pelo qual o Brasil atravessou. As aspirações represadas durante o período em que o povo ficou alijado da participação livre em seus pleitos fez como que todas as esperanças e demandas desaguassem na Assembleia Nacional Constituinte convocada com o propósito de escrever a nova Constituição, o novo pacto.

As forças de oposição ao regime militar atuaram na Constituinte de maneira a assegurarem o maior número possível de direitos que foram negados durante anos aos brasileiros. Para os partidos que estavam no espectro mais a esquerda fazia necessário redefinir as bases do Pacto Federativo, o que significava construir as diretrizes para as políticas sociais no Brasil. Após intensos debates surgiu o modelo federativo que visava resgatar tudo aquilo que fora tirado dos Entes federativos durante o período militar.

Da conjugação desses fatos nasce um modelo federativo bastante peculiar levando-se em consideração outros países que adotam o Federalismo em seus ordenamentos jurídicos, como o

caso alemão e norte-americano. Um federalismo próprio do Brasil assentado em um Estado social e democrático de direito.

2.1- O modelo federal brasileiro

Amplamente influenciado pelo processo de redemocratização os Constituintes firmaram o novo modelo federalista que deveria reger as relações do Estado brasileiro daí por diante. Pode-se afirmar que foi um modelo cheio de paradoxos motivado pelos inúmeros interesses e desejos dos diversos setores da sociedade que se encontravam representados na Assembleia Nacional Constituinte.

O federalismo surgido como fórmula conciliatória assentou-se no tripé: Cooperação, Descentralização e Municipalismo. Esse modelo misturou teorias históricas do federalismo com arranjos dos Constituintes para a resolução de velhos problemas da realidade do Brasil como a profunda desigualdade entre as regiões que constituem a federação brasileira.

Assim com relação a Cooperação Federalista a Constituição brasileira de 1988 consagrou o federalismo como a forma do Estado brasileiro, incluindo os Municípios na condição de entes federados:

"Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal".

A repartição de competências entre o governo central (União) e os entes federados (Estados, Municípios e Distrito Federal) é o ponto central da forma federal de Estado. A Constituição Federal de 1988 enumera as competências da União (art. 21 e 22 da CF/88) e Municípios (art. 30 da CF/88), restando aos Estados a competência residual (art. 25 da CF/88). Define também as áreas das competências concorrentes (art. 24 da CF/88) e as comuns (art. 23 da CF/88), instituindo expressamente o federalismo cooperativo do Estado brasileiro.

Dessa forma, a Constituição brasileira abriu a possibilidade de Estados, Distrito Federal e Municípios compartilharem com a União a guarda da Constituição e a prestação de serviços em assuntos do setor social, destacando as áreas de saúde, cultura, educação, meio ambiente, habitação, combate à pobreza, integração social, políticas de trânsito, exploração de recursos hídricos e minerais (art. 23 da CF/88).

As competências comuns requerem a atuação conjunta dos entes federativos. Assim, a União, os Estados-membros e os Municípios devem cooperar e desenvolver atividades conjuntas para atender melhor a população em suas necessidades.

A ausência de regras precisas sobre como o relacionamento entre as três esferas de governo deve ocorrer, faz surgir um vazio ou uma sobreposição de ações na atuação dos entes federativos, pois falta uma regulamentação clara de quem cuidará de algumas questões sociais, já que a norma constitucional (art. 23, parágrafo único da CF/88) ainda carece de regulamentação : "Leis complementares fixarão normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional".

A ausência da norma regulamentadora citada acima é a causa da falta de coordenação e cooperação entre os entes federados (COSTA, 2004), ou seja, não existe uma política nacional coordenada, o que faz com que certas políticas públicas sejam realizadas por mais de uma esfera governamental e outras por nenhuma.

Exemplos de políticas públicas brasileiras que demostram ser possível construir políticas de grande impacto social, por meio da cooperação entre as diversas unidades federadas, como o SUS – Sistema Único de Saúde e o FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

A atual Constituição consagrou o federalismo como a forma do Estado brasileiro, dando aos Municípios a condição de entes

federados, causando uma diferença de entendimentos entre os doutrinadores. Hely Lopes Meirelles (in Silva, 2002) reconhece os Municípios como "entidade político-administrativa de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo". Silva (2002) discorda desta posição, ao afirmar que "não é admissível uma Federação de Municípios, mesmo que dotados de autonomia reconhecida pela Constituição. Existiria só uma Federação de Estados", justificando sua teoria ao argumentar que não é viável a constituição de uma câmara de representantes dos Municípios. Além disso, coloca que ao assumir a condição de entes federados, os Municípios se tornaram "estados-membros" dentro dos Estados federados, criando uma espécie de conflito de autonomia. Outro argumento se relaciona com a intervenção federal, que não se aplica aos Municípios, sendo competência de os Estados exercer essa intervenção, pois são divisões político-administrativas dos Estados e não da União, já que sua criação, incorporação, fusão ou desmembramento se dá por lei estadual.

A repartição de competências entre o governo central e os entes federados é o ponto central da forma federal de Estado.: "O maior ou menor grau de centralização política de um Estado Federal depende das atribuições concedidas ao governo central e às unidades federadas". (PINHO, 2005)

José Afonso da Silva define competências como sendo "as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções", consistindo, portanto, "na esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre as quais se exerce o poder de governo". (SILVA, 2002)

Bercovici afirma que a Constituição de 1988 instituiu o federalismo cooperativo no Brasil, em seu art. 23, ao elencar as competências comuns entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de forma que todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição. Na cooperação, há dois momentos de decisão: o

primeiro, em nível federal (com a participação de todos os entes da federação), quando as medidas a serem adotadas são determinadas, uniformizando a ação de todos os poderes competentes; o segundo se dá em nível estadual ou municipal, quando o ente federado adapta a decisão tomada em conjunto à sua realidade. (BERCOVICI, 2004)

Bonavides descreve duas formas de federalismo cooperativo: o autoritário e o democrático. O primeiro caracteriza-se por ser de "índole centralizadora e compressiva das autonomias estaduais, vulnera o princípio democrático e ignora as Casas do Congresso e as Assembleias dos Estados-Membros como instituições do poder, com as quais o cidadão mais de perto se sente identificado e sobre as quais deposita a mais alta parcela de confiança". (BONAVIDES, 2004) A cooperação, neste caso, é desigual.

O federalismo cooperativo democrático, segundo o mesmo autor, é consentido e não imposto, e coloca o poder diretamente ligado aos valores democráticos de governo. O relacionamento entre o poder federal e os poderes estaduais se dá sob a proteção da Constituição Federal, de forma a eliminar o autoritarismo e promover a confiança e a solidez do sistema perante os governados: "Não há, portanto, federalismo cooperativo sem o primado da Constituição".

Bercovici justifica a necessidade do federalismo cooperativo quando se está sob um Estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas, como é o caso da organização do Estado brasileiro sob a atual Constituição. Segundo o autor, questões de âmbito nacional requerem um tratamento uniforme e exige uma unidade de planejamento e direção, uma coordenação que busca um resultado comum e do interesse de todos.

Costa coloca que as competências comuns e concorrentes, definidas pela atual Constituição, seriam, a princípio, uma boa forma para desenvolver a cooperação entre os entes da Federação, nas áreas de saúde, meio ambiente, educação e assistência social. No entanto, esta cooperação fica restrita pelo conteúdo do art. 24,

§ 4º: "A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário". (COSTA, 2004). Afirma o autor, que esta restrição promove o controle centralizado da legislação concorrente.

A busca pela resolução das diferenças regionais pela via de um federalismo de cooperação acabou por gerar a criação dos chamados fundos de participação: Fundo de Participação dos Municípios / FPM e o Fundo de Participação dos Estados/FPE:

> "Com efeito, as receitas dos estados e municípios aumentaram ano a ano. De 1980 a 1986, a alíquota do Fundo de Participação dos Municípios- FPM saltou de 9% para 14%. A Constituição de 1988 consolidaria ainda mais o fortalecimento financeiro dos estados e municípios em detrimento do enfraquecimento da União". (ABRÚCIO, 1998, p.97)

Paradoxalmente, a Constituição de 1988 também tentou criar um Estado federal onde a descentralização tivesse força de maneira que ocorresse um equilíbrio entre as três esferas de poder criadas pelo Constituinte de 1988, ou seja, entre União, Estados e Municípios. O Constituinte acreditou que a descentralização teria a força de resolver todas as demandas represadas durante o período de exceção vivido pelo país entre 1964-1985. Acreditou-se que os cidadãos poderiam ser melhor atendidos pelos serviços dos governos municipais:

"A oposição ao período autoritário anterior, caracterizado pela centralização de poder, fez com que se chegasse à Constituinte com a convicção de que descentralização significaria democratização. Nesse sentido, verifica-se na Constituição a tentativa de transferir decisões para arenas subnacionais de governo, que seriam estruturas mais permeáveis às demandas e à fiscalização da sociedade civil". (FRANZESE, 2011, p.11)

Apesar dos esforços e de toda legislação elaborada no sentido de fortalecer essa descentralização o Federalismo brasileiro adotou uma forma centrípeta, ou seja, na prática ocorreu uma

predominância de atribuições para a União em uma clara manutenção da antiga característica federal das Cartas Constitucionais anteriores a de 1988.

Para os municípios e também para as relações federais como um todo ocorreram consequências bastante significativas. Primeiramente nasceu uma federação bastante "sui generis". O Constituinte de 1988 definiu uma federação com três esferas de governos e descentralizou recursos; segundo que permitiu que municípios adotassem a política de incentivos fiscais a grandes empresas; terceiro, as competências constitucionais comuns favoreceram a indefinição de responsabilidades entre os entes federados; quarto e não menos importante, a União passou a atuar junto com os municípios no sentido de executar e operacionalizar os programas nacionais nos municípios. Ou seja, a dura realidade dos municípios continuava a ser gerida direto por Brasília.

O tão propalado municipalismo que também foi defendido como uma das maneiras eficientes para uma maior democratização no que diz respeito ao acesso as Políticas Públicas na prática foi deixado de lado não só pelo fato de que na teoria criou-se um sistema descentralizado, mas também porque o arranjo vitorioso após a promulgação da Constituição de 1988 foi o que fortaleceu a figura dos governadores.

2.1.1-Nasce o "federalismo estadualista"

O termo foi cunhado pelo professor Fernando Abrúcio para identificar fenômeno ocorrido nas relações de poder dentro da Federação brasileira. O que ocorreu entre a metade da década de 80 início da década de 90 do século XX. Contrariamente ao que ocorria no modelo anterior a Constituição de 1988 onde, os entes federados não dispunham de autonomia em suas relações intergovernamentais. O que na prática ocorria era uma relação de subordinação e não de cooperação.

O papel dos governadores na Transição entre o regime militar e o governo civil em conjunto com as regras estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, destruíram o antigo modelo federalista e implantou o " Federalismo Estadualista". Nesse sistema os governadores exercem forte influência no plano nacional, graças ao controle exercido sobre as bancadas estaduais na Câmara Federal.

O fortalecimento dos governadores e a fraqueza da União são mais bem situadas e visualizadas nas discussões e redação final do texto da Constituição de 1988. Existia um espirito revanchista com relação ao aspecto financeiro do modelo anterior e isso foi percebido por meio dos discursos em favor da descentralização de recursos financeiros aos estados e municípios feitos pelos congressistas ao longo da Assembleia Nacional Constituinte. Conforme nos lembra Abrucio:

> ..." a crise do Poder Central e ausência de uma aliança nacional capaz de reconstruir um novo Estado, aliados a fraquezas do governo Sarney, formavam um quadro em que as demandas regionais e setoriais por recursos se tornavam mais fortes no embate político. Uniram-se, portanto, prefeitos, deputados federais, representantes de certos setores econômicos e governadores na tentativa de abocanhar seu quinhão de recursos dentro da já minguada receita do tesouro nacional. (ABRÚCIO, 1998, p.104).

As unidades subnacionais venceram o embate com a União e conseguiram ter um aumento na repartição dos tributos. Os estados mais ricos conseguiram ter um aumento na repartição do bolo tributário. Estes estados procuravam fortalecer sua autonomia tributária, enquanto que os mais pobres reivindicavam maior aumento das transferências da União, havendo, por fim, um denominador comum entre esses dois lados em que acabou prevalecendo sobre os interesses do governo federal.

Para melhor visualizar essa competição por recursos durante a Assembleia Nacional Constituinte, tomemos os seguintes dados: entre 1980 e 1990 a importância relativa da União na receita total disponível das três esferas de governo caiu 17%, enquanto que estados e municípios tiveram um aumento de 26% e 70% respectivamente. A Constituição de 1988 estabeleceu uma repartição de recursos tributários nacionais da seguinte maneira: União 54%; estados 28,5% e municípios 16,6%, atentando para o fato de que antes da mudança constitucional cabia 62% desses recursos ao governo federal, 27% aos estados e 11% aos municípios. (Abrucio, 1998, p.105). Nota-se, portanto, um aumento da participação dos munícipios na repartição da receita nacional, porém, a grande maioria dos munícipios brasileiros ainda continuam na dependência de recursos econômicos e administrativos de outras esferas. Os estados tiveram um pequeno aumento, mas os recursos estatais serão acrescidos " pelo não pagamento dos passivos financeiros à União, como também pela manutenção de relações predatórias com o governo federal, tal qual bem exemplifica o caso dos bancos estaduais (Abrucio,1998, p. 105).

Além dessa batalha entre estados e União ao longo da elaboração da Constituição de 1988, outro elemento é usado para demonstrar a força dos governadores no cenário político nacional ao longo da redemocratização: o controle das bancadas estaduais no Congresso com a consequente formação de coalizões de veto às medidas do governo federal que se chocavam com os interesses dos governadores, principalmente aquelas medidas que tocavam no aspecto financeiro. A pergunta que nos remonta é com se dava a influência dos governadores sobre os deputados federais? Cinco fatores podem nos explicar o poder dos governadores no Congresso Nacional na primeira metade da década de 1990: a) O controle exercido pelos governadores sobre as bases dos deputados federais. Os deputados federais são eleitos pela circunscrição eleitoral estadual e não por uma lista partidária nacional. Assim

eles precisam atender as demandas de suas bases locais para buscarem a reeleição; b) A eleição federal era " casada" com a de governador. A própria engenharia eleitoral brasileira proporcionou esse elo; c) A constatação do predomínio das lealdades estaduais sobre as lealdades partidárias dado o caráter regional dos partidos brasileiros como também a sua fraqueza institucional que possibilita uma desmobilização ideológica e uma troca constante de partidos; d) Enfraquecimento do Presidente da República que durante o período da redemocratização não conseguiu montar uma solida base com maioria que lhe permitisse governar.

O enfraquecimento do Presidente da República também pode ser visto sob o aspecto econômico já que o pais nos anos 80 até meados dos anos 90 enfrentou uma crise econômica impulsionada pelas dificuldades em negociar a dívida pública com os credores externos e também pela corrosiva inflação que aumentava os preços e achatava os salários dos trabalhadores. Outro ponto a ser destacado reside no terreno administrativo em que o governo não conseguia trabalhar de maneira eficaz dado o grau de corporativismo dos funcionários públicos e o alto índice de inativos além de existir um inchaço principalmente nas empresas estatais.

Em termos gerais o fortalecimento dos governadores no cenário político nacional após o retorno à democracia e principalmente após a entrada em vigor do texto Constitucional de 88, podendo ser resumido da seguinte forma:

> "A experiência política pós-88 nos ensina que o Executivo teve ampla margem de manobra para governar nas questões emergenciais, nos problemas mais cotidianos que afetam a administração estatal, e em outros assuntos que não afetam os interesses mais imediatos dos deputados, dos governadores e dos grandes grupos de interesses". (ABRÚCIO, 1998, p. 184).

O "federalismo estadualista" [3] não se configuraria conforme demonstrado acima se tivesse um forte amparo. Essa base é dada pela presença marcante dos governadores à frente dinâmica politica interna de seus estados, o chamado "ultrapresidencialismo estadual".

2.1.2-O ultrapresidencialismo estadual

A presença dos governadores no cenário político nacional ao longo da redemocratização tem por base o funcionamento de um sistema de ultrapresidencialismo na esfera estadual que tinha por características um poder Executivo como principal agente em todas as etapas de governo, relegando a Assembleia Legislativa a um papel secundário, além de os mecanismos de controle do poder público serem pouco efetivos. Alguns fatores explicam esse processo: a) Fragilidade institucional dos legislativos estaduais: O governo estadual tratava de montar uma base parlamentar contando com a maioria dos votos dos deputados.

> " ... a hipertrofia dos Executivos estaduais não se ancorava em uma simples maioria parlamentar: ancorava-se sim em uma maioria parlamentar inorgânica que não tinha capacidade de se articular coletivamente para realmente influir nos rumos da política estadual. (Abrucio,1998, p. 92).

Durante o período pós Constituição de 1988 a estrutura federativa brasileira pode ser definida como estadualista, ou seja, os estados eram os grandes beneficiados pela distribuição de recursos e fatias de poder dentro da federação. A própria Constituição de 88 criou uma federação desequilibrada em que os estados tiveram um crescimento de importância sob os diversos ângulos enquanto que suas responsabilidades declinaram sendo

[3] Termo cunhado por Fernando Abrúcio para denominar o período logo após a promulgação da Constituição de 1988 onde os governadores obtiveram mais poderes junto a União.

transferidos para outros entes federativos. O resultado é um jogo de soma-zero a favor dos próprios estados.

Outro ponto levantado pelo autor é a coincidência temporal de pleitos para a escolha de governador e para os legislativos estaduais e federal resultando num aumento de poder dos governadores devido ao apoio dado a este pelos candidatos a cargos parlamentares ao longo da campanha eleitoral. A existência de eleições " casadas" possibilita um atrelamento político de candidatos ao legislativo à candidatura majoritária em questão.

b) Neutralização dos órgãos fiscalizadores: O ato de fiscalizar o governo estadual cabe não apenas à Assembleia Legislativa como também aos Tribunais de Contas dos Estados e o Ministério Público. Os governadores conseguiram neutralizar esses órgãos fiscalizadores tendo grande influência no processo de escolha dos Conselheiros dos TCEs e do Procurador Geral do MP. No caso dos Tribunais de Contas, os Conselheiros são escolhidos em parte pelo governador e em parte pela Assembleia Legislativa. No entanto, como os governadores dominavam consideravelmente as Assembleias, na pratica os governadores escolhiam todos os membros do Tribunal de Contas do Estado.

Com relação ao Ministério Público, o governador tem poder de poder de nomear o Procurador-Geral – que é o cargo que comanda os processos contra a administração pública mediante uma lista elaborada por integrantes de carreira, não sendo legalmente necessário que seja eleito o mais votado. Diferentemente do Procurador-Geral da República que é escolhido pelo Presidente da República e referendado pelo Congresso Nacional, o Procurador-Geral do Estado é escolhido pelo governador sem necessidade de ter seu nome aprovado ou não pela Assembleia do estado. Dessa forma, é alçado ao cargo os mais simpáticos ao Chefe do Executivo estadual.

c) Ausência de contrapesos estaduais: Não há estruturas político-administrativas que agreguem poder e equilibrem os

interesses fragmentados do poder local da esfera geográfica estadual.

> "A inexistência de estrutura intermediaria entre o estado e os municípios incentiva o relacionamento direto entre Executivo e chefes locais, diminuindo o poder dos parlamentares estaduais sobre as bases locais. Dada a distância e a própria magnitude da base eleitoral dos deputados estaduais, o controle sobre seus "distritos" depende de uma relação de troca com os líderes da região: em troca do apoio dos chefes locais, os deputados aprovariam projetos na Assembleia de interesse de seu " distrito". Essa situação obriga os parlamentares estaduais a serem governistas e se não forem provavelmente perderão os votos advindos de suas bases, necessários à reeleição e ao avanço na carreira política". (ABRÚCIO, 1998, p.136)

A relação entre o governador e os chefes locais é direta, sem um contrapeso político de uma instancia geográfica contrabalançadora do poder do Executivo estadual e isso favorece o controle sobre os parlamentares na medida em que há controle direto de sua base eleitoral.

d) Baixa visibilidade eleitoral: A baixa visibilidade política do governo estadual pode ser explicada pela falta de clareza do texto Constitucional em delimitar as competências de cada ente federativo tendo repartido as responsabilidades de cada um de forma desequilibrada. Segundo o artigo 25, parágrafo 2º. Da Constituição Federal: " cabe aos estados explorar diretamente, ou mediante concessão a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado". Essa clausula atribui uma competência privativa aos estados. Apenas uma. O restante são competências concorrentes com a União e com os municípios. No caso da segurança pública, os estados atuam quase que exclusivamente. Todas as outras são compartilhadas, sem uma delimitação clara das responsabilidades que cabem a União, Estados e Municípios.

Outro ponto a destacar que torna o governo estadual de baixa visibilidade é a pequena quantidade de competências legislativas próprias que os estados possuem. Enquanto que a esfera federal atua em matérias de ordem geral como direito civil, comercial, trabalhista, que de certa forma atinge a todos, a esfera municipal legisla sobre assuntos pertinentes ao cotidiano do cidadão. Já os estados possuem suas competências legislativas indefinidas tornando mais difícil para o cidadão saber quais são as atribuições do governo estadual.

Ademais, o imposto que o estado recolhe incide sobre mercadorias e serviços (ICMS), ou seja, é um imposto indireto, portanto, pouco visível. Por outro lado, a União recolhe imposto de renda e os municípios o imposto predial e territorial urbano (IPTU) que recaem diretamente sobre as pessoas, por isso é considerado diretos. Um aumento no IPTU é sentido no bolso da população imediatamente enquanto que um aumento no ICMS não causa nenhum alvoroço no cidadão. Assim a opinião pública não cobra e não fiscaliza os governos estaduais quando se trata de aumento de impostos.

e) Sistema eleitoral: O sistema eleitoral também contribui para o fortalecimento dos governadores na política estadual na medida em que o sistema proporcional de lista aberta estimula os candidatos à Assembleia Legislativa a adotar uma estratégia eleitoral individualista e não partidária. Para substituir a estrutura partidária os candidatos se ancoram na máquina pública eleitoral. Lembrando que essa não é a única maneira deles obterem um suporte logístico que faça com que ele concorra com possibilidades de vitória. Com isso os governadores colocam sob seu domínio várias candidaturas ao cargo de deputado estadual, que em troca exigia apoio político.

Outro ponto relevante é que os candidatos sempre fazer campanha em uma base eleitoral que circunscreve alguns municípios. Porém, essa circunscrição não é delimitada legalmente como um distrito formal, já que o sistema proporcional define toda

a área estadual como circunscrição eleitoral. Os governadores apoiavam seus afilhados políticos de um reduto eleitoral mediante a distribuição de recursos e serviços aos chefes locais.

f) Poderes financeiros, administrativos e políticos: Os governadores possuíam um leque de recursos financeiros e administrativos e políticos que lhes serviam como um instrumento de cooptação política no plano estadual.

A Constituição promulgada de 1988 mesmo tendo ampliado as finanças dos municípios, não conseguiu oferecer autonomia financeira a esses, sendo que um grande número de municípios pobres (50%) dependia dos Fundos de Participação que representava cerca de 50% a 90% de sua receita. Isso propicia o quadro em que o governo estadual aparece como grande credor dos municípios e como tal cobrava apoio político aos candidatos do governador ou ao próprio governador dos concorrentes aos cargos legislativos.

Os bancos estaduais eram instrumentos importantíssimos nas mãos dos governadores, pois funcionavam como fontes de recursos usados para emprestar dinheiro a correligionários do governador como também contribuíam para conquistar novos aliados políticos.

> (...) o próprio governo estadual pedia empréstimos a essas instituições financeiras, em condições financeiras mais facilitadas, sem ter de pagar os juros cobrados pelos bancos privados (ABRÚCIO, 1998, p. 126).

Um caso emblemático que ilustra esse tópico é o do banco do Estado de São Paulo, o BANESPA, que foi utilizado largamente pelos governadores no período em questão visando fins eleitorais. Para se ter uma ideia do problema, 1/3 da dívida do estado de São Paulo junto ao BANESPA tinha como origem empréstimos AROs (Antecipação de Receita Orçamentária) feitas pelo governador Orestes Quércia com o propósito declarado de eleger seu sucessor.

Aumentou-se em muito os gastos com funcionalismo no período da redemocratização tendo sido ampliado após a promulgação da Constituição de 1988.

> "(...) acompanhando o agregado dos gastos médios do estado e dos municípios- pois não há dados exclusivos dos governos estaduais- constatou-se que o crescimento foi continuo no período todo, subindo de 3,9% do PIB em 1970/1979, para 4,2% em 1980/1987 e saltando para mais de 6,5% na média dos anos de 1980/1994. (ABRÚCIO, 1998, p.128).

Os governadores procuraram contratar funcionários sem passar pela seleção de um concurso público viabilizando ingressos de pessoas ligadas ao governador ou a seus afilhados políticos mediante contratação de servidores temporários provocando um inchaço do quadro de funcionários não só da administração direta, como também das empresas estatais. A patronagem no serviço público dos estados colaborou para o fortalecimento ainda maior dos governadores no plano interno a seus estados. Além disso, havia a politização da burocracia estadual, em que o preenchimento de cargos estratégicos que viabilizavam o bom funcionamento da máquina administrativa eram preenchidos utilizando critérios políticos para agradar sua clientela de afilhados políticos tornando assim, cargos de confiança e impedindo a continuidade das políticas públicas implementadas.

> (...) a politização da administração pública estadual aumentava sobremaneira o poder dos governadores, ao custo de diminuir a capacidade gerencial do Estado e de tornar o aparato governamental pouco transparente à opinião pública. Essa politização constituía-se também em um instrumento fundamental para aumentar o montante de recursos políticos do Executivo, tornando-se mais forte na negociação com o Legislativo e com os líderes políticos regionais. Assim, o controle das lideranças das pequenas localidades podia ser obtido pela distribuição de cargos da burocracia estadual, particularmente aqueles que têm um status peculiar neste tipo de município:

> delegado de polícia, diretores regionais de grandes órgãos, coordenadores regionais da área de saúde, diretores de escolas. (ABRÚCIO, 1998, p. 130-31).

Esses líderes políticos locais tinham seu status ampliado junto à comunidade local e ficam compromissados junto ao governador dando em troca apoio político quando fosse requisitado (que ocorria frequentemente em períodos eleitorais). Dessa forma, selava-se um pacto de lealdade entre o governador e os chefes políticos locais formando uma relação tipicamente clientelista.

Elemento importante que colaborava ainda mais para o fortalecimento dos governadores foi a criação de municípios a fim de aumentar o " curral eleitoral" do governador. A criação de municípios não é uma atribuição do Executivo. É realizado um plebiscito local que pretende obter sua emancipação e a população decide se deve ou não elevar a categoria de município a localidade em que vivem. Posteriormente, a Assembleia Legislativa ratifica o resultado. Os governadores incentivavam e apoiavam os grupos emancipacionistas em locais de interesse eleitoral favorável. E, como havia um domínio político sobre a Assembleia do estado, a criação de municípios era aprovada pelos deputados sem grandes embates. Importante destacar que o número de municípios no Brasil aumentou e muito entre 1980 e 1995, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas- IBGE. Em 1980 havia 3990 munícipios no pais todo; em 1988 passou para 4189 dando um salto a partir desse ano com a promulgação da Constituição Federal alcançando o número de 5437 em 1995.

O chamado "federalismo estadualista" levou os governadores a aproveitarem o enfraquecimento do Executivo federal e atuando junto às suas bancadas no Congresso Nacional (particularmente na Câmara dos Deputados) trabalharam de maneira não-cooperativa e até mesmo predatória para fazer valer seus interesses específicos relativos à garantia de seu domínio em seu

estado e também formando coalizões de veto para barrar qualquer modificação em algum ponto estrutural do sistema federativo, especificadamente no que tange a uma divisão maior de responsabilidades aos entes federativos e a modificação no processo de repartição do bolo tributário. Essa força dos governadores no plano nacional teve origem à formação e controle de bancadas parlamentares na Câmara dos Deputados.

Esse controle foi decorrência direta da força que o governador possui internamente ao seu estado. Analisando mais a fundo o processo de controle da política estadual pelos governadores, a sua atuação no cenário político nacional por meio do controle dos deputados federais de seus estados, fica mais clara e evidente. Os deputados federais dependem de suas bases locais para se reelegerem. O apoio dos chefes políticos locais é patente e indispensável para qualquer pleiteante. O governador, por meio de diversos elementos, principalmente por meio de uma relação patrimonial e clientelista, consegue o apoio desses chefes políticos locais cooptando-os para seu espectro de poder e formando o chamado pacto de lealdade entre eles.

Anulando os órgãos de controle e fiscalização e dispondo de recursos financeiros e administrativos, os governadores submetem a política nacional aos seus interesses e agem de maneira predatória, não-cooperativa angariando e controlando as bancadas de deputados federais em favor de interesses políticos pessoais. O controle das bases locais que dão suporte ao deputado federal é o elemento sob o qual emerge o poderio dos governadores. As eleições para o legislativo estadual e federal eram " casadas" com a eleição para governador que era o pleito majoritário e com tal, atrela as candidaturas de outros pleitos ficando os candidatos a deputado com a obrigação de se vincular a uma candidatura expressiva a governador que lhe garanta suporte necessário a uma vitória nas urnas.

2.2-O estado democrático de direito na constituição de 1988

Os Constituintes que elaboraram a Carta Constitucional de 1988 tinham em mente que necessitavam criar um estado federal que trouxesse em seu interior outras duas garantias importantes para o Brasil quais sejam, assegurar a democracia como maior bem e que o mesmo fosse balizador dos rumos futuros do país. A outra garantia seria a de assegurar o maior número possível de cláusulas que afirmassem em definitivo conquistas sociais há tempos reivindicadas pela sociedade.

A preocupação com a democracia é tamanha que, em todo o texto Constitucional de 1988 é perceptível a busca por sempre deixar claro que já não era mais possível aceitar um ordenamento jurídico que não fosse reflexo dos anseios nascidos na sociedade. Os anos de ditadura haviam deixado profundas marcas no Brasil e que, portanto, era necessário cicatriza-las e garantir um futuro de inclusão social e democracia para os brasileiros.

