

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA - IPOL

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ASPECTOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO:
O CASO DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO
FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – FUNDEF – 1998 a 2002

BRUNO RICARDO VIANA SADECK DOS SANTOS

BRASÍLIA
MAIO - 2006

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA - IPOL

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ASPECTOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO:
O CASO DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO
FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – FUNDEF – 1998 a 2002

BRUNO RICARDO VIANA SADECK DOS SANTOS

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO CURSO DE MESTRADO DO INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, COMO REQUISITO PARCIAL À OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA.

ORIENTADORA: LÚCIA AVELAR
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB

BRASÍLIA
MAIO - 2006

COMISSÃO EXAMINADORA

ASPECTOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO:
O CASO DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E
VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – FUNDEF – 1998 a 2002

BRUNO RICARDO VIANA SADECK DOS SANTOS

PROFESSORA DOUTORA LÚCIA MERCÊS DE AVELAR
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – IPOL/UnB
(Orientadora)

PROFESSOR DOUTOR DAVID VERGE FLEISCHER
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – IPOL/UnB
(Membro-Titular)

PROFESSOR DOUTOR HENRIQUE CARLOS DE O. DE CASTRO
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – CEPPAC/UnB
(Membro – Externo)

PROFESSOR DOUTOR RICARDO WAHRENDORFF CALDAS
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – IPOL/UnB
(Suplente)

Brasília
Maio – 2006

*Para minhas gaúchas,
Ariena e Ana Nale.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela saúde e pela força nos momentos difíceis.

À Universidade de Brasília - UnB, pelo espírito acadêmico e científico proporcionado.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, pela bolsa que possibilitou o início dos meus estudos no mestrado.

Aos Professores David Fleischer, Lúcia Avelar, Ricardo Caldas e Luiz Pedone, pelas críticas severas e construtivas.

Aos Amigos que fiz durante o tempo da UnB (graduação e pós-graduação), Maikel, Cleiton, Claus, João, Cláudio, PH, Luciano, Ribamar, Henrique, Thiago Gehre, Gustavo, Williams, Bárbara, Leandro Gabiati, Mauro, Flávio e Luiz Guilherme, obrigado pelo convívio que tornou a vida menos fria em Brasília.

Ao Conselheiro Alessandro Candeas e à Embaixadora Vitória Cleaver, pela compreensão e paciência que possibilitaram a conclusão deste trabalho.

À família Covalesky Dias, por me receber com respeito e carinho.

Aos meus pais, Ivan e Deusa, pelos exemplos de força e dedicação que foram fundamentais na minha formação, bem como à minha avó Nale e minhas irmãs Karla e Maíra.

E finalmente, aos meus amores, Arilena e Ana Nale, pela ajuda, pela ternura e pelo amor. Desculpe-me pelas horas ausentes. Vocês são a razão de todos os meus esforços.

RESUMO

A presente dissertação aborda o modelo federativo brasileiro sob a perspectiva das relações federativas e suas implicações no processo de implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, no período de 1998 a 2002.

O modelo federativo brasileiro é marcado pelas relações intergovernamentais de caráter centro-periferia, pela alternância entre momentos de profunda centralização de poderes no ente central da Federação (União) e momentos de grande descentralização do mesmo poder com os demais entes federados (Estados e Municípios).

O federalismo brasileiro ainda passa por muitas transformações, em virtude das fortes desigualdades regionais não equacionadas que caracterizam o cotidiano da nação. Nesse cenário, surgiu o FUNDEF, direcionado ao financiamento da educação fundamental pública, que representou um avanço na formulação de políticas públicas coordenadas pela União, em parceria com os governos estaduais e municipais.

ABSTRACT

This dissertation studies Brazilian federative model under the perspective of federative relations and its implications in the building of Fund for the Development of Primary Education and Teacher Development (FUNDEF), from 1998 until 2002.

The Brazilian federative model is marked by inter-government relations of center-outskirts basis, by the shift of moments of deep centralization of powers in the central federal government (called in Brazil as “Union”), with moments of huge decentralization of the same power with the other federative links (states and municipalities.)

The Brazilian federalism still passes over many changes due to strong, unsolved regional disparities that have characterized nation’s daily life. In this scenario, the Fund for the Development of Fundamental Education and Teacher Development (FUNDEF) has been created aimed at the public primary education financing and it has represented an advance in the public policy making coordinated by the “Union” in partnership with the Brazilian states and municipalities.

SUMÁRIO

I - INTRODUÇÃO	1
II – Metodologia	4
III – Organização da Tese	4
CAPÍTULO 1 – TEORIAS SOBRE O FEDERALISMO	6
1.1 – Tipos de Federalismo	8
1.2 – Federalismo Moderno e Contemporâneo	10
1.3 – Federalismo no Pensamento Brasileiro	19
CAPÍTULO 2 – O FEDERALISMO NO BRASIL	25
2.1 - A República Velha – A Política dos Governadores	28
2.2 – O Estado Novo, Getúlio Vargas e a Centralização	32
2.3 - Características do federalismo durante 1946-1964 – A volta da descentralização	36
2.4 - O Federalismo no período militar 1964-1985	40
2.5 – Período de 1985 - 2004 – Retorno da descentralização	48
CAPÍTULO 3 – AS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS NO PERÍODO REPUBLICANO	59
3.1 – Constituição de 1891	59
3.2 – Constituições de 1934 e 1937	63
3.3 – Constituição de 1946	69
3.4 – Constituição de 1967	71
3.5 – Constituição de 1988	76
CAPÍTULO 4 – COORDENAÇÃO FEDERATIVA DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO - FHC	83
4.1 – Mecanismos da coordenação federativa do Governo FHC	86
4.2 – Avanços e obstáculos na coordenação federativa	90

4.3 - O Caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF	93
4.3.1 – Aspectos Gerais do FUNDEF	97
4.3.2 – Critérios de Utilização dos Recursos do FUNDEF	101
4.3.3 – Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF	102
4.3.4 – Distribuição dos Recursos do FUNDEF 1998 a 2002	105
CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
IV - BIBLIOGRAFIA	132
V – ANEXOS	141
Distribuição do FUNDEF por Estado 1998 a 2002 e Valor <i>per capita</i> por Unidade Federal 1998 a 2004	
VI – TABELAS	
Tabela 1 – Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem – Brasil	106
Tabela 2 – Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem – Região Norte	109
Tabela 3 – Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem – Região Nordeste	111
Tabela 4 – Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem – Região Centro-Oeste	112
Tabela 5 – Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem – Região Sudeste	113
Tabela 6 – Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem – Região Sul	114
Tabela 7 – Número de matrículas por região (1998 a 2002)	116
Tabela 8 – Gasto aluno por ano com base na distribuição de recursos efetivados	118
VII – QUADROS	
Quadro 1 - Despesa Total por Esfera de Governo em países federais (%)	50
Quadro 2 - Renegociações das Dívidas Estaduais – Posição em abril de 1998	54
Quadro 3 - Características do arranjo federativo no Brasil	80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI	- ATO INSTITUCIONAL.
ARENA	- ALIANÇA RENOVADORA NACIONAL.
CF	- CONSTITUIÇÃO FEDERAL.
CNE	- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO.
DASP PÚBLICO	-DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO
EC	- EMENDA CONSTITUCIONAL.
FPE	- FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS.
FPM	- FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS.
FHC	- FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.
FUNDEF	- FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO.
IR	- IMPOSTO DE RENDA
ICMS	- IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS.
IPI	- IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS
IPI-Exp	- IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS, PROPORCIONAL ÀS EXPORTAÇÕES.
LC	- LEI COMPLEMENTAR.
LDB	- LEI DE DIRETRIZES E BASES
LRF	- LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.
PEC	- PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO.
PFL	- PARTIDO DA FRENTE LIBERAL.
PDS	- PARTIDO DA DEMOCRACIA SOCIAL.
PT	- PARTIDO DOS TRABALHADORES.
PDT	- PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA.
PSDB	- PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA.
PSD	- PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA.
PTB	- PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO.
PMDB	- PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO.
PPB	- PARTIDO PROGRESSISTA BRASILEIRO.
MDB	- MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO.
SIAFI	- SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO GOVERNO FEDERAL.
UDN	- UNIÃO DEMOCRÁTICA NACIONAL.

I - INTRODUÇÃO

Esta dissertação aborda o modelo federativo brasileiro sob a perspectiva das relações federativas e suas implicações no processo de implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, no período de 1998 a 2002.

O Federalismo brasileiro tem características ímpares, em virtude da influência das raízes históricas da política brasileira. As relações entre a União e os Estados e Municípios, ao longo do período republicano, serão o objeto de análise descritiva deste trabalho. Questões como descentralização *versus* centralização, cooperação e competição federativa, desigualdades regionais e assimetria entre os entes federados estão presentes na história federativa do Brasil.

Sob tais circunstâncias, o Federalismo brasileiro, que surgiu artificialmente, da transformação das Províncias do Império em Estados, por ocasião da Proclamação da República em 1889, ainda atravessa muitas modificações, na opinião de muitos estudiosos do assunto, pois não teve dissipadas as assimetrias entre os governos subnacionais, além da permanência de clivagens regionais no cotidiano federalista.

Nesse cenário destacamos que, apesar da manutenção da unidade nacional, o federalismo brasileiro não serviu como freio inibitório às freqüentes crises de autoritarismo do governo federal. Assim, a história federativa é constituída pela alternância de grande descentralização em favor das unidades subnacionais e de flagrante concentração de poderes nas mãos do poder central¹.

¹ OLIVEIRA, Francisco. *A crise da Federação: da oligarquia à globalização*. In: AFFONSO, Rui, e SILVA, Pedro (org). *A Federação em Perspectiva*, São Paulo: FUNDAP, 1995.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, houve um expressivo revigoramento da Federação brasileira. Estados e Municípios passaram para um *status* mais elevado ante a União, depois de 21 anos de Ditadura Militar. Discorre Celina Souza: “a descentralização na distribuição dos recursos tributários e de poder político no Brasil marcam o surgimento da Nova República” (Souza, 1992:199). A referida Carta Constitucional foi o resultado de um acordo de valores democráticos, em que o papel da União como financiador de políticas públicas ainda vem passando por reformulações, como a modificação da importância dos mecanismos de mercado e reformas do Estado.

Neste contexto, pode-se colocar que o processo de descentralização tributária e política tem contribuído para o fortalecimento da democracia, propiciando a participação de novos atores no cenário político e a existência de vários centros de poder soberanos que competem entre si².

Contudo, se a redemocratização e o renascimento da Federação brasileira, com o advento da Constituição de 1988, trouxeram uma série de aspectos promissores, o Brasil precisa ainda enfrentar crescentes dilemas de coordenação intergovernamental, de acordo com as especificidades históricas de nossa realidade.

Esta pesquisa busca, ainda, analisar os problemas e ações de coordenação federativa ocorridos no período governamental de Fernando Henrique Cardoso – FHC, notadamente o FUNDEF.

O FUNDEF representou um exemplo de formulação de políticas públicas coordenada pela União em parceria com os Estados e os Municípios brasileiros. O objetivo era corrigir a má distribuição de recursos entre as diversas regiões e dentro dos próprios Estados, tentando diminuir, assim, as desigualdades

² SOARES, Paulo Henrique, *Federalismo no Brasil e no Mundo: Atualidades e Perspectivas*, Brasília, Ed. UnB, 2000.

presentes na rede pública de ensino. Trata-se, nesse sentido, de uma política vertical e horizontal de redistribuição de recursos, o que a faz única no federalismo brasileiro.³

O problema central é o estudo da coordenação federativa do governo FHC sob as perspectivas das relações federativas, apontando como esta coordenação, no caso da implementação do FUNDEF, é fortemente influenciada pelo modelo federativo nacional, após a Constituição de 1988.

O trabalho apresenta algumas características do modelo federativo nacional: a formação do federalismo no Brasil; desigualdades regionais; arcabouço constitucional; falta de definição clara das competências dos entes federados (cooperação e competição), em alguns casos; e a relação entre o centro e a periferia.

Os principais objetivos desta dissertação são: a) verificar as características do federalismo brasileiro de sua implementação até os dias atuais; b) caracterizar as relações federativas entre os entes federados no âmbito das Constituições Republicanas; c) apresentar os mecanismos de coordenação federativa do governo Fernando Henrique Cardoso – FHC; d) observar os aspectos político-jurídicos que marcam o processo de implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF no período de 1998 a 2002.

As hipóteses da pesquisa são apresentadas da seguinte forma: 1) as relações federativas brasileiras são marcadas por períodos de centralização e descentralização de poderes; 2) o Federalismo brasileiro é um exemplo do modelo centro-periferia, marcado pela influência recíproca entre os membros da

³ ABRUCIO, Fernando Luiz, *A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*, Curitiba, Revista Sociologia Política, 2005.

Federação; 3) o governo FHC criou condições favoráveis, por meio da coordenação federativa, para implementação do FUNDEF.

II - METODOLOGIA

Em virtude da complexidade dos assuntos abordados nesta dissertação, o desenvolvimento da pesquisa foi realizado da seguinte forma: a) levantamento e revisão bibliográfica sobre as teorias do federalismo (moderno e contemporâneo); b) descrição das Constituições Republicanas brasileiras; c) observação histórica das características do modelo federativo brasileiro; d) análise dos recursos utilizados no FUNDEF no período de 1998 a 2002; e) consulta a instituições federais.

Assim, entendemos que esses procedimentos juntos com o material obtido seriam de extrema importância para dar consistência ao trabalho possibilitando uma análise-descritiva coesa e objetiva do assunto abordado.

III - ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

O primeiro capítulo procura estabelecer uma base teórica para conceituação do federalismo. A tentativa de definição leva em consideração a dificuldade que resulta da complexidade do tema e do fato de que, na verdade não há um só federalismo, mas tantos quantos forem às federações existentes com suas peculiaridades⁴. Em cada país, o federalismo assume contornos bastante próprios. Os pontos principais que permeiam a discussão neste capítulo são: o modelo federativo moderno, a definição dos tipos de federalismo; a centralização e descentralização de poderes; os modelos de relações intergovernamentais e os aspectos de coordenação federativa contemporânea.

⁴ RIKER, William H. *The Development of American Federalism*. Kluwer Academic Publishers, Boston, USA, 1984

O segundo capítulo aborda os aspectos históricos e políticos do federalismo brasileiro, priorizando o processo pelo qual se formou e consolidou o formato das relações federativas no Brasil, sob o enfoque das relações centro-periferia. Demonstra-se o papel centralizador e aglutinador desempenhado pela União e os limites impostos pela força descentralizadora dos Estados e Municípios. Será abordado o processo de alternância de centralização e descentralização na história do federalismo brasileiro

O terceiro capítulo trata da descrição das Constituições Republicanas brasileiras, sob a ótica das relações federativas nacionais e do arcabouço constitucional de cada Carta Magna. Os movimentos de centralização e descentralização de poderes entre os entes federados, bem como os aspectos eleitorais e tributários serão abordados nesse capítulo.

O quarto capítulo é dedicado às características da coordenação federativa do governo Fernando Henrique Cardoso – FHC, com enfoque na implementação do programa do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, no período de 1998 a 2002. Busca-se demonstrar como as ações articuladas da União com entes federados (Estados e Municípios) possibilitaram a implantação do referido fundo.

Por fim, o quinto capítulo apresenta os aspectos que caracterizam o modelo federativo brasileiro por meio das relações federativas, o movimento pendular (centralização e descentralização), as desigualdades e assimetrias regionais que estão presentes no cotidiano federalista, além da tentativa governamental de proporcionar uma política, no caso o FUNDEF, visando à melhor redistribuição de recursos e aumentando a esperança de simetria entre os níveis de governo.

CAPÍTULO 1 - TEORIAS SOBRE O FEDERALISMO

Este capítulo abordará 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 assunto, bem como do fato de que, na verdade, não há um só federalismo, mas tantos quantos forem as Federações existentes com suas peculiaridades.

O Federalismo é uma forma de poder caracterizada pela união de instâncias menores ou fracionárias, 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: 160).

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 Carta Magna incumbida de estabelecer as leis da Federação.

Entende-se o sistema federal como uma forma inovadora de lidar-se com a organização político-territorial do poder, na qual há um compartilhamento matricial e não piramidal da soberania, mantendo-se a estrutura nacional. “O entendimento da especificidade do federalismo passa pela análise de sua natureza, de seu significado e de sua dinâmica” (Elazar, 1987: 37).

O mencionado autor cita, ainda, que o Federalismo seria definido pela fórmula “*self-rule plus shared rule*”⁵ 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

⁵ Tradução: autogoverno mais governo compartilhado.

federativo (princípio da interdependência) e b) maior grau possível de autogoverno (princípio da autonomia). (Elazar, 1987: 45).

Desta maneira, observando a argumentação de Elazar, em *Exploring Federalism*, 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. “O ponto de partida de qualquer teoria sobre o federalismo deve buscar-se na etimologia da palavra, proveniente do latim *foedus* que significa convênio ou acordo” (Elazar, 1996: 153). Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto federalista, cujas conexões internas refletem um tipo de divisão de poder entre os parceiros, baseado no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles (União Federal).

Observando 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: 161-162)

O sistema federalista, no sentido empregado no presente, como forma de estruturação da ordem política geograficamente distribuída, teve sua conceituação e seu modelo formulados nos últimos dois séculos e meio. Deste modo, o conceito

de Federalismo é recente e deveu sua construção muito mais à evolução de ordem prática (empírica) do que doutrinária (teórica)⁶.

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, competição 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 as Confederações.

Buscando sintetizar as idéias 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: 6-7).

1.1 - Tipos de Federalismo

Este item abordará a classificação 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 federadas (dual ou

⁶ STEWART, William, *Concepts of Federalism*. Lanham, University Press of America, 1984. O autor mapeou a existência de 497 representações do federalismo, tanto literais quanto figurativas. No campo da ciência política, os trabalhos mais divulgados são desenvolvidos nos EUA, tais como Elazar e Duchacek.

cooperativo); e 3) desigualdades socioeconômicas entre os entes políticos federados (simétrico e assimétrico).

É 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 quesito características históricas, a fórmula clássica do Federalismo é o de agregação decorrente de Confederações de Estados, dos quais são exemplos: a Suíça, a Alemanha e os Estados Unidos da América. Discorre o 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: 16).

De outro lado, o Brasil, que durante a Monarquia foi um Estado Unitário, tornou-se uma Federação com a Proclamação da 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 pólos principais nas relações entre as unidades, ocupando o governo central um dos pólos e os governos periféricos, em conjunto, o outro.

Já o federalismo cooperativo visa buscar políticas 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 aplicá-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: 103).

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

1.2 – Federalismo Moderno e Contemporâneo

Após esta explanação sobre a conceituação de federalismo, apresentamos para 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 idéias 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 país 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 destacar as 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 comércio com outras nações e entre os Estados-membros” (Hamilton, 1984: 278). 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 relacionamento com os países

estrangeiros, regulamentar o comércio com outras nações, entre outros. Seriam mantidas, deste modo, a paz e a liberdade dos cidadãos que habitassem dentro de suas fronteiras. John Jay apoiava a idéia 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 da América para a grandeza e para a glória.

O terceiro autor da obra mencionada, James Madison, corrobora o que dizem 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 pode 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 cidadãos administram o Governo e a República⁷ onde o governo estaria presente num esquema de representação” (Madison, 1984: 152).

Outro ponto levantado por Madison é à 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

⁷ BOBBIO, Norberto, *Dicionário de Política*, Brasília, Ed. UnB, 11ª edição, 1998, p. 1108. De acordo com o autor, a Federação é uma forma de poder centralizada na União Federal. Já a República é uma forma de governo baseada na participação democrática.

relevante, citada por Madison, é a restrição aos poderes dos Estados (apresentados nos Capítulos 3 e 4). 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: 371). 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 surgiriam 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, Michael Burgess, em *Federalism and Federation: A Reappraisal*, diz que o federalismo norte-americano foi e continua sendo dominado pela busca de mecanismos de *checks and balances*⁸ em relação ao exercício do 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, lingüísticas e religiosas. Na Austrália seu sucesso tem sido creditado seu sucesso 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 série crise, que é também do pacto federativo, em virtude do não enquadramento das províncias dentro de um controle das contas públicas⁹.

⁸ Tradução: pesos e contrapesos.

⁹ Ver KOSACOFF, Bernardo. “*Lineamientos para Fortalecer las fuentes de crecimiento econômico en la Argentina*”, In: ALVAREZ, Chacho (org.). *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2003.

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. Um dos pontos a ser abordado nos Capítulos 3 e 4 refere-se à diferença entre o que é chamado de federalismo dual e federalismo cooperativo.

Sob o aspecto das relações federativas, Thomas Dye, em *American Federalism: Competition Among Governments* preconiza “a competição entre os entes federados serve como parcela fundamental da essência federalista, permitindo que os mesmos alcancem os seus interesses” (Dye, 1990). Corroborando com o autor, Daniel Elazar comenta que “o modelo cooperativo é o único capaz de caracterizar a existência de um federalismo” (Elazar, 1996: 156), 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 Constituição de 1988. “Cada federalismo, cada federação incorpora um número variado de atributos econômicos, políticos e socioculturais que se inter-relacionam para produzirem padrões complexos e interesses e identidades próprias e quase sempre diferentes” (Burgess, 1993: 104).

