

A CRISE DO FEDERALISMO BRASILEIRO*

Claudete de Castro Silva VITTE¹

RESUMO

Este texto discute os impasses recentes apresentados pelo federalismo brasileiro. Ele mostra que com a crise do Estado brasileiro, cada vez mais muitos entes federativos assumem um comportamento não cooperativo, personificado, por exemplo, na chamada "guerra fiscal", que coloca em xeque a noção de solidariedade que deve pautar as concepções de federalismo e Estado nacional.

Palavras-chave: federalismo, crise, Estado Nacional, instâncias locais de poder, guerra fiscal

ABSTRACT

This paper discusses the recent impasses that Brazilian federalism brings out. It points out that Brazilian State crisis has a link with these impasses. Recently, more and more several Brazilian federative entities adopt non-cooperative behaviors. The called "Fiscal War" is a kind of non-cooperative behaviour, for example, that affects the notions of solidarity, fundamental concept that supports the federalism and national State's ideas.

Key-words: federalism, crisis, National State, local governments, fiscal war

A discussão sobre o federalismo brasileiro nunca esteve tão em evidência como na atualidade, estando cotidianamente presente na imprensa e nos debates políticos. Este trabalho objetiva apresentar o "estado da arte" da discussão sobre os impasses desta forma de organização territorial do poder no Brasil.

Aqui será defendido que há a necessidade de uma forma de federalismo mais cooperativa e que, a despeito da positividade da atuação de muitos estados (unidades federativas) e municípios na busca de respostas para problemas econômicos e sociais que se manifestam na dura realidade de seus habitantes, o Estado nacional não pode abdicar

* Este trabalho, com algumas alterações, está baseado em parte do capítulo 2 da tese de Doutorado intitulada *Desenvolvimento econômico, modelo federativo e município no Brasil*, defendida em 1998 no Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

¹ Professora do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Paraná.

de um papel regulatório perante o comportamento conflituoso de alguns membros da federação e também da proposição de um projeto nacional de desenvolvimento no qual a sociedade brasileira encontre elementos norteadores na definição de prioridades a serem atingidas. Este projeto nacional deve estimular a solidariedade entre os entes federativos, valorizando a diversidade e minimizando as desigualdades.

O CONTEXTO DA (RE)EMERGÊNCIA DA DISCUSSÃO SOBRE FEDERALISMO

Inicialmente pode-se dizer que o federalismo, como sistema de organização do Estado, pode ser considerado como a forma mais adequada de estabilização das relações de poder para sociedades profundamente heterogêneas, étnica, social ou economicamente, o que nos dois últimos aspectos coincide com a realidade brasileira.

Não há consenso sobre uma definição universalmente válida do que seja federalismo. Mas a idéia de federação diz respeito a união e a articulação das partes (que são os estados federados) com o todo (que é o Estado nacional representado pelo governo federal). Federação, então, pode ser definida como "uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder nacional com os poderes regional e local" (R. B. A. AFFONSO; P. L. B. SILVA, 1995, p. 5)

Segundo José Luis Fiori, o federalismo enquanto questão conduz à discussão sobre arranjos políticos e suporte socioeconômico necessários para viabilizar um pacto federativo (cf. J. L. FIORI, p. 1995, p. 23). Será baseada nesses dois aspectos que a discussão sobre o federalismo brasileiro será encaminhada neste trabalho³.

Em vários países da América Latina, após algumas décadas de autoritarismo, estão ocorrendo discussões acerca da reorganização democrática dos Estados. Essa reorganização aponta para a necessidade da descentralização do poder. O federalismo aparece, então, como sinônimo de descentralização e democratização. Porém, segundo José Luis Fiori (1995, p. 20), federalismo e descentralização não são sinônimos ainda que apresentem afinidades.

³ Neste trabalho não foi contextualizada historicamente a federação brasileira antes da democratização (1985). Vale assinalar que Francisco de Oliveira (1995) faz esta contextualização e faz também uma análise rigorosa do nosso federalismo.

Também no Brasil a discussão sobre federalismo ressurgiu nos anos 80, associada a dois processos concomitantes: o da redemocratização do Estado autoritário e centralizante e o da descentralização fiscal de um Estado em crise, que adotou, por décadas, um modelo econômico desenvolvimentista.

