

Desigualdades regionais e federalismo assimétrico

Region Inequalities and Assymetric Federalism

Desigualdades regionales y federalismo asimétrico

Aspásia Camargo¹

Resumo

CAMARGO, Aspásia. Desigualdades regionais e federalismo assimétrico. *Rev. C&Trópico*, v. 44, n. 2, p. 81-129, 2020. DOI: [https://doi.org/10.33148/cetropicov44n2\(2020\)art4](https://doi.org/10.33148/cetropicov44n2(2020)art4)

O presente artigo pretende revisitar o tema das desigualdades regionais a partir do novo modelo federativo adotado pela Constituição de 1988, chamando a atenção para a responsabilidade do governo federal de reduzir as desigualdades espaciais e sociais que se perpetuam no Brasil, quando a atual Constituição lhe garante os instrumentos de planejamento, financiamento e gestão para reduzir os desequilíbrios de nosso federalismo assimétrico, como ocorreu com a reunificação da Alemanha dos últimos trinta anos. No Brasil, ao contrário, as desigualdades regionais provocam graves distorções no sistema representativo, estimulando tensões entre regiões ricas e pobres, especialmente quando a crise federal se agrava, como nos anos 90 que examinamos neste artigo. A situação poderá se repetir nos próximos anos. O artigo alerta para a necessidade de promover o desenvolvimento regional sustentável, segundo padrões internacionais adaptados às vocações e identidades regionais e locais.

Palavras-chave: Federalismo. Federalismo cooperativo. Federalismo assimétrico. Desigualdades regionais. Sistema de representação. Marginalidade social. Nordeste. Desenvolvimento regional

Abstract

CAMARGO, Aspásia. Region Inequalities and Assymmetric Federalism. *Rev. C&Trópico*, v. 44, n. 2, p. 81-129, 2020. DOI: [https://doi.org/10.33148/cetropicov44n2\(2020\)art4](https://doi.org/10.33148/cetropicov44n2(2020)art4)

The subject matter of this paper is to revisit regional inequalities from the perspective of the new federal system adopted by the Constitution of 1988. It takes into account the main federal responsibility of reducing social and regional inequalities perpetuated for centuries in the Brazilian territory. The federal government has at its disposal the planning, financing and management tools that can reduce these differences, as it occurred in the german unification process of the last 30 years. In Brazil, asymmetric federalism perpetuates itself, as it promotes collateral, serious damages in our representative system in order to neutralize the superpower of the

¹ Doutora em Sociologia pela Université de Paris II(1974). Professora e pesquisadora da FGV, onde dirigiu o CPDOC; Membro fundador e presidente da ANPOCS (1992-94); Presidente do IPEA, Ministério do Planejamento (1993-94). E-mail: aspasia.camargo@me.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1758-4706>. Neste artigo contei com a indispensável colaboração de Carlos Lavalle do IBRE da FGV, que me auxiliou nas análises quantitativas, especialmente as referentes à ordem fiscal.

richest state of the Brazilian federation. We also noted the increasing tensions between poor and rich regions, especially during the critical 90's which may be back in the years ahead. The paper alerts to the urging need to promote regional sustainable development according to the international contemporary urban patterns adapted to our regional and local vocations and identities.

Keywords: Federalism. Cooperative federalism. Asymmetric federalism. Regional inequalities. Representative system. Social marginality. Northeast. Regional development.

Resumen

CAMARGO, Aspásia. Desigualdades regionales y federalismo asimétrico. *Rev. Ci & Trópico*, v. 44, n. 2, p. 81-129, 2020. DOI: [https://doi.org/10.33148/cetropicov44n2\(2020\)art4](https://doi.org/10.33148/cetropicov44n2(2020)art4)

El presente artículo pretende retomar el tema de las desigualdades regionales a partir del nuevo modelo federativo adoptado por la Constitución de 1988, llamando la atención para la responsabilidad del gobierno federal de reducir las desigualdades espaciales y sociales que se perpetúan en Brasil, cuando la Constitución vigente lo garantiza los instrumentos de planificación, financiamiento y gestión para reducir los desequilibrios de nuestro federalismo asimétrico, como sucedió con la reunificación de Alemania de los últimos treinta años. En Brasil, por el contrario, las desigualdades regionales provocan serias distorsiones en el sistema representativo, estimulando tensiones entre regiones ricas y pobres, especialmente cuando la crisis federal se agrava, como en los años 90 que examinamos en este artículo. La situación podrá repetirse en los próximos años. El artículo advierte para la necesidad de promover un desarrollo regional sostenible, de acuerdo con los patrones internacionales adaptados a las disposiciones e identidades regionales

Palabras clave: Federalismo. Federalismo cooperativo. Federalismo asimétrico. Desigualdades regionales. Sistema de representación. Marginalidad social. Nordeste. Desarrollo regional.

“O Brasil descobriu-se como um continente e tem na continentalidade a origem de novas forças impulsoras do seu desenvolvimento. Nenhuma outra nação no mundo tem as condições que o Brasil tem de realizar esse feito, só consumado, nessa escala pelos Estados Unidos do século passado.”²

Íris Resende
Governador de Goiás²⁴

² Íris Resende; Discurso proferido na Comissão Mista do Congresso Nacional sobre o “Desequilíbrio Econômico Inter-regional brasileiro”, Brasília, Congresso Nacional, 2 de abril de 1992.

1. O federalismo cooperativo e a correção dos desequilíbrios regionais: as bases constitucionais do pacto federativo

Neste artigo pretendemos revisitar o velho tema das desigualdades regionais no Brasil à luz do regime federativo, especialmente do federalismo cooperativo alemão que inspirou a Constituição de 1988, mas que jamais foi exercido plenamente³. De fato, o federalismo cooperativo que inspirou o Brasil baseia-se em uma rede complementar de entes federativos, que operam tanto no âmbito administrativo quanto fiscal. A Alemanha introduziu ainda o princípio da *subsidiariedade* como critério de ordenamento hierárquico do federalismo cooperativo, tanto na Constituição alemã quanto, posteriormente, na União Europeia, sempre acompanhado de formas participativas de colaboração e de descentralização.

Mas o que significa o federalismo dentro da tradição brasileira, qual a sua atualidade e o que teria a ver com nosso território continental de imensas desigualdades? Podemos defini-lo como o modelo adequado para gerir grandes territórios desiguais. A definição clássica de federalismo apresenta um modelo extra-europeu de organização do Estado, marcado pela coexistência de duas soberanias: a da União com atribuições estratégicas porém limitadas; e a dos estados, que se ocupam de todas as demais atribuições⁴. Este *federalismo dual* foi uma obra singular de engenharia política adotada pelos Estados Unidos no século XVIII, que se disseminou por outros países e continentes nos séculos XIX e XX.

O Brasil é um exemplo singular a ser estudado, na medida em que seu sistema político depende da complexidade e influência das variáveis territoriais, o que se traduz no peso irredutível das alianças regionais no processo de modernização política e na construção do Estado Nacional, nos termos assumidos por Samuel Eisenstadt em seu clássico estudo sobre o assunto⁵. Ivo Duchacek assegura que o federalismo tem como objetivo “o equilíbrio institucionalizado entre a unidade nacional e a diversidade subnacional”, o que se aplica perfeitamente ao caso do Brasil.⁶

Em 1988, a nova Constituição optou pela inovação, adotando o federalismo cooperativo e, além disso, o *federalismo trino*⁷, que concedeu ao município o status constitucional de “ente federativo”, uma experiência inédita no mundo. Nossos constituintes não souberam resolver o problema central da distribuição de competências entre os três referidos entes, adiando a questão para uma futura revisão constitucional que jamais se realizou. Criou-se, a partir daí, o imbróglcio constitucional que configura um federalismo incompleto, com um acúmulo de competências indefinidas de caráter disfuncional.

³ Aspásia Camargo, “O federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade, Notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha”, Fundação Konrad Adenauer, Rio, 2001;

⁴ K.C. Wheare, Federal Government, New York Oxford University Press, 1964, 4a edição.

⁵ Samuel N. Eisenstadt, Modernization, Protest and Change, Prentice -Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1966.

⁶ Ivo C. Duchacek, The territorial dimension of Politics, Within, Among and Across the Nations, Univ Pr of Amer, 1987

⁷ Federalismo foi a expressão cunhada pelo jurista Miguel Reale, ver conferência Aspásia Camargo, O Pacto Federativo, COPS, FIESP, 18.01.1995

Foi, provavelmente, a falta de uma jurisprudência internacional que os pudesse socorrer, que acabou obrigando os constituintes a optarem por um conjunto excessivo de competências comuns, no Artigo 23 da Constituição, cuja regulamentação, prevista em seu parágrafo único, também não conseguiu se concretizar. Logicamente, a referida indefinição provocou, nas últimas décadas, paralisia decisória e judicialização dos conflitos interfederativos entre os três níveis de governo, o que garantiu uma vantagem natural ao poder federal, habituado a comandar de forma centralizada os estados e municípios.

Karl Lowenstein registrou com autoridade que todo o arcabouço federativo depende da distribuição de competências, que é a “chave da estrutura do poder interfederativo”⁸. Esta incapacidade de definir competências vem prejudicando também a eficiência do “federalismo administrativo” que é a referência pragmática que faz o modelo funcionar. A rede federativa brasileira inclui 5.570 municípios e 26 estados e um Distrito Federal, que carecem de um modelo justo e racional de financiamento, isto é, de um modelo de federalismo fiscal com a distribuição adequada de serviços e recursos.

O *federalismo assimétrico* é, morfológicamente, a marca registrada de nosso sistema federativo, marcado por desequilíbrios e desigualdades, e composto de unidades excessivamente numerosas, em contraste com os demais regimes federativos. Além de abundantes, tais unidades são ainda dispersas e heterogêneas, compondo uma rede anárquica de difícil gestão. Existe, por exemplo, uma enorme desproporção entre o número, o tamanho e a população dos municípios.

Em 2017 o IBGE registrou que 68,3% dos municípios tinham até 20.000 habitantes, correspondendo a 15,5% da população e a um total de 32 milhões de habitantes. Em sentido inverso, 45,5 milhões de pessoas concentravam-se nas 17 cidades de mais de 1 milhão de habitantes. Além disso, a maioria dos estados são pobres e dependem esmagadoramente de recursos federais, não dispendo de meios nem de recursos capazes de subsidiar os seus próprios municípios. Como gerenciar de forma padronizada entes marcados por tamanho desequilíbrio e dispersão?

À falta de regras de ordenamento territorial, e de competências melhor distribuídas, prevalecem os padrões ineficientes e burocratizados de convênios e repasses, ao sabor de critérios casuísticos e de transferências voluntárias, condicionadas por interesses eleitorais e partidários. Diante deste quadro institucional, incompleto e anárquico, é possível entender porque o governo federal não conseguiu até hoje reduzir as desigualdades espaciais e sociais, como criteriosamente estabelece a nova ordem constitucional de 1988.

É importante observar que, na Constituição Federal, a engenharia institucional de combate às desigualdades se constrói a partir de um conjunto de peças bem articuladas. Em sua abertura, a ordem republicana, em seu artigo 3º, estabelece que são “objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Torna-se, portanto, explícito o fundamento

⁸ Monica Herman Caggiano, “Federalismo Incompleto: descentralização e indefinição de competências” 1ª Conferência de Federalismo Cooperativo, Anais da Conferência, Secretaria de Assuntos Federativos da Presidência da República e Fórum das Federações, Brasília, 9-11 de maio de 2000.

jurídico de uma ordem justa e solidária, orientada para o desenvolvimento, e comprometida com a erradicação da pobreza e redução das desigualdades.

O Artigo 3º sugere ainda uma relação umbilical entre as desigualdades sociais e regionais – um vínculo, aliás, cientificamente pouco explorado. Não é casual a dupla incidência das desigualdades, sociais e regionais. A segunda, seguramente, reforçando as condições estruturais de reprodução das primeiras. As políticas recentes de renda mínima destinadas a aliviar a pobreza, não conseguiram diminuir as desigualdades pois, como argumenta Thomas Piketty, penalizaram a classe média para beneficiar os pobres, enquanto as classes superiores continuaram se apropriando de uma parcela cada vez maior do conjunto da renda. Temos dúvidas, no entanto, de que sua proposta de uma reforma tributária que corrija a distribuição regressiva de nossos impostos, pudesse por si mesma resolver o problema.⁹

De fato, nosso déficit de inclusão social não decorre apenas de uma injusta distribuição dos impostos, mas também da ausência de políticas de redução das desigualdades espaciais, nas mesorregiões pobres, já identificadas pelos levantamentos do Ministério da Integração Nacional. A elevada incidência das desigualdades sociais costuma ser tratada no Brasil como fruto da negligência das classes superiores, como um pecado mortal de nossas velhas elites. Mas o fato é que, com louváveis exceções, poucos governos de esquerda, de centro ou de direita se preocuparam em aplicar os instrumentos pragmáticos que a Constituição oferece para combater as desigualdades, a serem aplicados às regiões, como estabelece o artigo 43 da Constituição.

Fica estabelecido, no referido artigo, que “para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação *em um mesmo complexo geoeconômico e social*, visando o seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”. O mesmo artigo anuncia que “uma lei complementar disporá sobre as condições para a integração das regiões em desenvolvimento”, através de organismos regionais e de planos regionais aprovados conjuntamente. No entanto, tal regulamentação, essencial à garantia do equilíbrio e da equidade na federação brasileira, jamais ocorreu.

Outro foco de concentração regional das desigualdades são as regiões metropolitanas, também sujeitas às ações integradas do federalismo cooperativo, como consta do parágrafo 3º do Artigo 25, que determina as competências dos estados. Nele está prevista uma lei complementar para 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, as regiões metropolitanas permanecem há várias décadas em radical “orfandade federativa”, diante da indiferença dos estados, e da carência de recursos para enfrentar a exclusão social e a pobreza nas populosas periferias das capitais. Com exceção de São Paulo, nenhum outro estado conseguiu tornar operacional a governança metropolitana¹⁰. O Estatuto da Metrôpole, aprovado em janeiro de 2016,

⁹ Thomas Piketty, *Capital e Ideologia*, Paris, Editions du Seuil, 1019, p 812-18.

¹⁰ Aspásia Camargo, “Governança como meio de Inclusão e Sustentabilidade”, in Rodrigo Medeiros & Aspásia Camargo, *Rio, desafios de uma metrópole sustentável*, Rio de Janeiro, Andrea Jakobsson Estúdio-Conservação

tampouco conseguiu preencher as funções para as quais foi destinado, uma vez que as regiões metropolitanas vivem a colisão das competências comuns entre os municípios entre si, e estes com o estado. Além disso, o Estatuto foi um esforço regulatório carente dos instrumentos financeiros necessários.

No programa elaborado pelo Ministério do Planejamento, ainda no governo FHC, constata-se que “o modelo de desenvolvimento econômico brasileiro conduziu a industrialização do país sem ter resolvido o problema das enormes desigualdades regionais, a despeito das políticas especiais implementadas pelos respectivos governos”. O que vimos ao longo das últimas décadas foi a persistente degradação de nosso sistema nacional e regional de planejamento, como constatou a Comissão sobre os Desequilíbrios Regionais, presidida pelo senador Beni Veras no governo Itamar Franco ¹¹.

Cabe registrar que houve progressos nas políticas cooperativas desenhadas pelo governo federal no que diz respeito ao FUNDEF e ao FUNDEB, e ao SUS que universalizou o atendimento à Saúde, fazendo ampliar para 76 anos, ainda que desigualmente, a esperança de vida da população brasileira. No entanto, o mais completo descaso se estabeleceu com relação aos investimentos de infraestrutura, programados como “eixos de desenvolvimento” pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de FHC. As obras avançam em ritmo lento, atravessando décadas como “obras inacabadas”, sinal de descaso com as regiões mais carentes.

O federalismo cooperativo avançou substancialmente no planejamento e proteção da bacia hidrográfica, ao aprovar uma lei federal que estabeleceu a Política Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, que deveria ter incentivado o saneamento, a despoluição das bacias e o uso múltiplo das águas, de caráter interestadual e intermunicipal ¹². Mas não foi o que, de fato, ocorreu. No plano operacional, a lei do Saneamento de 2007 não conseguiu ajudar a resolver, na prática, a velha disputa federativa pela titularidade dos serviços. Tampouco conseguiu desbloquear as concessões e parcerias com o capital privado, para livrar-se da inércia e ineficiência das empresas estaduais. Tais ambiguidades se estendem agora ao novo marco regulatório recentemente aprovado pelo Congresso Nacional, que tende à estadualização. A titularidade, que continua com o município, na verdade está sendo vinculada à regulação estadual.

Permaneceu ainda inoperante uma política nacional de infraestrutura, que recentemente avançou no governo Temer, mas, mesmo assim, precisa ser integrada às vocações produtivas regionais e locais. Nesse caso, caberia ao ministério da Integração Nacional e ao da Infraestrutura cuidar dessas áreas desassistidas, previstas no Artigo 43 da Constituição.

É oportuno observar a importância das intervenções múltiplas de caráter local, e de forma transversal e sustentável, caracterizando ações simultâneas e convergentes

Internacional, 1018.

¹¹ “Dimensão Espacial e Integração Nacional”, Ministério do Planejamento, SEPLAN, 19.07.1995; Senador Beni Veras, Desequilíbrio Econômico Inter-regional brasileiro, Relatório Final, 3ª versão, janeiro de 1993, p 36. Beni Veras, *Idem*, p. 47.

¹² Lei 9433, de 8 de janeiro de 1997, instituindo a política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

na área da microeconomia, ou da “boa economia”, como pretende Esther Duflo e os que com ela receberam o prêmio Nobel de Economia de 2019. O grupo de economistas identificou medidas concomitantes de alívio à pobreza nos países em desenvolvimento, nas áreas ligadas ao comportamento familiar, à educação, acesso às finanças, saúde e avaliação de políticas, definindo o que seria a “boa economia para tempos difíceis, capaz de resolver nossos maiores problemas”¹³. Tais intervenções conjugadas seriam indispensáveis para reverter situações crônicas em *regiões de pobreza*.

