

ESTADO BRASILEIRO E FEDERALISMO: UMA ANÁLISE DAS CONFIGURAÇÕES ASSUMIDAS NOS ANOS 90

BRAZILIAN STATE AND FEDERALISM: AN ANALYSIS OF CONFIGURATIONS TAKEN IN THE 90'S

Marisa ROSSINHOLI¹

RESUMO: O Estado brasileiro teve várias configurações diferentes. No que se refere à relação vertical entre as esferas da federação, observa-se desde momentos de extrema centralização tributária e do poder até momento nos quais Estados e principalmente municípios assumiram uma maior participação. Em relação ao “papel do Estado”, este teve momentos de extrema participação e intervenção, principalmente na economia. A crise dos anos 80 e sua continuidade nos anos 90 levaram a uma descrença no Estado enquanto elemento regulador e condutor da atividade econômica do País. Ao mesmo tempo, em decorrência da mesma crise, Estados e municípios buscaram um aumento da sua participação no total da receita tributária. Hoje o país encontra-se sem uma definição clara de como estruturar sua federação e de qual será o “tamanho” do Estado. Este artigo propõe-se refletir sobre as mudanças sofridas pelo Estado brasileiro e, principalmente, sobre as configurações assumidas nos anos 90.

UNITERMOS: Federalismo; Estado brasileiro; federalismo fiscal; relações intergovernamentais.

ABSTRACTS: The Brazilian State has had several different configurations. In relation to the vertical relation among the spheres of federation one can observe both periods of extreme centralization of tax

¹ Graduada em Ciências Econômicas pela UNESP, Câmpus de Araraquara e Mestre em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP.

and power and periods in which states and mainly counties have taken larger participation. In relation to the "role of the State", this has had periods of extreme participation and intervention, mainly in economy. The crisis of the 80's and its continuity in the 90's induced to a disbelief in the State as an element that could regulate and conduct the economic activity in the country. At the same time, as a result of the same crisis, states and counties looked for an increase in their participation in the total amount of the tax receipt. Today the country has no clear definition of how to structure its federation and what "size" the State will be. Thus, this paper aims at reflecting on the changes the Brazilian State has undergone and, mainly, the configurations taken in the 90's.

UNITERMS: Federalism; Brazilian State; tax federalism; intergovernmental relations.

INTRODUÇÃO

Após uma década de alta inflação, endividamento externo e esgotamento do setor público enquanto elemento dinamizador da atividade econômica, o Brasil viveu nos anos 90 um processo de abertura comercial e redução das restrições às importações justificados como elementos inibidores da inflação e estimuladores da busca por desenvolvimento e qualidade das empresas brasileiras.

Juntamente com este processo vivenciamos as privatizações e o aumento da concorrência do setor privado em setores tradicionalmente comandados pelo setor público no Brasil, tais como comunicações e siderurgia. Esse movimento, na maior parte das vezes, tem sido justificado pelo endividamento excessivo do setor público, que não poderia mais estar investindo nessas empresas, e pelo próprio déficit que algumas apresentavam. Acredita-se que, nas mãos da iniciativa privada, diversos setores terão um custo menor e um serviço com melhor qualidade.

Esses fatores transformaram sensivelmente o papel do governo brasileiro e do próprio Estado. Assim, muito discutiu-se a respeito do 'tamanho' do Estado.

Acreditamos que essa discussão é fundamental, mas que não se deve defender uma redução da participação do Estado sem

antes analisar-se suas verdadeiras implicações. Neste sentido é de fundamental importância a discussão sobre o federalismo no Brasil.

Desta forma, no primeiro item deste artigo analisamos o conceito de federalismo e seus princípios de autonomia, interdependência e subsidiariedade. No segundo item analisamos o estabelecimento das funções de cada esfera do governo, abordando os aspectos alocativos, distributivos e de estabilização do federalismo. Assim, primeiro apresentamos os conceitos fundamentais do federalismo para depois, no terceiro item analisarmos seu desenvolvimento dos anos 30 até a atualidade, com ênfase nas mudanças ocorridas nos anos 90.