CRISE ECONÔMICO-POLÍTICA E O DESVIRTUAMENTO DOS PRINCÍPIOS DO FEDERALISMO NO BRASIL

Para entender o federalismo como uma proposta política e constitucional e mesmo como um fenômeno histórico deve-se reter que

o essencial no federalismo sempre foi a preservação política simultânea da unidade de objetivos de um povo e da diversidade espacial de seus interesses, compatibilizados na forma de um pacto constitucional em que são, simultaneamente, definidos os espaços e os limites das duas soberanias. De maneira tal que a existência e o reconhecimento desse princípio último de solidariedade e de identidade coletiva é que permitem a convivência das múltiplas integridades regionais. (sem grifo no original) (J. L. FIORI, 1995, p. 23).

No entanto, ainda segundo José Luis Fiori, na América Latina, a partir dos anos 80, com a generalização da crise econômica que resultou no aumento das dívidas externas e na dificuldade de acesso dos países da região ao sistema financeiro internacional, desenvolveu-se a idéia de um tipo de federalismo que pode ser chamado de pragmático. No modelo de federalismo pragmático,

a idéia central e as motivações básicas não parecem passar pelo princípio da solidariedade ou do compartilhamento das responsabilidades governamentais. É onde a forma em que se desenvolve a barganha ou negociação federativa parece obedecer ao jogo dos interesses imediatos e privados muito mais do que a qualquer princípio ou modelo constitucional. (J. L. FIORI, 1995, p. 7-8).

Este modelo de federalismo que passa a ocorrer também no Brasil foi, por sua vez, denominado por Vicente Rodríguez (1994), de federalismo selvagem, porque altamente competitivo e descentralizado.

Mas a idéia de federalismo deve implicar um sentido de parceria entre as partes do pacto federativo por meio da cooperação negociada em torno de questões e programas, na tentativa de se chegar a um

consenso ou ao menos em uma acomodação que proteja a integridade fundamental de todos os parceiros. (cf. M. H. T. DE ALMEIDA, 1995, p. 106)

Assim, o modelo de federalismo pragmático é um desvirtuamento da idéia de federalismo. É extremamente necessária a cooperação intergovernamental e a manutenção de solidariedades sociais e territoriais para haver um modelo de federalismo mais positivo em um contexto de profundas desigualdades. A questão que se coloca é

como organizar mais descentralizadamente uma federação assentada sobre tão profundas disparidades regionais, mantendo, contudo, a sua articulação, a sua sinergia econômica, social e cultural que é, em última instância, a sua razão de existir? (R. AFFONSO, 1994, p. 330).

A perda da capacidade regulatória da União é um elemento complicador da questão federativa. Essa perda ocorreu em um momento muito delicado porque a crise econômica passou a afetar uma maior parcela da sociedade quando esta mais necessitava de políticas sociais. Rui Affonso alerta que o grande problema é que esta perda da capacidade regulatória da União não foi acompanhada por outras formas de regulação mais federalizadas ou descentralizadas. A falta de regulação tem levado ao acirramento das disputas entre as unidades federadas, que são acentuadas por forças desagregadoras como a reestruturação da economia mundial. O país passa por uma situação de fragilidade que compromete a sua inserção no cenário econômico mundial, inserção esta que tem ocorrido de forma desestruturada e com nefastas conseqüências sociais. (cf. R. B. A. AFFONSO, 1994, p. 331-2)

Em países como o Brasil, com grande heterogeneidade regional e social, um dos principais mecanismos que garantem a articulação dos interesses na federação é o do fundos públicos⁴. A estruturação do poder entre esferas de governo e a própria unidade da federação pressupõem uma transferência significativa de recursos públicos entre

⁴ Pode-se definir, de maneira geral, fundo público como os recursos estatais, grande parte advindos da tributação, destinados a sustentar ou financiar a acumulação de capital, na qual se inclui os gastos sociais. Para uma abordagem crítica desse conceito remetemos a Francisco de Oliveira, 1993.

regiões com grandes desigualdades econômicas e sociais. O que deve ser assinalado é que, com a crise econômica e a crise do Estado brasileiro, este mecanismo, que tenta atenuar as desigualdades, praticamente entra em colapso, aprofundando as desigualdades e também a crise federativa.