Sendo o Brasil um exemplo notório de *federalismo assimétrico*¹⁴, devemos ressaltar que o federalismo por definição, é o natural portador de assimetrias geográficas, populacionais e culturais que o tornam um regime de acomodação do que é plural e heterogêneo. No entanto, quando o território tem dimensões continentais, e os vazios geográficos sinalizam uma rarefeita ocupação territorial, as referidas assimetrias podem ser patologicamente persistentes, seja em razão do isolamento geográfico, seja pelo anacronismo ou declínio do modelo econômico-social de uma determinada região.

Em tais circunstâncias, como é o caso do Brasil, os excessos do *federalismo assimétrico* podem comprometer o próprio modelo de desenvolvimento do país como um todo, mantendo o modelo de industrialização atrelado aos grotões de pobreza, que funcionam como reserva de mão de obra barata para as regiões mais desenvolvidas, provocando migrações em massa a custos sociais elevados.

Para os que já se habituaram a conviver com a naturalização dos desequilíbrios regionais, tão marcante em nossa cultura política que os considera como um fato consolidado e definitivo, devemos recorrer ao exemplo pedagógico da reunificação da Alemanha diante das assimetrias iniciais entre a sua banda oriental e ocidental. O Tratado da Reunificação de 1991 incluía não apenas uma transferência consentida de soberania, aprovada pelo poder legislativo de ambos os lados, mas assumia o compromisso de equiparar econômica e socialmente os entes federativos, em um *pacto de solidariedade, o Soli*, com apoio financeiro para consolidar a fusão dos cinco *lânders* da Alemanha Oriental no prazo de trinta anos.

Para diminuir a distância entre ambos os blocos, impôs-se um programa de modernização e infraestrutura que incluiu ganhos simbólicos significativos para a Alemanha Oriental, que voltaria a sediar a velha capital, Berlim, a joia da Coroa. A emblemática recuperação urbana, arquitetônica e financeira de Berlim foi uma recompensa importante ao seu lado mais pobre da Alemanha, e para cobrir estes investimentos foram destinados à região, impostos, subsídios e recursos orçamentários extraídos dos prósperos *lânders* da Alemanha Ocidental. O Soli permitiu que, em trinta anos, fosse concluída com pleno êxito a equiparação das duas Alemanhas, com a reconversão da área mais atrasada da antiga Prússia.¹⁵

¹³ Esther Duflo, Abhijit V. Banerjee, Good Economics for Hard Times, Better answers to our biggest problems. UK, Penguin Books, 2020.

¹⁴ Ramos Dirceo Torrecillas, Federalismo Assimétrico, Rio de Janeiro, Ed Forense, 2000, 2ª ed ; Raul Machado Horta, Formas Simétricas e Assimétricas de Federalismo no Estado Moderno de Direito Constitucional, Belo Horizonte Ed. Del Rey, 2002; Aspásia Camargo, “Um novo federalismo para o Brasil: como corrigir nosso federalismo assimétrico e incompleto”, Fundação Joao Mangabeira, no 3, março 2016.

¹⁵ A ideia inicial era financiar apenas temporariamente uma carteira de projetos, mas a medida se tornou

No Brasil jamais ousamos iniciativa semelhante, um fato que merece hoje reflexão, tanto no que se refere ao Nordeste quanto às regiões pobres de Minas, Espírito Santo e Rio de Janeiro. É ainda notória a tradicional negligência com que se trata a extensa, rica e desocupada Amazônia.

Nossas desigualdades regionais se acumulam desde o início da República, onde a cultura da cana de açúcar havia entrado em declínio e as secas castigavam há quase um século uma boa parte do território nordestino, que não dispunha de fontes de energia, nem de políticas modernas de distribuição de água e de exploração agrícola de áreas de irrigação. O declínio ocorreu também em Minas Gerais, com o fim do ciclo do ouro, e na economia cafeeira do Vale do Paraíba e do Norte fluminense, de origem escrava, em áreas onde a pobreza se instalou de forma persistente, coincidindo com a abolição da escravatura que não obteve compensação adequada. O surgimento de um ciclo dinâmico e produtivo do café em S. Paulo, utilizando o trabalho livre, deixou para trás um cenário de crônica e persistente pobreza.

Ao longo do tempo, foram pouco eficientes as tentativas de corrigir estas crônicas desigualdades, seja pelas políticas de Combate à Seca, durante a República Velha e os governos de Vargas; seja pela criação da SUDENE no governo JK; seja pelo regime militar ou por tentativas mais recentes de implantar eixos de desenvolvimento regional para estimular o escoamento da produção regional. Alguns desses eixos acabaram avançando posteriormente, apesar do sistema de financiamento descontínuo e precário.

Pelos índices de que dispomos para visualizar os anos 90, em comparação com os dias de hoje, o índice de desigualdades persiste, penalizando o Nordeste. É certo que a distribuição regional do PIB, já nos anos noventa, acusava redução do PIB do Sudeste com relação ao PIB nacional. Se, em 1970 a região Sudeste tinha 65,6% do PIB; em 1985 baixou para 58,1%; e em 1990 chegou a 56,4%. No entanto, a participação do Nordeste, que despencou nas décadas de 1930, 1940 e 1950, estabiliza-se em um patamar entre 12 a 14% do PIB e a implantação da SUDENE não produziu a redução das desigualdades prometida pelo Governo JK, e jamais cumprida.

Tendo em vista esta flagrante resiliência, iremos examinar algumas respostas disfuncionais que esta desigualdade crônica produziu no sistema político ao longo do regime militar e da década de 90, gerando anticorpos no sistema de representação na Câmara Federal como medida de correção do federalismo assimétrico.

No decorrer das décadas em que prevaleceu o desenvolvimentismo, consolidou-se uma distorção considerável que levou à sub-representação da bancada de São Paulo, o estado mais rico e populoso da federação brasileira e, inversamente, à super-representação dos estados do Norte e do Centro-Oeste, que detêm mais da metade do território nacional, mas que possuem um PIB reduzido e baixa densidade

permanente em 1995, quando se instituiu um Imposto de Solidariedade, o Soli, que corresponde a 5,5% do Imposto de Renda e do Imposto Corporativo. Em 2001, o pacto foi renovado com o objetivo de atingir a paridade econômica entre as partes. Em 2018 estes recursos correspondiam a 18,9 bilhões de euros, mas em 2021 esta sangria de recursos será em 90% abolida, tendo cumprido com sucesso as políticas de equalização. A partir de agora, só os mais ricos continuarão a pagar impostos para este fim integralmente. Ver, o Tratado de Reunificação de 31 de agosto de 1991, *A Short History of German Reunification*, Embaixada da Alemanha em Londres, 1991.

populacional. Desta forma, reduziu-se a força parlamentar do estado mais forte e concedeu-se mais poder e influência às “bancadas do Norte”, aí incluindo os antigos territórios, e os estados do Centro-Oeste e do Nordeste. Refez-se de forma pouco ortodoxa o equilíbrio da federação, aumentando o poder de barganha do governo federal e o poder de veto das regiões periféricas.

Daí decorreu uma segunda anomalia: “a narrativa distorcida” do Sul contra o Nordeste que, no decorrer da década de 90 coincidiu com o surgimento de ideias separatistas no Sul do país, fazendo recrudescer simbolicamente o conflito Norte-Sul. Naquele momento de aguda crise do poder federal- com inflação galopante, déficit fiscal e desintegração do aparelho estatal, tais distorções prenunciavam a dissolução da federação brasileira, interrompida pelo êxito do Plano Real e pela aparente recuperação fiscal dos governos de FHC e de Lula.

Um terceiro aspecto aqui abordado é que as desigualdades sistêmicas da federação brasileira foram atenuadas pelo *efeito transbordamento*, que alterou o equilíbrio de forças entre as regiões, fortalecendo o Centro Oeste, graças à sua maior participação no PIB. Quanto ao PIB nordestino, os dados disponíveis mais recentes demonstram que a proporcionalidade do PIB nordestino, que parecia nos anos noventa, oscilar positivamente, continua até hoje negativamente estável com relação ao PIB nacional.

A ausência de políticas de desenvolvimento regional e a continuidade dos padrões patrimonialistas de distribuição de recursos não obedece à lógica da racionalidade econômica a partir das vocações regionais. Tais políticas de fato colidem com o atual modelo internacional de expansão e crescimento que privilegia o desenvolvimento regional em áreas tecnologicamente densas, onde os recursos humanos são qualificados, determinando a espacialidade como fator diferenciado de crescimento e prosperidade mundial.

1.1 Pacto federativo e desigualdades regionais: A responsabilidade federal

A ideia de “pacto federativo” demarca o momento descentralizador que se opõe ao centralismo sufocante do regime militar. Este momento atingiu o seu apogeu em meados da década de setenta que o general Golbery do Couto e Silva, estrategista da abertura política, descreve como de crescente inércia da máquina administrativa estatal, que entorpecia a tomada de decisões. “Marchava-se inconscientemente para um máximo de centralização a par de um máximo de inoperância, comparável aos *black holes* detectados pela astronomia moderna”. A partir daí “o governo iria somar-se às tensões freadoras vindas do próprio sistema”¹⁶. De fato, o presidente Geisel promove uma efetiva política de descentralização de recursos e de cooperação com os municípios, sobretudo de capitais.

¹⁶ Golbery do Couto e Silva, “O Momento Brasileiro”, Conjuntura Política Nacional, O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil, Rio de Janeiro, Editora José Olympio, 1981, pp 23-24.

Mas a primeira grande vitória do pacto federativo partiu da área fiscal, com o objetivo garantir maior autonomia aos estados e municípios¹⁷. Estas primeiras conquistas, que precederam a Constituição de 1988, vieram com a Emenda Passos Porto (1983) que durante o governo Figueiredo foi aprovada pelo Congresso, elevando a parcela dos Fundos de Participação em favor de estados e municípios. Posteriormente, outras formas de repartição, como a do ICMS, reforçaram a tendência descentralizadora, quando a participação federal na receita disponível caiu de 61,1% para 56,4% em 1996¹⁸.

O *novo pacto federativo* emerge depois de aprovada a Constituição de 1988, como prolongamento deste debate, já procurando enfrentar as ambiguidades do texto constitucional e os obstáculos administrativos à autonomia federativa pelos caminhos da descentralização. Para tornar ainda mais incerto o destino do pacto federativo nas décadas seguintes à aprovação da Constituição, os recursos transferidos para estados e municípios voltaram, por artifícios diversos, ao poder da União¹⁹.

No entanto, tendo a crise monetária e fiscal se agravado nos primeiros anos da Nova República, e em prejuízo da União, as políticas de estabilização da economia foram acompanhadas de um esforço de recuperação das perdas federais, graças ao aumento das contribuições que não exigiam repasses federais aos estados e municípios. E que, portanto, afetaram as finanças dos municípios e dos estados.

Paradoxalmente, as dificuldades fiscais da União acabaram expandindo, sem querer, as atribuições municipais que cresceram desproporcionalmente, ignorando, muitas vezes, as regras constitucionais, e invadindo as áreas da saúde, educação, segurança e infraestrutura - especialmente nos transportes. Recuperar as perdas fiscais que o governo federal infligiu aos entes federativos é um item importante da agenda do Pacto federativo em discussão no Congresso Nacional. A rigor o que o pacto federativo reivindica é estabelecer a equivalência entre as competências de cada estado e município e as despesas necessárias para cumpri-las, e que não se limitam ao âmbito dos municípios e dos estados. Exigem a contribuição equalizadora da União.

A pergunta é, portanto, o que fazer quando os municípios são tão pobres e carentes quanto os estados aos quais eles se vinculam? Como solucionar o problema se ambos sobrevivem da estreita dependência dos favores federais, como costuma ocorrer com os estados e municípios, especialmente os do Norte e do Nordeste? Como distinguir e estimular, dentre os mais carentes, aqueles que têm melhor desempenho e praticam uma gestão mais inovadora? Nesse caso, a função estratégica do Governo Federal é desenhar políticas conjuntas de redução das desigualdades e aproveitar as que já estão dando certo. Esta função constitucional corretiva jamais se efetivou.

¹⁷ Eduardo Kugelmas e Lourdes Sola "Recentralização e descentralização, dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90", Revista de Sociologia USP, S.Paulo, 11(2) 63-81, out 1999, ed. fev. 2000.

¹⁸ Mesa redonda sobre "O novo pacto federativo", Fórum Permanente da Fundação Getúlio Vargas, 4 de novembro de 1991, presidida por Mário Henrique Simonsen e organizada por Aspásia Camargo, com a participação de Francisco Dornelles, Nelson Jobim, Jaime Lerner, José Roberto Rodrigues Afonso, Everardo Maciel, Antônio Britto, Benito Gama, Emir Khair e Eduardo Suplicy.

¹⁹ Reforma tributária e pacto federativo, as reformas do Estado em andamento", Carta Mensal, 1ª parte, setembro de 2019; 2ª parte, outubro de 2019, Confederação Nacional do Comércio (CNC).

Para corrigir o federalismo assimétrico é preciso contar com os instrumentos do *federalismo administrativo*, isto é, da articulação intergovernamental para promover as políticas públicas com o esforço complementar da União. Caberia, portanto, introduzir uma tipologia dos estados e municípios brasileiros para controlar os seus resultados, segundo critérios de tamanho, isolamento geográfico, população e renda. Já estão definidos os critérios de transparência das Nações Unidas estabelecidos na Conferência de Mudanças Climáticas de Bali (2006) e que precisam ser *measurable, reportable and verifiable*, para os três níveis de governo.

Esta matriz de desempenho poderia estar acoplada aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (2015), considerando os princípios da morfologia social de Halbwachs, baseados na densidade social das aglomerações humanas²⁰. Tais avanços caminham no sentido de apressar a *regionalização do federalismo administrativo*, estimulando os municípios a se associarem para receber recursos federais, mas também obrigando os estados a adotarem o *orçamento regionalizado*, ao invés de fragmentar recursos escassos com políticas clientelistas de toma lá, dá cá.

Feitas estas considerações preliminares, à luz da teoria das coalizões, iremos examinar as distorções e compensações que a desigualdade regional produziu no sistema político, ao viabilizar alianças de bloqueio contra São Paulo, o estado mais rico e poderoso, garantindo a super-representação do bloco do Norte, Centro Oeste e Nordeste, que são as regiões mais pobres, isoladas e pouco povoadas. Refez-se de forma pouco ortodoxa o equilíbrio da federação, aumentando o poder de barganha dos estados “periféricos” em benefício do governo federal.

Nosso argumento central é que, contrariando a tese clássica do federalismo, *one man, one vote*, criou-se por acordo tácito um reforço complementar favorável à *representação territorial* do voto que, indo além do Senado, alterou a composição da Câmara Federal na própria Constituição. O acordo funcionou como compensação às extremas desigualdades regionais. E o governo federal explorou em seu favor estas contradições, fortalecendo os estados mais isolados, de maior dimensão territorial e menor densidade populacional. Esta foi, provavelmente, uma “conspiração” federal no sentido de restaurar o equilíbrio federativo, aumentando o seu poder de barganha para aprovar as leis e dirimir conflitos e possibilitando o exercício do poder de veto dos estados “periféricos” contra medidas que o prejudiquem.

Daí decorreu uma segunda anomalia, mas de outra natureza: o crescimento da animosidade entre os estados, fazendo recrudescer o conflito Norte – Sul, a partir da narrativa estereotipada do “primo pobre” e do “primo rico” que, desde a República Velha dividia o país, separando “a locomotiva dos seus vagões” que seriam de um lado, São Paulo e de outro os 26 pangarés, isto é, os demais estados, segundo conhecida expressão da época. Esta era a visão tradicional de São Paulo sobre a federação brasileira na República Velha.

²⁰ Emilio Martínez Gutiérrez “Morfología Social y Demografía em Maurice Halbwachs- Empiria, Revista de Metodología de Ciencias Sociales, no 33, enero-abril, 2016, pp 175-183 ISSN: 1139-5737, DOI/empiria.33.2016.15864

Esta era ainda a imagem que continuava a prevalecer, mas agora a partir do conflito Norte-Sul. Em meados da década de 90, naquele momento de aguda crise do poder federal- com inflação galopante, déficit fiscal, violência urbana e desintegração do aparelho estatal, tais distorções prenunciavam tendências secessionistas, interrompidas pelo êxito do Plano Real e pela ilusão de prosperidade dos governos de FHC e de Lula. Estas diferenças persistentes não foram ainda corrigidas.

Em seguida procuramos analisar a expansão para o Oeste como um *efeito transbordamento*, que aliviou, mas não corrigiu, as desigualdades regionais da federação brasileira. Alterou-se, sem dúvida, o equilíbrio de forças entre as regiões, fortalecendo o Centro Oeste graças à expansão do agro-busineses que gerou sua maior participação no PIB.

Quanto ao PIB nordestino, os dados disponíveis mais recentes demonstram que sua proporcionalidade no PIB nacional, que parecia oscilar positivamente nos anos noventa, continua até hoje negativamente estável, sem visíveis sinais de progresso. A ausência de políticas de desenvolvimento regional e a continuidade dos padrões patrimonialistas de distribuição de recursos não obedece à lógica da racionalidade econômica que se manifesta no atual modelo internacional de expansão e crescimento, que privilegia o desenvolvimento regional cidades e regiões tecnologicamente densas, onde os recursos humanos são qualificados, determinando a espacialidade como fator diferenciado de crescimento e prosperidade mundial.

Deixamos para o final uma pista segura para corrigir nossas desigualdades, apontando uma teia de fontes distributivas de recursos que irrigam a federação de forma pouco transparente, perpetuando assimetrias, distribuindo perdas e ganhos, compensações e descompensações entre os diferentes atores regionais. Identificamos esta anárquica teia distributiva como uma crise invisível- a *crise das sete torneiras*-, que insiste em distribuir recursos fragmentados para apenas perpetuar o equilíbrio do *status quo*. Este imbróglgio de irracionalidades distributivas é politicamente determinado e permeia todas as fontes de recursos disponíveis para fins de loteamento político.

