

NOVO PACTO FEDERATIVO

Aspásia Camargo

Justificativa

Entre os temas que se destacam na pauta da Revisão Constitucional de 1993 poucos merecem maior atenção dos especialistas do que a questão federativa ligada à organização do Estado. Sua importância reside no fato de que o tema apresenta articulações importantes interfaces com múltiplas outras esferas que também estão sendo submetidas a propostas de reforma constitucional. A federação merece destaque especialmente no âmbito da Reforma do Estado, uma vez que a Constituição de 1988 consagrou o princípio federativo, fortaleceu financeiramente os estados e municípios, mas deixou o Governo Federal em posição ambígua, visto que não conseguiu completar a engenharia institucional necessária para dar organicidade a um processo de descentralização que precisa atender a um país marcado por extremas diversidades e por uma extensão continental.

A Constituição de 1988, que consagrou o princípio federativo e fortaleceu financeiramente os estados e municípios, não conseguiu completar a engenharia institucional necessária para dar organicidade ao processo de descentralização que precisa atender a um país de grande extensão territorial e marcado por extremas diversidades. Falta definir-se a distribuição de competências entre a União, estados e municípios. Por isso, proliferam duplicações ou superposições de responsabilidades administrativas.

De fato, o país se encontra travado no meio do caminho, naquele momento difícil em que não se encontra mais tutelado por uma União prepotente e rica, mas tampouco definiu com transparência e clareza as novas regras do jogo, que garantam a cada parceiro autonomia e responsabilidade, e ao país em seu conjunto, eficiência e integração. A incongruência é ainda mais grave se levarmos em conta que o

Brasil é o único país do mundo no qual o município foi constitucionalmente consagrado como "entidade federativa". O termo tem inevitáveis implicações práticas, que ainda não foram plenamente assumidas, tais como aplicar integralmente, como o exige o novo status recém conquistado, o princípio da autonomia financeira e de autogoverno.

As dimensões do novo Pacto Federativo

Em primeiro lugar, definir a clara *distribuição de competência* entre a União, os estados e os municípios, na medida em que proliferam as *competências concorrentes* que deveriam ser eliminadas, constantes dos artigos 23 e 24, englobando um total de 28 incisos. Esta proliferação induz a um inevitável alargamento da margem de irracionalidades possíveis, tais como: duplicação ou superposição de responsabilidades administrativas entre as diferentes esferas, levando inclusive a decisões e penalidades contraditórias entre uma e outra. Seria importante que se definisse melhor o princípio norteador das prioridades de cada esfera, reservando ao município a ação administrativa rotineira, referente aos serviços quotidianos que devem ser prestados à população, especialmente educação, saúde, segurança e obras locais.

A criação da *polícia municipal* é um ponto importante da agenda da descentralização dos serviços públicos que exige mudança no artigo 144 com a inclusão do inciso VI de *polícias municipais* e a modificação na redação do parágrafo 8º nos seguintes termos: "as polícias municipais, estruturadas em carreira e dirigidas por um profissional de nível superior de segurança pública, destinam-se a combater a criminalidade local, desenvolvendo a atividade preventiva de patrulhamento e os atos repressivos de polícia judiciária, ressalvadas a competência e a ação suplementar da União e do Estado.

A medida pode ser inicialmente introduzida nas disposições transitórias para os municípios de maior porte. A iniciativa se inspira na constatação óbvia de que a maior parte das ocorrências delituosas seria melhor detectada a partir do *controle direto* sobre o território no qual os infratores se locomovem. A tendência se afirma espontaneamente com a criação de guardas municipais paradoxalmente desarmadas no Rio e em São Paulo e se estende a municípios do interior que já se encarregam de aplicá-los através do artifício de convênios firmados com as polícias estaduais. Dentro da mesma preocupação, caberia unificar as polícias estaduais civil e militar, que funcionam de maneira desarticulada e competitiva.

