Revista Espaço Acadêmico - Nº 122 - Julho de 2011
Mensal - ANO XI - ISSN 1519-6186

O regime federativo no Brasil e as relações intergovernamentais

Vitor Luis Colli Jordão*

Resumo

Este trabalho se configurou como um estudo dos mecanismos de poder presentes ao longo da constituição do federalismo brasileiro. Dessa forma, primeiramente tratou-se do desenvolvimento histórico do federalismo no Brasil, com ênfase à influência regional e nacional dos coronéis (proprietários de latifúndios rurais destinados ao cultivo de café, cana de açúcar e criação de rebanhos), posteriormente tratou-se da descentralização e das relações intergovernamentais, analisando-se as relações intergovernamentais num setor especifico: as Regiões Metropolitanas.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Federalismo, Regiões Metropolitanas

Abstract

This work is configured as a study of the mechanisms of power present along the Brazilian Constitution federalism. This way, first it was the historical development of federalism in Brazil, with emphasis on national and regional influences of colonels (owners of rural estates was intended for the cultivation of coffee, sugar cane and creation of herds), later it was decentralization and intergovernmental relations, analyzing intergovernmental relations in a specific sector: Metropolitan regions.

Key words: Políticas Públicas, Federalism, metropolitan regions

* **VITOR LUIS COLLI JORDÃO** é Mestrando em Ciências Sociais: Sociedade e Políticas Públicas pela UEM – Universidade Estadual de Maringá/PR.

1. Introdução

Na busca pela definição do que vem a ser federalismo, Rodden (2005) explica que federalismo remete-se à palavra *foedus*, no latim, que significa "contrato", passando a palavra a ser utilizada para descrever acordos formais e contratos entre estados, geralmente para finalidades de obrigação mútua. Costa (2007) esclarece que existem dois significados atribuídos ao conceito de federalismo, "de um lado podemos utilizar essa palavra para designar uma ideologia política, isto é, um conjunto de idéias sobre como se deve governar um Estado" (COSTA, 2007, p.211) e por outro, federalismo também pode indicar o conjunto de leis, normas e práticas que definem como um estado federal deve ser governado. O autor esclarece ainda, que em relação ao conceito de ideologia política, este também pode apresentar dois significados: indicando uma organização política que centraliza o poder num estado resultante da união de unidades políticas preexistentes (concepção preponderante entre os fundadores do federalismo nos Estados Unidos), ou então, uma forma de descentralizar o poder em Estados centralizados (unitário), como ocorre na Alemanha, Argentina e Brasil.

Na concepção de Souza (2003) em sentido amplo, o federalismo refere-se à associação de pessoas e instituições, por consentimento mútuo e com propósitos específicos sem o sacrifício das identidades individuais. Dessa forma, do ponto de vista do estado-nação, as federações se configuram como arranjos institucionais dentro de um estado soberano que se distinguem de outros arranjos pelo fato do governo central incorporar as unidades regionais nos seus procedimentos decisórios, por força de determinação constitucional.

Já na compreensão de Elazar (1987) o federalismo pode ser definido como um sistema que busca garantir a unidade na diversidade, ou seja, busca manter a estabilidade social e a convivência entre a identidade nacional e regional por meio da articulação das partes em um conjunto coeso, tendo como base a parceria, estabelecida e regulada por pactos, cujos objetivos seriam a regulação da divisão de poder entre as partes. No entanto, conforme enfatiza Souza (2003), esses pactos não se configuram como um sistema consensual e harmonioso, em virtude da "construção e manutenção de um sistema político voltado para a divisão de poder territorial, tanto político como tributário, sem promover desequilíbrio entre os entes constitutivos", se configurar como uma "tarefa intrinsecamente contraditória, gerando, portanto, conflitos e tensões" (SOUZA, 2003, p. 142).