Nosso modelo de federalismo é híbrido e cooperativo nas intenções, mas confuso na prática: nem é *dual*, como o federalismo americano, nem verdadeiramente *cooperativo*, como o federalismo alemão. As relações intergovernamentais são, definitivamente, desordenadas, evoluindo ao sabor das incertezas e improvisações. As competências entre os entes são indefinidas. E as injustiças fiscais prevalecem porque não temos um modelo de equilíbrio fiscal que estabeleça a equivalência entre competências e os recursos disponíveis. Não seria a hora de fazer um encontro de contas, desconstruindo o corporativismo regional, que é socialmente injusto e socialmente ineficaz, pois prolonga as desigualdades ao invés de combatê-las?

O pacto federativo que se insinuou com a redemocratização e com a Constituição de 1988 precisa ser revisto tanto no plano estratégico quanto gerencial. Só que agora, umbilicalmente associado a um novo modelo de desenvolvimento regional, associado à revolução da era digital, e capaz de absorver produtivamente os recursos humanos qualificados e especializados. No entanto, o tema do desenvolvimento regional tem

sido por décadas estigmatizado pelos macroeconomistas, enquanto as tendências mundiais demonstram que os grandes protagonistas do desenvolvimento são, de fato, as regiões- as *World region* ou as *ciudades globais*-, tecnologicamente em busca de sempre maior produtividade, nas indústrias e na mão de obra. As tendências recentes confirmam o que já sabemos há muito tempo: a sede da prosperidade não está mais nos países, mas nas regiões.

2. São Paulo e os Direitos da Maioria

Um dos mais delicados problemas jurídico-institucionais que a crise brasileira fez emergir é o questionamento do modelo de representação política que vigorou na Câmara dos Deputados durante muitas décadas, mas cujas distorções se agravaram recentemente, confundindo-se com a crise da própria Federação. Em linhas gerais concebido por Vargas, o modelo foi revigorado pelo regime de 1964 e hoje desperta a hostilidade sobretudo do Rio Grande do Sul e de S. Paulo. Esta é, a rigor, mais uma área de ambiguidades que marca o federalismo incompleto consagrado pela Constituição de 1988.

De fato, em seu artigo 45, parágrafo 1º a Constituição estabelece que o “número total de deputados, bem como a representação por estado e pelo Distrito Federal, será fixado por lei complementar, proporcionalmente à população”, para a seguir determinar contraditoriamente que “nenhuma daquelas unidades da federação tenha menos de oito ou mais de setenta deputados”. O texto consagra, portanto, velhas distorções agravadas pelas leis de exceção na fase final do regime militar.

Para as lideranças paulistas e do Sul em geral este artigo da Constituição é eticamente inaceitável e “vorazmente inconstitucional”²¹. Tais distorções se agravaram com a abertura política, sobretudo a partir de 1982, e com o processo de liberalização política, como frisamos anteriormente. Por força de sua incapacidade de introduzir mudanças econômico-estruturais mais profundas a abertura, ao invés de promover equidade e de renovar as elites, fortaleceu privilégios, permitindo o enquistamento das forças tradicionais dentro do Congresso, e caminhou em direção inversa à aprovação de reformas estruturais mais profundas.

O fato é que tais distorções há muito vinham criando distorções que beneficiavam as elites políticas privilegiadas das regiões mais atrasadas; e penalizando as mais industrializadas, como mostrou Gláucio A. D. Soares em um estudo clássico, chamando a atenção para a dualidade eleitoral que dividia, antes de 1964, o Brasil arcaico e o Brasil moderno²².

O sistema eleitoral que definia a representação pelo tamanho da população e não pelo eleitorado, segundo Soares, “aumenta o poder político da política do atraso. Dado o fato de que um número menor de pessoas tem capacidade para votar no Brasil subdesenvolvido, vemos que proprietários e chefes políticos constituem um grupo relativamente pequeno que tem influência desproporcional nas decisões nacionais”

²¹ Abreu Sodré. Estado de São Paulo, 9 de novembro de 1992. (nota original 26)

²² Gláucio A.D. Soares, “El sistema electoral y la representación de los grupos sociales em el Brasil” 1945-1962, Revista Latino Americana de Ciencia Política, vol II, no. 1, abril de 1971, p. 3-21. (Nota original 27)

Tais mecanismos fortaleciam a composição ruralista e tradicionalista do Congresso, e impediram inclusive, nos anos cinquenta e sessenta, a aprovação de uma Reforma Agrária e de políticas agrícolas necessárias à modernização do País²³.

Ao longo processo de abertura política conduzido pelo próprio regime militar, o expediente da super-representação foi agravado em sucessivas etapas para garantir a maioria governamental no Congresso e o comando estratégico de processo de redemocratização. Um dos mecanismos de fortalecimento do poder central foi promover, ao longo de décadas, a transformação dos territórios em estados. O Acre foi o primeiro, em 1964. Em seguida foi a vez de Roraima, em 1980. Rondônia se transformou em estado em 1981 e o Amapá em 1986.

A medida foi reforçada pela criação de novos estados de baixa densidade demográfica no Centro-Oeste, ampliando a representação no Senado, mas também na Câmara onde o teto mínimo de deputados era bastante alto, elevando número correspondente de representantes da população. De fato, em 1977 criou-se o estado de Mato Grosso do Sul que se separou de Mato Grosso. Em 1988, Tocantins se separou de Goiás.

No primeiro caso, a justificativa é que Mato Grosso do Sul havia adquirido grande densidade econômica e populacional e sendo o estado muito extenso, as distâncias dificultavam a comunicação com a capital recomendando, portanto, a autonomia da região. No caso do Tocantins o pretexto é que o Norte do Estado vivia abandonado e à margem do processo pretendia dinamizar um território desocupado e distante, exigindo mais atenção e proximidade das autoridades políticas do que a região vinha recebendo até então. No primeiro caso o argumento foi a prosperidade, no segundo o abandono e a exclusão.

Acentuando ainda mais as distorções do sistema de representação, a Constituição de 1988, em um ato puramente político em favor de Siqueira Campos, mas também em favor de uma composição regional mais conservadora (e estável) em favor do governo federal, assegurou ao estado de Goiás o mesmo número de deputados depois do desmembramento do que o possuía antes dele.

A filosofia política que presidiu a conversão dos antigos territórios em estados e, posteriormente, o desmembramento de dois grandes estados pouco povoados, é o conservadorismo político, típico das áreas de expansão de fronteiras, onde o poder público e a autoridade política são rarefeitos, a população muito móvel e de origem recente, e onde se instalou uma crônica dependência de recursos federais.

Expedientes desta natureza tem sido cultivados de longa data. É preciso lembrar que eles permitiram a consolidação do pacto regional que Vargas havia concebido para presidir a passagem do Brasil tradicional para o Brasil moderno. Curiosamente, o mesmo arranjo vigorou também nos Estados Unidos ao longo do século XIX, permitindo o fortalecimento da União em aliança com novos estados na expansão para o Oeste, em detrimento de estados mais autônomos e de maior tradição na aristocrática Costa Leste²⁴.

²³ Aspásia Camargo, "A questão agrária: crise de poder e reformas de base", in Boris Fausto, História Geral da Civilização Brasileira, vol X, Brasil Republicano, 1981.

²⁴ Roberta Divine, T.H. Bresne, George Fredrichson, R. Hal Williams, Randy Roberts – América Passado e

Este foi o mesmo pacto que vigorou no Brasil a partir dos anos trinta, diante da necessidade de reverter a tendência descentralizadora da República Velha. O Rio Grande do Sul e sua doutrina do positivismo centralizador e tecnocrático, recebeu a missão histórica de quebrar as hierarquias regionais de sustentação oligárquica baseadas na hegemonia de S. Paulo e Minas. Para reestruturar as alianças regionais o governo federal, agora travestido de poder revolucionário, contou com a decisiva participação do Nordeste, a quem se deve, além do mais, o mérito de ter desencadeado a fase militar do confronto, afinal vitorioso.

No entanto, apesar dos esforços de José Américo no combate às secas, e da liderança de revolucionários nordestinos como Carlos Lima Cavalcanti, industrialista e interventor em Pernambuco, o Nordeste acabou em mãos de líderes como Agamenon Magalhães, brilhante jurista e articulador político, adversário das usinas, e encarregado por Getúlio de ressuscitar a aliança tradicional dos coronéis do interior para alijar do cenário regional o polo de desenvolvimento do Recife. Coube a Agamenon, na realidade, urdir a clássica aliança dos coronéis com o populismo ascendente, incorporando à sua liderança a Zona da Poeira do Recife.²⁵

O intervencionismo econômico como parte integrante da doutrina positivista só foi possível porque o modelo liberal-exportador cafeeiro havia entrado em colapso, penalizando a plutocracia paulista, àquela altura inteiramente dependente de créditos e de ajuda federal para superar a crise. Curiosamente, essa política de pronto socorro que o governo provisório de Vargas promoveu havia sido rejeitada por Washington Luís, representante da oligarquia paulista. Getúlio, no entanto, percebeu que a dependência econômica seria para o novo governo uma importante arma política. O resultado um tanto inesperado é que, ao enfraquecer o desenvolvimento regional, os capitais migram para o setor industrial paulista, aproveitando a crise internacional que estimulava o crescimento do mercado interno.

Nesse caso o governo federal apenas seguiu uma tendência nacionalista de crescimento endógeno em uma crise internacional que enfraqueceu os vínculos comerciais entre os centros internacionais e a periferia exportadora de produtos primários, especialmente agrícolas como o café. No entanto, o expediente de estímulo ao mercado interno não seria suficiente. Seria necessário com o tempo encontrar alianças políticas regionais mais estáveis para fortalecer a relação entre o governo federal e os estados.

Já na Constituição de 1934, o Governo Provisório e seus principais ministros trataram de fortalecer suas alianças com a bancada do Nordeste, influenciada pelo tenentismo centralizador e revolucionário, buscando isolar os representantes paulistas identificados com a Velha República. Nos arranjos políticos que se sucederam à Revolução de 1932, e que garantiram, logo em seguida, a adesão do governo de S. Paulo ao Golpe de 1937, ficou selado o acordo corporativo que isolou a velha oligarquia paulista deslocando o poder de São Paulo para outros grupos.

Presente, Rio de Janeiro, Nórdica, 1992.

²⁵ Aspásia Camargo, Brasil Nord Est, mouvements paysans et crise du populisme, Tese de doutorado, EPHE, 1974.

No acordo, o governo federal se compromete a dar apoio ao desenvolvimento econômico de São Paulo, que era inevitável, em troca da hegemonia política do Partido Republicano Paulista (PRP) e das oligarquias paulistas. O antigo poder seria, portanto, transferido para o Governo Federal, isto é, para as Forças Armadas e para o próprio Vargas o que exigiria também uma recomposição das elites políticas no estado de São Paulo em suas novas alianças com o governo federal.

Dissociar o poder econômico do poder político foi obra do maquiavelismo²⁶ de Vargas. Como todos sabemos Maquiavel era o seu livro de cabeceira preferido. Como o príncipe florentino, Vargas tinha consciência das grandes mudanças que o mundo vivia, e que ele deveria presidir internamente, e sabia que a instabilidade política que resultaria dessas grandes mudanças teria que ser contornada pela concentração do poder em uma única mão. Dentro desta mesma lógica, o poder regional seria também organicamente repartido, estado por estado, configurando uma nova geração de elites políticas capazes de rearticular seus projetos estaduais e regionais, e de repactuar as suas relações com o novo regime.

Não é mera casualidade que S. Paulo tenha sido o grande excluído do comando federal na era desenvolvimentista da qual o crescimento de sua economia não pode ser dissociado. Deposto o presidente eleito, Júlio Prestes, pela Revolução de 1930, fracassa também o candidato liberal Armando de Sales Oliveira, em 1937, esvaziado pela disputa, induzida de cima, contra o candidato nordestino José Américo, identificado com o reformismo tenentista. O resultado desta polarizada disputa entre o Norte e o Sul foi, mais uma vez, a consolidação do tertius gaúcho, Getúlio Vargas, agora candidato a ditador com o apoio das elites industriais de S. Paulo, especialmente de Roberto Simonsen e do Governador Cardoso de Melo Neto, que apoiam o golpe silencioso que implantou o Estado Novo.²⁷

O retorno de S. Paulo só ocorreu bem depois da queda do Estado Novo, já em pleno regime democrático, com a eleição de Jânio Quadros em 1960. A fragilidade e a curta duração de seu governo são a prova de que São Paulo, apesar de seu poder econômico, havia desaprendido a governar. O governo paulista de Jânio durou apenas sete meses. A UDN que o elegeu, e que foi derrotada nas eleições presidenciais de 1945, de 1950 e de 1955, não parecia ter estrutura partidária, nem capilaridade política regional, nem representação congressual para, de fato, governar.

Esta acumulação de frustrações gerou graves desajustes no processo democrático que foi inúmeras vezes questionado em sua legitimidade. Esses desajustes foram percebidos pelo presidente mineiro Juscelino Kubitschek, que esvaziou o seu candidato à sucessão, o impróprio general Lott, acreditando que um governo de oposição liderado pela UDN garantiria a sua volta em 1965, sem sobressaltos. Não foi bem o que ocorreu, pois, a renúncia de Jânio devolve o poder aos herdeiros de Vargas e fortalece os herdeiros de Vargas no Sul, especialmente Jango e de Brizola, restabelecendo o confronto com a UDN e os militares que terminaria em golpe.

²⁶ Niccoló Machiavelli, O príncipe, comentado por Napoleão Bonaparte, S.P, Hemus Livraria Editora, 1977.

²⁷ Aspásia Camargo et. al. O Golpe Silencioso: as origens da República Corporativa, Rio de Janeiro, Ed. Rio Fundo, 1989 e "Carisma e Personalidade Política: Vargas, da conciliação ao maquiavelismo", Ciências Sociais Hoje, ANPOCS, 1985.

Nas eleições de 1989 S. Paulo retorna em grande estilo, com uma safra de candidatos que, com a exceção de Maluf, estão associados ao próprio processo de redemocratização. O estado foi um celeiro de candidatos presidenciais, e ocupou todas as posições do espectro político, do PT de Lula ao PDS de Paulo Maluf (PDS), o único em São Paulo que representa o regime militar. No centro democrático situa-se Ulisses Guimarães (PMDB e Mário Covas que desponta como esquerda modernizante do PSDB, dissidente do PMDB. Afif Domingues (PL) representa, finalmente, o sempre frágil liberalismo empresarial.

A dispersão acabou garantindo a presidência a Fernando Collor, de Alagoas, tendo por trás um pequeno partido, o PRN, mas com a ousadia de ter sabido capitalizar a vontade de mudança contra uma gerontocracia que comandou a transição democrática - e que era egressa do regime militar ou mesmo do período anterior, vinda do PSD ou do PTB. No segundo turno, foi um candidato paulista que chegou até lá para enfrentar o Collor, Lula, que derrotou Brizola, um sobrevivente do getulismo pré-64.

Lula, cuja carreira política ganharia a partir dali uma liderança nacional, representava uma esquerda mais agressiva e menos tradicional que não queria se confundir com as forças que conduziram a redemocratização. Nessas condições, o eleitorado conservador paulista se dividiu e a maioria votou em Collor um híbrido de carioca e nordestino que não se adaptou às regras do presidencialismo congressional. Podemos concluir constatando que predominam no cenário político paulista tendências fragmentadoras embora a origem dos partidos políticos mais representativos tenha sua origem em São Paulo, como indicador da visível predisposição do estado, mas também de sua fragilidade em disputar a hegemonia nacional. Parece que, no presidencialismo de coalizão, ser locomotiva solitária tem o seu preço.

Dentro do poder Legislativo, a tendência histórica se manteve com a redemocratização, tendo permanecido a mesma distribuição distorcida de cadeiras que procura reduzir a influência paulista. A Constituinte não conseguiu alterar as regras impostas pelos militares, fazendo persistir nas instituições democráticas as restrições que prevaleceram no passado. No entanto, as distorções acima apontadas revelam algumas surpresas.

A primeira delas é que, ao contrário do que o imaginário político sulino tendeu a interpretar durante muito tempo, as distorções da representação parlamentar não favorecem o Nordeste, como muitos imaginam, mas o Norte e o Centro-Oeste, com o qual os primeiros costumam se coligar em votações de interesse comum. A segunda constatação é que a “cassação branca” de deputados que a distorção elimina, penaliza quase que exclusivamente o estado de S. Paulo, obedecendo a uma espécie de “vingança simbólica” que o Brasil impõe ao mais populoso e desenvolvido estado da Federação, bem à frente dos demais. S. Paulo concentrava na década de 90, 35% do PIB nacional.

Durante o período que se estende de 1945 a 1990, - apesar do enorme crescimento do eleitorado brasileiro, que subiu de sete milhões e quinhentos mil para oitenta e dois milhões, aumentando 1093%-o eleitorado paulista conseguiu acompanhar estas cifras espetaculares de maneira constante, saltando de um milhão e setecentos para dezoito milhões e quinhentos mil votantes, permanecendo estável

em torno de 22,5% do conjunto nacional. Esta posição destacada nos pleitos eleitorais, especialmente na largada da corrida presidencial, deve ter estimulado a adoção de instrumentos de contenção coletivos, que uniram todos os estados com o objetivo de barrar a excessiva influência política de São Paulo.