1. O FEDERALISMO²

Ao definirmos federalismo encontramos enfoques distintos, mas dois aspectos fundamentais podem ser verificados: alguns autores atêm-se ao aspecto político, enquanto outros vêem nas questões econômicas o centro da discussão. De uma maneira geral, podemos definir o federalismo “como união perpétua e indissolúvel de Estados, a federação é uma das formas de Estado composto” (5, p.141).

1.1 Princípios do federalismo

Vários princípios são atribuídos ao federalismo, entre eles podemos destacar, como os mais relevantes, autonomia, interdependência e subsidiariedade (7).

1.1.1 Princípio da autonomia

Este princípio determina a atuação de cada esfera mediante o estabelecimento de competências e receitas. Quanto maior for a responsabilidade de uma esfera, maior deve ser sua autonomia fiscal para que ela tenha como desempenhar suas funções, por-

² Os itens 1 e 2 baseiam-se em Rossinholi, M., 1998, Capítulo 1, no qual pode-se encontrar uma análise mais detalhada.

que, se não houver autonomia para essas esferas subnacionais, o federalismo se desfigura.

O grau de autonomia pode ser determinado de diversas maneiras: para Afonso, J.R.R. (1), uma das maneiras é a verificação do grau de centralização tributária, analisando-a pela distribuição percentual do total da arrecadação do país entre os diferentes níveis de governo, ou visualizando as transferências entre as esferas.

De acordo com Bahl (apud 1), a análise de transferências não é um mecanismo eficiente para verificar-se a autonomia, pois a centralização não é resultado simplesmente do aumento da dependência de receitas transferidas e sim do tipo de transferência. Assim, juntamente com o montante das transferências, deve-se observar a forma como elas se apresentam, porque, se forem vinculadas, seu gasto está pré-determinado a uma área ou programa, ao passo que, se não forem vinculadas, podem ser gastas de acordo com as decisões da própria esfera.

Um outro elemento fundamental é a existência de políticas macroeconômicas comuns entre as esferas, isto é, um direcionamento das ações no que se refere ao desenvolvimento econômico, questões sociais, de investimento, etc. Portanto, é de grande importância a existência de um federalismo cooperativo³ no qual a descentralização administrativa não funcione como dispersora de forças e investimentos.

1.1.2 O princípio da interdependência

Este princípio relaciona-se ao grau e aos padrões de cooperação vertical⁴ existentes dentro da federação. Assim, o objetivo desse princípio é estabelecer as relações entre União, Estados e municípios. A relação de interdependência e as competências e transferências tributárias estão diretamente relacionadas, sendo

³ Definição utilizada por Aghón, G., 1995.

⁴ Quando se fala em distribuição vertical refere-se à distribuição entre diferentes níveis da federação; a distribuição horizontal está associada a uma distribuição feita dentro da mesma esfera de governo, como, por exemplo, entre Estados.

que a organização destas relações dentro de uma federação é responsável pelo estabelecimento das características do federalismo.

Encontramos países, como, por exemplo, México e Chile, que apresentam um sistema altamente centralizado, pois as decisões de investimentos e gastos apresentam-se excessivamente concentradas no Governo Central e as transferências existentes normalmente são vinculadas a fins específicos.

No outro extremo encontramos países, como Estados Unidos e Alemanha, que apresentam sistema descentralizado, no qual os diferentes níveis de governo atuam com grande autonomia política e fiscal. Normalmente, utilizam arrecadação própria, mas, quando há transferências, mantêm a autonomia (4).

1.1.3 O princípio da subsidiariedade

Este princípio determina a distribuição de recursos horizontais dentro da federação. A discussão deste princípio revela-se fundamental em federações que apresentem grandes desigualdades regionais, como o Brasil.⁵

Assim, discute-se como auxiliar as regiões mais pobres sem que haja uma excessiva oneração das regiões mais ricas. No Brasil este debate tem-se dado por meio de um posicionamento dos Estados e municípios mais pobres, favoráveis a um sistema tributário baseado em transferências, e dos Estados e municípios mais desenvolvidos economicamente, que querem maior autonomia na arrecadação de impostos e diminuição nas transferências.

