

## POLÍTICA E ECONOMIA NO FEDERALISMO DO GOVERNO GEISEL

Fabiana da Cunha Saddi

**Resumo:** Este artigo objetiva estudar a dinâmica política do processo de reemergência do federalismo brasileiro no Governo Geisel, no princípio da abertura política. Esta análise se dará a partir das eleições de 1974, pois estas produziram elementos de conflito e de incerteza que fizeram com que o Governo Federal lançasse mão das relações políticas e econômicas do federalismo como instrumento de promoção e de controle do projeto de liberalização *cum* desenvolvimento. De forma que lança-se aqui a hipótese de que a ação do Estado Central após 1974, ao conduzir duas estratégias complementares - a liberalização política e o II PND -, acabou conformando as relações inter-governamentais no princípio da abertura política.

A reconstrução das relações do federalismo posterior às eleições de 1974 se dará mediante a análise das variáveis políticas e econômicas que se sobrepuseram e retroalimentaram as relações intergovernamentais no período. Cabe firmar que *a escolha desse par de medidas orientadoras das relações do federalismo, conceituadas ora na esfera da política, ora no âmbito da economia, baseia-se no fato delas se revelarem, na prática, como um par conceitual que nos permite analisar a dinâmica política do processo na gênese da transição brasileira.* De forma que opta-se aqui por uma noção de federalismo que o compreende como relações sociais - logo relações políticas e econômicas - entre as esferas de poder de uma federação específica. A questão federativa pode, assim, ser abordada como um processo político que requer a aquiescência parcial dos atores, porque envolve a constituição ou restituição de poderes transferidos de uma instância a outra.

Pelo fato do Estado Brasileiro assumir a forma política de uma federação e devido ao fato das elites políticas regionais terem desempenhado papel relevante na Federação desde a sua formação, a questão do federalismo sempre esteve presente nas relações estatais ou latente a elas, mesmo no regime inaugurado em 1964. Este regime foi caracterizado, desde a sua origem, pela manutenção de instituições representativas, juntamente com instituições de tipo autoritário. No entanto, é tão-somente a partir de 1974, quando o Governo Geisel põe em prática seu projeto de “liberalização política”, que se verifica um exacerbamento do sistema de

representação. De forma que uma das principais mudanças ocorridas no pós-1975 assenta-se no fato da “revalorização da Federação” ter se revelado na “forma mais adequada do Governo controlar o processo de institucionalização” (Sallum Jr., 1996, p.40), ao qual visava seu projeto político. Foi portanto como resposta ao inesperado resultado das eleições de novembro 1974 que o Governo Central 1) desacelerou o ritmo da implementação de mecanismos político-eleitorais de cunho liberalizante empregados desde a posse de Geisel e 2) passou a estabelecer alianças estratégicas com atores que pudessem apoiar a política do Governo Federal junto ao Congresso e a grupos econômicos.

Pretende-se, primeiramente, analisar algumas medidas políticas e econômicas norteadoras das relações do federalismo no Governo Geisel. Será possível, posteriormente, assinalar traços específicos das ações do Estado Central, subjacentes às relações intergovernamentais. E, por fim, apontar alguns elementos próprios da rota do federalismo na gênese da transição política brasileira.

### ***1. As Relações Políticas do Federalismo após 1974***

As “situações” política e socioeconômica sinalavam desde 1973 a necessidade de se efetuar mudanças no regime político brasileiro. De forma que o Governo Geisel, em 1974, pôs em prática uma estratégia de liberalização controlada, caracterizada primordialmente pela gradual e crescente valorização do processo político-eleitoral. No entanto, os resultados das eleições de 1974 obrigaram o Governo a rever sua estratégia, no sentido de diminuir o ritmo com que as mudanças seriam efetuadas. Se o projeto Golbery-Geisel em si já acentuava a importância das eleições, o processo veio a corroborar ainda mais o acentuado papel a ser desempenhado pelas variáveis político-eleitorais no decorrer da abertura. Trata-se de variável chave na reconstrução da dinâmica da situação política em meio a qual se encontravam os estrategistas do Governo. Uma vez que o processo político-eleitoral se traduz não apenas como variável essencial, mas também como elemento de incerteza o qual revelou os limites e os paradoxos da gênese da abertura, dado o impacto das consecutivas eleições no decorrer da liberalização política, como assinalam Lamounier (1988) e Santos (1976), entre outros.

De forma que o Governo Geisel iniciou o ano de 1975 em meio a uma “situação” de derrota eleitoral, de expectativa inflacionária, e de conseqüentes conflitos dentro do setor militar. “Situação” essa que levou Geisel a tomar medidas

que visassem a acentuar o controle da liberalização política. No que se refere às novas opções de estratégia, o Governo pretendeu acentuar sua política em relação à Arena, como peça de suporte político às medidas de controle. E, dessa forma, lançou mão da influência dos líderes políticos em toda a federação, os quais passaram a ter um papel significativamente importante no projeto do Governo.

Cabe lembrar que o desenvolvimento político precedente contribuiu para que se verificasse um processo de divisão dentro da Arena, de forma que a Arena não acabou se revelando de fato como o “Partido da Revolução”. Esse distanciamento da Arena em relação aos anseios do Governo Federal também ocorreriam em 1975, quando os conflitos entre os novos políticos da Arena no Legislativo apontavam que apenas de forma bem limitada a Arena poderia mostrar-se estrategicamente como instrumento de apoio político na realização do projeto do Governo.