É interessante observar também que o rigor da pena é proporcional à generosidade com que os outros estados beneficiados foram contemplados. Criaram-se, nesse caso, cumplicidades federativas contra quem os demais identificam como o “poderoso chefe”, no caso São Paulo. Esta receita Getuliana obedece, sem dúvida, a antigos preceitos da cartilha de Maquiavel, *divide Et impera*. Sempre que possível dividir os fortes e atrair os fracos.²⁸

Nesta distribuição de penalidades e recompensas, que obedecem à regra da teoria dos jogos aplicadas às coalizões políticas, convém notar que a soma total dos que são premiados com mais cadeiras e dos que são punidos com menos, é igual a zero. Neste jogo de soma zero, o tamanho da perda é igual à proporção de ganhos. O que alguns perdem, outros ganham. Estudando melhor esta distribuição verificamos que, seja pelo critério do número de cadeiras fixado a partir da população; seja em função do tamanho do eleitorado, os resultados são praticamente os mesmos: a perda de 45 ou 50 cadeiras, infringida a S. Paulo, engloba cerca de 90% das perdas totais registradas em conjunto com os demais estados.

Resumindo, são oito os estados prejudicados. Além de S. Paulo que é, de longe, o mais penalizado, são também incluídos Pernambuco, Minas e Bahia, com menos uma ou duas cadeiras cada um, segundo o critério de população. E de forma mais acentuada, Minas, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná perdem três cadeiras segundo o critério do eleitorado (ver tabelas 1 e 2). Em compensação, são de 15 a 21 os beneficiados, segundo respectivamente os critérios de população e eleitorado, com distorções que se distribuem em um continuum que varia de mais um (+1) a mais sete (+7) votos.²⁹

²⁸ Niccoló Machiavelli, *O Príncipe*, São Paulo, Ed Hemus, 1977.

²⁹ São eles: Roraima, Amapá, Acre, Tocantins, Rondônia, Sergipe, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Goiás, Espírito Santo, Mato Grosso, Amazonas, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul pelo critério em vigor de população, ou ainda, Roraima, Acre, Amapá, Tocantins, Rondônia, Sergipe, Distrito Federal, Amazonas, Alagoas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Piauí, Espírito Santo, Paraíba, Goiás, Maranhão, Pará, Ceará, Pernambuco e Bahia, pelo critério do eleitorado (ver Tabelas 1 e 2).

Tabela 1: Correlação entre o número de Deputados e a População dos Estados

Estados	População	Nº de Deputados Atual	Distorção	Perfeita	População/ Deputados
Roraima	220.852	8	+7	1	27.606.50
Amapá	275.014	8	+7	1	34.376.75
Acre	441.491	8	+6,5	1,5	55.186.37
Tocantins	1.043.097	8	+4,5	3,5	130.387.12
Rondônia	1.373.720	8	+3,5	4,5	171.715.00
Sergipe	1.593.319	8	+3	5	199.164.87
Distrito Federal	1.841.028	8	+2	6	230.128.50
Mato Grosso do Sul	1.943.069	8	+1,5	6,5	242.883.62
Goiás	4.515.983	17	+2	15	265.646.05
Espírito Santo	2.692.408	10	+1	9	269.290.80
Mato Grosso	2.204.342	8	+1	7	275.542.75
Amazonas	2.206.070	8	+1	7	275.758.75
Piauí	2.837.486	10	+1	9	283.748.60
Rio de Janeiro	13.076.454	46	+3	43	284.270.73
Santa Catarina	4.789.894	16	0	16	299.368.37
Maranhão	5.407.827	18	0	18	300.434.83
Paraíba	3.616.203	12	0	12	301.350.25
Rio Grande do Sul	9.348.284	31	-1	30	301.577.54
Paraná	9.162.671	30	0	30	305.422.36
Ceará	6.725.805	22	0	22	305.718.40
Alagoas	2.824.005	9	0	9	313.778.33
Rio Grande do Norte	2.522.652	8	0	8	315.331.50
Pernambuco	7.889.014	25	-1	26	315.560.56
Pará	5.392.409	17	0	17	317.200.52
Minas Gerais	16.956.903	53	-2	55	319.941.56
Bahia	12.637.576	39	-2	41	324.040.91
São Paulo	32.028.569	60	-45	105	533.809.48

Fonte IBGE - 1991 (Estimativas)

Elaboração: Comissão Especial Mista para o Estado do Desequilíbrio Econômico Inter-Regional, Brasileiro, Congresso Nacional, 1993.

Tabela 2: Correlação entre o número de Deputados e Número de Eleitores

Estados	Nº de Eleitores	Nº Proporcional de Deputados %	Nº Existente de Deputados	Diferença
São Paulo	19.800.405	21,94 - 110	60 (11,9)	-50
Minas Gerais	10.092.374	11,18 - 56	53 (10,5)	-3
Rio de Janeiro	8.717.636	9,66 - 49	46 (9,1)	-3
Bahia	6.694.900	7,42 - 37	39 (7,7)	+2
Rio Grande do Sul	6.053.960	6,71 - 34	31 (6,2)	-3
Paraná	5.497.856	6,09 - 31	30 (6,0)	-1
Pernambuco	4.297.699	4,76 - 24	25 (5,0)	+1
Ceará	3.798.538	4,21 - 21	22 (4,4)	+1
Santa Catarina	2.966.323	3,29 - 16	16 (3,2)	-
Pará	2.627.679	2,91 - 15	17 (3,4)	+2
Maranhão	2.600.878	2,88 - 14	12 (2,4)	+4
Goiás	2.515.083	2,79 - 14	10 (2,0)	+3
Paraíba	1.983.373	2,20 - 11	10 (2,0)	+1
Espírito Santo	1.618.160	1,79 - 9	8 (1,6)	+1
Piauí	1.554.122	1,72 - 9	8 (1,6)	+1
Rio Grande do Norte	1.465.174	1,62 - 8	8 (1,6)	-
Mato Grosso	1.196.459	1,33 - 7	9 (2,2)	+1
Mato Grosso do Sul	1.129.579	1,25 - 6	8 (1,6)	+2
Alagoas	1.035.150	1,15 - 6	8 (1,6)	+3
Amazonas	1.004.581	1,11 - 6	8 (1,6)	+2
Distrito Federal	895.926	0,99 - 5	8 (1,6)	+3
Sergipe	890.313	0,99 - 5	8 (1,6)	+3
Rondônia	661.195	0,72 - 4	8 (1,6)	+4
Tocantins	621.727	0,69 - 3	8 (1,6)	+5
Acre	236.849	0,26 - 1	8 (1,6)	+7
Amapá	165.172	0,18 - 1	8 (1,6)	+7
Roraima	101.722	0,11 - 1	8 (1,6)	+7
Total	90.222.833	100,0 - 503	503 (100)	

Fonte Tribunal Superior Eleitoral, novembro/1992

Elaboração: Assessoria do Deputado Federal José Serra

A conclusão é que, no curso da História recente o poder central soube proteger-se de uma excessiva concentração de poder econômico e eleitoral na principal unidade da federação, já economicamente beneficiada em uma primeira etapa de *take off* por um processo, talvez inevitável, de desenvolvimento desigual. Dentro desta lógica, o poder congressual do estado potencialmente mais forte (S. Paulo) foi distribuído por um número maior de unidades periféricas mais isoladas, ou mais pobres e fracas e, portanto, mais dependentes da ajuda federal.

Não é irrelevante o fato de que os principais beneficiados tenham sido o Norte e o Centro-Oeste que constituem amplos espaços em processo de incorporação, mas ainda pouco povoados, e ainda espacial e geograficamente afastados do centro dinâmico da economia e da política nacional. Esta “democratização forçada” do pacto regional em benefício de um centro político e de sua periferia politicamente mais débil, foi presidida pelos pactos regionais de 1937 e de 1964, configurando uma obra de engenharia político-territorial vinculada às duas etapas do nacional-desenvolvimentismo.

A engenharia deu continuidade mas superou a estratégia de integração regional idealizada pelo paulista Campos Sales, que ordenou a tumultuada fase republicana. Abandonamos, de fato, o regionalismo oligárquico da República Velha, que se sustentava em um tripé hierárquico e estamental constituído de coronéis do município, controlados pelos governadores dos estados que eram, por sua vez, coordenados por uma cúpula estratificada de próceres regionais gravitando em torno do poder simbólico do presidente da República.

A República Velha nos legou, em realidade, um presidente enfraquecido pela descentralização oligárquica, mas, em realidade, detentor das antigas funções moderadoras do poder imperial que trabalhavam em favor da acumulação de capital e riquezas nos estados hegemônicos- especialmente São Paulo- que, em virtude da descentralização política, orçamentária e fiscal, não era obrigado a repartir os frutos de sua prosperidade com os estados mais pobres. No entanto, quando o café entrou em crise e exigiu a compra de excedentes para estabilizar os seus preços, seus estoques foram financiados por recursos federais. Este foi um caso clássico de privatização dos lucros e socialização dos benefícios, aplicado ao estado mais rico da federação.

Em uma segunda etapa, iniciada em 1930 e que se completa com o regime de 1964, ampliou-se e consolidou-se um amplo estoque de recursos políticos em torno do poder do centro, junto com a submissão maior, econômica ou política, do conjunto das unidades federadas. No Congresso, a manipulação política do sistema representativo é bastante antiga, mas foi obrigada também a atualizar-se na medida em que abandonamos o modelo oligárquico de um Congresso de poucos eleitores. Em 1922, os votos de Arthur Bernardes apenas chegavam a 1,4% da população e de deputados eleitos pelo “voto de cabresto”.

Daí por diante passamos a ter que lidar com a expansão de um eleitorado incorporado pelo voto obrigatório e que engloba hoje 90 milhões de pessoas, isto é, toda a população adulta. Sua inclusão em ritmo sem precedentes na história mundial foi entremeada de retrocessos autoritários, em virtude da incapacidade do sistema institucional, ambigüamente

comprometido com o passado, de absorver o processo de massificação política. O modelo econômico endógeno também se revelou incapaz de produzir maior equidade, seja pela distribuição de renda, seja massificação do ensino de qualidade.

Mesmo assim, a mobilidade espacial vertiginosa, que transferiu o maior número de contingentes populacionais do campo para a cidade no espaço de trinta anos, foi suficiente para produzir a mobilidade social que atendeu expectativas de acesso à sociedade afluyente e a melhor qualidade de vida e de acesso a serviços públicos. No entanto, o fechamento do Congresso, ocorrido silenciosamente em 1937, não pode ser repetido em 1964, tendo à frente da revolução armada um oficial civilista.

Em 1969 o fechamento do Congresso foi temporário e o regime militar se apressou em fazer o Congresso funcionar à sua maneira, impondo restrições e uma nova legislação que mantivesse firme o controle militar do regime. Pesou na decisão dos militares a perda que o fechamento prolongado do Congresso imporia à imagem externa do país. Pesaram mais ainda os riscos impostos pela eliminação pura e simples de um núcleo central de negociações e entendimentos entre o governo revolucionário e as periferias regionais.

Vários expedientes foram concebidos para domesticar as forças políticas dentro deste “pulmão do regionalismo” que é o Congresso Nacional. A primeira delas foi eleger o poder legislativo como o núcleo central de negociação de prebendas, privilégios corporativos, recursos e cargos que podemos identificar como trocas patrimoniais e que ligavam umbilicalmente as antessalas dos ministérios ao Congresso Nacional³⁰.

Outro expediente de controle foram as cassações de deputados e senadores para assegurar a docilidade do poder Legislativo à aprovação dos projetos executivos, bem como a punição dos rebeldes. Um terceiro expediente resultou das acomodações exigidas por uma lenta abertura política, e pela convivência forçada entre os partidários e os adversários do regime. Este foi o caso do Pacote de Abril, concebido para neutralizar as perdas advindas da vitória da oposição nas eleições de 1984. Do pacote surgiram os senadores biônicos, as eleições indiretas para Governador e um Colégio Eleitoral composto por representantes das Assembleias Legislativas estaduais.

No curso deste longo processo de centralização e descentralização política, outra dimensão importante foi a manipulação do número de representantes e de sua distribuição espacial. Enquanto a Constituição de 1891 já se fixara um piso mínimo de 4 deputados e uma representação proporcional à população que não podia exceder um deputado para cada 70.000 habitantes (Art. 28 § 1º), a Constituição de 1934 confirmava o mesmo princípio, mas estabelecendo a proporcionalidade de um por 150.000 até o máximo de 20. Deste limite para cima cria-se a distorção mudando a cota de um por 250.000 (Art. 22 § 1º).

Na Carta de 1937 estabeleceu-se pela primeira vez um limite fixo para o piso mínimo – três deputados – e para o teto máximo, que não deveria exceder o número de 10 (Art. 48). Em 1946, a redemocratização consagrou o princípio da

³⁰ Nelson Jobim, “Os partidos políticos e a modernização política nacional”, INAE, Reis Velloso (coord.), as perspectivas do Brasil e o Novo Governo, INAE, 1990.

distorção elevando o piso para o número elevado de 7 deputados, embora limitando a representação dos territórios a um único representante. A quota máxima seria de 150.000 até 20 deputados e além desse limite, 1 para cada 250.000 habitantes (Art. 58).

Em 1967, permanece o mínimo de 7 e limita-se ainda mais o teto máximo: um para cada 300.000 até 25 deputados e além desse limite, 1 deputado para cada milhão de habitantes. Os territórios teriam apenas 1 representante (Art. 41 § 20). Tais critérios não tiveram condições de entrar em vigor porque foram ultrapassados pelo endurecimento do regime e pela Emenda Constitucional nº 1 que entrou em vigor em 17 de outubro de 1969.

Surpreendentemente, a Emenda Constitucional nº 1, que inaugura o mais duro período da ditadura militar, introduz mudanças no sistema de representação que reduzem de maneira substancial as distorções existentes, talvez em função da própria força que havia atingido o regime e da preocupação inicial das lideranças revolucionárias de disciplinar e racionalizar o funcionamento da Câmara diminuindo inclusive seu número.

Nesta ocasião, introduz-se pela primeira vez na história constitucional brasileira o cálculo de representação proporcional ao eleitorado e não à população, critério que favorece os estados mais desenvolvidos do Sul e do Sudeste, penalizando os estados menos desenvolvidos do Norte e do Nordeste, dotados de um contingente maior de cidadãos não-eleitores - identificados pelos militares como clientelistas. A segunda medida importante é que o piso da representação baixa de 7 para 3, mantendo a representação dos territórios em 1.

Com isso, reduz-se a super-representação do Norte e do Centro-Oeste e, na verdade, diminui também o número de representantes na Câmara, que no Tribunal Superior Eleitoral se fixou em 310 deputados, instituindo a mais complexa das ponderações adotadas no país para definir o número máximo de deputados de cada bancada.

A ponderação então estabelecida e que, até 100.000 eleitores correspondia um número de 3 deputados. De 100.000 a 3.000.000, cabia mais 1 deputado para cada grupo de 100.000 ou fração de 50.000. De 3.000.000 a 6.000.000 de eleitores, mais um deputado para cada grupo de 300.000 ou fração de 150.000. Mais de 6.000.000 implicaria mais um deputado para cada grupo de 500.000 ou fração superior a 250.000. A emenda autoritária paradoxalmente garantiu a S. Paulo uma bancada de 45 deputados, a menos distorcida da história brasileira recente.

Sob o impacto da derrota eleitoral de 1974 o regime militar impõe o “Pacote de Abril” através da Emenda Constitucional nº 8 de 14 de abril de 1977 que, em seu artigo 39 amplia a representação das regiões Norte, Centro-Oeste. E, em menor medida do Nordeste. A expectativa é que todas elas seriam leais ao partido do governo, a Arena.

Com o objetivo de garantir maioria na Câmara Federal, volta o cálculo da representação a partir da população, e não do eleitorado, e sobe de novo o número de deputados na Câmara para permitir a acomodação dos novos parceiros. Introduz-se pela primeira vez um número fixo de 420 representantes do povo, com um piso e um teto também fixos, que determinam um mínimo de 6 por bancada estadual, ampliando as distorções em favor da super-representação das unidades menores. Na

mesma direção, aumenta a representação dos territórios de 1 para 2. O teto máximo, rigidamente estabelecido, passou a ser de 55 deputados.

A Emenda Constitucional nº 22, de 1982, em seu artigo 39, amplia o número de deputados para 479, fixando o piso de 8 deputados e o máximo de sessenta. A representação dos territórios aumenta para 4, criando a mais alta distorção da história republicana. A Emenda Constitucional nº 25, de 1985, amplia o número fixo de representantes na Câmara para 487³¹ (32).

Na Constituição de 1988 o piso permanece em 8 e o teto máximo sobe para 70, mas exigindo lei complementar para regulamentar o assunto. O resultado final desta longa reconstituição é que o princípio democrático da representação da maioria, consagrado na clássica expressão “*one man, one vote*” não vigora ainda entre nós, criando cidadãos de primeira e segunda classe.

O problema ainda é mais grave tendo em vista que a modernidade do eleitorado o penaliza: a taxa de inserção social na modernidade – medida através da urbanização, industrialização, acesso aos meios de comunicação, título de eleitor e carteira de trabalho – é inversamente proporcional ao valor real do seu voto. As distorções, até então aceitas sem maior resistência, acirram hoje a competição entre os estados, tendo em vista a relevância econômica crescente do poder Legislativo e de sua Comissão de Orçamento³²

O ciclo de modernização que se encerra foi marcado por uma engenhosa rede de alianças regionais que deu apoio ao projeto federal de desenvolvimento substitutivo cujo núcleo central foi o estado de S. Paulo. Em seus relatórios do Banco da Bahia, produzidos nos anos quarenta, Clemente Mariani já chamava atenção para o fato de que estados exportadores do Nordeste estavam financiando a industrialização de S. Paulo, tendo em vista o confisco cambial que lhes era imposto pelo dólar de exportação artificialmente baixo³³.