A União estão prioritariamente reservadas as funções gerais de *planejamento global e de coordenação*, de acompanhamento e avaliação, cujo êxito depende essencialmente da produção e do controle da *informação* em parceria com as unidades federadas. Cabe ainda, à União, zelar pelas funções de política externa, integração e defesa, controle da política monetária e fiscal. Dentro da federação seu papel deve ser antes de mais nada integrador, incentivador e corretivo, seja contribuindo para expandir, através de assistência técnica, a capacidade inovadora das unidades federadas e a articulação das mesmas; seja lhes assegurando justiça e equidade, graças à proteção de órgãos centrais fiscalizadores, e a políticas deliberadas de correção dos desequilíbrios regionais. Aos estados, como instância intermediária, cabe o exercício combinado das sempre que for possível ao município técnica ou financeiramente exercê-las.

As relações entre as diferentes instâncias deverá pautar-se, pois, pelo *princípio de subsidiaridade* inspirado na Constituição alemã e que determina que sempre que uma determinada função puder ser exercida pela instância hierarquicamente inferior não deverá ser assumida pela que está acima. Em outros termos, o governo federal não deve arcar com

responsabilidades que os estados estão preparados para desempenhar a contento: estes não deverão exercer funções que o município for técnica e financeiramente capaz de exercer.

Em segundo lugar, é preciso discutir a dimensão descentralizadora e federativa da Reforma Fiscal sem esquecer que a descentralização municipalista pura e simples não é, em nosso país, garantia necessária de eficiência administrativa e de participação civil e comunitária. A Constituição precisa exigir dos estados e municípios, como entidades federadas, a criação e operacionalização de corpos técnicos de informação, planejamento e controle encarregados de assessorar de maneira adequada as unidades federadas. Merece pelo menos discussão a velha proposta dos *administradores técnicos* no exercício dos executivos municipais, como tem ocorrido na experiência americana com grande sucesso.

É importante, porém, manter instrumentos de coordenação e avaliação em mãos do governo federal a fim de que lhe sejam garantidas funções vitais de integração e promoção do desenvolvimento. Neste particular, ponto crítico são as transferências automáticas, através dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, sem que se exija dos mesmos nenhuma estrutura

operacional e administrativa da qual estes fundos seriam apenas uma forma complementar de apoio. A tendência à proliferação de municípios (e de estados) sem autonomia fiscal e financeira é uma patologia do processo democrático recente que precisa ser discutida e aprofundada.

O fato é que prevalece entre nós a total irresponsabilidade que leva uma número cada vez maior de estados e municípios a sobreviver quase que integralmente de transferências federais. Esta situação de plena dependência não interfere nos padrões de gastos destas unidades federadas, dotadas de estruturas administrativas incompatíveis com a situação real em que sobrevivem. Seria recomendável *fixar para as transferências automáticas um terço percentual no conjunto das receitas*. A sugestão é de que não ultrapassem o limite de, digamos, 50% do orçamento anual previsto (questão a ser examinada pela Comissão de Reforma Fiscal); e/ou que sejam vedados a estes recursos o pagamento de pessoal político-administrativo no âmbito dos três poderes como vem ocorrendo, e com fartura, em diversos estados e municípios brasileiros.

Para os que se encontrassem além deste patamar mínimo, a questão poderia ser resolvida através das disposições transitórias, que puderam fixar com prazo determinado um fundo

assistencial e de treinamento de recursos humanos voltado para a recuperação de microregiões carentes, sob a supervisão do governo federal.

Em terceiro lugar, cabe reforçar com maior clareza de princípios e de mecanismos de intervenção qual seria o papel da União e dos estados na *redução dos desequilíbrios regionais*. Aguarda-se até hoje uma proposta de regulamentação do Artigo 3, alínea III que determina que "constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil... erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir os desequilíbrios regionais". Caberia neste caso à União *redirecionar os fundos e incentivos existentes* em torno de modernas subsidiárias de bancos regionais de investimento - como o Banco do Nordeste e outros - que funcionem de acordo com os princípios da economia de mercado, embora direcionando e redemocratizando o sistema de crédito. Estes dois mecanismos complementares - *fundos de investimentos e fundos de participação* - poderiam ser importantes fonte de distribuição de renda, bem mais eficiente do que estão sendo até agora os incentivos fiscais e as transferências federais.