⁵ É importante notar que estas desigualdades não se apresentam somente entre regiões mas até mesmo dentro dos Estados. Quando analisamos o Estado de São Paulo, maior PIB, verificamos grande desvio entre as cidades que apresentam maior e menor nível de PIB per capita. No ano de 1999 tínhamos os maiores valores de PIB per capita para os seguintes municípios: São Caetano do Sul (R\$ 11.421,39), São Paulo (R\$ 10.991,98), Campinas (R\$ 10.040,38), São José do Rio Preto (R\$ 9.116,24) e Ribeirão Preto (R\$ 8.970,48) os menores: Barra do Chapéu (R\$ 1.033,79), Itapirapuã Paulista (R\$ 1.090,38), Barra do Turvo (R\$ 1.190,67), Iporanga (R\$ 1.273,38) e Natividade da Serra (R\$ 1.523,12) (10).

2. TRANSFERÊNCIAS INTEGOVERNAMENTAIS: O ESTABELECIMENTO DAS FUNÇÕES DE CADA ESFERA DE GOVERNO

Na teoria das finanças públicas, Musgrave e Musgrave (12) apresentam uma visão da questão da repartição das receitas entre as esferas baseados nos aspectos que julgam primordiais: alocativos, distributivos e de estabilização.

2.1 Aspectos alocativos

A alocação natural de recursos com uma distribuição espacial que seja satisfatória é uma exceção. Desta forma, sempre que pela alocação de mercado não forem encontradas condições que assegurem maior eficiência na alocação de recursos, o governo deverá atuar como promotor do ajustamento. Nessa condição encontram-se, principalmente, os bens públicos para os quais não ocorre o estabelecimento de preço em função de sua produção pelo setor privado, caracterizando-se, assim, por serem ofertados pelo setor público. Como exemplo desses casos temos o fornecimento de serviços para a manutenção da ordem interna e externa, segurança e justiça (18).

Se, em muitos casos, o setor público deve atuar no fornecimento de bens, principalmente os públicos, é fundamental a análise da divisão do fornecimento destes entre as diferentes esferas:

A função alocativa se encontra em muitos casos diretamente relacionada com o problema do federalismo fiscal e levanta as questões mais difíceis: Os bens e os serviços públicos devem ser fornecidos de forma centralizada ou descentralizada? Nesse último caso, qual o arranjo espacial que a organização fiscal deveria obedecer visando ao fornecimento mais eficiente de serviços públicos? (12, p.532).

Para estes autores o fornecimento de bens públicos dá-se de melhor maneira quando o governo se apresenta em unidades públicas e cada esfera pode atuar no fornecimento de acordo

com as regiões e com as características dos bens. Alguns bens públicos atingem todo o país, como, por exemplo, os gastos com defesa nacional e a exploração espacial. Nesse caso, nada melhor do que os recursos necessários sejam originados da esfera nacional. Outros bens públicos, como iluminação local e escolas, são utilizados pela população residente no município ou em uma determinada região, assim seu fornecimento deve ser local.

Dessa maneira, pelo princípio da alocação os autores concluem que os custos dos serviços dos bens públicos devem ser rateados com os habitantes da região que está usufruindo do bem em questão, permitindo a "internalização dos custos" (12).

De uma maneira geral, vemos em Musgrave e Musgrave a opção pelo fornecimento do bem público pela esfera mais próxima, permitindo maior eficiência econômica e melhor acompanhamento e participação da comunidade nas decisões tomadas.

Segundo Simonsen (22), não há por que centralizar o que pode ser descentralizado; entretanto, a escolha do fornecimento de bens e serviços por uma determinada unidade de federação está associada a definições políticas e econômicas e não depende, simplesmente, de uma decisão administrativa relacionada aos custos e benefícios econômicos.