Tese semelhante foi posteriormente defendida por Celso Furtado em sua justificativa de criar a Sudene³⁴ e, mais recentemente, pelo governador Ciro Gomes quando afirmou que as políticas governamentais privilegiaram diretamente o processo de concentração industrial em torno do Sudeste³⁴(³⁵). Mais recentemente, o governador Ciro Gomes afirmou que “as políticas governamentais privilegiaram diretamente o processo de concentração industrial em torno do Sudeste”³⁵. A contrapartida destes benefícios concentrados em S. Paulo – que obedeceu, diga-se de passagem, à lógica implacável das vantagens comparativas em um país carente de recursos humanos e de capitais, - foi a redução forçada de sua presença na representação congressional e no comando político.

³¹ Emenda Constitucional no 25, artigo 39, parágrafos 1, 2 e 3. Constituição Federal.

³² Carlos Castello Branco, “Supremo pode fazer o que o congresso nunca fará”, *Jornal do Brasil*, 11/12/1992).

³³ Clemente Mariani, *Entrevista com Aspásia Camargo*, CPDOC, 1977, e Daniela Maria Moreau, *O Político e Empresário*, UNICAMP 1992.

³⁴ Celso Furtado, *Operação Nordeste*, ISEB, 1959

³⁵ *Relatório Final da Comissão Especial Mista sobre o desequilíbrio Econômico Inter-regional brasileiro*, 3ª versão, Brasília, janeiro de 1993.

Este fenômeno, que já havia em parte ocorrido no final da República Velha e que acabou culminando com sua marginalização inicial no processo revolucionário de 1930, não impediu que o controle da política econômica nacional, *et pour cause*, tenha sido exercido por conselhos econômicos, influentes técnicos e políticos ligados a S. Paulo³⁶.

Com a crise econômica, diminui também a capacidade redistributiva de nossa grande locomotiva que operou via mercado de trabalho, oferecendo empregos e via impostos, através da mediação do Estado. Com o esgotamento do modelo desenvolvimentista, baseado em altas tarifas e em oligopólios empresariais, pela lógica, se se reduzem os ganhos devem ser restringidas as penalidades também. Modelo de desenvolvimento e modelo representativo revelam-se como as duas faces de uma moeda.

De fato, as distorções da representação paulista atingem hoje uma dimensão sem precedentes na história republicana, só comparável ao que ocorreu em 1891 quando, por um curto período, estas mesmas distorções o beneficiaram. Na Câmara dos Deputados o déficit é de pelo menos 50 cadeiras, seja usando o critério de proporcionalidade segundo a população, seja usando o do eleitorado. A justificativa generalizada para a distorção ainda continua sendo o fato de que S. Paulo é um estado economicamente muito poderoso, com grande poder de pressão sobre o Governo Federal e os demais estados, e com uma população que lhe traria 20% dos votos na Câmara.

Seria muito fácil, desta maneira, exercer uma “ditadura congressional” garantida pelos 105 ou 110 deputados que lhe seriam assegurados pela representação perfeita. Esta é a opinião de Benito Gama, que teme que o “gigante econômico paulista que dá força a qualquer de seus representantes para retardar e impedir o que quiser na Câmara dos Deputados” como o fizeram Delfim Neto e José Serra a propósito do ajuste fiscal.

Para o deputado baiano, membro da Comissão de Finanças, reajustar a representação é medida que nada tem de urgente. Urgente mesmo é descentralizar espacialmente a renda concentrada em S. Paulo³⁷ (38). O poder econômico e financeiro paulista e a força de seus empresários inspiram o temor de outras lideranças importantes como é também o caso do gaúcho Eden Pedrosa, Líder do PDT na Câmara³⁸.

Verifica-se, no entanto, que são graves as sequelas provocadas pela sub-representação de S. Paulo, isto é, do Sudeste mais desenvolvido. Seus efeitos perversos estão sendo socializados pelo conjunto do país. De fato, 27.606 votos elegem um deputado em Roraima enquanto em S. Paulo são necessários 533.000 votos. O primeiro vale, portanto, vinte vezes mais que o segundo.

A legislação distorcida tem provocado a migração de candidatos identificados como “paraquedistas”, que se deslocam do Sul para o Norte, onde é muito mais fácil e barato fazer campanha e ganhar eleição. Em alguns casos, ainda em Roraima, um candidato foi eleito com 1.459 votos. No Amazonas, por exemplo, parece já estar funcionando o voto distrital às avessas, sem o conhecimento da massa dos eleitores,

³⁶ Eli Diniz, *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

³⁷ Benito Gama, *As urgências e o gigante*, publicação Congresso Nacional, 23/1/93, p. 3

³⁸ Eden Pedrosa, *Câmara de Deputados*, s/d

em virtude do baixo coeficiente eleitoral de algumas regiões e do alto número de cadeiras na Câmara³⁹

Esta “patologia federativa” marcada pela “deformidade dos números” tem sido energicamente denunciada pelo Governo do Rio Grande do Sul, embora sua representação proporcional na Câmara esteja relativamente equilibrada. Por critérios populacionais o estado tem uma cadeira a mais do que deveria; e pela distribuição do eleitorado, três cadeiras a menos. (Tabela 1). Mesmo assim, o estado sulino identifica na sub-representação do Sul e do Sudeste a sombra do regime discricionário de 1964- e uma ditadura de minorias que “conseguem apropriar-se dos mecanismos de decisão política, contrariando os fundamentos do próprio regime democrático, por excelência da maioria”.

Sem discutir a necessidade de promover o desenvolvimento das regiões mais carentes, o que o Rio Grande do Sul questiona “é a dilapidação desses recursos por elites que, ressalvadas honrosas exceções, encarnam os piores vícios das oligarquias retrógradas” de tal maneira que recursos canalizados em nome da pobreza destas regiões não alcançam os pobres e quem apenas retoricamente se destinam⁴⁰. O que parece estar, portanto, em jogo não é apenas o *quantum*, mas a *qualidade* e o estilo de representação que o paroquialismo da coligação majoritária impõe ao Congresso Nacional.

Com a crise federal se agravando, aparecia a oportunidade única de desarticular velhas alianças regionais e de construir novas parcerias, ainda indefinidas, mas através das quais seja talvez possível melhorar a posição relativa de uma aliança neodesenvolvimentista com o apoio dos estados mais populosos e desenvolvidos que pagavam o preço alto da crise. “Sem animosidade quanto às regiões favorecidas, os estados do Sul e do Sudeste reivindicam a recuperação constitucional da verdade democrática na representação provincial junto aos órgãos da unidade federativa”.

Denunciando a aliança que detém o controle da Câmara, Collares chamava a atenção para o fato de que Norte, Nordeste e Centro-Oeste contam com 317 parlamentares (257 deputados e 21 senadores). No plenário da Constituinte, segundo os dados apresentados por Collares, a coligação majoritária detinha 51% dos votos e 52,5% da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Hoje, nesta comissão, este controle subiu para 67,5%.⁴¹ (⁴²), razão pela qual a região Sul pode ter sido excluída do acesso aos recursos constitucionais para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo, enquanto que para a coalizão majoritária são destinados 3% da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI.

Além disso, a maior parte dos 43% destinados ao Fundo de Participação de Estados e Municípios garante acesso privilegiado às regiões mais pobres como determina o artigo 159 da Constituição Federal. A sub-representação parlamentar do Sul-Sudeste (45,7%) em relação ao tamanho da população (57,7%) e ao PIB (77,4%) é inversamente proporcional à da coligação majoritária, cuja bancada de 54% é bem maior do que a população (42,3%) e o PIB (22,6) respectivos. (Tabela 3)

³⁹ Folha de São Paulo, 24 de dez.de 1992, p. 1-9

⁴⁰ “A Federação Mutilada. Precisamos evitar a desagregação social e a desintegração territorial”, *Disparidades Regionais e Sistema de Representação*, Governo do Rio Grande do Sul, 1992.

⁴¹ Idem, pag. 14

No caso específico do Rio Grande do Sul, o estado (e sua população) começam a contabilizar a desproporção entre o que o estado oferece à federação – e que o governo do Rio Grande do Sul contabiliza como 3% do PIB nacional – e o que recebe de volta como investimentos da União, segundo as mesmas fontes, abaixo de 3% daquele total.

Sendo o Rio Grande do Sul uma das mais equilibradas unidades em termo de padrão de vida e de indicadores sociais, podemos resumir sua pressão reivindicativa como esforço de reter a sangria de recursos provocada pela crise prolongada que debilita sua frágil economia, - e que o governador considera abaixo do padrão de desenvolvimento do Sudeste - ainda exposta à competição externa dentro do Mercosul.

O resultado mais importante desta campanha nacional pela igualdade da representação é o de exigir uma racionalização maior na distribuição regional dos recursos federais cada vez mais escassos e que circulam anarquicamente por este Brasil – Belíndia, sem proveito aparente nem para a Bélgica nem para a Índia. Resta saber se poderíamos considerar também as causas, não apenas as consequências de tal distorção. Como poderíamos resolver os desequilíbrios regionais brasileiros que penalizam as regiões pobres, acumulando recursos nas regiões mais ricas?

Uma aliança estratégica entre o Sul e o Sudeste dentro do Congresso poderia, em princípio, permitir maior acesso aos recursos federais que dificilmente estão chegando às mãos do Rio Grande do Sul, tendo em vista o pequeno tamanho de sua bancada e de sua população e o seu passado, mais bem aquinhoado desde de Getúlio Vargas, por ser um estado de fronteira, e por ter sido berço da maioria esmagadora de presidentes da República.

A mais completa rede viária do país – cerca de 10% do total – implantada durante o regime militar é, segundo o governador, um bom exemplo disso, uma vez que os recursos federais (apenas 2,2% do total distribuído entre os estados), têm sido proporcionalmente irrisórios para garantir a sua manutenção⁴²

Neste particular, os privilégios apontados foram Minas (22%), S. Paulo (13,83%) e Bahia (8,01%), majoritariamente integrantes da região Sudeste. No que diz respeito à distribuição de investimentos estatais, por exemplo, observa-se o isolamento do estado que recebeu apenas 0,81% dos recursos, frente inclusive a estados como Paraná, que recebeu 2,45%, ou Bahia, com 3,04%. À S. Paulo, o mais bem aquinhoado de todos, foram destinados 16%⁴³.

A Participação Regional no Plano Plurianual 1993-1995 é outro indicador importante da ausência de transparência na distribuição dos recursos da federação. O Sudeste lidera a captação de recursos com 30,6%, o Nordeste com 14,3%, o Sul com 8,1%, o Centro-Oeste com 4,6% e o Norte com 3,9%. As três regiões que compõem a coligação majoritária somam juntas 27%, e o Sul-Sudeste, que seria a coligação derrotada, 38,7%.

O problema, portanto, não está exatamente aí, mas no “buraco negro” de 38% que corresponde à parcela deste orçamento controlado pelo Governo Federal e que não se sabe exatamente de que maneira e para quem é distribuído⁴⁴. A busca de

⁴² Idem, pag. 30

⁴³ Idem, pag. 27

⁴⁴ Idem, pag. 19

racionalidade, universalismo e transparência nesta distribuição parece ser, portanto, bem mais importante do que o diagnóstico, ainda contraditório e incompleto de quem – que estados, que grupos- efetivamente se beneficia na distribuição dos recursos públicos.

A iniciativa do governador Alceu Collares dando entrada junto ao Supremo Tribunal Federal de ação direta de inconstitucionalidade contra o parágrafo 1º, Artigo 45 da Constituição Federal beneficia, de imediato, muito mais S. Paulo do que o Rio Grande do Sul, a menos que a medida sirva também para impactar o Congresso, aparentemente insensível às pressões do Sul.

Argumenta o governador que seria difícil esperar espontaneamente do Congresso uma autocorreção desta natureza tendo em vista o compromisso da maioria de seus membros com uma aliança que diretamente os beneficia. Mesmo no Supremo, as dificuldades são notórias, uma vez que o poder Judiciário teme interferir em matéria que regula a composição interna de outro poder autônomo.

Mandato de injunção anterior do Deputado José Serra solicitando a eliminação do teto mais alto de 60 deputados – quando a Constituição de 88 já recomenda 70 representantes – suscitou a recomendação da Corte no sentido de que o próprio Congresso elaborasse lei complementar para regular a matéria. Reinvidicações como esta estão surtindo alguns resultados no sentido de induzir a modernização do Congresso, uma vez que algumas lideranças expressivas do Nordeste modernizante, como Roberto Freire e Jarbas Vasconcelos, veem com simpatia a reivindicação de S. Paulo e do Rio Grande do Sul.

Dividir a bancada nordestina entre tradicionalistas e reformistas é o caminho necessário para definir novas regras do jogo e um novo pacto de poder. A posição beligerante do Rio Grande produziu no início da década de noventa ainda que apenas internamente, o efeito benéfico de acalmar o radicalismo de uma classe média gaúcha constituída de profissionais liberais e de pequenos empresários descontentes. Muitos deles se espalharam pelo Paraná e Santa Catarina. Segundo a *Revista Isto É* e o *Jornal do Brasil*, contavam com o apoio de 47,5% da população sulina – já se mobilizavam em favor de um plebiscito em 1994, defendendo a criação da *República Federativa dos Pampas*, integrada pelos Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina.

Segundo estas novas lideranças, tão surpreendente quanto os “carecas”, desempregados antinordestinos de S. Paulo, por toda parte os países estão se fragmentando, o separatismo chegou até a Grã-Bretanha, a Itália, a Espanha, “e o mundo inteiro se convulsiona na busca da liberdade”. Separatismo no Brasil não é para eles “um retrocesso histórico”. É a modernidade⁴⁵

3. O Desencontro Norte-Sul: O “primo pobre” e o “primo rico”

No limiar de um novo ciclo de desenvolvimento somos obrigados a constatar que o Brasil enfrenta ainda consideráveis desequilíbrios sociais e econômicos na produção e distribuição de suas riquezas, e que o crescimento rápido dos anos setenta,

⁴⁵ Chamada Geral, nº 5, Publicação do Comitê Central do Movimento Separatista Pampa

embora tenha provocado algumas melhorias, não foi capaz de alterar o quadro de desigualdades que se concentram especialmente contra o Nordeste.

A região é, de todas, a mais desequilibrada, com 28% da população, mas apenas 14% do PIB. Seu produto per capita médio se reduz a 41% da média dos brasileiros e a 29% da região Sudeste⁴⁶. É ainda no Nordeste que se verificam as mais altas taxas de carência social e de pobreza, pois a esperança de vida está pelo menos dez pontos abaixo das demais e a taxa de alfabetização pelo menos vinte⁴⁷ (⁴⁹.)

Ao longo de todo o ciclo nacional-desenvolvimentista permaneceu latente o conflito surdo, reprimido, entre o Nordeste mais pobre e o Sul, mas desenvolvido. No inconsciente coletivo de uma nação dividida entre a esperança e o fracasso, entre a confiança e a descrença, desenvolveram-se mecanismos culturais de estigmatização contra o polo mais fraco, tido como lamuriento, reivindicativo, subserviente a todos os governos e, sobretudo identificado com a política dos pleitos pessoais, dos favores e clientelas.

Para as elites nordestinas que há muito haviam perdido o protagonismo histórico que as projetou durante vários séculos, estas práticas nada mais eram do que mera projeção do que se passava no âmbito da família extensa ou de suas fazendas, partilhadas por segmentos sociais distintos. O culto do Estado e de seu reverso, o assistencialismo, implantou-se, de fato, com tamanho vigor na cultura nordestina que acabou mascarando o fato de que esta é uma prática generalizada em toda a cultura brasileira, inclusive no Centro-Sul.

A vingança simbólica projetada neste jogo de espelhos entre o opressor e o oprimido foi revestida de tonalidades sadomasoquistas tão arraigadas que acabaram por impregnar as relações Norte-Sul de cumplicidades culposas, que levaram o mais fraco a encapsular o mais forte em sua pseudo-opulência. São estas relações opressivas que estão aflorando hoje de maneira difusa e, em alguns casos, de forma direta, mesmo que não correspondam mais à dinâmica da realidade regional brasileira.

A rigor, o que podemos observar é que o Estado brasileiro foi, à sua maneira, parcimoniosamente generoso com estas duas metades que, no início do século eram apenas o Norte e o Sul. Para fugir a tão difícil confronto, o Governo Federal empenhou-se em diversificá-los, separando na era getuliana o Norte do Nordeste e, posteriormente, criando o Sudeste, em lugar do chamado Centro-Sul.

O governo federal, se de um lado acenou com protecionismo econômico que beneficiou São Paulo, tratou também de articular numerosos mecanismos de correção dos desequilíbrios regionais que se acentuavam com o crescimento econômico. Com o novo federalismo que emerge da Constituição de 1988, reduzir os desequilíbrios regionais é preceito constitucional contido em seu Artigo 3º. Neste caso, o papel do governo federal é de particular relevância, tanto maior quanto mais simplificadas deverão ser suas novas funções, reduzidas à *outrance* pelo processo de descentralização.

⁴⁶ Relatório da Comissão Mista sobre Desequilíbrios Econômicos Inter-Regionais Brasileiros, p. 2.

⁴⁷ Roberto Cavalcanti de Albuquerque, Desequilíbrios Regionais, Convergência das Ações de Desenvolvimento, abril 1992, tabela 2, p. 16

Em realidade, o crescimento desigual das regiões e estados brasileiros é uma característica presente na economia nacional desde de os tempos coloniais. Sua evolução produziu-se através de uma economia itinerante sujeita a uma sucessão de ciclos que foram se deslocando espacialmente, beneficiando diferentes estados e regiões que organizaram suas atividades produtivas em torno de produtos diversos.

Durante os séculos XVI e XVII o Nordeste beneficiou-se do ciclo do açúcar, um dos mais nobres produtos de exportação da época. Entre os séculos XVII e XVIII, Minas e o Sudeste presenciaram o desenvolvimento significativo de uma economia de mercado interno que, através do ciclo do ouro, pela primeira vez articulou o Sul e o Norte. O café, por sua vez, deslocou o centro dinâmico da economia primeiro para o Vale do Paraíba, no Rio de Janeiro, depois para São Paulo.