Essa divisão do poder, na maioria das vezes contraditória e tensa, de acordo com Lijphart (1999), ocorre em alguma extensão, em praticamente todas as democracias como uma forma de coordenação do governo central, sendo diretamente influenciada e decorrente das dinâmicas e circunstâncias históricas e econômicas do país. No caso do federalismo dos Estados Unidos, no final do século XVIII, onde os governos autônomos das treze colônias rejeitavam a opção de um estado unitário, o poder foi dividido em

três órgãos independentes (executivo, legislativo e judiciário), divisão válida de forma independente, tanto para a união como para os estados. Já no caso do Brasil, a partir da Constituição de 1988, ficou estabelecida a organização da federação em união, estados, distrito federal e municípios, com poder legislativo bicameral (câmera e senado) e um poder judiciário independente.

O Brasil possui um território com mais de 8,5 milhões de Km², o que exigiu desde o período colonial (1500-1822) certa divisão de poder, uma descentralização política e administrativa que permitisse governar um território com essa dimensão e tamanha heterogeneidade regionais. Nesse contexto, o presente artigo buscará compreender como ocorreu o desenvolvimento histórico do federalismo brasileiro, quais as bases constitucionais e políticas que o embasaram e seus atuais problemas num enfoque de políticas públicas.

2. O desenvolvimento histórico do federalismo no Brasil

Como uma forma de ocupar e manter o controle político sob o território do Brasil colônia, a Coroa portuguesa adotou o procedimento de conceder títulos de propriedade a particulares, os denominados capitães donatários, que ficaram incumbidos de administrar as capitanias hereditárias em nome do Rei de Portugal. Mas, conforme esclarece Costa (2007, p. 213):

> Apesar dos constantes esforços de centralização política e administrativa, a dispersão da população e a dificuldade de estabelecer um controle político direto sobre o território obrigou o governo central a estabelecer pactos informais com os poderes regionais.

Esses poderes regionais eram representados basicamente pelos coronéis, proprietários de imensos latifúndios rurais destinados ao cultivo da cana de açúcar, café ou criação de rebanhos, "os latifúndios dão á classe fazendeira uma fortuna immensa[1] e um prestigio excepcional. Habituam-n'a, demais, a exercer um poder considerável sobre uma grande massa de homens" (VIANNA, 1938, p. 53). Dessa forma, os coronéis pela riqueza e respeitabilidade exercida junto à comunidade local, representavam as forças política e administrativa regionais.

> Só á sombra patriarcal deste grande senhor de engenhos, de estâncias, de cafesáes vivem o pobre e fraco com segurança e tranqüilidade. Pela sua riqueza, pelo seu poder, pelo seu prestigio, mesmo pela força material, só elle é capaz, neste regimen de pilhagem e prevaricações geraes, de reagir contra as arbitrariedades e as injustiças. Só elle no mundo rural, tem meios para dar á sua patronagem uma efficiencia pratica, que nem a patronagem do cura, do medico, ou do advogado, ou mesmo da autoridade local possuem (VIANNA, 1938, p. 195).

É possível compreender que frente a instituições sociais de tutela e justiça inexistentes e/ou ineficientes também acabava ficando sob responsabilidade dos coronéis a prática das obras de solidariedade e defesa da população, sendo que em troca, acabavam sendo eleitos pelo povo como representantes nas câmaras municipais.

> O coronel era o centro do microcosmo da política local brasileira porquanto o município era dependente dos recursos do governo estadual e federal e encontrava-se isolado do resto do

[1] Mantida a ortografia gramatical presente na obra editada em 1938.

> país, com a escassa estrutura de meios de comunicação. Por isso mesmo a alternativa ao coronel era outro coronel e não um personagem político diferente (ANDRADE, 2007, p. 248).