“A posse do novo Congresso inaugura uma fase marcada pela recomposição gradual do papel do Legislativo como ‘forum de debate’” (Klein, p.74). Esses debates demonstraram, por exemplo, o nível de fragmentação da Arena na ocasião das críticas dos senadores de Oposição ao Governo. Ademais, os conflitos desencadeados no âmbito da indicação dos Presidentes da Câmara e do Senado por Geisel também contribuíram para agravar a divisão interna dentro do partido. Pois apesar do Presidente da República ter escolhido políticos comprometidos com sua estratégia, os novos líderes da Câmara e do Senado não obtiveram margem de manobra suficiente para consolidar uma base de apoio ao Governo federal dentro do Congresso Nacional. Com efeito, “Uma vez mais a Arena falhara como base política para a implementação do projeto presidencial visando à institucionalização do regime” (Klein, p.75). Como ressalta Santos, um “equívoco estratégico consistiu na definição da Arena como partido da Revolução, o que implicitamente colocava o outro partido fora do número de competidores políticos legítimos” (Santos, p.128).

Como resultado, o apoio político ao Governo federal passou a ocorrer alhures, e mais especificamente no âmbito dos Governos estaduais. “Diante da omissão dos dirigentes arenistas no plano federal, processou-se movimentação visando à afirmação de novas alianças centradas em torno dos Executivos estaduais em condições de garantir apoio efetivo ao governo” (Klein, p.78). Essa movimentação pode ser exemplificada pela iniciativa dos governadores de São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais – cujas indicações em 1974 foi fruto da sondagem partidária empreendida em várias regiões por Petrônio Portella – de unirem esforços a fim de

apoiar a estratégia do Governo Federal, objetivando até mesmo a utilizar suas bases políticas estaduais na viabilização do projeto político do Governo.

De forma que foi mais precisamente a partir desse momento que as relações do federalismo passaram a se mostrar como instrumento predominante na estratégia de liberalização controlada. Apesar dos decisores do Governo já reconhecerem o peso representado pelos líderes políticos regionais desde o período da sucessão presidencial, esses líderes só passaram a adquirir papel de relevo na estratégia política de Geisel a partir do momento em que se verificou a dificuldade de sustentação política ao Governo no Congresso Nacional. A partir do momento em que não apenas os governadores tornaram público seu apoio, como também a ação do Estado já começava a direcionar-se para as relações do federalismo, seja no campo da política, seja no campo da economia. De forma que as decisões políticas e econômicas se complementaram, traduzindo-se em consecutivas variáveis que se inter-relacionaram e se retroalimentaram e, que, por isso, conformaram não apenas o processo do federalismo, como também o princípio da trajetória da transição brasileira.

De forma diferente do período militar anterior, quando “A nova federação, por um lado, reduziu o poder dos estados, logo das elites, e por outro, fez dos governantes estaduais executores de políticas públicas definidas no âmbito nacional” (Sallum Jr., p.32), após 1974 e de modo mais acentuado após 1975 o Governo Geisel passou a redirecionar sua estratégia em relação à federação, no intuito de não perder o controle do processo de distensão política (Klein, 1978) (Abrucio, 1994) (Sallum Jr., 1996). A fim de dar continuidade a seu projeto, o Governo alterou, portanto, as regras das instituições político-eleitorais, as quais visavam a criar condições institucionais para a formação de uma elite política civil que pudesse apoiar o regime.

Em 1976, na ocasião da primeira eleição após 1974, foi criada a Lei Falcão, em resposta aos mapas eleitorais produzidos pela agência central do SNI (Moreira Alves, p.190). Apesar da Lei Falcão objetivar limitar precisamente o uso do rádio e da televisão pela oposição, essa Lei também acabou impactando o partido do Governo. Como resultado, “A primeira metade de 1976 foi marcada, portanto, por crescente estremecimento das coalizões civil e militar que vinham dando suporte ao regime desde, pelo menos, 1968, e pela continuada incapacidade governamental de *criar as condições para a constituição de novas coalizões de apoio*, senão ao governo, minimamente à sua estratégia de reconversão democrática gradual” (Santos, p.135). De forma que a partir dos efeitos desencadeados pela Lei Falcão, o Governo também

passou a lançar mão da patronagem não apenas no âmbito da política – no intuito mais imediato de vencer as próximas eleições municipais em 1976 -, mas também no campo da economia, como veremos mais adiante.

No campo político-institucional, essa nova estratégia de *criar as condições para a constituição de novas coalizões de apoio* se deu mediante a adoção de medidas consecutivas, adotadas não apenas em reação aos eventos anteriores à 1975, mas também como consequência do processo político subsequente àquele período. Em virtude da derrota de 1974 e do posterior incremento do número de municípios sob o comando do MDB nas eleições de 1976, “o simples anúncio do pleito de 15 de novembro tornou-o uma eleição temida” (Britto, p.7). “No curto prazo, pois, após os resultados de 1976 e antes das eleições de 1978, ou bem o governo abandona sua estratégia de normalização democrática, ou bem revê a tática que vem empregando para implementá-la” (Santos, p.135-6). De forma que entre as eleições de 1976 e 1978 o Governo Federal adotou medidas político-institucionais que visavam a conter o grau de incerteza e de risco revelado pelo processo eleitoral até então. Pontualmente, o Governo Federal pretendia conter o avanço do MDB nos centros urbanos nas eleições a serem realizadas em 1978, quando ocorreriam eleições diretas para governador e senador.