AS VÁRIAS FACETAS DA CRISE FEDERATIVA NO BRASIL

Segundo Rui Affonso e Pedro Luiz Barros Silva, a redemocratização que ocorreu no Brasil após o período dos governos militares trouxe um movimento de descentralização que coincidiu com uma crise federativa no país. Esta descentralização pode ser vista como resultante da crise fiscal-financeira do governo federal, além de ser uma reação contra o autoritarismo que vigorou por décadas. Após a Constituição de 1988, a União foi perdendo, devido ao caráter descentralizador da Carta Magna e à própria crise financeira, a capacidade de utilizar os fundos públicos como mecanismo de articulação dos diferentes interesses regionais. (cf. R. AFFONSO e P.L.B. SILVA, 1995, p. 5).

A crise federativa brasileira apresenta vários outros aspectos. Se a dimensão tributária é a sua face mais conhecida, ela também se manifesta de outras maneiras, como na distribuição das competências na execução das políticas sociais, nos desequilíbrios da representação dos estados no Congresso Nacional e na configuração dos interesses regionais e locais. Abaixo, estas principais questões serão retomadas ressaltando as contribuições analíticas de dois autores: Rui Affonso e Vicente Rodríguez, que analisam os fortes constrangimentos colocados à questão federativa brasileira em razão da estrutura política do país.

Segundo Rui Affonso, o período compreendido entre 1977 e 1988 pode ser caracterizado por uma progressiva descentralização fiscal e política. Antes da nova Constituição, a disputa por recursos tributários punha estados e municípios contra o governo federal. Com a nova Carta Magna, sem que esta oposição desapareça, ganham fôlego os conflitos entre os estados e municípios, cuja expressão mais evidente é a chamada "guerra fiscal"⁵.

⁵ "Guerra fiscal" é o nome dado à disposição de governos estaduais e municipais de fazer concessões tributárias e de outra natureza, para disputar investimentos de empresas nacionais e estrangeiras, muitas vezes sem justificativa do ponto de vista do interesse público. Assim, a guerra fiscal resulta em um quadro de concorrência predatória e débil entre unidades federativas e municipais, com a ausência de qualquer coordenação da União.

Os governos estaduais por causa da recessão, inflação e sonogação vêem-se em dificuldades de manter a arrecadação tributária e tentam, por meio de incentivos ou benefícios fiscais, principalmente por meio do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), que é a base de sustentação da arrecadação estadual, atrair indústrias e investimentos para suas regiões e fomentar o desenvolvimento econômico. No entanto, o resultado é da perda de capacidade arrecadatória. É o caso do estado de São Paulo que, com a guerra fiscal, vem perdendo participação relativa na arrecadação do ICMS no conjunto dos estados, o que não significa que tenha perdido sua hegemonia econômica na federação (cf. R. B. A. AFFONSO, 1994, p. 324-5).

Essa é a discussão mais acirrada sobre a crise federativa no Brasil, cujo debate está eivado de paixões, agora não mais regionais como em décadas anteriores, mas sim carregadas de um certo localismo.

Uma alternativa seria cada estado (unidade federada) definir sua estrutura de gastos e de arrecadação e repassar à União um percentual que resultasse em um fundo público de investimentos para projetos de alcance ou de interesse nacional. Cada estado federado teria que fazer um esforço fiscal para custeio próprio e a União deveria transferir para estados e municípios certas atribuições melhores alocadas em um nível mais próximo do cidadão (a chamada "operação desmonte", cf. L. NASSIF, in *Folha de S. Paulo*, 08/08/95). No entanto, apesar dessa alternativa colocar-se como correta, cabe o alerta de Aspásia Camargo para quem alguns estados e muitos municípios no Brasil, na atualidade, são economicamente inviáveis (cf. A. CAMARGO, in *Folha de S. Paulo*, 28/11/94) e apresentam, portanto, muitas dificuldades para assumirem certas responsabilidades.

Outro problema existente é o da fragmentação do orçamento federal em milhares de emendas e demandas específicas e personalistas feitas por membros do Congresso Nacional, sem nenhum critério de seletividade. Essas demandas não levam em consideração o que se poderia chamar interesse nacional, que deveria estar acima dos interesses particulares de estados e municípios do país.