No século XX, a industrialização implantou-se beneficiada pelo sucesso comercial da produção cafeeira, que absorveu imigrantes e um fluxo de capitais que vem garantindo até hoje a liderança econômica do Sudeste no processo de desenvolvimento nacional. É no fluxo da industrialização paulista, que ganha fôlego durante e depois da 1ª Guerra Mundial, que se destaca a liderança de Roberto Simonsen, que foi presidente do Centro das Indústrias de São Paulo (CIESP) e participou do movimento constitucionalista contra Getúlio Vargas ⁴⁸.

Roberto Simonsen é, no entanto, a prova dos vínculos modernizantes da indústria paulista com Getúlio Vargas pois apesar da Revolução de 1932, ele participou da Constituinte de 1933-34, elegeu-se deputado e apoiou o Estado Novo em 1937, colaborando estreitamente com Vargas no Conselho Técnico de Economia e Finanças e na Coordenação de Mobilização Econômica, mas, sobretudo ao criar e presidir a poderosa FIESP.

Como exemplo de empresário *schumpeteriano*, ele assumiu, em vão, a importância da tecnologia no processo de modernização econômica que se perdeu com sua morte em 1949. ⁴⁹ Antes disso ele escreveu sobre *O Plano Marshall e a América Latina*, em 1947, revelando as ilusões de uma geração que acreditava na integração positiva do capitalismo brasileiro com a poderosa economia dos Estados Unidos. Fato que jamais ocorreu, nem a Guerra Fria o permitiria.

Em outras palavras, a dependência regional que se forjou sob a liderança do capitalismo paulista- e que abortou o polo industrial do Recife que era o terceiro maior do Brasil- frustrou-se tanto no centro quanto na periferia, quando os interesses paulistas se viram confinados aos estreitos limites de uma ordem internacional de quem o Brasil poderia ser apenas um enclave agrícola e dependente.

⁴⁸ Werner Baer, Pedro Geiger, Paulo R. Haddad, e M. Webb – Dimensões do Desenvolvimento Brasileiro, Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1978. Ver também Roberto Simonsen, História Econômica do Brasil, Coleção Brasileira, Rio, José Olympio, 1937; e Celso Furtado, Formação Econômica do Brasil, Rio de Janeiro, ed. Fundo de Cultura, 1ª ed.1959.

⁴⁹ Roberto Simonsen criou a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e, além de seu livro clássico, História Econômica do Brasil, escreveu também Objetivos da Engenharia Nacional em 1939 e As Indústrias e as pesquisas tecnológicas em 1943.

Coube às regiões periféricas oferecer a mão de obra barata e abundante que se tornou indispensável para alimentar estas indústrias nacionais de baixa competitividade porque lhes faltava a competitividade garantida pela inovação e a tecnologia. Cessadas as migrações europeias, a economia de S. Paulo absorveu um fluxo cada vez maior de nordestinos e de mineiros.

À medida em que os polos econômico-territoriais se deslocavam de uma região para outra deixavam atrás de si zonas populosas e desativadas, que evoluíam para a economia de subsistência e constituíam bolsões de pobreza e mão de obra barata. Foi o que ocorreu com a decadência da cana de açúcar no Nordeste e com a desativação da mineração e do café em Minas. S. Paulo foi, sob este prisma, o estado mais beneficiado, uma vez que, amparado pelo governo federal, conseguiu reverter o impacto da crise do café através da transferência de migrantes e capitais da agricultura para a indústria nascente.

A decadência prolongada da economia nordestina, seu contingente de população e as sucessivas secas que atingiram a região obrigaram, no entanto, o Governo Federal a criar instituições para combatê-las. Depois do DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas), criado em 1909 para debelar este flagelo periódico, surgiram, por recomendação da Constituição de 1946, a Comissão do Vale do S. Francisco, em 1948, inspirada na experiência norte-americana da Tennessee Valley Authority, criada por Roosevelt.

O Banco do Nordeste (BNB) foi iniciativa do Segundo Governo Vargas e, finalmente, no bojo de uma intensa discussão nacional, criou-se em 1959, no Governo JK, a SUDENE (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste), cujo objetivo principal foi o de corrigir os desequilíbrios regionais a partir das modernas técnicas de planejamento e de um projeto arrojado cuja força residia no diagnóstico preciso em torno da vocação e das potencialidades da região.

As políticas de desenvolvimento regional foram concebidas pelo Governo Federal com a finalidade, inicialmente, de reduzir os desequilíbrios entre o Nordeste e o Centro-Sul. Estes objetivos com o tempo perderam o foco e se diluíram tanto nas intenções quanto nos resultados. Afora as políticas de colonização e ocupação do Centro-Oeste, executadas já no Primeiro Governo Vargas, a iniciativa de dar prioridade ao Nordeste teve como finalidade corrigir distorções que vinham se agravando, e que destoavam de um boom desenvolvimentista que atraía enormes massas empobrecidas para os já congestionados centros urbanos.

Para os reformistas dos anos cinquenta era evidente que a miséria do Nordeste subdesenvolvido era econômica, moral e politicamente vergonhosa para o país em seu conjunto. Nos grandes debates que precederam a criação da SUDENE, a *intelligentsia* nordestina adotou a tese, hoje de novo em evidência, de que o protecionismo industrial penalizou o Nordeste e beneficiou o Centro-Sul, principalmente S. Paulo. Radicalizou-se também a crítica de que as oligarquias nordestinas sobreviviam às custas das verbas do DNOCS e da “indústria da seca”, prolongando assim os processos feudais de exploração da terra⁵⁰

⁵⁰ Antonio Callado, *Os industriais da Seca e os Galileus de Pernambuco*, Rio, Civilização Brasileira, 1960.

A denúncia de Celso Furtado de que o Nordeste era a mais extensa região de pobreza do Ocidente encheu também, por sua vez, o Ocidente de vergonha e culpa, atraindo para a região ilustres figuras como Ted Kennedy, Iuri Gagarin, Sartre e Simone de Beauvoir- e a Aliança para o Progresso. A atenção que o Nordeste despertou internacionalmente é comparável à que recebe a Amazônia de hoje.

Foi neste contexto que se produziu a mais ambiciosa das operações corretivas, tão umbilicalmente dependente do Estado quanto o próprio processo de desenvolvimento do qual o Nordeste parecia ser o filho excluído. Inserida no plano estratégico de Juscelino Kubitschek de diversificação dos espaços e de integração nacional, coube a JK fortalecer com maior sucesso o polo industrial e automobilístico de S. Paulo; ocupar administrativamente o Centro-Oeste, mudando a capital para Brasília; e criar a SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e a SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia).

Ambas passaram a operar através de Isenções de Imposto de Renda, garantidas por dispositivo constitucional que previa a industrialização e desenvolvimento das regiões periféricas através dos incentivos fiscais. Os resultados obtidos, talvez modestos, podem ser em parte explicados pelas constantes mudanças de orientação e esvaziamento a que estes órgãos foram submetidos junto com a generalização para outras regiões dos mesmos favorecimentos. Os recursos envolvidos foram apreciáveis, mas nada comparáveis à enorme quantidade de recursos canalizados para grandes obras em espaços vazios -ou inacabadas.

Tendo em vista que do ponto de vista da Nova Federação, o Nordeste continua a ser “a região problema”, carente de energia e de infraestrutura, para definir as vocações rentáveis de sua economia e para combater a pobreza rural e urbana, é importante fazer um balanço correto dos progressos alcançados e dos erros com incentivos e subsídios que, no processo democrático, precisam ter utilização, controle e resultados transparentes.

Mais uma vez, neste caso, as avaliações globais hoje disponíveis nos permitem afirmar que a massa de investimentos realizados alterou o perfil da região e introduziu ganhos importantes na dinâmica de sua economia. E que os aspectos negativos – tais como o desperdício e a ausência de seletividade dos projetos – não foram privativos do Nordeste. Todas as outras regiões padeceram do mesmo mal.

Faltou, de fato, um critério mais rigoroso na escolha dos projetos que foram implementados, e que beneficiaram fortes grupos econômicos tradicionais, ligados à pecuária e cujas iniciativas provocaram resultados nefastos, inclusive forte desemprego. A preferência excessiva por indústrias de capital intensivo é outro ponto polêmico. Tais projetos causaram pequeno impacto na massa salarial e no mercado de empregos, uma vez que a mão de obra era fator abundante nas regiões para as quais estes recursos se destinavam.

Pode-se argumentar ainda que os principais beneficiários destes mecanismos não residiam nas áreas carentes e, em muitos casos, nem mesmo no próprio país. A larga utilização de insumos e equipamentos importados do exterior e de outras regiões foi outro fator que propiciou a criação de enclaves de desenvolvimento desfavoráveis à consolidação de uma vocação solidamente integrada ao dinamismo interno da região.

Foram reduzidos os instrumentos criados através dos incentivos, embora tivessem sido bastante amplas as áreas de atuação e diversas as instituições governamentais envolvidas nos processos de concessão de estímulos e controle de projetos. Na verdade, é a partir de 1959 que se cria um sistema de incentivos que vai além das iniciativas isoladas. As leis 3.692 de 15/12/1959 e 4.239 de 27/6/63 deram partida ao modelo de incentivos que predominou nos anos sessenta e se expandiu na década seguinte.

Os impostos incidentes sobre a renda, sobre os produtos industrializados e sobre a importação foram os principais tributos utilizados pelo abrangente sistema, que envolveu ainda outros tributos. A lei previa isenções ou reduções de IR para as empresas da região e deduções de até 50% para pessoas jurídicas que aplicassem recursos na mesma. Acresciam-se ainda isenções ou reduções de tributos sobre a importação de bens de capital.

Para corrigir distorções que levavam os investimentos a se localizarem nas regiões mais privilegiadas – em torno de Salvador e Recife, foram criados, em 2 de dezembro de 1974, pelo decreto-lei nº1376 – os fundos de investimento: FINOR (Fundo de Investimentos do Nordeste), FINAM (Fundo de Investimentos da Amazônia) e Fiset (Fundo de Investimentos Setoriais) aplicados a três setores prioritários.

Tais aplicações tinham como objetivo disciplinar a aplicação de deduções sem alterar a forma de concessão ou valor do estímulo ou afetar de forma significativa a distribuição do mesmo entre os diferentes usos. A instituição em 1970 e 1971 das contribuições ao PIN (Programa de Integração Nacional) e ao PROTERRA (Programa de Distribuição de Terras e de Estímulo a Agroindústria do Norte e do Nordeste) reduziram à metade, praticamente, o valor dos incentivos.⁵¹

Mais uma vez, no imaginário político da elite brasileira, a política de incentivos para o Nordeste foi interpretada como se a região vivesse às custas de uma régia mesada, financiada pelo “primo rico” do Sul. Os dados da Receita Federal nos indicam, porém, uma realidade um pouco diferente. A renúncia fiscal se limita, de fato, a 1,1% do PIB e não ultrapassa 17,8% da receita de impostos.

No cômputo geral destes incentivos, o Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica corresponde a 21,6%, o IPI 54,9%, o imposto de importação 15,8%, e o IPI – vinculado a importação 7,0% e o IR pessoa física 0,7%. No conjunto dos incentivos fiscais regionalizados cabe ao Sudeste 45,8%, ao Norte 38,8%, ao Nordeste 9,6%, ao Sul 4,8% e ao CO 1,0%⁵². Tendo em vista que a maioria dos incentivos do Norte beneficia empresas do Sudeste, e que muito oligopólios beneficiados por incentivos no Nordeste tem a mesma origem, chegamos à conclusão preliminar de que o Nordeste foi menos beneficiado do que, em geral, se imagina.

⁵¹ De acordo com os decretos-lei 1.106/70 e 1.179/71 este montante chegou a 50%, 30% referentes ao PIN e 20% ao PROTERRA, das parcelas deduzidas do IPI das Pessoas Jurídicas.

⁵² *Gráfico do Orçamento de Renúncia da Receita Tributária*, Exercício Financeiro de 1993, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Departamento de Receita Federal, Coordenação Geral do Sistema de Arrecadação, Brasília, agosto de 1992, pp 33-35.

Convém acrescentar ainda que, segundo relatório realizado pela Comissão Mista especial sobre os Desequilíbrios Econômicos Inter-regionais Brasileiros, cujo o relator é o Senador Beni Veras, enquanto inúmeros programas como o POLONORDESTE e o Projeto Sertanejo, e outros semelhantes para as demais regiões do país, não ofereceram resultados satisfatórios, “dada a ausência do *efeito transbordamento* e a formação de enclaves”, a experiência dos incentivos foi a mais bem sucedida porque permitiu a industrialização do Nordeste⁵³. O relatório chama também a atenção para o fato de que as empresas financiadas pelo FINOR estão recolhendo IPI e ICMS em quantias apreciáveis contribuindo assim para enriquecer as regiões nas quais investem⁵⁴.

Além dos incentivos fiscais acima mencionados, o GF afeta significativamente a distribuição de recursos entre estados e regiões através da arrecadação de tributos e da realização de seus dispêndios nestas respectivas áreas. O indicador que vamos utilizar para medir este fluxo de recursos é definido como a diferença entre a proporção do PIB a custo de fatores do estado ou região equivalente e ao excesso de dispêndios do GF sobre tributos federais em um estado ou região e a proporção do PIB a custo de fatores do país, equivalente ao excesso de dispêndios do GF sobre tributos federais no país.

$$IELR = [(GF_{est} - T_{fest}) / PIB_{est}] - [(GF - TF) / PIB]$$

Onde IELR é o indicador de entrada líquida de recursos no estado ou região;

GF_{est} representa o dispêndio federal no estado ou região;

TF_{est} representa a arrecadação dos tributos federais na região;

GF é o dispêndio federal regionalizado;

TF é a arrecadação de tributos federais regionalizados;

PIB_{est} é o PIB a custo de fatores do estado ou região;

PIB é o produto interno bruto nacional a custo de fatores.

Na verdade, o que desejamos medir é a proporção de transferências de recursos resultantes da atuação do Governo Federal como agente redistribuidor através de seus gastos e tributos. Daí estão excluídos os incentivos fiscais. Os resultados a que chegamos, comparando dados de 1970-1985, através das estatísticas produzidas pelo Centro de Estudos Fiscais do IBRE⁵⁵, Fundação Getúlio Vargas, são os seguintes:

Em primeiro lugar, o Sudeste é a região que mais perde recursos em termos líquidos visto que menos da metade dos recursos nela arrecadados retornam sob a forma de dispêndios federais. Em média, suas perdas representam 6% de seu próprio PIB a custo de fatores. S. Paulo, dentro da região e do conjunto do país é, no entanto, o que mais perde, mas suas perdas manifestaram tendência decrescente, registrando 15% em 1970; 14% em 1975; 7% em 1980; e 12% em 1985.

⁵³ *Desequilíbrio Econômico Inter-regional brasileiro*, Relatório Final, 3ª versão, janeiro de 1993, p 36.

⁵⁴ *Idem*, p 47.

⁵⁵ Centro de Estudos Fiscais, IBRE/FGV, *Regionalização das Transações do Setor Público*, referentes aos anos de 1970, 1975, 1980 e 1985.

Inversamente, o Norte foi extremamente beneficiado em 1970 e 1975, mas a partir de então estas entradas caíram para 14% em 1980 e 11% em 1985. A região Sul, surpreendentemente, não apresenta perdas significativas em favor do Governo Federal. Quanto ao Centro-Oeste as estatísticas por enquanto não são confiáveis. A conclusão preliminar é que o Governo Federal não tem sido bem sucedido em sua função estratégica de reduzir as desigualdades espaciais justamente com relação a região que tem sido mais penalizada pelas manifestações de pobreza e desigualdade que as políticas concebidas para este fim não conseguiram resolver.

4. O “efeito transbordamento” e a integração do Centro-Oeste

Apesar dos fortes e persistentes desequilíbrios entre o Norte e o Sul, e a tendência recente à exacerbação dos conflitos políticos entre uma região e outra, o fato novo, que não foi ainda devidamente absorvido pelos formuladores políticos e pelas novas estratégias de desenvolvimento econômico, é que o Brasil diversificou espacialmente a sua economia nas três últimas décadas, exigindo uma atualização dos discursos de confronto entre um polo muito atrasado, o primo pobre, e outro de prosperidade garantida, o primo rico, que ainda estão arraigados na mentalidade das elites regionais brasileiras.

Além da crise persistente que se instalou desde 1980, e que se encarregou de atingir diretamente os núcleos centrais do antigo modelo de desenvolvimento, desenvolvimento formas de resistência da economia e da política paulista, o fato mais importante é que emergiram novos parceiros regionais entre os dois extremos, estrategicamente situados *fora* do Eixo central da economia, capitalizado por S. Paulo, mas também fora da periferia marginalizada, simbolizada pelo Nordeste.

Desde então, deslocamentos espaciais importantes ocorrem *dentro* das regiões, esvaziando núcleos tradicionais e beneficiando novas sub-regiões. O fenômeno é indicativo de uma linha de desenvolvimento que deveria ser fortalecida, uma vez que em um país continental como o Brasil, as vocações econômicas jamais poderiam reduzir-se às fronteiras estaduais- puramente políticas- e deveriam contemplar a lógica dos ecossistemas naturais, da paisagem antropológica sub-regional que na maioria das vezes não obedece às fronteiras estaduais.

Devemos considerar, a título de exemplo, que a SUDENE transbordou para áreas fronteiriças ao seu núcleo original, atingindo o Norte de Minas e chegando até o Espírito Santo. No entanto, ao estancar em sua fronteira, deixou de lado uma das áreas mais pobres do Brasil que é o Noroeste Fluminense e, apesar dos esforços recentes, o Rio de Janeiro não foi capaz de aprovar leis corretivas no âmbito do Congresso Nacional.