A atuação política dos coronéis ampliou-se do âmbito regional e estadual para uma atuação nacional a partir da chegada da família real ao Brasil, pois conforme explica Vianna (1938) os coronéis, juntamente com a burguesia comercial, originária da abertura comercial dos portos e os aristocratas lusitanos, que acompanharam a família real, configuraram as três classes que passaram a frequentar a Corte:

> Essas três classes se defrontam, inconfundiveis e hostis, nas intimidades da Corte, junto do Rei. *Os nobres da terra*, opulentados de engenhos e fazendas, com seu histórico desdém pelos peões e mercadores. *Os mercadores*, conscientes da sua riqueza e da sua força, susceptibilizados por esse desdém offensivo. *Os lusos transmigrados,* com a prosápia das suas linhagens fidalgas e o entono impertinente de civilisados passeiando em terra de bárbaros.
>
> Ora, enfrentando estes e aqueles, os nossos ricos potentados territoriais vencem, simultaneamente, uns e outros. Insinuam-se no paço, acercam-se do Rei e depois do Príncipe Regente. De tal maneira agem junto de um e outro, que, antes mesmo de proclamar-se a independência, estão inteiramente senhores do poder nacional (VIANNA, 1938, p. 31-32).

Dessa forma, quando ocorreu a proclamação da república, em 1889, concomitantemente surgiram, por parte das elites regionais das províncias que mais haviam se desenvolvido economicamente durante o Segundo Reinado (1841-1889), como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul pelo direito de exercer maior influência direta sobre o governo central. Esses representantes da política regional eram eleitos pela população e chegavam aos cargos de maior prestígio, como governador, graças ao estabelecimento de acordos informais de poder.

> Como não havia um processo representativo democrático, o princípio de soberania popular não exercia sua influência modeladora sobre os interesses regionais [...], nessas condições, o federalismo funcionava, na prática, como potencializador das oligarquias estaduais, que limitavam bastante o papel do governo federal como agente do desenvolvimento econômico e social do país (COSTA, 2007, p. 213-214).

Esse processo se perpetuou ate a década de trinta do século XX, quando assumiu o poder o Governo Provisório de Getúlio Vargas, reduzindo pela intervenção, a atuação dos governos estaduais, iniciando-se um processo de centralização do poder nas mãos do governo federal. As eleições presidenciais foram marcadas para 1938, mas em 1937, ocorreu o golpe e instituição do Estado Novo (1937-1945), durante o qual "o governo central aumentou tanto a concentração de poder que até as bandeiras estaduais foram queimadas numa cerimônia pública como que simbolizando o fim do regime federativo" (COSTA, 2007, p. 214).

Governadores e prefeitos das capitais e de cerca de 150 cidades de médio e grande porte não tinham autonomia política, pois eram selecionados, de fato, mediante indicação da cúpula militar, isto é, sua autoridade política não derivava do voto popular direto. Além disso, governadores e prefeitos detinham escassa autonomia fiscal

[...] e não tinham autoridade sobre suas bases militares, uma vez que as polícias militares estaduais foram colocadas sob controle do Exército Nacional (ARRETCHE, 2002, p. 28-29).

Com os militares assumindo o poder a partir de 1945, restabeleceu-se o regime federativo, até 1964, quando se instaurou a ditadura militar, que ao contrário do Estado Novo, não fechou o Congresso, nem impôs interventores aos Estados, sendo os governadores eleitos indiretamente pelas assembléias estaduais, "os governadores passaram a ser designados não tanto em função do prestígio e popularidade que desfrutavam nos estados, mas em função da proximidade e afinidade com os detentores do poder do centro" (ANDRADE, 2007, p. 248). A redemocratização ocorre somente na década de 1980 com eleições diretas em todos os níveis de governo e as deliberações da Constituição Federal de 1988.

> Ao longo dos anos de 1980, recuperaram-se as bases do Estado federativo no Brasil. A democratização – particularmente a retomada de eleições diretas para todos os níveis de governo – e a descentralização fiscal da Constituição de 1988 alteraram profundamente as bases de autoridade dos governos locais. A autoridade política de governadores e prefeitos voltou a ser baseada no voto popular direto. Paralelamente, estes últimos também expandiram expressivamente sua autoridade sobre recursos fiscais – uma vez que se ampliou a parcela dos tributos federais que é automaticamente transferida aos governos subnacionais –, assim como passaram a ter autoridade tributária sobre impostos de significativa importância (ARRETCHE, 2002, p. 29).

