



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Secretaria Geral
Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais
MINISTERIO DE RELAÇÕES EXTERIORES

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD
Com o apoio da **UNIÃO EUROPEIA**

PAINEL 3

Federalismo e Democracia: Notas para um Debate.

Este pequeno texto é uma contribuição a um debate cuja relevância ainda não foi devidamente avaliada na América Latina. A questão que pretendo discutir aqui pode ser resumida em poucas palavras: “Existe alguma relação de causalidade entre federalismo e democracia? Isto é, o desenvolvimento de arranjos federativos pode contribuir para a consolidação da democracia na América Latina?”.

Creio que uma resposta satisfatória deve levar em conta duas questões: a origem histórica do federalismo como forma de organização dos estados contemporâneos e os problemas resultantes da transposição do federalismo para a realidade latino-americana. Minha contribuição ao debate deste tema será desdobrada em três partes: na primeira discuto brevemente a origem histórica do federalismo como um arranjo institucional talhado para resolver o impasse na formação do estado nacional norte-americano; na segunda, discuto os problemas resultantes da tentativa de introdução do federalismo no contexto de formação dos estados latino-americanos; por fim, apresento um breve diagnóstico dos obstáculos e avanços que a consolidação do federalismo enfrenta, especialmente no caso brasileiro.

É amplamente reconhecido que o federalismo, como uma forma de organização política compatível com o estado moderno, foi inventada pela elite política norte-americana no século XVIII. Antes de 1787, não se concebia um estado soberano que não fosse unitário, isto é,

governado pela vontade de um único sujeito político. A própria experiência confederativa norte-americana de 1776-1787 demonstrou a fragilidade desse tipo de arranjo.

A genialidade dos legisladores norte-americanos foi conceber um sistema político fundado sobre um estado soberano, mas não unitário. A partir da Constituição de 1787, os três poderes da União passaram a concentrar a capacidade de decisão soberana, isto é, irrecorrível, sobre as competências essenciais à existência de um estado moderno: a política externa (principalmente, a guerra), o comércio exterior, mas principalmente, a arrecadação de impostos e a administração da justiça em assuntos de interesse nacional. Os estados mantiveram a soberania sobre as competências residuais, pelo menos enquanto estas não conflitassem com os interesses nacionais.

O federalismo permitiu que a democracia norte-americana seguisse uma trajetória bastante complexa: na esfera federal assistiu-se à consolidação de sistema político competitivo e crescentemente nacionalizado; nos estados industrializados do norte surgiram regimes competitivos com alta capacidade de incorporação das minorias étnicas, acompanhados por políticas sociais inclusivas; os estados do sul, ainda fortemente dependentes da mão de obra escrava, mantinham regimes eleitorais restritivos e políticas sociais discriminatórias.

Em síntese, se por um lado, o federalismo teve um efeito restritivo, ou moderador, sobre o ritmo e a intensidade de formação de um regime democrático de massas nos Estados Unidos, por outro, ele permitiu compatibilizar os interesses das elites nacionais modernizadoras com os diferentes projetos políticos das elites regionais.

A experiência federativa norte-americana teve uma influência restrita durante a formação das repúblicas latino-americanas. Os grupos mais interessados num estado descentralizado foram setores das elites liberais e os grupos oligárquicos regionais. Mas, ambos por motivos opostos. Os primeiros, compostos por grupos marginalizados do processo de formação dos estados latino-americanos, procuravam caminhos alternativos ao poder. Os segundos almejavam a legitimação do poder de fato que já exerciam sobre as regiões mais distantes das nações recém-formadas.

O fato é que na América Latina, o federalismo foi encarado com desconfiança pelas elites políticas progressistas como um arranjo favorável aos grupos contrários à construção do estado nacional desenvolvimentista. Políticos e intelectuais fundamentais para a formação do estado brasileiro, como o Visconde de Uruguai, durante o império, e Oliveira Vianna, na primeira

metade do século passado, argumentavam que a concessão de autonomia política e administrativa às províncias (depois estados), resultou no fortalecimento das oligarquias regionais mais reacionárias e no enfraquecimento do estado nacional.

Um balanço das experiências federativas durante a formação dos estados latino-americanos é bastante negativo. Em nenhum dos casos onde foi introduzido, como por exemplo, no México, na Argentina ou no Brasil, o federalismo repetiu o desempenho do modelo original norte-americano. No primeiro, foi logo sufocado pela Revolução de 1911 que se consolidou na década de 1930 como o estado mais centralizado e autoritário da região. Na Argentina, o federalismo foi a única maneira de construir um governo central, visto com desconfiança pelas poderosas oligarquias provinciais. A emergência de uma democracia competitiva no início do século XX e o surgimento do peronismo, sufocaram o federalismo oligárquico argentino durante mais de quarenta anos, mas a crise dos anos 1980 trouxe de volta com toda a força o poder dos governadores provinciais.

No Brasil, o federalismo foi introduzido tardiamente (1889), após o fracasso do arranjo conciliatório entre elites regionais e a elite nacional, durante o império. Mesmo assim, sua performance não foi melhor. O longo ciclo de centralização e descentralização só foi aparentemente superado em meado dos anos 1990, com o governo de Fernando Henrique Cardoso, depois de um período de “estadualismo predatório” que contribuiu bastante para agravar a crise fiscal do estado brasileiro.

Em resumo, as experiências passadas com o federalismo na América Latina não produziram resultados nada positivos. Será que podemos esperar algo de novo com esse novo ciclo de descentralização por que está passando o continente?