2.2 Aspectos distributivos

A distribuição de renda deve ser promovida pelo governo, uma vez que naturalmente a economia não se direciona para este processo. Assim, o governo pode utilizar os instrumentos que possui no âmbito fiscal: o sistema tributário e a política de gastos.

A correção de desigualdade na repartição do Produto Nacional pode ser efetuada mediante intervenção governamental. Um dos processos mais utilizados com vistas a tal objetivo consiste, exatamente, em utilizar o sistema tributário e política de gastos governamentais. De um lado, introduzindo maior progressividade nos tributos de forma a impor um ônus relativamente maior sobre indivíduos de nível de renda elevada, e de outro ampliando despesas de transferência que beneficiem direta ou indireta-

mente (mediante manutenção de serviços gratuitos - Educação e Saúde, por exemplo) as classes de renda mais baixa. (18, p.28-9)

2.3 Aspecto de estabilização

Na questão de políticas de estabilização encontramos um consenso na literatura sobre a vantagem de ser coordenada pelo nível do governo central (nacional).

Além de coordenar as políticas de estabilização, o nível central de governo deve agir de modo que as esferas subnacionais caminhem na mesma direção tomada pelo nível central de governo. Deve haver, portanto, uma direção comum entre os impostos das diferentes esferas.

A economia brasileira e mundial encontra-se em um momento em que muito se afirma em favor da não-intervenção do Estado na economia. Percebemos que, para se estabelecer um federalismo que contemple os aspectos alocativos, distributivos e de estabilização, está implícita a necessidade da participação do governo na economia.

Em algumas correntes de pensamento justifica-se uma participação maior do Estado na economia justamente para desempenhar essas funções de uma forma mais presente, mais atuante, interagindo mais na economia. Para essas correntes o sistema tributário, por meio da existência de impostos diretos, impostos indiretos, isenções e outros elementos que atuem como motivadores da dinamização da economia, é fundamental.

Outro aspecto no qual o governo central é fundamental é o estabelecimento da política monetária que, juntamente com as regras adotadas para a política fiscal, determina um maior volume de produção interna ou, ao contrário, um aumento das importações. Assim, é o governo central o responsável por uma articulação dessas duas políticas. Entretanto, podemos verificar, no tópico a seguir, que no Brasil esta participação oscilou de um Estado muito atuante, o que não quer dizer que tenha atuado da melhor maneira, para um Estado menos atuante ou, como convencionou-se chamar na literatura, para o Estado mínimo.

Verificamos que é justamente sob a argumentação da inefici-

ência do Estado brasileiro em resolver problemas relacionados ao desenvolvimento, às questões sociais e às econômicas que vem crescendo o posicionamento favorável a este Estado mínimo.

Acreditamos que não é mediante o esvaziamento do debate acerca das funções de cada esfera e da própria atuação do Estado que estes problemas serão resolvidos.

3. FEDERALISMO NO BRASIL: UMA RETROSPECTIVA

Na busca por uma melhor compreensão do federalismo brasileiro, vários autores apontam para a existência de problemas não resolvidos. Para Simonsen (22), o federalismo brasileiro foi estabelecido “por Constituição”,⁶ isto é, não foi resultado de uma livre formação; também para Camargo (6) e Afonso (2), a maneira como se instalou o federalismo no Brasil é importante, pois o Estado precedeu a Nação e a formação federativa não se deu de uma maneira espontânea.

Para Montoro Filho (11), o federalismo brasileiro é “híbrido”, pois a discriminação das receitas é feita de uma maneira clara e específica, mas o mesmo não ocorre com a distribuição de encargos e competências.

Neste sentido, Affonso, R. B. (1999) assim como Afonso, J. R. (1995) destacam a necessidade de não se encerrar o debate no Brasil acerca do federalismo na questão centralização/descentralização, mas sim de se estabelecerem claramente as competências de cada esfera.