O Estado Democrático de Direito instaurado na Democracia Brasileira com a Constituição Federal de 1988 se consubstanciou em Estado de Direito e de Justiça Social e, por conseguinte, as diretrizes constitucionais permitem aos cidadãos o exercício do direito humano fundamental de participação política, através dos mecanismos da democracia representativa e participativa, para que cada cidadão possa atuar, de forma permanente, em fiscalizar e exigir que a atuação dos Poderes Públicos esteja em consonância com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

O exercício da cidadania em prol de políticas públicas sociais para consecução de uma sociedade livre, justa e solidária se funda no fato de que o Estado Democrático de Direito Brasileiro se vincula ao paradigma contemporâneo de democracia de três vértices (democracia procedimentalista, democracia substancialista ou material, democracia fraternal), na qual os conceitos de humanismo e democracia garantem que o cidadão possa requerer a atuação da Jurisdição Constitucional para impor aos Poderes

Públicos a plena observância e o cumprimento dos ditames do princípio da Justiça Social com a concretização de Políticas Públicas Sociais que propiciem aos indivíduos o acesso aos direitos humanos sociais que permitem a materialização das condições mínimas de existência condizentes com a dignidade da pessoa humana.

2.2.1-A democracia na constituição 1988 e o estado social

A Constituição Federal de 1988, ao restaurar o regime político jurídico democrático no Brasil, fixou a base do princípio democrático na democracia representativa e participativa uma vez que:

> "O povo, em conjunto, tem um papel preponderante que a Constituição não pode deixar de considerar. A vontade do povo deve estar acima de qualquer outra vontade. Assim sendo, torna-se indispensável que a Constituição fixe regras garantindo os meios para a formação livre da vontade popular e para que essa vontade se expresse com liberdade. Por outro lado, tendo em vista que se torna impossível a existência de uma sociedade democrática sem a participação do povo, este tem o dever de participar, devendo ser prevista na Constituição essa função do povo, com a responsabilidade correspondente" (Dallari,2010, p.34-35)

Com o fim de garantir a vigência e a eficácia dos direitos humanos, acessível a todos os cidadãos, em todos os setores do Estado Democrático de Direito Brasileiro, já que este foi fundado, como Estado Democrático de Direito, para assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das

controvérsias, conforme o próprio texto do Preâmbulo da Constituição Federal, e, por conseguinte, se constituir.

> "Como Estado de legitimidade justa (ou Estado de Justiça material), fundante de uma sociedade democrática, qual seja a que instaure um processo de efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos do controle das decisões, e de sua real participação nos rendimentos da produção" (Silva, 2001, p.122).

ou seja, um tipo de Estado em que sua estrutura política-jurídica tende a realizar a síntese do processo contraditório do mundo contemporâneo, visando superar o Estado capitalista para se configurar num Estado promotor de justiça social que se fundamenta na dignidade da pessoa humana, mas essa dignidade não será, porém, autêntica e real enquanto não se construírem as condições econômicas, sociais, culturais e políticas que assegurem a efetividade dos direitos humanos, num regime de justiça social. Portanto,

> "o Estado deve voltar-se para a valorização do homem, assumindo a obrigação de proporcionar aos necessitados serviços públicos de boa qualidade nas áreas de educação, saúde, moradia, previdência social, lazer etc.. Além disso, o princípio exige isonomia perante as manifestações administrativas e judiciais, o poder de polícia, as obrigações tributárias, o acesso aos cargos públicos etc. A igualdade de oportunidades pressupõe justiça social em casos de competitividade. Embora não tenha o condão de acabar com as insidiosas diferenças econômicas entre os homens, ela atenua as desigualdades sociais concretas, pois permite aos desfavorecidos a inserção na vida profissional mediante processos de disputa democráticos (concursos públicos, por exemplo), com reais chances de êxito. " (Sarmento, 2011, p.37)

Diante deste contexto, se constata que a Assembleia Constituinte de 1988 estabeleceu os institutos da democracia semidireta e democracia participativa para garantir que haja,

permanentemente, o exercício do direito humano fundamental de participação política do cidadão na atuação dos poderes públicos em prol da consecução da realização de uma Democracia de conteúdo social na República Federativa do Brasil, uma vez que o Estado Democrático de Direito na Constituição de 1988 resultou dessa luta pela construção de um Estado onde se assegurasse o exercício dos direitos humanos fundamentais. Formalmente, ela cumpre integralmente esse objetivo. Seu Título II contém a declaração dos "direitos fundamentais do homem" - expressão que ela emprega em sentido abrangente daquelas prerrogativas e instituições que se concretizam em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. Nela se sintetizam todas as manifestações modernas dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Desta maneira, considerando que a Constituição se constitui na expressão dos valores de uma sociedade em busca da pacificação social e da consecução da realização dos direitos humanos fundamentais que asseguram o pleno desenvolvimento da pessoa humana para o exercício da cidadania integral, o Estado somente realiza sua finalidade quando as políticas públicas concretizam o ideal humanista expresso nos ditames constitucionais que determinam os objetivos fundamentais para que a atuação do Estado Democrático de Direito na República Federativa do Brasil seja em prol da construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

2.2.2-Políticas públicas e democracia

O Estado Democrático de Direito Brasileiro se vincula ao paradigma contemporâneo de democracia de três vértices (democracia procedimentalista, democracia substancialista ou material, democracia fraternal), na qual os conceitos de humanismo e democracia se uniram em função das constantes lutas em prol da constante realização dos princípios da soberania

popular e da cidadania nos processos de condução das decisões políticas estatais, especialmente,

> "Se considerarmos que esse paradigma de democracia é um processo de afirmação do poder ascendente. Que é um poder que nasce de baixo para cima, e não de cima para baixo. Logo, poder umbilicalmente comprometido com os interesses da maioria do povo (situada na base da pirâmide social), e não daquelas pessoas já situadas no topo da hierarquia estatal, ou econômica. Noutro dizer, próprio da democracia é o constante empenho para tirar o povo da plateia e colocá-lo no palco das decisões que lhe digam respeito. De passivo espectador para autor do seu próprio destino". (Brito, 2010, p.41)

Neste contexto, o cidadão tem procurado, cada vez mais, através dos instrumentos da democracia participativa, em especial, os mecanismos jurídicos de acesso à Jurisdição Constitucional, exigir dos poderes governamentais constituídos no Estado Democrático de Direito Brasileiro (Legislativo, Executivo e Judiciário) a concretização de Políticas Públicas Sociais que propiciem o acesso aos direitos humanos sociais que permitem a materialização das condições mínimas de existência condizentes com a dignidade da pessoa humana, pois o Estado Democrático, para que realmente o seja, depende de várias condições substanciais, que podem ser favorecidas ou prejudicadas pelos aspectos formais, mas que não se confundem com estes. Para que um Estado seja democrático precisa atender à concepção dos valores fundamentais de certo povo numa época determinada. Um dos elementos substanciais da democracia é a prevalência da vontade do povo sobre a de qualquer indivíduo ou grupo. Quando um governo, ainda que bem-intencionado e eficiente, faz com que sua vontade se coloque acima de qualquer outra, não existe democracia. "Democracia implica autogoverno, e exige que os próprios governados decidam sobre as diretrizes políticas fundamentais do Estado". (Dallari, 2010, p. 311)

E, assim, no contexto atual do Estado Democrático de Direito Brasileiro, o problema da efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais se evidencia diante do exercício, cada vez mais ativo, da cidadania para pugnar contra a reiterada omissão dos Poderes Públicos (Legislativo e Executivo) em promover políticas públicas em prol da concretização dos Direitos Sociais, pois o cidadão passou a exercer o direito fundamental de participação política e, através da provocação do juízo de controle de constitucionalidade, tem suscitado o pronunciamento do Poder Judiciário em prol da realização dos ditames constitucionais e, deste modo,

> "No Brasil, está em voga a discussão sobre os limites de atuação do Poder Judiciário na concretização dos direitos sociais, pois é inegável que o discurso do mínimo existencial ora esbarra no entendimento da proteção judiciária total (ou seja, na possibilidade de conferir efetividade ampla a qualquer previsão programática de direito social), ora esbarra no próprio alargamento da ideia do que seja o mínimo essencial a ser protegido pelo Judiciário. [...], mas a prática reiterada de intervenções pode gerar um enorme desgaste para o Judiciário e um grande prejuízo final para a sociedade. [...] A tarefa do Judiciário na concretização dos chamados direitos sociais é ingente e essencial para a construção e definição do Estado social brasileiro. Afinal de contas, é o direito social quem sustenta o Estado, ao aproximar e integrar o indivíduo à sociedade". (BAHIA, 2007, p. 19, 22-23, 26)

Na realidade do Estado Democrático de Direito Brasileiro, as decisões judiciais não conseguem, de fato, por si só, concretizar o acesso aos direitos sociais, pois a execução da decisão judicial depende da decisão deliberativa democrática sobre a alocação dos escassos recursos orçamentários do Estado, uma vez que a ampliação e a qualidade dos direitos sociais de caráter prestacional é confrontada, também no direito brasileiro, com a denominada

cláusula da "reserva do possível"[4]. Há decisões do STF que invocam esse princípio. Também parte da doutrina se ocupa do assunto. O aspecto que de qualquer modo merece ser sublinhado é que a decisão enfatiza que a "reserva do possível" respeita àquilo que razoavelmente pode ser exigido da Sociedade. Naturalmente aqui se trata da riqueza, do nível de desenvolvimento econômico, da situação econômica concreta e da capacidade financeira de Sociedade determinada. Sem dúvida, a Constituição define vinculações ponderáveis da despesa pública à saúde e a educação, quando determina em percentuais da receita a reserva orçamentária às respectivas dotações, nos termos dos seus arts. 198, §§ 2º e 3º, e art. 212. Contudo, quanto ao mais, as instâncias políticas encarregadas de elaborar o orçamento de um país exercem com relativa liberdade a competência para decidir acerca do quanto pode ser exigido de uma Sociedade. Classicamente, é assunto para o legislador, cuja vontade, entretanto, complementa à do Poder Executivo que encaminha a proposta orçamentária. O que o Estado acaba fazendo ou não no terreno das prestações sociais depende, em último caso, da capacidade dos setores interessados nessas prestações transformarem esse interesse em vontade política da sociedade como um todo. A conversão dessa vontade em vontade estatal é o objetivo final a se visado. A relação dos direitos sociais com o desenvolvimento econômico de um país implica que o nível de riqueza alcançada pela respectiva sociedade seja parâmetro para a definição do que é devido em termos de prestações sociais. O problema, está em como evitar que também este instituto da reserva do possível, a exemplo do que sucede com a doutrina das normas programáticas, sirva para justificar o imobilismo político e jurídico, além de comprometer a efetividade dos direitos sociais no Brasil.

[4] Limitação econômica à eficácia jurídica das normas constitucionais que impõe prestações positivas do Estado.

Assim, diante deste problema da efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais e das diretrizes do paradigma democrático substancial e do princípio da Justiça Social que definem o perfil do Estado Democrático de Direito instaurado na Democracia Brasileira com a Constituição Federal de 1988, "o Estado está, portanto, obrigado a concretizar a dignidade da pessoa humana, ao elaborar normas e formular/implementar políticas públicas" (LEDUR, 2009, p. 96-98), e se torna evidente que a decisão estatal de elaborar e realizar políticas públicas sociais não se constitui apenas uma das opções de atuação governamental, mas como políticas públicas se constituem num dos instrumentos políticos-jurídicos eficazes para a concretização dos direitos humanos sociais em consonância com os ditames da Justiça Social, por conseguinte, estão vinculadas às diretrizes constitucionais para concretização dos objetivos fundamentais do Estado Brasileiro, bem como, também, estão submetidas às normas internacionais de proteção e promoção aos direitos humanos.

Desta maneira, portanto, se vislumbra a hipótese de que, se no âmbito do Estado Democrático de Direito Brasileiro, os poderes constituídos (Legislativo, Executivo) que exercem a competência democrática de decisão alocativa dos recursos orçamentários não vincular como fator de prioridade da ação estatal os objetivos fundamentais estabelecidos pela Constituição Dirigente de 1988 e, ainda, se as decisões do Poder Judiciário em prol da efetivação dos direitos sociais não conseguem ser plenamente exequíveis, caberá ao cidadão nacional passar a exercer, também, as prerrogativas de sua cidadania cosmopolita, para recorrer às instâncias dos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos com o fim de requerer a responsabilização do Estado Brasileiro.

Neste contexto, a possibilidade do cidadão recorrer aos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos decorre do fato da atuação dos Poderes Públicos no Estado Brasileiro estar, diretamente, agindo em desrespeito às diretrizes de direitos humanos incorporados no Ordenamento Jurídico Brasileiro com a

Constituição Federal de 1988, e desta maneira, ao não permitir o pleno acesso do cidadão ao direito ao desenvolvimento estar também, indiretamente, obstando a consecução dos objetivos do aperfeiçoamento da integração regional numa comunidade de nações, uma vez que, os Direitos Humanos Sociais constituem os parâmetros para que as políticas públicas estatais possam possibilitar a consecução de um padrão de Desenvolvimento Nacional e Regional Sustentável com equidade, pois os direitos sociais garantem o acesso dos indivíduos às condições materiais indispensáveis ao desenvolvimento de suas potencialidades como pessoa humana e, consequentemente, possibilita ao indivíduo se tornar uma pessoa apta ao exercício de uma cidadania integral emancipada e capaz de colaborar com o desenvolvimento de todos os setores da vida em sociedade no contexto do Estado Democrático de Direito Brasileiro como Estado de Direito e de Justiça Social.

2.3- Competências dos entes federativos dentro do pacto federativo de 1988

A Constituição Federal de 1988 tem início, em seu artigo primeiro, a definição da República Federativa do Brasil como sendo formados pela união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal, constituindo-se assim em um Estado democrático de direito, deixando claro que a presente Carta Constitucional teria um caráter fortemente diferenciado das anteriores. Representou uma importante reorganização do federalismo do Brasil. Caminhou no sentido de criar um sistema mais inteligível de transferências constitucionais de recursos entre as esferas de governo, com um claro viés de proporcionar que estados e municípios executassem políticas públicas para garantir a satisfação das necessidades mais elementares das suas populações. Trouxe ainda uma grande inovação: o reconhecimento dos municípios como entes da federação possuidores de autonomia

político-administrativa, ou seja, o mesmo grau jurídico de União e estados.

Os traços adotados pelo federalismo brasileiro na Constituição de 1988 conduziram a um tipo peculiar de federalismo democrático e cooperativo, pautado na mobilização social e inovador em seu conteúdo. Como podemos observar nas palavras de Aspásia Camargo:

> "... pela primeira vez na história do federalismo no mundo, deu status constitucional aos municípios, reconhecendo sua existência como ente federativo em igualdade de condições com os Estados. Rompeu-se assim, a tradição constitucionalista do federalismo dual, de inspiração americana, inaugurando o federalismo tripartite, definido pelo jurista Miguel Reale como federalismo trino. (CAMARGO, 2001, p.313).

Os municípios como entes federados e a descentralização, trazidas pela CF/88, trouxeram uma nova dinâmica no âmbito local, conforme Abrúcio com "pressão sobre antigas estruturas oligárquicas" e com o surgimento de novos atores sociais, como conselheiros de políticas públicas e demais lideranças que ajudaram para o processo de democratização do poder municipal, mesmo com resistências de parcelas mais conservadoras da sociedade, que prevaleceu durante todo o processo. (ABRÚCIO, 2005, p. 48)

O federalismo dual, como no modelo dos Estados Unidos, traz uma "rígida separação entre o governo central e o local, tendo em vista que atua independentemente do outro no seu campo exclusivo" (CASSEB, 1999, P.10). Contrariamente, sustenta Casseb, no modelo de federalismo cooperativo, em tese o modelo brasileiro, "existe uma maior aproximação e entrelaçamento entre as esferas estadual e federal, que passam a desenvolver competências comuns, havendo uma cooperação entre as duas esferas e um nítido predomínio da União. " (CASSEB, 1999, p.19).

Na visão de Celina Souza, o modelo de federalismo cooperativo está distante de ser alcançado no Brasil, seja em função de suas desigualdades financeira, técnica e de gestão promovem diferentes capacidades de implementação de políticas por parte dos governos subnacionais, seja porque não existem "mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo". (SOUZA, 2005, p.112).

O modelo federativo instaurado no Brasil com a Constituição Federal de 1988, segundo Aspásia Camargo, inaugurou um novo tipo de federalismo, "municipalista e participativo, voltado para as ações em parceria entre sociedade civil e os três níveis de governo" objetivando" melhorar as políticas públicas no nível local, com a redução das desigualdades sociais e, sobretudo, com o fortalecimento da sociedade civil e da cidadania". (CAMARGO, 2001, p.313).

Para avaliarmos melhor o modelo de federalismo configurado na Constituição Federal de 1988, analisaremos os três elementos centrais que compõem a organização do Estado brasileiro, quais sejam, as competências e autonomia dos entes federados e a questão tributária.

2.3.1-Competências e a autonomia no federalismo brasileiro

A alteração mais importante trazida para o texto da Constituição Federal de 1988 foi embasada pela filosofia descentralizadora: a transferência de competências de condução das políticas sociais para os municípios, pois a redemocratização do país assegurou a ampliação da autonomia dos governos dos estados e municípios, com descentralização de receitas, bem como

> ..." deslocou as expectativas de maior universalidade e qualidade de serviços públicos e de correção dos desequilíbrios econômicos e sociais para as administrações locais, que se defrontam hoje

> com a maior consciência da população relativamente aos seus direitos de cidadania e com as pressões dela derivada. (DAIN,1995, p.355).

Nesse sentido, além de definir as competências exclusivas de cada ente da federação, a CF/88 trouxe as chamadas concorrências concorrentes. Os aspectos mais importantes em relação às responsabilidades dos entes federados podem ser observados no quadro 1, a seguir.

Quadro 1- algumas competências dos entes federados definidos na CF/88- artigos 21 a 30.

Esfera de Governo	Competências
Federal Art.21 e 22	- Relações exteriores -Defesa nacional -Comércio internacional -Política monetária e cambial -Planos de desenvolvimento nacional ou regionais -Correios E telecomunicações -Petróleo e gás natural -Energia elétrica e hidroelétrica -Transporte aéreo, ferroviário, aquaviário e terrestre de caráter interestadual ou internacional - Polícia federal, rodoviária e ferroviária - Diretrizes para o gerenciamento de recursos hídricos e desenvolvimento urbano -Inspeção do trabalho -Competência privativa de legislar sobre a Seguridade Social e sobre Diretrizes e Bases da Educação Nacional (art. 22, XXIII,XXIV)
Estadual Art.25	- Competências que não são vedadas expressamente pela Constituição Federal -Legislação sobre regiões metropolitanas -Serviços locais de gás canalizado.
Municipal Art.30	- Legislar sobre assuntos de interesse local -Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber

	-Instituir e arrecadar os tributos de sua competência -Ordenamento e controle do solo urbano -Guarda das instalações municipais -Manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas e serviços de educação pré-escolar e de ensino fundamental - Atenção à saúde da população, com apoio da União e estados -Serviços públicos de interesse local, inclusive transporte coletivo
Concorrentes Art.23 e 24	-Saúde e assistência pública -Proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência -Cultura, educação E ciência -Proteção do meio ambiente -Fomento da produção agropecuária -Organização do abastecimento alimentar -Habitação e saneamento básico -Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização promovendo a integração social dos setores desfavorecidos -Política de educação para a segurança do transito -União, Estados e Distrito Federal legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto (art.24,IX)

Fonte: CF/88 –autoria própria

Observa-se que as competências da União, artigos 21 e 22 da CF/88, estão relacionadas a questão da política externa e defesa nacional, assim como a questões de caráter econômico e desenvolvimento nacional. Existe compatibilidade entre tais competências e o que normalmente é estabelecido na maior parte das federações do mundo quanto ás competências do governo central.

Com relação aos estados, embora não seja explicita as competências dessa esfera de governo, importante notar que tais competências são amplas, ou seja, para essa esfera não cabe o que for expressamente vedado pela Constituição Federal, conforme artigo 25 da CF/88. Questões como legislação concorrente, legislação sobre regiões metropolitanas ou sobre serviços locais de

gás canalizado parecem denunciar uma situação em que o Estado, após a Constituição, ficou contraído entre União e Municípios, os quais passaram a relacionar-se diretamente na organização e implementação de politicas, em sua maioria, sem nenhuma articulação com a esfera intermediaria de governo, qual seja, os estados.

Mesmo com tal situação em relação à responsabilidade no processo de formulação e implementação de políticas públicas, o artigo 24 da CF/88 define as matérias que a União, os estados e o Distrito Federal legislarão concorrentemente. No mesmo artigo traz a limitação a União ao estabelecimento de normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos estados. Em não existindo lei federal sobre normas gerais, os estados cumprirão a competência legislativa plena para atender as suas peculiaridades, embora exista a supremacia da lei federal sobre normas gerais suspendendo a eficácia da lei estadual, naquilo que lhe for contrário.

A ênfase municipalista da Constituição de 1988, toma mais corpo quando verificamos no artigo 30 da Carta Magna as competências que cabem a tal ente federado, que passa pela elaboração de legislação local, pela possibilidade de instituir e arrecadar os tributos de sua competência, por questões de organização de território em sua jurisdição e pela oferta de educação infantil, ensino fundamental e serviços de saúde pública, com apoio dos estados e União.

De qualquer maneira, o maior destaque da Constituição em relação a essas políticas é o que se chama de responsabilidades concorrentes, ou seja, as competências comuns descritas no artigo 23 da CF/88, que engloba áreas básicas do desenvolvimento social, como saúde, educação, alimentação, habitação, saneamento básico, dentre outros. Estabelecendo as responsabilidades concorrentes, a CF/88, no parágrafo único do artigo supracitado, prevê a existência de lei complementar que fixe normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo

em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A regulamentação do artigo 23 deve ser aqui destacada. No entanto, após mais de 20 da promulgação da Constituição Federal, não ocorreu a regulamentação do dispositivo citado, muito provavelmente em função das imensas polemicas que envolvem definir com clareza as competências de cada ente federado, em especial, às imensas disparidades que existem na capacidade tributária desses entes, que trazem imensos problemas, como por exemplo, a disputa fiscal.

A ausência da regulamentação do artigo 23 da CF/88 pode representar o fortalecimento do poder local, trazendo uma nova maneira na forma de organização do Estado brasileiro, destaca que a instituição das competências concorrentes terminou por criar uma posição institucional, artificial, de igualdade o governo federal, os Estados e os municípios, mesmo que com as condições econômicas e institucionais de cada um deles seja diferente para o exercício de tais funções.

Compreendendo a complexidade da questão, Fernando Rezende pondera que uma melhor definição das competências concorrentes por meio da regulamentação do artigo 23 não é algo fácil, uma vez que envolve repensar o próprio papel do Estado e as responsabilidades do setor público, destacando a impossibilidade de se definir um "rígido cardápio que estabeleça em detalhe as responsabilidades da União, dos estados e dos municípios", em virtude das enormes disparidades socioeconômicas regionais. Dessa forma, na sua visão, "equilíbrio federativo depende da superação dos conflitos quanto à repartição dos recursos fiscais, de modo a propiciar acomodação progressiva a uma nova realidade. " (REZENDE, 1995, p. 250).

Isso indica a necessidade de os entes federados terem uma base fiscal que lhes permita o exercício das disposições presentes na Constituição Federal. Tal base foi definida pela CF/88, embora

existam polêmicas quanto às suas consequências para a organização tributária brasileira.

Consideramos como uma contradição ou anomalia do modelo federal brasileiro o fato de a Constituição Federal de 1988, no contexto de descentralização de recursos, ter minimizado as rendas da União, com consequente aumento das rendas estaduais e municipais, sem ter, por outro lado, minimizado suas atribuições: "de nada adianta conceder mais recursos para fortalecer a autonomia dos estados e municípios, se a União continuar sobrecarregada de tarefas e com menos receita para executá-las. " (CASSEB, 1999, p. 27).

Francisco de Oliveira também destaca que o aumento dos recursos de estados e municípios não correspondeu ao aumento de responsabilidades, o que, em sua opinião,

> "Tem levado, de um lado, a certa irresponsabilidade no gasto de estados e municípios e à reivindicação da União de ou lhes transferir os encargos correspondentes ou, através de reforma constitucional – a ser enviada ao Congresso -, reverter a divisão do 'bolo' fiscal de novo em seu favor. " (OLIVEIRA,1995, p. 87).

Dessa forma, embora o texto legal tenha ampliado as competências dos entes federados, em especial por meio da definição de competências concorrentes e pelo reconhecimento e atribuição da responsabilidade por várias políticas sociais para a esfera do município, a CF/88 não retirou o papel da União, a qual continua responsável, solidariamente, pela maior parte das políticas públicas a serem executadas no país, mesmo com a efetiva queda na disponibilidade financeira em razão do formato dado pela CF, embora tais bases tenham sido recuperadas nos anos noventa por várias estratégias do governo federal.

Antes de tratarmos especificamente da questão do financiamento do Estado, vale apresentar a forma como o pacto federativo brasileiro expressa a questão da autonomia dos entes

federados, já que essa questão é central na forma de organização federal.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 18, que trata da Organização Político- Administrativa da República Federativa do Brasil, define que a federação é composta pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, todos considerados como entes autônomos, nos termos da própria Constituição. A autonomia relaciona-se também com as responsabilidades de cada ente federado, assim como com as possíveis sanções decorrentes do não exercício de suas funções. Nesse sentido, a CF trata das possibilidades de intervenção nos entes federados, em casos de quebra do pacto federativo, ou seja, do descumprimento da própria Constituição. O artigo 34, modificado pelas Emendas Constitucionais nº 14/96 e 29/2000, define que a União somente intervirá nos estados e Distrito Federal em situações imprescindíveis para:

I - Manter a integridade nacional;

II - Repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

IV - Garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da federação;

V - Reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição dentro dos prazos estabelecidos em lei;

VI - Prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
b) direitos da pessoa humana;
c) autonomia municipal;
d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta;

> e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (BRASIL, 2008, p. 39-40).

Os dois primeiros incisos do artigo 34 reforçam o papel da União na garantia da integridade e da segurança nacional, demonstrando a coerência do federalismo brasileiro em relação aos demais regimes federados. Pode-se entender que a integridade do país fica reforçada pela possibilidade de intervenção da União em casos de ameaça de separatismo. A garantia do funcionamento dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nas diferentes unidades da federação, assim como a garantia da forma republicana, com todas as suas consequências, parecem reforçar — mesmo que pela medida coercitiva da intervenção — a possibilidade de organização democrática do Estado.

Também merece destaque a possibilidade de intervenção com base em questões de ordem econômico-financeira, em especial a garantia dos repasses das receitas tributárias em favor dos municípios, conforme critérios já estabelecidos na Constituição, e a exigência de prestação de contas da administração pública. Nos casos explicitados pela Constituição como de possibilidade de intervenção da esfera federal sobre a estadual, em nossa avaliação, só podem favorecer à boa gestão da coisa pública, mesmo que mediante medida coercitiva como a intervenção.

Por fim, é fundamental destacar a positividade das inserções feitas pelas Emendas Constitucionais nº 14/96 e nº 29/00 no artigo 34, mediante alínea "e", a primeira inserindo a possibilidade de intervenção da União em caso da não aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, inclusive transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, e a segunda prevendo tal intervenção no caso de descumprimento da vinculação às ações e serviços públicos de saúde.

A Constituição também prevê a possibilidade de intervenção da União e do Estado em seus municípios, definida no artigo 35, modificado pela EC nº 29/2000, que poderá ocorrer somente nos seguintes casos:

> I - Deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
> II - Não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
> III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;
> IV - O Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial. (BRASIL, 2008, p. 40).

O artigo 35 revela que os constituintes não colocaram como questão a possibilidade de iniciativas separatistas ocorrerem em âmbito local; por isso, exceto o inciso IV que trata da observância mais geral dos princípios constitucionais, agora de caráter estadual ou de execução legal, a ênfase recai sobre as questões referentes ao exercício financeiro e de prestação de contas. Amplia-se a possibilidade de intervenção, pois os municípios ficam subordinados à possibilidade de ação direta da União ou do próprio Estado.

Embora a análise do artigo 35 revele a pertinência das questões definidas pelos constituintes como questões que, de alguma forma, ferem o pacto federativo, sendo admitida, e até desejada, a intervenção nos entes federados, não podemos deixar de indicar lacunas, pois não se define qual instância seria a interventora no caso de quebra do pacto por parte da União, e inexistem definições mais severas de ajuste em caso de descumprimento da aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino por parte da União e dos estados, como previsto para o município. Aqui, seja por lapso, o que é

pouco provável, seja por resultado de uma correlação de forças entre os diferentes interesses que se debateram durante o processo constituinte, a lacuna é evidente.

Também deve ser destacada que, embora a possibilidade de intervenção nos municípios devido a não aplicação dos mínimos definidos constitucionalmente em manutenção e desenvolvimento do ensino já estivesse no texto constitucional desde 1988, foi a EC 29/2000 que incluiu essa mesma sanção para o caso da não aplicação dos recursos vinculados à saúde, que também passaram a ter um percentual vinculado a partir da edição dessa Emenda Constitucional.

A definição das instâncias responsáveis pela solicitação de intervenção em cada caso de quebra do pacto federativo fica estabelecida no artigo 36: Poder Legislativo ou Executivo, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral ou Procurador-Geral da República. Esse mesmo artigo define as especificações necessárias ao decreto de intervenção, como a amplitude, o prazo, as condições de execução e a nomeação do interventor. Na maioria dos casos, a solicitação de intervenção deverá ser submetida à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado.

Sendo a questão financeira central para a possibilidade de execução das políticas sob responsabilidade de cada ente federado, assim como o elemento enfatizado como importante para a definição da intervenção de um ente federado sobre outro, a seguir expõe-se como são distribuídos os recursos tributários entre os entes federados.

2.3.2-Disposição de recursos financeiros

A Constituição Federal, nos aspectos referentes à disponibilidade de recursos para os entes federados, foi muito influenciada pela sistemática instituída em 1966, quando da aprovação do Código Tributário Nacional (Lei 5.172) e pelas críticas

advindas desse sistema de partilha entre os entes federados. O modelo coroava a centralização da arrecadação, mas com mecanismos redistributivos, como os Fundos de Participação que fortaleciam mais os estados, modelo este influenciado pela expansão econômica iniciada em 1967, a qual reforçava esta posição.

