

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO

VERSÃO PRELIMINAR DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
APRESENTADA POR
JULIANNE ALVIM MILWARD DE AZEVEDO

FEDERALISMO FISCAL
UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS
QUANTO AO ATENDIMENTO DAS DEMANDAS SOCIAIS
- O CASO BRASILEIRO -

PROFESSOR ORIENTADOR ACADÊMICO: ISTVAN KAROLY KASZNAR

ASSINATURA DO PROFESSOR ORIENTADOR ACADÊMICO

Dedico este trabalho a todas as pessoas que acreditaram em minha capacidade, no meu esforço e dedicação empreendidos em prol de mudanças que acreditava serem imprescindíveis para o meu crescimento intelectual e pessoal. Em especial:

A minha mãe, Maria Aparecida, por sua força durante todos estes anos e desejo de ver suas filhas progredirem na vida e, sobretudo serem independentes.

As minhas irmãs, Michaele e Marsailhe, pela convivência e a grande amizade existente.

Ao meu pai, pelo apoio financeiro e pela contribuição ao que se refere a sua visão de mundo.

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos a todas as pessoas que acreditaram em minha capacidade, no meu esforço e dedicação empreendidos no decorrer do curso e que de alguma forma contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho:

A Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas.

Ao Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica – CNPq.

Aos professores do programa de mestrado da EBAPE/FGV, em especial:

- Professor Istvan Karoly Kasznar, por sua orientação ao longo deste trabalho;
- Professor Jorge Vianna Monteiro (PUC-Rio), por sua análise sob o prisma da *Public Choice*;
- Professor José Antônio Puppim de Oliveira, pela abordagem de Economia Política e Meio Ambiente;
- Professora Aspásia Camargo, por sua contribuição ao tema abordado;
- Professor Luis César Gonçalves de Araújo, por acreditar em minha capacitação e passar para mim uma das cadeiras que lecionava na Universidade Santa Úrsula;
- Professor Fernando Guilherme Tenório, pela oportunidade em participar do Programa Gestão Pública e Cidadania, vinculadas a Fundação Getúlio Vargas (EASP) e a Fundação Ford;
- Professor Peter Spink (EAESP/FGV), também, pela oportunidade em participar do Programa Gestão Pública e Cidadania;
- Professor José Cezar Castanhar, pela análise de políticas públicas sob o prisma social e a introdução a Finanças Públicas;
- Professora Sylvia Constant Vergara, pela quebra de conceitos por mim pré-estabelecidos;
- Professor Moisés Balassiano, pela apresentação de instrumentos quantitativos de análise a pesquisa;
- Professor Paulo Reis Vieira, pelos questionamentos quanto ao tema abordado neste trabalho;
- Professor Frederico Lustosa da Costa, pela contribuição no campo histórico;
- Professor Lamounier Erthal Villela, por suas explanações quanto aos tópicos de falhas de mercado e intervenção pública, em microeconomia;
- Professores Bianor Scelza Cavalcanti e Deborah Moraes Zouain, pelo incentivo à produção de artigos científicos;
- Professor Eduardo André Teixeira Ayrosa, pela introdução ao marketing.

Aos professores do programa de mestrado do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro:

- Professor Hugo Pedro Boff, por seus conselhos e apoio;
- Professor Antonio Luis Licha, por suas explicações em macroeconomia;
- Professora Maria Lucia Teixeira Werneck, pelas contribuições no que se refere à agenda de estudos futuros a ser realizada por mim;
- Professor David Kupfer, pelos ensinamentos em microeconomia;
- Professor João Luis Pondé, pela abordagem neoinstitucionalista.

Ao coordenador, Professor Alfredo Froner, do Instituto de Ciências Econômicas e Gestão da Universidade Santa Úrsula, da qual faço parte do corpo docente, pelo apoio dado no período em que finalizava este trabalho.