Como resultado, aproveitando o recesso parlamentar decretado pelo Ato Complementar nº 102, de 1º de abril de 1977, o Governo Federal resolveu criar mecanismos político-institucionais, mediante a Emenda Constitucional nº 8, que visavam a capacitar o Governo a dar continuidade ao seu projeto de distensão via controle eleitoral. Conforme o chamado “Pacote de Abril de 1977”, mantinha-se a eleição indireta para governador em 1978 e adiavam-se as eleições diretas para 1982, alterava-se a regra para representação dos deputados na Câmara, instituía-se que 1/3 dos senadores seriam eleitos de modo indireto – os chamados “senadores biônicos” e regulamentava-se que bastava a maioria absoluta dos votos do Congresso para a aprovação das emendas constitucionais. Demais, “Alterou-se a composição do Colégio eleitoral destinado a escolher o Presidente da República em 1985, dando mais peso às maiorias políticas existentes nas assembleias estaduais, que se esperava continuassem vinculadas ao regime” (Sallum Jr., 1996, p.41 e 42), aumentou-se o mandato presidencial de cinco para seis anos para o próximo presidente, e estendeu-se ainda a Lei Falcão para as eleições estaduais e federais.

Como consequência, o número de cadeiras de cada Estado na Câmara não

seria calculado em proporção ao número de eleitores registrados em cada Estado, mas em proporção a sua população total. Dessa forma, “A nova lei aumentava a representação dos estados pobres do Norte e Nordeste, onde os índices de analfabetismo são muito altos e onde a Arena era mais forte” (Moreira Alves, p.194). Foram ainda incrementados os números de Estados aliados, mediante a subdivisão dos “estados pouco urbanizados e politicamente aliados, como Mato Grosso, em 1977 (Sallum Jr., 1996, p.41).

Ademais, cumpre assinalar ainda que o “Pacote de Abril de 1977” também “foi, claramente, uma tentativa de realinhamento das forças políticas em função de um projeto de abertura aclopado à decisão de seguir adiante na substituição de importações” (Dias e Aguirre, p.89). De forma que, como apontado também por Medeiros e Abrucio, a patronagem realizada pelo Governo Federal não se verificava apenas no âmbito político-eleitoral, mas também foram reveladas pelas *constraints* que influenciaram o financiamento federal na década seguinte. O lado político da patronagem se complementava na sua face econômica, mais especificamente no que se refere: à articulação com Estados e Municípios, à estratégia de redirecionamento dos investimentos, e à estratégia da distribuição da renda subjacentes ao II PND. Isto é, no que tange a forma mediante a qual o Estado Federal canalizou os recursos econômicos na Federação ao implementar o II PND, como veremos mais adiante.

O “Pacote de Abril”, portanto, “mostrou sua importância ao garantir para Geisel maior controle sobre o ‘público interno’ e proporcionar-lhe fôlego para as reformas políticas futuras, mas estas viriam como mais uma política autoritária: sem a participação efetiva dos representantes da sociedade no sistema político” (Mathias, p.122). Como reação ao “Pacote de Abril”, o MDB, por exemplo, tornou-se de fato um partido de oposição ao governo, uma vez que esse partido assinalava sempre as contradições entre as medidas de controle político e a intenção de liberalizar a política. Um dos paradoxos resultantes dessa medida compreende o fato da extensão da Lei Falcão ter unido “o MDB aos movimentos de base, com a superação da defasagem entre os níveis de política formal e política de base” (Moreira Alves, p.197). Outro paradoxo, deve-se ao fato das restrições políticas terem contribuído para desencadear os movimentos populares no final da década de setenta.

Nas eleições de 1978, é evidente que as modificações político-institucionais realizadas pelo governo ajudaram a produzir vitórias na Arena. Contudo “os resultados eleitorais mostravam que nem a Arena tampouco foi indiscutivelmente a

vitoriosa” (Kinzo, p.201). Nas eleições para o Senado, além do MDB ter vencido na maior parte dos Estados do Sudeste e em todos os Estados da região Sul, os candidatos da oposição obtiveram votação superior à da Arena nos demais Estados, com exceção do Maranhão, Piauí e Mato Grosso. “Isto significava que mesmo nas áreas urbanizadas dos Estados menos desenvolvidos do Norte e Nordeste, o MDB havia conquistado expressivo apoio eleitoral. Isto também significava que o reduto eleitoral da Arena se havia reduzido às áreas de base rural, onde o clientelismo e todas as outras formas de controle do voto continuavam a exercer papel decisivo na definição das eleições” (Kinzo, p.202).

De forma que a estratégia política do governo, ao se traduzir em consecutivas modificações das regras político-eleitorais, apresentou as seguintes regularidades, como ressaltadas por Sallum Jr.: 1) aumentou o peso da representação política das regiões menos desenvolvidas e urbanizadas - mais controláveis pelos partidários do regime -, e 2) valorizou politicamente as elites regionais aliadas (Sallum Jr., 1976, p.41).

Com efeito, ao tentar construir uma base política que pretendia controlar o desdobramento do processo de abertura e neutralizar, de certa forma, os conflitos de interesses existentes entre os grupos dominantes, o Estado Central angariava força política para prosseguir com o seu projeto político.

## ***2. As Relações Econômicas do Federalismo após 1974***

De forma semelhante ao âmbito político-eleitoral, as relações econômicas do federalismo também se revelaram em importante instrumento de controle do processo de distensão. Mais especificamente no que se refere à realização do objetivo de Integração Nacional do projeto do II PND, dentro do qual sobressaem-se os instrumentos de ação administrativa e de ação econômica do Governo Central. Esses instrumentos de ação do Governo que conformaram as relações econômicas do federalismo naquele período serão analisados sobre o prisma 1) da articulação com Estados e Municípios, 2) da estratégia de redirecionamento dos investimentos, e 3) da estratégia da distribuição da renda, todas presentes no projeto do II PND.