Este debate, de fundamental importância para o país, muitas vezes é deixado de lado pela população, geralmente em função da descrença desta no governo enquanto elemento de desenvolvimento e, mais do que isto, de crescimento. Com efeito muitas vezes o debate acerca do federalismo é esvaziado pelo argumento neoliberal da não-intervenção do governo na economia, acreditando-se que, quanto mais reduzida for sua participação,

⁶ O Sistema Federativo foi estabelecido no Brasil pela Constituição de 1891.

maior espaço haverá para que as forças de mercado se organizem de maneira autônoma.

Para entendermos o estabelecimento deste quadro, faz-se necessária uma retrospectiva das configurações assumidas pelo Estado brasileiro no que se refere tanto à divisão interna de poderes, como à participação deste na economia.

Iniciamos esta análise nos anos 30, momento no qual, após a quebra da bolsa de Nova York e a existência de grande instabilidade econômica, faz-se necessário um Estado que seja condutor de política econômica.

Vários autores destacaram a participação do governo neste momento. Furtado (8) ressalta a existência daquilo que chamou "políticas pré-keynesianas" que se antecipam ao Keynesianismo, em que o Estado atuou como estimulador da demanda agregada através de política de gastos, gerando um efeito multiplicador, mantenedor da atividade econômica.

Ocorreu, assim, uma mudança no posicionamento do Estado brasileiro, no campo econômico, tendo-se iniciado um processo de intervenções cambiais devido às crises. Em relação ao "papel" do Estado, vê-se a substituição de um Estado liberal e pouco participativo por um Estado mais forte. Nogueira destaca que:

O liberalismo, já abalado pelas dificuldades do mercado, pela crise de 1929, pela ascensão do nazi-facismo, ficará então sem base social para se organizar, seja como concepção de mundo, seja como concepção de Estado. (13, p.35)

No campo tributário inicia-se um processo de mudanças que se adaptam a um novo Estado com mais funções, inserindo-se gradativamente uma maior tributação sobre a produção industrial.

Apesar de a Constituição de 1934 ter pela primeira vez delimitado competências do governo nacional, governos estaduais e governos municipais, Nogueira argumenta que

A revolução de 30, como marco do processo de construção do Estado brasileiro, daria curso a um forte movimento de afirmação da soberania nacional, não tanto vis-

à-vis com as potências internacionais mas sobretudo vis-à-vis com os Estados federados e as instâncias a eles subordinados. O Estado seguirá federativo na sua forma, tal como desenhado pelos republicanos históricos, mas os núcleos de poder local e regional serão subordinados cada vez mais ao centro, que se converte assim no grande espaço decisional do País. (13, p. 47)

No período que se estende de 1935 a 1955, verifica-se uma redução da participação de impostos de importação e aumento do imposto sobre consumo e do imposto de renda, verificando-se um início das importações de bens de capital, mas ainda sem uma política direcionada ao crescimento industrial.

O período que se inicia com os anos 30 e culmina no Plano de Metas caracteriza-se pelo aumento da participação do Estado na economia.

Neste intervalo de tempo, a Segunda Guerra Mundial foi um importante elemento, pois gerou uma restrição às importações e um processo de substituição de importações (23).

O Plano de Metas é a consolidação deste aumento de funções do Estado:

O governo Kubitshek caracterizou-se pelo integral comprometimento do setor público com uma explícita política de desenvolvimento. Os diagnósticos e projeções da economia brasileira empreendidos de forma sistemática desde o final da Segunda Guerra Mundial desembocaram na formulação do Plano de Metas que constitui o mais completo e coerente conjunto de investimentos até então planejados na economia brasileira. (16, p.171)

O Plano constitui um impulso ao desenvolvimento e ao estabelecimento definitivo de um governo atuante na economia. Neste momento, a intervenção do Estado na economia era vista como positiva.

