



## PACTO FEDERATIVO E POLÍTICAS PÚBLICAS: o predomínio das relações predatórias entre as esferas de governo

Líliá Penha Viana Silva<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo reflete sobre os elementos históricos constitutivos do federalismo brasileiro e de suas consequências para a implementação das políticas públicas. Aborda as particularidades do pacto federativo brasileiro pautado nas heranças conservadoras da nossa formação social, bem como as alterações trazidas pela Constituição de 1988 com a descentralização político-administrativa e a autonomia dos municípios.

**Palavras chave:** federalismo, políticas públicas e descentralização.

**Abstract:** The present article contemplates on the constituent historical elements of the Brazilian federalism and of your consequences for the public politics. It approaches the particularities of the ruled Brazilian federalism in the conservative inheritances of our social formation, as well as the alterations brought by the Constitution of 1988 with the decentralization political-administrativa and the autonomy of the municipal districts.

**Keywords:** federalism, public politics e decentralization.

---

<sup>1</sup> Mestre. Universidade Federal do Maranhão. E-mail: liliapenha@hotmail.com



## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo, problematizar o pacto federativo brasileiro e suas conseqüências para o processo de implementação das políticas públicas mediante o princípio da descentralização previsto pela Constituição Federal de 1988, tomando como base estudo realizado por Abrúcio et. all (1999), em que estes afirmam que o federalismo brasileiro se pauta em relações predatórias em detrimento das relações de cooperação. Para desenvolver as reflexões que proponho, desenvolvo uma breve abordagem acerca das bases históricas e teóricas do federalismo e sua relação com o federalismo brasileiro, destacando em seguida o novo pacto federativo firmado a partir da Constituição Federal de 1988 e os desafios para sua concretização, finalizando com algumas considerações.

## 2. CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS E TEÓRICAS ACERCA DO FEDERALISMO BRASILEIRO

A questão federativa refere-se, ao desenho institucional que visa a distribuição territorial do poder sem destruir a autonomia de cada ente federativo. A necessidade de revisão do pacto federativo brasileiro tem, na atualidade, ocupado a agenda de políticos e estudiosos em conseqüência das suas características históricas, bem como, dos impactos das recentes transformações na economia mundial sobre o Estado brasileiro e os seus entes federativos, que complexificam as já desiguais e complexas relações intergovernamentais, com forte tendência, segundo vários autores, à fragmentação da nação. Analisando a questão do federalismo no Brasil, Fiori (1994) aponta que historicamente a forma federativa brasileira não tem respondido à diferenciação regional e de etnia, bem como não articula unidades federadas equânimes econômica e politicamente. O federalismo brasileiro se forjou tentando articular unidades administrativas marcadas por profundas desigualdades econômicas e sociais, escassa identidade e baixo ou quase inexistente poder de vocalização de interesse próprio. Mas como e em que contexto emerge o federalismo?

### 2.1 Bases históricas e teóricas do federalismo e sua relação com o federalismo brasileiro

O Federalismo tem origem nos Estados Unidos (Abrucio et. all 1999) como saída para a unificação de suas 13 Colônias tendo como objetivo criar um poder político federal que conseguisse, sem ferir a autonomia dos Estados e através de um mínimo de regras



para todo o território nacional, assegurar unidade frente às potências externas e o exercício da autoridade sobre o território em expansão, sendo a participação com equidade entre os entes federativos a base da cooperação de todos tendo em vista o alcance do maior grau possível de autogoverno.

Conforme Abrucio et. all. (1999) as bases teóricas de explicação para as relações intragovernamentais no federalismo, apontam a existência de duas correntes teóricas. A primeira é defendida por Thomas Dye (1990), e considera os estados e governos locais como os eixos centrais da estrutura federativa, ficando o governo central com atuação reduzida. A competição seria a forma ideal de potencializar a ação dos atores federativos, uma vez que a contraposição dos interesses rivais permitiria: o controle mútuo das esferas de governo; inovação e ampliação das respostas governamentais, bem como evitaria a tirania dos governantes centralizadores de poder. A segunda corrente de pensamento apresenta o modelo cooperativo. Daniel Elazar (1987) sugere a adequação entre competição e cooperação, assegurando ao mesmo tempo a defesa do autogoverno e a manutenção de parceria entre os entes federativos pautada na tolerância, no compromisso, na barganha e no reconhecimento mútuo. A institucionalização das negociações é considerada pelo autor, como o ponto fundamental das relações, uma vez que, somente através de mecanismos válidos para todos, seria possível manter ao mesmo tempo, a diversidade e a unidade.