Porém, de certa maneira, há uma ambigüidade 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 o *accountability*¹⁰ dos homens públicos.

Como diz Teresa Ter-Minassian¹¹ “esta tendência é evidente não somente em países federais, mas também em muitos países unitários, incluindo alguns com a tradição de governos centralistas” (Minassian, 1997). Esta propensão à descentralização é, em parte, reflexo da evolução política em direção a formas mais democráticas e participativas de governo; de busca da transparência dos líderes políticos em relação ao seu eleitorado; e de garantias de relação mais próxima entre a quantidade, a qualidade e a composição dos bens públicos e serviços ofertados e as preferências dos beneficiários. Aprofundaremos este assunto, sobretudo no caso brasileiro, mais adiante.

Apesar de atualmente o federalismo estar acompanhado em geral da descentralização, isto é, de substancial autonomia entre os membros da Federação, a descentralização, lembra Lijphart, não é uma condição necessária ou primordial e nem suficiente para o federalismo de maneira estrita (Lijphart, 1984).

Em se tratando de configurações dos modelos federativos, há duas maneiras que variam de país para país, porém 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, judiciário e executivo. 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. Aqui cabe citar o caso, o tema do FUNDEF, que será objeto de análise no Capítulo 4.

¹⁰ Tradução: responsabilização.

¹¹ Chefe da Missão do FMI em 1997 e 1998.

O que se entende por níveis, neste trabalho, seriam os organismos de acesso aos cidadãos e de aplicação direta de políticas públicas como: agências, autarquias, secretarias, entre outros (ex: Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE).

Outro ponto que pode ser incluído nesta discussão é a questão levantada por William Riker, em *The Development of American Federalism*, que fala sobre a participação dos partidos políticos como via de alcançar, de canalizar as demandas da sociedade para o seio 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: 58).

Aliás, Riker foi quem obteve maior impacto nos estudos sobre o tema, ao dizer que, na 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 conseqüência de regionalização dos partidos políticos que torna impossível afirmar sua liderança nacional” (Riker, 1982: 247).

Seguindo seu pensamento, Riker destaca que o federalismo sempre tem conseqüências normativas positivas do ponto de vista da teoria da democracia e que todos os sistemas federativos duráveis se baseiam em uma história lógica 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, 107). 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 mantém o propósito fundamental de manter a União forte; sob este enfoque, os Estados Unidos podem ser apontado como a origem deste modelo.

Para Alfred Stepan, no artigo *Para uma nova análise comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que restringem ou ampliam o poder do Demos*, 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 representação¹².

“Nos sistemas federativos democráticos vigentes, alguns estados estão super-representados por um fator de mais de cem vezes... é quase certo que tal situação criará descontentamentos e problemas de lealdade ao pacto federativo por parte de alguns líderes, principalmente em uma sociedade de características heterogênea e multinacional” (Stepan, 1999: 221).

Entrando no aspecto de relações intergovernamentais, destacamos mais uma vez Daniel J. Elazar, em *American Federalism Today - Practice versus Principle e Estados Unidos: la centralización constitucionalizada* que comenta as formas de relações entre os Estados-membros (entes federados) dentro da União. De modo específico, as relações federativas podem ser classificadas como: modelo matricial, modelo piramidal e centro-periferia. Abaixo, expõe-se, brevemente, cada um.

¹² ALMEIDA, Carlos Wellington, *Federalismo e Política Fiscal*, Tese de Dissertação, Universidade de Brasília, Quadro de assimetria na representação parlamentar dos Estados brasileiros, 2000: 160.

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: 44). O modelo de matriz representa um governo integrado por setores unidos, enquadrados em uma rede de comunicação compartilhada. Cada célula 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 autoridade, tomadas as decisões sempre nos níveis superiores. Corresponde às maneiras mais primárias de força e poder. Sob o prisma do federalismo, este tipo de conduta vai contra o sentido estrito e serve na prática 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 circunstâncias 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, influência que dependerá da conjuntura em que se encontrem as relações federativas. Neste tipo de modelo há uma influência recíproca 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. (Banting e Corbett, 2003: 34).

Em suma, os pontos centrais do federalismo moderno, que serão trabalhados e analisados nesta pesquisa, são: a estrutura federativa brasileira, os modelos de relações federativas (matricial, piramidal e centro-periferia) e as tendências de descentralização e centralização de poderes.

1.3 – 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.

Começamos 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 (*self-rule plus shared rule*¹³), agrupados os entes federados sob a fórmula de círculos concêntricos, cabe à União o papel de círculo central; aos Estados, o papel de círculo externo ao da União; e aos Municípios, a terceira posição, externa aos outros 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 mútua influência tem características específicas 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

¹³ Tradução: autogoverno mais governo compartilhado – página 6.

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: 119). Este fato está na gênese de muitos embates derivados entre o centralismo e as demandas por autonomia dos pólos regionais e locais.

Para Cavalcanti, o federalismo é marcado “por ter origem de duas maneiras diferentes: uma, pode 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, 27).

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 prática 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, conseqüentemente a unificação do país e um governo relativamente estável. Já em seu artigo *El federalismo brasileño*, 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: 128).

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 transporte sem o apoio ou a concordância do governo federal. Deste modo, as relações intergovernamentais são como o “sistema circulatório” do federalismo; tal idéia se coaduna com as propostas de Otávio Cintra e Elazar sobre os círculos concêntricos¹⁴.

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 o 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 os prismas 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.

¹⁴ Ver a página 6 e 19 desta Dissertação.

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 idéias 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 E.U.A - identifica a idéia de descentralização.

Ainda no âmbito da descentralização, Amaury Gremaud em *Descentralização na América Latina: Benefícios, Armadilhas e Requisitos*, apresenta os aspectos da descentralização que, a rigor, incorporam um conjunto de pelo menos três características: a) política: 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 gerência na provisão de determinados serviços públicos e na gestão de políticas; 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 à utilização de recursos fiscais.

Fátima Anastásia, em *Federação e Relações Governamentais*, cita que o federalismo assimétrico brasileiro encontra-se diante do desafio de enfrentar as enormes desigualdades, de diferentes tipos, que atravessam o país e que, muitas vezes, são agravadas pela competição predatória entre os Estados-membros. A análise da autora se coaduna, em parte, com a do 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.

Na mesma linha de pesquisa de Afonso, Eugenio Legemann, em *O Federalismo Fiscal Brasileiro em Questão*, analisa o sistema federativo nacional sob a ótica tributário-fiscal abordando seu passado e suas perspectivas a partir da Carta Magna de 1988, destacando a tendência à centralização predominante nas propostas de reformulação do sistema tributário nacional, em virtude do desajuste fiscal da Federação. Lembra o autor que os entes federados tendem a contribuir com os planos de estabilização do governo central e com medidas para a retomada do crescimento econômico.

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* são expoentes desta linha de pesquisa. A primeira apresenta as características da implementação de políticas públicas sociais 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 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. O período analisado refere-se ao governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. O autor ainda trata dos desafios que o Brasil enfrentará, no quesito coordenação federativa, para consolidar os programas federais durante o governo do presidente Lula.

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 do 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.

CAPÍTULO 2 - O FEDERALISMO NO BRASIL

Após a apresentação das linhas de pensamento brasileiro e contemporâneo a respeito do tema “federalismo”, mostraremos neste capítulo as peculiaridades da formação do federalismo brasileiro ao longo do tempo.

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 decidiram dividir o território conquistado em capitânicas. Entre 1534 a 1536 foram estabelecidas no Brasil 14 Capitânicas Hereditárias, dentre essas: Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Rio Grande do Norte e São Paulo (Capitania de São Vicente). Evidentemente, a configuração territorial dessas capitânicas 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, 2002:15).

Segundo Pinto Ferreira, a adoção do sistema federativo em nosso país teve motivações diversas das do modelo norte-americano. Enquanto as treze províncias eram inicialmente independentes uma das outras e se uniram mais tarde, por vontade própria, para formar os Estados Unidos da América, no Brasil, lembra Pinto Ferreira, “as unidades federativas nunca foram autônomas e soberanas, tendo se originado a partir da repartição de território por colonizadores” (Ferreira, 1998, 236).

No fim do século XVIII, as Capitânicas Hereditárias são extintas e o Brasil fica dividido em Capitânicas-Gerais e Capitânicas Subalternas. Assim, a divisão territorial brasileira foi levada a efeito com o objetivo de colonização e controle do imenso território. Até 1815, quando as Capitânicas foram sendo transformadas em províncias, já existiam 17 dos 27 Estados brasileiros: Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito 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 (Fausto, 1995, 233). Os demais estados foram criados durante o período republicano. Logo, a estratégia de colonização portuguesa consistia em facilitar a descentralização administrativa para ajudar na centralização política.

Antes de desenvolver os temas relacionados ao Brasil-República, cabe assinalar, brevemente, algumas características do Brasil-Colônia e Império. Para Almeida (2000), o Município brasileiro tem suas raízes fincadas na tradição administrativa portuguesa, que transferiu ao Brasil colonial a força do localismo, capaz de conviver paradoxalmente com o centralismo oficial.

Logo, a relação centro-periferia da Federação brasileira tem seu começo no Município e não no Estado¹⁵. Entretanto, como 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 detinham os meios de produção da economia colonial, dentre eles a terra, elemento fundamental de fixação do homem, além dos instrumentos de segurança, o que os tornava fortes ante a população local. Este cenário encontra apoio na afirmação de Oliveira Vianna, no capítulo anterior, página 20.

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

¹⁵ SOUZA, Celina, *Dez anos de centralização e experiência dos municípios brasileiros*, Porto Alegre, UFRGS, 1998.

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 nacional.¹⁶

Voltando ao aspecto federalista nacional, nota-se que o Brasil remonta à tradição de governos regionais fortes em relação ao poder central. O marco fundacional 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 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 Alemanha.¹⁷

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 patrimonialismo¹⁸. 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”.

¹⁶ CARVALHO, José Murilo de, *El federalismo brasileño: perspectiva histórica*. In: CHÁVEZ, Alicia (org), México, 1996.

¹⁷ ALMEIDA, Carlos Wellington. Op. Cit. p.150.

¹⁸ CARVALHO, José Murilo, 2003, *A Construção da Ordem*, Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 2003 Capítulo 1.

O que houve 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 e desenvolvimento da União federativa no Brasil, a centralização *versus* descentralização, que são acrescidas das relações federativas que assumiram a forma de centro-periferia (o modelo adotado por Daniel J. Elazar, citado no capítulo anterior).

2.1) A República Velha - A Política dos Governadores.

Para definir como ficou formada a recém-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 (municipais) e regionais, 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 seja 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 das 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 de Sul, Borges de Medeiros e no Ceará, os Acioly.

- e) o município evoluiu como ente mais fraco do federalismo, porque a convergência de interesses políticos federais e estaduais viam no fortalecimento do município um perigo para as 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 no Império, o poder na Primeira República estava nas mãos dos partidos estaduais, sendo que via de regra em cada Estado havia um sistema unipartidário;
- g) embora o presidente ocupasse (pacto “café com leite”) o poder moderador, de fato ele não tinha a 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 num relacionamento ameno do Legislativo e Executivo. (Abrucio, 1998: 35-41 – com alterações feitas pelo autor).

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 máquinas políticas estaduais serão peças fundamentais no tabuleiro político do país.

A enorme liberdade administrativa e política dos Estados permitia que seus governos gerenciassem políticas particulares à revelia de qualquer tentativa de integração. O controle político que o governador exercia sobre o poder local ocorria por três razões: 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).

Sobre esta última razão, convém aprofundá-la brevemente. O aparato policial estava embasado na permissão que os Estados tiveram, na Constituição de 1891, para organizá-lo e estruturá-lo como continuação do período imperial. Como observou Afrânio de Carvalho “tão ciosos se mostravam os grandes Estados na guarda de sua autonomia, dentro da cidadela constitucional, que São Paulo teve na sua força pública uma missão militar francesa antes que a União recebesse a sua” (Carvalho, 1978: 06).

Já os empregos públicos tinham papel primordial no estratagema de dominação governamental. Os administradores nomeavam, para assumir postos nas três esferas de poder, pessoas com quem tinham relações próximas e estas ficavam comprometidas, tendo a incumbência, ou melhor, a obrigação de apoiar o “seu padrinho” politicamente. Criava-se assim uma ligação de fidelidade que estava sustentada pelo poder estatal.

O poder central e as oligarquias regionais e locais criaram um sistema político capaz de garantir-lhes a perpetuação no poder, constituindo quase dinastias durante décadas. Vitor Nunes Leal comenta que, com o federalismo, a eleição do governador de Estado não dependia tão puramente da vontade do centro como outrora a nomeação do Presidente de Província. Discorre o autor: “o chefe de governo federal só tinha duas alternativas: declarar guerras às situações estaduais, ou compor-se com elas num sistema de compromisso que, simultaneamente, consolidasse o governo federal e os governos estaduais” (Leal, 1993: 133). Outro ponto mencionado por Leal é que o regime federativo contribuiu para efetivar a eleição dos governadores dos Estados e “permitiu a montagem nas antigas províncias de sólidas máquinas eleitorais estáveis que determinaram a instituição da política dos governadores que repousavam no compromisso com o coronelismo” (Leal, 1993: 154).

Modificações conjunturais, passagem do Império para República e o surgimento do federalismo não se mostraram totalmente eficazes para reverter a situação consolidada; o que na prática ocorreu foi a continuidade da estrutura de relações sociais e políticas. A República Velha foi marcada pela política de governadores e pelo coronelismo que, de certa maneira, eram reflexos e manifestações do modelo centro-periferia. Ou seja, todos os interesses dos setores federal, estadual e municipal teriam que ser coincidentes para que não houvesse problemas de harmonia no pacto federativo. Um dos mais importantes apoios que vinham da União era o econômico, e esta, em contrapartida, recebia o apoio policial e político para sua continuação no poder. O caráter de interdependência neste período podia significar um benefício, a princípio, valendo-se da possibilidade de controle do abuso do poder, porém torna-se um malefício na República Velha, pela convivência dos homens públicos com os desmandos sem fiscalização adequada.

A respeito do sistema partidário, o regionalismo, lembra Campello de Souza¹⁹, é um conceito político vinculado a interesses regionais, no qual se mantém a tradição do uso da política para defesa de interesses particulares em detrimento dos interesses da coletividade. Este é um fator determinante do desenho do sistema 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 partidárias.

Dando continuidade a esta temática, Raquel Meneguello reitera que “o impacto da estrutura federativa na constituição de subsistemas políticos estaduais e regionais é considerado por boa parte da bibliografia sobre o desenvolvimento partidário brasileiro, segundo os seus efeitos sobre a organização dos partidos e

¹⁹ Ver CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo, *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*, São Paulo, Ed. Alfa-Ômega, 3 edição, 1990.

sobre as formas de políticas desenvolvidas entre os estados e o poder central”. (Meneguello, 1998: 45).

O regionalismo foi uma tendência que se manteve viva durante todo esse período republicano (1889 a 1930). A vida política do parlamentar estava intrinsecamente ligada às demandas de sua base eleitoral, sendo que o mesmo só poderia permanecer em cargo eletivo se atendesse aos interesses da população de sua região. Isto não quer dizer que o homem público deixava de lado os objetivos nacionais, mas que, em caso de divergência de metas entre a esfera federal e a regional, o parlamentar poderia optar por escolher preferencialmente e eleitoralmente a segunda.

De uma maneira geral esse período caracterizou-se por uma forte descentralização de poderes, segundo estudiosos, com demasiada autonomia, em que os Estados agiam livremente sem mecanismos de controle.

2.2) O Estado Novo, Getúlio Vargas e a Centralização.

A Revolução de 1930 teve como característica primordial 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 brasileiro, 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 conseqüentemente 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: 42).

Os setores ligados à oligarquia e os tenentes (Abrucio, 1998) lutavam para assumir o comando do recém instalado governo, porém 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 astúcia viabilizando um Estado Novo centralizador, com ênfase no fortalecimento de um Executivo Federal. “O varguismo teve como estandarte um forte impulso de centralização do poder político, que proporcionou a criação de um Estado nacional moderno e de sua burocracia” (Gouvêa, 1994).

Para conseguir tal feito, eram necessárias uma série de mudanças na estrutura do Estado. O primeiro passo seria a convocação de uma Assembléia Constituinte para a elaboração de uma nova Constituição. A Carta Magna seria uma espécie de instrumento para as oligarquias regionais de defesa da manutenção da liberdade estadual, o que teria como conseqüência a redução do poder da União sobre os Estados. “O binômio centralização *versus* federalismo representava a pedra de toque em torno da qual todas as demais questões envolvidas confluíam” (Gomes, 1980: 29).

Para conseguir realizar suas intenções políticas, Vargas teve que controlar as resistências das grandes bancadas regionais. Ao seu lado estavam a bancada corporativa e os 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. Celso Furtado afirma que: “o Estado passou a ser o agente propulsor do desenvolvimento, sendo o executor e implementador da modernização” (Furtado, 1998: 195). 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 1937. Com os poderes autoritários conquistados Getúlio Vargas fortaleceu-se ainda mais. “O centralismo da ditadura correspondeu à perda da autonomia dos Estados e Municípios, o que pode implicar a suspensão temporária do federalismo” (Abrucio, 1998: 45). 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 “Polaca”, deu-se o início do Estado Novo e a centralização de poder. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP e a multiplicação de agências públicas destinadas às 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 adotados pelo governo federal: as interventorias e os DASP estaduais (chamados de Daspinhos). 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 propósito 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; deste modo tirava dos Estados o direito de eleger o seu representante. Outro item a ser ressaltado, é a rotatividade dos interventores, o que transformava o presidente em ponto central da relação centro-periferia. Segundo Aspásia Camargo “esta estrutura não impedia que os interventores criassem dinastias nos estados comandados” (Camargo, 1992). Já os Daspinhos²⁰ eram a extensão do poder central. 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 sua 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 à 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.

²⁰ Ver ABRUCIO, Fernando Luiz, *Os Barões da Federação*, São Paulo, Ed. Hucitec, 1998, Capítulo 1.

2.3) Características do federalismo durante 1946-1964 e a volta da descentralização

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 massas²¹. 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: 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 (o que será apresentado no capítulo seguinte), 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

²¹ CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. Op cit. p.66.

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: 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: 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 tranqüilo, 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: 53).

Pode-se dizer que devido a um bom governo, o administrador estadual poderia pleitear a presidência nacional (ex: Juscelino Kubitscheck, de Minas Gerais e Jânio Quadros, de São Paulo). 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 padeciam da falta de ideologia nacional e eram direcionados para os interesses nacionais, o que os tornavam mais frágeis perante interesses regionais. Como foi citado no início deste item, os principais partidos daquela época eram a UDN, o PSD e o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro). Sobre as origens dos citados partidos, discorre Fleischer,

“a UDN reunia os adversários políticos de Vargas, tinha características conservadoras e era oriundo da pequena e média burguesia, porém havia setores de origem oligárquica. O PSD tinha raízes, sobretudo, dentro do poder rural e oligárquico e o último era notoriamente ligado com o processo de urbanização, seu eleitorado era a classe operária e o PTB cheirava mais a povo, graças às funções de elo entre o Estado e o interesse operário”. (Fleischer, 1981: 78).

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, conseqüentemente, 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: 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.

Por mais que a União fizesse uma concertação de interesses diametralmente opostos (ex: empresariado e trabalhadores), sua capacidade de conciliação chegou a um limite que culminou com a união de anseios de alas retrógradas e conservadoras (Ex: Militares; setores oligárquicos e setores da sociedade civil).

2.4) O Federalismo no período militar 1964-1985

Com o advento do golpe militar, inicia-se uma nova fase no federalismo brasileiro, pois há um retorno à centralização de poder em volta do governo central. O discurso dos militares centrava-se no combate ao comunismo e socialismo, pois estas idéias, 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 oriundos de 1945 foram extintos.

Criou-se, assim, um sistema bipartidário com o nascimento da Aliança Renovadora Nacional - ARENA e do Movimento Democrático Brasileiro – MDB. 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. (Ex: Carlos Lacerda – Estado da Guanabara). 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 Assembléias Estaduais.

Discorre José Murilo de Carvalho, “tanto os governadores como os demais políticos que esperavam benefícios rapidamente perderam suas esperanças. Os militares instalaram um sistema de eleições indiretas para governadores, escolhidos pelo governo federal, que perdurou até 1982” (Carvalho, 1996: 34).