O objetivo de tudo isto seria incentivar a criação e a expansão de *pólos regionais de desenvolvimento e a redistribuição*

espacial e social da renda. A Constituição de 1988 fixou a responsabilidade administrativa deste processo para os estados, uma vez que determina em seu artigo 25, parágrafo 3º, que "cabe aos estados, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum".

No entanto, faltou a este dispositivo a obrigatoriedade que funcionou para o planejamento municipal, através do plano diretor. Neste caso, seria recomendável a introdução de um parágrafo 4º determinando a localização de *microrregiões que ficariam sujeitas a ações em parceria entre os governos estadual e federal.* O planejamento e o acompanhamento de seus resultados poderiam ser também funções conjuntas das duas instâncias de governo sob o controle do Senado Federal.

Finalmente, sugerimos a reformulação do *sistema de representação regional* na Câmara dos Deputados, uma vez que a descentralização do processo de desenvolvimento - e do financiamento dos pólos de desenvolvimento - dilui antigos privilégios canalizados para o Sul-Sudeste, e que o processo democrático

tende a valorizar a distribuição dos recursos via Orçamento, restringindo a canalização dos recursos pela via tecnocrática e pelos lobbies empresariais. Em outras palavras, as distorções hoje existentes precisam ser rediscutidas, uma vez que são inesgotável fonte de ressentimento político para os excluídos da arena política e de ressentimento econômico para os que têm sido excluídos da arena econômica.

A reformulação é, de fato, bastante delicada, uma vez que a *sub-representação* penaliza apenas o estado economicamente mais poderoso (São Paulo) enquanto a *super-representação* tende a privilegiar de maneira extremamente desigual principalmente os estados periféricos: os antigos territórios, os estados do Norte e os novos estados do Centro-Oeste, de grandes espaços e de população rarefeita. Nestes estados, a presença estatal é ainda extremamente difusa e a vulnerabilidade espacial coincide com as regiões de fronteira.

Implicitamente, prevalece o critério de que, além da *população*, a representação depende também da extensão do *território* e da necessidade de controle político sobre o mesmo. O fato ainda mais relevante é que a atual superrepresentação coincide com zonas em franco processo de expansão populacional, em função de migrações internas.

Isto é, vamos ter que nos habituar a conviver com a idéia de que, a médio e longo prazos haverá pressão inevitável no sentido de criar unidades federadas menores, semelhantes às que prevalecem no Nordeste e no Sul do país.

Mesmo assim, cabe reconsiderar as mencionadas distorções desfavoráveis a São Paulo, levando em conta, em primeiro lugar, que suas *taxas históricas* jamais ultrapassaram o número mínimo de sete deputados, durante a vigência da Constituição de 1946, e que tampouco alcançaram, no limite superior, taxas tão restritas quanto o número máximo de setenta. Estas distorções resultaram, além do mais, de reconhecidas manipulações do regime militar no ocaso, buscando desesperadamente criar novos estados para construir artificialmente maiorias congressuais.

Recomendamos, portanto, neste caso, *a adoção de um mínimo de 4 (quatro) deputados e a manutenção do número atual de cadeiras no Congresso*, submetido ao critério proporcional, como recomenda o Artigo 45 da Constituição de 1988. Sabemos hoje que esta negociação é tecnicamente possível tendo em vista as afinidades reveladas em pesquisa recente entre as bancadas do Sul e a do Centro-Oeste.

Sabemos, porém, que dificilmente a medida será aprovada se não houver um nítido compromisso no sentido de manter o equilíbrio político entre regiões pobres e ricas. Neste caso, o que está efetivamente em jogo é a técnica do logrolling, isto é, *a possibilidade de negociar a correção das distorções políticas da representação em troca da correção das distorções econômicas - os desequilíbrios regionais*. Outra forma de enfrentar esta delicada negociação é reforçar as funções propriamente federativas do *Senado Federal*, eliminando o seu inútil e complicado papel de Câmara revisora, uma vez que pela sua composição e pela sua natureza sua função básica é a de *ser guardião da federação*.