Na verdade, a guerra fiscal entre os estados para atração de investimentos fragiliza a federação. Dificulta também a implementação de uma política de desenvolvimento de caráter nacional, ou mesmo políticas de desenvolvimento regionais, porque não está ocorrendo de forma efetiva uma regulação dos comportamentos conflitivos das

unidades da federação.

Os investimentos do setor produtivo estatal federal compõem um outro elemento que provoca acirrada disputa entre governadores, seguidos por suas bancadas no Congresso Nacional. Um exemplo foi quando a Petrobras decidiu instalar uma nova refinaria em um dos estados da região Nordeste. Vários governadores nordestinos passaram a pressionar para atrair esse investimento público, exercendo uma forma de pressão que pode ser considerada de caráter individual, ignorando qualquer referência a um plano de desenvolvimento nacional.

Um outro elemento destacado por V. Rodrigues, que ajuda a agudizar a crise federativa é a "ação competitiva, autotágica e descentralizante dos governadores" que desde 1988 têm acirrado o conflito federativo. Na verdade, o papel dos governadores pode ser caracterizado como um paradoxo político.

"Os governadores têm sido convocados nos momentos de crise mais aguda da república como fiadores políticos da Federação; porém esses governadores estão impossibilitados de se comprometer conjuntamente com uma ação política do tipo federal." (V. RODRIGUEZ, 1994, p. 348)

São atores políticos que comportam-se como um negociador-maximizador, para evitar perdas, sem agenda de negociação e com ação individual, que não levam em conta a solidariedade social e nacional. A "política dos governadores" ameaça a redefinição de um novo pacto que precisaria resolver duas questões centrais: as desigualdades regionais e sociais e uma nova forma política de articulação e agregação de interesses nacionais, remetendo-se a novos mecanismos de regulação compensatórios e a um novo projeto de desenvolvimento nacional (cf. V. RODRIGUEZ, 1994, p. 347-9).

Na disputa por grandes investimentos, em especial por novas plantas industriais do setor automobilístico, é possível verificar que as unidades da federação vão, por meio da figura de seus governadores, utilizar de mecanismos de redução ou isenção de impostos, para tentar atrair investimentos, em especial os industriais, negociando a transferência de empresas ou a instalação de novas plantas de transnacionais que querem criar suas primeiras fábricas ou montadoras no Brasil.

A maioria das novas empresas está optando por municípios do interior paulista ou de outros estados do Centro-Sul, provocando alterações no mapa das atividades produtivas do país. Com isso, há o acirramento da competição entre as unidades da federação que

possuem alguns pré-requisitos. As "motivações locacionais" dessas empresas que estão pretendendo instalar novas plantas industriais no país ou fazer investimentos precisam ser melhor analisadas, mas foge do âmbito desse trabalho.

As políticas sociais também compõem uma das facetas bastante discutidas da crise federativa. Segundo a análise de Vicente Rodriguez,

a falta de uma distribuição adequada de competências entre as diferentes esferas de governo tem resultado na irracionalidade e na deterioração dos serviços públicos, particularmente da área social. O repasse de recursos não é acompanhado pela delegação de competências, e não porque o governo subnacional não queira, mas pelas resistências da burocracia do Executivo Federal e do Poder Legislativo, que sentem a perda de instrumentos de favorecimento e auto-reprodução político-eleitoral. (V. RODRIGUEZ, 1994, p. 347)

Assim, falta clareza na distribuição de competências. O governo federal ora quer "empurrar" seus encargos, ora quer manter atribuições que seriam melhor alocadas nas outras instâncias. Os estados e municípios, por sua vez, muitas vezes só aceitam assumir novas funções se estas forem financiadas pelo governo federal.

Um outro ângulo da crise federativa é o desequilíbrio da representação dos estados no Congresso Nacional. Esse desequilíbrio afeta os interesses de algumas unidades federadas. É o caso do estado de São Paulo que é o que mais arrecada impostos e taxas para a União, além de ser o estado mais populoso, e que é sub-representado na Câmara Federal, de forma que o voto de cada eleitor paulista vale cerca de 34 vezes menos que um de Roraima, por exemplo (cf. revista *Veja São Paulo* de 05/09/90). A questão do desequilíbrio de representação gera discussões porque os estados menos populosos geralmente são os menos desenvolvidos e acusam os mais poderosos de reforçarem sua hegemonia por causa do critério da proporcionalidade de bancada de acordo com a população.