Apesar dos resultados alcançados pelo Plano de Metas, a falta de meios de financiamento e a opção pelo financiamento inflacionário, via emissão de moeda, fizeram com que de uma

inflação esperada de 13,5% ao ano atingiu-se 22,6% ao ano em 1961 e 80% em 1964 (16).

Foi neste cenário que em 1964, com um governo de ditadura militar, implementou-se o PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo – tendo como principal objetivo o combate à inflação.

A inflação foi identificada como uma inflação de demanda, isto é provocada por altos níveis de demanda que subiam acima da oferta. Os fatores apontados como causadores eram os aumentos salariais acima da produtividade, o excessiva liberdade creditícia e a existência de déficit público.

Para combater o déficit público, o governo realizou reformas, entre elas a tributária, que centralizou o sistema na esfera do governo federal, comprometendo mais uma vez o federalismo.

A consequência mais imediata foi, indiscutivelmente, o desmoronamento do moribundo federalismo fiscal e o aprofundamento da dependência dos Estados e dos municípios ao poder central. Com a reforma, o frágil federalismo fiscal existente foi praticamente soterrado, abrindo-se a primeira das portas para a União exercer com maior eficiência seus propósitos de comandar o processo de acumulação e influir mais incisivamente em sua direção. (14, p.50)

O sistema tributário estabelecido reduziu o número de tributos de competência estadual e municipal e estabeleceu transferências vinculadas, isto é, as verbas recebidas por municípios e Estados, na sua maioria, vinham vinculadas a determinadas áreas ou projetos. Este sistema garantiu que a condução da política econômica ficasse com o governo central.

Os resultados do período são a geração de capacidade ociosa, refluxo de capital estrangeiro, e a não-redução da inflação (17).

Em uma análise econômica segue-se, a este período, o Milagre econômico, no qual houve um grande crescimento econômico liderado por uma intensa participação do governo baseada no endividamento externo – II Plano Nacional de Desenvolvi-

mento – que objetivava um novo impulso nos investimentos e crescimento econômico (o I não consiste em fato significativo para a economia) e a crise do final dos anos 70.

Neste período, o governo atuou diretamente na economia, principalmente a União. Cabe destacar que, com o aprofundamento da crise econômica no final dos anos 70, gerada por fatores internos (processo de endividamento externo, inflação, incapacidade de manter o crescimento econômico, concentração da renda) e fatores externos (principalmente o segundo choque do petróleo pressionando o Balanço de Pagamentos do Brasil e a política do dólar forte empregada pelos Estados Unidos), agravou-se a situação econômica do governo, havendo uma maior pressão de Estados e municípios por receitas que não fossem vinculadas.

As eleições de 1982 (governadores) e 1985 (prefeitos de capitais), juntamente com a emenda Passos Porto de 1983, foram importantes elementos para a descentralização tributária e aumento da participação de Estados e municípios na condução da economia (21).

Verificamos que, no momento em que o governo federal começa a ter seu poder político reduzido, inicia-se um aumento das receitas de Estados e municípios.

No que se refere à distribuição vertical dos recursos, a Constituição de 1988 atuou como um marco da descentralização que já se iniciara no início dos anos 80.

3.1 O Estado brasileiro nos anos 90: aspectos econômicos e políticos

No início dos anos 90, o Estado brasileiro, e principalmente o governo federal, apresenta-se desgastado; há formação de um quase consenso a respeito da incapacidade governamental enquanto condutor de política monetária, política fiscal e ineficiência na administração das estatais. O déficit público é identificado como resultado da ineficiência e corrupção do governo.

É neste contexto que um novo candidato, Collor de Mello, não identificado com os partidos políticos e com o “velho”, é eleito em 1989 para Presidente da República e, em 1990, realiza

um plano econômico (Plano Collor) que tinha como principal elemento a reforma monetária que estabeleceu um limite de saques de NCz\$ 50.000,00 (aproximadamente U\$ 1.000,00) para os depósitos à vista, poupanças e aplicações. Pretendia-se que a redução da liquidez atuasse como inibidor da inflação. Apesar da grande queda da liquidez e do crescimento negativo do PIB, logo que voltou a haver alguma liquidez no mercado, a inflação retornou. Assim, forma-se cada vez mais a idéia de que as forças de mercado agiriam como reguladoras da economia e que a interferência do governo não deveria ocorrer.