No decorrer dos anos 80, vão sendo inseridas reformas no sistema de partilha dos Fundos de Participação — reformas descentralizadoras e municipalistas —, que serão coroadas na Constituição de 1988, quando o governo federal se viu acuado, por ter-se ausentado de grande parte do debate constituinte, como apontado por Stepan (STEPAN,1999), e por ser alvo de críticas da sociedade como um todo em decorrência do período de grande centralização vivido durante a ditadura militar.

Antes de expor propriamente o regime de partilha de impostos entre os entes da federação, deve-se esclarecer que o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66) classifica os tributos como "toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada", conforme artigo 3º. Os tributos são classificados em impostos, taxas e contribuições. O imposto se diferencia dos demais tributos por não contemplar uma correlação entre o fato gerador do tributo e uma atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. As taxas são associadas ao ressarcimento pelo uso efetivo ou potencial de um serviço público colocado à disposição do contribuinte. As contribuições de melhoria têm por fim o custeio de obras públicas de que decorra valorização imobiliária e podem ser cobradas pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal ou pelos municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições. No caso das contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, compete, exclusivamente, à União instituí-las, sendo instrumento de sua atuação nas respectivas

áreas. No caso dessas contribuições, embora haja correlação entre o fato gerador e um campo de atividade específica, essa correlação pode não ocorrer de maneira direta. Além disso, a partilha das contribuições da União com os demais entes federados ocorre apenas nos casos explicitamente definidos pela legislação, a exemplo da contribuição social salário-educação. As contribuições sociais se diferenciam das econômicas por ter sua arrecadação vinculada ao financiamento da seguridade social, as quais representaram, em 1998, 82% das receitas de contribuições (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1998).

Assim, considerando que os impostos são os tributos efetivamente partilhados entre os entes federados, a seguir apresentaremos a forma de sua apropriação, ou seja, o resultado da distribuição dos recursos de impostos entre os entes federados, conforme previsto na CF/88, destacando-se: 1) os impostos apropriados com exclusividade; 2) aqueles apropriados após partilha com outras esferas, no sistema de transferências intergovernamentais; e 3) aqueles recebidos com caráter de transferências.

União	Transferências da União	Municípios	Transferências do Estado	Transferências da União
Apropriados exclusivamente: 1- Imposto sobre Operações Financeiras – IOF; 2- Imposto sobre Importação- II; 3- Imposto sobre Exportação- IE; 4- Imposto sobre Grandes Fortunas- IGF,	1-Imposto sobre Operações Financeiras sobre a exportação do minério ouro (IOF-ouro-30%) 2-Fundo de Participação dos Estados (FPE-	Apropriados exclusivamente: 1-Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); 2-Imposto Predial Territorial Urbano	1-Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS-25%); 2-Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotore	1- Imposto sobre Operações Financeiras sobre a exportação do minério ouro (IOF-OURO-70%); 2-Fundo de Participação dos

ainda não regulamentado no Brasil. Apropriados após partilha com demais entes da federação, em regime de transferências intergovernamentais: 1- Imposto de Renda (IR-53%); 2-Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI- 43%); 3-Imposto Territorial Rural (ITR-50%) Apropriados exclusivamente: 1- Imposto sobre a Transmissão de Bens e Direitos " Causas Mortis" (ITBD); 2-Adicional do Imposto de Renda (AIR); 3-Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Estaduais (IRRF). Apropriados após Partilha com municípios, em regime de transferências intergovernamen	composto por 21,5% IR e do IPI); 3-Imposto sobre Produtos Industrializados destinados à Exportação (IPI- Exp.- 7,5% do IPI)	(IPTU); 3-Imposto de Transmissão de Bens Imóveis-intervivos(ITBI); 4-Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Municipais (IRRF)	s (IPVA-50%)	Municípios (FPM-Composto por 22,5% IR e do IPI); 3-Imposto sobre Produtos Industrializados Destinados à Exportação (IPI-Exp-2,5% do IPI); 4-Imposto Territorial Rural(ITR-50%)

tais: 1-Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS-75%); 2-Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)				

Destaca-se nesse modelo que a União assume papel de transferir impostos para estados e municípios, assim os estados também executam transferências para os municípios, enquanto estes não têm função redistributiva em relação aos demais entes federados. Com o objetivo de melhor visualizar o sistema, a seguir apresenta-se o quadro com o modelo de apropriação e partilha dos impostos.

Quadro 2- Modelo de apropriação e partilha de impostos

	União	Estados	Municípios
Impostos próprios	IR (53%) IPI (43%) ITR (50%) IOF II IE IGF	FPE (21,5% IR+IPI) IPI-Exp. (7,5% IPI) IOF-Ouro (30%) ICMS (75%) IPVA (50%) ITBD Adicional IR IRRF Serv. Estaduais	FPM (22,5% IR+IPI) IPI-Exp. (2,5% IPI) ITR (50%) IOF-Ouro (70%) ICMS (25%)- conforme arrecadação IPVA (50%) ISS IPTU ITBI IRRF Serv. Municipais

Fonte: Monlevade (1997)

As questões centrais que motivam o debate sobre o modelo fiscal brasileiro referem-se ao ICMS e aos critérios de rateio dos Fundos de Participação. Em relação ao ICMS, a CF/88 amplia e garante maior autonomia para estados na definição de alíquotas e na isenção desse tributo em termos de incentivos fiscais para a instalação de empreendimentos. A essa maior autonomia está na origem da chamada guerra fiscal[5] entre os estados e entre os municípios, como veremos adiante.

Além da reforma do ICMS, o processo constituinte de 1988 resultou na ampliação dos Fundos de Participação, redimensionados pela Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. Em 1985, o FPE equivalia a 14% e o FPM a 16%, tendo passado, com a Constituição de 1988, a 21,5% e 22,5% respectivamente, demonstrando que a descentralização fiscal se guiou, em grande medida, pelo incremento aos Fundos de Participação (MPOG/SOF, 2003, p. 11).

O FPE é redistribuído considerando o rateio de 85% para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% para Sul e Sudeste, distribuídos com base na população e no inverso da renda per capita (os menos desenvolvidos economicamente recebem mais recursos). Nos Fundos de Participação Municipais, adota-se como critério o número total da população, sendo que a distribuição passa a respeitar os seguintes critérios de rateio: 86,4% para os pequenos municípios (privilegiando os municípios de baixa população); 10% para as capitais e 3,6% para municípios com até 156.216 habitantes, segundo documento do Ministério da Fazenda (MINISTÉRIO DA FAZENDA,2005, p. 9).

Segundo Fernando Rezende, as transferências intergovernamentais instituídas pela CF/88 foram bastante eficientes para resolver os desequilíbrios verticais (regiões) de repartição tributária, mas serviram, também, para ampliação dos

[5] É a exacerbação de práticas competitivas entre entes da federação em busca de investimentos privados.

desequilíbrios horizontais, já que "as assimetrias intra-estaduais e intramunicipais alcançaram índices injustificados. " (REZENDE, 1995, p. 248).

Rezende reconhece que o grande volume de descentralização de recursos para municípios não comprometeu seu esforço fiscal próprio, já que houve incremento de quase 100% no conjunto da arrecadação dos municípios brasileiros de 1989 a 1992, percentual bastante superior àquele de crescimento da receita disponível (incluindo as transferências). (REZENDE, 1995, p.249)

Por outro lado, o autor também reconhece a necessidade de um novo pacto no campo fiscal, embora considere que o desequilíbrio da representação política dos estados no Congresso dificulta a sua construção, em especial porque a maioria dos deputados, em sua visão, atua como "vereadores federais" representando, especialmente, as demandas pontuais da coletividade que o elegeu, sem uma visão global da realidade nacional (REZENDE, 1995, p. 250).

A descentralização garantida pela Constituição levou, na visão de José Roberto Afonso, a uma (des) coordenação tributária nacional, uma vez que ela resultou em perda de coordenação intergovernamental e intragovernamental, exatamente pela ausência de participação do governo federal na discussão tributária durante o processo constituinte:

> Sem a vocação e a atuação do governo central — única instância que pode e deve ter uma visão global dos problemas —, pouco se fez para coordenar as políticas tributárias dos diferentes níveis e unidades de governo. De certa forma, até pareciam interessar a algumas autoridades federais os desencontros entre os governos subnacionais no afã de defender a inviabilidade da descentralização de receitas. Assim, há uma completa falta de colaboração e integração entre as instâncias de governo no campo da política tributária, e esta perde muito de sua funcionalidade como política macroeconômica. (AFONSO, 1995, p. 319).

A análise dos problemas apontados remete à necessidade de ponderar aquilo que os cientistas políticos e economistas têm indicado como problemas do desenho federal brasileiro, concentrados nas questões fiscais e de representação política. Considerando que tais questões podem ter sido desenhadas na Constituição Federal de 1988, mas que assumem aspectos particulares ou se acentuam após meados da década de 1990, relacionando-se diretamente com os problemas das desigualdades regionais, a seguir apresenta-se, em linhas gerais, o contexto e as diretrizes da ação do Estado no período.

2.3.3- O período pós constituição de 1988

Entre a aprovação da Constituição Federal de 1988 e o início da primeira gestão de FHC, o Brasil passou por um processo político bastante intenso — basta falar da realização das eleições diretas para presidente da República, em 1989, processo em que dois projetos se debateram cada qual representado diferentes interesses sociais e econômicos. No Brasil, pela primeira vez, na figura do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, a esquerda quase chega ao poder. Entretanto, o projeto da elite brasileira é contemplado com a eleição de Fernando Collor de Mello, no segundo turno dessas eleições, com o apoio da imprensa e dos aparelhos de Estado (CRUZ, R., 2002).

A gestão de Collor de Mello (1990-92) representou um processo acelerado de implantação das chamadas políticas neoliberais, com maior alinhamento do governo federal aos interesses do capital internacional. Nesse período ocorre um acelerado processo de "privatização das estatais, abertura da economia ao capital estrangeiro, favorecimento do processo de acumulação do capital e ataques aos direitos dos trabalhadores. " (NEGRÃO, 1996).

Em meio a grande instabilidade econômica, devido ao forte indício de corrupção no governo federal, ocorre o impedimento de Collor de Mello, com seu afastamento do cargo e, posteriormente, renúncia, quando assume o vice-presidente Itamar Franco, o qual passa a contar, após maio de 1993, com Fernando Henrique Cardoso como Ministro da Fazenda. O próprio ministro, ancorado nas repercussões do Plano Real, é eleito para presidente da República no pleito de 1994, permanecendo no cargo durante oito anos.

O período de desenvolvimento das políticas da era FHC é marcado pelo contexto mundial de reestruturação produtiva e de expansão capitalista, sempre com vistas à superação da crise estrutural e cíclica de acumulação, causada pela crescente queda das taxas de lucros. Em um sistema como esse, crise significa a "incapacidade do sistema fazer circular, isto é, fazer consumir produtivamente as mercadorias produzidas. " (FRIGOTTO, 1996, p. 80).

Na contramão do processo de abertura política e de democratização, o país se vê atropelado por políticas agressivas que buscam recompor e alcançar maiores níveis de acumulação capitalista; o Estado brasileiro termina por alinhar-se ao rol de políticas propagadas por organismos internacionais, que, repentinamente, "submeteram o país à competição internacional. " (BATISTA JÚNIOR, 1998, p. 10). As consequências dessa abertura ficaram evidentes, tanto nas dimensões econômicas quanto nas sociais, destacando- se, nesse último aspecto, o aumento do desemprego e do subemprego, a precarização das condições de trabalho, a redução de salários, a desregulamentação dos direitos trabalhistas e previdenciários e, principalmente, o aumento da miséria social.

Diferentemente dos governos anteriores, FHC teve condições muito favoráveis para aprovar as medidas necessárias às reformas que pretendeu implantar, em seu primeiro mandato, com o apoio da mídia, aliados entre os governadores dos estados, maioria na

Câmara e no Senado, entre outras. Claro que tal apoio foi construído por inúmeras estratégias, que incluíram negociações de cargos no Executivo, de apoio político, de dotações orçamentárias, além da renegociação individual das dívidas dos estados, "buscando dividir a frente de governadores e podendo liberar recursos casuisticamente. " (ARRETCHE, 1999, p. 7).

O problema da dívida dos estados, segundo Francisco Lopreato (2002), se inicia ainda nos anos de 1970, quando os estados encontraram no endividamento interno e externo uma alternativa para acelerar o crescimento da economia que, no momento, estava condicionado pela centralização tributária e política do governo federal. Entretanto, segundo o autor, já nos anos 80 ocorre o colapso dessa estratégia, visto o corte de fluxos externos para o país. Somente nos anos 90, com a mudança do quadro macroeconômico, com a "queda da inflação no Plano Real e a decisão de integrar o país na economia globalizada" inicia a alteração da situação vigente até aquele momento, a qual assumiria outros contornos a partir desse período (LOPREATO, 2002, p. 13).

A assunção e a renegociação individual das dívidas dos estados, desenvolvidas a partir 1994, garantiram uma ampliação das influências do governo federal sobre as unidades federadas, porque a renegociação foi condicionada, pelo governo federal, à implantação de várias políticas, como os "programas de demissão de funcionários públicos; venda ou rígido controle dos bancos estaduais; privatização de empresas nas áreas de energia elétrica e saneamento e transportes e comunicações. " (AFFONSO, 1999, p. 37). A renegociação também foi condicionada ao aumento de receita, ao compromisso de resultado fiscal mínimo e à redução e controle do endividamento estadual.

> Os estados, reféns da crise financeira, não estavam em condições de defender uma posição de força. A correlação de forças e o quadro de crise deixaram poucas opções aos estados senão acatarem as regras do programa de renegociação, uma vez que,

> fora dele, a situação financeira era insustentável e o risco de ingovernabilidade elevado. (LOPREATO, 2002, p. 13).

Arretche reforça o entendimento sobre o contexto político favorável às reformas políticas e econômicas do governo federal, em especial no primeiro mandato de FHC, exemplificando com o fato de o presidente ter negociado com o Fundo Monetário Internacional (FMI) a aprovação da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) e a privatização das estatais somente na confiança de que o contexto político garantiria o cumprimento dos compromissos, o que de fato foi confirmado. (ARRETCHE, 1999)

Na questão da redefinição do papel do Estado e de sua reorganização, o marco, na década de 1990, foi, durante o governo FHC, o lançamento do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, publicado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em 1995. Nesse documento há a explicitação da necessidade de mudança do paradigma de Estado, pois concebe a crise deste como resultado do déficit fiscal — ocasionado pelos gastos excessivos — e da adoção de um padrão de gestão inoperante (modelo burocrático) que não visa à eficiência e eficácia da administração pública, mas à preservação dos interesses corporativos e patrimonialistas.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado propõe uma revisão nas formas de propriedade, distinguindo-as em quatro setores: 1) núcleo estratégico (correspondendo às atividades tipicamente estatais, como Judiciário, Legislativo, Ministério Público e áreas específicas do Poder Executivo, a exemplo da Presidência da República e dos Ministérios); 2) atividades exclusivas (aquelas indelegáveis que cabe exclusivamente ao Estado desenvolver, a exemplo da cobrança e fiscalização dos impostos; previdência social básica; polícia e controle do meio ambiente, dentre outras); 3) serviços não exclusivos (setor em que o Estado atua, simultaneamente, com as organizações sociais, não

estatais e privadas, a exemplo da saúde, e da educação); e 4) produção de bens e serviços para o mercado (área de atuação exclusiva das empresas, pois se caracterizam como atividades que visam lucro) (MARE, 1995).

A proposta do Ministério da Administração e Reforma do Aparelho do Estado, mesmo não tendo sido plenamente implementada, em razão das repercussões que causou, serviu para colocar na pauta do dia a proposta de mudança da lógica de funcionamento da máquina administrativa, agora embasada no modelo gerencial, em detrimento do burocrático ou de propostas mais avançadas de organização da administração pública, deixando sua marca nos diferentes setores do Estado.

O Estado aqui entendido numa perspectiva gramsciniana, como instância da superestrutura, denominada de sociedade política, a qual corresponde a um conjunto de órgãos e atividades relacionadas à função de dominação direta, coerção, contando, para exercer essa ação, com as instituições da sociedade civil, que tem por função primordial o exercício da persuasão (GRAMSCI, 1984).

Na sociedade capitalista, segundo João dos Reis da Silva Júnior, o Estado deve ser entendido a partir das relações de produção porque "constitui-se em meio ao movimento dinâmico e contraditório do capital, segundo sua própria dinâmica, sempre em expansão. " (SILVA JÚNIOR, 2002, p. 17). Nesse sentido, o modo de produção capitalista vai reproduzir suas condições de existência, embora não de forma homogênea, demandando do Estado, que representa de forma hegemônica os interesses dominantes, uma atuação que sirva ao processo de sua recomposição constante, frente aos resultados da queda tendencial da taxa de lucro, inerente ao próprio capitalismo e às contradições que motivam o questionamento dos princípios do sistema por parte da classe trabalhadora.

Com o objetivo de superar essa crise, o capitalismo busca inúmeras estratégias, sempre procurando alcançar maiores níveis

de acumulação, utilizando aquelas que permitem a preponderância dos interesses do capital internacional, por meio de organizações como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Estas organizações propagam diretrizes econômicas que são impostas aos países periféricos, nos programas de ajuste estrutural convenientes aos interesses do grande capital, no sentido de monitorar e aplicar sanções econômicas àqueles países que não se ajustem às suas orientações, consideradas necessárias ao crescimento econômico e à estabilidade sociopolítica (SILVA, 1999).

Nesse contexto, a reforma implementada na década de 1990 é inspirada nas políticas que incentivam a diminuição do papel do Estado, tendo como base as ideias centrais de intelectuais como Hayek e as orientações formuladas no Consenso de Washington, resultando num processo de restrição da esfera pública e de ampliação da esfera privada, principalmente, pela redução dos gastos em políticas públicas e transferência de ações para a esfera do mercado, seja pela privatização explícita de políticas, seja pela transferência de responsabilidades para o âmbito da sociedade civil. Assim, no âmbito do provimento das políticas sociais, elas deverão ter um caráter de políticas compensatórias de alívio da pobreza, destinadas, prioritariamente, aos segmentos mais pobres da população, dada a suposta incapacidade do Estado de responder a todas as demandas sociais.

Nessa perspectiva, deve-se, primeiramente, efetivar o ajuste fiscal e o saneamento do déficit público, com restrição ou diminuição das funções do Estado à sua capacidade, podendo ser feito por meio do repasse de demandas para a iniciativa privada, para a esfera do mercado, como mecanismo de descentralização, com vistas a transferir responsabilidades para a sociedade civil. Esse processo, na visão de Silva Júnior, é a "descentralização do que já estava definido mercantil e centralizadamente. " (SILVA JÚNIOR,2002, p. 33).

Durante o governo Cardoso (1995-2002), as ações da União evidenciaram que os governos locais não conseguiram resistir ao

crescente processo de transferência de funções de gestão, uma vez que as políticas eram definidas em âmbito central com repasses das responsabilidades de execução para os outros níveis. Assim, houve uma alteração significativa na distribuição das competências entre os entes federados no que se refere ao processo de implementação de políticas sociais.

As mudanças cruciais no padrão de gestão, verificadas naquele período, envolveram o fechamento de órgãos federais nos estados, a transferência de responsabilidade de oferta de serviços sociais, a exemplo da educação e da saúde, para os municípios, e a diminuição dos investimentos federais em políticas sociais, seja por meio da transferência da responsabilidade para estados e municípios, seja pela sua transferência para a esfera do mercado, com as privatizações, terceirização e desestatização de serviços. No governo FHC, pautado no diagnóstico da ineficiência, corrupção e centralização, foram desenvolvidas ações para "descentralizar a alocação de recursos federais e introduzir princípios de mercado para a provisão de serviços. " (ARRETCHE, 2002, p. 32).

As propostas que embasaram as políticas do período, em especial na primeira gestão do governo FHC, são amplamente influenciadas pelo processo de hegemonização da teoria da escolha pública[6], conforme Affonso (2003), como contra-ataque neoliberal a uma visão keynesiana do Estado e do seu papel na economia e na sociedade. Em contraposição a uma ideia de Estado social, regulador das relações entre trabalho e capital e promotor de determinadas políticas, nesse período predominam ideias como eficiência, competitividade e equilíbrio macroeconômico. Mesmo com toda a pressão para a minimização do tamanho e do papel do Estado, via políticas neoliberais, Souza Júnior observa o aumento da presença do Estado na economia, verificado pela participação do gasto público no PIB em todos os países desenvolvidos: "o que tem

[6] É um ramo da teoria econômica em que os conceitos da economia de mercado são aplicados à política e aos serviços públicos

ocorrido de fato é manutenção do fundo público, porém apenas como pressuposto para a acumulação do capital, em particular do capital financeiro. ” (SOUZA JÚNIOR, 2003, p. 40).

A teoria da escolha pública coincide com a ascensão do neoliberalismo e com a emergência da crise econômica mundial, visto a diminuição da taxa de crescimento, a crise fiscal e a crise do welfare state (do Estado e de suas políticas). Influenciando a concepção do federalismo, essa teoria opta pela preferência pelo nível local de governo, em detrimento dos demais, sendo que as políticas que propaga são contracionistas, incluindo elevação da taxa de juros, contenção de políticas sociais, privatizações, desregulamentação e descentralização, todos encarados como fatores que geram eficiência.

A influência dessa teoria hegemônica no modelo federalista de Estado estaria apoiada na compreensão das relações intergovernamentais associadas a um modelo de “federalismo competitivo”, no qual descentralização e competição teriam um papel central, seja entre a União e os estados, seja entre os estados ou entre os municípios, tendo como objetivo a promoção de eficiência econômica e de inovação (AFFONSO, 2003, p. 63).

2.3.4- A questão da descentralização e da centralização

A questão da centralização e da descentralização é fundamental para a análise das políticas brasileiras após os anos de 1990, mesmo não tendo relação direta com o federalismo, já que pode haver federalismo com centralização, assim como descentralização em estados unitários. Desembocamos nessa questão ao tratar do federalismo brasileiro nos anos após 1990, porque no período ocorre um extensivo programa de descentralização de políticas sociais, com transferência de funções de gestão para estados e municípios, como parte de um programa de reforma do Estado.

A questão da descentralização, desde a CF/88, passou a ser a grande bandeira que abrangeu perspectivas político-ideológicas bastante diferenciada. Por um lado, a esquerda reivindicava a descentralização como sinônimo de participação e de possibilidade de democratização. Por outro, a direita a retomou com o significado de um "novo paradigma de eficiência do setor público", principalmente ao associá-la ao processo de diminuição do tamanho do Estado e à possibilidade de inserir critérios competitivos que beneficiassem a oferta dos serviços (AFFONSO, 1999, p. 30).

> "... a descentralização foi defendida tanto em nome da ampliação da democracia quanto do aumento da eficiência do governo e da eficácia das políticas sociais. Supunha-se que o fortalecimento das instâncias subnacionais, em especial dos municípios, permitiria aos cidadãos influenciar as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo a burocracia excessiva, clientelismo e corrupção. (ALMEIDA, 2005, p. 29).

A descentralização fiscal garantida pela Constituição Federal de 1988 trouxe como contrapartida, nos anos seguintes, a centralização no processo de definição de políticas, assim como a descentralização da execução. Isso, de certa forma, contraria a compreensão de que as reformas de âmbito nacional sejam mais difíceis no federalismo "porque os governos locais têm incentivos e recursos para implementar as suas próprias políticas independentemente do Governo federal", assim como "representação no Parlamento para vetar as iniciativas de política que são contrárias a seus interesses" (ARRETCHE, 2002, p. 31), já que a falta de recursos reforça a dependência de estados e municípios, assim como as características políticas e econômicas do país reforçam a centralização em âmbito federal.

Cada uma dessas concepções de descentralização revela uma determinada forma de organização do Estado, revisando papéis nas diferentes esferas de governo. Ao que tudo indica, somente na

primeira fase, após a aprovação da Constituição Federal de 1988, a realocação, como modelo de descentralização fiscal e de capacidade de decisão sobre políticas, se fez presente. No período influenciado pela teoria da escolha pública, as políticas descentralizantes estavam ancoradas na transferência de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos em âmbito federal para outros níveis de governo (consolidação) e no deslocamento das atribuições do governo nacional para os setores privados e não-governamentais (devolução).

A inserção do modelo de gestão da teoria da escolha pública demonstrou suas limitações em relação à descentralização, logo vista como um risco às reformas pretendidas, em face da percepção de que a descentralização descoordenada poderia comprometer a estabilidade macroeconômica, a eficiência na provisão de bens públicos e a própria equidade distributiva, embora Affonso alerte que esse não é o objetivo prioritário da teoria da escolha pública.

Rui Affonso entende que foi sendo construída a percepção de que a falta de um desenho adequado quanto ao conteúdo da descentralização poderia levar cada instância de governo local a tornar-se poderosa demais e que as consequências nefastas do ajuste neoliberal no mundo poderiam comprometer fundamentos da própria economia de mercado, levando a uma revisão do paradigma da escolha pública, inclusive pelos defensores radicais do ajuste, como o próprio Banco Mundial, que reconheceu, em seu relatório de 1997, que em muitos países o Estado "perdeu a capacidade de prover até mesmo os bens públicos básicos, como direito de propriedade, estradas, saúde e educação." (AFFONSO, 2003, p. 91).

Nesse contexto, instituições multilaterais como o Banco Mundial passam a defender um novo arcabouço teórico para a análise do Estado, como forma de "tornar mais operacional e corrigir fragilidades institucionais do capitalismo após as reformas liberais. " (AFFONSO, 2003, p. 93). Esse novo modelo, é pautado

no redesenho do sistema regulatório, incluindo a ordem institucional e jurídica.

Affonso indica que não existe um rompimento entre os objetivos presentes nas teorias hegemônicas do federalismo, mas apenas ajustes que visam a consolidar as instituições adequadas ao capitalismo globalizado; por isso, para ele, o neoinstitucionalismo consiste na "teorização do neoliberalismo triunfante", porque procura fornecer "justificativas teóricas para uma nova forma de intervenção estatal no campo 'econômico' e na 'regulação social', mais adequada às exigências da nova ordem de um capitalismo 'financeirizado' e 'globalizado'." (AFFONSO, 2003, p. 131).

Dessa forma, a teoria econômica neoinstitucionalista introduz novamente o Estado com funções redefinidas, ou seja, focaliza a atenção nas instituições e na sua forma de funcionamento — ou melhor, no desenho institucional. Mesmo assim, no âmbito das relações intra e intergovernamentais, tal teoria mantém a proposição de mecanismos de incentivos à concorrência, mas de maneira mais explícita, oferecendo alternativas para os "requerimentos do 'novo mercado', considerando, também, os diferentes caminhos para a sua implementação, as resistências esperadas dos diferentes 'atores sociais' envolvidos e/ou atingidos, as possíveis coalizões políticas favoráveis às reformas propostas e as necessidades de 'monitoramento e controle'." (AFFONSO, 2003, p. 80).

Nesse sentido, pode-se concluir que as influências do neoinstitucionalismo nas políticas governamentais configuram um movimento recentralizador observado em várias políticas implementadas desde aquele período, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem elementos da escolha pública e do neoinstitucionalismo, sempre com o objetivo de enxugar a máquina administrativa e sanear as contas públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem como precedente a Lei Federal Complementar nº 82, Lei Camata, de 27 de março de 1995, a qual restringiu os gastos com pessoal ativo e inativo a, no

máximo, 60% das receitas correntes de cada órgão, e instituiu também mecanismos para obrigar o ajuste de pessoal no prazo de 3 anos (redução de 1/3 da diferença por ano). A Lei Complementar nº 96, instituída em 31 de março de 1999, revogou a Lei nº 82, aprimorando o mecanismo de pressão sobre os órgãos públicos ao determinar a suspensão das verbas federais e estaduais àqueles que não cumprissem o preceito legal.

Em 2000, foi editada a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo limite de gastos com pessoal de 50% para União e 60% para estados e municípios, sob o argumento de controlar os gastos e o endividamento excessivo, procurando enquadrar os entes federados nas políticas de ajuste estrutural. Entretanto, revelando os interesses aos quais esta lei está subordinada, não são colocados limites para o pagamento da dívida externa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal parece fazer parte de um rol de políticas propagadas em diferentes países em processo de reforma, todos influenciados pelo ajuste estrutural favorável ao acúmulo de capital.

No campo das finanças públicas intergovernamentais, podemos citar a Fiscal Responsability – ACT da Nova Zelândia, em 1994, precursora da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil em 2000, a Lei de Restrição do Endividamento Subnacional adotado na Colômbia, em 1997, a Lei de 'Honestidade Orçamentária", promulgada na Austrália, em 1998, e a Lei 25.125 – 'De administración de los recursos públicos" ou "Ley de Convertibilidad Fiscal', de 1999, na Argentina, dentre inúmeras outras medidas. (AFFONSO, 2003, p. 5).

O fato de a mesma política ser propagada em diferentes países explicita que as reformas são compatíveis com o avanço da mundialização do capital, o qual define as normas de funcionamento do Estado em diferentes partes do mundo.

Dentro do modelo de recentralização nos moldes neoinstitucionalistas, outras iniciativas são implementadas, como,

por exemplo, as agências reguladoras e as metas de superávit fiscal. Assim, segundo Affonso, embora nos últimos dez anos a política estatal brasileira tenha elementos do neoinstitucionalismo, ainda prevalecem elementos da escolha pública, ambas influenciando o período de análise (1995-2006). As duas teorias hegemônicas concebem a preponderância do mercado; a grande diferença é que, para os neoinstitucionalistas, somente a privatização não é suficiente para o alcance da eficiência — são necessários outros elementos, incentivos que definam o desenho adequado, evitando desequilíbrios macroeconômicos, a descoordenação entre níveis de governo, a incompatibilidade entre a responsabilidade de definir receitas e os gastos, dentre outros. Dessa forma, no desenho ideal, terminam por definir uma perspectiva recentralizadora, pois as transferências fiscais passam a ser condicionadas a resultados e metas objetivas.