De fato, o regime autoritário tinha como diretrizes a maior centralização possível de poder nas mãos do governo federal, na esfera econômica, política e administrativa, preferencialmente na figura do presidente²². O passo posterior seria a emenda constitucional n.º 9 de 1964, que aumentou o mandato do presidente até 1967²³; logo os militares impuseram novas regras constitucionais por meio da Carta Magna de 1967, que tornou obrigatória a nomeação dos prefeitos das capitais estaduais, além das 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 vitórias que pudessem prejudicar o funcionamento da máquina ditatorial (Oliveira, 1980). Este esquema político prevaleceu até 1974.

O processo de centralização, assim como no período de Vargas, não tinha a intenção de suprimir totalmente a influência regional e municipal perante a

²² Uma nova inflexão do Capitalismo de Estado.

²³ Ver ABRUCIO, Fernando Luiz, Op cit. P.61

tomada de decisão do governo central. Todo o arcabouço de ascendência das questões da periferia manteve-se devido às ligações dos políticos dentro da burocracia federal, e da “impossibilidade de perdurar por longo tempo um esquema político administrativo imune às pressões internas” (Stepan, 1986: 39). 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 observa-se 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 dela²⁴.

Voltando 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 os Estados e a União. Este código obteve uma maior centralização tributária além de 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 regime²⁵.

O governo federal transferiu os recursos de maneira direta para os municípios seja pela maneira tutelada seja negociada. Neste tipo de método, o

²⁴ SKIDMORE, Thomas, *Brasil: de Castelo a Tancredo*, 6ª edição, Rio de Janeiro. Ed. Paz e Terra, 1988.

²⁵ ABRUCIO, Fernando Luiz, *Op cit.* p. 62.

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 às unidades federadas 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 e ITBI) tendo o presidente da República o poder de fazer propostas, significando na prática que a decisão última seria do chefe do Executivo;
- e) Alegando interesse nacional, a União concedeu uma série de isenções de impostos estaduais 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 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 brasileira²⁶. Esse modelo respondia idealmente às necessidades do Governo Federal do regime militar de aumentar sua atuação nas esferas subnacionais. “As relações entre os estados e municípios com o governo central eram análogas a de um cliente com um banqueiro: o último sempre está numa posição de poder. Parceria, realmente não era um conceito adequado para descrevê-las” (Medeiros, 1986: 166). Não existiam dois centros de poder autônomos (Estado 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 linha dura do golpe, no poder²⁷. A repressão política foi mais violenta e dura, com prisões, cassações de mandatos e fechamento do Congresso Nacional. Porém a partir da entrada de Ernesto Geisel, em 1974, na Presidência da República, as perspectivas da volta à 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

²⁶ STEPAN, Alfred, *Os Militares: da Abertura à Nova República*, 3ª edição, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1986, p. 39.

²⁷ Para saber mais sobre o período de 1969 a 1974, ver em ARUCIO, Fernando Luiz, Op cit. 80 e ALMEIDA, Carlos Wellington, Op cit. Cap. 3.

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 deputado federal) e majoritários (senador). “O Movimento Democrático Brasileiro – MDB, partido de oposição, ganhou quase o dobro de cadeiras na Câmara dos Deputados de 87 para 165, a Arena caiu de 223 para 199. No Senado o MDB foi de 7 para 20 senadores e a ARENA foi de 59 para 46” (Abrucio, 1998: 83). Isto significava que apesar da ARENA manter-se ainda com o 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 do regime utilizar métodos de coibição para o avanço do MDB, através da Lei Falcão²⁸, que estabeleceu uma série de rígidos controles sobre a propaganda eleitoral” (Fleischer, 1986), além de lançar mão de um aparato governamental tendenciosamente favorável aos candidatos governistas. Mesmo com todo essa ajuda 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 idéia de realizar um processo seguro de retorno da democracia, seria necessário costurar um ciclo de alianças, com visão estratégica, com elementos que pudessem dar apoio político e econômico, além de ajudarem a diminuir o fluxo de evolução da oposição. Far-se-ia isso preferencialmente com governadores de Estados mais desenvolvidos dada sua posição privilegiada diante das lideranças regionais (econômica e política).

²⁸ A Lei nº 6339/76, conhecida como Lei Falcão estabeleceu, para o pleito municipal 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 aparecer as fotos dos políticos.

Sob o prisma do federalismo, a criação do Estado do Mato Grosso do Sul em 1978 foi uma importante medida para contenção dos opositores. 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 contrabalançado 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. Segundo Afonso “as transferências negociadas cresceram em 208% no período de 1976 a 1982” (Afonso, 1989, p.22). 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 por 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 (Fleischer, 1986, p.28 e Lamounier, 1985). Na Câmara dos Deputados a ARENA ficou com 50,4% e o MDB com 49,6%, nas

Assembléias Legislativas a ARENA ficou com 492 e o MDB com 353 deputados estaduais.

Com o fim do período do governo Geisel, sobe ao poder o general João Figueiredo e inicia-se 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 Partido dos Trabalhadores - PT e Partido Democrático Trabalhista - PDT, e o ressurgimento de antigos partidos no novo cenário político, o caso do PTB.

Nas eleições diretas para governador, de 1982, a vitória da oposição foi bem significativa, principalmente nos Estados mais ricos como São Paulo (vencedor Franco Montoro), Rio de Janeiro (Leonel Brizola) e Minas Gerais (Tancredo Neves). Segundo Alfred Stepan “os novos governadores eram líderes da oposição que não se restringiam somente a Brasília, uma vez que eles juntos representavam 41% da população brasileira, isto é, tinham grande capacidade de levar um elevado número de seguidores para apoiarem uma agenda específica” (Stepan, 1986: 75).

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 presidência da República. Porém o movimento não obteve sucesso em curto prazo, a emenda Dante de Oliveira²⁹ foi derrubada em abril de 1984 pelo Congresso Nacional. Abria-se a solução de

²⁹A Emenda Dante de Oliveira foi uma Proposta de Emenda Constitucional apresentada pelo deputado Dante de Oliveira PMDB/MT, em 1983, que restabeleceria as eleições diretas para presidente da República em novembro de 1984.

escolha indireta para presidente da República, que seria realizada pelo Colégio Eleitoral. De um lado estava Tancredo Neves, apoiado pelo PMDB e o Partido da Frente Liberal - PFL (recém-criado da separação do PDS) que formaram a Aliança Democrática e de outro, estava Paulo Maluf do PDS. Tancredo Neves ganha a eleição de Paulo Maluf e adquire o direito de assumir a presidência, apoiado por inúmeros segmentos da sociedade. Com este fato histórico 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.

2.5) Período de 1985-2004: O retorno da descentralização

Após a morte de Tancredo Neves, houve uma articulação de forças políticas que garantiu ao vice da chapa, José Sarney, assumir o cargo de presidente da República. Cabia ao maranhense conduzir um processo extremamente delicado e problemático, principalmente 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 Municípios, promovendo eleições diretas para 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 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: 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: 585).

Um dos pontos que evidenciam o clima de animosidade, tanto vertical quanto horizontal, são as relações fiscais. “As transferências financeiras da União para os estados e municípios criaram novas distorções, na medida que não foram acompanhadas de uma redefinição das atribuições que correspondem a cada esfera de poder” (Kinzo, 1999: 26), 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.

Nos capítulos 3 e 4 explicaremos o processo de coordenação federativa. Como exemplo, agora, tomamos a idéia de Camargo que explica que o artigo 23 da Constituição de 1988 definiu uma série de competências comuns dos três níveis de governo, deixando, no entanto, a regulamentação sobre o que cada um dos níveis deveria fazer para legislação complementar até hoje não confeccionada. Diz a autora, “a Carta constitucional estabeleceu trinta funções concorrentes sem delimitar qual deveria ser a hierarquia federativa entre os níveis de governo” (Camargo, 1992: 40).

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: 576). Abaixo temos o Quadro 1 comparativo para ilustrar a despesa total por cada esfera de governo.

Quadro - 1

Despesa Total por Esfera de Governo em países federais (%)

País	Ano	Esfera de Governo		
		Federal	Estadual	Municipal
Austrália	1987	52,8	40,4	6,8
Áustria	1987	70,4	12,7	16,9
Canadá	1987	41,3	40,3	18,4
Alemanha	1983	58,7	21,5	19,8
Estados Unidos	1987	60,3	17,3	22,4
Suíça	1984	47,5	28,3	24,2
Brasil	1987	65,8	24,5	9,7
Brasil	1992	56,0	28,0	16,0

Fonte: Souza, 1998: 577.

Observa-se um aumento significativo das despesas dos Estados e dos Municípios, principalmente o último, em detrimento da redução dos gastos na esfera federal. Pode-se inferir que este cenário é decorrente do aumento das transferências constitucionais, bem como de uma maior arrecadação tributária.

Para Afonso e Lobo este aumento de gastos é refletido no processo de repartição dos recursos gerados. Discorrem os autores: “a região Centro-Sul que corresponde com 80% do Produto Interno Bruto nacional e da receita tributária, mas fica apenas com 60% do gasto” (Afonso e Lobo, 1996), devido ao sistema

horizontal do sistema fiscal, que transfere recursos das regiões mais desenvolvidas através do Fundo de Participação dos Estados - FPE e Fundo de Participação dos Municípios - FPM³⁰. Por outro lado, as regiões mais desenvolvidas são as principais beneficiadas dos incentivos fiscais: 10% vão para o Nordeste, 38% para a Amazônia e 51% para as regiões do Centro-Sul.

Além das transferências constitucionais para os Estados e Municípios, outras, chamadas de convênios, são uma prática 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 instâncias subnacionais para adotarem determinadas políticas ou implementarem certos serviços que são considerados prioritários, como a saúde. Podem ainda ser usados para a construção de coalizões que possibilitem uma governabilidade da administração.

Sob certos aspectos pode-se concluir que as relações entre o governo federal e os Estados não diferem muito das características socioeconômicas do país, evidenciadas por enormes diferenças e por um alto 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. Entretanto, “há um custo que o país paga relativamente alto para manter a unidade nacional e registra um sistema federativo, as relações intergovernamentais e de formulação e implementação de políticas públicas, complexo e articulado” (Souza, 1998: 579).

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

³⁰Ver em Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Artigo 159, inciso I, alínea *a e b*.

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. Segundo Vicente Rodriguez “A partir de 1988, inicia-se o segundo período dos governadores que se dá no campo do conflito federativo que pode ser considerada negativa uma vez que apresenta características profundamente questionadoras da unidade nacional” (Rodriguez, 1998: 439).

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 poder de veto dos governadores se expressa quando atores individuais ou coletivos participam da tomada de decisões políticas” (Tsebilis, 1993). O federalismo brasileiro manteve, com a Constituição de 1988, “a restrição e disparidade entre os Estados brasileiros, onde alguns são super-representados (Norte e Centro-Oeste) e sub-representados (Sudeste – especialmente Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais) com o total de deputados federais em 513” (Stepan, 1999: 222).

A influência dos governadores sobre as bancadas dos seus estados no Congresso Nacional – principalmente os deputados federais (Stepan, 1999: 197-251) – 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 – deputados principalmente, que foi chamado de pacto de lealdade. Para Abrucio, isto se explica porque a eleição para 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 infra-estrutura logística e financeira que pudessem lhes dar uma possibilidade de vitória nas eleições”. (Abrucio, 1998: 174).

Este tipo de coligação é permitida 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 mais é o próprio partido dos candidatos por meio do chamado “puxador de votos” que pode ajudar a eleger uma bancada do partido³¹. Outro momento do poder dos governadores é a 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, segundo Celina Souza, “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”. (Souza, 1998: 580). O último item tem sido o de mais difícil solução, e o que mais tem afetado o sistema federativo e o desempenho das contas públicas, O quadro 2 mostra a situação da dívida de alguns Estados em abril de 1998.

³¹ É o caso do Deputado Federal Enéas Carneiro do Partido da Reedificação da Ordem Nacional – PRONA que obteve 1 milhão e meio de votos, em São Paulo, e conseguiu eleger outros 4 candidatos do seu partido para a Câmara Federal (Folha de São Paulo, 07/10/2002, p. 6).

Quadro - 2

Renegociações das Dívidas Estaduais – Posição em abril de 1998

ESTADO	DÍVIDA ASSUMIDA PELA UNIÃO (R\$)	DÍVIDA REFINANCIADA PELA UNIÃO (R\$)
AMAZONAS	120.000	120.000
BAHIA	959.662	906.827
CEARÁ	114.081	102.916
ESPÍRITO SANTO	429.887	387.308
GOIÁS	1.340.356	1.163.057
MARANHÃO	244.312	236.502
MINAS GERAIS	11.827.540	10.185.063
MATO GROSSO DO SUL	903.660	806.143
MATO GROSSO	805.682	779.943
PARÁ	274.495	261.160
PERNAMBUCO	163.641	157.571
PIAUI	250.654	240.522
RIO GRANDE DO NORTE	57.272	56.479
RONDÔNIA	146.950	143.677
RORAIMA	7.247	6.601
SERGIPE	389.065	313.936
SÃO PAULO	50.388.778	46.585.141

FONTE: Folha de São Paulo, 02/04/1998.

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 negociação do pagamento das dívidas estaduais, principalmente dos mais poderosos economicamente. “A dívida dos estados alcançava, em novembro de 1997, cerca de U\$ 100 bilhões, sendo que em torno de U\$ 40 bilhões eram de

dívida mobiliária, ou seja, formada por títulos de curto prazo a juros altos” (Souza, 1998: 580).

Quatros 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 nas coalizões que davam suporte e sustentação à administração pública federal. Porém, sabe-se que a consolidação do controle sobre as dívidas públicas 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 extraconstitucionais e extraparlamentares nas suas relações intergovernamentais. Cabe assinalar Celina Souza, que explica a relação com o governo federal por meio das estruturas e processos. Diz a autora, “a influência dos governadores junto as suas respectivas bancadas no Congresso Nacional e o fortalecimento de coalizões governativas com indicação de aliados

para cargos do primeiro, segundo e terceiro escalão, são exemplos do poder dos governadores” (Souza, 1998: 586).

Outra maneira de lidar com esse fato é construir a 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. Nesse cenário político, cabe destacar Mainwaring, “quando os presidentes são populares, os políticos apóiam-no, porém quando a sua popularidade cai e eles têm dificuldades para obter respaldo para seus projetos, então precisam lançar mão de outros meios” (Mainwaring, 1997: 55). Assim, lembra Mainwaring, 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 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.

“Os partidos são frágeis dado que seus elementos constitutivos estão ainda mal definidos – poucos vínculos de raízes com o eleitorado, baixos índices de identificação partidária, debilidade organizacional, lideranças que se limitam aos cargos eletivos que exercem, pouca participação de membros e filiados – salvo exceções como o Partido dos Trabalhadores” (Palermo, 2000: 524).

Um ponto interessante e de grande relevância é o abordado por Maria D'Alva G. 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; c) organizar a competição de diferentes grupos pelo poder; d) estimular a negociação política e a construção de consensos (Kinzo, 1993: 03).

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” (Meneguello, 1998: 45). Há ainda outro fator que prejudica o bom desempenho do sistema partidário da Nova República, os grupos de pressão.

“Os grupos de pressão, juntamente com as bancadas suprapartidárias, constituem respostas à inadequação dos partidos como canais das demandas sociais; os grupos de pressão não estão sujeitos ao controle institucional como os partidos políticos, e por isso, pode-se alegar que eles sejam mais afetos e mais próximos do interesse da sociedade” (Almeida, 2000: 122).

Este cenário não favoreceu a série de modificações na estrutura da administração federal, chamadas de Reforma de 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 ser 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 conseqüentemente um impacto direto no processo de redemocratização” (Abrucio, 1998: 108).

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 públicos e a sociedade civil. Além desse passo, é importante a aprovação de uma Reforma Política que teria como finalidade principal fortalecer as instituições políticas brasileiras.

CAPÍTULO 3 – AS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS NO PERÍODO REPUBLICANO.

O presente capítulo destina-se a um levantamento dos aspectos mais relevantes das Cartas Magnas brasileiras do período republicano, focalizando as relações federativas e os momentos de centralização e descentralização de poder entre os entes federados.

3.1 – Constituição de 1891

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

O citado vice-presidente contribui com alguns pensamentos marcantes para elaboração da primeira Constituição republicana do Brasil:

“não somos uma federação de povos até ontem separados, e 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 a unidade deste país imenso, enfraquecida pelas absorções da monarquia” (Barbosa, 1909: 187).

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: 15). Dentro dessas circunstâncias, nossa primeira constituição

republicana, surgida na última década do século XIX, embasou-se em anteprojeto de Rangel Pestana originária de três projetos apresentados por comissão da qual Rui Barbosa foi o último 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 análises 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 onde se gerou, porquanto criado mediante a intervenção do Governo Federal” (Bonavides, 1996: 96).

O Federalismo implantado foi dual e segregador. O primeiro porque foram atribuídas competências legislativas e tributárias tanto à União, quanto aos Estados-membros; e segregador, pois não contemplava 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 inclusive na área internacional. No entanto, o ultrafederalismo³² - idéia 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 a 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 vinte estados, o governante estadual era denominado de presidente.

Para Boris Fausto, os principais objetivos dessa política eram as 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 políticas dentro de cada Estado, prestigiando os grupos mais fortes (Fausto, 1995: 259). 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 freqüentemente 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

³²Luiz Felipe D’Ávila, *A Constituição de 1967*, in: *As Constituições Brasileiras*, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1993

Brasil-Colônia, fiel, enfim às antecedências autocráticas de nossa formação colonial” (Bonavides, 1996: 365).

Em dezembro de 1926 ocorre uma reforma constitucional que acentua ainda mais o desejo de 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 tranqüilidade e ordem nos Estados), estas passaram para 15 possibilidades. Assim, o artigo 6 da Constituição sofreu alterações para acrescentar temas referentes à temporariedade 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 (*checks and balances*) e a limitação restritiva do *habeas-corpus* na proteção da livre locomoção das pessoas (Garcia: 1993, 22). Considerada a época, a Constituição republicana 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 República, que se prolongou até 1930, ano da Revolução. Com o advento da Constituição de 1934, tendo à frente o modelo alemão da República de Weimar³³, 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

³³ Regime político que vigorou na Alemanha após a Primeira Guerra Mundial (1919 a 1933). Teve esse nome a partir da cidade de Weimar, local da Assembléia Nacional Constituinte.

conseqüências 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 *facto* 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 “café com leite”, de interesses paulistas e mineiros manifestando-se em plenitude.

No aspecto fiscal, vale ressaltar que, no início do período republicano, o sistema tributário brasileiro permitia ampla liberdade de ação aos Estados, que partilhavam com a 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.

3.2 – Constituições de 1934 e 1937

É possível afirmar que, desde a tomada de poder de Getúlio Vargas até a sua saída, em 1945, o Brasil passou a vivenciar uma descentralização administrativa, e não o Federalismo³⁴. 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. O Congresso Nacional, bem como os legislativos estaduais e municipais, são dissolvidos. O sistema federalista continua, embora

³⁴ ABRUCIO, Fernando Luiz, Op. Cit. 78.

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 completamente. 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 descrédito o princípio da liberdade individual sacrificado ao prestígio crescente do Estado ou da Nação como entidade política” (Ferraz, 1993:26).

Sob a ótica do regime federativo, a Constituição de 1934 manteve o Estado Federal, porém com algumas modificações. Consagra-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 Assembléia Constituinte defrontam-se duas grandes correntes: uma, pelo unicameralismo; outra, pelo bicameralismo. Segundo Ferraz, “foi mister uma transação entre ambas, daí ficar o

Senado Federal com uma organização que não encontra similar em qualquer outro país” (Ferraz, 1993: 26).

O predomínio da Câmara dos Deputados, perante o Senado Federal, foi altamente expressivo na Constituição de 1934. A composição da Câmara era mista: continha representantes do povo, eleitos mediante o sistema proporcional, por meio do sufrágio universal igual e direto (artigos 23 e 181). 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 Fundamental 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 para o 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 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). Segundo Lagemann, 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 quaisquer adicionais, e ao isentar os pequenos produtos sobre vendas e consignações (Lagemann, 1995: 332).

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 sete anos – uma figura do passado.

Em 10 de novembro de 1937, inicia-se a ditadura Vargas, com uma nova Carta Magna, ainda mais centralizadora do que a anterior. Na prática, 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 centralizadoras é importante observar algumas características básicas de uma Federação, por exemplo: 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 vigente, da situação federada. Segundo Walter Costa Porto, “nos oito anos de vigência da Carta Magna citada, não se reuniram os corpos legislativos, a Câmara Federal, o Conselho Federal e as Assembléias Legislativas Estaduais” (Porto, 1993: 49).

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.

Vários autores utilizam as noções de movimentos centrífugos e centrípetos ao falar dos interesses relativos a uma política mais ou menos centralizadora. Centrífugos seriam os movimentos nos quais o poder se volta para as extremidades, os Estados-membros; enquanto que os centrípetos seriam voltados para o poder central, no caso, a União Federal.