A Constituição de 1988 passou a definir, em seu artigo 18, "que o Brasil é uma República Federativa composta, obrigatoriamente pela União, pelos 26 Estados, pelo Distrito Federal e pelos mais de 5.500 municípios" (COSTA, 2007, p. 215), e também fixou sobre o funcionamento do sistema tributário e das transferências fiscais entre União, Estados e municípios. Assim, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) ficou sobre arrecadação exclusiva dos Estados, ficando aos municípios o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços (ISS). Dessa forma, conforme esclarece Costa (2007, p. 216):

> o potencial arrecadador desses impostos está diretamente relacionado com o nível de atividade econômica de estados e municípios. Desse modo, apenas os estados e os municípios mais desenvolvidos – principalmente os das regiões Sudeste e Sul – sustentam-se exclusivamente com seus impostos.

Já os municípios de regiões mais pobres continuaram a depender das transferências de recursos da União para realização de funções básicas. Os artigos 157 a 159 da Constituição de 1988 também estabeleceram sobre os procedimentos de repartição das receitas tributárias da União com os Estados e municípios, por meio dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos municípios (FPM),

> no total, a União é obrigada a transferir cerca de 47% do que arrecada com o Imposto de Renda – IR e com o imposto sobre Produtos Industrializados – IPI para esses fundos, além dos fundos constitucionais para o

> desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (COSTA, 2007, p. 216-217).

Por fim, os Estados são obrigados a transferir para os municípios 25% do que arrecadam com o ICMS, proporcionalmente ao nível de atividade industrial e comercial dos municípios. Numa análise dessa distribuição das receitas entre União, Estados e municípios, Costa (2007) afirma que existe uma vantagem evidente para os Estados e municípios (favorecendo uma organização regional no país), resultado da aprovação pelos governadores de reformas que beneficiam seus interesses regionais e da sanção, por parte do governo federal dessas reformas, como uma maneira de garantir coalizões entre as bancadas, assegurando o total de votos necessários para aprovação de determinados projetos.

Na concepção de Andrade (2007) a reforma tributária melhorou substancialmente a situação financeira dos municípios, mas não representou a carta de alforria para a crônica dependência de recursos estaduais e federais:

> Estatísticas da Secretaria do Tesouro Nacional para o ano de 1997, abrangendo um total de 5.046 municípios, mostraram que as transferências federais e estaduais constituíram mais de 50% da receita corrente de 4.876 cidades. Dados de estudo do BNDES para 1999, com amostras de 1.404 prefeituras, revelaram que, entre os municípios com população abaixo de 30 mil habitantes, a receita tributária própria não representou mais que 3% da receita disponível e em 36% (dos 412 municípios) esta mesma relação situou-se entre 3 e 10% (ANDRADE, 2007, p. 253).

Pode-se dizer então, que em princípio os municípios são autônomos para conduzir suas políticas de saúde, educação, meio ambiente, etc., mas poucos conseguem realizar medidas consistentes sem o apoio ou concordância dos governos estadual e federal, "deste modo, as relações intergovernamentais são o "sistema circulatório" do federalismo" (COSTA, 20007, p. 218).

3. Descentralização e relações intergovernamentais

De acordo com Riker (1987) a descentralização diz respeito à distribuição das funções administrativas entre os diferentes níveis de um governo, nesse sentido, está relacionada com as formas de transferência e delegação de recursos e o desempenho das funções de gestão política frente à autonomia política e fiscal. Nesse sentido, uma das características básica do federalismo seria a autonomia política dos governos locais, que passaram a responder diretamente pela aplicação de recursos.