Comparando o federalismo brasileiro com o norte-americano, Abrucio et. all (1999) apontam diferenças fundamentais: o Brasil partiu de um Estado centralizado e unitário para o modelo descentralizador, enquanto no caso norte-americano aconteceu o contrário, o movimento foi de centralização; a motivação do federalismo brasileiro não foi a necessidade hobesiana de união para segurança de todos ou a defesa madsoniana do maior grau de autogoverno possível, mas apenas o sentimento de autonomia dos Estados, que antes não possuíam o poder político; a opção pelo federalismo não foi feita por atores em posição de simetria política e econômica mesmo que mínima, além de que as relações entre os Estados e a União acontecem fora dos princípios federativos da prática democrática.

Divergindo profundamente do federalismo norte-americano, o federalismo brasileiro tem ao longo da sua história, padecido a ausência dos princípios fundamentais que regem o federalismo originário: a autonomia política e financeira dos demais entes federados em relação ao Governo Federal, apontado por Thomas Dye (1990) e a institucionalização das relações intragovernamentais destacadas por Elazar (1994). O nosso federalismo herdou



dessa forma, um conjunto de características que marcam a formação social brasileira: o patrimonialismo, o clientelismo, a busca do interesse individual em detrimento do coletivo, os acordos informais nas relações formais, o oportunismo, dentre outros. Esses elementos possibilitam compreender as fragilidades do pacto federativo brasileiro, que se refletem no uso da barganha política como arma para usufruir benefícios sem levar em conta os direitos dos demais entes que formam a federação.

No caso brasileiro, a competição defendida por Thomas Dye (1990), para a realidade de equidade existente entre as Colônias norte-americanas, longe de promover o controle do poder entre as diversas esferas de governos e potencializar a resposta dos governos pela via das políticas públicas, tem aprofundado as desigualdades regionais e sub-regionais, submetendo vastas áreas territoriais a condições sub-humanas de vida. Por outro lado, a cooperação entre os entes federados de que trata Elazar (1994) também encontra dificuldade de concretização diante das características elencadas anteriormente, pois há pouco ou nenhum espaço para relações de parceria que reconheçam direitos e deveres mútuos dos entes federados na construção da nação. O que a realidade retrata cotidianamente é a predominância das condições assimétricas distribuídas de acordo com os interesses em questão em cada momento conjuntural, além da baixa institucionalidade dos mecanismos de controle para assegurar os direitos e posições assumidas pelos pactuadores, que historicamente descumprem os acordos sem que haja para esse fato nenhuma punição. Vejamos como a questão do federalismo é abordada na Constituição Federal vigente.

## **2.2 A Constituição Federal de 1988 e o Federalismo Estadualista.**

O debate recente acerca do federalismo brasileiro remonta aos anos 1980, no bojo do processo de redemocratização do país, composto por dois eixos. O primeiro refere-se à necessidade de democratização de um Estado autoritário e centralizado e o segundo, a descentralização fiscal de um Estado desenvolvimentista falido (Fiori: 1994). A democratização do Estado e a descentralização do poder entre os entes federados deram o tom dos amplos debates desenvolvidos por políticos, intelectuais e movimentos sociais os mais diversos, no processo de redemocratização do país, sendo capturados pelos Constituintes e assegurados na Constituição Federal de 1988. O Art.1º do Título I – define que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e



Municípios e do Distrito Federal, sendo o federalismo reafirmado como forma de organização do Estado brasileiro no Art. 18.

O federalismo brasileiro no período pós redemocratização pôs fim, conforme Abrucio et. all. (1999) ao modelo autoritário que centralizava na União os recursos financeiros, políticos e administrativos em detrimento dos estados. O que poderia ser considerado um elemento importante na descentralização do poder político, e nas relações cooperativas entre essas esferas de governo, tem, entretanto, reeditado relações de barganha política vinculada aos interesses individualistas dos estados. Conforme Abrucio et. all (1999), se constituiu, em decorrência do aumento do poder dos estados, uma postura independente predatória destes em relação ao governo federal, configurando o federalismo brasileiro pós redemocratização como *modelo predatório de competição não cooperativa*, pautada em conduta irresponsável em termos financeiros que se expressa tanto na apropriação de recursos sem o devido pagamento dos empréstimos, quanto na exigência de proteção permanente do governo federal em questões de perdas financeiras.