Assim sendo, a Constituição de 1891, de acordo com essa terminologia, foi a de orientação mais centrífuga de todas as constituições brasileiras, ao dar enorme ênfase aos poderes estaduais em detrimento dos poderes da União. Da mesma forma, a Constituição de 1937, bem com a de 1967, após a Emenda Constitucional nº 1, foram as mais centrípetas, já que os Estados-membros foram praticamente cerceados em sua autonomia e o Federalismo foi apenas nominal, não existindo na realidade do país.

Para Aspásia Camargo, o poder centralizador, presente na Era Vargas e no Regime Militar, era a tradução perfeita de um modelo econômico voltado para dentro, conduzido por uma tecnocracia modernizante, civil ou militar. Diz a autora “a fonte dinâmica de financiamento é o Governo Federal, seja através do orçamento, seja através de incentivos e subsídios de investimentos de bancos oficiais ou de empresas estatais” (Camargo, 1999: 97).

Quanto à ideologia por trás da Carta em questão, Edgard Carone, resumiu bem ao dizer que se tratava de “um amálgama entre fórmulas fascistas, nacionalistas e de caráter liberal, a última como solução de camuflagem. Esse conjunto de fórmulas 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: 345).

Para alguns autores, em nome da modernização econômico-administrativa, os Estados ficaram com menos autonomia que as províncias do Império. Pensando no ideal de Federalismo republicano, pode-se dizer que, se na Primeira República o Federalismo tinha se dissociado da República, no Estado Novo, o próprio Federalismo tinha desaparecido.

Pode-se argumentar que 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 se fazia necessária, em certos aspectos. O país 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 Brasil estava iniciando seu desenvolvimento econômico e industrial, e instituições como o imposto interestadual (chamado de “importação”) foi abolido, para que o país pudesse consolidar um mercado nacional. No entanto, o que seria uma manifestação das idéias de intervenção federal, de repúdio do liberalismo clássico e de aceitação de teorias *keynesianas* de intervenção na economia do país, seguiu para o caminho extremo de comando totalitário da Nação.

Ao se resolverem alguns problemas, com o fortalecimento dos poderes da União e do Executivo federal outros foram criados. A tentativa de correção das desigualdades não impediu que desigualdades maiores surgissem. A hipertrofia desses poderes, mesmo sendo atenuada, jamais foi corrigida, quer na vida política quer nas Constituições seguintes.

3.3 – Constituição de 1946

Ao final da Segunda Guerra Mundial regimes totalitários foram repudiados e condenados. No Brasil não foi diferente, afinal, seria impossível sustentar a incongruência de brasileiros combatendo ditaduras mundo afora e ao mesmo tempo continuar vivenciando uma dentro do seu país.

Em 1945, Getúlio Vargas deixa o poder e o país se redemocratiza. No ano seguinte é promulgada uma nova Constituição, que restaura o sistema Federalista no Brasil, em suas linhas clássicas, porém ainda bem mais centralizado do que o proposto na primeira Constituição Republicana.

Houve muito interesse por parte da Assembléia Constituinte quanto à restauração do sistema federalista no Brasil, especialmente no que dizia respeito à autonomia dos Estados-membros. A Constituição de 1946 reinstalou de modo legal o citado sistema; entretanto, o poder executivo ampliado por Vargas, tanto em nível federal quanto estadual e municipal, foi mantido.

A Constituição de 1946 adotou a democracia liberal (o liberalismo econômico), uma vez que a intervenção do Estado na economia se daria por exceção. Festejou a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano, e a propriedade de bens foi preservada como um direito, salvo quando atentasse contra o bem-estar social. No plano tributário, houve a eliminação da consulta dos Estados e Municípios ao Presidente da República para concessão de isenções tributárias e fiscais; no entanto, limitou-se a capacidade de ação dos governos subnacionais ao liberar as propriedades agrícolas inferiores a 20 hectares do imposto sobre propriedade rural. Em compensação, lembra Lagemann, criou-se o sistema de transferências do governo federal para os Estados e, principalmente, para os Municípios (Lagemann, 1995: 333).

Sob o prisma do sistema eleitoral, o ordenamento positivo constitucional de 1946 consagrou o padrão de representação proporcional para a Câmara dos Deputados e, pelo modelo federativo, para as Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais (Art. 18). Contudo, para Edvaldo Brito, não houve um cuidado para que a legislação infraconstitucional estivesse “condicionada a um dos tipos de representação proporcional dentre os conhecidos e, por isso, não é pleno o atendimento da representação proporcional dos partidos nessas casas legislativas” (Brito, 1993: 65).

Outra conquista da Carta de 1946 foi a manutenção do voto universal e secreto, ainda que o regime de partidos fosse regulado por lei ordinária. O regime democrático, assim organizado, é representativo, mas não é participativo como o que institui a Constituição de 1988.

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

A partir dessa Constituição se vê um acréscimo nos poderes financeiros da União. O instituto da Intervenção Federal cai em desuso, sendo substituído por um tipo de influência federal mais sutil, de caráter econômico, referente à liberação de recursos de financiamento para os Estados. É importante que se tenha em vista que esse novo tipo de “intervenção” não se limitou ao Federalismo brasileiro, sendo uma tendência encontrada em outros países federalistas.

Em termos práticos, as distorções entre os Estados-membros da Federação brasileira haviam se acentuado cada vez mais com o passar dos anos. A região que mais se desenvolvia no período da nova Constituição era o Sul-Sudeste, em

decorrência principalmente da produção e exportação de produtos primários – em especial o café - bem como pelo jovem pólo industrial emergente, apresentando uma situação bastante diferente e desenvolvida da encontrada no Nordeste e na região Amazônica.

A Constituição de 1946 preocupou-se em buscar diminuir as desigualdades inter-regionais, constando em seu texto uma novidade de planejamento para o crescimento das regiões menos desenvolvidas, com o investimento de recursos federais em lugares como as regiões Nordeste e Norte que, nos dias atuais encontram-se atrasadas comparativamente com o Centro-Sul brasileiro.

Segundo Paulo Bonavides, a intervenção/ajuda econômica da União nos Estados-membros pode gerar custos internos altos, pois acarreta endividamento para manutenção desses investimentos.

“os Estados Membros cortejam o poder central, suplicam a intervenção econômica, os subsídios, os incentivos fiscais, sem nenhuma consciência do sacrifício e do tributo que significa a contrapartida política dessa presença unitarista da União nos Estados Membros, arrasando-lhes, com o ônus da sujeição econômico-financeira, a esfacelada autonomia constitucional e federativa” (Bonavides, 1996: 423).

3.4 – 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 ela 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 *facto* dentro de um sistema ditatorial ou autoritário.

Durante os quatro primeiros anos na década de 1960, o Brasil passou por situações políticas bastante conturbadas. Em termos ideológicos, o mundo estava vivenciando a Guerra Fria, conseqüentemente dividido entre os dois pólos desse momento, 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 os civis são depostos do poder no Brasil, e em 1967, sob o governo do General Castelo Branco, é promulgada outra Constituição em que o sistema Federalista é mantido – ao menos formalmente. Muito embora homologada por um Congresso eleito pelo voto popular, seu texto decorreu da proposta do Poder Executivo, não tendo havido qualquer pressão maior, quanto aos temas essenciais, exercida pelos parlamentares. O regime militar é autoritário e hierárquico por natureza, e 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 era a maior, compondo, a rigor, $\frac{3}{4}$ 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. Diz Ives Gandra “Toda Carta Magna possui duas grandes vertentes, ou seja, a que indica a forma da sociedade controlar os governos e aquela outra que determina como podem estes servir à sociedade, relacionando direitos e garantias individuais e coletivos que devem ser assegurados aos cidadãos e residentes” (Martins, 1993: 72).

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.

Paralelamente, ocorre o avanço do Estado técnico-burocrático, assumindo funções cada vez mais amplas no campo econômico, restringindo crescentemente o campo da 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:

- O financeiro, que centralizava as receitas tributárias no Executivo Federal;
- O administrativo, através da concepção de planejamento central;
- O político, através do controle das eleições a nível municipal, evitando que a oposição obtivesse posições importantes (Abrucio, 1998: 160).

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 modo a subordiná-las às resoluções federais. A idéia 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 prático 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 formulação e controle da política nacional³⁵.

³⁵ MARTINS, Ives Gandra, *A Constituição de 1967*, in: *As Constituições Brasileiras*, Luiz Felipe D'Ávila (org), Ed. Brasiliense, São Paulo, 1993.

No aspecto tributário, essa Constituição expandiu as fontes de financiamento 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 (Circulação de Mercadorias e Transmissão de Bens Imóveis). Os Municípios mantiveram a tributação sobre a propriedade predial e territorial urbana e consolidaram os demais impostos sobre serviços de qualquer natureza. Para Lagemann “o limite principal para a ação dos governos subnacionais era dado pela prerrogativa constitucional da União, na qual tem o poder de conceder isenções de impostos federais, estaduais e municipais” (Lagemann, 1995: 334). Para compensar Estados e Municípios da redução no seu poder de tributar, foi ampliado o sistema de transferências federais.

Ives Gandra Martins comenta que uma característica precisa ser salientada no período em que a Constituição de 1967 serviu de base para o modelo político brasileiro – salvo os anos de repressão militar – “é que houve maior respeito aos direitos e garantias dos cidadãos e dos contribuintes do que nos períodos da abertura democrática, ou seja, a partir do presidente José Sarney” (Martins, 1993: 77).

Fica evidente a incompatibilidade entre um sistema jurídico com essa orientação e o regime Federalista real. É um novo retorno ao federalismo fictício e à real descentralização administrativa. A situação, que já 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 (31 de agosto de 1969 a 30 de outubro do mesmo ano). Para alguns estudiosos do Direito Constitucional, essa emenda representou uma nova Constituição, dada a quantidade de modificações significativas sobre a Constituição vigente desde de 1967.

O poder Executivo Federal se fortaleceu ainda mais. Para Paulo Bonavides, “o poder arbitrário do sistema desnudou suas reais intenções”, especialmente no que dizia 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.

No aspecto jurídico, Raul Horta coloca que o Governo militar “abandonou a cerimônia ainda observada na Constituição de 1967, para dispensar reforma ou adaptação pelos Estados e impor como decisão autoritária do poder central a incorporação direta das disposições nela contidas ao direito constitucional legislado dos Estados” (Art. 200 – Emenda Constitucional/1969).

O Federalismo cooperativo³⁶ era pregado pelo governo militar como o existente. No entanto, nunca 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 (três vinculados a renda e produção econômica, e dois ligados a comunicação e transportes), 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 brasileiro³⁷.

³⁶ Ver definição de Federalismo cooperativo na página 8.

³⁷ ALMEIDA, Carlos Wellington, Op cit, p. 120.

3.5 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 dos 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 (com exceção dos estrangeiros e conscritos). Outra inovação na CF/88 é a possibilidade 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 Assembléia Nacional Constituinte ocorreu em fevereiro de 1987. Foram formadas 24 subcomissões incumbidas de dar início à futura Constituição. O desenvolvimento dos trabalhos dos constituintes mobilizou um sem número de segmentos da sociedade nacional que até então se mostravam apáticos, em virtude da falta de oportunidades e da repressão ditatorial.

Para Celso Ribeiro Bastos, esse processo de participação apresentou conseqüências no produto final.

“as disponibilidades, as aberturas feitas pelo processo constituinte proporcionaram o encaminhamento de um número muito grande de interesses, que, infelizmente, pela maneira como foram posteriormente manejados pela própria Constituinte, não colaboraram para que fosse atingida uma Constituição efetivamente representativa do Brasil” (Bastos, 1993: 83).

Bastos comenta ainda que o processo de participação popular na elaboração da Constituição Federal de 1988 foi derivado de uma conscientização crescente dos diversos interesses de uma sociedade pluralista como a brasileira. Discorre o autor: “desvio que acabou havendo nessa virtude mobilizatória foi que, simplesmente, os constituintes fizeram repercutir na Constituição as idéias daqueles grupos que mais se aproximavam” (Bastos, 1993: 84). Isso originou uma Constituição corporativista, pois não houve uma composição dos diversos interesses em pauta.

À época da Assembléia 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 (CF/88, art. 60, parágrafo IV).

A Carta Magna vigente define minuciosamente a organização da federação. O artigo 18 estabelece que o Brasil é uma República Federativa composta, obrigatoriamente, pela União, pelos 26 Estados, pelo Distrito Federal e pelos mais de 5.500 Municípios. A respeito, destacam-se duas características peculiaridades. A primeira, o Brasil é um dos poucos Estados federados a incluir os municípios como membros permanentes, até mesmo com autonomia legislativa e tributária definidas nos artigos 29 e 30.

A segunda característica é que o Brasil é uma federação em constante ampliação, pois é permitida a criação de novos Estados e novos Municípios, dependendo apenas da aprovação da população interessada, por meio de plebiscito, e da confirmação das Assembléias Legislativas (para os municípios) ou do Congresso Nacional (para os novos Estados). De acordo com Valeriano Costa “no período de 1988 a 1996, quando foi aprovada uma lei que dificulta a criação

de novos municípios, surgiram mais de 1.300 municipalidades, a maioria com menos de 10 mil habitantes” (Costa, 2004: 177).

Para Pinto Ferreira, o sistema federalista brasileiro a partir da Constituição de 1988 “apresenta o preceito proveniente do direito público alemão *Bundesrecht bricht Landesrecht*” (Ferreira: 1998; 240), 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 dia mais é a União que predomina sobre os Estados.

Com foi exposto acima, 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 (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Entretanto, é importante notar que os artigos 20 a 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 (que todos os membros da Federação podem exercer) e as concorrentes (sobre as quais tanto União como Estados, Distrito Federal e Municípios podem legislar). Entre as competências comuns estão: zelar pela guarda da Constituição; cuidar da saúde e da assistência pública; proporcionar o acesso à cultura e à educação; e 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 (comuns e concorrentes) 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. Entretanto, Costa afirma que o parágrafo IV do artigo 24 praticamente elimina essa possibilidade ao dizer que sempre que houver conflito entre leis federais e estaduais, prevalecerão sempre as primeiras. Diz o autor “essa restrição garantiu, na prática, o controle centralizado sobre a legislação concorrente, pois dificilmente o governo federal renuncia ao direito de legislar sobre um assunto no qual tenha qualquer interesse” (Costa, 2004: 178).

No sistema constitucional brasileiro, aos Estados-membros são outorgados os poderes residuais ou remanescentes, a eles sendo concedidos todos os poderes que explícita 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 centrífuga, 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 federal³⁸. Criou-se o direito de representação eqüitativa 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.

³⁸ Para mais informações sobre o desequilíbrio na representação dos Estados no legislativo federal, ver Anastasia (2004).

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. Abaixo apresentamos o quadro 3, baseado em Fátima Anastasia, com as características do arranjo federativo no Brasil.

Quadro – 3
Características do arranjo federativo no Brasil

Poder Legislativo	Bicameral (Câmara dos Deputados com 513 membros e Senado Federal com 81 membros)	26 Assembléias Estaduais e uma Câmara Distrital unicamerais
Sistema partidário	Multipartidário (Número de partidos relevantes: 7)	Estado com maior número de partidos relevantes: Sergipe (9) Estado com menor número de partidos relevantes: Bahia (4)
Tipo de circunscrição eleitoral	Estados	
Divisão político – administrativa	27 unidades da Federação (26 estados e um Distrito Federal)	Uma única circunscrição estadual 5.561 municípios pelos 26 Estados da Federação
Democracia direta <i>versus</i> representativa	Iniciativa Popular; Referendo e Plebiscito.	Iniciativa Popular ³⁹

FONTE: Anastasia, 2004: 191.

³⁹ Artigos 10 e 11 da Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

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 CF/88 definem os impostos e as taxas exclusivas de cada membro da Federação, além das formas de compartilhamento das receitas tributárias dos entes federados brasileiros. O resultado dessa estrutura foi que os entes federados ampliaram o direito de tributar sobre serviços, interestadual e municipal, 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 (corresponde a cerca de 25% dos impostos arrecadados no Brasil). Outro tributo pertencente aos estados é o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA. Os municípios podem arrecadar dois impostos: o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana – IPTU e o Imposto sobre Serviços - ISS. O ímpeto arrecadador desses tributos está diretamente ligado ao nível de atividades econômica e comercial dos entes federados (Art. 155 e 156 da CF/88).

A União arrecada os impostos sobre: a) produtos industrializados; b) importação de produtos estrangeiros; c) renda e proventos de qualquer natureza; d) operações de crédito, câmbio e seguro; e) propriedade territorial rural; e f) contribuição para o financiamento da Seguridade Social (Art. 153 da CF/88). 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 tributárias da União com os Estados e

Municípios, através dos Fundos de Participação dos Estados – FPE e dos Municípios – FPM⁴⁰. No total, a União é obrigada a transferir cerca de 47% do que arrecada com o Imposto de Renda – IR e com o Imposto 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 da década de 1990, não levando mais em consideração qualquer alteração na renda relativa e na população de estados e municípios” (Costa, 2004: 179). Embora o sistema de repartição ainda tenha um caráter redistributivo, seria necessário revisar periodicamente as cotas para que elas não resultem numa distribuição distorcida dos recursos da União.

É importante destacar que os Estados são obrigados a transferir para os seus municípios 25% do que arrecadam com o ICMS, proporcionalmente ao nível de atividade industrial e comercial dos municípios. Assim, quanto maior o desenvolvimento econômico do município maior a cota do repasse estadual do ICMS. Para ilustrar esta afirmação tomamos os seguintes dados, analisados por Lagemann. 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 esfera de governo (de 11% para 16%). (Lagemann, 1995: 356).

⁴⁰ Ressalta-se que a criação do FPE e do FPM foi feita pelo governo militar de Castelo Branco em 1965, por meio da Emenda Constitucional nº 18.

CAPÍTULO 4 – COORDENAÇÃO FEDERATIVA DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.

Este capítulo destina-se a observar o processo de coordenação federativa, especificamente no período que inclui os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, tomando como exemplo o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF no período de 1998 a 2002. O escopo será analisar os mecanismos de implementação de um programa federal coordenado com os Estados e Municípios, sem avaliar sua eficácia.

Com o advento da Constituição de 1988, um novo federalismo surgia no Brasil, como consequência do conjunto de esforços das forças descentralizadoras (sociedade civil, opinião pública, dentre outros) com grupos tradicionais, com o objetivo de fortalecer os governos subnacionais e democratizar o plano local.

Segundo Abrucio, a descentralização é uma nova questão, resultante do período de redemocratização do Brasil. Sobre o tema discorre o citado autor “a descentralização ao contrário do regime centralizador e autoritário, da adesão dos níveis de governo estadual e municipal. Por isso o jogo federativo depende hoje de barganhas e negociações, coalizões e induções das esferas superiores de poder, como é natural em uma federação democrática” (Abrucio, 2005: 12).

Assim, em um novo cenário político-administrativo que permeia o período da Nova República, o êxito das políticas governamentais dependerá, necessariamente, do poder de articulação e da coordenação intergovernamental entre os membros da Federação.

Marta Arretche afirma que a Constituição de 1988 possibilitou “aos governos estaduais e municipais, através da autonomia política e fiscal, adotarem

uma agenda própria, independente da agenda do executivo federal” (Arretche, 2004: 7). É importante analisar que as relações verticais na federação brasileira – da União com os Estados e Municípios – são caracterizadas pela independência, pois estes são entes federados autônomos. Na teoria, os governos locais podem estabelecer suas próprias prioridades, apoiados pelas transferências constitucionais.

Estados e Municípios contam com recursos garantidos, independentemente de lealdade política ou adesão a políticas federais, bem como independentemente de seu esforço tributário. Rodden discorre sobre o assunto, “sistemas tributários e fiscais, caracterizados por elevado nível de dependência de transferências fiscais e ausência de vínculo entre quem taxa e quem gasta, tendem a produzir baixo compromisso com o equilíbrio fiscal por parte dos governos subnacionais” (Rodden, 2001).

Segundo Paul Pierson, em seu trabalho sobre países unitários e federativos, verifica-se que no federalismo as ações governamentais são divididas entre unidades políticas autônomas, que possuem cada vez mais interconexão, devido à possível nacionalização dos programas e mesmo da fragilidade financeira ou administrativa de governos locais. Discorre o autor sobre o assunto: “é preciso compartilhar políticas entre os entes federativos que, por natureza, só entram nesse esquema conjunto se assim o quiserem e desejarem” (Pierson, 1995: 451).

Fazendo um paralelo com a Carta Magna de 1988, observa-se que os constituintes optaram pelo formato das competências concorrentes para maior parte das políticas sociais brasileiras. Para Celina Souza, “as propostas para combinar descentralização de competências foram estrategicamente derrotadas na Assembléia Nacional Constituinte 1987-1988. Assim, qualquer ente federado estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de

educação, saúde, assistência social, habitação e saneamento” (Souza, 1997: 120).

Arretche destaca, ainda, que esta distribuição de competências é propícia a produzir os efeitos esperados pela literatura sobre federalismo e políticas: “superposição de ações, desigualdades territoriais na provisão de serviços e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais, efeitos estes que, por sua vez, são derivados dos limites à coordenação nacional das políticas” (Arretche, 2004: 10).