Aos colegas do curso de mestrado – turmas 2001 e 2002 e, do doutorado, por suas intervenções acadêmicas e pelo convívio agradável – Fabio Simone de Souza, Luis Cláudio Meirelles Medeiros, Mauro Souza Silva, Marcelo Fernando Parra, Mariana Lima Bandeira, Maira Conceição Alves Pereira, Edinelson Azevedo, Marcela Cohen, Falber Freitas, Marcus Bauer, Carlos Henrique Cunha, Antonio Oliveira, Luciana Torres, Ronaldo Chataignier.

Particularmente, a Renato Cader da Silva, por seu apoio durante a realização desta dissertação, pela troca de idéias e, sobretudo pela grande amizade existente.

Aos funcionários da coordenação do curso, da biblioteca e de apoio – xerox e laboratório de informática da Fundação Getúlio Vargas, em especial: Joarez, José Luis, Virgílio, Denise, Lúcia, Malaquias, Samuel, Paulo e Francisco.

Aos meus amigos do curso de Teoria Economia do Instituto Superior de Finanças Públicas da Fundação Getúlio Vargas, que me deram o apoio necessário à permanência dos estudos na área: Paulo Brusqui, Isleide Maeda e Ana Maria de Paiva Franco.

A minha família pelo apoio ao longo dos meus estudos.

Ao Miguel e a Maria Amélia Milward (*in memoriam*), Michel e Maria Zuleica Milward, pela felicidade e descontração em meus raros momentos de folga.

A Ricardo Willyie, pela amizade e o apoio institucional durante a elaboração deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar as relações entre as esferas de governo no Brasil, quanto ao provimento das demandas sociais. O foco do estudo reside nas relações que resultam em externalidades negativas, significando perdas para o bem-estar coletivo, que vai de encontro às pretensões da nova Carta Constitucional, promulgada em 1988.

O exame das relações intergovernamentais é realizado sob a perspectiva de internalização das instituições ao modelo de análise, promovendo uma maior compreensão quanto aos comportamentos adotados pelas unidades federativas e, por conseguinte, seus resultados nos cenários político, econômico e social, em função do jogo federativo que se faz presente.

ABSTRACT

This paper analyzes the relations between governmental Brazilian spheres, regarding to the provisions of the social demands. The focus of the study inhabits in the relations that result in negative externalities, meaning losses for collective welfare, in discordance with the pretensions of the new Constitution, promulgated in 1988.

The investigate of the intergovernmental relations is carried through in the perspective of internalization institutions to the model of analysis, promoting a better understanding about the behaviors adopted for the federative units and therefore its results in the politic, economic and social scenarios, in function of the federative game current.

*...“Quando os poderes da República
brigam, quem acaba perdendo é o Brasil.
Eu quero que o governo, o Congresso e a
Justiça trabalhem em harmonia para que
o Brasil ganhe”.*

Fernando Henrique Cardoso

Pronunciamento do ex-Presidente da República – Brasília, 03/02/1995.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	iii
RESUMO/ ABSTRACT	v
SUMÁRIO	vii
LISTA DE SIGLAS	x
LISTA DE FIGURAS E TABELAS	xi
INTRODUÇÃO	01
1. OBJETO E MÉTODO	04
1.1. Objeto	04
1.2. Objetivos: final e intermediários	05
1.3. Delimitação e relevância do estudo	05
1.4. Tipo de pesquisa	06
1.5. Coleta e tratamento dos dados	07
1.6. Limitações relativas ao referencial teórico e a base de dados	08
2. TEORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS X TEORIAS ALTERNATIVAS	09
2.1. Teoria Neoclássica X Teorias Econômicas Alternativas	09
2.1.1. Teoria Econômica Neoclássica	09
2.1.2. Escola da ‘Escolha Pública’	11
2.1.3. Institucionalismo	14
2.2. Implicações destas Teorias no Estudo do Federalismo Fiscal	17
3. INSTRUMENTAL ANALÍTICO	21
3.1. TEORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS	21
3.1.1. Teoria do Bem-Estar Social	21
3.1.2. Bens Públicos	22
3.1.2.1. Bens Semipúblicos	23
3.1.3. Externalidades	24
3.1.4. Informação Assimétrica	25
3.1.5. Intervenção do Governo	25