A partir dos recentes dados estatísticos elaborados pelo Departamento de Contas Nacionais para os estados e macrorregiões, interpretados por Islyan Karole Kasnar, podemos verificar uma nítida tendência de queda relativa de áreas tidas como os principais núcleos dinâmicos de desenvolvimento. Em realidade, resultados mais antigos referentes ao período 1955-1975 já prenunciavam as tendências da década de 1980, sugerindo modificações importantes em termos de distribuição de renda entre estados e regiões.

No entanto, é possível verificar que houve uma queda razoável dos desequilíbrios regionais, a tendência se deve especialmente à entrada em cena o Centro-Oeste e o Norte que, tal como ocorreu nos Estados Unidos em sua expansão para o Oeste, vem ocupando um papel dinâmico na expansão para as zonas desocupadas e de fronteira. As estatísticas disponíveis para 1985 – as últimas de que dispomos – ratificam tendência já esboçada de perda relativa nas posições de liderança de S. Paulo e do Sudeste industrializado, em virtude da desindustrialização do país, um fato que dificilmente poderia ser explicado por simples combinação de fatores conjunturais.

Os centros dinâmicos estão sinalizando provavelmente a emergência espontânea de um novo ciclo, marcado pela tendência à proliferação e à diversificação espacial dos centros dinâmicos e confirmando a tese de que estão exaurindo as antigas linhas de ocupação territorial, comandadas pelo investimento do Estado segundo uma política intervencionista e reguladora definida de cima para baixo. Isto não quer dizer que no novo modelo o Estado deva se preparar para ser ausente, mas simplesmente mudar as regras básicas, de natureza jurídico-institucional, que virão definir um novo tipo de participação.

Utiliza-se com frequência a renda interna ou o Produto Interno Bruto (PIB) como base para medir a distribuição espacial da renda. No entanto, é preciso frisar que estes indicadores revelam parcialidade se não forem confrontados com *as transferências de rendas não-residentes que são geradas no estado* e com a renda de residentes geradas fora do estado. Estes mesmos indicadores precisam ainda ser comparados com os índices de preços locais.

Acrescente-se ainda que existem limitações impostas pela delimitação política das unidades da federação que não coincidem normalmente com as das áreas mais adequadas ao levantamento em questão ⁵⁶. De um modo geral, tais observações sobre a precariedade dos indicadores utilizados assinalam apenas a vulnerabilidade das análises estatísticas regionais no Brasil. O problema vem se agravando nos últimos anos, a despeito da decisiva importância política e econômica destas aferições no âmbito das caóticas relações intergovernamentais.

Tudo indica que há mais razões para ocultar do que para revelar estas evidências que nos permitiriam medir com mais rigor a distribuição regional dos recursos políticos bem como as formas de manipulação e as trocas fisiológicas obscuras de tipo patrimonial. Tais dificuldades não invalidam algumas conclusões importantes ⁵⁷: até a primeira metade da década de cinquenta prevalecia uma tendência divergente na distribuição da renda entre as regiões, provocada pela concentração da renda no Centro-Sul e particularmente em S. Paulo.

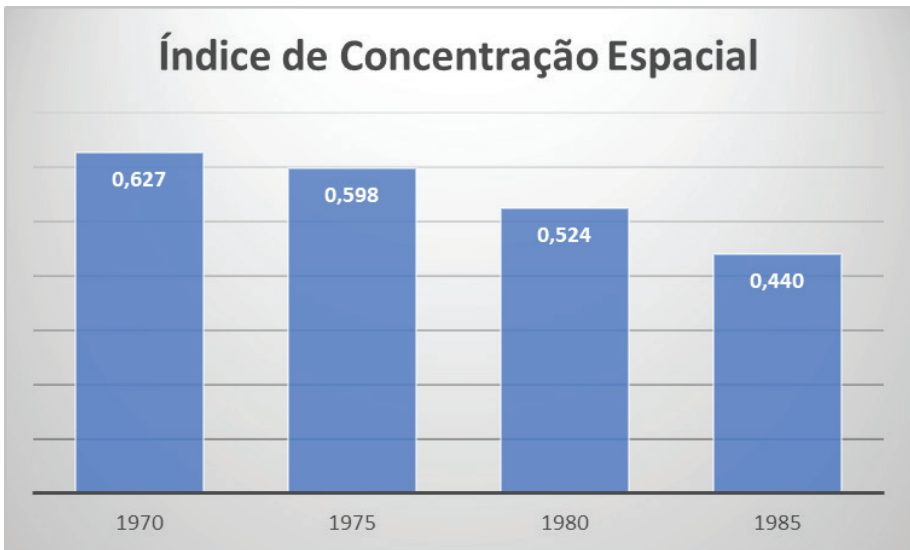
Esta tendência foi substituída desde então por uma evolução convergente da redistribuição espacial da renda no Brasil. Outro ponto importante é que o crescimento diferencial da renda interna dos estados pode ser responsabilizado pela tendência geral de convergência e que as migrações do período 1950-1960 foram razoavelmente influenciadas pelas diferenças de renda, contribuindo para reduzir as disparidades regionais.

⁵⁶ Paulo R. Haddad e T. A. Andrade – “Política Fiscal e Desequilíbrios Regionais”, in Encontro Anual da Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), S. Paulo, IPE/USP, 1973

⁵⁷ Idem.

Finalmente, convém assinalar que tanto as desigualdades *intrarregionais* quanto as desigualdades *inter-regionais* tiveram importância equivalente no sentido de influir sobre a tendência mais homogeneizadora que se iniciou a partir do final da década de 1950. Ao contrário do que muitos imaginam, o período de 1970-1985 revela importante redução dos desequilíbrios regionais e inequívoca convergência das rendas internas estaduais, confirmadas pela aplicação do clássico indicador sugerido por Williamson⁵⁸. Em 1970 o índice de concentração espacial era de 0,627, em 1975 de 0,598, em 1980 de 0,524 e em 1985 de 0,440. A conclusão é que, surpreendentemente, o processo de redução das diferenças de renda iniciado no período 1970-1975 se acentuou e se consolidou nos anos 1980, a despeito do agravamento da crise econômica brasileira, como indica o **Gráfico 1**.

Gráfico 1: Índice de concentração espacial



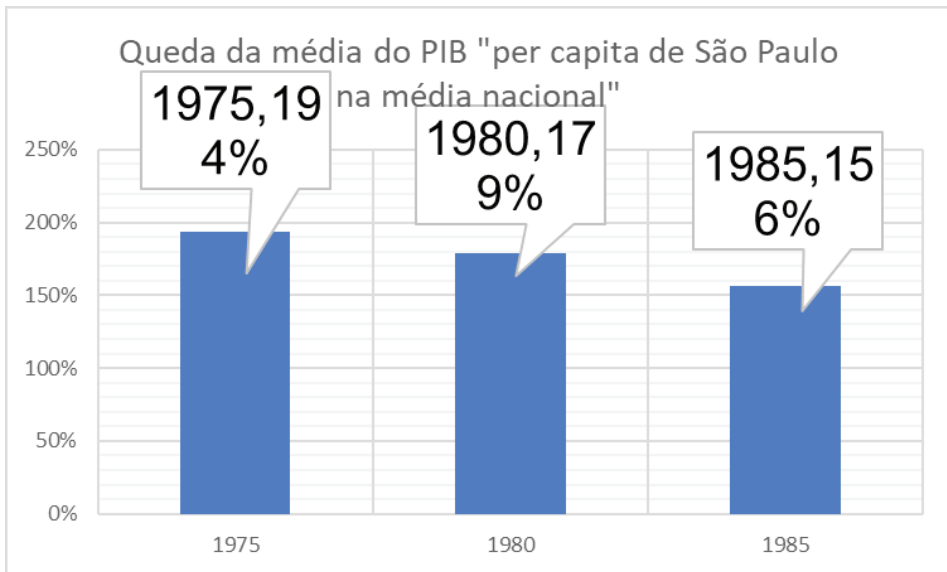
Fonte: Elaborado pela autora.

Outra tendência importante é que a queda relativa do Produto Interno a Custo de Fatores “per capita” de S. Paulo foi decisivo fator indutor da tendência à desconcentração, acelerada entre 1975 e 1980 e mais forte ainda entre 1980 e 1985. As estatísticas de Contas Nacionais nos mostram que o PIB “per capita” de S. Paulo em 1970 era aproximadamente o dobro do nacional, em 1975 caiu para 194% da média, em 1980 para 179% e em 1985 para apenas 156%.

⁵⁸ Foram consideradas neste estudo as estimativas do produto interno a custo de fatores “per capita” das unidades da Federação elaboradas pelo Departamento de Contas Nacionais do IBGE. Achamos conveniente neste caso considerar Goiás e Tocantins como um mesmo estado, para fins de unidade de cálculo comparativo. Fizemos o mesmo com Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Houve, além disso, importante deslocamento da atividade industrial da capital para o interior de S. Paulo, dando enorme dinamismo às cidades de médio porte como Campinas, S. José dos Campos, etc. Além disso, a região Norte que abriga hoje a Zona Franca, extensão natural das indústrias paulistas mais importantes, registrou um crescimento industrial a taxas de 25,2% na década de 70, chegando em 1985 a 40,7% do produto regional.

Gráfico 2: Média do PIB per capita de SP



Fonte: Elaborado pela autora.

Este modelo, que se desenvolveu no Brasil como consequência natural do tamanho de seu território, seguindo uma lógica expansionista de seu desenvolvimento interno, obedece também à nova geografia econômica do mundo contemporâneo, constituída de fortes aglomerações industriais, de serviços financeiros e de produção avançada, especialmente localizadas não como um sistema centro-periferia, nem mesmo como um agregado de Estados Nações, mas como um Mosaico Global de economias regionais” com dinamismo próprio, impulsionando o crescimento.

A internacionalização das estruturas produtivas estimula a intervenção crescente dos bancos de empréstimos e investimento e das organizações financeiras internacionais que incentivam vocações regionais por toda parte. O fenômeno vem ocorrendo dentro do novo espaço econômico europeu, que beneficiou Portugal como área especial de turismo e que irrigou o território com financiamentos para este fim. No Brasil o Banco Mundial e o BID desenvolvem suas carteiras para financiar

diretamente estados e municípios, o mesmo ocorrendo com o BNDES. A tendência é quebrar quebrando o monopólio do intervencionismo federal que aos poucos se rende ao que Michael Storper denomina de “national macro-economic management”.⁵⁹

5. A crise das sete torneiras: o imbróglio na distribuição dos recursos públicos

Uma análise do comportamento da economia nordestina nos últimos setenta anos nos mostra que o PIB regional caiu bruscamente de 31% do PIB para cerca de 12% no início dos anos cinquenta. Apesar dos esforços de Vargas e de JK, criando a SUDENE e o Banco do Nordeste, não houve mudança substancial na distribuição espacial da renda em favor do Nordeste desde então.

De fato, a participação do Nordeste brasileiro no PIB se manteve praticamente constante, oscilando de 14,88 % no Governo Dutra para 12,93% no primeiro Governo de Lula.⁶⁰ Quanto ao nível de pobreza, pelo censo de 2010, 60% das residências tinham renda domiciliar per capita de um salário mínimo, mas no Nordeste esta proporção subia para 80,3%.

A alegada decadência da economia nordestina é a explicação corrente para o fato, mas não podemos perder de vista que o Nordeste foi um ator relevante no movimento revolucionário de 1930 e que políticos nordestinos respeitados, como José Américo de Almeida, ocuparam cargos relevantes no 1º governo de Vargas. Observa-se que, nas décadas seguintes, a criação da SUDENE teve um leve efeito levemente positivo nos governos que sucederam a JK, especialmente o de Jânio Quadros quando o PIB do Nordeste chegou a 14,2%; Joao Goulart, a 14,7%; e Castello Branco 14,88%. Mas nada mais do que isso.

⁵⁹ Michael Storper, “Pathways to Industrialization and Regional Development”, in Michael Storper & Allen J. Scott (Org) *Industrialization and Regional Development*, London, Routledge, 1996, *sidalc.net*.

⁶⁰ Ricardo Ismael e Eduardo Raposo- *O Nordeste e seus problemas*, Instituto Celso Furtado, 2019.

Tabela 3: Participação da Economia Nordestina na Riqueza Nacional

Governos	PIB real a valores2000 (média do período presidencial) (R\$ bilhões)		Participação do Nordeste no PIB brasileiro
	Nordeste (A)	Brasil (B)	(A)/(B)
Dutra	10,18	68,40	14,88%
Vargas e Café Filho	11,8	91,60	13,08%
Juscelino Kubitschek	16,93	122,12	13,86%
Jânio Quadros	21,45	151,90	14,12%
João Goulart	24,79	167,61	14,79%
Castelo Branco	25,32	170,15	14,88%
Costa e Silva	28,45	197,42	14,41%
Médici	39,50	345,26	13,55%
Geisel	61,82	543,02	12,75%
Figueiredo	98,57	775,57	12,71%
Sarney	122,92	928,70	13,24%
Collor	121,03	927,25	13,05%
Itamar Franco	128,03	996,69	12,85%
F H C – 1	132,95	1020,69	13,03%
FHC – 2	145,77	1115,52	13,07%
Lula – 1	171,71	1328,11	12,93%

Fonte: Dados calculados por E.R. com base no Ipeadata. Crescimento do PIB por Período Presidencial (BR/NE)

Tabela 4: Crescimento do PIB por período de Governo

Governos	Crescimento do PIB por período presidencial/Brasil (soma dos anos)	Crescimento do PIB por período presidencial/Nordeste (soma dos anos)
Vargas e Café Filho	33,99%	17,6%
Juscelino Kubitschek	33,3%	41,3%
Jânio Quadros	24,3%	26,6%
João Goulart	10,3%	15,5%
Castelo Branco	1,5%	2,1%
Costa e Silva	16,0%	12,3%
Médici	74,8%	38,8%
Geisel	57,2%	56,6%

Governos	Crescimento do PIB por período presidencial/Brasil (soma dos anos)	Crescimento do PIB por período presidencial/Nordeste (soma dos anos)
Sarney	19,7%	24,7%
Collor	(-) 0,2%	(-) 1,5%
Itamar Franco	7,4%	5,7%
FHC - 1	2,4%	3,8%
FHC - 2	9,2%	9,6%
Lula - 1	19,0%	17,7%

Fonte: Dados calculados por E.R. com base no Ipeadata.

Eduardo Raposo observa que o desenvolvimento do Nordeste foi um pouco melhor nos governos mais desenvolvimentistas do que nos governos de estabilização onde políticas liberais se preocuparam apenas com a estabilidade monetária.

O que a polêmica em torno da representação política e do desencontro Norte-Sul nos revela é que o nó górdio da crise federativa converge para um *encontro de contas* bem mais complexo do que os atores políticos em geral imaginam. Não temos ainda indicadores fidedignos para avaliar a distribuição dos recursos federais pelos diferentes canais através dos quais estes recursos chegam ao seu destino.

A caixa preta da crise é o traumático ajuste que não aconteceu ainda- isto porque suas fontes de suprimento permanecem obscuras tendo em vista que este é um jogo perverso de perde-ganha que se distribui por torneiras diferentes.

Diferentes fontes de suprimento, de naturezas diversas, bancárias, fiscais, orçamentárias, de caráter legal, institucional ou financeiro impedem uma tomada de decisões regionais baseada no cálculo racional e em princípios de equidade de caráter universalista. O descontrole geral ao mesmo tempo em que confunde os atores, também debilita o Estado em função de uma desordem gerencial que dificulta a correção das desigualdades.

A engrenagem regional e corporativa é composta de uma vasta rede de privilégios diferenciados e hierarquizados em torno da qual se exacerba o conflito distributivo em uma insaciável disputa que envolve 35.000 cargos federais de segundo escalão loteados entre os partidos nos diferentes estados brasileiros. Esta prática, que sempre se exacerba nos períodos democráticos marcados por pressões eleitorais, sobrevivia também de forma discreta nos regimes autoritários, sustentados por poderosas oligarquias regionais.

O que visivelmente se alterou de 1985 para cá foi a extensão deste condomínio oligárquico, que democraticamente se alargou em proporção direta à proliferação dos partidos. De fato, foi a fragmentação político-partidária que tornou impossível ao poder Executivo federal construir maiorias governáveis, constringendo sucessivos governos a obterem apoio através de generalizadas barganhas com os partidos. Em sentido inverso, o que afinal seria distribuído na ponta do sistema se tais barganhas não existissem?

A falta de visibilidade dos atores centrais que irão realizar a negociação coincide com a ausência de transparência dos issues da negociação propriamente dita. Em uma sociedade democrática, visibilidade e transparência são dois ingredientes básicos do processo decisório, por natureza mais aberto.

A abertura oferece vantagens no confronto com o modelo autoritário que tira proveito da simplificação que resulta da diminuição do número de *decision-makers*. Esta simplificação às vezes tentadora, acaba se diluindo a médio prazo pela incapacidade de produzir adesão social aos resultados de uma escolha mal definida. Este tipo de irracionalidade ou impureza do processo decisório latino-americano há muito foi denunciada por Charles Anderson⁶¹ (174) e faz parte de uma cultura política gravitando em torno do poder pessoal do Presidente da República.

Para que as mudanças ocorram e o sistema se democratize são indispensáveis “informações corretas e o gerenciamento ágil da coisa pública. É triste constatar que, no fundo ninguém sabe nada sobre coisa nenhuma. Blefa-se o tempo inteiro sobre tudo”⁶². A crise que se prolonga desde 1980 nada mais tem sido, portanto, do que uma longa via crucis em busca de informações e de dados confiáveis que nos permitam discernir a sua verdadeira e sua dimensão exata.

A desordem do Estado se origina de seus múltiplos e intrincados tentáculos, que se multiplicaram sem controle, e que se enredaram uns nos outros. Esta mesma desordem confunde e anestesia os atores políticos e se irradia também nas relações do setor público com os seus clientes, gerando ilegitimidade de regras e contaminando as relações com os usuários. Fragilizando-os, em suma na relação com seus inúmeros parceiros e, muitas vezes, poderosos devedores.