A atual onda de revalorização do federalismo está vinculada a dois processos independentes, mas relacionados. Primeiro, a crise dos estados autoritários e a emergência de uma sociedade civil organizada e ativa trouxeram uma nova legitimidade para a reivindicação histórica das elites políticas regionais por maior descentralização política e administrativa. Segundo, a crise fiscal dos estados latino-americanos, associada à nova onda de internacionalização da economia capitalista (a globalização), diminuiu a capacidade fiscal dos governos federais, resultando no desmonte das políticas de perfil centralizado.

Nestas condições bastante difíceis, como tem sido o desempenho do federalismo entre nós?

Embora meu diagnóstico esteja focado no caso Brasileiro, creio que ele pode ser estendido para outros estados federados como a Argentina e o México.

Os principais obstáculos ao desenvolvimento do federalismo no Brasil são de ordem tanto sócio-econômica como institucional. A seguir procuro listar uma série de problemas que afetam o funcionamento do federalismo e que devem ser enfrentados para que ele produza os resultados esperados.

1. IDEOLOGIA DA DEPENDÊNCIA - O federalismo latino-americano não se sustenta numa ideologia que valorize o autogoverno. Isto é, as elites regionais reivindicam autonomia política e administrativa, mas não parecem dispostas a assumir plena responsabilidade por suas ações e, principalmente, suas falhas. Este padrão de comportamento está fortemente enraizado na cultura política local e tem tido conseqüências negativas tanto para a superação da crise fiscal como para a construção de novos sistemas de financiamento e operação das políticas públicas.

2. REPRESENTAÇÃO DISTORCIDA - Parcialmente em função da pouca valorização do "self government", a representação federativa tem sido tradicionalmente distorcida em favor dos estados/províncias menores e mais pobres. Como são estes os governos mais pobres e, portanto, mais dependentes de recursos federais, torna-se crucial para a sobrevivência dessas unidades políticas a manutenção de uma capacidade de veto sobre as políticas federais que ponham em risco os canais de sustentação.

3. CRISE FISCAL - A crise fiscal dos estados latino-americanos, reduziu a capacidade de financiamento dos governos federais. Como este era principal mecanismo de "soldagem" dessas federações, esse processo teve impacto negativo sobre a legitimidade política desses governos. Em alguns casos, a dinâmica do endividamento externo esteve associada à necessidade de manter alguma capacidade de gasto que garantisse um mínimo de solidariedade dos governos estaduais/provinciais.

4. GUERRA FISCAL - Esse conjunto de fatores afetou negativamente o perfil da distribuição regional e interpessoal da renda nesses países. Em resposta a isso, os estados/províncias mais pobres ou em desenvolvimento iniciaram políticas de isenção fiscal totalmente descoordenadas, visando a atração de investimentos nacionais e estrangeiros. Este processo tornou-se conhecido

como a “guerra fiscal” que os estados mais pobres movem contra os mais ricos (como o estado de São Paulo), agravando ainda mais a situação fiscal desses países.

5. DESCENTRALIZAÇÃO DESCOORDENADA - Neste contexto adverso, os governos federais têm encontrado muitas dificuldades para coordenar os processos de descentralização fiscal, política e administrativa atualmente em curso. Em geral, esses mesmos governos têm sido em parte responsáveis pelo “desmonte” das políticas sociais antes operadas de forma centralizada. O fato é que a responsabilidade por políticas de redução de desigualdades sociais e regionais foram interrompidas ou transferidas para os governos estaduais e municipais sem que houvesse transferência equivalente de recursos financeiros.

6. CONFLITOS INTERGOVERNAMENTAIS – Por fim, a deficiência institucional do federalismo latino-americano que está na base de todos esses problemas é a inexistência de mecanismos de negociação e resolução de conflitos intergovernamentais. O déficit institucional está vinculado à longa tradição de centralização do poder associada ao caráter não público das negociações políticas entre governo federal e governos estaduais/locais. Sem mecanismos institucionais que estimulem a cooperação e desestimulem a competição predatória, as bases institucionais do federalismo continuarão frágeis.

Embora o diagnóstico até aqui tenha sido negativo, alguns processos atuais apontam para casos bem sucedidos de políticas públicas que merecem um estudo mais detido. Menciono alguns exemplos, específicos para o caso brasileiro.

O Sistema Único de Saúde é o caso mais bem sucedido de política intergovernamental cooperativa. Ele envolve um volume muito grande de recursos e cobre todo o território nacional, demonstrando que é possível construir políticas de grande impacto social baseadas na cooperação entre unidades federadas bastante heterogêneas.

Outro caso interessante é o do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), criado em 1996. Embora não seja um exemplo de cooperação voluntária entre governo federal e governos estaduais/municipais, o FUNDEF produziu uma ampla realocação de recursos destinados ao financiamento da educação pública.

Finalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada pelo Congresso em 2000, estabeleceu limites para os gastos das unidades federadas, contribuindo para enfraquecer a cultura política da irresponsabilidade fiscal que tanto tem fragilizado o federalismo brasileiro.

Em todos esses casos, a chave do sucesso residiu em dois fatores: a transparência dos ganhos e perdas de cada unidade e algum tipo de negociação intergovernamental que sustente a legitimidade das decisões.

Podemos concluir, dando uma resposta mais clara à pergunta original. O federalismo pode contribuir para o fortalecimento da democracia na América Latina desde que ele mesmo seja conduzido de forma democrática. Assim, mais do que uma relação de causalidade unidirecional, federalismo e democracia devem caminhar *pari passu*.