O contexto político-econômico brasileiro vivenciado desde meados da década de 1990, no período FHC, parece não ter tido grandes mudanças em relação ao período posterior, desta vez sob a Presidência da República de Luiz Inácio Lula da Silva, já com características bastante diferenciadas daquelas de 1989, tanto no discurso quanto nas concepções que embasam as políticas, uma vez que não são observados rompimentos em relação à política desenvolvida pelo predecessor.

No âmbito da política macroeconômica, embora muitos dos problemas vivenciados na gestão Lula sejam atribuídos à "herança maldita" deixada pelo governo FHC, observa-se a manutenção de prioridades como geração de superávit fiscal para pagar os juros da dívida externa e interna e, assim, atender aos capitalistas financeiros externos e internos, em nada diferindo do Governo FHC, encaminhando para a redução dos gastos públicos e para a intensificação de parcerias com o setor privado em várias áreas.

Como exemplo dessa compatibilidade pode-se citar, ainda, o envio de Projeto de Lei ao Congresso Nacional, em julho/2007, que institui a Fundação Estatal (fundação pública de direito privado,

sem fins lucrativos) que propõe introduzir no serviço público federal novo modelo pelo qual haveria mais flexibilidade de gestão de áreas como saúde, cultura, ciência e tecnologia e desporto. Essas instituições são caracterizadas pelo regime celetista de trabalho e pela contabilidade privada, que permitem a captação de recursos e a equiparação de salários com o mercado de trabalho. Esse modelo proposto é plenamente compatível com a política propagada pelo Ministério da Reforma do Aparelho do Estado do governo FHC.

Capítulo 3

Reforma do estado, políticas públicas e Mato Grosso

A compreensão do Pacto Federativo que rege as ações do Estado Brasileiro, bem como entender as origens históricas do mesmo é de fundamental importância para que possamos ter a dimensão das dificuldades e dos gargalos enfrentados pelos gestores para a efetivação das Políticas Públicas que foram conquistas legitimas da sociedade brasileira quando da elaboração da atual Carta Magna promulgada em 1988.

Nos últimos anos, a área de políticas públicas no Brasil tem tido um grande crescimento, tanto em termos de cursos de formação (graduação e pós-graduação em praticamente todas as regiões do Brasil) como na produção científica (livros, artigos, congressos). Esse crescimento responde, em grande medida, à expansão da importância que o Estado tem ocupado na produção de políticas públicas pós-Constituição Federal de 1988. No entanto, como já aponta a literatura, até recentemente sabíamos muito pouco a respeito do Estado brasileiro – sua estrutura e funcionamento (Hochman, Arretche, Marques, 2007; Souza, 2006). O desenvolvimento recente da literatura tem se aprimorado em apresentar e analisar a complexidade de elementos que constituem e estão relacionados ao Estado brasileiro, considerando suas particularidades em termos históricos, institucionais e de atores envolvidos, bem como suas relações com o sistema político e com a sociedade.

Um dos temas relevantes ressaltados pela literatura nestes últimos anos é o do federalismo, que tem apresentado como variável importante para explicar o funcionamento do Estado e a produção de políticas públicas, especialmente após as inovações que a Constituição Federal de 1988 propôs ao desenho federativo brasileiro.

Ao longo das últimas duas décadas, o federalismo se tornou um tema caro tanto aos cientistas políticos mais tradicionais – buscando compreender aspectos político-partidários – como para os analistas de políticas públicas – observando como as dinâmicas e resultados das políticas são condicionados pelo desenho e funcionamento do federalismo. Nos últimos anos, por exemplo, essa literatura já produziu autores consagrados e correntes analíticas em diversas discussões concernentes ao tema do federalismo, como, por exemplo, processos de centralização e descentralização, relações federativas, competências federativas, influência dos partidos nas dinâmicas federativas, entre outros.

A presente investigação reside em entender as relações entre a União, Estados e Municípios, sob a ótica do federalismo como surgiram, sua evolução e histórico dentro de nosso ordenamento jurídico. Além de compreender de que maneira o Pacto Federativo presente na atual Constituição Federal criou obstáculos para implantação efetiva das Políticas Públicas nas diversas esferas de governos de nossa Federação.

O presente trabalho teve como objetivo a análise do período compreendido entre as duas gestões do PSDB à frente da presidência da república e a implantação do que ficou conhecido como " Reforma do Estado Brasileiro ". O que na prática demonstrou-se, conforme Behring "esta opção implicou uma forte destruição dos avanços, mesmo que limitados, sobretudo se vistos pela ótica do trabalho, dos processos de modernização conservadora que marcaram a história do Brasil". Para esta autora a expressão reforma do Estado tem um sentido totalmente ideológico. Tratar-se-ia, ao contrário de uma "contrarreforma" do

Estado. Pois o discurso do programa de reforma se fundamenta apenas em elementos fiscais. O discurso de preocupação com a proteção social presente nos planos e emendas constitucionais que dão embasamento legal à reforma mais parece uma pintura para deixá-la mais aceitável socialmente. (BEHRING, 2003, p.198)

A pesquisa é teórica, analisando o período após a promulgação de 1988, em especifico nas gestões dos governos Dante de Oliveira (1995-1998) – (1999-2002) e primeira gestão Blairo Maggi (2003-2006) e suas relações federativas. Lembrando que o estado de Mato Grosso é utilizado como ilustração para a presente pesquisa.

Para este intento utilizou-se as seguintes ferramentas metodológicas:

a) A análise documental de Planos de Governos, Programas de Governos, Planos Plurianuais (PPA`s), dos governos Dante de Oliveira, Blairo Maggi, Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva;
b) Análise de Cadernos do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), Plano Diretor de Reforma do Estado;
c) Análise da Constituição da República Federativa do Brasil.
d) Análise de obras literárias sobre as temáticas pesquisadas, além de dissertações e artigos.

O levantamento documental foi obtido junto a sites especializados, páginas oficiais da SEPLAN/MT, SEFAZ/MT, SENADO FEDERAL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO.

3.1- Conjuntura nacional e a lógica federalista no governo FHC

A "Era do Real" marca o início da crise do federalismo estadualista, embora não tenha conseguido eliminar todas as suas características predatórias – uma delas, a guerra fiscal, até aumentou de intensidade. Entende-se aqui o Real de uma forma

mais ampla do que um plano de estabilização: o contexto que o proporcionou e os seus diversos resultados foram fundamentais para fortalecer o governo federal e enfraquecer os governos estaduais, mudando a dinâmica intergovernamental.

Nesse sentido, a "Era do Real" nasceu antes da promulgação do plano de estabilização. A partir de 1993 e, mais especificamente, da indicação do Ministro Fernando Henrique Cardoso para o Ministério da Fazenda, o governo federal fortaleceu- se em razão dos seguintes fatores:

a) o primeiro foi a mudança no cenário externo.

Depois de uma década em que se combinaram, perversamente, a redução drástica de em préstimos e refinanciamento externos com uma enorme transferência líquida de recursos para o estrangeiro (SALLUM JÚNIOR, 1999, p. 25), a partir de 1991 começou a ocorrer uma reversão desse processo. Entre 1992 e 1997 ocorreu o auge do fluxo de capitais para a América Latina. De acordo com dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), somente o montante de investimento estrangeiro direto passou de US$ 10 bilhões, em 1990, para US$ 68 bilhões, em 1997 (GAZETA MERCANTIL, 2000, p. A-20).

Soma-se a isso a bem-sucedida renegociação da dívida externa realizada em 1993 e que se constituiu, assim, em uma situação extremamente favorável ao poder Executivo federal no plano internacional, antítese do que fora a década de 1980;

b) um segundo ponto importante foi a melhora das condições das contas públicas federais. Em verdade, a "Era do Real" recebeu "de bandeja" algumas conquistas dos períodos anteriores, como a modernização orçamentária feita no governo Sarney e o crescimento das reservas cambiais obtido pelo Ministro Marcílio Marques Moreira (governo Fernando Collor de Mello). Além disso, desde o governo Itamar Franco houve um aumento progressivo da arrecadação federal. Diretamente, Fernando Henrique Cardoso, então Ministro da Fazenda, atuou de maneira

decisiva para a aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE), que aumentou os recursos "livres" da União, constituindo a primeira grande vitória federativa da União no campo financeiro desde a aprovação da Emenda Passos Porto, em 1983, quando se iniciou o aprofundamento da descentralização;

c) o impedimento do Presidente Fernando Collor de Mello e a possibilidade da vitória de Lula nas eleições presidenciais de 1994 levaram a um realinhamento do establishment, em suas dimensões política, social e econômica. Os principais caciques regionais e os partidos ou frações partidárias que comandavam importantes setores empresariais e a maioria dos meios de comunicação de massas não estavam dispostos a ter de Lula nem um novo aventureiro solitário à direita. Havia, então, os primeiros sinais do fortalecimento do governo federal, creditado à atuação de Fernando Henrique Cardoso, que, aliás, pouco a pouco se transformava informalmente em "Primeiro-Ministro" do Presidente Itamar Franco. Com esse cacife e sua virtude na montagem da coligação eleitoral, Fernando Henrique Cardoso conseguiu formar uma grande aliança, que se reforçou com o sucesso do Real;

d) houve também a consolidação de uma mudança ideológica que há anos estava, paulatinamente, ganhando força na sociedade brasileira. Os principais formadores de opinião, a classe média, os meios de comunicação e importantes setores empresariais adotaram a ideia de reformas constitucionais como a salvação do país e foi isso que, somado à estabilização monetária, uniu fortemente o Presidente à sociedade no primeiro mandato, dando grande popularidade a Fernando Henrique Cardoso;

e) pela primeira vez desde o início da redemocratização, as eleições presidenciais de 1994 ocorreram concomitantemente ao pleito estadual e à disputa para o Congresso Nacional. Essa "eleição casada" vinculou os congressistas e o Presidente, e mesmo os governadores, ao mesmo manto de legitimidade, ao contrário do que ocorrera antes, quando a Presidência da República era definida

em um pleito "solteiro" e os parlamentares elegiam-se tendo como carro-chefe a eleição à governadoria – o que contava a favor da atuação dos chefes dos executivos estaduais junto às bancadas de seus estados. Decorreu, daí um dos fatores do fortalecimento da Presidência da República vis-à- vis os governos estaduais;

f) ainda no plano eleitoral, não foi apenas o caráter concomitante da eleição que favoreceu a União no seu relacionamento com os estados. A eleição de 1994 foi marcada por outra peculiaridade: em unidades estaduais estratégicas da federação, foram eleitos governadores fiéis ao Presidente e cujas vitórias derivaram do apoio ao Plano Real. Entre esses governadores destacaram-se Marcello Alencar (Rio de Janeiro), Eduardo Azeredo (Minas Gerais), Antônio Britto (Rio Grande do Sul) e mesmo Mário Covas (São Paulo), embora este tivesse maior independência partidária e calibre político. Apesar de ainda existirem importantes conflitos e FHC ter tido sempre de negociar com os governos estaduais, os últimos atuaram bastante afinados com o Palácio do Planalto, concordância federativa que não era obtida desde o governo Geisel.

g) por fim, o fortalecimento do governo federal completou-se e estruturou-se no estupendo êxito inicial do Plano Real, que conseguiu sustentar-se por mais tempo que qualquer outro e, ademais, estabeleceu uma agenda estrutural, em parte continuada hoje pelo governo Lula. A legitimidade do Real garantiu a eleição e a reeleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso, bem como um grande apoio de importantes setores da sociedade, dos governadores e da comunidade internacional. Além da legitimidade, a arquitetura do Plano Real praticamente liquidou os mecanismos que os estados detinham anteriormente para produzir, autônoma e predatoriamente, recursos financeiros.

O êxito inicial do Plano Real teve grande impacto sobre a descentralização. A drástica redução da inflação tornou mais estáveis as transferências intergovernamentais, favorecendo a condução do processo descentralizador. Com isso, a União obteve o

instrumento que lhe faltava para poder barganhar a passagem de encargos e funções de uma forma mais racional e programada para os governos subnacionais. Foi essa situação que permitiu a formulação de políticas públicas coordenadas como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

A "Era do Real" teve o significado de uma "conjuntura crítica", isto é, de uma grande mudança na posição relativa dos atores políticos e sociais em relação aos instrumentos de poder e às preferências (PIERSON, 2000). A essa modificação na situação dos agentes somou-se a capacidade do Presidente Fernando Henrique Cardoso de montar e manter por um bom tempo uma coalizão capaz de fazer alterações na antiga estrutura, segundo os objetivos determinados por ele. Nesse sentido, trata-se, também, de um "momento maquiaveliano" (POCOCK, 1975), em que a mudança da "fortuna" (condições objetivas, no sentido marxista) realiza seu potencial na virtude do condutor da mudança, que cria uma nova ordem institucional.

Ao mesmo tempo em que se fortaleceu o governo federal, os estados entraram em uma séria crise financeira. O estopim disso, sem dúvida alguma, foi o Plano Real. Em primeiro lugar, porque, com o fim da inflação, os governos estaduais deixaram de ganhar a receita provinda do floating, que permitia o adiamento dos pagamentos e o investimento do dinheiro arrecadado no mercado financeiro, possibilitando assim uma elevação artificial dos recursos e uma diminuição igualmente artificial de boa parte das despesas dos governadores.

O Plano Real produziu outro grande impacto nas finanças estaduais com a elevação das taxas de juros, atingindo em cheio as dívidas estaduais, sobretudo no que se refere aos títulos e dívidas dos bancos estaduais. Depois de terem sido o grande instrumento financeiro dos governadores, especialmente na fase áurea do federalismo estadualista, os bancos estaduais entraram em verdadeira bancarrota. Sofreram mais os grandes estados, sendo

os casos mais graves o do Banerj (Rio de Janeiro) e, principalmente, o do Banespa (São Paulo). Neste último, estava em sua carteira a própria dívida do estado de São Paulo, a maior dentre as unidades estaduais.

Contou ainda para a crise financeira dos estados a adoção de medidas tributárias centralizadoras. O resultado final foi uma nova recentralização de receitas. Ainda que o Brasil seja um dos países com maior descentralização fiscal em comparação com os países em desenvolvimento e mesmo perante as federações mais consolidadas do mundo, o movimento concentrador foi de fato considerável por intermédio da elevação das receitas advindas das contribuições sociais e do represamento de parcela dos recursos para transferência aos governos subnacionais.

Os efeitos e o esgotamento do modelo predatório constituíram-se também em elementos decisivos para a crise financeira dos estados. Não se pode, portanto, creditar as causas do desequilíbrio das contas públicas estaduais apenas às ações e ao fortalecimento do governo federal. Os juros, medidas tributárias centralizadoras, o fim da inflação e a intervenção nos bancos estaduais, sem dúvida, foram fundamentais; porém, são os próprios governos estaduais que têm a maior parcela de culpa na produção de sua crise.

O excessivo gasto com pessoal foi outro grave problema que ajudou a minar as contas públicas estaduais. Esse padrão administrativo foi reforçado pelos estados ao longo da redemocratização, particularmente com a promulgação das constituições estaduais. Nesse tópico, o fator principal no aumento das despesas com funcionalismo adveio da previdência pública, algo crescente em todos os níveis de governo, mas de uma forma mais preocupante no âmbito estadual. Esse diagnóstico demorou em ser feito tanto pelos governadores como pela União, com efeitos deletérios para a reforma do Estado planejada pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

O modelo estadualista e predatório enfraqueceu-se sobremaneira com a Presidência de Fernando Henrique Cardoso, estabelecendo-se uma "conjuntura crítica" na federação brasileira. Mesmo com a corrosão gradativa da coalizão governista no segundo mandato (COUTO & ABRUCIO, 2004), não houve uma reviravolta na federação e, ao contrário, a adoção de um novo modelo financeiro ganhou força com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com apoio considerável dos congressistas, da sociedade e dos governantes locais.

Um balanço geral dos anos FHC mostra que, em parte, ele conseguiu constituir um "momento maquiaveliano" no jogo federativo, tendo a virtude para criar uma nova ordem; em outros aspectos, todavia, isso não foi feito, permanecendo o legado do federalismo desenvolvido durante a redemocratização e ainda com algumas influências da trajetória histórica das relações intergovernamentais do país. Analisaremos a seguir como se deu, sob esse pano de fundo, o processo de coordenação federativa no período 1995- 2002.

3.1.1-Coordenação federativa na era FHC: avanços, dilemas e problemas

Durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, podemos destacar sete mecanismos gerais adotados pelo governo federal para modificar e coordenar as relações intergovernamentais e o processo de descentralização. O primeiro deles refere-se ao fato de que o Brasil tinha iniciado o processo descentralizador antes de estabilizar a economia, o que tornou mais difícil a constituição de jogos mais coordenados e efetivos de divisão de atribuições, sobretudo porque a inconstância da transferência das verbas constitui um obstáculo em uma federação desigual como a brasileira. Ao reduzir a inflação, houve um impacto positivo para a regularização dos repasses de recursos aos governos subnacionais.

Isso permitiu a abertura de uma nova rodada de negociação para (re) pactuar a descentralização em diversas políticas públicas.

Um segundo mecanismo foi a associação entre a descentralização e os objetivos de reformulação do Estado. Nesse sentido, o governo federal procurou, em primeiro lugar, reduzir todos os focos de criação de déficit público nos governos subnacionais, especialmente os de cunho predatório – isto é, que repassavam custos para a União. Para alcançar essas metas fiscais, houve uma atuação conjunta em prol da modernização da estrutura fazendária em vários estados – com recursos de instituições internacionais – e, no segundo mandato, a aprovação de uma regra federativa de restrição orçamentária – a Lei de Responsabilidade Fiscal –, além da adoção de medidas de auxílio na área previdenciária.

O modelo de coordenação federativa no campo da reformulação estatal, ademais, incluiu a proposição de programas de demissão voluntária aos estados, com financiamento federal. Em um sentido mais institucional, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) procurou ativar o Fórum dos Secretários Estaduais de Administração, realizando reuniões mais constantes e cujo tema de debate era a modernização das máquinas públicas – isso durou apenas os primeiros quatro anos do período FHC. Por fim, destaca-se aqui o processo de privatização das empresas estaduais, no qual o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) teve um papel decisivo.

O repasse de recursos condicionado à participação e à fiscalização da sociedade local foi um terceiro mecanismo marcante dos anos FHC. De certo modo, houve uma continuidade da estratégia já prevista pela Constituição de 1988, particularmente na criação e ampliação do escopo dos conselhos de políticas públicas. Aprofundou-se essa concepção com a determinação de que certas transferências só seriam recebidas se existissem os Conselhos da área em questão. Além disso, o programa Comunidade Solidária

optou pela produção de programas intrinsecamente vinculados à montagem de parcerias entre o Estado e a sociedade. O caráter democrático da descentralização, mais do que o aspecto fiscal, foi a tônica dessa política.

A coordenação de políticas públicas foi muito importante nas áreas de saúde e educação, com o PAB (Piso de Atenção Básica) e o Fundef, respectivamente. Os mecanismos coordenadores aqui utilizados passaram pela combinação de repasse de recursos com o cumprimento de metas preestabelecidas ou a adoção de programas formulados para todo o território nacional. Trata-se de um modelo indutivo que transfere verbas segundo metas ou políticas-padrão estipuladas nacionalmente, procurando assim dar um perfil mais programado e uniforme à descentralização, sem retirar a autonomia dos governos subnacionais em termos de gestão pública. No caso do Fundef, ocorreu ainda uma redistribuição horizontal de recursos, experiência inédita na federação brasileira.

A partir do final do primeiro mandato e início do segundo, foram adotadas políticas de distribuição de renda direta à população. O primeiro deles foi o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), depois veio o Programa Renda Mínima e, mais adiante o Programa Bolsa-Escola, a que se juntaram os programas Bolsa-Alimentação e o Vale-Gás. Buscou-se, com tais medidas, atacar diretamente a pobreza por meio de políticas nacionais, as quais podem ser realizadas em parceria com outros instrumentos de gestão local, mas com a garantia de uma verba federal padronizada. O pressuposto dessas ações era que em problemas de origem redistributiva, particularmente em uma federação, é necessária a atuação do governo federal para evitar o agravamento das desigualdades.

A aprovação de leis ou mudanças constitucionais atinentes à temática federativa foi outro mecanismo bastante utilizado nos anos FHC. Com tais ações, ficou claro que o objetivo era fazer uma reforma institucional no federalismo brasileiro, mais do que implementar políticas de governo, embora o padrão de

implementação dessas medidas não seja completamente coerente, além de responder a pressões políticas diferenciadas dentro do poder Executivo federal. Das 34 emendas constitucionais aprovadas de 1995 até junho de 2002, quinze delas afetavam diretamente o pacto federativo. Isso ocorreu nos seguintes terrenos:

a) no tributário, com a aprovação duas vezes do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e sua renovação posterior pela Desvinculação de Receitas da União (DRU), como também pelas mudanças nas contribuições sociais, especialmente aquelas vinculadas à criação e à prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF). Foi por meio das Contribuições Sociais que a União aumentou suas receitas, sem precisar reparti-las com os outros níveis de governo. Também foram feitas modificações constitucionais que atingiram o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), garantindo sua progressividade, e no Imposto sobre Serviços (ISS), procurando efetuar aqui uma harmonização tributária entre os municípios;

b) na organização político-administrativa, com a aprovação da "Emenda Jobim" (Emenda Constitucional n. 15), que tornou mais difícil a criação de municípios, com a aprovação de novos limites de gastos dos legislativos locais (Emenda Constitucional n. 25) e mesmo com a instituição da reeleição (Emenda Constitucional n. 16). Pouco se comentou acerca do impacto federativo da reeleição, mas o fato é que ela alterou o mercado político brasileiro e provavelmente teve um grande impacto sobre os padrões de carreira tradicionais da classe política, que antes passavam pela utilização dos legislativos, sobretudo a Assembleia Legislativa, como trampolim para postos executivos;

c) na reforma do Estado, com a abertura à competição e à privatização nas áreas do gás canalizado e das telecomunicações, e a reformulação de vários artigos referentes à administração pública (Emenda Constitucional n. 19) e à previdência (Emenda Constitucional n. 20), com impacto enorme sobre a gestão

governamental dos estados e municípios. Não por acaso, todas essas medidas passaram por intensas negociações com prefeitos e, sobretudo, governadores (Cf. ABRUCIO & COSTA, 1999; MELO, 2002)

d) na área social, com a aprovação do Fundef (Emenda Constitucional n. 14), da chamada "PEC [Proposta de Emenda Constitucional] da Saúde" (Emenda Constitucional n. 29) e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Emenda Constitucional n. 31), que ajudou a modificar o padrão das políticas de distribuição de renda direta à população, tal como referido anteriormente. É interessante notar que tais reformulações constitucionais criam obrigações válidas não só para os próximos Presidentes, mas também para os futuros governantes de estados e municípios.

Além das alterações constitucionais, várias leis complementares e ordinárias com impacto federativo foram aprovadas. Destacam-se a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Kandir, que transformaram regras básicas das finanças públicas. Na verdade, essa nova legislação reordenou os parâmetros de ação dos entes subnacionais, criando as condições para que as relações intergovernamentais ganhem um sentido diferente do constituído na redemocratização, especificamente no que tange à convivência mais responsável entre os níveis de governo.

A avaliação de políticas descentralizadas também entrou na agenda de coordenação federativa do governo FHC. O Ministério da Educação (MEC) constituiu-se no principal agente dessa mudança, criando sistemas avaliadores que apresentam regularmente os resultados alcançados por essa política. Entretanto, esse vetor avaliador não se tornou uma regra geral do governo federal.

Em resumo, o governo FHC usou principalmente sete mecanismos de ação na ordem federativa: 1) o combate à inflação e a respectiva regularização dos repasses, permitindo uma

negociação mais estável e planejada com os outros entes; 2) a associação dos objetivos da reforma do Estado, como o ajuste fiscal e a modernização administrativa, com a descentralização; 3) condicionou a transferência de recursos à participação da sociedade na gestão local; 4) criou formas de coordenação nacional das políticas sociais, baseadas na indução dos governos subnacionais a assumirem encargos, mediante distribuição de verbas, cumprimento de metas e medidas de punição, também normalmente vinculadas à questão financeira, além de utilizar instrumentos de redistribuição horizontal no Fundef; 5) adoção de políticas de distribuição de renda direta à população, partindo do pressuposto de que o problema redistributivo não se resolveria apenas com ações dos governos locais, dependendo do aporte da União; 6) aprovou um conjunto enorme de leis e emendas constitucionais, institucionalizando as mudanças feitas na federação, dando-lhes, assim, maior força em relação às pressões conjunturais e 7) estabeleceu instrumentos de avaliação das políticas realizadas no nível descentralizado, especialmente na área educacional.

Entretanto, o modelo federativo adotado pelo governo Fernando Henrique Cardoso também teve problemas gerais de funcionamento. Entre eles, está a fragmentação de uma mesma política em vários órgãos e ministérios, como é o caso do saneamento básico; a pulverização das políticas de renda, a despeito da ação coordenadora do Projeto Alvorada; a falta de uma avaliação consistente na maior parte das áreas descentralizadas; a existência de poucos ou fracos fóruns intergovernamentais, a partir dos quais as políticas nacionais poderiam ser melhor controladas e legitimadas; a adoção de uma visão tributária perversa do ponto de vista federativo, seja pela recentralização de recursos, seja pela negligência em relação à harmonização tributária do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); a deterioração das políticas regionais, levada às últimas consequências com o fim da Superintendência para o

Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e o fracasso das políticas urbanas, afetando setores como habitação, saneamento, segurança pública e transportes metropolitanos.

Pretende-se, a seguir, fazer um breve relato de três áreas de coordenação federativa contempladas nos anos FHC.

3.1.2-Reforma do Estado: questões financeiras e administrativas.

O tema central da agenda federativa de FHC foi a questão financeiro-fiscal. Suas ações nortearam-se pelos objetivos de acabar com os mecanismos que os governos subnacionais tinham de repassar custos à União, pela criação de condições para que os estados conseguissem ajustar suas contas e pelo programa de privatização das empresas estaduais, pelo qual procuraram, ao mesmo tempo, remodelar setores econômicos segundo o modelo de Estado defendido por Brasília e obter recursos para quitar a dívida pública. Além disso, o segundo período governamental concentrou-se, movido ainda pela ótica econômica, na questão previdenciária.

No plano financeiro-fiscal, o governo federal aproveitou a enorme crise que assolou os governos estaduais e a legitimidade da "Era do Real" para, primeiramente, reestruturar o sistema bancário estadual. O resultado final apontou para o fim das formas de repasse de custos ao Banco Central, por meio da extinção, privatização e federalização da grande maioria dos bancos estaduais. Se, por um lado, este processo pôs fim a um mecanismo estrutural de produção de déficit, por outro lado ele teve um preço para os cofres da União, causado por dois fatores: pela dificuldade em resolver a situação do Banespa, que postergou a resolução dos problemas de todo o sistema, e pela necessidade de criar-se um instrumento financeiro de transição, o Proes (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade

Bancária), cujo custo final, em valores de março de 2002, foi de R$ 70 bilhões (MORA, 2000). Não obstante, esse modelo permitiu uma mudança crucial na lógica das relações intergovernamentais.

O governo federal, por meio principalmente do BNDES, também atuou fortemente no programa de privatizações dos estados. O objetivo, como dito acima, era reestruturar a ação do Estado em áreas estratégicas e obter recursos para quitar a dívida pública. No primeiro mandato de FHC, foram privatizadas 24 empresas estaduais e em mais 13 ocorreu a venda de participação acionária, o que significou a obtenção de 37% dos quase US$ 70 bilhões movimentados por todas as privatizações e concessões realizadas no período, excluídas as transferências de dívidas (ABRUCIO& COSTA, 1999, p. 101).

O êxito financeiro e programático alcançado pelo poder Executivo federal nas privatizações nos estados não solucionou todos os problemas envolvidos nesse tema. Primeiro porque muitos estados usaram parte das receitas obtidas não para o pagamento de suas dívidas com a União, mas para gastos correntes. É claro que houve um ganho importante em termos de abatimento de débito, mas sem, no entanto, levar a maioria dos estados à realização de um verdadeiro ajuste estrutural das contas públicas – os poucos que conseguiram fazê-lo, como São Paulo, precisaram fazer cortes e racionalização dos gastos, bem como aumentar a receita.

Mais do que isso: a política macroeconômica adotada no primeiro mandato de FHC dificultou qualquer ajuste provindo apenas dos recursos de privatização. Isso porque o modelo da sobrevalorização cambial e sua aposta no financiamento por poupança externa vincularam-se a uma taxa alta de juros que, ao fim e ao cabo, elevava ainda mais a dívida pública, de modo que os recursos obtidos com a venda das empresas (estaduais e federais) acabavam, em boa medida, indo "para o ralo". Em termos estruturais, os governadores teriam feito melhor se utilizassem a receita da privatização para capitalização de fundos de pensão do

funcionalismo estadual, com efeitos benéficos maiores no curto e longo prazos. Mas, naquele momento, os governos estaduais e o governo federal, no seu papel de coordenação federativa, não tinham ideia do impacto estrutural dos gastos previdenciários às contas públicas subnacionais.

Obviamente que as privatizações são fundamentais para diminuir redes clientelistas estabelecidas entre as empresas estatais, a classe política e as empresas privadas, constituindo-se assim em um aspecto essencial para mudar a gramática política brasileira (NUNES, 1997). Ademais, sem as empresas estatais, os estados tendem a não fazer determinados gastos que levariam ao aumento de seu déficit. Colocados esses aspectos positivos à mesa, deve-se ter cuidado para não transformar os programas de privatizações em uma ação a partir da qual o Estado sai dessas esferas econômicas.

Aqui se encontra o maior problema do programa de privatizações dos estados sob a coordenação federativa da União: não se propôs, na grande maioria dos casos, um modelo regulatório consistente para o dia seguinte da reforma do Estado. Do mesmo modo que o BNDES prestou adequada assessoria financeira para a venda das empresas estaduais, também seria necessária a ajuda na criação de agências regulatórias – montadas depois em número menor de estados do que o universo de governadorias que privatizaram empresas (ABRUCIO, 2004). Porém, nesse aspecto, pesou mais o lado da primeira onda de reformas voltadas para o mercado do que o aspecto essencial da segunda rodada de reformas, de criação de novas instituições estatais voltadas à regulação econômica (BANCO MUNDIAL, 1997).