3.2. TEORIA ECONÔMICA NEOINSTITUCIONALISTA	27
3.2.1. Racionalidade Limitada	27
3.2.2. Custos de Transação	27
3.2.3. Instituições	30
3.2.4. Organizações	31
3.2.5. Mudanças Institucionais	32
3.2.5.1. Dependência de Trajetória	34
4. FEDERALISMO BRASILEIRO	37
4.1. Conceitos	37
4.1.1. Federalismo	37
4.1.2. Federalismo Fiscal	39
4.2. Federalismo no Brasil	39
4.2.1. Atribuições do Governo	39
4.2.2. Dimensão do Governo	41
4.2.3. Processo Histórico do Federalismo Brasileiro	42
4.2.4. Modelo Vigente	48
4.2.5. Implicações das Relações Intergovernamentais	49
5. RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E DEMANDAS SOCIAIS	54
5.1. Relações Intergovernamentais	54
5.1.1. Dinâmica das Relações Intergovernamentais	56
5.2. Demandas Sociais	58
5.3. Relações Intergovernamentais versus Demandas Sociais	61
5.3.1. Fluxo de Informações e Prestação de Bens e Serviços entre as Esferas Governamentais	61
5.3.2. Procedimentos Existentes entre as Esferas Governamentais para a Prestação de Serviços	63
5.3.3. Configuração das Atuações quanto à Execução dos Serviços Públicos	65
5.4. Fronteiras e Limites das Relações Intergovernamentais	66
5.5. Quais as Razões das Demandas Sociais parecerem infinitas?	66

6. FINANCIAMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS	69
6.1. Formas de Financiamento	69
6.2. Regime de Governo e Sistema Tributário	70
6.3. Mudanças de Regras	72
6.3.1. A Constituição de 1988	72
6.3.1.1. Repartição de Funções e Gastos entre os Entes Governamentais	76
6.3.1.2. Esquema de Transferências existente no Arranjo Federativo	78
6.3.1.2.1. Transferências Constitucionais	79
6.3.1.2.2. Transferências Voluntárias	82
6.3.2. Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros	83
6.3.3. Lei de Responsabilidade Fiscal	85
7. IMPLICAÇÕES DAS NOVAS REGRAS AO ARRANJO FEDERATIVO ...	86
7.1. Reconstrução das Relações Intergovernamentais	86
7.1.1. Crise Fiscal e seu Aprofundamento	86
7.1.2. Guerra Fiscal	88
7.1.3. Multiplicação dos Municípios	89
7.2. Consequências quanto às Políticas Públicas destinadas ao Social	92
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
BIBLIOGRAFIA	102

LISTA DE SIGLAS

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas

CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira

FCO - Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste

FNE – Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste

FNO – Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPEX – Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias

ICMS – Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação

IOF-Ouro – Imposto Sobre Operações Financeiras/Ouro

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IPTU – Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana

IR – Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza

ITR – Imposto Territorial Rural

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

Parafe – Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SRF – Secretaria da Receita Federal

STN – Sistema do Tesouro Nacional

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Quadro 01 – Ciclo Histórico na Federação Brasileira	47
Figura 01 – Dimensão Espacial das Relações Intergovernamentais	48
Figura 02 – A hierarquia das necessidades	58
Figura 03 – Fluxos de informação e de prestação de bens e serviços	61
Quadro 02 - Fluxo das Transferências Constitucionais	79
Quadro 03 – Composição Relativa da Carga Tributária Líquida após Transferências Constitucionais de 1990 a 2001 (%)	80
Figura 04 – Gráfico: Transferências Constitucionais x Transferências Voluntárias	82
Quadro 04 – Evolução dos municípios, segundo o tamanho da população	89

INTRODUÇÃO

Esta dissertação representa o interesse em analisar o federalismo fiscal brasileiro quanto aos aspectos relacionados às relações empreendidas, pelas três instâncias governamentais, em prover as necessidades da sociedade. Neste sentido, o trabalho compreende: (i) as relações existentes entre as atribuições do governo e a sua dimensão; (ii) a repartição de funções e gastos entre os entes governamentais; (iii) as formas de financiamento dos gastos públicos; (iv) o esquema de transferências existente no arranjo federativo; (v) o comportamento adotado pelos agentes envolvidos nas diferentes esferas de governo; (vi) o exame das implicações das novas regras ao arranjo federativo; e, (vii) o seu reflexo na condução de políticas públicas sociais.