Ocorre, entretanto, que a Carta Magna de 1988 não alterou a estrutura institucional de gestão das políticas sociais herdada do regime militar⁴¹. Nem mesmo as reformas aprovadas e implementadas pelos sucessivos presidentes pós-1988 (Collor, Itamar e FHC), pouco ou nada alteraram a estrutura prévia, que é centralizada para as políticas de saúde e desenvolvimento urbano e descentralizada para as políticas de educação fundamental.

É importante ressaltar que, para o bom funcionamento da Federação, é necessário que as relações entre os níveis de governo sejam harmoniosas. Em princípio, como destacou Arretche e Souza, Estados e Municípios são autônomos para conduzir suas políticas de saúde, educação, meio ambiente, energia etc., desde que não entrem em conflito com as normas constitucionais e leis federais.

Entretanto, é notório que dificilmente a maioria dos Estados e/ou Municípios brasileiros, com exceção dos econômica e politicamente mais fortes, podem implementar políticas públicas sólidas e eficazes sem o apoio ou concordância do governo federal. Valeriano Costa comenta que, em razão de algumas características do sistema político, como a fragmentação do sistema partidário, as relações intergovernamentais no Brasil.

⁴¹ MAGALHÃES, José Luiz Quadros, *Pacto Federativo*, Ed. Mandamentos, Belo Horizonte, 2000. De acordo com o autor a Constituição de 1988 restaurou a federação e a democracia, procurando avançar num novo federalismo centrífugo, entretanto, não cortou imediatamente a estrutura institucional dos governos anteriores.

“Dependem muito da disposição dos governos em cooperar, mas fundamentalmente da capacidade e do interesse do governo federal em estimular ou impor regras e programas que impliquem alguma forma de coordenação entre as atividades estaduais e municipais” (Costa, 2004: 180).

4.1 - Mecanismos de coordenação federativa do Governo Fernando Henrique Cardoso - FHC

Antes de apontar os mecanismos de coordenação federativa do governo FHC, é importante esclarecer brevemente a conjuntura que o país atravessava em meados da década de 1990, do século passado. Destacam-se três aspectos favoráveis ao governo FHC: 1) político - ampla coalizão no Congresso Nacional; tendo o partido do Presidente (PSDB) conquistado os governos dos principais estados brasileiros: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais; 2) econômico - com o êxito inicial do Plano Real e em virtude da redução vertiginosa da inflação criou-se um ambiente amplamente favorável à implementação de políticas públicas; 3) fiscal - Estados e Municípios entraram em séria crise financeiro-fiscal (falência dos bancos estaduais como: Banespa e Banerj), o que praticamente obrigou os governos subnacionais a pedir ajuda ao governo federal para sanar suas dificuldades.

Voltando ao aspecto da coordenação federativa, podemos destacar que durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso – FHC, ocorreram mudanças significativas nas relações intergovernamentais. Para Abrucio, o governo FHC usou, principalmente, sete mecanismos de ação na ordem federativa:

- I) combate à inflação e a respectiva regularização dos repasses, permitindo uma negociação mais estável e planejada com os outros entes;

- II) associação dos objetos da reforma do Estado, como o ajuste fiscal e a modernização administrativa, com a descentralização;
- III) condicionou a transferência de recursos à participação da sociedade na gestão local;
- IV) criação de formas de coordenação nacional das políticas sociais, para induzir os governos subnacionais a assumirem encargos, mediante distribuição de verbas, cumprimento de metas e medidas de punição;
- V) 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;
- VI) mudanças feitas na Federação, dando aos Estados e Municípios maior força em relação às pressões conjunturais; e
- VII) estabelecimento de instrumentos de avaliação das políticas realizadas no nível descentralizado, especialmente na área educacional (Abrucio, 2005: 17).

Esses mecanismos buscaram organizar minimamente as ações do governo FHC, bem como sistematizar a questão fiscal-financeira da União, dos Estados e Municípios. É importante esclarecer como cada mecanismo atuou no processo de coordenação federativa. Explicaremos sucintamente, a seguir, cada um.

1) O primeiro refere-se ao fato de que o país já havia iniciado mudanças de caráter centrífugo antes de estabilizar a economia nacional. Ao reduzir a inflação, por meio do Plano Real, o governo federal conseguiu um impacto positivo para normalização das transferências de recursos aos governos subnacionais, possibilitando renegociar a descentralização de diversas políticas públicas.

2) O seguinte mecanismo, associação entre descentralização e os objetivos da Reforma do Estado, buscou diminuir todo e qualquer foco de criação de déficit público dos Estados e Municípios, especialmente os precatórios que,

conseqüentemente, acabavam sendo repassadas para a União. Abrucio explica que “para alcançar essas metas fiscais houve uma atuação conjunta em prol da modernização da estrutura fazendária em vários Estados, além da aprovação de uma lei federal de restrição orçamentária, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF” (Abrucio, 2005: 16).

3 e 4) Os próximos dois processos de funcionamento da coordenação federativa se mesclam, de um modo geral, pois um foi a base para implementação do outro. O terceiro foi o repasse de recursos condicionados à participação e à fiscalização da sociedade local (já prevista na Constituição de 1988, Art.173, parágrafo I, inciso I). Priorizou-se a regra de que certas transferências só seriam efetuadas se existissem os conselhos da área em questão. O quarto tratou da coordenação de políticas públicas, fundamentada no repasse de verbas e cumprimento de metas, especialmente em algumas áreas sociais como educação e saúde. Este teve como principal destaque o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, que será analisado posteriormente, e aquele que teve o Piso de Atenção Básica - PAB, como expoente.

5) O quinto mecanismo trata das políticas públicas adotadas para distribuição de renda direta à população. O primeiro deles foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; depois surgiram os Programas de Renda Mínima, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Vale-Gás. Abrucio comenta que “tais medidas buscaram 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 verba federal padronizada” (Abrucio, 2005: 17).

6) A aprovação de leis e mudanças constitucionais coadunadas com a organização federativa foi o sexto mecanismo. O escopo das transformações, no período FHC, era reformar o pacto federativo brasileiro, tornando-o mais ágil ante as demandas da sociedade, além de possibilitar condições administrativas e

fiscais para implementar políticas públicas do Executivo Federal. Para corroborar esta afirmação, utilizaremos um levantamento realizado por Abrucio, onde expõe que, das 34 emendas constitucionais aprovadas de 1995 até junho de 2002, 15 delas (44,12%) afetavam diretamente o pacto federativo nacional.

Essas alterações ocorreram em alguns terrenos essenciais para a revitalização do cenário federativo pós-Constituinte 1988. Lembra Abrucio, as principais modificações aconteceram nas seguintes áreas: a) tributário – com a aprovação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), progressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), e harmonização tributária do Imposto sobre Serviços (ISS); b) na organização político-administrativa com a aprovação das emendas constitucionais n° 15, n° 16 e n° 25, que tratam da criação de municípios, do limite de gastos dos legislativos locais e da possibilidade de reeleição, respectivamente; c) na reforma do Estado com a aprovação das emendas constitucionais n° 19 e n° 20, que tratam da administração pública e da previdência social, respectivamente; d) na área social, com a aprovação das emendas constitucionais n° 14 (FUNDEF), n° 29 (Saúde) e n° 31 (Fundo de Erradicação da Pobreza) (Abrucio, 2005: 16-18, com adaptações).

Cabe citar, também, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n° 101/2000), a Lei Kandir, a Lei Camata (Lei Complementar n° 82/95)⁴² e a Lei n° 9.496/97 (renegociação das dívidas dos Estados), que se enquadraram no arcabouço jurídico pró-reativação das relações federativas e que servem hoje de referência para as finanças públicas nacionais.

Por fim, o sexto mecanismo de coordenação federativa do governo FHC cuidou da avaliação de políticas públicas descentralizadas. O Ministério de Educação tornou-se principal protagonista dessa mudança, criando sistemas

⁴² Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir). Trata da isenção de ICMS para estimular exportações de produtos básicos e semifaturados, bem como da compra de máquinas e equipamentos. Resulta em perda da arrecadação de impostos pelos Estados.

Lei Complementar 82/95 (Lei Camata). Fixa em 60% da receita corrente líquida, os limites de gastos que a União, Estados e Municípios poderiam gastar com o pagamento de servidores (ativos, inativos e pensionistas).

avaliadores que apresentam regularmente os resultados alcançados por essa política. Podem ser citados como exemplo dessa política de avaliação: o “Provão” – exame para concluintes do ensino superior e o Exame Nacional de Ensino Médio – Enem.

4.2 - Avanços e obstáculos na coordenação federativa

Como foi exposto no item anterior, as ações do governo FHC tiveram como objetivo principal esgotar os mecanismos que os governos subnacionais tinham para repassar dívidas à União, bem como estabilizar as contas públicas nos três níveis de governo.

O sistema bancário estadual sofreu grave crise com o advento do Plano Real. O governo federal interveio por meio de extinção, privatização e federalização da grande maioria dos bancos estaduais, dentre eles os já mencionados Banespa e Banerj. Entretanto, não foram somente os bancos estatais que passaram dificuldades; alguns estabelecimentos privados como Econômico e Nacional tiveram sérios problemas contábeis e financeiros. Segundo Mora, o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROER, criado pelo governo federal para ser um instrumento de transição, custou, em 2002, R\$ 70 bilhões (Mora, 2000: 15).

Outro ponto no processo de fortalecimento da coordenação federativa foi o programa estadual de privatizações. Abrucio comenta que as privatizações não resultaram em solução dos problemas, pois muitos Estados usaram parte das receitas obtidas não para o pagamento de suas dívidas com a União, mas para gastos correntes. Para Nunes “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).

Um importante passo para o ajuste fiscal dos entes federados, e conseqüentemente para disciplinar as relações federativas, foi a Lei n° 9.496/97, que trata da renegociação das dívidas dos Estados. Tal lei ordinária contemplou quase a totalidade das unidades estaduais e refinanciou um montante de R\$ 132 bilhões (Abrucio, 2005: 19). Desse montante, a União ofereceu uma quantidade significativa de subsídios para os Estados pagarem suas contas com redução das taxas de juros que eram pagas antes da vigência da mencionada lei.

Ainda no campo da legalidade, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF surgiu como marco nos instrumentos de controle do governo FHC e veio atender à prescrição do artigo 163 da Constituição de 1988 que trata das finanças públicas, dívida externa e interna, concessão de garantias pelas entidades públicas e emissão e resgate de títulos da dívida pública.

A regra jurídica definiu melhor os mecanismos de restrição orçamentária, responsabilizando mais claramente todos os poderes. São itens da LRF: limite de gastos com pessoal; definição de metas fiscais; mecanismos de compensação para despesas de caráter permanente e mecanismo para controle das finanças públicas em anos de eleição. Convém esclarecer que a LRF veio reforçar a Lei Complementar 82/95, conhecida como Lei Camata, que não discriminava a divisão de gastos entre os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), mas determinava que não podia passar de 60% da receita líquida.

O governo federal comandou as ações de coordenação em caráter de hierarquização entre os membros da Federação, sendo a União um agente indutor no gerenciamento das finanças públicas. Esse modelo de administração das ações governamentais se coaduna com a idéia de Abrucio que preconiza o que 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; e, por outro, a guerra fiscal não pode continuar, pois ela

cria déficits futuros aos governos estaduais, acirrando o conflito horizontal entre as unidades federativas (Abrucio, 2005: 20).

Sem dúvida, o governo FHC não apresentou somente conquistas na coordenação federativa. Ocorreram sérios problemas, de um modo geral, no funcionamento e na execução das ações. Para Abrucio, entre eles estão: 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 mais bem analisadas; a adoção de uma visão tributária perversa do ponto de vista federativo, seja pela recentralização dos recursos, seja pela negligência em relação à harmonização tributária do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (Abrucio, 2005: 17). O que possibilitou, como foi citado no parágrafo anterior, o aumento das disputas entre os Estados.

A coordenação federativa também sofreu desgastes no âmbito das políticas regionais com o fim da Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, o que acabou afetando instituições que poderiam diminuir as disparidades entre as regiões brasileiras.

Outro ponto do período FHC foi que, apesar do apoio consistente do eleitorado (eleito por duas vezes no primeiro turno), da ampla coalizão no Congresso Nacional (tendo o PSDB conquistado os governos dos principais estados brasileiros – MG, RJ e SP, além do suporte de vários governadores), Fernando Henrique Cardoso não conseguiu finalizar, ao longo de oito anos, nenhuma das reformas iniciadas em 1995, como a administrativa, a previdenciária, a tributária, a trabalhista e a política.

Isso demonstra que existem muito atores e obstáculos que dificultam a implementação de mudanças mais profundas nas relações federativas brasileiras,

bem como nas estruturas da máquina administrativa. Esta pesquisa, entretanto, não se destina a avaliar os citados assuntos, e sim colocá-los na pauta para futuros estudos.

4.3 - O Caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF.

Para situarmos o tema do FUNDEF no âmbito das políticas nacionais, é importante contextualizar, brevemente, o processo de inserção da educação na agenda de assuntos nacionais. Esta pequena descrição histórica parte do início do processo de redemocratização. Nesse período, ampliou-se o debate sobre o papel do Estado e as responsabilidades dos três entes federados na oferta do ensino fundamental obrigatório.

No início da década de 1980, do século passado, iniciou-se o processo de retomada da democracia após anos de ditadura militar no Brasil. Após longo período de repressão, o financiamento da educação pública estava na agenda de discussões. Assim foi aprovada a Emenda Calmon, que ia ao encontro da forte pressão por aumento dos recursos destinados à educação, refletindo o quadro político do início do processo de redemocratização.

A citada Emenda trouxe a vinculação de receitas destinadas ao financiamento da educação. De acordo com essa emenda, tal vinculação de impostos e transferências correspondia ao mínimo de 13% para a União e 25% para os Estados, o Distrito Federal e Municípios.

Cabe ressaltar que, ao longo dos anos 80 e 90, ocorrem profundos avanços institucionais e legais na área social, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, considerada como um marco histórico para a área em questão.

No Brasil, historicamente, a oferta de ensino fundamental é de responsabilidade dos entes federados (Estados e Municípios). Devido à forma como tradicionalmente evoluiu a expansão das matrículas, é muito heterogênea a participação dos dois sistemas na oferta de vagas. A participação do governo federal no provimento de serviços à educação pré-escolar e fundamental baseia-se no financiamento às atividades de apoio, dentre as quais destacam-se: construção de escolas, salário-educação, merenda escolar, livro didático e na definição do currículo mínimo para o ensino⁴³.

Em se tratando da base curricular, o Conselho Nacional de Educação – CNE, órgão federal que define o currículo mínimo para as escolas, atua para garantir base uniforme à formação escolar em todo o território nacional. Durante o governo FHC, o Ministério da Educação - MEC publicou os Parâmetro Curriculares Nacionais – PCNs.

Marta Arretche comenta que “na participação do governo federal, o caso do Salário-Educação ganha destaque, pois a União repassa aos Estados de origem 2/3 dos recursos arrecadados para serem aplicadas na cota estadual do Salário-Educação” (Arretche, 2000: 135). A cota federal é constituída pelo 1/3 restante e é usada pelo MEC, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino – FNDE, em programas de apoio à manutenção e desenvolvimento do ensino pré-escolar e fundamental.

Um assunto importante no cenário das relações federativas são as desigualdades, horizontal e vertical, na capacidade de gasto da Federação brasileira. Estas implicam disparidades na carreira e nos salários dos professores, na natureza e na qualidade dos serviços educacionais, bem como no nível de gasto/aluno.

⁴³ Lei de Diretrizes e Bases – LDB, Lei nº 9.394/96.

Para melhor análise da questão educacional, mostraremos o arcabouço constitucional vigente que regulamenta e estabelece as competências do setor educacional brasileiro. Reza a Constituição Federal de 1988, no seu Capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto), Seção I (Da Educação), *caput* do artigo 211:

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

Parágrafo Primeiro:

“A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”.

Parágrafo Segundo:

“Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”.

Parágrafo Terceiro:

“Os Estados e Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio”.

Parágrafo Quarto:

“Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”.

No *caput* do artigo 212, encontramos a receita disponível para investimento em educação:

“A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Como é possível observar, a competência na educação fundamental ficou preferencialmente a cargo dos Municípios; além disso, a Carta Magna atual obrigou os governos estaduais e municipais a utilizarem 25% de sua receita líquida em investimentos em educação.

Diferentemente de outras políticas, o governo federal não é o principal fomentador desta iniciativa. Sua participação é apenas supletiva, de financiar programas de alimentação dos estudantes das escolas públicas, bem como de programas de construção de escolas.

Apesar da vinculação de receitas das três esferas de governo, a Constituição Federal não definiu claramente as responsabilidades, de cada uma delas, pela oferta dos diversos níveis de ensino. Dessa maneira, no caso específico do ensino fundamental, a ausência de definição das competências na Constituição fez com que a oferta deste nível de ensino se desenvolvesse de forma bastante heterogênea nos Estados da Federação.

Essa ausência na determinação das responsabilidades das esferas de governo produziu distorções, mas não exclusivamente na oferta do ensino fundamental. Segundo Vazquez, “em 1996, os Municípios do Estado do Maranhão ganhavam em média R\$ 100/ano com seus alunos, ao passo que o governo do Estado gastava R\$ 385/ano. Em São Paulo, por sua vez, o gasto era de R\$

1.039/ano para os Municípios e de R\$569/ano para o governo do Estado”. (Vazquez, 2003: 39).

Nesse contexto, de nova conjuntura constitucional, de assimetrias estaduais de gastos no ensino fundamental, além da necessidade de promover e valorizar o nível salarial dos professores, principalmente dos Estados mais pobres, foi proposta, no governo FHC, uma emenda constitucional (PEC 233-A/95) para alcançar os preceitos preconizados pela Constituição Federal 88, para a educação fundamental. A citada PEC visava também à correção das distorções existentes no sistema educacional brasileiro.

4.3.1 – Aspectos Gerais do FUNDEF

Assim, surgiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, que foi instituído pela Emenda Constitucional n° 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n° 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n° 2.264, de 27 de junho de 1997. Sua implantação se deu em 1° de janeiro de 1998, quando passou a vigorar em todo o País, exceto no Pará, onde a implantação ocorreu em julho de 1997, por força da lei estadual.⁴⁴

A maior inovação do FUNDEF constitui-se na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental público no Brasil, por meio da distribuição automática de recursos a esse nível de ensino, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental, promovendo a partilha de responsabilidades entre os governos estaduais e municipais. É importante assinalar que as receitas e despesas correspondentes, por sua vez, deverão estar previstas no orçamento; e a execução, contabilizada de forma específica.

⁴⁴ Manual de Orientação do FUNDEF – junho de 2004.

O Fundo é composto, basicamente, por recursos dos próprios Estados e Municípios, originários de fontes já existentes, sendo constituído de 15% do:

- Fundo de Participação dos Estados – FPE;
- Fundo de Participação dos Municípios – FPM⁴⁵;
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar n° 87/96); e
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPlexp.

Além desses recursos, entra na composição do FUNDEF, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, com o objetivo de assegurar um valor mínimo por aluno/ano aos governos estaduais e municipais, no âmbito do Estado onde este valor *per capita* não for alcançado.

A Lei 9.424/96 prevê a fixação de um valor mínimo por aluno/ano, a ser assegurado pelos governos estaduais e municipais localizados onde a relação entre o total da receita do Fundo e o total de alunos do ensino fundamental (redes estadual e municipal) for inferior a esse valor mínimo.⁴⁶ Mostraremos mais adiante, os gastos do FUNDEF no período de 1998 a 2002.

É importante deixar claro que a educação pública (estadual, municipal e do Distrito Federal) continuará sendo contemplada com o mínimo de 25% dos impostos e transferências, destinados à sua manutenção e desenvolvimento (art.212 da CF/88). O que mudou com o FUNDEF foi a distribuição e os critérios para aplicação dos recursos já existentes.

⁴⁵ O artigo 159 da Constituição Federal de 1988, alínea I, *a e b*, prevê que a União entregará 21,5% do produto da arrecadação dos impostos e sobre os produtos industrializados aos Fundos de Participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios 21,5 %.

⁴⁶ O FUNDEF começou em 1998 com um teto mínimo de R\$ 315,00 para os alunos de 1ª a 8ª série. Em 2004 esse valor havia aumentado para R\$ 537,71. (fonte: www.mec.gov.br/seb/fundef).

De acordo com a legislação vigente (LDB e FUNDEF), a aplicação de recursos em educação deve observar os seguintes critérios:

Estados e Municípios:

- dos 25% vinculados à educação, no mínimo 15% dos impostos e transferências devem ser aplicados no ensino fundamental, o que corresponde a 60% da parcela total;
- o restante, correspondente ao máximo de 40% dos 25% vinculados à educação, ou seja, 10% dos impostos e transferências, devem ser aplicado prioritariamente no ensino médio, ou mesmo no ensino fundamental;

Municípios:

- dos 25% vinculados à educação, no mínimo 15% dos impostos e transferências devem ser aplicados no ensino fundamental, o que corresponde a 60% da parcela total;
- o restante, correspondente ao máximo de 40% dos 25% vinculados à educação, ou seja, 10% dos impostos e transferências, devem ser aplicados na educação infantil (creches e pré-escolas) ou mesmo ensino fundamental.