É certo que o desenvolvimento regional, subjacente ao chamado “desenvolvimento nacional integrado”, já se mostrava como um dos objetivos do Governo, como assinalado por Geisel em sua primeira reunião ministerial e na ocasião da aprovação do II PND pelo Congresso, por exemplo. Demais, o projeto do II PND também tinha como um de seus objetivos, promover uma “Nova etapa no

esforço de integração nacional” (República Federativa do Brasil, p.35).

Entretanto, *é a partir da divulgação das metas do II PND em dezembro de 1974, que coincide com o momento em que se verificou a intenção de mudança de ritmo na estratégia de liberalização política, que as relações econômicas do federalismo também adquirem lugar de relevo, ao se traduzirem, juntamente com os mecanismos político-eleitorais, em recurso político na promoção do projeto do Governo.* Como ressalta Sola, ao assinalar a relação entre os processos de desenvolvimento e o de abertura política, “A conjugação e simultaneidade de ambos processos define, em grande parte, a singularidade da experiência brasileira: tanto no que se refere às condições de gestão da crise econômica posterior, quanto a algumas das características do processo de transição política, ‘por distensão’” (Sola, 1988, p.16). Tratou-se, portanto, de um processo de abertura política *cum* desenvolvimento econômico, em que tanto as relações políticas quanto econômicas – desencadeadas mormente pela ação do Governo Central - acabam conformando não apenas a trajetória da transição, mas também o processo do federalismo. De forma que o federalismo se revelou, de fato, como eminente instrumento de controle do processo de liberalização controlada.

Como ressaltado alhures (Aguirre e Saddi, 1997), O II PND se refere a um plano politicamente determinado, cuja dinâmica de implementação sofre a influência do processo de liberalização política. Já que se refere a um plano econômico o qual visava a sustentar o processo de dominação-legitimação reivindicado pelo Governo vigente. Velasco Cruz (1980) e Sallum Jr. (1994) também ressaltam que o plano se traduz numa “peça política cuja função é a de costurar as forças heterogêneas que dão suporte político ao regime e que se fazem presentes no interior do aparelho do Estado mediante toda uma teia de relações que as vinculam às diferentes agências, ramos e organismos do mesmo” (Velasco e Cruz, p.122).

Há que lembrar, assim, que é exatamente pelo fato das ações sociais e, em particular, às do homem político, serem passíveis de racionalização, é que se torna possível efetuar análises que visem a recuperar o real significado dos eventos sociais, sejam eles de ordem política ou econômica. Essas ordens, como nos ensina Weber, só são passíveis de distinção no âmbito da teoria, uma vez que elas se retro-alimentam e se sobrepõem *na via real*. No Brasil, essa sobreposição sobrevalorizou-se num momento crítico da História política recente, já que ela se traduziu num último esforço do Governo de institucionalizar uma ordem política autoritária híbrida. De



forma que diferentemente da versão oficial (Velloso, 1978, 1986 e 1998), e da interpretação de Castro (1985), por exemplo, compreende-se que o II PND *não* se mostrou *na vida real* como um plano portador de uma racionalidade econômica no decorrer de sua implementação.

Cabe assinalar ainda que o intuito primordial do Governo não era fomentar as relações econômicas do federalismo, mas continuar promovendo uma modalidade de desenvolvimento econômico que legitimava o regime político desde 1964. Dada a situação política do início de 1975, a política de desenvolvimento econômico - juntamente com os mecanismos político-eleitorais ressaltados - acabaram se revelando em instrumentos essenciais a serem utilizados pelo Governo Federal no controle da federação na gênese da abertura. De forma que *além de legitimar o processo político, o II PND também pôs à disposição do Estado Central os recursos econômicos necessários para angariar apoio e obter controle político no âmbito da Federação Brasileira*.

De forma que os recursos da economia se traduziram em recursos de apoio e de controle político, logo de cooptação, norteadores das relações do federalismo no princípio da transição. Dentre as políticas do II PND que fomentaram o processo do federalismo destacaram-se algumas derivadas do objetivo de se realizar uma “Nova etapa no esforço de integração nacional” (República Federativa do Brasil, p.35), qual sejam: 2.1) as políticas subjacentes à articulação com Estados e Municípios, 2.2) a estratégia de redirecionamento dos investimentos, e 2.3) a estratégia da distribuição da renda regional. Essas medidas serão analisadas com base na inter-relação dos instrumentos de ação econômica e de ações administrativas do Governo federal, como verificados no processo de implementação do II PND no período 1975-1979.

### 2.1. A Articulação com Estados e Municípios

A Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios – SAREM - desempenhou papel essencial no período 1974-78 como *locus* de articulação inter-governamental. Foram implementados, no âmbito da SAREM, programas e projetos os quais objetivavam, por exemplo: “I – deflagrar amplo programa de cooperação técnica, abrangendo todos os Estados e Territórios Federais (...) para a preparação dos programas de aplicação dos recursos do FPE, FPM e FE (...); II – concessão de apoio financeiro aos Estados e Territórios Federais (...); III – elaboração de estudos sobre a situação financeira dos Estados, cujas conclusões confirmam o acerto da decisão superior que propiciou o aumento das transferências federais relativas ao FPE e FPM,

consubstanciado na promulgação da emenda Constitucional no 5/75, que elevou de 12 para 20% a participação dos Estados e Municípios nos tributos federais correspondentes ao IR e IPI (...); IV – elaboração de estudos sobre critério de distribuição das transferências federais, o que resultou no Decreto-Lei 1434/75, que permitiu a *redistribuição mais justa dos recursos do FPE, beneficiando acentuadamente os Estados menos desenvolvidos;*” (IPEA, p.93-95).