Inicia-se um processo de privatização e "diminuição" do Estado enquanto produtor e, ao mesmo tempo, verifica-se o início da abertura comercial, que deveria estimular a concorrência com produtos importados e um avanço da indústria brasileira. Ocorreram, também, tentativas de redução das proteções sociais. Este processo teve sua continuidade no governo seguinte.

É muito significativo analisar o posicionamento que o Congresso apresentava em relação ao papel do Estado em 1991: 46% dos entrevistados demonstram "forte concordância" de que a atuação do Estado deveria restringir-se a áreas clássicas, como educação, justiça e segurança, 23% concordavam em termos e 30% discordavam. Também é significativa a análise de setores específicos: 44% dos congressistas julgavam a atuação empresarial do Estado muito ou totalmente necessária no setor petrolífero, 38% no setor de energia elétrica, 34% nas telecomunicações, 28% nas ferrovias, 17% na indústria farmacêutica e apenas 15% na Siderurgia. (9)⁷. Verifica-se, assim, que em nenhum dos setores há mais de 50% dos deputados que julgam muito necessária a atuação empresarial do governo; este fato é de grande relevância quando se pensa nas medidas e nas leis que este mesmo Congresso vota.

É nesse contexto de uma federação que passou no último

⁷ Dados comentados por Bolivar Lamoniér de pesquisa realizada pelo IDESP – Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo – na qual foram entrevistados 406 dos 584 parlamentares (71% dos deputados federais e 60% dos senadores).

século por diferentes arranjos de poder entre as esferas, por diferentes níveis de interferência do governo na economia, que se dá o debate a respeito do papel do Estado e da federação brasileira.

Para Affonso (3), a desestruturação do nacional-desenvolvimentismo e do welfare-state (nos países desenvolvidos) contribuiu para o debate. O mesmo enfoque é dado por Sader (20).

Além da discussão da função do Estado como um todo, há uma grande disputa interna, vertical⁸ e horizontal, por recursos e por poder. Segundo Oliveira:

O debate brasileiro atual expressa admiravelmente a ausência de compreensão do que quer dizer Federação, no qual geralmente os Estados mais populosos, que são também os Estados mais ricos, reclamam de uma representação pretensamente desproporcional na Câmara dos Deputados, ao lado da reiteração do argumento tipicamente paulista, mas hoje presente também no discurso das elites políticas e econômicas de outros Estados, de que os Estados mais ricos sustentam Estados pobres tipicamente parasitários. Este tipo de argumento volta à baila, agora, exatamente quando parece que cada local, cada cidade, cada Estado, pode ligar-se diretamente ao processo de globalização, parecendo-lhes a federação simplesmente um estorvo. (15, p.8)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Encontramo-nos em um momento em que é de fundamental importância que se discutam os rumos da federação brasileira e a composição de poderes/obrigações entre as esferas do governo.

⁸ Quando se discute a disputa vertical, entende-se entre os diferentes níveis: União, Estados e municípios; quando se discute a disputa horizontal, entende-se a disputa entre os Estados e entre os municípios que tem ocorrido principalmente via guerra fiscal.

Verificamos, nos tópicos anteriores, os grandes movimentos vividos pelo País nas últimas décadas: primeiro, uma maior participação do governo na economia e, segundo, em função principalmente dos problemas vivenciados na década de 80, a impossibilidade da continuidade do crescimento baseado no endividamento externo que levou a economia brasileira a uma série de problemas. Os anos 90 iniciam-se com vários posicionamentos favoráveis ao neoliberalismo, ou seja, a um governo pouco atuante.