Na visão de Andrade (2007), contribui para a correta aplicação desses recursos pelos governos locais a fiscalização e a cobrança por parte do Ministério Público e da Defensoria Pública, a atuação da mídia e da população (principalmente por meio de organizações e associações populares) e, as regras impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal que prevê punições, inclusive com prisão, aos administradores e governantes que não cumprirem as regras de transparência fiscal e planejamento orçamentário.

> A Lei de Responsabilidade Fiscal procurou atacar um dos problemas centrais do federalismo, que é a tendência de estados e municípios transferirem os custos de suas atividades para a União [...]. Pela nova lei, desde 2001, governos municipais, estaduais e federal têm

> de apresentar seu planejamento orçamentário anual e comprovar que suas receitas anuais são suficientes para cobrir todos os seus gastos (COSTA, 2007, p. 220).

Já em relação às relações intergovernamentais, Costa (2007) explica que podem ser definidas como as relações estabelecidas e coordenadas entre os diferentes níveis de governo. Na visão do autor, em razão de algumas características do sistema político nacional (como a fragmentação do sistema partidário), as relações intergovernamentais no Brasil dependem da disposição dos governos em cooperar, mas principalmente, da capacidade e do interesse o governo federal em estimular (ou impor) regras e programas que impliquem alguma forma de coordenação entre as atividades de estados e municípios.

Um exemplo de relação intergovernamental seria o Fundo de Valorização do Ensino Fundamental (Fundef) onde o governo federal transfere 15% das receitas tributárias de estados e municípios para uma conta e redistribui esses recursos dentro de cada estado em função do número de alunos matriculados em cada rede municipal de ensino.

Um outro exemplo, que exige articulação e cooperação entre as três esferas de governo é o caso das Regiões Metropolitanas.

4. Regiões Metropolitanas nas relações intergovernamentais

Compreendendo que as Regiões Metropolitanas são constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integram a mesma comunidade sócio-econômica; na década de 1960, nas esteiras dos ditames constitucionais, foram criadas as primeiras nove regiões metropolitanas do Brasil, sendo elas São Paulo, Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e Salvador, "com o objetivo de promover o planejamento integrado e a prestação de serviços comuns de interesse metropolitano, sob o comando do estado-membro e sob financiamento federal" (SOUZA, 2003, p. 137).

De acordo com as regulamentações de funcionamento das Regiões Metropolitanas, a gestão dessas regiões deveria ocorrer por dois Conselhos: um Deliberativo e outro Consultivo. O Conselho Deliberativo deveria ser constituído por seis membros nomeados pelo governador do estado, devendo um ser indicado a partir de uma lista tríplice organizada pelo prefeito da capital e o outro, pelos demais municípios integrantes da unidade regional, ficando assim o Conselho "sob a hegemonia do Estado – assegurada pelo estatuto –, uma vez que era representado por quatro membros, num total de seis" (HOTZ, 2000, p. 92).

Já o Conselho Consultivo, deveria ser composto pelo prefeito (ou seu representante) de cada um dos municípios contemplados na circunscrição da região, ficando sob a direção do presidente do Conselho Deliberativo.

Para Souza (2003) durante o regime militar as Regiões Metropolitanas estiveram associadas aos objetivos de centralização e controle do território nacional, desempenhando um papel de braços avançados do governo federal nos territórios mais dinâmicos da Federação, tanto do ponto de vista político como econômico.

> Assim, a criação das Regiões Metropolitanas, a sua dependência dos recursos federais e das ações executivas estaduais, aliado ao formato de gestão que constrangia o

> papel dos municípios que as integravam e à ausência de eleições diretas para governador e para muitos prefeitos, marcaram a sua trajetória e a associaram a formas centralizadoras e autoritárias de gestão (SOUZA, 2003, p. 149).