O critério de proporcionalidade por habitante pode ser considerado mais justo do que o critério previsto no artigo 45 da Constituição, que é um "misto" de representação proporcional por estado, mas com a ressalva de que nenhuma bancada deve ter menos de oito ou mais de sessenta deputados, o que provoca distorções.

Cabe assinalar que não há a intenção de se fazer aqui uma

defesa dos interesses dos estados mais ricos e sim refletir sobre a crise federativa. Alguns autores até têm apontado que o rumo que tomam as discussões sobre a crise federativa no Brasil é uma forma camuflada de defesa dos interesses paulistas na federação, já que muitas vezes são apontados argumentos que demonstram o quanto o estado de São Paulo "sofre" com o comportamento "desleal" praticado pelos demais estados. Assim, há quem defenda que a guerra fiscal pode ser positiva, por levar a uma desconcentração das atividades econômicas para áreas não congestionadas (cf. B. M. B. AGUIRRE; M. R. MORAES, 1997 e F. OLIVEIRA, 1995).

Falta, para nortear os rumos do federalismo no país, uma forma de regulação para o comportamento conflitivo das diferentes instâncias de governo envolvidas na ação. O governo federal não tem sido capaz de exercer a contento esse papel regulatório, imbuído pela ideologia que defende o mínimo de intervenção do Estado. O resultado é que cada ente federativo age de acordo com seus próprios interesses, muitos deles orientados por interesses eleitorais de seus governantes.

Um outro elemento atualmente ausente na realidade brasileira, e que muito contribuiria para a atenuação desses problemas federativos, é a proposição de um projeto de desenvolvimento nacional que defina as prioridades dos grupos que compõem a sociedade. Esse projeto nacional traduziria aquilo que Alain Lipietz chama de definição e imposição de uma dada visão de "progresso"; uma concepção possível de felicidade coletiva. De certa forma, essa idéia de "felicidade" estava presente no projeto do nacional-desenvolvimentismo que desmoronou juntamente com a crise dos anos 80. Com o desmoronamento do projeto desenvolvimentista, a sociedade tem passado por um período de buscas, hesitações, no qual, como alerta Alain Lipietz, podem proliferar aberrações (cf. A. LIPIETZ, 1991, p. 29).

Assim, esse momento de indefinições pelo qual o país passa pode estar minando as bases da federação. Isto é bom ou ruim? O que ficará em seu lugar? Não estaria sendo também afetada a idéia de nação brasileira? São perguntas para as quais se buscam respostas. Mas cabe lembrar que a nacionalidade brasileira foi forjada a partir de problemas enfrentados pelos brasileiros no passado ao procurarem a realização de um destino comum. A construção da idéia de nação dá à população uma auto-identificação e um sentimento de "pertencimento", ou seja, a construção de uma identidade nacional, em que traços de similaridades foram acentuados e diferenças em relação aos outros foram assinaladas (cf. L. L. OLIVEIRA, 1990). Seria lamentável e mesmo

temeroso que esse sentimento de pertencimento e da idéia de nação acabassem sendo abalados em virtude desses impasses da federação brasileira.

OS IMPACTOS DA CRISE FEDERATIVA SOBRE OS MUNICÍPIOS

O rebatimento da crise federativa sobre as instâncias locais de poder, isto é, sobre os municípios, pode ser apreendido por meio de uma série de problemas que deveriam ser enfrentados mediante uma discussão sobre cooperação intergovernamental, mas que recaem principalmente sobre o nível local, grande parte deles relativos às políticas macroeconômicas e sociais que afetam a economia e as condições de vida e trabalho nas cidades, restringindo a capacidade do governo local de responder por serviços públicos de qualidade. Assim, a União e os estados federados não podem se retrair no cumprimento de seu papel estratégico de cooperar com os municípios na promoção do desenvolvimento local.