Há que se destacar ainda o Programa de Cooperação Técnica, realizado entre 1974 e 1978, o qual procurou inicialmente institucionalizar os Sistemas Estaduais de Planejamento, mediante a definição das funções e estratégias básicas que deveriam integrar um sistema de planejamento. Conforme estratégia definida, a SAREM atuaria diretamente junto às administrações estaduais, e essas com os municípios, de forma que ocorreu uma reestruturação no âmbito das administrações estaduais de planejamento. Dentre os mecanismos colocados à disposição das secretarias estaduais de planejamento, destacaram-se: a delegação de poderes para a análise e aprovação dos programas de aplicação do FPM referente aos Municípios com população igual ou superior a 25 mil habitantes e o exame de pedidos de operação de crédito com vinculação do FPM.

Além de formular diretrizes do programa de Cooperação Técnica em todas as etapas e subprogramas, financiou em grande parte tais atividades. Os recursos foram repassados às UF's através de convênios e no período 1974-1978 elevaram-se a Cr\$ 533,5 milhões. Até o final de 1974 as transferências não-tributárias, nas quais se inserem os chamados convênios, “mantinham as características do período anterior: eram pouco expressivas em relação às receitas e despesas governamentais e menos relevantes ainda eram as de caráter negociado. Já em 1975, evidenciaram-se uma forte mudança na sua estrutura interna, apesar de mantidos baixos os indicadores de importância ou dependência dessas transferências” (Afonso, p.211 e 212).

No entanto, como ressalta Resende, essa então baixa dependência escondia “o aprofundamento dos laços burocráticos que se desenvolveram em virtude da expansão dos convênios” (Resende, p. 499). Essa expansão pode encontrar sua explicação na forma mediante a qual se deu a implementação e desenvolvimento dos sistemas estaduais de planejamento. “Em grande parte dos estados, uma elite burocrática formou-se a partir dos convênios realizados com a SAREM, os quais previam complementação salarial dos dirigentes e técnicos que se encarregavam de organizar o sistema estadual de planejamento (Resende, p.499).

Com efeito, tecnicamente, foi com base nos estudos elaborados pela SAREM que o Governo Federal “adotou medidas objetivando minimizar os problemas financeiros de cada um dos Estados criando condições para reduzir as dificuldades de seus programas de investimento. Essas providências beneficiaram mais especificamente as regiões que apresentam maior debilidade econômico-financeira, como é o caso do Norte e Nordeste do país” (IPEA, p.99). Politicamente, contudo, os resultados dos estudos da SAREM convergiam com o intento do Governo Federal de buscar apoio das elites políticas regionais após os resultados das eleições de 1974, a fim não apenas de obter apoio político para realizar liberalização, mas também no intuito de controlar o processo de institucionalização do regime. O apoio financeiro do Governo Federal aos Governos Estaduais se deu na execução de projetos considerados prioritários. A região Norte absorveu Cr\$ 861,00 milhões; o Nordeste Cr\$ 6,4 bilhões; o Sudeste Cr\$ 2,2 bilhões; o Sul Cr\$ 2,5 bilhões; e o Centro-Oeste Cr\$ 1,6 bilhões cabendo aos programas federais cerca de Cr\$ 6,0 bilhões.

Como assinala Medeiros, “embora a SAREM objetivasse ser o principal *locus* das articulações inter-governamentais, as quais seriam orientadas de forma administrativa e burocrática, essa tarefa se tornou paulatinamente muito difícil” (Medeiros, p.128). Em especial por que “Entre 1974 e 1978 a política deixou os bastidores das arenas burocráticas para se tornar novamente – como o nível de coerção havia relaxado – um questão aberta e extra-burocrática” (Medeiros, p.128 e 129). De forma que por terem sido privilegiados os estados menos desenvolvidos, os quais estavam sendo incorporados ao arco de aliança política do Governo Federal, torna-se possível afirmar que as decisões ocorridas no âmbito da SAREM não seguiram exatamente critérios técnicos-rationais, na medida em que foram influenciadas pelo processo político de liberalização controlada.

“No plano tributário, a revalorização das elites regionais pelo projeto Golbery-Geisel de institucionalização resultou na inversão da tendência que concentrava recursos e decisões nas mãos do Governo federal” (Sallum Jr.,p.42). A promulgação da Emenda Constitucional nº 5/75, a qual elevou a participação dos Estados e Municípios nos tributos Federais (IR e IPI) de 12 para 20%, em acréscimos de 2% em cada ano, durante o período 1976-1979, contribuiu para melhorar a situação financeira dos Estados e dos Municípios. Em decorrência dessa medida, as transferências federais às contas do FPE, FPM e FE cresceram de Cr\$ 18,3 bilhões, em 1974, para Cr\$ 24,3 bilhões, em 1976, alcançando Cr\$ 30,2 bilhões em 1978.