A renegociação das dívidas dos estados, por meio da Lei n. 9 496/97, foi um passo importante para disciplinar as relações federativas, rompendo com o antigo modelo predatório. Em primeiro lugar, o acordo contemplou quase a totalidade das unidades estaduais, evitando-se assim a existência de "caronas". No total, ela refinanciou um montante de R$ 132 bilhões. Em

segundo lugar, embora os estados reclamem até hoje da porcentagem da receita líquida que têm de dispor, o fato é que receberam um grande subsídio da União, a partir do qual houve uma redução substantiva das taxas de juros que vinham pagando antes. Esse novo contrato, ademais, é bem diferente dos efetuados ao longo da redemocratização, particularmente pela sua capacidade de fazer que seja de fato cumprido, incluindo a retenção de transferências federais – o único estado que tentou burlar essa regra, Minas Gerais, na gestão de Itamar Franco, teve verbas bloqueadas e logo a seguir regularizou seu pagamento.

As despesas com pessoal nos governos estaduais constituíram mais um tópico da agenda federativa do período FHC. No início de 1995, das 27 unidades estaduais (contando o Distrito Federal), apenas seis despendiam menos de 60% da receita líquida com o funcionalismo, sendo que em três delas (Roraima, Amapá e Tocantins) a maior parte dos servidores ainda era paga pela União, já que a sua condição de estado é bastante recente. A continuidade desse problema dificultará a resolução dos déficits financeiros da federação.

Por isso, o governo federal resolveu atuar nessa questão. A medida de maior impacto inicial foram os programas de Demissão Voluntária (PDVs). Com financiamento da Caixa Econômica Federal, os PDVs resultaram na demissão de 100 mil funcionários públicos estaduais, mas tiveram pequeno impacto na redução de custos, de apenas 4,5% do que se gastava com pessoal ativo – os estados com maior contingente de servidores, ademais, foram os menos afetados (BELTRÃO, ABRUCIO& LOUREIRO, 1998).

Foram constatados dois grandes problemas na aplicação dos PDVs. O primeiro é que os servidores que aderiam a esses programas de dispensas normalmente tinham uma melhor qualificação profissional, ficando os estados com menor capacidade gerencial. Além disso, em muitos estados não havia um mapa preciso do perfil do funcionalismo e, desse modo, não se sabia exatamente quais eram os gargalos burocráticos. Faltou aqui uma

ação mais coordenada entre o governo federal e as administrações subnacionais.

A falta de uma coordenação federativa também levou a um diagnóstico equivocado quanto aos gastos com pessoal. O governo FHC insistiu, por boa parte do primeiro mandato, em um argumento: a resolução do problema dar-se-ia com a permissão de dispensa de funcionários quando um nível de governo gastasse mais do que 60% da receita líquida com folha de pagamento. Ao não discriminar os gastos entre os poderes, a então Lei Camata colocou para o governador uma tarefa em que em parte ele não podia atuar. Isso porque cresciam, cada vez mais, os gastos com pessoal do poder Legislativo e, sobretudo, do poder Judiciário. Mas o maior erro foi outro: não perceber que o maior problema do excesso de gastos com pessoal provinha do pagamento de inativos. Novamente, isso não foi detectado porque faltava uma burocracia competente nos estados e uma ação coordenadora do governo federal para detectar essa questão. Somente no final de 1997 é que os governos estaduais e a União deram-se conta da magnitude desse problema.

Mesmo tendo adquirido poder no pêndulo federativo no primeiro mandato, a União não se preparou adequadamente para atuar como agente coordenador no plano intergovernamental. Deveria ter havido orientação e capacitação da burocracia federal para recolher informações dos governos subnacionais ou então, em uma via mais pertinente para o federalismo, os estados e os municípios poder ter sido auxiliados na construção de capacidades institucionais. Em vez disso, o primeiro governo FHC procurou "vender" uma receita de reforma do Estado sem estabelecer uma rede da burocracia nacional com as estaduais e municipais.

Houve, porém, dois avanços no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. O Ministério da Previdência e Assistência Social assumiu uma importante função coordenadora e atuou decisivamente na assessoria e indução dos estados e municípios. O resultado é que mais e mais governos subnacionais

estão constituindo Fundos Previdenciários, com cálculos atuariais mais precisos – mas a tarefa teria sido mais fácil se o dinheiro da privatização fosse usado inicialmente na capitalização desses sistemas.

O aprendizado federativo também foi constatado na definição de gastos com pessoal e nos instrumentos de controle com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em maio de 2000. A LRF definiu melhor os mecanismos de restrição orçamentária, responsabilizando mais claramente todos os poderes. Adicionalmente, suas regras estabeleceram instrumentos de execução mais efetivos, que dificultam uma postura contrária à nova regulamentação, por conta das penalidades. E, ainda, o governo federal exerceu um papel coordenador ativo por intermédio do BNDES, que assessorou governos locais, disseminou as noções básicas da LRF por todo o país e deu incentivos para a modernização da máquina administrativa dos governos subnacionais, com vistas a cumprir os requisitos fiscais básicos.

A LRF foi uma das experiências mais bem-sucedidas de coordenação federativa nos anos FHC. Faltou, no entanto, criar um fórum de discussão entre os vários níveis de governo, tal como estabelecido no artigo 67 da LRF, que estipula a instituição de um Conselho de Gestão Fiscal. O governo FHC não se mobilizou politicamente para regulamentar tal Conselho, causando prejuízo para a democratização da federação. No fundo, prevaleceu aqui a visão da equipe econômica, que supõe, seguindo certas versões do federalismo fiscal, que deve haver uma hierarquização entre os entes governamentais, com o governo federal – que nesse caso poderia chamar-se governo central – comandando linearmente as finanças públicas. Nada mais distante da soberania compartilhada que marca o federalismo.

A melhoria das condições fiscais de longo prazo, por fim, tem a ver com duas outras variáveis, praticamente negligenciada no período FHC: a realização de reformas institucionais e a construção de um novo modelo de desenvolvimento. No primeiro aspecto, é

importante que sejam realizadas mudanças no relacionamento entre a sociedade e o Estado e das instituições políticas subnacionais, especialmente do Tribunal de Contas e do poder Judiciário, para aumentar a prestação de contas democrática. Além disso, a burocracia dos níveis subnacionais precisa ser continuamente aperfeiçoada.

A construção de um novo modelo de desenvolvimento que melhore a situação dos estados depende basicamente de ações nacionais. Por um lado, é preciso atacar as desigualdades regionais, que impedem a obtenção de resultados satisfatórios em várias partes do país. Por outro, a guerra fiscal não pode mais continuar, pois ela cria déficits futuros aos governos estaduais e, efetivamente, não resolve o problema do desenvolvimento; ao invés disso, acirra o conflito horizontal entre as unidades federativas.

Desse modo, a resolução federativa dessa questão passa, sim, pela continuidade da trilha aberta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, com a ativação de um fórum federativo que a gerencie mais democraticamente, mas também depende de reformas estruturais – criação ou fortalecimento dos fundos previdenciários, modernização das burocracias estaduais, democratização das instituições políticas subnacionais e novo modelo de desenvolvimento – para as quais o fiscalismo reinante nos anos FHC deu pouca atenção.

3.2- Os impactos no estado de mato grosso

O projeto de reformar o Estado na gestão de Fernando Henrique Cardoso teve como baliza mestra o chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado idealizado pelo Núcleo de economistas e burocratas ligados ao PSDB e chefiado pelo ministro Bresser Pereira que ironicamente também tinha sido um dos pais do fracassado Plano Cruzado. O modelo proposto pelo governo federal e depois seguido pelas administrações estaduais

um ajuste fiscal duro como o claro objetivo de transformar a administração pública em algo totalmente gerencial.

O Plano Diretor de Reforma do Estado primeiramente realizou o que foi chamado de diagnóstico da administração pública brasileira. Mapeou-se toda a máquina estatal com o intuído de demonstrar onde, segundo a concepção do governo, encontravam-se os "gargalos" que impediam o pleno desenvolvimento do Brasil. A conclusão do estudo identificou que a máquina estatal brasileira apresentava como maiores entraves (em seus três níveis, em maior ou menor grau): a) problemas relacionados as práticas ultrapassadas no que dizia respeito a administração; b) choque de convivência entre práticas arcaicas e modernas ferramentas de administração gerencial; c) desafios no sentido de tornar o aparelho estatal mais eficiente e reduzir seu papel de atuação.

Para resolver os problemas do aparelho estatal do Brasil o presidente Fernando Henrique encaminhou ao Congresso Nacional por meio de Projeto de Emenda Constitucional, o Plano Diretor de Reforma do Estado que apresentava as seguintes diretrizes: a) permanente ajuste fiscal; b) reforma da previdência social; c) inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; d) reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua governança, ou seja, sua de programar de forma eficiente políticas públicas; e) reformas na economia orientadas para o mercado.

As conclusões do diagnóstico da situação da administração pública serviram como o grande referencial ideológico dos governos estaduais para justificarem um agressivo processo de diminuição da máquina estatal seguindo um receituário padrão: a) venda de estatais; b) redirecionamento das políticas sociais; c) implantação de um modelo gerencial na administração. Foi nesse contexto que nasce o primeiro governo Dante de Oliveira (1994-1997). Eleito apoiado em um arco de aliança que abarcava,

basicamente, partidos de esquerda, seu discurso era de combate às oligarquias familiares que dominavam a política em Mato Grosso a mais de vinte anos.

Após a sua posse, Dante de Oliveira reorienta todo o seu grupo no sentido de um alinhamento total ao governo federal. Importante destacar que, para a presente pesquisa entender o realinhamento é fundamental para entendermos porque utilizamos o estado de Mato Grosso como ilustração de nosso trabalho. Dessa maneira a administração Dante de Oliveira passa a seguir fielmente a cartilha proposta por Brasília. Reduzir a máquina para uma melhor atuação nos setores essenciais para a população. Na prática o governo Dante de Oliveira mostrou-se como extremamente neoliberal e representante do novo coronelismo que nascia em Mato Grosso. Não mais o patrimonialismo sustentado pela pecuária, mas aquele travestido de moderno, futurista tendo por base o modelo de agricultura exportadora com forte uso de tecnologia e concentradora de renda. Um dos principais pilares dessa política foi a prática da chamada "renúncia fiscal" que trouxe benefícios para os setores da agroindústria.

O modelo implantado nada teve de diferente do que já existia em Mato Grosso desde os tempos do Brasil colônia. Assim os investimentos e o seu crescimento seguiram a velha lógica da acumulação de capital e de um processo cada vez maior de agudização da situação de exclusão de amplas faixas da população do estado. Para Marta (2002, p.03), "continuaremos um Estado pobre". E conclui em sua avaliação sobre a administração de Dante de Oliveira:

Pode-se dizer que o papel do Estado nesses pontos é, no mínimo, irrelevante, cabendo a questão: a renúncia fiscal, nos termos em que é praticada através do FUNDEI ou do PRODEI, ou seja lá qual "pro" se apresente, contempla a possibilidade de uma verticalização do capital a sua concentração, associação, etc.? Certamente está longe disso. Renúncia fiscal no estado é o

reconhecimento dos impostos altos dos quais alguns segmentos agressivos ficam aliviados".

A reforma do Estado em Mato Grosso além de seguir uma clara diretriz do governo federal também foi de importante função no sentido de readequar a economia e a sociedade mato-grossense as condições exigidas pelo mercado mundial aos chamados países emergentes. A mundialização do capital e o projeto de reforma definiram que para colocar o estado de Mato Grosso como peça importante no mercado de commodities era preciso tornar a administração mais ágil e enxuta. Assim o governador Dante de Oliveira impôs um duro ajuste fiscal ao estado e iniciou um ambicioso programa de privatizações de setores que eram, segundo a ótica reformista, deficitárias. Empresas como a CEMAT (Centrais Elétricas de Mato Grosso), CASEMAT (Cia. Silos e armazenagem de Mato Grosso), o BEMAT (Banco do Estado de Mato Grosso), a SANEMAT (Cia. De Saneamento de Mato Grosso) foi vendida em leilões na Bolsa de Valores sob o argumento de que o capital seria revertido para os setores problemáticos da administração de Mato Grosso como a saúde, educação e segurança pública.

O que se viu foi a implantação de programas na área das políticas sociais muito tímidos e sem um enfrentamento mais contundente no combate à exclusão social. Assistiu-se sim, a preparação cada vez maior para que o estado se se transforma em uma imensa "fazenda tecnológica" com vistas a sustentar a demanda cada vez maior dos mercados por commodities. A consolidação desse modelo deu-se de maneira agressiva no governo subsequente ao de Dante de Oliveira. No ano de 2002 toma posse no governo de Mato Grosso o empresário Blairo Maggi. Assume com um discurso agressivo e prometendo revelar os desmandos da gestão de Dante de Oliveira. Logo passa a implantar uma visão administrativa gerencial no estilo iniciativa privada.

O governo de Blairo Maggi nada mais fez do que beneficiar-se de uma estrutura preparada no governo de Dante de Oliveira.

Assim praticamente mantém intocável o cenário de incentivos fiscais e de proporcionar uma estrutura de escoamento da produção de soja (principal negócio de seu grupo empresarial) sem avançar nada no que diz respeito às políticas sociais. Aliás, é de se ressaltar que Blairo Maggi mostra-se mais tímido ainda com relação a programas que visassem um equacionamento das políticas sociais em Mato Grosso. A gestão Maggi aproveita-se dos programas bem-sucedidos federais e contabiliza glórias de outrem como sendo sua. Também é marca importante dessa gestão a resolução de problemas da administração via privatização. Como foi o caso das rodovias do estado.

Além disso, a estrutura de poder da administração Maggi atacou os avanços na área ambiental promovendo um retrocesso e cada vez mais o governo do estado notabilizou-se por apresentar uma política ambiental em fina sintonia dos grandes desmatadores.

As três administrações que perfazem um total de doze anos nada mais foi que capítulos de um mesmo enredo. O enredo foi o sistemático ataque que as forças neoliberais desfecharam contra os avanços que a classe trabalhadora havia conseguido após décadas de lutas. O estado de Mato Grosso nestes doze anos assistiu a um crescimento econômico vertiginoso, mas acompanhado de um retrocesso e quase extinção das politicas sociais.

Os dois governos de Dante de Oliveira (1995-2002) e o primeiro governo de Blairo Maggi (2003-2006) foram responsáveis pela implementação de um projeto orientado pelas agências financeiras mundiais e alinhado ideologicamente pelo neoliberalismo significaram um forte ataque as conquistas sociais consolidadas na Constituição da República de 1988.

O programa de reformas implantado por Fernando Henrique Cardoso e seguido fielmente pro Dante de Oliveira e Blairo Maggi primou pela privatização dos bens públicos e diminuição da máquina estatal. A reforma administrativa foi elevada à categoria de mantra de salvação e resolução de todos os

problemas crônicos e seculares do Estado no Brasil. A reforma do Estado brasileiro da maneira como foi conduzida representou um ataque não só ao patrimônio construído por todos os trabalhadores do Brasil como também um sério impacto no contrato social estabelecido e ratificado na Constituição de 1988. No estado de Mato Grosso não foi diferente. O alinhamento das gestões estaduais com o governo central representou um sério desfalque nas políticas sociais. Neste período políticas sociais foram substituídas pelo assistencialismo barato e com viés de caridade. Todos esses elementos apontam para a necessidade de aprofundar estudos para melhor compreender a estrutura da contrarreforma nacional e local do Estado brasileiro e seu rebatimento nas políticas sociais, em especial o caso do estado de Mato Grosso.

3.2.1-As concepções de política social do governo Dante de Oliveira

Antes de entrarmos na análise em si das políticas sociais do governo Dante Oliveira apresentaremos as linhas gerais das políticas sociais do governo Fernando Henrique Cardoso e que serviram de " linha mestra" para o que foi implantado em Mato Grosso. As diretrizes das Políticas Sociais do governo FHC estão dispostas em um documento intitulado "Plano Mãos à obra " e inseridas em um subtítulo " Uma estratégia de desenvolvimento social ". De maneira direta, estão explicitadas de que maneira o governo federal atuaria no que passou a se chamar "desenvolvimento social".

A política social proposta pelo governo FHC foi definida de modo ambicioso e apresentada sob uma armação complexa. Mais que nos registros do programa eleitoral Mãos à obra de 1994 (PSDB,1994), seus princípios, objetivos e prioridades foram dados a público em março de 1996, em documento intitulado Uma estratégia de desenvolvimento social (Brasil, Presidência da República, 1996). Exprimindo opiniões e propostas decantadas há

catorze meses de iniciado o governo, ali se apresenta um denso e sofisticado programa social, definido nos termos mais gerais de um sistema nacional de proteção social e referido, de modo explícito e nada ingênuo, às principais questões que já polarizavam, na época, o debate e, diga-se de passagem, a forte crítica sobre a natureza e os limites da política social do governo.

O campo da proposta é delimitado: a política social tratada no documento é a que se destina a garantir o direito social, a promover a igualdade de oportunidades e a proteger os grupos vulneráveis. Não abrange, portanto, os outros programas públicos sociais ou de impacto social, restringindo-se aos voltados "mais diretamente para políticas de bem-estar e promoção social que são – seguindo a tradição internacional – as áreas de educação, saúde e nutrição, previdência social e seguro-desemprego, trabalho, habitação e saneamento". "A inspiração, afirma-se, é socialdemocrata e o horizonte, mais que o Estado, é o de uma sociedade de bem-estar, para a qual se pretende caminhar, plano onde se articulariam os objetivos da política social e da consolidação democrática".

A estratégia foi apresentada por meio dos seus objetivos, condições e desafios. Ao registrar cautelosamente as condições necessárias e os desafios, condicionantes gerais da política social, além de repetir o ritual da referência à política de estabilização, o documento indica os condicionantes "externos" (e, portanto, em sentido negativo, os limites) em que esbarra a política social: a retomada do crescimento, o aumento do em prego e a melhoria da distribuição da renda.

Vamos à política social propriamente dita. Seu núcleo, como indica o documento, é constituído por três conjuntos ou eixos de programas – os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; os programas básicos e o programa de enfrentamento da pobreza –, articulados segundo as orientações e as prioridades do governo.

Os primeiros, os programas sociais públicos – como as políticas de previdência social, saúde, educação, habitação e saneamento básico, trabalho e assistência social –, ocupam posição decisiva, sendo dupla a sua inserção na proposta: constituem um dos eixos centrais da política e, ao mesmo tempo, a sua reestruturação é apontada como condição necessária da estratégia global. Ou seja, a estratégia de desenvolvimento social repousa- ria, entre outras condições e desafios, na efetiva universalização dos serviços sociais públicos, na melhora da eficácia e da qualidade dos mesmos, no aumento do seu impacto redistributivo, daí a necessidade de sua reestruturação, segundo as diretrizes da descentralização, da elevação da participação social e das parcerias entre os níveis da federação e com a sociedade civil.

O segundo eixo resulta da seleção de programas prioritários em cada um daqueles programas sociais universais, compondo-se o novo grupo de programas básicos, aos quais seriam conferidos prioridade no financiamento, garantia de regularidade dos fluxos financeiros, apoio para gerenciamento dinâmico e adequado, monitoramento regular da implementação e avaliação periódica do cumprimento das metas preestabelecidas. Substantivamente, foram apresentados 45 programas prioritários, selecionados pelo seu caráter estratégico diante da pobreza, da desigualdade social e também do novo padrão de crescimento.

O terceiro eixo programático é o de combate à pobreza, conforme as prioridades estabelecidas: redução da mortalidade infantil; desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; geração de ocupação e renda; qualificação profissional; melhoria das condições de alimentação dos escolares e das famílias pobres; melhoria das condições de moradia e de saneamento básico e fortalecimento da agricultura familiar. Liderado pelo Programa Comunidade Solidária, foi concebido como uma estratégia inovadora de coordenação das ações federais, em parceria com estados, municípios e sociedade, segundo os princípios da descentralização e da solidariedade. Na sua frente

pública e sob a ação supervisora da Secretaria Executiva, foram selecionados vinte programas a serem canalizados, em ação simultânea, aos segmentos sociais mais carentes, focalizados pelos critérios territorial (municípios) e de renda (familiar). Na sua frente não governamental, o Conselho do Programa Comunidade Solidária foi entendido como um mecanismo de articulação entre o governo federal e a sociedade civil, visando à mobilização, ao diálogo e à implementação de experiências inovadoras.

Definidos os três eixos, decorrem da sua articulação as prioridades governamentais efetivas:

Estratégia de Desenvolvimento Social do Governo FHC

Objetivos	Condições Necessárias	Desafios
Garantia dos Direitos Sociais Igualdade de Oportunidades Proteção aos grupos vulneráveis	Estabilidade Macroeconômica Reforma do Estado Retomada do cresc. Econ. Reestruturação Prog.Sociais	Cresc. Econômico Geração de Emprego Melhor distrib. Renda

Fonte: Autoria própria

Prioridades governamentais

> 1-Combate à pobreza – Comunidade Solidária (20 programas públicos + programas do Conselho da CS);
> 2- Programas prioritários (45 programas básicos e estratégicos);
> 3- Serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública (Previdência Social, Saúde, Educação, Habitação e Saneamento Básico, Trabalho e Assistência Social).

Essas foram as concepções e o desenho de política que orientaram a ação social do governo Fernando Henrique no seu primeiro mandato e, em boa medida, também no segundo. De fato, tal como apresentadas no programa de governo Avança Brasil (cf. PSDB, 1998), lançado na campanha eleitoral de 1998, as propostas para a política social do segundo governo seguem as mesmas

linhas mestras da Estratégia de 1996. Ainda assim, há diferenças que convém registrar.

A primeira é uma diferença na forma como os programas sociais foram agrupados e apresentados. Embora o programa de 1998 reitere a centralidade dos programas básicos de caráter universal, as ações programáticas foram agrupadas de outro modo, segundo áreas de ação (urbana, rural etc.) e públicos-alvo (crianças e adolescentes, jovens, terceira idade, mulheres etc.). Há também diferenças, poucas, nas prioridades indicadas no interior de cada grande área social. Mas, inegavelmente, a grande mudança se dá no campo da política de enfrentamento da pobreza, a ênfase posta agora nos programas de transferência direta de renda para famílias pobres, a ser integrada por vários programas já existentes, que deveriam, ademais, passar por um processo de aperfeiçoamento, universalizando a cobertura a todos os que a eles têm direito, garantindo a saúde financeira de suas fontes e desenvolvendo mecanismos de supervisão e controle.

Nem o programa eleitoral de 1994 nem a Estratégia de 1996 registravam programas dessa natureza. Já o programa eleitoral de 1998 registra a nova preferência, sublinhando a importância das transferências tanto para a melhoria da equidade (ou da igualdade de oportunidades), como por operarem como sistema proteção no enfrentamento das situações de necessidade e de risco (PSDB, 1998, p. 181-185).

Necessário faz-se nesse momento uma reflexão mais crítica do que de fato representou e de que maneira foi, de fato, instaurada a política social durante os anos de gestão do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. A gestão do governo do PSDB nasce dentro de uma conjuntura de total combate as conquistas positivadas na Constituição de 1988.

Nesse contexto, seria necessário reformar o Estado, devido ao período anterior de crise econômica desencadeada a partir de 1970, tendo como causas principais: redução das taxas de crescimento econômico; aumento do desemprego e da inflação,

mas foi apontado estrategicamente que o Estado era o grande causador pelos aumentos salariais e gastos sociais.

Reformando-se o Estado, com ênfase nas privatizações e na previdência social, colocando em desprezo as conquistas de 1988 da própria seguridade social se abre um novo caminho para o novo "projeto de modernidade". O principal orientador dessa projeção foi o PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO (PDRE/MARE, 1995), amplamente afinado com as reformulações de Bresser Pereira, então à frente do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE).

A proposta de um Estado mínimo como condição necessária para reconstrução de um modelo de um Estado garantidor da manutenção e ampliação da propriedade privada; dos contratos internacionais firmados pelo Banco Mundial e FMI; e da garantia da competitividade do país em âmbito internacional.

Em relação ao próprio termo Reforma para autodesignar esse período, vem como estratégia político-ideológica para busca de consensos e legitimidade, como garantia do projeto neoliberal, onde de acordo com o próprio Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, que se resume em uma interação do governo, setor privado e sociedade civil.

> A administração pública gerencial emergiu na segunda metade deste século, como resposta à crise do Estado; como modo de enfrentar a crise fiscal; como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado; e como instrumento para proteger o patrimônio público [...] é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados. (BRESSER PEREIRA apud SIRELLI, 2008, p.25)

Termo Reforma utilizado com viés socialdemocrata, sendo submetida ao uso pragmático, fica mais claro quando se considera o pós-guerra pelo Welfare State, desencadeando em medidas keynesianas de sustentação da acumulação, ao lado da proteção ao

emprego e do atendimento de algumas demandas dos trabalhadores.

Uma socialdemocracia que renunciou à revolução, como uma trajetória que foi de afastar cada vez mais da luta e da tradição marxista. A reforma democrática brasileira anunciada na Constituição de 1988, como afirma Coutinho (1989 apud Behring, 2011), não houve reformas, mas processos de modernização conservadora ou de revolução passiva. Houve o desmonte (Behring, 2011) e a destruição (Behring, 2011), uma espécie de reformatação do Estado brasileiro para a adaptação passiva à lógica do capital.

Argumentava-se que o problema estaria localizado no Estado, e por isso seria necessário reformá-lo para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos, enquanto a política econômica corroía aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro, através da inserção na ordem internacional que deixou o país à mercê dos especuladores no mercado financeiro.

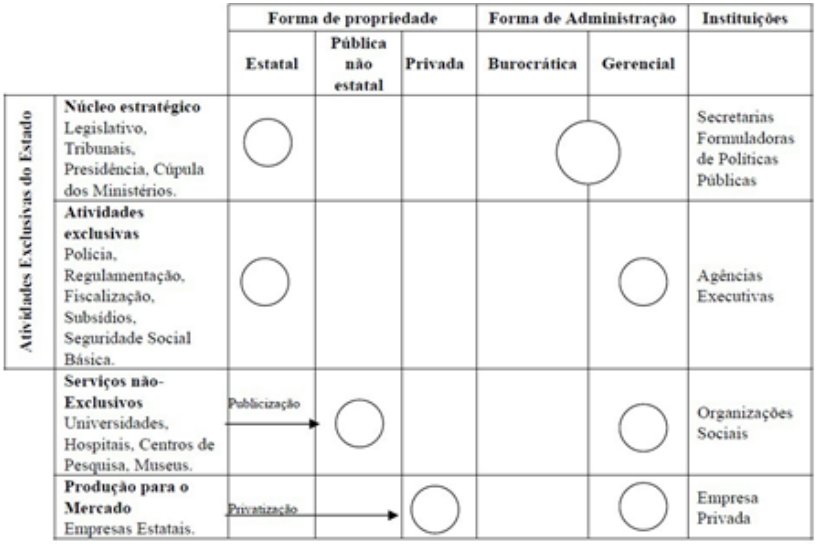
Alguns argumentos centrais estiveram presentes como justificativa dos processos de privatização: atrair capitais, reduzir a dívida externa e a interna; obter preços mais baixos para os consumidores; melhorar a qualidade dos serviços; e atingir a eficiência econômica das empresas, que estariam sendo ineficientes nas mãos do Estado, dando ênfase aos mercados financeiros, onde possui uma ampliação de empresas transnacionais no país.

Essa potencialidade da hegemonia neoliberal no Brasil potencializará novas e antigas dificuldades para consolidar a seguridade social. Abre-se uma hegemonia burguesa intensa de pensamentos privatistas e "criação" do cidadão consumidor, como Behring situa muito bem que essa nova ordem todos devem se integrar, e que é inevitável a ela se adaptar, construindo um quadro de Contrarreforma do Estado, nos anos de neoliberalismo tardio no Brasil (BEHRING, 2002). Contrarreforma esta que neste período de consolidação do neoliberalismo significou uma reação

conservadora de natureza socialdemocrata, que a ideia de reformismo acaba por solapar as possibilidades ainda que limitadas, da plena aplicação dos direitos sociais. Até porque com as medidas reformistas sugeridas pelo governo e consolidada através do Plano Diretor da Reforma do Estado que apoiava a flexibilização das relações de trabalho, as privatizações e a relação com o capital estrangeiro, as condições da seguridade social, particularmente as perdas e as restrições dos direitos sociais, que sob alegação da crise fiscal do Estado, transformou as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias dos efeitos mais perversos da crise.

O Plano Diretor contempla três aspectos da reforma: ajuste fiscal que devolve ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas; programa de privatização que transfere para o setor privada as atividades que podem ser controlados pelo mercado. Outro grande aspecto da "reforma" do Estado foi o Programa de Publicização que se expressou na criação das agências executivas e das organizações sociais, bem como a regulamentação do terceiro setor para a execução das políticas públicas. Criando uma nova arquitetura institucional que combinou o serviço voluntário, o qual desprofissionalizava a intervenção nessas áreas, remetendo-a ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, através do trabalho solidário.

O Estado transfere para a sociedade as responsabilidades que são suas, mas sua presença é significativa quando estão em jogo os interesses do capital. Através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado se define com clareza os setores em que o Estado assume operar, dividindo- se em áreas de atuação como demonstrado no quadro abaixo:



FONTE: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado, 1995.

O quadro expressa de forma clara que os programas de privatização e publicização se deslocam para a sociedade civil e para as instituições privadas, substituindo o modelo de administração burocrática pela administração gerencial na busca de obtenção de resultados na esfera privada com parcos investimentos e redução de custos, enfatiza a produtividade do serviço público, defendendo a flexibilização, o funcionalismo e a desregulamentação.

Essa tendência geral tem sido a de restrição e redução de direitos sob o argumento de crise fiscal do Estado. Sendo assim, as políticas sociais são direcionadas a ações compensatórias, dependendo da correlação de forças entre as classes sociais, o que torna essas possibilidades preventivas e redistributivas limitadas, prevalecendo o trinômio do ideário neoliberal para as políticas sociais: de privatização, focalização e descentralização. Este último relacionado à mera transferência de responsabilidades antes estatais para as instituições privadas.