Nem Estados nem Municípios perdem recursos com o FUNDEF. O que pode ocorrer é a transferência da responsabilidade pela sua gestão. Esses recursos continuam na educação. O Município, como também o Estado, podem deixar de ter a gerência, total ou parcial, dos recursos da educação que estariam à sua disposição, passando a contar com os recursos na proporção de seu atendimento no ensino fundamental. Cabe ressaltar que, no caso dos Municípios, há duas alternativas para cumprir essa incumbência: a) assumir o atendimento no ensino fundamental – de forma que os alunos sejam atendidos no âmbito da rede municipal; e b) firmar convênio com o Estado – transferindo a este os recursos vinculados ao ensino fundamental, bem como os alunos para que sejam atendidos na rede estadual de ensino.

Marta Arretche analisa a implementação desta Emenda Constitucional da seguinte maneira, “o FUNDEF implicou uma mini-reforma tributária de âmbito estadual, na medida em que, a cada ano, 15% das receitas estaduais e municipais são automaticamente retidas e contabilizadas em um fundo estadual. Suas receitas são redistribuídas, no interior de cada Estado, entre os governos locais ,de acordo com o número de matrículas oferecidas anualmente” (Arretche, 2004: 13). De uma maneira geral, o FUNDEF fixou um vínculo entre os encargos e as receitas fiscais, além de garantir a efetiva transferência dos fundos, o que proporcionou a redução das desigualdades de investimento no ensino fundamental entre os governos estaduais.

Segundo o Ministério de Educação⁴⁷, à época da implementação, o FUNDEF é um exemplo inovador de política social que articula os três níveis de governo e incentiva a participação da sociedade para que sejam atingidos os seguintes objetivos estratégicos:

- promover a justiça social: por meio da inserção de 32.4 milhões de alunos em escolas públicas de ensino fundamental, principalmente os Estados e Municípios mais pobres do país;
- promover uma política nacional de equidade: recursos vinculados ao ensino obrigatório são redistribuídos entre os Estados e seus Municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em suas redes;
- promover a efetiva descentralização: redes estaduais e municipais de ensino passam a dispor de recursos proporcionais aos seus encargos, o que incentiva o esforço de ampliação da oferta de matrícula;
- promover a melhoria da qualidade da educação e a valorização do magistério público: os recursos destinam-se prioritariamente à

⁴⁷ Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF, MEC, 1999.

melhoria dos níveis de remuneração e de qualificação dos professores.

4.3.2 – Critérios de Utilização dos Recursos do FUNDEF.

Os recursos do FUNDEF devem ser empregados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, particularmente na valorização do seu magistério, devendo ser assim aplicados:

- O mínimo de 60% destinados anualmente à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público (regular, especial, indígena, supletivo, alfabetização de adultos inclusive);
- Os 40% restantes foram direcionados para gastos diversos considerados como de “manutenção e desenvolvimento do ensino”, na forma prevista do artigo 70 da LDB. Esse conjunto de despesas compreende: a) remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos profissionais da educação; b) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; c) uso e manutenção de bens vinculados ao sistema de ensino; d) levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; e) realização de atividades; f) concessão de bolsas de estudos a alunos de escolas públicas e privadas; g) amortização e custeio de operações de crédito; e h) aquisição de material didático-escolar e manutenção de transporte escolar⁴⁸.

São destinatários dos recursos do Fundo, os Estados e Municípios que atendem alunos do ensino fundamental em suas respectivas redes de ensino

⁴⁸ A LDB, no artigo 10, dispõe que os governos estaduais e municipais serão responsáveis pelo transporte escolar dos alunos de suas respectivas redes de ensino.

público, de acordo com os dados do Censo Escolar⁴⁹ do ano anterior. Não são computadas, para efeito da distribuição dos recursos do fundo, as matrículas na Educação Infantil (creche e pré-escola) e no Ensino Médio (antigo 2º grau), nem no Ensino Supletivo.

Como foi dito no parágrafo anterior, a distribuição do dinheiro arrecadado pelo FUNDEF é proporcional ao número de alunos matriculados na respectiva rede de ensino. Com isso, criou-se um critério mais justo, vinculado à elevação efetiva de obrigações dos entes federados. Assim, ocorre uma adequação melhor das transferências, algo fundamental em uma Federação, especialmente a brasileira, em que a desigualdade e a politização dos preceitos constituíram, durante muito tempo, obstáculos para a implementação de políticas públicas.

Seguindo a idéia acima, Abrucio diz que o objetivo central do governo federal com o FUNDEF foi corrigir a má distribuição de recursos entre as diversas regiões e até mesmo dentro dos estados, diminuindo as desigualdades, existentes na rede pública de ensino. “Trata-se, nesse sentido, de uma política vertical e horizontal de redistribuição de recursos, o que a faz única no federalismo brasileiro” (Abrucio, 2005: 23).

4.3.3 – Acompanhamento e controle social do FUNDEF

Um dos aspectos mais inovadores que a legislação do FUNDEF traz é a instituição de mecanismo de incentivo à participação da sociedade civil e controle social, através da fiscalização dos recursos à educação⁵⁰. A Lei 9.424/96, em seu artigo 4º, determinou a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. Assim, o Estado ou Município que não tiver criado o referido Conselho está em situação irregular à luz das disposições vigentes, sujeitando-se

⁴⁹ O Censo Escolar é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – INEP/MEC.

⁵⁰ Manual de Orientação do FUNDEF – junho de 2004 – pág. 29

os responsáveis às sanções administrativas, civis ou penais cabíveis. O Conselho deve ser criado com o envolvimento do Poder Legislativo e tendo a participação das entidades de classe (sindicatos ou associações de professores, associações de pais e mestres, etc.) na indicação de seus membros, de modo a dar legitimidade e transparência ao colegiado.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF nos Municípios, conforme estabelecido no inciso IV, parágrafo I, da citada lei, deve ser composto pelo mínimo de quatro membros, representando os seguintes segmentos:

- a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
- os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
- os pais de alunos;
- os servidores das escolas públicas do ensino fundamental.

Caso o Município possua um Conselho Municipal de Educação, um de seus membros também deverá integrar o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. A escolha dos representantes dos professores, diretores, pais de alunos e servidores das escolas deve ser atualizada pelos próprios segmentos que representam.

De acordo com a Lei 9.424/96 (modificada pela Medida Provisória nº 17/2004), o Conselho de Acompanhamento e Controle Social tem as seguintes atribuições básicas:

- acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEF;
- supervisionar o censo escolar anual;
- aprovar o programa de aplicação dos recursos a serem recebidos por meio do Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED);

- consolidar e encaminhar ao FNDE as prestações de contas referentes ao mesmo Programa; e
- acompanhar e controlar a transferência e a aplicação dos recursos do Programa Nacional ao Transporte Escolar.

Apesar dessas responsabilidades, deve-se assinalar que o Conselho não é gestor ou administrador dos recursos do FUNDEF, tampouco uma unidade administrativa dos governos locais. Ao Conselho cabe apenas acompanhar a gestão dos recursos do Fundo, seja com relação à receita, seja com relação à despesa ou uso dos recursos. A administração dos recursos do Fundo é de responsabilidade do chefe do Poder Executivo e do(a) Secretário(a) de Educação, que têm a incumbência de aplicá-los em favor do ensino fundamental público, na forma legal estabelecida.

Em caso de constatação de irregularidades na utilização de recursos do FUNDEF, ao Conselho é recomendada a adoção das seguintes providências: reunir provas que possam caracterizar a possível irregularidade; procurar as autoridades locais e recorrer ao Ministério Público e ao respectivo Tribunal de Contas (Estados, Municípios ou da União).

Para democratizar o acesso às informações sobre os recursos do FUNDEF, ficou estabelecido que os valores financeiros repassados, à conta do Fundo, deveriam ser disponibilizados: na agência do Banco do Brasil, na Internet (home page do Ministério da Educação, Secretaria do Tesouro Nacional); e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.

Além do papel dos conselhos, é importante destacar a necessidade de participação da população em geral na fiscalização dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. A disponibilização de uma conta única e específica para os recursos do fundo tem o intuito de dar maior visibilidade à

gestão das verbas, facilitando o monitoramento e o acesso às informações sobre a utilização das verbas do FUNDEF.

Sobre o mencionado Conselho, Davies analisa a composição e critica o seu potencial democrático. Segundo o autor, “os conselhos possuem mais representantes do Poder Estatal do que da sociedade, no caso dos órgãos estaduais e federais, e no caso dos conselhos municipais não há garantias efetivas e legais de que os representantes sejam eleitos pelos pares” (Davies, 1999: 34).

O problema também é citado por Abrucio quando comenta a fragilidade do controle, perceptível pelo enorme crescimento das denúncias de corrupção em vários Estados. Para o autor, “é importante estabelecer formas articuladas de fiscalização entre o Tribunal de Contas da União, os tribunais de Contas de plano subnacional, o Conselho vinculado à política e o poder Legislativo” (Abrucio, 2005: 24).

Outro ponto frágil é o número de matrículas. A informação é prestada pelos próprios Estados e Municípios, que são instados a responder o Censo Escolar. Assim, cada ente federado fica estimulado a falsificar suas estatísticas, inflando o número de matrículas, com vistas a receber mais recursos. Isto não só tende a gerar distorção na alocação de recursos, como também reduz a qualidade das estatísticas disponíveis⁵¹.

4.3.4 – Distribuição dos recursos do FUNDEF – 1998 a 2002

Este item trata dos recursos disponibilizados pelos Estados e Municípios, além da União (em caráter de complementação), destinados ao FUNDEF entre 1998 a 2002, bem como o número de matrículas no mesmo período. É importante

⁵¹ Uma investigação das fraudes e irregularidades no FUNDEF foi efetuada por uma Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (Brasil – 2001).

frisar que o escopo desta pesquisa é caracterizar a implementação do FUNDEF durante o governo FHC, sem avaliar sua eficácia.

Conforme os critérios de criação do FUNDEF, os recursos são distribuídos de acordo com o número de alunos matriculados em cada município e na rede estadual. De maneira geral, o Fundo é constituído em âmbito estadual, ou seja, em cada Estado forma-se um bolo de recursos. Não há, portanto, transferência de recursos de um Estado para outro. O que ocorre são transferências dentro de cada rede de ensino.

A seguir temos a Tabela 1 com a evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem dos recursos.

Tabela 1 - Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem dos recursos - BRASIL R\$ mil

Receitas	1998		1999		2000		2001		2002	
	valor	%								
ICMS	8.759.096	66,2	9.886.707	64,4	11.924.683	67,6	13.519.214	67,8	15.275.094	66,6
FPE	1.638.057	12,4	1.814.203	11,8	2.149.845	12,2	2.529.969	12,7	3.131.050	13,6
FPM	1.838.315	13,9	2.045.906	13,3	2.238.733	12,7	2.619.921	13,1	3.249.839	14,2
IPI-EXP	237.989	1,8	239.878	1,6	264.623	1,5	284.701	1,4	281.718	1,2
LC 87/96	314.003	2,4	684.776	4,5	565.665	3,2	536.004	2,7	591.291	2,6
COMPL.	434.819	3,3	675.060	4,4	505.636	2,9	451.941	2,3	421.804	1,8
TOTAL	13.222.280	100,0	15.346.533	100,0	17.649.188	100,0	19.941.753	100,0	22.950.798	100,0

FONTE: SIAFI e MEC/Secretaria de Educação Básica - 2004

A citada tabela, refere-se aos primeiros cinco anos de implementação do FUNDEF. No primeiro ano de funcionamento, 1998, observa-se que a participação percentual média do ICMS corresponde à 66,2%, totalizando um montante de R\$ 8,7 bilhões. Os Fundos de Participação de Estados e Municípios correspondem a 12,4% e 13,9% do fundo respectivamente, somando um valor de aproximadamente R\$ 3,5 bilhões. O IPI-Exportação e o Ressarcimento da LC 87/96 têm participações reduzidas, 1,8% e 2,4%, respectivamente. A participação da União por meio da complementação de recursos aos fundos atinge R\$ 434,8 milhões (3,3 % do fundo), beneficiando 8 Estados da Federação (Pará, Bahia, Maranhão, Pernambuco, Piauí, Alagoas, Ceará e Paraíba).

Essa complementação representa a mão da União, no sentido de garantir o valor mínimo *per capita* para aplicação nos citados Estados para o ensino fundamental. De certa maneira, pode-se inferir que este aporte vem ao encontro do propósito do FUNDEF, ou seja, a redução das disparidades regionais no que se refere ao quesito “investimento”. Após apresentarmos o cenário em 1998, observaremos como ocorreu o desenvolvimento da distribuição de recursos nos quatros anos posteriores.

No ano de 1999, a participação do ICMS fica em 64,4% na média nacional, enquanto os demais impostos FPE, FPM, IPI-Export e o Ressarcimento correspondem a 11,8%, 13,3%, 1,6% e 4,4% respectivamente. A complementação de recursos federais atinge R\$ 675 milhões, beneficiando os mesmos Estados mencionados no parágrafo anterior, com participação percentual referente a 4,4% da composição final dos recursos do FUNDEF.

No ano 2000, observa-se que a participação percentual média do ICMS é 67,6%, totalizando um montante de R\$ 11,9 bilhões. O FPE e FPM correspondem, respectivamente, a 12,2% e 12,7% do fundo. O IPI-Exportação e o Ressarcimento da LC 87/96 têm participação de 1,5% e 3,2%, respectivamente. Já a participação da União através da complementação de recursos aos fundos se reduz para R\$ 505,6 milhões, cifra inferior ao montante do ano anterior, correspondendo a apenas 2,9% do fundo. Contudo, o número de Estados beneficiados permanece o mesmo (8), pois os orçamentos estaduais não foram suficientes para alcançar o valor mínimo para investimento no ensino fundamental. Nota-se que, apesar da manutenção do apoio da União, os Estados que precisam de complemento conseguiram diminuir a alta dependência dos recursos federais por meio do acréscimo do FPE, FPM e principalmente o ICMS.

Em 2001, a participação do ICMS fica em 67,8% no Brasil, enquanto os demais impostos FPE, FPM, IPI-Export e o Ressarcimento correspondem a 12,7%, 13,1%, 1,4% e 2,7%, respectivamente. A participação da complementação

dos recursos da União teve uma redução no aporte de recursos destinados ao financiamento do FUNDEF. Os valores são de R\$ 451,9 milhões, cifra inferior aos anos de 2000 e 1999, com participação percentual referente a 2,3% da composição do FUNDEF. Paradoxalmente, o número de Estados beneficiados caiu para 6 (Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão e Piauí).

No ano 2002, observa-se a média percentual do ICMS que fica em 66,6%, totalizando R\$ 15,2 bilhões. O FPE e o FPM correspondem a 13,6% e 14,2%, respectivamente. O IPI-Exportação e o Ressarcimento da LC 87/96 reduziram sua participação para 1,2% e 2,6%, assim como o complemento dos recursos da União, que diminuiu para 1,8%; o valor mais baixo desde a implementação do FUNDEF, que equivale a R\$ 421,8 milhões. O número de Estados que receberam a complementação da União se reduziu para 4 (Pará, Bahia, Maranhão e Piauí).

Analisando o período de 1998 a 2002, os recursos totais do fundo cresceram de 13,2 bilhões no primeiro ano, para 22,9 bilhões em 2002 (crescimento de 73,4%). A evolução do ICMS atinge um crescimento de 74,5%, enquanto os Fundos Constitucionais (FPE e FPM), crescem respectivamente 54,4% e 43%, na média nacional de participação, as receitas que formam o FUNDEF. O IPI-Exportação e o Ressarcimento da Lei 87/96 representam cerca de 1,7% e 3,2%, respectivamente, sendo que este último teve um crescimento de 71%, em números absolutos, e aquele também apresentou uma trajetória positiva crescendo 19,6% em relação ao primeiro ano de implementação do FUNDEF. O aumento dos recursos ocorreu principalmente por dois fatores: crescimento econômico dos Estados (comprovado pelo aumento da arrecadação do ICMS) e a maior universalização do acesso ao ensino (comprovado pelo aumento do número de matrículas – Tabela 7).

Por outro lado, a complementação da União não acompanha o crescimento das demais fontes de recursos do FUNDEF; ao contrário, é a única fonte de recursos do fundo que diminuiu a sua participação no financiamento do fundo de

3,3% para 1,8%. Isso representa também uma queda nos valores nominais destinados pelo governo federal de R\$ 434,8 em 1998 para R\$ 421,8 milhões em 2002; uma redução de 3,17%.

Esse fato mostra a redução de participação da União no financiamento do ensino fundamental. A União aumentou o repasse dos recursos em 1999 e 2000 (R\$ 675 e R\$ 505 milhões, respectivamente), todavia diminuiu consideravelmente nos anos seguintes 2001 e 2002 (R\$ 451 e R\$ 421 milhões, respectivamente). Isso representa que quatro Estados que receberam a complementação federal no início do FUNDEF se tornaram auto-suficientes para investirem no ensino fundamental, sem a necessidade continuar recebendo o repasse da União.

As participações percentuais dos impostos e transferências que compõem o FUNDEF são bastante diferenciadas, uma vez que a capacidade de arrecadação das unidades federais são heterogêneas, em virtude das diferentes condições sócio-econômicas nos Estados e regiões brasileiras. Esta variação, na importância das origens dos recursos do fundo, é mostrada nas Tabelas 2 e 6, onde os dados estão desagregados por cada macro-região geográfica. Ainda é possível acompanhar a evolução dos impostos e transferências que compõem o fundo entre os anos 1998 a 2002, mostrando o crescimento dessas receitas em relação ao primeiro ano de funcionamento do FUNDEF.

Tabela 2 - Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem dos recursos - Região Norte R\$ mil

Receitas	1998		1999		2000		2001		2002	
	valor	%								
ICMS	380.504	34,1	416.609	33,7	554.676	38,4	635.949	38,2	756.406	38,4
FPE	415.602	37,3	460.294	37,2	545.452	37,7	641.896	38,5	794.400	40,3
FPM	156.688	14,1	173.816	14,1	197.966	13,7	262.789	15,8	290.287	14,7
IPI-EXP	14.078	1,3	14.026	1,1	17.238	1,2	21.863	1,3	21.951	1,1
LC 87/96	35.078	3,1	38.262	3,1	35.738	2,5	33.498	2,0	36.969	1,9
COMPL.	112.454	10,1	133.696	10,8	94.230	6,5	70.640	4,2	71.670	3,6
TOTAL	1.114.405	100,0	1.236.703	100,0	1.445.300	100,0	1.666.635	100,0	1.971.683	100,0

FONTE: SIAFI e MEC/Secretaria de Educação Básica - 2004

Na região Norte, tabela 2, os valores percentuais da participação das receitas que compõem o FUNDEF são bastante diferentes da média nacional. A participação do ICMS evolui de 34% para quase 40%, em média, dos recursos do

FUNDEF na região Norte, entre 1998 a 2002; porém, distante da média nacional onde este tributo responde por mais de 65% da receita do FUNDEF. Os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM) constituem as principais fontes de recursos do fundo na região Norte. Juntos, somam mais de 50% da verba destinada ao FUNDEF, em todos os anos de funcionamento do fundo (em média 38% e 14,1%, respectivamente). O IPI-Exportação e a LC 87/96 não possuem grande peso, respondendo, em média, por 1,3% e 2,8% do montante de recursos do fundo nessa região, acompanhando a tendência nacional.

Os recursos totais do FUNDEF na Região Norte crescem em 47,9%, passando de R\$ 1,1bilhão em 1998 para 1,9 bilhão em 2002, em valores nominais. O maior crescimento pertence ao ICMS, que aumenta em 72,5% os recursos destinados ao fundo por meio deste imposto. Os FPE e FPM tiveram um crescimento de 54,4% e 48,5% na composição das receitas do FUNDEF, enquanto o IPI-Exportação aumenta em 55,3% e o Ressarcimento diminui a sua participação em 4,5%.

A participação da União, por meio da complementação de recursos do FUNDEF, reduziu-se em 43,2%: os valores nominais passaram de R\$ 112,5 milhões em 1998 para R\$ 71,6 milhões em 2002. Isto representa uma redução na participação da composição da receita total do fundo, que correspondia a 10,1% no primeiro ano de funcionamento do FUNDEF, passando a representar 3,7%, em 2002. Esses recursos foram destinados ao Estado do Pará em todo o período analisado.