As razões dessa relação de competição não cooperativa são diversas. A primeira diz respeito ao fato de que *a federação se tornou multipolar, havendo mais equilíbrio entre os estados*. Essa redução no desequilíbrio aconteceu pelo aumento do poder dos estados menores do Norte e Centro-Oeste durante a ditadura militar, que elevou para 40 deputados (8%), a bancada federal no Congresso Nacional, bem como, devido à desconcentração econômica regional realizada pelo II PND, que se dá conforme Bacelar (2000), tanto na base agrícola quanto na industrial, com o deslocamento de parte dos capitais dos eixos mais dinâmicos do país para se concentrar em outras regiões.

Uma segunda razão destacada por Abrúcio et. all (1999 ) para a relação de competição não cooperativa é *a permanência das desigualdades regionais e a descrença nos mecanismos de correção dessas desigualdades*. Conforme (Bacelar 2000), a configuração da questão regional a partir dos anos 1990 passou por muitas mudanças que afetaram suas bases e padrão, destacando-se: a crise do setor público a partir dos anos 1980, impedindo-o de dar continuidade ao financiamento do processo de modernização verificado anteriormente, e a reformatação do Estado brasileiro, de promotor do desenvolvimento do setor produtivo, para o de patrocinador do rentismo financeiro sob orientação neoliberal.

*A ausência de mecanismos institucionais de coordenação da competição entre os estados* é apontada por Abrúcio et. all (1999) como a terceira razão para a relação de



competição não cooperativa entre os estados brasileiros, e esta razão incide diretamente sobre a questão regional brasileira. A opção feita pelo Estado brasileiro nos anos 1990, de se retirar da coordenação do processo de desenvolvimento, delegando-o ao mercado, gera a médio prazo, segundo Bacelar (2000), uma tendência de fortalecer as áreas mais dinâmicas e abandonar à sua própria sorte, as áreas menos competitivas, os espaços em reestruturação, e os que têm dificuldades de se desenvolver.

Outra causa da falta de cooperação nas relações intergovernamentais destacada por Abrucio et. all.(1999) é a *falta de regras institucionalizadas que incentivem a cooperação entre os estados*. Esse aspecto ganha relevância na atualidade em que a questão regional não se reduz mais à questão nordestina, o que apontam os estudiosos é uma diversidade de questões regionais que passam a exigir posicionamento dos estados, que não contam com a proteção da União em seu papel de coordenador do processo de desenvolvimento. Para demonstrar a gravidade da situação, Bacelar (2000) recorre a Celso Furtado, em seu livro *Brasil: a construção interrompida* (1992). Para o autor a diversidade de questões regionais explicitam a desconstrução do projeto de nação, uma vez que, a prevalência da lógica das empresas transnacionais no ordenamento das atividades econômicas sobre o território de um país como o Brasil, ainda em formação, conduzirá a tensões inter-regionais, tendentes à fragmentação da nação. Essa tendência tem sido observada tanto na exacerbação das rivalidades corporativas quanto na guerra fiscal em que se digladiam os governadores diante dos investidores.

Como se pode perceber pelo exposto, as relações entre os Estados e a União e entre eles não apresentam nenhuma característica que os aproxime das bases teóricas explicativas do federalismo norte-americano. Nosso federalismo conforme sustenta Abrucio et. all. (1999) tem como base as relações predatórias e não cooperativas.. Embora em sua análise, o autor não alcance a esfera municipal afirma que a tendência é que as mesmas características se reproduzam nas relações destas esferas com os municípios e destes com as duas primeiras e entre si.

#### **2 . 4 O Município como ente Federativo e a descentralização das políticas públicas: a permanência da lógica predatória.**

A autonomia municipal preceituada na Constituição Federal de 1988 gerou uma grande novidade, a descentralização político-administrativa das políticas públicas para a esfera municipal. As leis de regulamentação das políticas sociais elaboradas a partir de



então refletiram, conforme Abrúcio et. all.(1999), a tensão entre dois modelos de descentralização, o primeiro, de manutenção do modelo clientelista, defendida por grupos políticos que tinham sua vida política dependente da relação de clientela, e por outro lado, o modelo de modernização e universalização das políticas sociais defendida por setores progressistas. Transformações tão profundas no processo de implementação das políticas públicas, implicando partilha de competências e de recursos, precisariam de um tempo mínimo para ser incorporadas dentro de uma construção pautada em um modelo de cooperação entre os entes federativos, de modo a oferecer as condições objetivas para que os municípios conseguissem cumprir sua missão constitucional – propiciar condições de qualidade de vida aos seus munícipes através das políticas públicas.