Do ponto de vista da ordem – ou da desordem federativa, isto é, da distribuição espacial dos recursos e do poder, sugerimos a observação rigorosa das Sete Torneiras através das quais os recursos públicos federais são distribuídos sem nenhum controle. Enumeremos a título de exemplificação alguns poderosos canais, tais como:

1. *a dívida interna dos estados e o perdão das dívidas*, considerando que os estados mais ricos são, em geral, os mais endividados e que estas dívidas não costumam ser pagas. Ou são esquecidas, ou adiadas ou negociadas;
2. *as transferências orçamentárias* como, por exemplo, os Fundos de Participação de Estados e Municípios que não obedecem a qualquer critério racional, mas têm sido canalizados para o Nordeste. No entanto, mesmo ao distribuí-los pelos estados nordestinos, nenhum critério de tamanho ou renda racionalmente prevalece;
3. *Os incentivos e subsídios* que prevalecem em áreas injustificáveis e em caráter vitalício, com resultados que ninguém acompanha nem controla, e abocanhando parcela elevada do orçamento nacional.

⁶¹ Charles Anderson, *Politics and Economic Change in Latin America, The Governing of Restless Nations*, Van Nostrand, 1967.

⁶² Antoninho Marmo Trevisan, “Farsa na Gestão Pública”, Estado de São Paulo, 16 de dezembro de 1992. Trevisan é ex-presidente da Secretaria de Controle Interno das Estatais.

4. *Os empréstimos ou repasses de bancos públicos federais*, como Banco do Brasil, mais ligado à agricultura; Caixa Econômica à construção civil, especialmente moradias e saneamento; e o BNDES que irriga as grandes empresas, em geral paulistas, mas com lobbies em Brasília. Poderíamos indagar sobre a distribuição dos recursos do Banco do Nordeste para os diferentes estados da região.
5. *Os investimentos diretos das empresas estatais* e que costumam beneficiar as regiões onde atuam. Esses recursos que, no regime militar, foram canalizados para a infraestrutura energética e para rodovias no regime militar, foram os mesmos que endividaram o Brasil e suas empresas públicas quando os juros internacionais subiram.
6. *As tarifas especiais*, os monopólios e concessões rentáveis;
7. Os privilégios de castas funcionais ou corporativas ou de categorias determinadas, que são alocados em territórios determinados.

Finalmente, devemos mencionar a *torneira de ouro*, o fluxo de capitais públicos ou privados que se transferem de uma região para outra pelos canais financeiros. O fluxo se dirige das áreas mais pobres para as mais ricas, como é o caso do depósito bancário que pode ser feito em estados periféricos e que automaticamente se transfere para sua sede, em geral em São Paulo.

Se cruzarmos todas estas variáveis e contabilizarmos o fluxo de cada uma delas os resultados poderiam ser surpreendentes porque a distribuição política se converte em instrumento corretivo das distorções estruturais provocadas pela desigualdade no plano da economia. O fato significativo é que nenhum destes fluxos e transferências de recursos, fiscais, financeiros e humanos estão devidamente contabilizados, o mesmo ocorrendo com o desempenho financeiro e administrativo dos municípios, estados e regiões.

A explicação inicial para o fato é a de Marmo Trevisan, que parece convencido de que existe uma desordem generalizada a partir da carência de informações oficiais e dados precisos sobre o tema. A mais plausível, no entanto, é de que talvez não interesse dar transparência a este emaranhado fiscal que envolve as contas públicas tendo em vista a rede de cumplicidades e interesses que dele se beneficia.

Uma obscura e indecifrável contabilidade revela o grau de irracionalidade e de entropia que prevalece dentro do Estado brasileiro envolvendo os diferentes atores que controlam os fluxos do setor público, cada um deles situado em seus respectivos nichos. A obscuridade é parte integrante da cultura política e protege os seus protagonistas do risco de perder benefícios já adquiridos.

Cada ator insatisfeito se limita, portanto, a pedir mais recursos e a denunciar privilégios e regalias adquiridos pelos demais parceiros. Ou o que é pior, todos se calam acobertando o conjunto dessas mesmas distorcidas regalias- e deixando obscuras suas próprias receitas e despesas. É evidente que a distribuição dos recursos não se pauta por critérios de equilíbrio no cálculo econômico, nem pelas regras da justiça social, mas pura e simplesmente por um jogo de trocas regionais compensatórias e casuístas.

Podemos concluir que o pacto regional que se articulou de maneira adversa entre as regiões pobres e as ricas durante a República Velha foi apenas parcialmente corrigido durante a era desenvolvimentista. Hoje este pacto parece definitivamente esgotado. Tão esgotado quanto o patrimonialismo que presidiu as relações políticas ao longo dos últimos 150 anos, articulando alianças entre famílias e clãs, e cooptando lideranças estaduais ou locais.

Este modelo hoje se revela incompatível com as necessidades de uma economia de mercado e de uma sociedade de massas, pouco afeita às intervenções arbitrárias e casuísticas, às regras instáveis e pouco adaptadas ao novo tipo de desenvolvimento ágil e descentralizado que emerge neste final de século.

A mesma incompatibilidade se verifica com relação à dinâmica democrática, marcada por eleições periódicas para atender às exigências de um amplo e diversificado mercado político. Mudar a natureza deste pacto significa, em realidade, consolidar novas regras, novos papéis políticos, novos atores dentro e fora do Estado, regenerando áreas atrofiadas ou abandonadas, deslocando funções de cima para baixo, fortalecendo ao mesmo tempo as áreas de planejamento e controle e a sociedade civil, articulada ao poder local.

Na prática, extirpar órgãos disfuncionais e inúteis- como o foram as tentativas recentes de acabar com os mais do que caducos IAA e IBC, originários de uma primitiva composição territorial de poder firmada em séculos anteriores.

O mesmo se verifica para outros órgãos que foram criados como expressão de acordos corporativos diretamente ligados ao processo de industrialização. Lobbies setoriais, cartéis e oligopólios aí se alojaram transformando as instituições em caixas de ressonância de seus interesses específicos, de alcance cada vez mais limitado com o passar do tempo, e de resultados cada vez mais irracionais.

É esta difícil tarefa de desprivatização do Estado e de redefinição de interesses regionais ultrapassados que constitui o cerne da crise brasileira e que irá exigir de uma nova elite emergente talento e audácia para promover mudanças contra uma velha ordem que hoje chega ao seu fim.

A nova bússola é o novo pacto federativo como antídoto contra os antagonismos regionais e as fricções com o poder central, calcado na tradição histórica que há mais de cem anos vem povoando o imaginário político brasileiro. Este sonho esteve associado à autonomia secessionista de diferentes configurações regionais, pois começou de maneira explosiva ainda no Brasil Colônia, em Minas Gerais; em seguida nas lutas separatistas do Império, que se disseminaram do Nordeste e do Norte até o extremo Sul; para em seguida eclodir com as guerras civis no Sul que se manifestam com a proclamação da República.

A estabilidade político-institucional só foi atingida trinta anos depois do Manifesto Republicano, com a República sob a hegemonia de São Paulo, inicialmente inspirada na experiência dos Estados Unidos.

Em uma segunda longa etapa, vivemos de forma intermitente o federalismo unitário, sob a hegemonia do Rio Grande do Sul e dos militares entre 1937-1945 e

durante o regime militar, entre 1964-1985. Para a seguir, retornar à hegemonia paulista, com a redemocratização do país. São Paulo fortaleceu, nesse período de trinta anos, sua hegemonia econômica e financeira, e foi o núcleo fundador dos grandes partidos brasileiros: MDB, PSDB e PT. E continua a ser o estado que, por si mesmo, direciona, pelo menos na largada, o rumo das eleições brasileiras, obrigando-nos a de novo levantar a questão controvertida das relações entre o poder econômico e político.

A arena político-institucional foi, em realidade, o palco em que se dramatizaram as contradições e ambiguidades resultantes do conluio entre a nova e a velha ordem. Esta é a razão pela qual agravou-se o processo de desestabilização política a partir de 1930, alimentando crises sucessivas dentro de um quadro crônico de modernização incompleta.⁶³

Nesse contexto, o sistema político revelou resistências em remover os obstáculos acumulados, persistindo em prestigiar grotões oligárquicos e em promover práticas patrimoniais incompatíveis com o tamanho do eleitorado, com a composição urbana de sua população e com os patamares já alcançados por uma civilização industrial. Tais resistências obedeceram a uma racionalidade própria, na medida em que os fluxos da modernização se distribuíram espacialmente de forma desigual e hierarquizada, em função do ritmo da industrialização, da urbanização, da alfabetização e do crescimento da população- mas também em função do fluxo de recursos estatais que eram distribuídos, também desigualmente através de uma ampla e diversificada rede de artérias políticas, bombeadas pelo poder federal.

Foi este drama que acompanhou as vicissitudes do governo Collor ao provocar avanços na modernização da economia e retrocesso nos padrões de comportamento político, empurrando a ordem econômica para um destino liberal e acentuando na ordem política suas características patrimoniais. O patrimonialismo político distanciou-se também da sociedade de consumidores e das massas sintonizadas com os meios de comunicação, em busca de cidadania plena baseada em direitos universais. Esta foi a maior conquista da Constituição de 1988.

Não poderíamos compreender, porém, os impasses a que chegamos sem acompanhar melhor a evolução da federação brasileira no período recente. Antes mesmo do pacto constitucional de 1988, pressões descentralizadoras já havia redistribuído os recursos fiscais. Esse novo pacto federativo já vinha sendo articulado desde o final do ciclo militar. Houve avanços substanciais durante a Constituinte, que acentuaram cada vez mais as disfunções do estado Unitário que se confunde com o presidencialismo imperial.

Devemos observar a singularidade do modelo político brasileiro, acentuando as múltiplas funções da União: a de integração territorial, articulando as regiões; a de promotora do desenvolvimento e a de estratégica mediadora entre a ordem internacional e a economia nacional. Depois da Revolução de 1930 coube também à União redistribuir mais equitativamente a renda e diminuir as desigualdades sociais.

⁶³ Aspásia Camargo, "As duas faces de Janus: Paradoxos da Modernização Incompleta", *Ideias para a Modernização do Brasil*, INAE, Fórum Reis Velloso, José Olímpio 1990.

6. Conclusão: Corrigir os desequilíbrios regionais com produtividade 4.0

Finalizando, Michael Storper insiste desde o início da década de 1990 que houve mudança nos padrões e processos de industrialização que tendem a repercutir positivamente sobre o desenvolvimento regional caso haja vontade política para realizar projetos inovadores. Esta linha de pensamento colide com as doutrinas econômicas em vigor, exclusivamente voltadas para os ajustes orçamentários e fiscais, mas ignorando a lógica da geografia urbana e regional sempre refém de fragilizadas instituições econômicas e políticas.

As regulações estatais em vigor no Brasil são alheias à formação das cadeias produtivas regionais e globais e ignoram a produção flexível dos distritos industriais que estimulam o protagonismo de lugares e modelos diferenciados, atrelados à dinâmica dos processos locais e globais. A competição, o aprendizado e a especialização podem, segundo ele, progredir em “pequenas economias abertas”.⁶⁴

A visão de Storper quebra preconceitos arraigados na macroeconomia brasileira, e propõe uma visão de sistemas de coordenação das ações humanas e de suas relações, introduzindo a visão da *learning technology*, e das instituições locais do desenvolvimento enfatizando “o papel central das economias regionais como blocos cada vez mais interconectados”. Esta visão já antiga estimula a discussão sobre as vocações regionais capazes de gerar um novo modelo de desenvolvimento baseado na produtividade e na logística dos modelos regionais. Cabe, nesse caso estudar a dimensão que ganhou a Economia Verde, através de uma nova “infraestrutura baseada na Natureza”.

Abandonamos, portanto, o isolamento da macroeconomia que, em seus desequilíbrios e imperfeições, mantém paralisado o sistema produtivo e não consegue encontrar um ponto de equilíbrio que esteja associado a um novo modelo de crescimento. Mudanças disruptivas no contexto internacional, e a ousadia nos planos regional e local, podem facilitar um modelo de transição que reduza drasticamente as desigualdades regionais.⁶⁵

⁶⁴ Ver Michael Storper, *The rise and Fall of Urban Economies: Lessons from San Francisco and Los Angeles; e Regional World: Territorial Development*, New York, the Guilford Press, 1998; com Stavros B.Thomadakis and Lena J. Tsipouri, *Latecomers and a Global Economy*, Reino Unido, Routledge, 1a ed 1998.

⁶⁵ Andy Pike, Andrés Rodriguez Pose, John Tomaneym, Michael Storper, *Local and Regional Development*, Reino Unido, Routledge, 2016. books.google.com.br

Obras de referência

Brésil Nord Est, Mouvements Paysans e Crise du Populisme, EPHE, Université de Paris, 1974

A Questão Agrária: Crise do Poder e Reformas de Base (1930 - 1964) in Boris Fausto (ed.) *Brasil Republicano vol X*, in *História Geral da Civilização Brasileira*, S.Paulo DIFEL, 1981.

O Golpe Silencioso, As origens da República Corporativa, Ed. Rio Fundo, 1989.

“La Federación Sometida. Nacionalismo, Desarrolista e Inestabilidad Democrática”. *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*. (Coord. Marcello Carmagnani) Ed. Fundo de Cultura Econômica. El Colegio de Mexico, 1993; ANPOCS 1992.

“Authoritarianism and Populism: Bipolarity in the Brazilian Political System” in Neuma Aguiar (ed.). *The Structure of Brazilian Development*, New Jersey, N. Brunswick, Transaction Books., 1992.

“A reforma-mater: os riscos e os custos do federalismo incompleto” in *Parcerias Estratégicas*, SAE, no 6, março de 1999.

“Federalismo e Identidade Nacional” in Paulo Sérgio Pinheiro- *Brasil Um Século de Transformações.*, São Paulo: Companhia das Letras., 2001.

Aspásia Camargo, Boaventura de Souza Santos; Amélia COHN, *O Diálogo dos 500 Anos Brasil - Portugal Entre o Passado e o Futuro*, Rio de Janeiro: EMC, 2001.

“New Deal Verde e o Desenvolvimento Sustentável: um novo ciclo virtuoso para o desenvolvimentismo?” in Joao Paulo dos Reis Velloso (coord), *A questão ambiental e a Rio +20*, Rio, Elsevier Ed. 2012.

“A crise afortunada” in (coord) João Paulo dos Reis Velloso, *Superando o Drama Brasileiro*, 2016.

Rodrigo Medeiros & Aspásia Camargo, *Rio, desafios para uma metrópole sustentável*, Rio, Andrea Jakobsson Estudio- Conservação Internacional, 2018.

“Reforma tributária e pacto federativo, as reformas do Estado em andamento”, *Carta Mensal*, 1ª parte, setembro de 2019; 2ª parte, outubro de 2019, Confederação Nacional do Comércio (CNC).

Referências

Charles Anderson, *Politics and Economic Change in Latin America, The Governing of Restless Nations*, Van Nostrand, 1967.

Aspásia Camargo, *Um novo federalismo para o Brasil: como corrigir nosso federalismo assimétrico e incompleto*, Fundação Joao Mangabeira, n. 3, março 2016;

Aspásia Camargo Reforma tributária e pacto federativo, as reformas do Estado em andamento”, *Carta Mensal*, 1ª parte, setembro de 2019; 2ª parte, outubro de 2019, Confederação Nacional do Comércio (CNC);

Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *Desequilíbrios Regionais, Convergência das Ações de Desenvolvimento*, abril 1992;

Ivo C.Duchacek, *The territorial dimension of Politics, Within, Among and Across the Nations*, Univ Pr of Amer, 1987.

Esther Duflo, Abhijit V. Banerjee, *Good Economics for Hard Times, Better answers to our biggest problems*. UK, Penguin Books, 2020;

Mesa redonda sobre “O novo pacto federativo”, in *Fórum Permanente da Fundação Getúlio Vargas*, 4 de novembro de 1991.

Celso Furtado, *Operação Nordeste*, ISEB, 1959;

Emilio Martinez Gutiérrez “Morfología Social y Demografía em Maurice Halbwachs” - *Empiria, Revista de Metodologia de Ciencias Sociales*, no 33, enero-abril, 2016, pp 175-183 ISSN: 1139-5737, DOI/empiria.33.2016.15864

Paulo R. Haddad e T. A. Andrade – “Política Fiscal e Desequilíbrios Regionais”, in *Encontro Anual da Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC)*, S. Paulo, IPE/USP, 1973.

Eduardo Kugelmas e Lourdes Sola,” Recentralização e descentralização , dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90”, *Revista de Sociologia USP*, S.Paulo, 11(2) 63-81, out 1999, ed. fev. 2000.

Thomas Piketty, *Capital e Ideologia, Paris, Editions du Seuil, 1019, p 812-18*.

William H. Riker, *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press, 1962.

Golbery do Couto e Silva, “O Momento Brasileiro”, *Conjuntura Política Nacional, O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*, Rio de Janeiro, Editora José Olympio, 1981, p. 23-24.

Senador Beni Veras, *Desequilíbrio Econômico Inter-regional brasileiro*, Relatório Final, 3ª versão, janeiro de 1993, p 36.

Michael Storper, “Pathways to Industrialization and Regional Development”, in Michael Storper & Allen J. Scott (Org) *Industrialization and Regional Development*, London, Routledge, 1996, *sidalc.net*.

Andy Pike, Andrés Rodriguez Pose, John Tomaneym, Michael Storper, *Local and Regional Development*, Reino Unido, Routledge, 2016. [books. google.com.br](https://books.google.com.br).

Ramos Dirceo Torrecillas, *Federalismo Assimétrico*, Rio de Janeiro, Ed Forense, 2000, 2ª ed;

Raul Machado Horta, *Formas Simétricas e Assimétricas de Federalismo no Estado Moderno de Direito Constitucional*, Belo Horizonte Ed. Del Rey, 2002.

K.C. Wheare, *Federal Government*, New York Oxford University Press, 1964, 4a edição.