Tabela 3 - Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem dos recursos - Região Nordeste R\$ mil

Receitas	1998		1999		2000		2001		2002	
	valor	%								
ICMS	1.211.549	39,0	1.375.022	37,6	1.652.193	40,7	1.843.922	40,5	2.179.092	40,4
FPE	859.242	27,7	951.642	26,0	1.127.704	27,8	1.327.098	29,2	1.642.395	30,4
FPM	647.435	20,8	718.790	19,6	782.415	19,3	916.758	20,1	1.134.865	21,0
IPI-EXP	23.948	0,8	23.358	0,6	24.770	0,6	26.502	0,6	61.747	1,1
LC 87/96	35.998	1,2	49.021	1,3	57.371	1,4	55.960	1,2	27.404	0,5
COMPL.	327.448	10,5	541.363	14,8	414.276	10,2	381.300	8,4	350.134	6,5
TOTAL	3.105.620	100,0	3.659.196	100,0	4.058.729	100,0	4.551.540	100,0	5.395.637	100,0

FONTE: SIAFI e MEC/Secretaria de Educação Básica - 2004

A Tabela 3 mostra a composição dos recursos do FUNDEF na região Nordeste entre 1998 a 2002. A participação percentual do ICMS nesta região gira em torno de 40%, valor inferior à média nacional demonstrado na Tabela 2 (66%), enquanto os Fundos de Participação de Estados e Municípios (FPE e FPM) representam, juntos, cerca de 48% do total dos recursos que compõem o fundo. O IPI-Exportação e o Ressarcimento da Lei 87/96 correspondem, respectivamente, a 0,8% e 1,3%, em média, no período analisado, respondendo por uma participação bastante reduzida na composição dos recursos do FUNDEF nesta região.

No período citado, os recursos totais do fundo na região Nordeste cresceram em 65%, passando de R\$ 3,1 bilhões para R\$ 5,3 bilhões. A evolução do ICMS atinge um crescimento de 55,7%, inferior ao crescimento médio nacional deste imposto, enquanto os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM), crescem respectivamente 54,5% e 41,6%. Esse fato evidencia que esta região atravessou um processo de melhoria na arrecadação de impostos (Ex: ICMS), bem como no recebimento dos recursos dos citados fundos de participação.

A trajetória da complementação da União ao FUNDEF foi muito irregular na região Nordeste, apresentando um crescimento de 23,9% superior aos recursos totais do fundo (12,3%) entre 1998 e 1999. Porém ocorre uma inversão nos anos seguintes, fazendo com que o montante de recursos da complementação da União, entre 1998 a 2002, aumentasse apenas 2%. Os valores repassados eram de R\$ 327 milhões em 1998 e passam para R\$ 350 milhões, em 2002, um

acréscimo de R\$ 23 milhões, em valores absolutos. Cabe destacar que, ao longo do período estudado, o número de Estados contemplados com o repasse federal foi de 7, em 1998, para 3, em 2002, o que significa uma diminuição da dependência da Região Nordeste por complemento da União; entretanto, somente Bahia, Maranhão e Piauí compartilham R\$ 350 milhões, valor acima do praticado quando se iniciou a implementação do FUNDEF.

Tabela 4 - Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem dos recursos - Região Centro-Oeste R\$ mil

Receitas	1998		1999		2000		2001		2002	
	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%
ICMS	437.239	61,1	579.094	65,5	691.405	66,1	775.685	65,4	925.359	64,8
FPE	117.505	16,4	130.136	14,7	154.213	14,7	181.479	15,3	224.596	15,7
FPM	136.622	19,1	152.994	17,3	167.567	16,0	194.922	16,4	241.923	16,9
IPI-EXP	4.893	0,7	3.764	0,4	4.691	0,4	4.859	0,4	5.200	0,4
LC 87/96	19.163	2,7	18.619	2,1	28.887	2,8	28.580	2,4	31.541	2,2
COMPL.	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
TOTAL	715.422	100,0	884.607	100,0	1.046.763	100,0	1.185.525	100,0	1.428.619	100,0

FONTE: SIAFI e MEC/Secretaria de Educação Básica - 2004

A Tabela 4 mostra a evolução dos recursos do FUNDEF na região Centro-Oeste entre os anos de 1998 a 2002. A participação do ICMS corresponde a quase 66%, em média, dos recursos do FUNDEF nesta região durante o período analisado, percentual superior à média nacional (65%) e aos valores apresentados nas regiões Norte e Nordeste, constituindo a principal fonte de recursos do fundo nesta região. Os Fundos de Participação – FPE e FPM, representam, em média, 14,5% e 16,5%, respectivamente. O IPI-Exportação e a Lei Complementar 87/96, não possuem grande peso, sendo que o primeiro apresenta uma pequena tendência de queda na participação da composição do fundo. Juntos essas fontes respondem, em média, por cerca de 2,5% do montante de recursos do FUNDEF na região, acompanhando a tendência nacional de pouca expressão desses recursos no financiamento final.

Os recursos totais do FUNDEF no Centro-Oeste cresceram em 66,2%, passando de R\$ 0,7 bilhão em 1998 para R\$ 1,4 bilhão em 2002, em valores nominais. O ICMS cresce em 74,7% o montante dos recursos destinados ao fundo através deste imposto. Os FPE e FPM tiveram um crescimento de 54,4% e 44%

na composição das receitas do FUNDEF. Não há repasses de recursos federais para a complementação nesta região, significando que os Estados do Centro-Oeste possuem auto-suficiência para investir no ensino fundamental, por meio da arrecadação tributária (Ex: ICMS), bem como do repasse constitucional recebido da União (Ex: FPE e FPM).

Tabela 5 - Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem dos recursos - Região Sudeste R\$ mil

Receitas	1998		1999		2000		2001		2002	
	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%
ICMS	5.393.175	85,6	5.962.247	81,6	7.126.921	84,5	8.052.693	85,1	8.862.935	83,8
FPE	138.942	2,2	153.884	2,1	182.354	2,2	214.596	2,3	265.581	2,5
FPM	573.762	9,1	639.011	8,7	695.836	8,3	773.965	8,2	1.009.833	9,5
IPI-EXP	103.236	1,6	113.721	1,6	121.178	1,4	129.725	1,4	123.474	1,2
LC 87/96	90.397	1,4	436.959	6,0	307.003	3,6	290.553	3,1	320.415	3,0
COMPL.	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
TOTAL	6.299.512	100,0	7.305.822	100,0	8.433.292	100,0	9.461.532	100,0	10.582.238	100,0

FONTE: SIAFI e MEC/Secretaria de Educação Básica - 2004

A Tabela 5 mostra a composição dos recursos do FUNDEF na região Sudeste no período estudado. A presença percentual média do ICMS, nesta região brasileira, é bem superior à média nacional, constituindo a principal fonte de receita para o FUNDEF, representando, em média 84,5% dos recursos totais do fundo. Os FPE e FPM apresentam, juntos, pouco mais de 10% dos recursos fundo, com destaque para presença bem superior do FPM sobre o FPE. Os valores referentes ao IPI-Exportação e ao Ressarcimento da Lei 87/96 giram em torno de, respectivamente, 1,5% e 3,5%, em média, respondendo por uma participação bastante superior na composição dos recursos do FUNDEF no Sudeste em comparação à média nacional e às demais regiões. Cabe ressaltar o aumento do Ressarcimento da Lei 87/96, saltando de R\$ 90 milhões em 1998 para R\$ 320 milhões em 2002.

Entre os anos de 1998 a 2002, os recursos totais do fundo cresceram em 61% passando de R\$ 6,2 bilhões, no primeiro ano de funcionamento, para R\$ 10,5 bilhões em 2002. A evolução do ICMS atinge 54%, enquanto os FPE e FPM crescem respectivamente, 55% e 43%, comportamento semelhante à média nacional de participação desses fundos na composição do FUNDEF. Como ocorre

no Centro-Oeste, o Sudeste não recebe complementação de recursos da União devido à elevada participação do ICMS na constituição dos valores do FUNDEF (média de 84,5%), o que se explica pelo elevado nível de desenvolvimento da economia e da indústria desta região ante as demais regiões brasileiras.

Tabela 6 - Evolução das receitas do FUNDEF, segundo a origem dos recursos - Região Sul R\$ mil

Receitas	1998		1999		2000		2001		2002	
	valor	%								
ICMS	1.344.356	67,2	1.556.066	68,8	1.899.485	71,2	2.210.962	72,6	2.551.299	71,4
FPE	106.765	5,3	118.246	5,2	140.122	5,3	164.898	5,4	204.075	5,7
FPM	323.807	16,2	361.295	16,0	394.948	14,8	441.434	14,5	572.929	16,0
IPI-EXP	91.833	4,6	85.008	3,8	96.747	3,6	101.751	3,3	103.687	2,9
LC 87/96	133.366	6,7	141.914	6,3	136.664	5,1	127.413	4,2	140.617	3,9
COMPL.	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
TOTAL	2.000.127	100,0	2.262.529	100,0	2.667.966	100,0	3.046.458	100,0	3.572.607	100,0

FONTE: SIAFI e MEC/Secretaria de Educação Básica - 2004

Segundo os dados da tabela 6, a participação do ICMS corresponde a cerca de 70%, em média, dos recursos do FUNDEF na região Sul, entre 1998 a 2002, constituindo-se a principal fonte de recursos do fundo nessa região. Os FPE e FPM representam, em média, 5,4% e 15,5%, valores bastante diferentes das demais regiões, com maior destaque para a participação bem superior do FPM em relação ao FPE, assim como na região Sudeste.

O IPI-Exportação e a LC 87/96 possuem um peso maior; juntas estas fontes respondem, em média, por 7,5% a 10% do total de recursos do fundo na região Sul, resultado bem superior à tendência nacional e demais regiões. Os recursos totais do FUNDEF cresceram em 65%, passando de R\$ 2 bilhões para R\$ 3,5 bilhão em 2002. O ICMS cresceu em 83%, superior à média nacional. Os FPE e FPM tiveram um aumento de 55% e 43% na composição das receitas do FUNDEF. Não houve repasses de recursos federais para complementação do fundo.

A partir dos valores apresentados em cada região geográfica brasileira, podemos perceber a importância de cada fonte de receitas para a composição dos

recursos que formam o FUNDEF em cada região, apresentando um comportamento diferente entre elas e em relação à média nacional.

Nos Estados mais pobres, regiões Norte e Nordeste, as principais fontes do FUNDEF são os Fundos de Participação de Estados e Municípios, superior a 50% do total de receitas do fundo. Em contrapartida, as receitas provenientes do ICMS representam um percentual inferior à média nacional, girando em torno de 35% e 42% do total de recursos do fundo para as regiões Norte e Nordeste, apresentando uma evolução da participação dessa fonte no financiamento do fundo.

A complementação de recursos da União assume um papel importante na composição das verbas do FUNDEF nestas duas regiões. Em 1998 essa fonte de receita apresentou 10,1%, na região Norte, e 10,5 %, na região Nordeste, do total dos recursos do fundo. Porém, a participação do governo federal na complementação dos recursos teve oscilações passando para 3,6% e 6,5% em 2002, respectivamente. Dessa forma, a participação total da União na composição do FUNDEF é reduzida de 3,3% para 1,8%.

Nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul a principal fonte de recursos do FUNDEF é constituída pelo ICMS, superando 70%, 85% e 70% da composição das receitas, nas respectivas regiões geográficas, em virtude do desenvolvimento econômico, comercial e industrial encontrados nos Estados pertencentes às regiões citadas (Ex: São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás). Nota-se, especialmente no Sudeste e Sul, que a participação percentual da Lei 87/96 é bem superior à média nacional. Proporcionalmente, os FPM e FPE representam, juntos, uma participação percentual menor em relação à média nacional e às regiões Norte e Nordeste.

Assim, verificou-se uma diversidade na composição dos recursos vinculados ao FUNDEF, em razão das diferentes capacidades de arrecadação nas

unidades federativas. As desigualdades interestaduais são observadas nas receitas disponíveis do fundo e na aplicação do gasto médio aluno/ano nos Estados e nas regiões brasileiras, implicando importantes desafios a serem enfrentados pela nova política de financiamento do ensino fundamental proposta pelo fundo.

Tabela 7- Número de matrículas por região (1998-2002).

Região	Rede	Matrículas (1997)	%	Matrículas (1998)	%	Matrículas (1999)	%	Matrículas (2000)	%	Matrículas (2001)	%
NORTE	Est.	1.789.065	63,10	1.587.153	51,97	1.563.840	49,63	1.412.606	45,06	1.353.818	43,32
	Mun.	1.045.998	36,90	1.466.610	48,03	1.587.209	50,37	1.722.308	54,94	1.771.317	56,68
	Total	2.835.063	100,00	3.053.763	100,00	3.151.049	100,00	3.134.914	100,00	3.125.135	100,00
NORDESTE	Est.	4.233.478	42,71	4.176.746	37,60	4.130.570	35,98	3.980.681	34,48	3.745.668	32,62
	Mun.	5.678.516	57,29	6.931.223	62,40	7.349.985	64,02	7.564.948	65,52	7.736.634	67,38
	Total	9.911.994	100,00	11.107.969	100,00	11.480.555	100,00	11.545.629	100,00	11.482.302	100,00
CENTRO OESTE	Est.	1.546.716	69,45	1.551.062	66,65	1.558.375	65,25	1.483.103	62,77	1.397.575	60,74
	Mun.	680.443	30,55	776.225	33,35	830.100	34,75	879.583	37,23	903.308	39,26
	Total	2.227.159	100,00	2.327.287	100,00	2.388.475	100,00	2.362.686	100,00	2.300.883	100,00
SUDESTE	Est.	8.170.569	71,41	7.603.871	64,93	7.130.052	60,94	6.778.573	59,09	6.322.479	56,44
	Mun.	3.271.646	28,59	4.106.815	35,07	4.570.183	39,06	4.692.467	40,91	4.879.884	43,56
	Total	11.442.215	100,00	11.710.686	100,00	11.700.235	100,00	11.471.040	100,00	11.202.363	100,00
SUL	Est.	2.358.716	57,27	2.347.523	56,16	2.265.212	54,92	2.208.177	54,15	2.152.042	53,25
	Mun.	1.759.925	42,73	1.832.796	43,84	1.859.156	45,08	1.869.489	45,85	1.889.345	46,75
	Total	4.118.641	100,00	4.180.319	100,00	4.124.368	100,00	4.077.666	100,00	4.041.387	100,00
BRASIL	Est.	18.098.544	59,27	17.266.355	53,32	16.648.049	50,69	15.863.140	48,67	14.971.582	46,56
	Mun.	12.436.528	40,73	15.113.669	46,68	16.196.633	49,31	16.728.795	51,33	17.180.488	53,44
	Total	30.535.072	100,00	32.380.024	100,00	32.844.682	100,00	32.591.935	100,00	32.152.070	100,00

FONTE: SIAFI e MEC/Secretaria de Educação Básica - 2004

Elaboração do autor

A tabela 7 retrata a evolução das matrículas escolares nas regiões brasileiras no período de 1998 a 2002⁵². É importante notar que existe uma inversão de responsabilidade, no número de matrículas. No primeiro ano de implementação do fundo, os Estados eram responsáveis por 59,2% das matrículas e os Municípios por 40,7%. Já em 2002 os Estados apresentam 46,5% e os Municípios passam para 53,4%; isso significa um aumento no processo de municipalização do Ensino Fundamental, o que demonstra uma sincronia com o preceito constitucional de 1988, no seu artigo 211, parágrafo segundo (os municípios atuarão preferencialmente no ensino fundamental e infantil).

⁵² De acordo com a legislação do FUNDEF, os dados finais do Censo Escolar são publicados em novembro de cada ano, e utilizados para cálculos dos coeficientes de distribuição dos recursos do fundo para o ano seguinte.

As regiões Norte e Nordeste representam a maioria das matrículas no sistema municipal de ensino com 56,7% e 67,3%, respectivamente, no último ano pesquisado. Já as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul apresentam percentuais inferiores, com 39,2%, 43,5% e 46,7%, respectivamente, no mesmo sistema de ensino. Cabe assinalar que, apesar de os Estados estarem na liderança no número de matrículas, nas últimas três regiões citadas, os Municípios vêm ganhando espaço gradativamente, com aumento médio de 12%, 56% e 30%. A tendência é que os Municípios ultrapassem o número de matrículas dos Estados com o passar dos anos.

Em números absolutos as matrículas do FUNDEF cresceram relativamente pouco. Em 1998 (dados de 1997) eram 30.535.072 matrículas do ensino fundamental. Já em 2002 (dados de 2001) os registros de inscrições nas escolas chegaram a 32.152.070, o que representa um aumento de quase 10%. Isso representa a inclusão de quase 2 milhões de alunos em todo o país. Cabe ressaltar que este aumento se estabilizou nos decorrer dos anos pesquisados.

Do ponto de vista federalista, a execução do fundo representou um avanço na coordenação federativa nacional, pois por meio de determinação federal ocorreu a vinculação dos encargos e das receitas fiscais dos governos estaduais e municipais ao investimento no ensino fundamental nacional. Dessa forma, como lembra Octávio Cintra, os entes federados relacionam-se entre si num espaço de decisões onde o círculo central – União Federal – e os outros círculos – Estados e Municípios – influenciam-se mutuamente, tanto no cumprimento das ordens emanadas do centro, como no sentido de condicionar tais decisões.

Tabela 8- Valor aluno/ano com base na distribuição dos recursos efetivados

UF	1998	1999		2000			2001			2002		
	1ª a 8ª	1ª a 8ª	% cresc. rel. a 1998	1ª a 4ª	5ª a 8ª e Esp.	% cresc. rel. a 1998	1ª a 4ª	5ª a 8ª e Esp.	% cresc. rel. a 1998	1ª a 4ª	5ª a 8ª e Esp.	% cresc. rel. a 1998
AC	607,17	635,81	4,72	737,70	774,58	27,57	885,72	930,01	53,17	1.068,05	1.121,45	84,70
AL	335,78	316,78	-5,66	352,05	369,65	10,09	391,87	411,46	22,54	454,70	477,43	42,19
AM	425,14	421,63	-0,83	492,55	517,18	21,65	576,09	604,90	42,28	649,84	682,33	60,50
AP	689,72	708,53	2,73	798,22	838,13	21,52	1.020,22	1.071,23	55,31	1.185,46	1.244,73	80,47
BA	315,00	327,73	4,04	333,00	349,65	11,00	366,35	384,66	22,11	428,34	449,75	42,78
CE	315,00	329,70	4,67	342,65	359,78	14,22	378,89	397,84	26,30	448,84	471,29	49,62
DF*	49,46	53,71	8,59	67,03	70,38	42,30	87,03	91,38	84,76	107,31	112,67	127,80
ES	462,52	542,32	17,25	606,09	636,40	37,59	730,56	767,09	65,85	793,27	832,93	80,09
GO	346,04	380,82	10,05	445,44	467,71	35,16	525,99	552,29	59,60	653,76	686,44	98,37
MA	315,00	326,64	3,70	333,00	349,65	11,00	363,00	381,15	21,00	421,30	442,36	40,43
MG	354,22	389,75	10,03	451,73	474,32	33,91	542,64	569,78	60,85	621,78	652,87	84,31
MS	365,78	483,30	32,13	520,65	546,69	49,46	616,41	647,23	76,95	702,09	737,20	101,54
MT	421,02	513,39	21,94	546,62	573,95	36,32	556,90	584,75	38,89	724,50	760,72	80,69
PA	315,00	322,96	2,53	333,00	349,65	11,00	366,01	384,31	22,00	421,03	442,08	40,34
PB	321,77	320,49	-0,40	344,71	361,94	12,48	420,11	441,11	37,09	489,63	514,11	59,78
PE	313,68	315,00	0,42	341,43	358,50	14,29	396,49	416,32	32,72	465,71	488,99	55,89
PI	315,00	325,08	3,20	333,00	349,65	11,00	367,19	385,55	22,40	431,87	453,46	43,96
PR	418,25	480,43	14,87	573,23	601,89	43,91	658,53	691,45	65,32	785,57	824,85	97,21
RJ	618,66	635,31	2,69	667,54	700,91	13,29	753,57	791,25	27,90	841,84	883,93	42,88
RN	346,18	378,05	9,21	442,32	464,44	34,16	490,59	515,12	48,80	622,06	653,16	88,68
RO	388,06	427,82	10,25	525,41	551,68	42,16	568,42	596,84	53,80	696,59	731,42	88,48
RR	901,16	926,99	2,87	1.014,28	1.064,99	18,18	1.203,25	1.263,42	40,20	1.515,94	1.568,85	74,09
RS	561,21	605,89	7,96	697,71	732,60	30,54	805,80	846,09	50,76	938,96	985,91	75,68
SC	476,60	539,55	13,21	619,64	650,62	36,51	718,95	754,90	58,39	865,54	908,82	90,69
SE	394,55	412,89	4,65	485,31	509,57	29,15	589,31	618,77	56,83	706,85	742,19	88,11
SP	657,42	762,30	15,95	886,50	930,83	41,59	994,75	1.044,49	58,88	1.151,51	1.209,09	83,91
TO	382,93	421,82	10,16	477,44	501,32	30,92	626,14	657,45	71,69	863,22	906,39	136,70
BR	433,02	473,95	9,45	526,43	552,75	27,65	598,95	628,90	45,24	698,50	733,43	69,38

FONTE: SIAFI e MEC/Secretaria de Educação Básica

* Não incluem os valores referentes ao ICMS

Valor mínimo nacional vigente, por exercício, e Estados com valor financeiro devido, a título de Complementação da União ao FUNDEF:

1998 - R\$315,00 (Estados: AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI)

1999 - R\$315,00 (Estados: AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI)

2000 - 1ª a 4ª R\$333,00 e 5ª a 8ª R\$349,65 (Estados: AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI)

2001 - 1ª a 4ª R\$363,00 e 5ª a 8ª R\$381,15 (Estados: AL, BA, CE, MA, PA, PB e PI)

2002 - 1ª a 4ª R\$418,00 e 5ª a 8ª R\$438,90 (Estados: BA, MA, PA e PI)

Antes de analisar a tabela 8, convém explicar a razão em dividi-la por Estados. Tal opção foi definida após a coleta dos valores *per capita* por aluno no Ministério da Educação, o qual demonstrou maior confiabilidade nos valores apresentados separadamente.