Com a promulgação da Constituição de 1988, além de Regiões Metropolitanas foram instituídas as categorias de Aglomerações Urbanas e Microrregiões, dessa forma, ampliou-se o número de figuras correspondentes às unidades regionais, "tornou-se possível, assim, reservar, para a qualificação dentro dessa categoria, apenas aquelas regiões dotadas de funções e estruturas claramente metropolitanas" (HOTZ, 2000, p. 93). Com a Constituição de 1988 também ficou instituído que os estados teriam o direito de instituir Regiões Metropolitanas (antes de competência exclusiva da esfera federal), no entanto, conforme enfatiza Souza (2003, p. 149):

> A Constituição de 1988 delegou aos estados competências sobre as Regiões Metropolitanas sem criar mecanismos de cooperação entre as três esferas de governo e sem prover recursos financeiros específicos, como no modelo anterior, a ausência de estruturas políticas e administrativas nas Regiões Metropolitanas nos últimos quinze anos transformou questões de governança urbana/metropolitana em questões de governança local, deixando os temas metropolitanos em um vazio político e administrativo.

Este vazio político e administrativo também estaria relacionado com a falta de uma consciência coletiva, ou um senso de identidade regional, em torno da importância das questões metropolitanas, escassez de recursos por parte dos estados para incentivar o fomento de gestões metropolitanas e a inexistência de incentivos para a cooperação entre o estado e os municípios e entre os municípios de uma região metropolitana (SOUZA, 2003).

Dessa forma, frente à inexpressiva relação intergovernamental presente na questão das Regiões Metropolitanas pode-se dizer, que os mecanismos de coordenação intergovernamental ainda não estão consolidados nessa área, ou sofrem resistências (ou esquecimento) por parte das três esferas de governo, o que evidencia a necessidade de estudos e debates referentes à legislação, políticas públicas, princípios democráticos, relações e cooperação intergovernamentais, conduta ética dos gestores públicos e partilha de recursos públicos, de forma que população possa compreender a quem compete responsabilidades e a quem recorrer.

5. Considerações finais

O federalismo brasileiro não se caracterizou, nem se caracteriza, como algo estático e invariável, mas sim, cabível de adaptações, principalmente em função da forma de governo vigente em determinado período histórico no país: mais centralizado nas épocas ditatoriais e mais descentralizada pós Constituição de 1988, com delegação dos municípios a entes federativos.

Apesar dos municípios se configurarem como entes autônomos e passarem a conduzir suas políticas públicas a maioria ainda não se tornou independente em relação à questão tributária e por isso depende, para manter suas ações básicas, de recursos provenientes do estado e da união. Dessa forma, é possível dizer que as relações estabelecidas e coordenadas entre os diferentes níveis de governo (relações intergovernamentais) são uma forma de garantir à população, direitos

básico como saúde, educação e habitação.

O estudo evidenciou que em algumas áreas as relações intergovernamentais já se consolidaram, enquanto em outras, como o caso das Regiões Metropolitanas, ainda não se sabe quais as responsabilidades da esfera municipal, estadual e federal, nem como promover essas relações.

Referencias

ANDRADE, L. A. G. D. O município da política brasileira: revisando coronelismo, enxada e voto. IN: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. **Sistema político brasileiro: uma introdução.** São Paulo: Editora Unesp, 2007, p.243-256.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. **DADOS – Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro. v.45, n.3, p.431-458, 2002 .

COSTA, V. Federalismo. IN: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. **Sistema político brasileiro: uma introdução.** São Paulo: Editora Unesp, 2007, p.211-223.

ELAZAR, D. **Exploring federalism.** Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

HOTZ, E. F. Organização metropolitana pós-constituição de 1988**. São Paulo em Perspectiva**, v.14, n.4, 2000, p.91-98.

LIJPHART, A. **Patterns of democracy: government forms and performance in Thirty-Six Countries.** New Haven: Yale University Press, 1999.

RIKER, W. H. **The development of American federalism.** Norwell: Kluwer Academic, 1987.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista Sociologia Política,** n.24, p. 9-27, jun. 2005.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Revista Lua Nova,** n.59, p.138-158, 2003.

VIANNA, O. **Populações meridionaes do Brasil: história, organização e psycologia.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938.