O que se percebe a partir do autor em tela é que o processo de descentralização foi acelerado sob a crise fiscal do Estado brasileiro nos anos 1980 e 1990, como estratégia de redução dos gastos sociais do governo federal, e assim, a descentralização aconteceu ao sabor das pressões dos entes federados. Por um lado, o governo federal e suas burocracias lutando pela manutenção do controle político e financeiro sobre os serviços e transferindo responsabilidades para os Estados e Municípios. Por outro lado, governadores e prefeitos fortalecidos pelo voto direto procurando extrair do governo federal o máximo de recursos tributários desvinculados de qualquer responsabilidade de gasto em áreas sociais pré-determinadas.

A luta dos entes federativos no interior do processo de descentralização se mostra coerente com a lógica predatória do modelo federativo brasileiro demonstrado por Abrucio et. all. (1999), e tem como resultado a desresponsabilização máxima que cada um pode alcançar. As desigualdades regionais que dividem o país em vários países, e que embalam sonhos de emancipação das regiões mais ricas, se constituem em forte empecilho à descentralização político-administrativa dentro do modelo de universalização das políticas sociais. A acentuada diferença tributária entre os municípios do Centro Sul e os do Norte e Nordeste, gerada pela grande desigualdade na distribuição espacial das atividades econômicas e da renda entre as regiões. Acrescenta-se ainda, a relação desigual entre centro e periferia explicitada na grande concentração de recursos financeiros e humanos nas regiões metropolitanas, em contraste com a escassez ou ausência desses recursos nos municípios do interior.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**



A submissão a um governo central todo poderoso atravessa a história do Brasil, do período colonial à república, impedindo a participação político-administrativa das esferas locais. O processo de redemocratização do país encampou também essa luta. A descentralização do poder político-administrativo assegurado na Constituição de 1988 teve como resultado não apenas a recomposição do poder político dos estados, mas também a emergência do município como ente federativo autônomo. A esperança de que o pacto federativo fosse fortalecido com a redemocratização não tem se concretizado. A recuperação do poder dos estados em relação à União, não se reverteu na construção de relações cooperativas, mas na utilização predatória de troca de apoio político por recursos federais. A emergência do município como novo ente federativo a partir da Constituição de 1988, compondo o tripé político-administrativo do Estado brasileiro, assegurou a base legal para a descentralização político-administrativa, com a partilha de poder e de atribuições, no entanto, o processo de descentralização foi “aligeirado” no âmbito da crise fiscal do Estado, a partir dos governos da Nova República com o repasse das atribuições e competências para a esfera local sem a necessária descentralização dos recursos.

Jogam contra as relações de cooperação entre as três esferas de governo: a falta de coordenação política pela União das relações dos três entes federativos; falta de mecanismos jurídicos que fomentem a cooperação intergovernamental pautada na autonomia; funcionalidade das relações de dependência política, administrativa e financeira para o jogo político entre os entes federativos. Nesse contexto, a implementação das políticas públicas conforme o modelo atual inviabiliza o alcance dos objetivos preceituados na Constituição Federal e vitimiza parcelas da população a quem o usufruto dos serviços públicos é imprescindível. É com base nesse quadro que se torna urgente que esse tema entre para a agenda governamental, evitando que a previsão de fragmentação da nação se confirme, tanto pelos processos separatistas de regiões mais desenvolvidas na criação de novos Estados, abandonando à própria sorte as áreas menos atraentes para o capital no atual modelo, bem como pela proliferação de novos municípios como forma de enfrentamento das questões da esfera local.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO. Fernando Luiz. COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. Centro de Estudos Konrad –Adenauer. Pesquisas, nº 12. São Paulo, 1999.



BACELAR, T. A “questão regional” e a “questão nordestina”. IN: Celso Furtado e o Brasil. TAVARES, M. C. (Org.) et. al. Editora Fundação Perseu Abramo. São Paulo. 2000.

CAHALI, Yussef Said (org.). **Constituição da República Federativa do Brasil**. IN: Código Civil, Código de processo civil e Constituição federal. 6ª edição. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo. 2004.

FIORI, José Luiz. **Estado, políticas públicas e federalismo**. Ensaios FEE, ano 15, nº 02. Porto Alegre, 1994.