A esse quadro interno junta-se o quadro mundial no qual os benefícios da globalização são divulgados pelos meios de comunicação, transparecendo a idéia de que os governos, e o próprio Estado, são elementos dispensáveis, sendo às vezes até apontados como os perturbadores de um perfeito funcionamento da economia de mercado.

Não se trata aqui de uma defesa incondicional da forma como o Estado brasileiro e, mais precisamente, o federalismo brasileiro, apresenta-se composto hoje, mas sim da necessidade de se rediscutir como melhor organizá-lo.

Não é porque o Estado brasileiro e a divisão entre as competências das diferentes esferas de governo apresentam problemas que se deve fazer uma defesa do esvaziamento deste Estado. Em um país como o Brasil, que apresenta grandes disparidades regionais, as questões referentes aos aspectos alocativos e distributivos, assim como os princípios de autonomia, interdependência e de subsidiariedade, são de fundamental importância, pois não é mediante uma excessiva redução do Estado que resolveremos estes problemas.

BIBLIOGRAFIA

1. AFONSO, J. R. R. Aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 5-32, jan./abr., 1992.
2. AFONSO, J. R. R. A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In: 2. Affonso, R. de B.; Barros Silva, P. L. *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995. p.132-54.

3. AFFONSO, R. de B. A federação na encruzilhada. Rumos: os caminhos do Brasil em debate. São Paulo. v. 1, n. 2, p. 29-38, mar/abr. 1999.
4. Aghon, G. Descentralización fiscal en América Latina: algunas experiencias. In: Affonso, R. de B.; Barros Silva, P. L. A federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p.123-68.
5. Borja, C. Federalismo brasileiro. Revista de Direito Público. São Paulo, v. 73, p. 134-151, jan./mar., 1985.
6. Camargo, A. El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad. In: Carmagnani, M. Federalismos latino-americanos: México, Brasil e Argentina. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
7. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Descentralização e pacto administrativo. Brasília: s.n., 1993. (Mimeo.)
8. Furtado, C. Formação econômica do Brasil. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
9. Lamonier, B. O modelo institucional dos anos 30 e a presente crise brasileira. Estudos Avançados. São Paulo, v.6, n. 14, p. 39-57, 1992.
10. Martins, V. Luque, C. A. O papel dos municípios no desenvolvimento econômico. In: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. O Município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo : CEPAM, 1999. p. 79-96. (Edição especial).
11. Montoro Filho, A. Federalismo e reforma fiscal. Revista de Economia Política. São Paulo, v. 14, n. 3, p. 20-30, 1994.
12. Musgrave, R.; Musgrave, P. Finanças Públicas. São Paulo: Atlas, 1989.
13. Nogueira, M. A. As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
14. Oliveira, F. A. de. Reforma tributária de 1966 e acumulação de capital no Brasil. 2. ed. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.
15. Oliveira, F. A Federação desfigurada. Rumos – os caminhos do Brasil em debate. São Paulo, v. 1, n. 2, p. 8-11, mar/abr. 1999.
16. Orenstein, L.; Sochaczewski, C. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: Abreu, M. de P. (Org.) A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1997. p. 171-96.
17. Rezende, A. L. Estabilização e Reforma: 1964-1967. In: Abreu, M. de Paiva. (Org.) A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1997. p. 213-32.
18. Rezende, F. Finanças Públicas. São Paulo: Atlas, 1989.
19. Rossinholi, M. Federalismo fiscal e reforma tributária: análise das principais propostas de emenda à Constituição de 1988. São Paulo,

1998. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
20. Sader, E. A hegemonia neoliberal na América Latina. In: Sader, E. (Org.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p.35-7.
21. Serra, J.; Afonso, R. R. Finanças Públicas Municipais: trajetórias e mitos. Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro, out./nov., 1991.
22. Simonsen, M. H. O princípio federativo no Brasil. Estudos Econômicos. São Paulo, v. 23, p. 7-15, 1993. (Número especial).
23. Suzigan, W. Indústria brasileira: origem e desenvolvimento. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.