Demais, criou-se ainda uma Reserva Especial para as regiões Norte e Nordeste, através do Decreto-Lei nº 1434, de 11 de dezembro de 1975. Esta Reserva, distribuída exclusivamente entre os Estados das regiões Norte e Nordeste, proporcionou maior parcela de recursos aos Estados menos desenvolvidos, contando com 10% dos recursos do FPE nos exercícios de 1976 e 1977 e 20% em 1978. Em 1976, como mostra o gráfico 3, esses recursos atingiram o montante de Cr\$ 1,1 bilhão, em 1977 alcançou Cr\$ 1,2 bilhão e em 1978 foi estimado em Cr\$ 2,3 bilhões o total destinado aos Estado do Norte/Nordeste, além da participação normal do FPE.

Já o Decreto-Lei nº 1492, de 6 de dezembro de 1976, transferiu 50% dos incentivos do ICM para a área do IPI, com a União assumindo esses encargos a partir de 1977. No plano tributário, há que se destacar ainda o incremento das alíquotas internas do principal imposto estadual, o ICM, até atingir 17% em todos os Estados do País. Ademais, “o Governo Federal, através do DL nº 1426 de 2/12/75 assumiu os valores de crédito do ICM existentes em empresas localizadas nos estados do norte e nordeste (...)”. E também “(...) retirou da lista de produtos beneficiados do ICM vários produtos elaborados pelos estados do norte e nordeste” (Lopreato, p. 139).

Cumprasse assinalar ainda a adoção do Decreto nº 77.565/76, o qual desobrigou os Estados do Norte e Nordeste, bem como o Estado do Espírito Santo de aplicar percentagem determinada dos recursos do FPE em despesas de capital, podendo, se o desejarem, utilizar integralmente tais recursos em despesas correntes. Essa medida teve significado muito grande para os Estados beneficiados, muito dos quais têm arrecadação própria inferior aos gastos com pessoal.

Como resultado, essas medidas contribuíram para que a participação relativa da região Nordeste aumentasse significativamente no período 1974-78, passando de 40,8%, em 1974-1975, para 44,7% em 1976, e para 54,6% em 1978. De forma que, de um lado, elas assinalam a preocupação da SAREM em estabelecer critérios de distribuição das rendas públicas para os Estados menos desenvolvidos, e, de outro, evidenciam o esforço político do Governo Federal na obtenção de apoio na realização de seu projeto e na viabilização do controle político da distensão.

Com efeito, essas mudanças nas instituições econômicas que orientaram as relações do federalismo resultaram em maior disponibilidade de recursos econômicos para os Estados que se encontravam à margem das relações políticas dominantes no período militar anterior. Trata-se de mudanças as quais se deram em meio a “situações” de incertezas acarretadas pelo processo político-eleitoral, sobretudo no

pós 1974.

A liberalização política permitiu, portanto, a abertura de um espaço para que Estados e Municípios passassem a criticar o sistema fiscal centralizado e a demandar melhor divisão do bolo tributário. “Há aqui um amplo espaço para negociação que ocorre sem maiores atropelos, mesmo com um Congresso submisso, porque não há nem enfrentamento com o regime nem choque de forças sociais (...)”. Uma vez que o equacionamento dos problemas “(...) depende apenas de o Poder Central se dispor a atenuar o centralismo econômico e injetar novo alento ao federalismo que se tornara uma ficção” (Oliveira, p.65).

## 2.2. Empréstimos a Estados e Municípios

No que se refere às operações de crédito a Estados e Municípios, cabia à Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), como órgão de assessoramento direto ao Presidente da República, manifestar-se a respeito da viabilidade e compatibilidade do empréstimo com os planos nacionais de desenvolvimento nos pedidos de empréstimos ou acordos externos, de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e nas operações de créditos internos, quando se oferecem como garantia recursos do Fundo de Participação (FPE e FPM). Nestes casos, com o advento da Resolução do Senado Federal nº 62, de outubro de 1975, o Banco Central passou a realizar os estudos correspondentes ao endividamento global do mutuário em potencial, mas cabendo à SEPLAN, e mais especificamente ao Executivo Federal, pronunciar-se quanto ao nível de comprometimento dos fundos citados.

Essa Resolução do Senado também modificou sensivelmente os limites a que eram subordinadas as operações de crédito de Estados e Municípios. Resende e Afonso mostram, em relação a esses limites, que pelo fato deles não “manterem as aberturas ou exceções que a regulamentação anterior propiciava, a maioria das unidades governamentais excedia os tetos máximos, dependendo, para novas operações, de autorização expressa do Senado (Resende e Afonso, p. 8). Como resultado, esses limites “foram alterados por iniciativa do Poder Executivo, pela Resolução no 93/76 (...)”. Essas mudanças na regulamentação de crédito “foram justificadas com a intenção de se adotar critérios mais flexíveis para o controle da dívida pública consolidada interna, tendo em vista as exigências da conjuntura e as próprias condições econômico-financeiras dos estados e municípios” (Afonso, p.233).

A princípio, os pedidos de empréstimos por parte das unidades da federação

são submetidos a análises baseadas em critérios técnicos. Contudo, a regulamentação vigente não considerou, por exemplo, um dos mais importantes requisitos para empréstimo, como a capacidade de endividamento e de pagamento. Em especial porque instituiu-se um sistema de crédito o qual “envolve o poder discricionário concentrado no Executivo e Senado Federal, bem como a limitação da autonomia estadual e local pela vinculação na aplicação de recursos (...)”. De forma que “(...) Uma avaliação casuística, influenciada por fatores políticos, deve importar mais nas decisões sobre as operações não controladas” (Resende e Afonso, p. 15).