A configuração de padrões universalistas e redistributivos de proteção social foram fortemente tencionadas: pelas estratégias de extração de superlucros, em que se incluem as tendências de contração dos encargos sociais e previdenciários; pela supercapitalização, com a privatização explicita ou induzida de setores de utilidade pública, em que se incluem saúde, educação e previdência; e pelo desprezo burguês para com o pacto social dos anos de crescimento, configurando um ambiente ideológico individualista, consumista e hedonista ao extremo (Behring e Boschetti, 2008).

As reivindicações e pressões organizadas pelos trabalhadores na década de 1980, em período de redemocratização no país, provocaram a incorporação, pela Constituição Federal, de muitas demandas sociais de expansão de direitos sociais e políticos. Um dos maiores avanços dessa Constituição, em termos de política social, foi a adoção do conceito de seguridade social, englobando em um mesmo sistema as políticas de saúde, previdência e assistência social. (SALVADOR, 2010, p. 159)

Mas com esse Plano de Reforma do Estado um elemento importante de repercussão nas políticas sociais foi a separação entre formulação e execução das políticas, de modo que o núcleo duro do Estado as formularia, a partir da sua capacidade técnica, e as agências autônomas as implementariam. E essa política macroeconômica ocasionou uma forte tendência a desresponsabilização da política social, acompanhada pelo desprezo do padrão constitucional de seguridade social.

As políticas de saúde, previdência e assistência social – englobadas no conceito de seguridade social da Constituição brasileira de 1988- passam a ser regidas por novos princípios e diretrizes, associando, ao mesmo tempo, universalidade e seletividade, gratuidade e contributividade. A saúde orienta-se por princípios como universalidade, gratuidade, redistributividade e descentralização, deslocando parte dos seus serviços para o setor privado. A política de assistência social rege-se pelos preceitos da

seletividade, gratuidade, redistributividade, centralização na gestão de certos benefícios, mas desloca as responsabilidades para os organismos do Terceiro Setor, gerando uma lógica de solidariedade, caridade e comunidade solidária, voltando a ter o caráter assistencialista da LBA (Legião Brasileira da Assistência) do Governo Vargas da década de 40. A previdência, por sua vez, continua a ser assegurada mediante contribuição direta de trabalhadores e empregadores.

Os princípios promulgados no artigo 194 do Capítulo II (da Seguridade Social do Título VIII (Da Ordem Social) da Constituição que deveriam orientar a operacionalização da Seguridade Social no Brasil, que foi regulamentada pelas Leis da Seguridade Social (1991), Lei Orgânica da Assistência Social (1993) e Lei Orgânica da Saúde (1990). O progresso de regulamentação não garantiu a materialização de todos os princípios previstos na Carta Magna de 88. Portanto, esses princípios constitucionais norteadores da estrutura da seguridade social, devem provocar mudanças profundas na saúde, previdência e assistência, no sentido de articulá-las e formar uma rede de proteção ampliada, coerente e consistente.

O princípio da universalidade da cobertura proposto não tem a pretensão de garantir direitos iguais a todos os cidadãos, mas assegura a política de saúde como direito universal, estabelecendo a assistência como direito a quem dela necessitar e mantém a previdência submetida a lógica do seguro. A seletividade e a distributividade permitem tornar seletivos os benefícios dos direitos assistenciais e da saúde numa clara tensão com o princípio da universalidade.

A seguridade social brasileira, apesar dos princípios constitucionais apontados anteriormente, tem caráter regressivo, quando se observa as fontes de financiamento, quando se identifica quem paga. Esses recursos da seguridade social são provenientes de três fontes: O orçamento da união, Estados e DF; das contribuições sociais sendo que se dividem em duas: a do

empregador sobre a folha do salário, e a do próprio trabalhador e demais segurados e por último a receita de recursos de concursos de prognósticos. Como Behring e Boschetti observam a sustentação financeira com possibilidade de ampliação e universalização dos direitos, assim, não será alcançada com ajustes fiscais que expropriam recursos das políticas sociais, mas que não podem ser compreendido sem referência a estruturação da carga tributária brasileira e de seu significado no âmbito da política macroeconômica do governo FHC e mantida pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva que vem sendo orientada pelas recomendações estabelecidas nos acordos firmados entre o governo brasileiro e o FMI.

Foi dentro dessa conjuntura em que o Presidente Fernando Henrique Cardoso que também assumiu o governo de Mato Grosso Dante Martins de Oliveira. Político icônico no cenário nacional por ter sido o autor da Emenda Constitucional que tentou restabelecer o voto direto para a Presidência da República, mas que foi derrotada no Congresso Nacional. Tornou-se uma das principais lideranças dos setores ligados a oposição no estado de Mato Grosso tendo sido deputado federal e prefeito de Cuiabá por dois mandatos, Ministro da Reforma Agrária no governo Sarney (1985-1990) e governador do estado de Mato Grosso também por dois mandatos consecutivos entre os anos de 1994-2001.

A sua primeira eleição para governador do estado foi sustentada por uma coalizão de 10 partidos políticos de centro-esquerda onde apresentou, já durante a campanha, o documento intitulado de “Plano de Metas”. De onde já indica a direção que o seu governo tomaria, ainda que de forma tímida, para a reforma do Estado e de seu aparato. O documento indica que o caminho para a solução dos problemas do estado de Mato Grosso seria: o saneamento das finanças, melhoria do planejamento, eficácia na implementação de políticas públicas e elevação dos padrões de gestão e qualidade dos serviços públicos.

"Para desempenhar suas funções, o Estado deve ser estrutural e funcionalmente preparado. Para isso, o viés estatizante e centralizador deve ser substituído pelo compromisso firme de desestatização, de descentralização e de delegação de competências, reforçando a sua capacidade de coordenação e controle". (PLANO DE METAS, MATO GROSSO,1995-2006, p. 14)

3.3- Plano de metas dos governos Dante de Oliveira

O documento que deu suporte teórico as intervenções operadas em Mato Grosso durante os de 1995-2002 é o chamado "Plano de Metas" onde se pode identificar de que maneira o grupo político que assumiu o governo do estado pensava as políticas para os diversos setores e mais em especifico, as políticas sociais.

Percebe-se pela leitura do documento que o mesmo já se posiciona em consonância com as tendências que moviam o mundo e o Brasil naquele especifico momento histórico. O primeiro desses documentos é apresentado para a população como uma "carta de intenções" do novo grupo político que assumia o governo de Mato Grosso.

O "Plano de Metas" (1995- 2006) está estruturado em seis capítulos: 1- Princípios Fundamentais; 2- Organização do Estado; 3- Diagnóstico; 4- Sustentabilidade do Desenvolvimento; 5- Políticas Estruturantes; 6- Base para as Políticas Públicas nas áreas econômica e social.

A cada capítulo é explicitado de maneira didática as ideias do novo governo para as diversas áreas de atuação do Estado em Mato Grosso. A linguagem utilizada esforça-se no sentido de demonstrar que haveria uma "ruptura" com o que até o momento se apresentara no que diz respeito a gestão do estado, da coisa pública.

O capítulo um chamado de "Princípios Fundamentais" traz o que serão as vigas mestras das políticas do novo governo: Democratização e Descentralização, Sustentabilidade e Qualidade

de Vida, Equidade Social e Regional. Chama atenção aqui o princípio da "Equidade Social" onde nota-se o alinhamento do governo de Dante de Oliveira com as ideias fomentadas pelo governo central de Fernando Henrique Cardoso. Onde se espera a adoção de políticas focalizadas e com o claro objetivo de trazer "equidade" as políticas sociais a serem desenvolvidas pelo governo de Mato Grosso.

O capítulo dois intitulado de "Organização do Estado" é aquele em que traz a concepção que o governador Dante de Oliveira tinha de Estado. O documento deixa muito claro que o papel do Estado é de "gerenciador de políticas e recursos públicos". Mais uma característica que deixa bastante claro que o alinhamento com o governo federal já estava em andamento. Afinal, a concepção de um "Estado Gerencial" foi trazida para os documentos dos MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado) sob o controle de Bresser Pereira, entusiasta das ideias de um Estado gerenciador:

"Ao governo, pois, cabe o papel de indutor dos caminhos do desenvolvimento, a viabilização das condições prévias para a construção do futuro, bem como o desempenho competente de funções essenciais, especialmente as ligadas à área social e à capacitação do homem para se tornar, além de beneficiário, autor de seu próprio processo de desenvolvimento". (PLANO DE METAS, MATO GROSSO, 1995-2006, p. 13)

No capitulo três, "Diagnóstico" o Plano descreve as potencialidades e também as carências do estado de Mato Grosso naquele período. (Os principais gargalos de Mato Grosso, na avaliação do documento as principais eram: energia, transportes, educação, saúde, saneamento, habitação e segurança pública). E que apesar das vendas de estatais e aplicação dos recursos para o equacionamento dos problemas supracitados, atualmente são os mesmos que se apresentam, com urgência a serem resolvidos.

O capitulo quatro, "Sustentabilidade e Desenvolvimento" traz a necessidade de compatibilizar o desenvolvimento econômico

com a preservação do meio ambiente. Ainda que de maneira incipiente, pois, era ainda era um assunto quase que novo em Mato Grosso.

Outro importante capítulo é o quinto "Políticas Estruturantes". Aqui é colocada as prioridades, por assim dizer, do governo. Deixando claro sempre que, todas elas seguindo os eixos determinantes das diretrizes emanadas pelo governo federal. É destrinchado os denominados " Eixos Orientadores" (Emprego e Renda, Educação, Energia, Transportes, Telecomunicações).

> "As Políticas Estruturantes, a seguir propostas, têm a função de abrir os grandes caminhos de atuação do governo no sentido dos objetivos delineados no Plano Estratégico, sendo, por essa razão, consideradas os marcos de orientação de todas as outras políticas a serem adotadas na ação governamental, e que a elas estarão subordinadas". (PLANO DE METAS, MATO GROSSO,1995-2006, p. 47)

O último capítulo " Bases Para as Políticas Públicas nas Áreas Econômicas e Social. Continuação do capítulo cinco, nele é descrito de maneira serão efetivadas as políticas dos " Eixos Orientadores". Seus programas, fundos e resultados esperados.

Dentro desse contexto do "Plano de Metas" observa-se que as Políticas Sociais estão estruturadas na lógica defendida pelas determinações do governo federal via MARE onde são guiados pelos princípios de que a ação do Estado com relação as Políticas Sociais devem ser pautadas pela substituição do critério redistributivo e igualitário pelo individualista de capitalização; transferência das obrigações sociais do Estado para a sociedade civil; as ações estatais, com relação as populações carentes devem seguir a lógica da eficiência e precisão com vistas a " poupar" recursos públicos.

"A política social comporta duas abordagens: uma ação indireta, buscando atingir as raízes do problema, melhorando os níveis de educação, saúde e criando novas oportunidades de

ocupação e renda; e uma ação direta de combate à pobreza, visando alcançar aqueles segmentos mais desprotegidos, que não podem esperar pelas transformações estruturais (crianças, gestantes, idosos, população de periferias urbanas e zonas rurais pobres, etc.) ". (VISÃO ESTRATÉGICA E PLANO DE GOVERNO, MATO GROSSO, 1999-2002, p. 28)

3.3.1-O primeiro governo Dante de Oliveira (1995-1998): proposta de modernização do estado

No início da década de 1990, o Brasil vivia uma situação econômica permeada de incertezas, decorrente dos insucessos deixados pelos planos econômicos implantados e implementados nos anos finais da década de 1980: Plano Cruzado, Plano Cruzado II, Plano Bresser e Plano Verão. Tentativas de estabilização que ao invés de apresentar soluções, introduzia cada vez mais o caráter político-inflacionário na economia brasileira.

Foi nesse momento e nessas circunstâncias que Dante de Oliveira lançou sua proposta governamental, gestão 1994-1998, na qual apresenta à sociedade mato-grossense um programa que anunciava o desenvolvimento regional articulado, com vistas a promover a humanização das transformações estruturais, assegurado na transparência e na objetividade; na austeridade e na criatividade.

> "O Plano de Metas, enquanto instrumento de gestão, constitui-se numa sinalização efetiva para o planejamento do Estado, tanto na administração pública, quanto na iniciativa privada. O Plano formata o argumento central de desenvolvimento do Estado, organizando a diversidade dos aspectos setoriais e regionais, num projeto coerente de atuação do poder público". (PLANO DE METAS, MATO GROSSO,1995-2006, p. 08)

A proposição governamental de Dante de Oliveira recebeu o nome de "Plano de Metas 1995-2006", apresentando como

princípios básicos: retomada do planejamento participativo e sistêmico como método de governo e instrumento de integração, aceleração do desenvolvimento e racionalização da Administração Pública Estadual; apoio ao fortalecimento do setor produtivo privado, limitando a interferência do Estado de forma supletiva, evitando-se a sua ação direta na atividade econômica; racionalização das atividades administrativas e executivas do Governo e integração espacial de suas ações; modernização constante dos órgãos, entidades e instrumentos da Administração Pública, visando reduzir desperdícios, seja no custeio ou nos investimentos.

Tais princípios, à luz de uma concepção de administração fundamentada na co-responsabilidade da "classe política" e em efetiva parceria com as instituições da sociedade civil, impõe uma política de austeridade de gastos visando reduzir o custeio e manutenção do Estado.

O Plano de Metas foi colocado com base num ideário de práticas voltadas para fomentar a produção, instigar as forças produtivas, estimular a prosperidade, assinalando novos rumos a serem seguidos por todo o conjunto da sociedade. No documento que orientaria a política da gestão Dante de Oliveira, que foi escrito na perspectiva de três mandatos, no capítulo intitulado " Organização do Estado" encontramos os objetivos descritos de maneira clara do governo que se iniciava, ou seja, sanear as finanças públicas, melhoria do planejamento, eficácia na implementação da políticas públicas e elevação dos padrões de gestão e qualidade dos serviços públicos. Dante de Oliveira assumiu o governo em um quadro de extrema fragilidade financeira: atrasos de salários dos servidores, endividamento da máquina. Politicamente teve que abrigar um imenso número de interesses divergentes, resultado da coligação de 10 partidos que cobravam a "fatura" pelo apoio dado nas eleições.

> "Para administrar a ampla coalizão partidária que o elegeu, Dante compôs um fórum político com representantes de todos os partidos – na maior parte sem deputados estaduais e com baixa densidade eleitoral. Este se caracterizou pela heterogeneidade, o assembleísmo, a disputa por espaço no aparelho do Estado e a pouca objetividade no trato de questões relevantes num momento de crise". (ARAÚJO, 2005, p.109)

Após os revesses políticos sofridos dentro de seu próprio grupo político, Dante reorganiza sua equipe de governo na passagem do ano de 1995-1996 e monta um núcleo com pessoas de sua estrita confiança. Esse núcleo "duro" foi composto pela SAD (Secretaria de Administração), SEPLAN (Secretaria de Planejamento) e SEFAZ (Secretaria de Fazenda). Centralizou-se mais ainda o poder em sua figura e buscou articulação direta com os parlamentares na Assembleia Legislativa. Em um segundo movimento para tentar contemplar os partidos mais a esquerda da coalizão, cria o Conselho Estadual de Assistência Social logo após apresentar o a lei de reforma do Estado.

"Esse movimento pode ser visto como uma busca pelo alinhamento com a Lei Orgânica da Assistência Social federal (LOAS) e por maior coordenação das políticas nas áreas de saúde, educação, segurança e assistência social e defesa da cidadania, em parceria com o Poder Legislativo e a sociedade civil) ". (ARAUJO, 2005, p.110)

3.3.2-Alinhamento com o governo federal: o decreto 752

Estava cada vez mais evidente que o governo Dante de Oliveira se aproximava mais das forças políticas que ocupavam o governo federal. Ainda assim tentou equilibrar suas ações entre alinhar a "onda" reformista e com as demandas sociais dos partidos da coalizão. No pacote apresentado que previa a reforma da máquina do Estado de Mato Grosso estava a venda de empresas e que os lucros auferidos com tais vendas seriam investidos nas

áreas sociais do governo. A peça fundamental para entendermos como se deu o alinhamento da gestão Dante de Oliveira com o governo federal do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) é o Decreto 752 de 22/01/96 que instituiu o Programa de Reforma do Estado de Mato Grosso. Em seu artigo 1º. traz os objetivos fundamentais do Programa:

> "Art. 1º.". Instituído, no âmbito do Poder Executivo, o Programa de Reforma do Estado de Mato Grosso com os seguintes objetivos fundamentais:
> I - Concentrar a atuação do Estado em suas Atribuições típicas e nas ações estratégicas para o seu desenvolvimento:
> II - Fazer retornar para a Administração Direta todas as entidades da Administração Indireta que dependam de recursos do Tesouro Estadual;
> III - manter na Administração Indireta apenas as atividades que disponham de recursos próprios para se auto sustentar.
> as fundações de caráter social, assistencial e educacional.
> IV - Estimular o exercício de atividades e serviços em nível local, fazendo retornar aos municípios os serviços de sua competência constitucional;
> V- Fortalecer a atuação estratégica do Estado face aos programas nacionais de desenvolvimento para a região centro-oeste.
> VI - Substituir as ações de execução direta pelas ações de articulação para atrair investimentos para o Estado;
> VII- assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do Estado, eliminando gradualmente o déficit público. " (MATO GROSSO. Decreto n.752, 22/01/1996)

O artigo primeiro do decreto deixa claro os objetivos da reforma da máquina estatal e também que estava alinhado com o que o governo federal apregoava como condição fundamental para o desenvolvimento e o crescimento do país. Se por um lado estava claro o alinhamento com as políticas de um Estado gerencial, proposta pelo MARE, o documento em seu artigo 7º. explicita qual será o fim dos lucros obtidos com a venda das empresas estatais do

estado de Mato Grosso: os fundos sociais. O objetivo era minimizar a rejeição ao Plano de Reforma do Estado.

"Art. 7º.". Os recursos oriundos das privatizações serão contabilizados em conta especifica junto ao Tesouro Estadual, e, deduzidas as despesas inerentes aos respectivos processos de privatização, serão utilizadas:

> I - Na redução da dívida pública do Estado
> II - Em investimentos necessários à consecução dos objetivos contidos no Parágrafo 2º do art. 1º, deste Decreto.
> III - no Fundo de Promoção da Cidadania (Banco do Povo), a ser criado por lei;
> IV - No Fundo de Assistência Social instituído pela Lei nº 6696, de 20 dezembro de 1995;
> V - No Fundo Agrário do Estado de Mato Grosso -FAEMAT. " (MATO GROSSO. Decreto n.752 de 22/01/1996)

Ocorre que os recursos obtidos com a privatização das estatais não se destinaram aos tais "fundos". E lembrar que o chamado " Banco do Povo" jamais foi instituído não passando de " letra morta" e nada mais. O decreto 752, na verdade, foi resultante da adesão do governo do Estado de Mato Grosso ao" Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estado" criado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). As diretrizes deixam bem claro o real compromisso do governo Dante de Oliveira. Eram metas do Programa:

> "I - o controle E a redução das despesas com pessoal;
> II - A implementação de programas de:
> a) privatização de empresas estatais;
> b) concessão de serviços públicos;
> c) controle centralizado de desempenho de empresas estatais; e
> d) reforma patrimonial;
> III - o incremento da receita tributária própria e melhoria do controle de gastos, através:
> a) da eliminação ou redução de incentivos fiscais;

> b) do combate à sonegação e evasão fiscais;
> c) da plena exploração das bases tributárias estaduais;
> d) da aceleração da cobrança da dívida ativa estadual;
> e) da modernização e melhoria dos sistemas de arrecadação;
> f) do aprimoramento dos mecanismos e sistemas de controle de gastos e geração de informações fiscais.
> IV - O compromisso de resultado fiscal mínimo;
> V - a redução e controle do endividamento estadual. " (MATO GROSSO. Lei n.6.695 de 19/12/1995)

O Programa de Modernização do Estado seguiu os moldes do Conselho Nacional de Desestatização (CND) que formatou diretrizes a serem seguidas pelos estados. Como foi o caso de Mato Grosso. Seus objetivos fundamentais eram:

> a) Concentrar a atuação do Estado nas suas atribuições típicas e nas ações estratégicas;
> b) Transferir para a Administração Direta todas as entidades da Administração Indireta que dependam de recursos do tesouro estadual;
> c) Manter na Administração Indireta apenas as atividades com recursos próprios, ressalvando autarquias e fundações de caráter assistencial;
> d) Municipalização;
> e) Fortalecer a atuação do Estado do desenvolvimento da região Centro-Oeste;
> f) Substituir ações de execução direta pela função de articulação de investimentos;
> g) Assegurar o equilíbrio econômico-financeiro, eliminando o déficit público. (ARAUJO,2005, p.114)

A reforma tomou mais vigor com a edição dos decretos 752 e753 que traziam quais seriam os órgãos a serem liquidados da Administração do Estado de Mato Grosso. Companhias e empresas consideradas obsoletas entraram no pacote de modernização. Além de CODEMAT (Companhia de Desenvolvimento de Mato Grosso); a CASEMAT (Companhia de Silos de Mato Grosso) foi liquidada: COHAB (Companhia Habitacional de Mato Grosso); CEMAT

(Centrais Elétricas Mato Grossense); SANEMAT (Companhia de Saneamento de Mato Grosso); BEMAT (Banco do Estado de Mato Grosso); CEPROMAT (Companhia de Processamento de Dados de Mato Grosso); METAMAT (Companhia de Metais de Mato Grosso) e EMPAER (Empresa de Pesquisa Agropecuária de Mato Grosso).

Apesar do número significativo de empresas a serem vendidas o programa possuía um grande gargalo, qual seja, a baixa liquidez dos ativos como: imóveis rurais e urbanos, equipamentos e instalações, armazéns, empréstimos/financiamentos sem as devidas garantias para execução.

O caminho seguido pelo governo de Mato Grosso foi capitalizar as empresas para a sua posterior liquidação. Assim, o Estado de Mato Grosso recorreu a um empréstimo junto ao Banco Mundial tendo como fiador a União, por meio do Programa de Reforma do Estado. A lógica foi endividar o estado revigorando as empresas para repassá-las a inciativa privada.

Com o aval da União o governo de Mato Grosso estabeleceu os principais itens que receberiam aportes do empréstimo contraído junto ao Banco Mundial:

a) Os prejuízos do BEMAT (pagos pelos empréstimos feito pela Secretaria Tesouro Nacional);
b) Pagamento de indenizações trabalhistas aos funcionários demitidos das companhias em liquidação (R$ 6,26 milhões);
c) Estudos relacionados ao Programa, capacitação, equipamentos e consultoria (R$ 9,7 milhões);
d) Formação de consórcios intermunicipais na área de saúde e implementação de ações do Programa Saúde da Família (PSF);
e) Investimentos de alta prioridade como manutenção de rodovias e equipamentos/manutenção de escolas (R$ 14,8 milhões);
f) Custos diretos da reforma (rescisões contratuais, indenizações, impostos, contribuições sociais), no valor de R$ 19,7 milhões.

O empréstimo aprovado pelo Banco Mundial foi da ordem de US$ 46,72 milhões de dólares que foram rateados entre cinco outros subprojetos:

a) Reestruturação da EMPAER, que teve execução de R$ 6,39 milhões até março de 2000, equivalendo a 12,64% do total;
b) Municipalização da SANEMAT, com desembolso de R$ 27,91 milhões ou 55,2% do total;
c) Modernização do governo, com desembolso de R$ 0,03 milhão ou 0,06% do total;
d) Gestão da UGP com R$ 2,19 milhões ou 4,33% do total;
e) Pagamento de débito e rescisões de contrato para funcionários da COHAB (R$ 2,09 milhões), CODEMAT (R$ 4,17 milhões) e impostos e contribuições sociais (R$ 7,78 milhões).

Percebe-se que claramente o governo de Mato Grosso não só se alinhou a política desenvolvida pela União como também recebeu suporte do Banco Mundial para a implementação de todo o programa de modernização do Estado.

Para a gerencia do chamado "marco regulatório" ou de regulação foi criada a AGER (AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS) para o controle ou regulação de um setor que passou a englobar os principais ativos ou como ficaram conhecidas as chamadas " joias da Coroa" de Mato Grosso. Assim a AGER passou a regular uma massa de ativos compostos sendo as principais delas: CEMAT, BEMAT, SANEMAT, CODEMAT, CASEMAT, COHAB, CEPROMAT, EMPAER, METAMAT.

3.4- O governo Blairo Maggi (2003-2006): proposta de uma gestão empresarial do estado

No início dos anos 2000, o Brasil vivia uma situação econômica permeada de incertezas, decorrente das crises cambiais que forçaram o governo federal a provocar desvalorização do câmbio e outras de caráter impopular que provocou a derrota do PSDB em nível federal. As Tentativas de estabilização que ao invés de apresentar soluções, introduzia cada vez mais o caráter político-inflacionário na economia brasileira.

Foi nesse momento e nessas circunstâncias que Blairo Maggi lançou sua proposta governamental, gestão 2003-2006, na qual apresenta à sociedade mato-grossense um programa que anunciava o desenvolvimento regional articulado, com vistas a promover a humanização das transformações estruturais, assegurado na transparência e na objetividade; na austeridade e na criatividade. E principalmente no fortalecimento do agronegócio como o grande fator de transformação da realidade socioeconômica de Mato Grosso.

A proposição governamental de Blairo Maggi recebeu o nome de " Agenda Mato Grosso mais forte- compromisso com o desenvolvimento e com a superação das desigualdades sociais e regionais", apresentando como princípios básicos: retomada do planejamento participativo e sistêmico como método de governo e instrumento de integração, aceleração do desenvolvimento e racionalização da Administração Pública Estadual; apoio ao fortalecimento do setor produtivo privado, limitando a interferência do Estado de forma supletiva, evitando-se a sua ação direta na atividade econômica; racionalização das atividades administrativas e executivas do Governo e integração espacial de suas ações; modernização constante dos órgãos, entidades e instrumentos da Administração Pública, visando reduzir desperdícios, seja no custeio ou nos investimentos.

Tais princípios, à luz de uma concepção de administração fundamentada na corresponsabilidade da "classe política" e em efetiva parceria com as instituições da sociedade civil, impõe uma política de austeridade de gastos visando reduzir o custeio e manutenção do Estado.

As premissas acima se tornaram realidade no PPA (Plano Plurianual) 2004-2007 onde estão sintetizadas no quadro abaixo denominado de " Compromissos Estratégicos do PPA 2004-2007 do Estado de Mato Grosso ":

OBJETIVOS	ESTRATÉGIAS

- Melhorar a qualidade de vida para promover a cidadania. - Reduzir o número de pessoas em condições de vulnerabilidade social.	Melhorar as condições de acesso e qualidade da educação básica. Investir na formação profissional continuada do trabalhador. Ampliar as condições de acesso universal aos serviços de saúde, à promoção e à prevenção da saúde. Articular junto aos municípios a definição da política de saneamento básico como forma de prevenir doenças e promover a saúde. Incentivar a agricultura familiar. Investir em ações de segurança pública, com ênfase na prevenção da criminalidade. Promover a universalização da assistência social com ênfase ao apoio às famílias de indivíduos em condições de risco social.
- Promover o desenvolvimento sustentável da economia, fortalecendo a competitividade, a diversificação e a participação nos mercados nacional e internacional, com base nas potencialidades regionais, ampliando a participação do micro, pequeno e médio empreendimento.	Estimular o desenvolvimento regional, considerando as aptidões de cada região, com vistas à redução das desigualdades econômicas e sociais. Fortalecer a produção e a disseminação de conhecimento e tecnologias, a partir da realidade e de aptidões regionais. Apoiar o desenvolvimento de tecnologias apropriadas ao uso adequado dos recursos naturais, oportunizando o acesso aos setores produtivos. Incentivar e fomentar a participação de micro e pequenos empreendimentos no mercado, através de disponibilização de linhas de credito e apoio técnico para suas inserções no sistema de produção. Fomentar o incremento e a diversificação da produção. Fortalecer as relações de comercio nacional e internacional.

	Dotar as regiões do estado de infraestrutura em energia elétrica e transporte, de modo a promover a integração regional e as demandas do setor produtivo. Desenvolver agros-polos que consolidem a produção e a transformação de matéria-prima.
- Garantir o uso ordenado dos recursos naturais visando o desenvolvimento socioeconômico com qualidade ambiental	Adoção do zoneamento socioeconômico ecológico validade/aprovado como instrumento aprovado como instrumento orientador do desenvolvimento econômico sustentado do estado. Promover o desenvolvimento de indicadores de sustentabilidade. Desenvolver a educação ambiental. Articular ações para a recuperação de áreas em processo de degradação. Desenvolver ações que previnam impactos ambientais decorrentes do processo de desenvolvimento regional. Criar incentivos fiscais voltados ao manejo sustentável do meio ambiente.
- Melhorar o desempenho da gestão Pública Estadual	Profissionalizar o servidor público estadual. Garantir a qualidade do ciclo de gestão de políticas públicas, assegurando a articulação das ações governamentais, de forma a atender às demandas da sociedade. Modernizar a estrutura organizacional do aparelho de estado. Dotar o estado de ação preventiva quanto à legalidade e à qualidade dos gastos públicos, à validação do ingresso da receita, à confiabilidade das informações contábeis e à proteção do patrimônio público.
- Dar sustentabilidade à Gestão das	Otimizar e dar transparência à receita

Políticas públicas, garantindo o equilíbrio fiscal e a capacidade de financiamento do Estado, visando o atendimento das necessidades da sociedade.	pública. Otimizar e dar transparência ao gasto público. Renegociar a dívida pública estadual.