A Lei nº 9.424/96 prevê a fixação de um valor mínimo por aluno, a ser assegurado aos Governos Estaduais e aos Governos Municipais localizados nas unidades federais onde a relação entre o total da receita do Fundo e o total de alunos do ensino fundamental (redes municipal e estadual) for inferior ao valor

mínimo estipulado. O citado valor é reajustado anualmente por meio de Decreto Federal.

A tabela 8 apresenta o valor/aluno *per capita* do FUNDEF por cada unidade da Federação, no período de 1998 a 2002. Nota-se que todos os Estados e o Distrito Federal tiveram acréscimo significativo de repasse de recursos. A média nacional de aumento é de quase 70% (R\$ 315,00 para R\$ 733,43, em valores nominais) sendo que o máximo alcançado é em Tocantins com 136,70%, e o mínimo no Pará com 40,34%.

De acordo com a tabela 8, o valor mínimo de 1998 era de R\$ 315,00 e foi praticado por somente 6 Estados (Pará, Maranhão, Bahia, Ceará, Pernambuco e Piauí). Já em 2002, o valor mínimo por aluno, na faixa de 1° a 4° série, era de R\$ 418,00, e na faixa de 5° a 8° série e educação especial foi de R\$ 438,00. Observa-se que nenhum Estado praticou os valores mínimos, e sim números maiores (mesmo aqueles que tiveram complemento da União – Pará, Piauí, Bahia e Maranhão). Entretanto, a média nacional sempre é superior ao valor mínimo fixado pelo governo federal, o que demonstra, em termos de distribuição de recursos, que esses Estados estão com uma defasagem considerável no quesito investimento ante os demais entes federados.

Apesar do FUNDEF visar à correção da má distribuição de recursos entre as diversas regiões do país, os dados da tabela 8 apresentam forte discrepância entre os valores *per capita* por aluno praticados pelos Estados. O maior valor encontrado foi em Roraima, no período de 5ª a 8 série e educação especial, com R\$ 1.568,85 e o menor valor foi do Pará com R\$ 442,08, no mesmo período de ensino, ambos dados disponibilizados em 2002. Isso significa uma diferença de mais de 70% . O mais paradoxal é que os Estados citados fazem parte da mesma região (Norte).

Continuando a análise dos dados, os Estados da região Sul apresentaram ao longo de 1998 a 2002, os valores mais homogêneos com a média de crescimento de 85%. Em 2002, os três estados da citada região - Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina - gastaram R\$ 824,35, R\$ 985,91 e R\$ 908,82, respectivamente por cada aluno. Já na região Norte encontram-se os valores *per capita* por aluno mais heterogêneos com média de crescimento de 80,75%. Em 2002, os sete Estados do Norte, Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Roraima, Rondônia e Tocantins praticaram R\$ 1.121,45, R\$ 682,33, R\$ 1.244,73, R\$ 421,03, R\$ 1.515,94, R\$ 696,59 e R\$ 906,39, respectivamente, significando uma grande assimetria intra-região, o que pode causar tensões nos Estados menos afortunados.

Por meio dessa nova política de financiamento foi possível organizar o gerenciamento orçamentário do ensino fundamental devido ao critério educacional (número de matrículas), que estabeleceu valores mínimos para serem praticados pelos Estados e Municípios. Todavia, é importante assinalar que somente este critério não é, e não será suficiente para reduzir as heterogeneidades do sistema educacional brasileiro.

Desse modo, o FUNDEF representou um avanço importante no combate às desigualdades regionais, apesar de continuarem algumas discrepâncias, quanto à complementação da União, uma vez que não há qualquer transferência de recursos de um Estado para o outro, sendo que o governo federal é responsável pela função supletiva e redistributiva no financiamento da educação pública.

CAPÍTULO 5 – 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. Tais aspectos são identificados e refletem na implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

Explicaremos, a seguir, cada uma das mencionadas características. 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 infra-estrutura, o que fez com que os investimentos se concentrassem no eixo Centro-Sul, aumentando a distância entre as regiões mais atrasadas Norte, Nordeste.

Notou-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 país⁵³ (de Estados mais ricos para os menos desenvolvidos), na qual a União impõe uma saída para os Estados cooperarem mutuamente⁵⁴. A Idéia 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 do FUNDEF de 1998 a 2002 (tabelas 2, 3 e 5), 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 do FUNDEF, os Estados menos desenvolvidos economicamente necessitam de apoio federal para complementar o financiamento da educação fundamental, além de receber assistência técnica para cumprir as determinações constitucionais do fundo. Esse cenário denota que, apesar dos

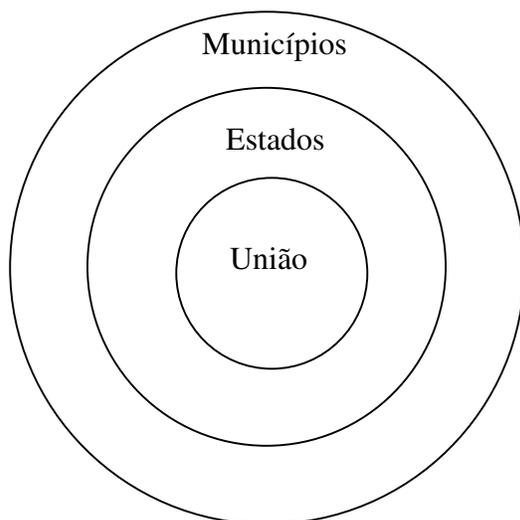
⁵³ Artigo 3º, inciso III da Constituição Federal de 1988.

⁵⁴ É importante destacar que as Constituições Federais de 1934 e 1946 já citavam a necessidade de redução das desigualdades regionais, inclusive prevendo investimentos para tal finalidade.

esforços realizados, falta muito para se chegar a uma relação nacional equânime de investimento em educação.

De acordo com a teorização do federalismo desenvolvida neste trabalho, dos modelos propostos nos Capítulos 1 e 2: 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.

Conforme Elazar e Otávio Cintra⁵⁵, 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. Segue abaixo uma expressão gráfica da relação centro-periferia.



⁵⁵ 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 e 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.

O surgimento da federação brasileira, lembra Cintra, 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 política-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 privilegiada⁵⁶.

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.

⁵⁶ ABRUCIO, Fernando Luiz, Op. Cit. p. 225 e CINTRA, Antônio Octávio, Op.cit. p.34.

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 infra-estrutura 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 foi benéfico 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 agora: 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 ao FUNDEF, o modelo centro-periferia ganha extrema importância, pois o citado programa só foi implementado em virtude da coordenação federativa executada pelo governo FHC, isto é, a União impulsionou os demais entes federados, Estados e Municípios, a se organizarem visando ao financiamento do ensino

fundamental público, por meio de mudanças nas estruturas administrativas federal e estadual.

Logo, o poder central tem papel preponderante, assumindo a função de legislar sobre o tema (Emenda Constitucional n° 14); criando regras de distribuição e arrecadação (relação de alunos *versus* recursos recebidos), bem como de ajudar, por meio de recursos federais, aqueles Estados que não chegarem ao valor mínimo por aluno.

Dessa maneira, no caso do FUNDEF, 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 (situação comentada por Valeriano Costa). Esta afirmação é facilmente comprovada quando se observam os dados e a estrutura de implementação que marcam a criação e funcionamento do FUNDEF.

No cenário das relações federativas, um tema de relevância ganhou destaque com o FUNDEF: as desigualdades regionais. Estas implicavam sérias disparidades horizontais e verticais que afetavam profundamente os serviços educacionais no período pré-fundo de educação fundamental. Com o advento do mencionado programa, 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. 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, conforme o explicado no Capítulo 4, 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 do FUNDEF. Em detrimento, existem governos estaduais que necessitam de complementação da União para chegar ao mínimo de investimento na educação fundamental.

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 no FUNDEF, principalmente devido ao aumento da arrecadação com o ICMS durante o período analisado.

É claro que não basta somente trabalhar nas assimetrias educacionais, pois essa política pública não garantirá uma relação equânime entre os estados mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos em setores como: saúde, transporte e segurança. 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 regiões⁵⁷. 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 o nível do valor médio nacional de gasto por aluno.

Sob a ótica da centralização e descentralização de poderes, a criação do fundo significou um grande passo na consolidação da relação entre ambos momentos. A história federativa brasileira apresentou, conforme os movimentos do pêndulo apresentados no começo deste capítulo, situações centrífugas e centrípetas de poder.

⁵⁷ REZENDE, Fernando. *O Financiamento das Políticas Públicas: Problemas Atuais*. In: AFFONSO, Rui, e SILVA, Pedro (org). *A Federação em Perspectiva*, São Paulo: FUNDAP, 1995.

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 FUNDEF, eliminando a incerteza quanto ao recebimento dos recursos relacionados à oferta de matrículas. 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.

Em suma, o FUNDEF representou efetivamente uma política importante no que se refere à questão de implementação de um programa federal, por ter iniciado a melhora da redistribuição de recursos, em termos verticais e horizontais, aumentando a esperança por simetria entre os níveis de governo. Além de estimular uma municipalização mais planejada e a colaboração intergovernamental. Entretanto, ainda falta muito para que haja equidade nacional na política de financiamento da educação fundamental.

Como o assunto pesquisado é muito rico e complexo, destacamos como sugestões para futuras pesquisas acadêmicas: o controle social do FUNDEF, principalmente, a composição dos Conselhos de Acompanhamento do fundo, de modo a garantir a gestão democrática e a efetiva implementação dos recursos destinados à educação. Outro tema é o controle governamental por meio da fiscalização compartilhada entre o poder central (Tribunal de Contas da União e Ministério da Educação) e os entes federados (Tribunais de Contas estaduais e municipais, conselhos municipais e o Poder Legislativo), bem como suas implicações na execução do fundo.

IV - BIBLIOGRAFIA

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.

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.

_____. *Responsabilização por Controle Parlamentar*, Responsabilização da Administração Pública na América Latina, ANPOCS, Minas Gerais, 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.

_____. *Evolução das relações intergovernamentais do Brasil entre 1968-1988: transferências e endividamento*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia Industrial, Rio de Janeiro, 1989.

_____ e LOBO, Thereza. *Descentralização Fiscal e Participação em Experiências Democráticas Retardatárias*. Trabalho apresentado no Tinker Fórum on the Role of the State in Latin América and Caribbean, Cancún, México, 1996.

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.

ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*, FAPESP, Rio de Janeiro, Editora Revan, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro, *A Constituição de 1988*, in: *As Constituições Brasileiras*, Luiz Felipe D'Ávila (org), Ed. Brasiliense, São Paulo, 1993

BONAVIDES, Paulo, *Ciência Política*, São Paulo, Editora Forense, 3ª edição, 1976.

_____, *A Constituição Aberta*, São Paulo, Editora Malheiros, 1996.

BRITO, Edvaldo. *A Constituição de 1946*, in: *As Constituições Brasileiras*, Luiz Felipe D'Ávila (org), Ed. Brasiliense, São Paulo, 1993

BURGESS, Michael. *Federalism and Federation: A Reappraisal*. In M. Burgess e A. G. Gagnon (eds), *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Developments*. New York, Harvester Wheatsheaf, pp.3-13, 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.

_____, "Mandonismo, Coronelismo e Clientelismo: Uma Discussão Conceitual" Revista DADOS – Revista de Ciências Sociais, Vol. 40, Rio de Janeiro, 1997.

_____, *A construção da ordem*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003

CARVALHO, Afrânio de. *Raul Soares: um líder da República Velha*. Rio de Janeiro Companhia Forense, 1975.

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.

_____. *A política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia*. Cadernos do Departamento de Ciência Política da UFMG, Belo Horizonte, 1974.

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*. Organizada por Barbara Walker. Washington: World Federalist Movement & World Federalist Association, 1993.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Brasília, Ed. Senado Federal, 2002.

DAVIES. N. *O FUNDEF e o Orçamento de Educação: desvendando a caixa preta*. Campinas. Autores Associados. Coleção polêmicas do nosso tempo, n° 64, 1999.

DINIZ, Eli, *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*, Rio de Janeiro, Ed. FGV, Cap. 05, 1997

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.

_____. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama, 1987.

_____. *Federal Systems of the World: A Handbook of 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.

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.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, *Instituições e Política no Controle do Executivo*, in DADOS - Revista de Ciências Sociais, vol. 44, nº 04, pp. 689 a 727, Rio de Janeiro, 2001.

FLEISCHER, David. *Governabilidade e Abertura Política: as desvantagens da engenharia política no Brasil – 1964/1984*. Revista de Ciência Política, vol. 29, Brasília, 1986.

_____, *Os partidos políticos no Brasil*, Ed. UnB, Brasília, 1981.

FONSECA, Francisco e SANCHES, Oscar. *Controle da Corrupção*. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, nº 52, São Paulo, 2001.

GOMES, Ângela Maria de Castro. *Regionalismo e centralização: partidos e Constituinte nos anos 30*. Rio de Janeiro, Ed. Nova Fronteira, 1980.

GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo, Ed. Paulicéia, 1994.

GREMAUD, Amaury Patrick. *Descentralização na América Latina: Benefícios, Armadilhas e Requisitos*. In: Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais. Brasília. ESAF, 1999.

HARMAN, Grant. *Intergovernmental Relations: Federal Systems*. Encyclopedia of Government and Politics, London, 1992.

HAMILTON, Alexander, MADISON, James e JAY, John. *O Federalista*. Brasília, Ed. UnB, 1984.

HORTA, Raul. *Curso de Direito Constitucional*, Belo Horizonte, Editora Del Rey, 1995.

KINZO, Maria D'Alva. *Partidos Políticos y Proceso Decisório Democrático: El Caso Brasileño*, Universidade Nacional de San Martin, Argentina, 1999.

_____, *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. Cadernos da Konrad Adenauer Stiftung, nº 01, São Paulo, 1993.

KOSACCOF, Bernado, *Lineamientos para Fortalecer las fuentes de crecimiento econômico en la Argentina*, In: ALVAREZ, Carlos Chacho (org). *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2003.

LAGEMANN, Eugênio. *O Federalismo Fiscal Brasileiro em Questão*. In: AFFONSO, Rui, e SILVA, Pedro (org). *A Federação em Perspectiva*, São Paulo: FUNDAP, 1995

LAMOUNIER, Bolívar. *Partidos e Utopias: O Brasil no limiar dos anos 90*, Ed. Loyola, São Paulo, 1985.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 3ª edição, São Paulo, Ed. Alfa-Ômega, 1993.

LIJPHART, Arend. *Presidentialism and Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1994.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros, *Pacto Federativo*, Ed. Mandamentos, Belo Horizonte, 2000.

MAINWARING, Scott. *Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil*. In S. Mainwaring e M. S. Shugart (eds), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press. 1997.

MANIN, Bernard. *As Metamorfoses do Governo Representativo*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 10, nº 29, pp. 5-34, São Paulo, 1995.

MARTINS, Ives Gandra, *A Constituição de 1967*, in: *As Constituições Brasileiras*, Luiz Felipe D'Ávila (org), Ed. Brasiliense, São Paulo, 1993.

MEDEIROS, Antônio Carlos. *Politics and Intergovernmental Relations in Brazil, 1964-1982*. New York ,Garland Publishing, 1986.

MELO, Marcus André. *A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 16, São Paulo, 2001.

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1998.

MINASSIAN, Teresa Ter. *Fiscal Federalism in the theory and practice*, Washington, DC, USA, Fundo Monetário Internacional, 1997.

MORA, Mônica. *Federalismo e dívida estadual no Brasil*. Texto para discussão n° 866. Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2002.

MOSHER, Frederick C. *Democracy and the Public Service*. New York, Oxford University Press, 1979.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1997.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *O federalismo no Brasil: evolução e perspectivas*. Revista de Finanças Públicas, Brasília, 1980.

OLIVEIRA, Francisco de Oliveira. *A questão regional: a hegemonia inacabada*. Revista de Estudos Avançados, vol. 07, n° 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.

PADRÃO, Ana Paula e CAETANO, Valdez. *O segredo do cofre: como os estados brasileiros chegaram ao rombo de mais de R\$ 100 bilhões*. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 1997.

PALERMO, Vicente. *Como se governa o Brasil? O Debate sobre instituições políticas e gestão de governo*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, vol. 43, nº 03, pp. 521-557, Rio de Janeiro, 1998.

PIERSON, Paul. *Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy*, Cambridge. Massachussets, volume 8, 1995.

PORTA, Donatella Della, *Lo Scambio Occulto*, Itália, Società editrice il Mulino 1992.

PORTO, Walter Costa. *A Constituição de 1937*, in: *As Constituições Brasileiras*, Luiz Felipe D'Ávila (org), Ed. Brasiliense, São Paulo, 1993.

PRZEWORSKI, Adam. *Reforma do Estado: Responsabilidade Política e Intervenção Econômica*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 11, nº 32, pp. 18-40, São Paulo, 1996.

_____. *Sobre o desenho do Estado: Uma perspectiva agente x principal*, in Luis Carlos Bresser Pereira e P. Spink (orgs), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999.

_____ e CHEIBUB, José Antônio. *Democracia, Eleições e Responsabilidade Política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 17, nº 35, São Paulo, 1997.

REIN, Martin. *Social Science and Public Policy*, Penguin Education. Caps. 1, 2 e 3 , Dallas: EUA 1976.

REZENDE, Fernando e AFONSO, José Roberto, *A Federação Brasileira: Fatos, Desafios e Perspectivas*, Brasília, 2002.

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.

RODRIGUEZ, Vicente. *Federalismo e Interesses Regionais*.in Rui de Brito Álvares Affonso e Pedro Luiz Barros (orgs). A federação em perspectiva: ensaios selecionados. FUNDAP. São Paulo, 1995.

ROODEN, James. *The Dilemma of Fiscal Federalism: Hard e Soft Budget Constraints around the world*, 2001.

SARAIVA, Iram. *Criação dos Tribunais de Contas, sua importância histórica. Alterações pós-Constituinte e posição no cenário brasileiro*, TCU, Brasília, 1996.

SPECK, Bruno Wilhelm. *The Federal Court of Audit in Brazil Institutional Arrangements and role in preveting fraud and abuse of public resources*, 1999.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Sociedade e política no Brasil*. Difusão Européia do Livro, São Paulo, 1973.

_____, *Democracia, Participação Social e Funcionamento das Instituições: Situação e Perspectivas da Federalização do Desenvolvimento*. Revista de Administração Pública, vol. 26, nº 03, pp.15-35, São Paulo, 1992.

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.

_____. *Os militares: da abertura à Nova República*. 3ªedição, Ed. Paz e Terra, São Paulo, 1986.

STWEART, William, *Concepts of Federalism*. Laham, University Press of America, 1984.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Ed. Itatiaia, São Paulo, 1997.

TSEBELIS, George. *Decision Making in Political Systems: Comparasion of Presiede ntialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism*. Trabalho apresentado na London School of Economics and Political Science, London, 1993.

VAZQUEZ, Daniel Arias. *Educação, Descentralização e Desequilíbrios Regionais: os impactos do FUNDEF*. Dissertação de mestrado – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2003.

PERIÓDICOS e REVISTAS

Manual de Orientação do FUNDEF, Ministério da Educação, Brasília, junho de 2004.

Balanco do Primeiro Ano do FUNDEF, Ministério da Educação, Brasília, 1999.

LAMOUNIER, Bolívar. Revista Exame. São Paulo, Maio de 1997.

Revista do Tribunal Superior Eleitoral, 2000.

Folha de São Paulo, São Paulo, 02/04/1998 e 07/10/2002,

Estado de São Paulo, São Paulo, 12/04/1997.

Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 07/11/1998.

Revista Veja, São Paulo, 24/07/1999 e 11/10/2000.

V – ANEXOS

**Distribuição do FUNDEF por Estado 1998 a 2002 e Valor *per capita* por Unidade
Federal 1998 a 2004**