No que se refere à perda de autonomia ou incremento da dependência financeira por parte das unidades da federação, os empréstimos internos mostravam-se amarrados a determinados projetos que exigem a comprovação do uso da verba. No entanto, essa comprovação do destino do crédito “não é válida para o crédito externo, o que na verdade, ao contrário de empecilho, representa um estímulo ao endividamento pelo controle relativamente mais flexível” (Resende e Afonso, p.15).

O Governo Federal também adotou medidas que visavam ao desenvolvimento de setores definidos como estratégicos para a economia nacional. Com base na Resolução nº 394, de 3 de novembro de 1976, que veio a reformular e consolidar a anterior, os Bancos Estaduais de Desenvolvimento poderiam operar com depósitos a prazo fixo, realizar intermediação de empréstimos e financiamentos obtidos no país e no exterior, emitir ou endossar células hipotecárias de crédito rural, realizar investimentos e operações de arrendamento mercantil e prestar garantias. O saldo dos recursos movimentados pelos 12 bancos estaduais de desenvolvimento elevou-se de Cr\$ 5.157 milhões em 1973 para Cr\$ 66.460 milhões em junho de 1978, dos quais Cr\$ 56.261 milhões referem-se a terceiros. É importante notar que o incremento das obrigações contraídas com terceiros na configuração dos recursos dos BEDs evoluiu de 77,7% em 1973 para 84,7% em 1978, principalmente em virtude dos repasses das instituições financeiras oficiais que evoluíram de Cr\$ 1,970 milhões para Cr\$ 50.004 milhões, no período considerado. Dentre as principais instituições oficiais repassadoras de recursos para os BEDs destacam-se o BNDE, a FINAME, o Banco Central e o BNH, com 28,3%, 20,9%, 12,7% e 6,9% respectivamente, do total dos recursos existentes em junho de 1978 (Cr\$ 66,5 milhões).

Há que se assinalar ainda que o conjunto dos Bancos Estaduais de Desenvolvimento foi ampliado nesse período com a criação dos Bancos de Desenvolvimento dos Estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul em 1975, e

do Banco do Estado de Goiás em 1976. Cabe ressaltar que após consecutivas alterações nas regulamentações de crédito a Estados e Municípios, principalmente no que se refere aos limites de crédito, “ora restringindo, ora aumentando a rolagem das dívidas, o desdobramento recente desse processo foi o aumento da dependência de estados e municípios em relação ao Tesouro Nacional (Resende e Afonso, p. 27). De forma que, como ressaltava Sallum Jr., “É verdade que a dependência se fez pela via financeira, na medida em que empréstimos controlados pela União – para saneamento, habitação, etc. – reintroduziram os controles sobre os gastos estaduais. A diferença é que, nesse caso, a dependência resultava de uma opção política voluntária” (Sallum Jr, p.42).

Essa dependência financeira em relação à União se traduziu em expectativa de insolvência da dívida nas décadas seguintes, uma vez que o processo inflacionário contribuiu para que o saldo da dívida, bem como os encargos devidos a cada ano, crescessem a taxas superiores à expansão da arrecadação tributária e operacional da própria, daí o contínuo aumento no grau de vulnerabilidade financeira dos governos mais endividados.

### 2.3. A Estratégia da Distribuição da Renda Regional

Também é partir de 1975, quando inicia-se a implementação do II PND, que o Governo Geisel instituiu três relevantes programas de desenvolvimento regional: o POLAMAZÔNIA, o POLONORDESTE e o POLOCENTRO, os quais mostraram-se como uma das variáveis caracterizadoras das relações do federalismo no período. Esses programas “fundamentam-se na concepção de áreas integradas, espacialmente descontínuas, onde se concentram os esforços de implantação ou consolidação da infra-estrutura, de aproveitamento das potencialidades naturais existentes, de apoio às atividades diretamente produtivas, agropecuárias, minerais ou agroindustriais (IPEA, p. 130). Mediante a implementação do programa POLONORDESTE, por exemplo, “A segunda linha de exportação de minério de ferro - Carajás - a maior siderúrgica seria construída em Itaquí, Maranhão. A química de base e o esforço de prospecção de petróleo se desenvolveriam prioritariamente na plataforma litorânea nordestina e os complexos químicos de base seriam de soda-cloro em Alagoas, petroquímica na Bahia e no Rio Grande do Sul, fertilizantes potássio em Sergipe, cobre no interior da Bahia, fosfato no interior de Minas” (Lessa, 1977, p.60). Até março de 1979 o Governo investiu CR\$ 27,9 bilhões no total, com esses programas de desenvolvimento. Sendo que, nesse total, o POLAMAZÔNIA participou com

(27,24%) Cr\$ 7,6 bilhões, o POLONORDESTE com (58,06%) Cr\$ 16,2 bilhões, e o POLOCENTRO com (14,70%) Cr\$ 4,1 bilhões.

Cumpramos ressaltar ainda que a estratégia de institucionalização do regime tentou envolver na sua órbita não só as elites políticas regionais aliadas mas também grupos econômicos de importância local que lhes pudessem dar sustentação. Como mostra o fato do Governo Federal também ter procurado viabilizar os projetos nas áreas da SUDENE e Espírito Santo desde 1974, prorrogando os prazos das isenções do Imposto de Renda para os empreendimentos na área de atuação da SUDENE e Espírito Santo. Como resultante da política de desenvolvimento regional do II PND, “o que se assistiu, no período, foi a convergência da renda ‘per capita’ das regiões no Brasil em torno da média nacional, com a renda das regiões menos desenvolvidas crescendo mais intensamente que a das regiões de renda por habitante maior que a média do país” (Guimarães Neto, p. 26).