Fonte: Confecção própria tendo por base MT/SEPLAN/SEFAZ-PPA 2004-2007

A lógica de mercado, pautada pela eficiência e pela eficácia, está subjacente na formulação e no desenho dos objetivos 1 e 2 e suas respectivas estratégias, que tratam das questões de desigualdades sociais, pobreza e cidadania. Em termos de orçamento, isso significa destinar recursos somente para os grupos mais desfavorecidos e atender a necessidades concretas, vitais e urgentes. Vejamos alguns exemplos de programas propostos no âmbito desses objetivos:

> a) O Programa de Atenção Integral às Famílias tem por objetivo o "fortalecimento dos núcleos familiares de baixa renda, visando elevar suas condições de dignidade humana", o qual desconsidera que no interior das famílias existem discriminação e violência contra as mulheres, por exemplo, que destroem a dignidade humana. Este programa ainda contempla apoio financeiro e técnico e implantação de núcleos de atendimento às famílias e explicitam ações específicas para outros coletivos idosos, portadores de necessidades especiais, crianças e adolescentes etc.;
> b) O Projeto Fortalecimento do Sistema de Garantia das Políticas Afirmativas tem como objetivo específico "apoiar o fortalecimento do sistema de garantia das vítimas de violência e de discriminação"; não faz referência à situação específica das mulheres, em especial da violência doméstica. O orçamento para este projeto em um período de quatro anos foi de R$ 9,6 mil, enquanto para o Projeto Fortalecimento do Sistema de Garantia das Políticas de Direitos do Consumidor (PROCON) foram destinados R$ 2,3 milhões;
> c) O Programa de Geração de Emprego e Renda objetiva "potencializar o aumento da renda, inserção e reinserção de pessoas no mercado de trabalho" e contava para isso com 10 projetos, que totalizam R$ 96 milhões. Não havia nenhum reconhecimento da situação diferenciada que enfrentam os

> homens e as mulheres no mercado de trabalho, especialmente em relação ao desemprego e à renda, sendo as mulheres as mais afetadas (a taxa de desemprego aberto das mulheres é de 16%, praticamente o dobro);
> d) Em outras situações, observa-se uma reduzida alocação de recursos a atividades prioritárias. A educação é uma ação relevante para reduzir as desigualdades no estado, posto que 25% de sua força de trabalho é analfabeta funcional. Entretanto, apesar de se contemplar a estratégia de "Investir na formação profissional continuada do trabalhador" e de se explicitar o Programa de Escolarização de Jovens e Adultos, o volume de recursos destinados a este programa é de R$ 12 milhões, que representa apenas 0,2% do orçamento dos programas finalísticos;
> e) Estão contempladas estratégias e ações universalistas nas áreas de saúde e educação (que respondem por mais de 70% do orçamento), gestão participativa, direitos humanos, acesso à justiça etc. Entretanto, isso não garante por si mesmo uma participação e igualdade entre os cidadãos no processo de desenvolvimento humano, posto que, quando analisamos os objetivos específicos desses programas, não há menção explícita e, portanto, investimentos orientados para reduzi-la, ou pelo menos para não aumentar as assimetrias.

Pela análise das estratégias e dos programas propostos no PPA, no âmbito dos objetivos e das estratégias que se relacionam com as desigualdades, evidencia-se que as autoridades reconhecem a prioridade e a necessidade de atuarem sobre essa mazela social, ainda que esse discurso pareça ser mais uma aposta política que uma vontade real de alterar o quadro de fortes assimetrias que pauta a sociedade local.

Fica claro na próxima seção que existiu uma absurda distância entre o que o governo Maggi tinha como intenção e investimentos com vistas as Políticas Públicas e o que de fato foi executado no orçamento do estado de Mato Grosso.

Esta seção trata de articular os objetivos do PPA com os diversos programas e projetos propostos no orçamento e sua execução nos anos de 2004 e 2005 a fim de determinar em que

medida estes últimos reflete as linhas de ação que se derivam dos primeiros e as prioridades que refletem a distribuição dos recursos entre eles.

A análise tratará dos programas finalísticos e de gestão de políticas públicas que abarcam as ações/ programas e os projetos do governo que têm impacto direto sobre a sociedade. Os 97 programas que compõem os seis objetivos estratégicos do PPA foram agregados em quatro categorias de análise, a saber:

> a) orçamento do desenvolvimento humano: programas que tenham relevância para a melhoria da qualidade de vida e cidadania;
> b) orçamento do crescimento econômico: programas que contribuam para a expansão e a competitividade da economia;
> c) orçamento do meio ambiente: programas que contribuam para a sustentabilidade;
> d) orçamento da gestão pública: programas voltados para a modernização e a eficiência da gestão das políticas públicas, não considerando despesa de custeio e manutenção da máquina administrativa.

A Tabela 1 mostra a intenção do gasto segundo as distintas categorias.

Categoria de Gastos	Previsão (R$ milhões)	% do orçamento finalístico	% no orçamento total
Desenvolvimento Humano	3.242,21	61,2%	28,0%
Crescimento econômico	1.070,93	20,2%	9,2%
Meio ambiente	97,65	1,8%	0,8%
Gestão Pública	884,65	16,7%	7,6%
Total	5.296,44	100%	45,7%

Fonte: Confecção própria tendo por base MT/SEPLAN/SEFAZ-PPA 2004-2007

Aproximadamente 55% do orçamento do desenvolvimento humano estava previsto para ser utilizado em três áreas: educação, saúde – setores que dispõem de recursos vinculados constitucionalmente, no caso da educação, com 25% das receitas e, no caso da saúde, com 12% – e segurança pública. Ademais, no caso da educação, a prioridade concentra-se na melhoria do ensino fundamental (R$ 158 milhões), enquanto as ações voltadas para reverter os déficits de equidade no ensino médio, profissionalizante, educação de jovens e adultos e educação no campo foram contempladas com volume de recursos bastante singelos, da ordem de R$ 63 milhões, menos de 2,2% do gasto público previsto neste objetivo.

A distribuição dos recursos no âmbito do orçamento de crescimento econômico revela a opção política do poder público local de garantir a expansão e a consolidação do setor agropecuário, posto que, de um orçamento de aproximadamente R$ 1,1 bilhão, 71% estão destinados ao Programa Estradeiro, cujo objetivo é "promover a redução do custo de transporte rodoviário" e cerca de 3%, aos programas voltados para o desenvolvimento agropecuário. O setor industrial e o de serviços e comércio são contempla- dos com apenas 0,8% e 0,3%, respectivamente, do orça- mento previsto.

Em relação à questão ambiental, apesar de constar como objetivo estratégico do governo, o volume de recursos destinados aos programas dessa área representa apenas 0,8% do orçamento (R$ 97 milhões), recursos inferiores ao destinado aos gastos de melhoria da gestão pública, que abarcam algo em torno de R$ 834 milhões (7,2%).

Esse padrão de alocação de recursos orçamentários do PPA pode significar um viés contra a equidade social, quando consideramos que os gastos/investimentos que impactam diretamente nas assimetrias sociais, políticas, econômicas, ambientais e regionais do estado são reduzidos e tratados como

complementares ou residuais do desenvolvimento agropecuário e do equilíbrio fiscal.

Ademais, é mister avaliar o "acerto" dessas políticas públicas não apenas pelos critérios de "mercado", mas sim em função do grau de justiça social alcançado. Desse modo, as consequências sociais desejadas, tais como justiça distributiva, equidade, satisfação das necessidades, eliminação da pobreza, desenvolvimento das capacitadas humanas, deveriam se converter em fim último do processo de formulação e de avaliação das políticas.

A análise da execução orçamentária nos anos de 2005 e 2006 revela um quadro ainda mais preocupante. Em primeiro lugar, registra-se que entre 25 e 30% dos recursos não foram aplicados nos programas/ações/projetos previstos no PPA; em segundo lugar, o orçamento para a promoção do desenvolvimento humano e do meio ambiente é o que apresenta o menor índice de realização (relação entre o orçamento previsto e o orçamento realizado), conforme pode ser visto na Tabela 2. Os fatores determinantes desse desempenho orçamentário, tão aquém do inicialmente previsto, merecem ser mais bem desvendados e compreendidos.

Tabela 2- Realização do Orçamento PPA 2004-2005- Estado de Mato Grosso

Orçamento	2004	2005
Desenvolvimento Humano	70,7	74,3
Crescimento Econômico	76,1	90,1
Meio Ambiente	40,1	23,5
Gestão Pública	70,4	79,3

Fonte: Autoria Própria

A institucionalização de mecanismos que auxiliem na viabilização do exercício da plena cidadania dos cidadãos, no tocante à garantia da execução dos direitos humanos, preconizados na Constituição Federal de 1988, art.5º, torna-se um importante instrumento no reconhecimento, bem como no enfrentamento das desigualdades de oportunidades hoje existentes no país. Nesse contexto, destaca-se a relevância do Programa Acesso à Justiça,

mediante seu objetivo de colocar à efetiva disposição da população carente do estado de Mato Grosso um instrumento de concretização do direito e da garantia fundamental do acesso à justiça, ou seja, um componente da cidadania. Todavia, o que se observa, com base na investigação dos dados orçamentários do programa, é que o caráter estratégico desse ainda não ressoou como tal entre os gestores governamentais. Isso fica evidente no fato de que, no ano de 2004, nenhuma dotação foi direcionada para o programa. No ano de 2005, denota- se a destinação de R$ 251,8 milhões, dos quais 99% foram integralizados.

Na área de saúde, o Programa Fortalecimento da Atenção Básica, cuja política de governo centra-se na saúde da família, entendida como estratégia estruturante da atenção básica, por meio do desenvolvimento de ações de promoção e proteção à saúde do indivíduo, da família e da comunidade, através de equipes de saúde, reitera o compromisso de prestação de assistência universal, integral, equânime, contínua e, acima de tudo, resolutiva à população. Foi o programa que apresentou, no triênio 2004-2006, um acréscimo de 22% na sua dotação orçamentária, que passa de R$ 25,2 milhões para R$ 32,2 milhões.

Ressalta-se que a Ação Expansão e Consolidação das Equipes de Saúde da Família, que presentou desempenho satisfatório em todos os anos, com crescimento constante no volume de recursos, executou, em 2004, 98% da dotação autorizada, que representa R$ 22,2 milhões. No tocante à meta física, observa-se que, das 474 equipes de saúde da família previstas, 444, ou 93,6%, foram efetivamente consolidadas, segundo o Relatório de Ação Governamental do estado de Mato Grosso (RAG).

De um modo geral, verifica-se que os programas da área de saúde destacam-se pela execução orçamentária em níveis satisfatórios, em torno dos 80%, com cortes orçamentários pouco expressivos. A área de saúde é uma das mais protegidas dos contingenciamentos de recursos em função da Emenda Constitucional nº 29, da Constituição Federal de 1988, que

estabelece a vinculação de gastos mínimos em 12% para essa área, no caso da totalidade da receita do governo estadual.

Duas importantes ações para a melhoria da qualidade do ensino em Mato Grosso (implementação de projetos para melhoria do ensino fundamental e implementação das Diretrizes Curriculares), apesar de terem sido contempladas no PPA, não receberam dotação orçamentária nos anos de 2004 e 2005, o que significa que não houve nenhuma ação nesse sentido por parte do poder público local.

O aumento da escolaridade média da população e da qualidade do ensino figura uma das metas estratégicas para o desenvolvimento sustentado do estado. Entretanto, tais metas não estão traduzidas no PPA, posto que o Projeto Melhoria do Atendimento aos Alunos do Ensino Médio não foi contemplado com recursos no orçamento do ano de 2005 e, em 2004, realizou apenas 49% dos R$ 2,7 milhões destinados a esse projeto.

No que se refere à oferta de educação superior, o governo manteve o nível de investimento (em torno de R$ 2,4 milhões) e registrou-se uma eficiente gestão do gasto (cerca de 90% do previsto foi realizado). O mesmo se pode informar acerca da gestão de ciência e tecnologia. Portanto, em termos de gestão orçamentária, observa-se a necessidade de rever o padrão e o perfil dos investimentos na educação básica, especialmente no ensino fundamental.

O Projeto Apoio ao Saneamento Básico nos Municípios assume a função estratégica de contribuir para a redução dos casos de doenças patológicas por veiculação hídrica. No Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), de 2004, a dotação prevista para o programa foi de R$ 2,9 milhões, passando para R$ 6,2 milhões em 2006, um incremento de 54%, dos quais 62% desses recursos foram integralizados.

O Projeto Construção, Ampliação e Recuperação do Sistema de Abastecimento de Água e do Sistema de Esgotamento Sanitário destacam-se tanto pela insuficiente dotação orçamentária quanto

pela ineficiente gestão: em 2004, não recebeu dotação orçamentária; e, em 2005, foi contemplado com apenas R$ 446 mil, dos quais só foram executados R$ 240 mil.

O Programa de Abastecimento de Água Potável na Zona Rural – fundamental para a melhoria da qualidade de vida dos que viviam no campo, uma vez que é o local onde há a ausência do fornecimento de água potável e a incumbência de suprir essa deficiência recai sobre essas pessoas – apresentou redução de 37% nos recursos previstos, passando de R$ 95,6 mil, em 2004, para R$ 60,2 mil, em 2005.

O Plano Plurianual de Mato Grosso alocou cerca de R$ 133 milhões no ano de 2006 para o financiamento das políticas redistributivas e compensatórias, o que representa cerca de 25% do orçamento de desenvolvimento humano.

O percentual de realização orçamentária, apesar de ter melhorado em relação a 2004, ainda se mostra bastante aquém de uma gestão eficiente, pois, de cada R$ 100 previstos, foram executados apenas R$ 68, o que significou que R$ 73 milhões deixaram de ser aplicados em ações voltadas para melhorar a qualidade de vida e a inclusão social.

Potencializar o aumento da renda, a inserção e a reinserção das pessoas no mercado de trabalho são os objetivos centrais dos programas. Dentre as ações, as mulheres e os jovens foram considerados como clientela preferencial, seja nos programas de microcrédito, seja no tocante ao Projeto Primeiro Emprego. Do volume de orçamento destinado para os projetos de Geração de Emprego e Renda, em 2004, cerca de R$ 12 milhões (5% do orçamento das políticas redistributivas), apenas 26%, foram aplicados. Em 2005, o orçamento destinado a esses programas sofreu uma redução de 52% em relação ao orçamento de 2004, dos quais 53% foram executados.

O Programa de Atenção Integral às Famílias, cujo público-alvo se referia aos núcleos familiares de baixa renda, constituídos por famílias chefiadas por mulheres, com o objetivo de elevar suas

condições de inserção no mercado e garantir seus direitos essenciais básicos para o desenvolvimento da cidadania, apresentou uma redução de 76% no seu volume de recursos em 2005, o que representa uma redução de R$ 2,2 milhões. Além do expressivo corte no orçamento, o nível de execução financeira do programa em 2004 foi de apenas 6%.

O Programa Meu Lar tinha como objetivo proporcionar habitação digna para as famílias carentes. Sem considerar a sua importância estratégica, os gestores estaduais cortaram 41% (cerca de R$ 43 milhões) de sua dotação orçamentária para o ano de 2005. Registre-se que a execução financeira em 2004, da ordem de 70%, supera a registrada para os programas dessa área.

O Programa Fortalecimento das Ações de Atenção às Populações em Situações de Vulnerabilidade contemplou ações específicas voltadas para mulheres, crianças, idosos, adolescentes, gestantes, além da inclusão da atenção às doenças sexualmente transmissíveis (DSTs) e às ações de alimentação e nutrição. O programa teve seus recursos aumentados para R$ 6,3 milhões em 2005, atingindo o nível de execução de 73%.

Constata-se da análise do PPA 2004-2007 que norteou as ações do primeiro governo Blairo Maggi ademais que, em 2005, cerca de R$ 149 milhões previstos no orçamento das políticas sociais não se materializaram em investimentos sociais, ou seja, aproximadamente 30% do orçamento previsto não foi executado. Assim, além de recursos escassos, registrou-se baixa eficiência de gestão financeira. Em contrapartida, os recursos previstos para programas relacionados com os objetivos de desenvolvi- mento econômico e gestão da política fiscal tiveram grau de execução superior a 85%. Esses resultados revelam, em certa medida, o governo Maggi ao receber o estado de Mato Grosso após oito anos de gestão Dante de Oliveira, ainda que durante as eleições Maggi tenha se posicionado como o "contraponto" as políticas do governo antecessor, nada mais fez que dar seguimento a um modelo com base na eficiência no gasto público e na focalização no que diz

respeito às políticas públicas, e principalmente nas de cunho a atender as classes mais excluídas.

Enquanto Dante de Oliveira centrou suas ações, principalmente, no que se convencionou chamar de "modernização" da máquina administrativa de Mato Grosso, deixando como legado um ambiente propicio a instauração de um modelo na política de um estado mínimo e com forte participação da iniciativa privada. O governo Maggi, importante empresário do agronegócio, que é alçado à condição de liderança política e representante de importante setor da economia do Brasil, consolidou um modelo de gestão focalizada em ações que desonere o Estado de obrigações para com o cidadão e na outra ponta um modelo cada vez mais próximo das demandas da iniciativa privada.

De certa maneira, pesquisando os PPA`s e Planos de Governo identificamos que, as gestões de Dante de Oliveira foram importantes para preparar a máquina estatal de Mato Grosso para um governo com forte tom voltado a uma gestão gerencial e foi o que acabou por ocorrer. Porém, o grupo de Dante esperava que alguém do meio fosse o continuador desse modelo. Acontece que Maggi é eleito e, ironicamente, recebe uma máquina " azeitada" para a implantação de sua agenda de características empresarial. Analisando os dados do orçamento do primeiro mandato de Maggi vemos que as políticas públicas com vistas aos grupos menos favorecidos receberam menos do que de fato estava previsto em lei, enquanto que áreas ligadas a burocracia e gestão tiveram mais de 80% de efetivação em termos de gasto orçamentário.

Considerações finais

O modelo federativo brasileiro é caracterizado pelas assimetrias regionais, pelas relações federativas de caráter centro-periferia e pela alternância entre momentos de profunda descentralização e momentos de grande concentração de poder. Além de todas essas características o atual modelo ainda que herdeiro do movimento Republicano de 1889, sofreu diversas modificações em função do quadro político institucional de cada período histórico. Assim é de fundamental importância o seu estudo para compreendermos de que maneira as políticas sociais foram geridas e de que maneira impactaram no atual Pacto Federativo estabelecido na Constituição Federal em vigor. Além de estudarmos, de maneira crítica, a reforma do Estado colocada em prática após a promulgação da presente Carta Magna nos anos 90 do século XX.

No capítulo 1 intitulado o " O federalismo brasileiro e suas características historicamente construídas ao longo do tempo"", discorremos sobre cada uma das mencionadas características que se apresentam nos subitens do presente capítulo, desde as origens do modelo federalista brasileiro até a sua formatação nas diversas Constituições de períodos distintos da República. Em primeiro lugar as assimetrias regionais. Coexistem no Brasil, Estados e Municípios com alta evolução econômica e outros pobres, em que a penúria de condições não permite executar políticas públicas adequadas para diminuir as desigualdades existentes. Para alguns autores, isto é reflexo do modelo desenvolvimentista, ademais dos períodos colonial e Imperial, que caracterizou o Brasil desde a década de 1930, que exigiu lugares com o mínimo de

infraestrutura, o que fez com que os investimentos se concentrassem no eixo Centro-Sul, aumentando a distância entre as regiões mais atrasadas Norte, Nordeste.

Verificou-se que as Constituições Republicanas, especialmente a partir de 1946, começam a observar os problemas que poderiam surgir das diferenças regionais. Assim, aparece em seu texto fundamental uma novidade de planejamento para o crescimento das regiões menos desenvolvidas, com o investimento de recursos federais; todavia, o processo de fortalecimento dessas iniciativas passou por rupturas no período histórico-constitucional posterior (ditadura militar).

Nesse cenário de assimetrias, surge a Constituição de 1988 adotando um modelo de transferências automáticas de recursos de forma favorável às regiões mais carentes do país (de Estados mais ricos para os menos desenvolvidos), na qual a União impõe uma saída para os Estados cooperarem mutuamente. A Ideia fundamental é que haja comunhão dos mesmos objetivos, apesar de ser um paradoxo o princípio de transferir recursos de um Estado mais desenvolvido para outro em estágio menos avançado. Contudo, nem sempre a adoção deste modelo é cordial e harmônica, pois é possível que existam tensões horizontais que dificultariam a estabilidade da federação, provocando problemas para a correção das disparidades.

As transferências constitucionais aos Estados mais fracos, em alguns casos, são destinadas praticamente aos gastos da máquina governamental, o que impossibilita o fomento da economia local e das atividades relacionadas a ela. A autonomia com a Constituição Federal de 1988 foi para gastar, não para estimular a região ao desenvolvimento.

Cabe ressaltar que, com exceção do aumento da incidência do principal imposto estadual, o ICMS, que beneficiou os Estados mais industrializados, a receita da grande maioria dos Estados e Municípios brasileiros cresceu em função, principalmente do incremento das transferências (principalmente FPM, FPE e

complementação da União). Esta afirmação é ratificada se observarmos a distribuição dos recursos de alguns Fundos Federais, na qual fica clara a preponderância da presença do ICMS, nos Estados do Centro-Sul, em detrimento da pequena participação nas regiões Norte e Nordeste.

Observando ainda o caso dos Fundos Federais, os Estados menos desenvolvidos economicamente necessitam de apoio federal para complementar o financiamento de determinada política social (educação, por exemplo), além de receber assistência técnica para cumprir as determinações constitucionais do fundo. Esse cenário denota que, apesar dos esforços realizados, falta muito para se chegar a uma relação nacional equânime de investimento em política social.

De acordo com a teorização do federalismo desenvolvida neste trabalho, dos modelos existentes: o piramidal, o matricial e o centro-periferia. O Brasil se enquadra neste último. O modelo centro-periferia é o que se caracteriza pela existência de um centro, no caso brasileiro a União, em que são tomadas as decisões mais importantes, e de uma periferia (Estados e Municípios), que recebe as decisões originadas do centro, porém, as condiciona tanto no momento de sua definição quanto ao alcance de seus efeitos.

Esse modelo de relação entre o centro e a periferia é de influxo recíproco, na qual quanto mais central o círculo, mais importante sua posição, influenciada por sua periferia. Estes governos tendem a desenvolver-se organicamente, e ao redor do centro, preservando a sua autonomia e o princípio da interdependência.

O surgimento da federação brasileira, foi um ato do poder central pré-existente e não como união dos poderes subnacionais para a formação do poder central (federalismo por segregação). Esta realidade está na origem de muitos conflitos resultantes da oposição entre o centralismo e as demandas por autonomia regionais e locais.

De maneira geral, as características brasileiras do modelo centro-periferia são: 1) o fortalecimento da União foi o resultado de acordos com as elites locais (municipais e estaduais); 2) a intermediação política é característica marcante do federalismo, na qual a dependência dos círculos é mútua; 3) no tocante à posição relativa entre os Estados, existem aqueles mais próximos do centro e aqueles mais distantes, de acordo com a posição político-econômica de cada ente federado; 4) as oligarquias dos Estados periféricos não se incomodavam com as desigualdades, desde que as bases da dominação local se mantivessem; e 5) o Município evoluiu como ente mais fraco no federalismo brasileiro devido à conjugação de interesses políticos federais e estaduais que viam no fortalecimento municipal um perigo à sua posição privilegiada.

Esta interdependência entre o centro e a periferia produziu na política brasileira um processo de legitimação mútua dos interesses do poder central e dos poderes regionais e locais, excluindo-se desses interesses às camadas populares e outros grupos que não dispunham de acesso do poder.

Esse cenário de pacto entre os entes federados teve o seu ápice durante o período até 1930; a partir desse momento histórico, houve um processo de declínio, todavia, não um desaparecimento por completo. Mesmo o governo militar de 1964-1985, de fortíssima tendência centralizadora, não esteve imune às demandas regionais.

Desde a promulgação da Carta Magna de 1988, as relações centro-periferia ganharam destaque no cenário nacional, pois o papel das instâncias periféricas (Estados e Municípios) ganha força em detrimento do governo central. Os Municípios, por exemplo, foram incluídos pelo texto constitucional pela primeira vez na história federativa como ente federado, o que lhe dá posição de importância na Federação. A participação dos Estados leia-se os governadores, ganhou uma importância significativa, em virtude da sua ascendência sobre as bancadas estaduais, o que pode ser uma ferramenta fundamental em votações importantes. A partir

desta estrutura, os governadores produziram diversos mecanismos pelos quais criaram recursos mediante repasse de custos ao restante da Federação (ex: endividamento estadual e dívidas de precatórios). O que se pode inferir destas observações é que a redemocratização fortaleceu a presença dos governos subnacionais, formando um contexto favorável à busca de soluções para os problemas regionais e locais.

No aspecto da centralização versus descentralização de poderes, a experiência federalista brasileira, decorrido mais de um século de implementação, tem oscilado como um pêndulo, em momentos de centralização e descentralização, em conformidade com o autoritarismo do poder central. A seguir, mostraremos a movimentação do citado pêndulo, sucintamente.

1891 – 1930: Nos primeiros 40 anos da época republicana, a federação brasileira foi altamente descentralizada. Um governo federal fraco foi acompanhado por Estados independentes fortes (Política dos Governadores), com poder para regular e tributar o comércio interno e externo, além de serem responsáveis pela provisão da maioria dos bens públicos.

1930 – 1945: O governo Vargas, no período de 1930 a 1937, apresentou avanços no sentido de regularizar as relações federativas; entretanto, a partir de 1937 o início do período ditatorial levou a uma crescente concentração de poderes nas mãos federais, para pôr em funcionamento um mercado interno mais integrado e pronto a estabelecer as bases para a industrialização. A regulamentação do comércio interno e externo passou para o governo federal e criaram-se tributos nacionais. Reduziu-se a influência das oligarquias estaduais nas políticas nacionais, embora os governos estaduais mantivessem autonomia para aplicar seus próprios tributos e até criar outros.

1945 – 1964: A democratização após o fim da Segunda Guerra Mundial moveu o pêndulo de volta à descentralização. A autonomia subnacional foi considerada necessária para apoiar grandes responsabilidades e uma democracia estável. Porém, a

concentração de produção de manufaturas no Sudeste agravou as disparidades regionais e aumentou as rivalidades políticas. Concederam-se incentivos fiscais para investimento no Nordeste, previsto na Carta Magna de 1946, com o objetivo de reverter a tendência de concentração regional.

1964 – 1985: O advento do regime militar, após o golpe de 1964, levou o pêndulo de volta para a centralização. Com esse objetivo, a reforma tributária da metade dos anos de 1960 desempenhou um papel central. Os poderes tributários do governo central foram reforçados, possibilitando um aumento na carga tributária total para financiar a modernização da infraestrutura e acelerar o ritmo do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, foi instituído um mecanismo de partilha da receita para melhorar a receita daqueles que tinham uma base tributária estreita. No campo político-administrativo, a ditadura cassou mandatos de parlamentares, proibiu eleições diretas para Presidente da República e concentrou os poderes de decisão nas mãos do Executivo Federal.

1985 – 1990: A democratização levou a uma nova oscilação no sentido da descentralização. A autonomia federalista se beneficiou com a decisão de dar aos Estados o privilégio de tributar petróleo, telecomunicações e energia elétrica, aumentando, assim, sua base tributária. Além disso, um significativo aumento das receitas federais compartilhadas com os Estados e Municípios foram benéficos para os Estados menos desenvolvidos e pequenos municípios. No aspecto político, o poder dos governos locais foi ratificado quando os Municípios ganharam o status de membros da Federação. Ademais, ocorreram eleições diretas para Presidente da República depois de 29 anos, assim como para governadores e prefeitos. O marco fundacional desse período foi a Constituição Federal de 1988.

1990 – Até a presente data: Denominaremos este período de "descentralização com responsabilidade governamental". As demandas macroeconômicas de ajuste fiscal e a coordenação

política levaram a um aumento, na parte do governo federal, da coleta de impostos e a um grande controle sobre as dívidas subnacionais. Do lado oposto, a exigência de eficiência e responsabilidade nas políticas públicas impulsionou a descentralização nos gastos públicos. A criação de regras para administradores públicos (ex: Lei de Responsabilidade Fiscal), o impeachment do Presidente Collor, o surgimento da reeleição do executivo e a coordenação federativa para implementação de programas são outras características deste período.

Coincidentemente, cabe ressaltar que, do ponto de vista constitucional, o Brasil atravessou por períodos de extrema centralização (casos das Constituições de 1937 e 1967), onde a União tinha a supremacia dos poderes, com épocas de grande autonomia dos Estados e Municípios (Constituições de 1891, 1946 e 1988). Pode-se concluir que as Constituições Federais brasileiras são ferramentas jurídicas que visam facilitar a implementação de um regime político no país (ex: as ditaduras de Vargas e de 1964, e a redemocratização a partir de 1985).

No que se refere aos aspectos do federalismo brasileiro vinculados a determinados Fundos Federais (principalmente na educação e saúde), o modelo centro-periferia ganha extrema importância, pois os programas vinculados a esses Fundos só foram implementado em virtude da coordenação federativa executada pela União, que impulsionou os demais entes federados, Estados e Municípios, a se organizarem visando ao financiamento de políticas sociais, por meio de mudanças nas estruturas administrativas federais e estadual.

Logo, o poder central tem papel preponderante, assumindo a função de legislar sobre o tema; criando regras de distribuição e arrecadação, bem como de ajudar, por meio de recursos federais.

Dessa maneira, ocorreu a dependência dos entes federados (Estados e Municípios) na iniciativa da União em propor a elaboração do fundo, além de instituir os mecanismos para sua real efetivação. Constatou-se, portanto, que, dificilmente a maioria dos

governos subnacionais pode realizar políticas consistentes sem o apoio ou a concordância do governo federal.

No capítulo 2 intitulado "Federalismo brasileiro e a Constituição Federal de 1988" dissertamos desde o modelo federal implantado na Constituição até os mecanismos de distribuição de competência entre os entes federados. Importante destacar a importância desse capitulo porque é através dele que entendemos de que maneira ocorreu toda a articulação do arcabouço institucional que fez surgir o atual modelo. Assim sendo, o federalismo surgido como fórmula conciliatória assentou-se no tripé: Cooperação, Descentralização e Municipalismo. Esse modelo misturou teorias históricas do federalismo com arranjos dos Constituintes para a resolução de velhos problemas da realidade do Brasil como a profunda desigualdade entre as regiões que constituem a federação brasileira.