A discussão sobre cooperação intergovernamental e sobre a competência de cada esfera gera reivindicações contra o processo de descentralização e a favor de uma recentralização fiscal. São discussões típicas na passagem de uma forma de federalismo centralizado, como se tinha no Brasil no período autoritário, para uma modalidade de federalismo mais descentralizado, que ainda se desenha no país. Esse novo tipo de federalismo exige uma redefinição de competências e atribuições, o que induz erroneamente, sob o nosso ponto de vista, à idéia de perda de poder pela instância federal. Como diz Maria Hermínia Tavares de Almeida,

não há razão para pensar que a descentralização implica inexoravelmente a redução da importância da instância nacional. Ela pode resultar seja na criação de novos âmbitos de ação, seja na definição de novos papéis normativos, reguladores e redistributivos que convivam com a expansão das responsabilidades de estados e municípios. (M. H. T. DE ALMEIDA, 1995, p. 91)

Segundo Aspásia Camargo, as relações entre as diferentes instâncias de poder deveriam pautar, inspirando-se na Constituição alemã, pelo princípio no qual sempre que uma determinada função puder ser exercida pela instância hierarquicamente inferior não deverá ser assumida pela que está acima, ou em outras palavras, o governo federal não deve

arcar com responsabilidades que os estados estão preparados para desempenhar e nem estes deverão exercer funções que o município for técnica e financeiramente capaz de exercer, principalmente a ação administrativa rotineira referente aos serviços cotidianos, como educação, saúde, segurança e obras locais (cf. A. CAMARGO, 1994, p. 89). Mais uma vez, cabe o alerta feito acima por essa mesma autora: como resolver as demandas da maioria dos municípios brasileiros que não apresentam viabilidade econômica e dependem exclusivamente de transferências governamentais?

ALGUNS PARÂMETROS PARA A REFLEXÃO SOBRE UM FEDERALISMO MAIS COOPERATIVO

Enfim, qual seria o tipo ideal de federalismo? José Luis Fiori apresenta parâmetros que podem ser considerados bastante pertinentes para a definição de um tipo de federalismo mais positivo. Ele diz:

o federalismo é uma forma de organização territorial do poder dos estados nacionais que supõe necessária e positiva uma permanente tensão e desarmonia entre as partes. Desarmonia que está na origem da tensão mas que é motivo também de uma negociação que passa a ser permanente e cujos produtos serão sempre arranjos institucionais transitórios. (J. L. FIORI, 1995, p. 24).

José Luis Fiori destaca ainda seis observações a serem consideradas para o federalismo evoluir para um formato mais progressista:

- as unidades federativas são sempre desiguais mas devem ser "capazes"; caso contrário o poder econômico e político de algumas pode impor seus interesses às demais;
- as unidades só permanecem federadas se houver a existência de alguma razão sólida e permanente e se seus interesses não forem desfavorecidos pela convivência; de outra forma, a unidade só será mantida por meio da submissão, pela força, dos insatisfeitos;
- é impossível negociar os interesses das unidades federativas levando em conta apenas os interesses de suas elites; sendo assim, a agenda das negociações vai se tornando cada vez mais complexa;

- as federações capazes de manterem-se de forma solidária incorporaram o princípio da "equidade" como um valor comum, válido nas relações entre os indivíduos e entre as unidades federadas;

- federalismo não é viável se não se assentar sobre estruturas econômicas dinâmicas que apontem para a integração crescente dos espaços federados;

- a melhor maneira de manter junta e eficiente uma unidade federada é flexibilizando suas regras e instituições, rediscutindo permanentemente a divisão de recursos e funções (cf. J. L. FIORI, 1995, p. 24-25)

CONCLUSÃO

Sem nenhuma dúvida, os parâmetros acima são fundamentais para a reflexão sobre a crise recente da federação brasileira, que, apesar de mais pacífica ou menos dramática que em outras nações, ocorre em um país que apresenta grandes desigualdades econômicas e sociais, dividido em unidades federativas com capacidades econômicas díspares e que, na sua maioria, são carentes a ponto de apresentarem dificuldades em articular projetos de interesse próprio.

Esta situação é agravada pelas transformações impostas pela reestruturação da economia capitalista, as quais afetam os Estados Nacionais. Estas mudanças que vêm ocorrendo em nível internacional também afetam o equilíbrio federativo, reduzindo a capacidade de regulação macroeconômica dos governos nacionais e provocando uma rearticulação de algumas economias regionais (estaduais) com o exterior.