Contudo, esse processo de incorporação de novos grupos à aliança desenvolvimentista do Estado não ficou imune ao conflito próprio da vida política. Mais especificamente pelo fato das reivindicações desse novo grupo mostrarem-se inconsistentes com: “a) a necessidade de realização de lucro, que gera uma fonte autônoma de alimentação da inflação, dado o estágio do ciclo de investimentos recentes (excessivo endividamento das estatais e capacidade ociosa no setor de bens de capital); b) os interesses da indústria do Sul, contrária à redução dos níveis de proteção da indústria instalada pelos projetos de substituição de importações anteriores; c) a sobrevalorização cambial, instrumento tradicional usado pelo Estado para introduzir o investimento industrial, retira competitividade internacional de todos os setores exportadores; d) a escassez de recursos gerada pela necessidade do financiamento da dívida pública interna. É bom lembrar que a forma tradicional de cooptação das lideranças políticas do Norte-Nordeste era a que trocava incentivos fiscais regionais e sua participação nos investimentos do Sul, utilizando-se dos fundos fiscais (BNH e PIS/PASEP), por apoio parlamentar” (Dias e Aguirre, p.89).

Cumpramos ressaltar que a política de desenvolvimento regional de Geisel evidencia que os primeiros passos para a descentralização de recursos entre as unidades da federação ocorreram em meio a uma situação em que se combinavam a liberalização política com a manutenção do crescimento da economia. Num período



em que o processo do federalismo se deu, tanto no âmbito da economia, quanto no da política, sem que Poder Central perdesse as rédeas de seu controle.

### ***3. Estado e Federalismo no Governo Geisel: uma reflexão***

A análise das ações do Estado Central, subjacentes às relações políticas e econômicas do federalismo, nos permitem assinalar a existência de uma alteração nas relações Estado/Sociedade no pós 1974. Tratou-se, mais especificamente, de mudanças caracterizadas pela renovação, ou melhor, pela ampliação da coalizão socioeconômica de apoio ao Governo e pela redefinição das regras político-institucionais neste novo período do regime militar. Esta redefinição se deu mediante 1) o aumento do peso da representação política das regiões menos desenvolvidas e urbanizadas - mais controláveis pelos partidários do regime -, e 2) o incremento da valorização politicamente das elites regionais aliadas. Contudo, assevera-se que esse processo de mudança continuava a apresentar elementos de continuidade em relação ao período anterior, tanto no que se refere ao padrão de dominação - apesar da ampliação do arco de relações sociais dominantes inseridas no Estado -, quanto no que se relaciona à manutenção de uma ordem política autoritária híbrida, embora mais liberalizante.

Afirma-se, portanto, que as transformações verificadas na forma de se organizar o poder, foram desencadeadas pela ação do Estado Central. Isto ocorreu em meio a um ambiente de incertezas, no qual os recursos da política e da economia, subjacentes às relações intergovernamentais, se complementaram como instrumentos políticos para dar continuidade e sustentação às relações de dominação-legitimação, na qual se insere às do federalismo. Cabe assinalar ainda que as mudanças nas instituições políticas e econômicas norteadoras das relações do federalismo no Governo Geisel se retroalimentaram e se sobrepuseram não apenas no princípio da distensão, mas também continuaram a influenciar esse processo no decorrer da abertura e no período da democratização.

Como observado, a gênese da transição brasileira foi marcada por uma descentralização relativa de recursos da esfera da União para os Estados e Municípios, mas sobretudo para os Estados. No entanto, esta descentralização, apesar de ter fornecido maior volume de recursos às unidades subnacionais de governo, também ampliou o grau de dependência dessas mesmas relações em relação à União. De forma que os resultados da abertura mostram-se paradoxais, na medida em que a ampliação do espaço de liberdade política e, portanto, das eleições como forma de

acesso e preservação do poder, não se traduziu em incremento da autonomia das unidades federativas, mas no acréscimo da dependência financeira em relação ao Governo Federal. Trata-se de um paradoxo portador de problemáticas e especificidades políticas para a democratização brasileira, cujos efeitos vieram à tona da arena política nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, sobretudo no que se refere aos trabalhos em matéria tributária.

No que tange à questão da representação política, paradoxalmente o Governo Geisel semeou o terreno para que as elites políticas regionais, mais especificamente os Governadores, pudessem sobressair-se como verdadeiros chefes políticos estaduais no decorrer da democratização. Em especial pelo fato da abertura brasileira ter compreendido uma distensão controlada pelo processo eleitoral, que aumentou a dependência dos militares em relação ao poder do Governo no Legislativo e em relação às elites políticas no nível estadual. Há que se ressaltar ainda que o aumento da representação dos Estados menos desenvolvidos contrariou “frontalmente a regra democrática básica – ‘*one man, one vote, one value*’ - e a própria Constituição vigente, que garante a igualdade de todos os cidadãos (art.14)” (Sadek, p.230).

Torna-se possível, assim, apontar que as restrições políticas e econômicas observadas na democratização brasileira e, mais especificamente no que se refere às possibilidades de um “novo pacto federativo”, mostram-se, em grande parte, como resultado das incertezas “situacionais” e conseqüentes decisões do Poder Central no decorrer do princípio da abertura política. Trata-se de relações de poder que se traduziram num “federalismo de impasse”, o qual foi utilizado como instrumento político do processo que se pretendia dominar-legitimar. Sugere-se aqui, portanto, que o federalismo brasileiro apresenta-se como parte da problemática das relações Estado/Sociedade, subjacente ao recente processo de mudança de regime político e de transformações econômicas.