De fato, o grande desvio que hoje se verifica é a indiferenciação de funções, uma vez que o Senado repete as votações da Câmara e esta, por sua vez, reproduz a composição do Senado, na qual os estados comparecem, independentemente da população, com idêntica representação. Reforçar a exclusividade de suas funções federativas é assegurar o seu papel, altaneiro de equilíbrio e de aconselhamento superior, ligado às decisões federais básicas tais como: aprovação do orçamento e equilíbrio fiscal, preservação da moeda, política externa, integração regional.

Conclusões

Desejamos chamar a atenção para o fato de que *a federação é a coluna vertebral que pode ou não dar consistência e viabilidade ao conjunto de reformas, econômicas, sociais e políticas que o Brasil pretende realizar*. É preciso garantir, por exemplo, a flexibilidade regional necessária para que os pólos de desenvolvimento possam se descentralizar, beneficiando-se das condições favoráveis de cada região.

Não seremos bem sucedidos nesta tarefa se não atentarmos para o fato de que o Governo Federal tem sofrido um enorme processo de descapitalização política, tornando cada vez mais tênues os laços de legitimidade (e identidade) entre a autoridade central e o conjunto de cidadãos. Neste contexto delicado, no qual as *tentações do separatismo* afloram com insistência surpreendente, favorecidas pelo processo de globalização e livre circulação do capital, convém ressaltar a importância de medidas políticas, fiscais e administrativas que permitam o fortalecimento da União.

Isto não significa que sejamos obrigados a compactuar com as enormes irracionalidades que foram se agravando ao longo dos anos e que permitiram que o

Estado centralizador acumulasse funções excessivas sem que dispusesse das condições necessárias para levá-las a bom termo.

De fato, a dimensão continental do país é um elemento estrutural (e cultural) importante na definição das funções do Estado, dificultando a realização do velho sonho napoleônico do Estado Unitário e exigindo, por outro lado, o fortalecimento de funções de integração que dão visibilidade, poder e influência aquilo que nós, brasileiros, chamamos de poder central ou União, e que todos os países federativos chamam de *federação como sinônimo de União*.

As sugestões acima propostas determinam inúmeras interfaces com outras propostas de Reforma, que deverão ser conjuntamente examinadas: reforma fiscal, política de segurança, reforma administrativa, eleitoral e partidária. Esta última, por exemplo, deveria introduzir as listas nacionais para permitir a presença no Congresso de figuras nacionalmente consagradas independentemente de suas lealdades municipais, como ocorre hoje com o sistema eleitoral que utilizamos, ou como ocorreria com o voto distrital puro.

Partidos regionais podem estimular autonomias indesejáveis, da mesma maneira que um excesso

de exigência na distribuição espacial da agremiação pode produzir um resultado também indesejável: a excessiva perda de homogeneidade ou o desestímulo à expansão nacional. Todas estas questões, examinadas sob o ângulo federativo, permitem a construção de um complexo edifício formado de peças interdependentes que produzem um único resultado final.

O item final desta agenda temática refere-se à possibilidade de examinar em conjunto questões globais referentes ao controle do processo descentralizador e do princípio centralizador - federativo, estabelecendo regras financeiras e orçamentárias rígidas, tais como a *autonomia do Banco Central, guardião da moeda*, que impeça a irresponsabilidade político-administrativa.

Resumen

EL NUEVO PACTO FEDERATIVO

La Constitución de 1988, que consagró el principio federativo y fortaleció a nivel financiero los estados y municipios, no ha conseguido completar la ingeniería institucional necesaria para dar organicidad al proceso de descentralización que precisa atender a un país de gran

extensión territorial y marcado por extremas diversidades. Queda por definirse la distribución de incumbencias entre la Unión, Estados y Municipios. Por ello, proliferan duplicaciones o superposiciones de responsabilidades administrativas.

Abstract

THE NEW FEDERATIVE PACT

The 1988 Constitution reinforced the federative principle as well as the budget of states and counties. It was not able, however, to gather enough support so as to complete the decentralization process, much in need in a country of continental size and extreme inequalities. The distribution of responsibilities at the federal, state and county levels is yet to be clearly defined, overlapping authority and jurisdiction between the three levels of government following as a major consequence of this situation.

Aspásia Camargo é presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.