Para concluir, cabe reproduzir a interpretação que Marcus de Melo dá a esta crise brasileira. Ele afirma que desde os anos 80 assiste-se no Brasil a um processo de fragmentação institucional e de paralisia decisória. Com a democratização, na verdade, o cacife dos setores conservadores e dos lobbies foram potencializados.

A crise do Estado nacional e a crise da solidariedade social fazem ressurgir o "neolocalismo" e as estratégias de "hobbesianismo" municipal, pelas quais municípios adotam práticas de exclusão de indesejáveis, ao mesmo tempo em que passam a promover sua localidade de forma empresarial.

Rompem-se, assim, solidariedades sociais e territoriais – como é o caso do regionalismo nordestino que está sendo gradativamente substituído por "estadualismos" (o "Ceará", a "Bahia" etc.) (...) Em suma, (...) a "década perdida", na esfera da política, é uma década de fragmentação social e institucional. (M. A. B. C. DE MELO, 1995, p. 258-9).

Assim, os "estadualismos" e "neolocalismos", citados por Marcus de Melo, podem ser vistos como particularidades, as quais, conforme lembra C. VAINER (1995, p. 455) estão substituindo critérios de identidades abrangentes, como as identidades nacional e regional, que apresentam estreito vínculo com a noção de solidariedade e são formulações acadêmicas tão caras às Ciências Sociais e à Geografia, inclusive. Se a noção de solidariedade tornar-se mais restrita, a aceitação de uma sociedade culturalmente heterogênea e socialmente igualitária, assim como a tolerância com o diferente, serão dificultadas. Seria uma situação na qual uma dada sociedade retrocederia alguns ou muitos passos em direção à barbárie.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. B. Á.; SILVA, P. L. B. *Federalismo no Brasil: desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995.
- AFFONSO, R. A crise da federação no Brasil. *Ensaio FEE*. Porto Alegre: FEE, (15) 02, n. 30, p. 321-337, 1994.
- AGUIRRE, B. M. B.; MORAES, M. R. Questão federativa no Brasil: um "estado das artes" da teoria. *Revista de Economia Política*. São Paulo: Nobel, v. 17 n. 1, p. 121-135, jan./mar., 1997.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS, n. 28, p. 87-108, 1995.
- CAMARGO, A. *O novo pacto federativo*. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, ano 45, v. 118, n. 01, jan./jul., p. 87-94, 1994.
- CAMARGO, A. Metade dos estados é inviável, diz sociólogo. *Folha de S. Paulo*, 28 de novembro de 1994.
- FIORI, J. L. O federalismo frente ao desafio da globalização. In: AFFONSO, R. Á. B.; SILVA, P. L. B. *A federação em perspectiva: Ensaio Selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 19-38.

LIPIETZ, A. *Audácia: uma alternativa para o século 21*. São Paulo: Nobel, 1991.

MELO, M. A. B. C. Globalização, crise do estado e metrópoles no Brasil. In: GONÇALVES, M. F. (Org.). *O novo Brasil urbano, impasses/dilemas/perspectivas*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995, p. 249-260.

NASSIF, L. Pela reforma fiscal federativa. *Folha de S. Paulo*, 08 de agosto de 1995.

OLIVEIRA, F. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, R. B. Á.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 77-90.

_____. A economia política da social-democracia. *Revista USP*. São Paulo, n. 17, mar./maio, 1993.

_____. *Elegia para uma religião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

OLIVEIRA, L. L. Modernidade e questão nacional. *Lua Nova*. São Paulo, n. 20, p. 41-68, maio, 1990.

RODRIGUEZ, V. Os interesses regionais e a federação brasileira. *Ensaio FEE*. Porto Alegre: FEE, v. 15, n. 02, p. 338-351, 1994.

VAINER, C.B. Regionalismos contemporâneos. In: AFFONSO, R. B. Á.; SILVA, P. L. B. *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, p. 449-471, 1995.

VEJA SÃO PAULO. *Como São Paulo sai perdendo no congresso*. São Paulo: abril, 05. set. 1990.