A fórmula encontrada para a viabilização de um grande acordo que fez surgir o novo Pacto Federativo brasileiro deu-se graças ao papel preponderante dos governadores durante a transição entre o fim do regime militar e o início do regime civil. É dessa maneira que surgiu outro fenômeno de importância para a nossa pesquisa que foi o denominado "Federalismo Estadualista". O papel dos governadores na Transição entre o regime militar e o governo civil em conjunto com as regras estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, destruíram o antigo modelo federalista e implantou o "Federalismo Estadualista". Nesse sistema os governadores exercem forte influência no plano nacional, graças ao controle exercido sobre as bancadas estaduais na Câmara Federal. As unidades subnacionais venceram o embate com a União e conseguiram ter um aumento na repartição dos tributos. Os estados mais ricos conseguiram ter um aumento na repartição do bolo tributário. Estes estados procuravam fortalecer sua autonomia tributária, enquanto que os mais pobres reivindicavam maior aumento das transferências da União, havendo, por fim, um denominador comum entre esses dois lados

em que acabou prevalecendo sobre os interesses do governo federal.

Após o entendimento de que maneira ficaram estabelecidas as relações entre os entes federados o trabalho procurou trazer luz a questões que são o principal pilar da pesquisa, ou seja, as políticas públicas. Construído o quadro político institucional pela Constituição de 1988 e de que maneira seriam transformadas em realidades as políticas públicas que durante anos ficaram geridas sob o controle de frios e distantes burocratas do regime militar. Era importante que as raízes democráticas também alcançassem as ferramentas que deveriam eliminar as mazelas das desigualdades que tanto afligiu a população mais despossuída do Brasil. Não mais bastava somente positivar os direitos, fez-se necessário garantir instrumentos institucionais para a sua efetivação. O Estado Democrático de Direito instaurado na Democracia Brasileira com a Constituição Federal de 1988 se consubstanciou em Estado de Direito e de Justiça Social e, por conseguinte, as diretrizes constitucionais permitem aos cidadãos o exercício do direito humano fundamental de participação política, através dos mecanismos da democracia representativa e participativa, para que cada cidadão possa atuar, de forma permanente, em fiscalizar e exigir que a atuação dos Poderes Públicos esteja em consonância com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Outra importante inovação destacada pela nossa pesquisa está relacionada a repartição de competências entre os entes federados. Trouxe algumas inovações importantes com vistas a resolver o eterno problema da desigualdade regional na federação brasileira. Assim, caminhou no sentido de criar um sistema mais inteligível de transferências constitucionais de recursos entre as esferas de governo, com um claro viés de proporcionar que estados e municípios executassem políticas públicas para garantir a satisfação das necessidades mais elementares das suas populações. Trouxe ainda uma grande inovação: o reconhecimento dos municípios como entes da federação possuidores de autonomia

político-administrativa, ou seja, o mesmo grau jurídico de União e estados.

O federalismo brasileiro ainda sofreu outro importante impacto na última década do século XX quando o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso executou um grande programa de reforma do Estado em completa sintonia com a "onda " liberal que dominava os círculos de discussão nos países de economia central e principalmente nos organismos econômicos multilaterais (FMI, BID). Pela primeira vez desde a promulgação da Constituição de 1988 as políticas sociais construídas sobre as bases do novo Pacto Federativo sofriam uma agressiva investida. A política federativa do governo FHC resumiu-se em: 1) o combate à inflação e a respectiva regularização dos repasses, permitindo uma negociação mais estável e planejada com os outros entes; 2) a associação dos objetivos da reforma do Estado, como o ajuste fiscal e a modernização administrativa, com a descentralização; 3) condicionou a transferência de recursos à participação da sociedade na gestão local; 4) criou formas de coordenação nacional das políticas sociais, baseadas na indução dos governos subnacionais a assumirem encargos, mediante distribuição de verbas, cumprimento de metas e medidas de punição, também normalmente vinculadas à questão financeira, além de utilizar instrumentos de redistribuição horizontal no Fundef; 5) adoção de políticas de distribuição de renda direta à população, partindo do pressuposto de que o problema redistributivo não se resolveria apenas com ações dos governos locais, dependendo do aporte da União; 6) aprovou um conjunto enorme de leis e emendas constitucionais, institucionalizando as mudanças feitas na federação, dando-lhes, assim, maior força em relação às pressões conjunturais e 7) estabeleceu instrumentos de avaliação das políticas realizadas no nível descentralizado, especialmente na área educacional.

Após dissertarmos durante dois capítulos sobre o histórico do federalismo no Brasil; as suas origens e de como influenciou na

conformação do Estado nacional brasileiro. Debatemos de maneira profunda o modelo federal implantado na Constituição de 1988 bem como as suas consequências no modelo de política pública a ser implantado no Brasil; a importância da democracia no novo Pacto Federativo em vigor e finalmente chegamos ao capítulo 3 de nossa pesquisa, intitulado " Reforma do Estado, políticas públicas e Mato Grosso

" . Onde apresentamos os impactos das reformas implantadas pelos dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso a nível federal e utilizamos o estado de Mato Grosso como ilustração para demonstrar como as relações federativas foram afetadas e o que significou para as políticas públicas do período. Temos que ter em mente que o início do governo FHC representou, em termos estatais, um claro ataque as conquistas. Ainda que as conquistas consolidadas na CF/88 tenham de fato, um significado imenso para a população brasileira, a verdade é que em menos de uma década de vigor da CF o programa de governo liberal do governo FHC tratou de confrontar tais conquistas via um programa de reforma do estado brasileiro. O discurso foi no sentido de "enxugar" a máquina estatal com vistas a "libertá-la" de certos entraves para a correta aplicação de ações nas áreas sociais. Ou seja, vender estatais e aplicar o dinheiro obtido nas áreas onde somente o estado pode atuar. Ocorre que, acompanhado de tudo isso estava a política social pensada e implantada pelo governo federal. Política essa baseada na descentralização e focalização. A descentralização aqui tratada diz respeito a transferência de responsabilidades estatais para a iniciativa privada.

O governo FHC também implantou um novo arranjo institucional em que conseguiu comprometer os governadores de estados. Manejou no sentido de obter apoio diretamente com os parlamentares no Congresso Nacional, fazendo com que a influência dos governadores sobre suas bancadas minguasse até desaparecer. Conseguiu isso através do instituto das chamadas "emendas parlamentares". Somado a isso tivemos uma onda

liberal nos estados, ou seja, diversos governadores passaram a adotar como um "mantra" a política de "reformar" a máquina estatal. O que de fato ocorreu em diversas unidades federativas. Em Mato Grosso, que tomamos como ilustração para a nossa pesquisa, os dois governos de Dante de Oliveira e o primeiro governo de Blairo Maggi foram pródigos em adotarem o conjunto de ideias defendidas pelo governo federal: enxugamento da máquina, cortes em pessoal e investimentos em políticas sociais focalizadas.

Dante de Oliveira alinhou-se quase que automaticamente ao governo federal. Adotou a cartilha do MARE e implantou a maior venda de ativos da história de Mato Grosso. Também utilizou exaustivamente o discurso do "estado mínimo e eficiente" com vistas a torna-lo ágil no sentido de atuar nas áreas sociais (educação, saúde, segurança pública). O que se viu de fato foi venda de empresas estatais a implantação de uma visão gerencial de administrar a máquina pública. Ainda que Blairo Maggi fosse eleito no grupo contrário ao do governador Dante de Oliveira, notabilizou-se por aprofundar a visão de administração gerencial onde as políticas sociais ocuparam, cada vez mais, um lugar secundário nos investimentos do governo do estado. Coube ao governo do estado transferir responsabilidades para a iniciativa privada em ações sociais focadas ao invés de políticas sociais com raio de ação mais amplo.

Após nosso percurso histórico e teórico sobre o federalismo e as feições que o mesmo tomou no Brasil e suas respectivas consequências para a implantação das políticas públicas do Estado brasileiro conclui-se que apesar das diversas crises apresentadas o modelo federal acordado na Constituição de 1988 necessita urgentemente de aperfeiçoamentos. Fica evidenciado que é preciso sair do campo teórico e passar a ação no sentido da construção de um novo "Pacto Federativo", aliás, figura sempre presente nos discursos dos políticos, principalmente quando o país atravessa períodos difíceis. Complicado fica a realizar com eficácia políticas

públicas quando se tem um modelo que na prática ainda centraliza muitas das decisões e poderes na União, sem esquecer-se dos avanços que ocorreram, principalmente após a promulgação da atual Carta Maior. Aliás, um bom exemplo de como o modelo não funciona a contento é não resolução de um problema que persiste desde os tempos dos discursos daqueles que instituíram a República no Brasil, qual sejam: as desigualdades regionais. Estas implicam sérias disparidades horizontais e verticais que afetavam profundamente os serviços públicos nas diversas vertentes de atuação. Com o advento dos diversos programas (principalmente nas áreas de educação e saúde), avançou-se no combate das assimetrias por meio da distribuição automática de recursos, fixando um vínculo entre os encargos e as receitas fiscais, além de promover a partilha de responsabilidades entre os governos estaduais e municipais. Só para termos uma ideia melhor, antes a situação da educação fundamental dependia da capacidade de arrecadação tributária da esfera de governo ao qual estavam administrativamente ligadas (redes municipal e estadual).

Entretanto, tais desigualdades ainda persistem, pois alguns Estados e Municípios possuem atividades econômicas superiores aos demais, o que proporciona uma arrecadação de impostos que será investida obrigatoriamente no cumprimento dos preceitos das Políticas em educação e saúde. Em detrimento, existem governos estaduais que necessitam de complementação da União para chegar ao mínimo de investimento nas áreas supracitadas.

De maneira geral, o aporte federal não representou uma alteração significativa sobre as desigualdades interestaduais de padrões de gasto, devido ao reduzido efeito redistributivo, pois os Estados das regiões mais desenvolvidas, Sul, sudeste e Centro-Oeste, continuaram na dianteira do ranking de recursos utilizados nos fundos federais, principalmente devido ao aumento da arrecadação com o ICMS durante o período analisado.

É claro que não basta somente trabalhar nas assimetrias de determinadas áreas, pois essa política pública não garantirá uma

relação equânime entre os estados mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos nos demais setores de uma Administração Pública. É importante empregar esforços no sentido de fomentar a economia e o comércio das regiões Norte e Nordeste, por meio de ações federais, que possibilitem alavancar o conjunto de atividades econômicas daquelas regiões. Voltando ao caso analisado, pode-se citar como uma alternativa para a maior redução das diferenças regionais, um maior aporte de recursos federais, elevando a complementação da União para os diversos fundos que ela mantem. Sob a ótica da centralização e descentralização de poderes, a criação dos fundos federais significou um grande passo na consolidação da relação entre ambos os momentos.

Apesar da Constituição Federal de 1988 prever um arcabouço eminentemente descentralizador, ficou clara a preponderância da União, em casos de divergências com os Estados e Municípios, na tomada de decisão final da Federação brasileira, ou seja, ocorreu um processo de desconcentração de poderes entre os entes federados impulsionado pelo fim da ditadura militar, porém com regras criadas pelo governo central (ex: leis de Responsabilidade Fiscal, Camata e Kandir) para os administradores públicos manterem a responsabilidade governamental com as finanças públicas.

Nesse cenário, o governo federal adotou a estratégia de constitucionalizar as transferências de recursos intra-estaduais destinados ao Fundos Federais, eliminando a incerteza quanto ao recebimento dos recursos. Para obter o comportamento desejado por parte dos governos locais, criou-se uma obrigação constitucional, em virtude de sua limitada capacidade institucional de afetar as escolhas dos governos subnacionais.

É importante ressaltar que o formato de gestão que concentra autoridade no governo federal apresenta vantagens para coordenação dos objetivos das políticas no território nacional, pois permite reduzir o risco de que diferentes níveis de governo

imponham conflitos entre programas e elevação dos custos da implementação.

Apesar de certos avanços identificados no que tange a determinadas políticas sociais terem chegado a um número cada maior de brasileiros, os gargalos existem e impedem um maior alcance das mesmas. A pesquisa concluiu que além dos problemas institucionais referentes ao formato federalista brasileiro os governos pós CF de 1988 adotaram um receituário que fragilizaram por demais as conquistas arduamente obtidas pelo Brasil durante a construção do Pacto Federativo atual inscrito em nossa Carta Magna.

O momento seguinte à promulgação da Constituição atual foi tomado por uma avassaladora onda de um extremo liberalismo que afetou em cheio as políticas públicas e principalmente as de caráter social. A estrutura do federalismo nascido da nova Constituição mais uma vez, ficou prejudicado e tolhido ao sabor das conveniências políticas do momento. A União continuou a manter uma centralização absurda de poderes e recursos; alçaram os municípios a condição de ente federado sem uma transição e proliferou o número dos mesmos sem nenhuma preocupação. Além disso, tudo os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso foram responsáveis por impor a agenda liberal onde trouxe uma visão de política social "focalizada" e com um viés determinado por uma lógica gerencial de administração do Estado. Os estados (como foi o caso de Mato Grosso que usamos como ilustração em nossa pesquisa) passaram a reproduzirem em escala regional o que acontecia a nível federal: privatizações, cortes nos gastos públicos e suas respectivas políticas. O efeito foi tão perverso que ao invés de criar condições para que populações superassem seculares condições de atraso agravou ainda mais. O estado de Mato Grosso ficou enquadrado na lógica de inserção do mercado internacional de commodities, ou seja, todo o esforço estatal deslocado para a construção de uma estrutura que satisfaça, à custa do estado, as necessidades do tripé produtivo: soja, algodão

e milho. Enquanto gastaram-se quantias consideráveis em incentivos sem nenhuma ou pouca contrapartida do setor privado beneficiado. Na direção oposta os números relacionados a investimentos em políticas sociais amargaram cortes e seguiram uma lógica de focalizá-las em determinadas áreas e ainda assim pessimamente atendidas. Em suma, as ideias ultraliberais aplicadas a um modelo federalista falho significaram, a nosso ver um recuo e uma barreira a uma melhor implantação das diversas políticas públicas que o estado ofertou durante o período pesquisado.

Entendemos que a presente pesquisa trouxe importante contribuição em um tema de real importância para a compreensão da estrutura do estado brasileiro e como ele se relaciona quando a questão é a implantação das políticas públicas. Apesar de muito já pesquisado existe um "vazio" de discussão quando a questão é sobre o estado, sua forma e que modelo desejamos. Procuramos trazer luz a importância histórica da discussão sobre o federalismo e o quanto ele é negligenciado ainda, pela sociedade. Outro importante ponto pesquisado são as relações entre os entes federados e como isso afeta as políticas públicas. Trouxemos o debate à luz dos preceitos da CF de 1988 porque ela trouxe a importante noção de políticas públicas realizadas dentro de uma ótica democrática algo que na maioria do período republicano de nossa história não foi considerado. Apesar dos avanços está demonstrado que diversos são os gargalos a uma implantação satisfatória para a população das políticas públicas no Brasil. Os problemas por nós analisados felizmente, a nosso ver, possuem soluções.

Concluímos que é preciso a criação de uma agenda em que se discuta e se promova alterações significativas no atual modelo federalista. O que temos hoje não se sustenta mais tendo em vista que, apesar de alguns esforços a União precisa compartilhar mais poderes e recursos com os demais entes federados, principalmente com os municípios. Uma profunda alteração no sistema politico-

eleitoral; uma maior interação entre os entes federados na coordenação e realização das políticas públicas; uma melhor coordenação federativa junto aos municípios para que os mesmos tenham a mínima condição estrutural em assumir e realizar programas pensados e estruturados pela União; ver a coordenação federalista como uma importante ferramenta para a diminuição das desigualdades regionais cada vez mais gritantes em nosso país. Assim entendemos que podemos iniciar um longo processo de mudança para a resolução de considerável número de problemas que preocupam o país.

O assunto pesquisado é muito rico e complexo, e sabemos que a presente pesquisa ganha em importância em função da magnitude de um assunto que diariamente é falado na imprensa, no Congresso Nacional porem, de maneira superficial. É preciso colocá-lo na agenda do dia das grandes questões nacionais e que precisa de um debate mais profundo e sério.

Nesta direção, espera-se com este trabalho, poder contribuir para o debate acerca da importância de discussão das relações federalistas e de que maneira melhorar a ação dos entes federados no sentido de uma adequada concretização das políticas públicas não somente em Mato Grosso como em todo o país.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação: Os governadores e a redemocratização. São Paulo, Ed. Hucitec, 1998.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula, Curitiba, Revista Sociologia e Política, 2005.

ABRUCIO, F. L. & COSTA, V. M. F. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico. 2003. 269 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Federalismo e Política fiscal: Relações Fiscais na Federação Brasileira. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Brasília, 2000.

ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais, Capítulo 2: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio, Sistema Político Brasileiro: uma introdução, São Paulo, Editora UNESP e Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 2004.

ANTUNES, Ricardo. Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo, Boitempo, 1999.

AFONSO, José Roberto. A Questão Tributária e o Financiamento dos Diferentes Níveis de Governo. In: AFFONSO, Rui, e SILVA, Pedro (org.). A Federação em Perspectiva, São Paulo: FUNDAP, 1995.

ARAÚJO, Vinicius de Carvalho. O Estado da Reforma: reflexões sobre a experiência de reforma do Estado de Mato Grosso. Cuiabá: Tanta Tinta, 2005.

ARRETCHE, Marta. Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização, FAPESP, Rio de Janeiro, Editora Revan, 2000.

_____, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. 2. ed. São Paulo: Cortez/IEE/PUC- SP, 1999

POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. Hochman G, Arretche M, Marques E, organizadores. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

BANCO MUNDIAL. O Estado em um mundo em transformação. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington, D. C.: Banco Mundial, 1997.

BANTING, K.; CORBETT, S. Federalismo y politicas de atención a la salud. In: Fórum das Federações/Institucional Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Federalismo y Políticas de Salud. Descentralización y relaciones intergubernamentales desde una perspectiva comparada. Ontário/México, 2003.

BARBOSA, Ruy. Trabalhos Jurídicos. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional, 1909.

BAHIA, Saulo José Casali. Poder Judiciário e Direitos Humanos. Texto produzido para a palestra de abertura do Módulo III - Direito Previdenciário (Curso), promovido pela Escola de Magistratura do Tribunal Regional Federal 4a Região - EMAGIS, em 30 agosto de 2007. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/aft PODER%20JUDICIARIO%20E%20DIREITOS%20HUMANOS. Pdf>. Acesso em: maio de 2016.

BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo, Cortez, 2003

_____, Elaine Rosseti e BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história- 8ª. ed. - São Paulo: Cortez, 2011

BELTRÃO, R.; ABRUCIO, F. L. & LOUREIRO, M. R. Reforma da burocracia pública e federalismo no Brasil: a experiência do Programa de Demissão Voluntária nos governos estaduais. Anais do Seminário Internacional "Reforma Administrativa em Países em Desenvolvimento". Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1998.

BERCOVICI, G. Dilemas do Estado Brasileiro Federal. São Paulo: Livraria do Advogado Editora, 2004.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma do Estado para a cidadania. São Paulo: ed. 34, 1998.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política, São Paulo, Editora Forense, 3ª edição, 1976.

_____, A Constituição Aberta, São Paulo, Editora Malheiros, 1996.

BORGES, Fernando Tadeu de Miranda. Do extrativismo à pecuária: algumas observações sobre a história econômica de Mato Grosso (1870-1930). Cuiabá, Gráfica Genus, 1991.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

BRITTO, Carlos Ayres. O Humanismo como categoria constitucional. 1.a reimpressão, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010

BRITO, Edvaldo. A Constituição de 1946, in: As Constituições Brasileiras, Luiz Felipe D'Ávila (org.), Ed. Brasiliense, São Paulo, 1993.

CAMARGO, Aspásia. A Federação Acorrentada: Nacionalismo Desenvolvimentista e Instabilidade Democrática. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1992.

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. Estado e Partidos políticos no Brasil (1930-1964). São Paulo, Ed. Alfa-Ômega, 3ª edição, 1990.

CARONE, Edgard, O Estado Novo. São Paulo, Editora Difel, 1976.

CARVALHO, José Murilo de, El federalismo brasileño: perspectiva histórica. In: CHÁVEZ, Alicia (org.), México, 1996.

CASSEB, Paulo Adib. Federalismo: aspectos contemporâneos. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1999.

_____, A construção da ordem, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

CAVALCANTI, Amaro. Regime Federativo: A República Brasileira. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional, 1900.

CINTRA, Antônio Octávio, A política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia. In: BALÁN, Jorge (org.). Centro e Periferia no Desenvolvimento Brasileiro. São Paulo: Ed DIFEL, 1974.

COSTA, Lucia Cortes da. Os impasses do Estado Capitalista – Uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa PR, UEPG; São Paulo, Cortez, 2006.

COSTA, Valeriano, Federalismo. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio, Sistema Político Brasileiro: uma introdução, São Paulo, Editora UNESP e Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 2004.

COX, Eric. Defining Federalism. In: Uniting the peoples and nations: Readings in world federalism. Organized por Barbara Walker. Washington: World Federalist Movement & World Federalist Association, 1993.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Brasília, Ed. Senado Federal, 2012.

COUTO, C. G. & ABRUCIO, F. L. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. Tempo Social, São Paulo, v. 15, n. 2, 2004.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Banco Mundial e Política Educacional: o Projeto Nordeste para a Educação Básica e seus desdobramentos no Piauí. 2002. 300 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

CHESNAIS, François. A mundialização do capital. São Paulo, Xamã, 1996.

DAIN, Sulamis. Federalismo e reforma tributária. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). A Federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.

DALLARI, Dalmo de Abreu. A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao século XXI. São Paulo: Saraiva, 2010

DYE, Thomas. American Federalism: Competition Among Governments, Lexington Books, Massachusetts, 1990.

ELAZAR, Daniel J, American Federalism Today: Practice versus Principle, In: HAWKINS Jr, Robert B. American Federalism: a new partnership for the republic. New Brunswick, EUA, The Institute for Contemporary Studies, 1982.

_____. Federal Systems of the World: A Handbook o Federal, Confederal and Autonomy Arrangements, Harlow, Longman Group UK, 1994.

_____, Estados Unidos: la no centralización constitucionalizada. México, El Colégio de Fondo de Cultura Econômica, 1996.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.

FARIAS Flávio Bezerra de. O Estado Capitalista Contemporâneo – Para a crítica das visões regulacionistas. Coleção Questões da Nossa Época, 2ª. edição, São Paulo, Cortez, 2001.

FAUSTO, Boris. História do Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fundação de Desenvolvimento da Educação, 1995.

FRANZESE, Cibele. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 ao sistema de políticas públicas. 2010. 210 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

FERRAZ, Anna. A Constituição de 1934, in: As Constituições Brasileiras, Luiz Felipe D'Ávila (org.), Ed. Brasiliense, São Paulo, 1993.

FERREIRA, Pinto, Curso de Direito Constitucional, São Paulo, Editora Saraiva, 1998.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A formação e profissionalização do educador: novos desafios. In: SILVA, Tomaz Tadeu; GENTILI, Pablo. Escola S.A. - quem ganha e quem perde no mercado educacional do Neoliberalismo. Brasília: CNTE, 1996

GARCIA, Maria. Federalismo brasileiro- A repartição de rendas tributárias e o município: uma proposta. in: Por uma Federação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

GRAMSCI, Antônio. Maquiavel, a política e o Estado moderno. 6ª. edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.

GREMAUD, Amaury Patrick. Descentralização na América Latina: Benefícios, Armadilhas e Requisitos. In: Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais. Brasília. ESAF, 1999.

GRUPPI, Luciano. Tudo começou com Maquiavel – As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Porto Alegre: L&PM, 1998.

HAMILTON, Alexander, MADISON, James e JAY, John. O Federalista. Brasília, Ed. UnB, 1984

HAYEK, F.A. O caminho da servidão. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994.

HOCHMAN G, ARRETCHE M, MARQUES E, organizadores. POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

KINZO, Maria D'Alva. Partidos Políticos y Processo Decisório Democrático: El Caso Brasileño, Universidade Nacional de San Martin, Argentina, 1999.

_____, Radiografia do quadro partidário brasileiro. Cadernos da Konrad Adenauer Stiffung, nº 01, São Paulo, 1993.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto. 3º edição, São Paulo, Ed. Alfa-Ômega, 1993.

LEDUR, José Felipe. Direitos Fundamentais Sociais: Efetivação no âmbito da democracia participativa. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

LOPREATO, Francisco Luís Cazeiro. O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. São Paulo: UNESP: IE-UNICAMP, 2002.

MARTINS, Ives Gandra, A Constituição de 1967, in: As Constituições Brasileiras, Luiz Felipe D'Ávila (org.), Ed. Brasiliense, São Paulo, 1993.

MATO GROSSO. Decreto nº 752, DE 22 DE JANEIRO DE 1996. Institui, no âmbito do Poder Executivo, o Programa de Reforma do Estado de Mato Grosso e dá outras providências, 1996.

MELO M. A. Políticas públicas urbanas para a nova década: uma agenda de questões. Recife, 2002.

MENEGUELLO, Rachel. Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997). São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1998.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria Executiva. Unidade de Coordenação de Programas – UCP/PNAFE (2005). Modernização Fiscal dos Estados Brasileiros. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnafe/index.htm>.

MONLEVADE, João. Educação Pública no Brasil: contos & descontos. Ceilândia: Idea Editora, 1997.

MOTA, Ana Elizabete. Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo, Cortez, 2005.

MORA, M. Federalismo e dívida estadual no Brasil. Texto para discussão n. 866. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2000.

NEGRÃO, João José de Oliveira. O governo FHC e o neoliberalismo. Lutas Sociais, São Paulo, n. 01, 1996

NETTO, Leila Escorsim. O Conservadorismo Clássico. Elementos de uma caracterização crítica. Cortez, São Paulo, 2011.

NETTO, José Paulo. Ditadura e Serviço social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 2002.

NEVES, Maria Manuela Renha de Novis. Leões e raposas na política de Mato Grosso. Rio de Janeiro: Mariela Editora, 2001.

NUNES, E. A gramática política do Brasil. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1997.

OLIVEIRA, Francisco de Oliveira. A questão regional: a hegemonia inacabada. Revista de Estudos Avançados, vol. 07, nº 18, São Paulo, USP, 1993.

_____, A crise da Federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui e SILVA, Pedro (ORG). A Federação em Perspectiva, São Paulo: FUNDAP, 1995.

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. American Political Science Review, Washington, D. C., v. 94, n. 2, 2000.

PINHO, Rodrigo César Rebello. Da organização de Estado, dos poderes e histórico das constituições. São Paulo: Saraiva 2005.

PLANO DE METAS MATO GROSSO 1995-2006: Plano Estratégico e Programa de Governo/ Frente Cidadania e desenvolvimento. Cuiabá, 1995

PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) Brasília: Brasília: Presidência da República. Imprensa Oficial, Setembro 1995.

POCOCK, J. G. A. The Machiallevian Moment. Princeton: Princeton University,1975.

PORTO, Walter Costa. A Constituição de 1937, in: As Constituições Brasileiras, Luiz Felipe D'Ávila (org.), Ed. Brasiliense, São Paulo, 1993.

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira. (1994), Mãos à obra: proposta de governo Fernando Henrique Cardoso. Brasília, s. ed.

_____. (1998), Avança Brasil: proposta de governo Fernando Henrique Cardoso. Brasília, s. ed.

REZENDE, Fernando. O Financiamento das Políticas Públicas: problemas atuais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). A Federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995

RIKER, William H. Liberalism against Populism: A confrontation between the theory of Democracy and the theory of social choice. Prospect Heightss, USA,1982

_____, The Development of American Federalism. Kluwer Academic Publishers, Boston, USA, 1984.

SADER, Emir. (Org.) Gramsci – Poder, Política e Partido. São Paulo, Expressão Popular, 2005.

SALLUM JÚNIOR, B. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. Tempo Social, São Paulo, v. 11, n. 2, 1999.

SALVADOR, EVILASIO. Fundo Público e Seguridade Social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

SARMENTO, George. Direitos Humanos: liberdades públicas, ações constitucionais, recepção dos tratados internacionais. São Paulo: Saraiva 2011

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 19ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2001

SIRELLE, Paula Martins. Terceirização na esfera pública estatal: estratégia (im) posta à Universidade Federal de Juiz de Fora. 2008. 121 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2008.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. In Ciência & Saúde Coletiva, n.7, v.3, 2002.

SOUZA, Celina e CARVALHO, Inaiá M.M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. In Lua Nova, nº.48, 1999.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. In São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.10, n. 3, jul. -set 1996.

STRECK, Lênio Luiz. Ciência Política e Teoria de Estado. 5a Edição revisada e atualizada. Porto Alegre RS, Livraria do Advogado Editora, 2006.

SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Castelo a Tancredo. Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra,1998.

SOARES, Paulo Henrique, Federalismo no Brasil e no Mundo: Atualidades e Perspectivas, Brasília, Ed. UnB, 2000.

SOUZA, Celina, Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O impacto do Federalismo e da Descentralização, DADOS – Revista de Ciências Sociais, vol. 41, nº 03, pp. 569-592, Rio de Janeiro, 1998

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. DADOS – Revista de Ciências Sociais, vol. 42, nº 02, pp.197-251, Rio de Janeiro, 1999.

VIANA, Oliveira. Instituições Políticas Brasileiras. Brasília. Senado Federal,1999.

VISÃO ESTRATÉGICA E PLANO DE GOVERNO. Mato Grosso, 1999-2002.

WEFORT, Francisco. Os Clássicos da Política. Volume 1. São Paulo, Ed. Ática, 1993.

_____. Os Clássicos da Política. Volume 2. São Paulo, Editora Ática, 1993.

Referências legislativas

MATO GROSSO. **Decreto nº 752**, DE 22 DE JANEIRO DE 1996. Institui, no âmbito do Poder Executivo, o Programa de Reforma do Estado de Mato Grosso e dá outras providências, 2016.

PLANO DE GOVERNO AGENDA MATO GROSSO MAIS FORTE – compromisso com o desenvolvimento e com a superação das desigualdades sociais e regionais. Cuiabá, 2002.

PLANO DE METAS MATO GROSSO 1995-2006: Plano Estratégico e Programa de Governo/ Frente Cidadania e desenvolvimento. Cuiabá, 1995.

PLANO DE METAS MATO GROSSO: Visão Estratégica e Programa de Governo / Versão 1999-2002. Frente Cidadania e Desenvolvimento. Cuiabá, 1998.

PLANO PLURIANUAL 2004-2007. Projeto de lei agosto de 2003. Poder Executivo, 2003. (Posteriormente aprovado se transformando em Lei 8.064 de 30 de dezembro de 2003)