O objetivo principal do estudo está na investigação das relações que resultam em externalidades negativas, significando perdas para o bem-estar coletivo, indo de encontro às pretensões da nova Carta Constitucional, promulgada em 1988, que tinha por prioridade a aproximação com a sociedade.

O trabalho está estruturado em oito capítulos, onde foram desenvolvidas questões referentes à metodologia; às abordagens utilizadas para o exame do tema; à construção do referencial de análise; à compreensão do federalismo existente no país e das relações empreendidas pelas esferas de governo com o propósito de prover as demandas sociais; a sua forma de financiamento; e às mudanças ocorridas no cenário politico-administrativo e suas conseqüências, quanto à reconstrução da dinâmica entre os entes governamentais, frente às políticas destinadas ao social.

No primeiro capítulo são apresentadas informações referentes ao objeto de estudo, os objetivos finais e intermediários a serem alcançados; a delimitação e a relevância do tema abordado. Inclui-se, também, o tipo de pesquisa, a coleta e o tratamento de dados empregados. E, por fim, as limitações relativas ao referencial teórico e a base de dados.

No segundo capítulo, é realizado um exame quanto às abordagens utilizadas para estudar o Federalismo Fiscal: a abordagem ortodoxa, dada pela Teoria das Finanças Públicas, que possui em seu cerne premissas da Teoria Econômica Neoclássica; e abordagens alternativas, das quais são destacadas as contribuições das teorias da Escolha Pública e da Nova Economia Institucional. Esta análise tem por objetivo salientar os

elementos destas teorias, compondo um referencial teórico híbrido, de modo a subsidiar o presente estudo.

No terceiro capítulo, são analisados os elementos extraídos das teorias das Finanças Públicas e da Economia Neoinstitucional, que vão compor o instrumental analítico com o intento de subsidiar a concretização do presente estudo.

O quarto capítulo inicia-se com a explanação de alguns conceitos teóricos referentes ao sistema de governo federalista. Em seguida, são expostas as atribuições que o Estado toma para si e como isto interfere em seu dimensionamento. Para a compreensão do federalismo existente no país, é efetuada a análise da trajetória histórica, na qual é evidenciado o processo de interação dos atores que se faz presente no cenário. E, por último, são apresentadas as características do modelo brasileiro atual e as implicações que estas geram nas relações intergovernamentais.

No quinto capítulo, o objetivo central encontra-se na análise da interação existente entre as relações intergovernamentais e as demandas sociais. Sua execução é subsidiada pela explanação do que se entende por relações empreendidas pelos entes governamentais e dos princípios que fundamentam a sua dinâmica. Somam-se a isto, os conceitos de demandas sociais sob diversas perspectivas. O desenvolvimento do estudo se dá com a exploração dos fluxos existentes entre as articulações das unidades governamentais, dos procedimentos empreendidos na efetuação da prestação de serviços à população, da sua configuração de atuação e das fronteiras e limites existentes nas relações intergovernamentais. Por último, é efetuada a tentativa em se responder o motivo pela qual as demandas sociais aparentam ser infinitas.

No sexto capítulo, são exploradas as formas de financiamento existentes para se fazer frente às demandas da sociedade. É realizada uma análise quanto ao regime de governo e o seu sistema tributário, no que se refere às características dos parâmetros considerados ótimos a serem adotados. As mudanças de regras ocorridas no cenário político-administrativo são objeto de estudo – a Carta Constitucional de 1988, a introdução do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

No sétimo capítulo, são explorados os impactos ocorridos no arranjo federativo, em virtude da reconstrução das relações entre os entes governamentais, ou melhor, de sua

adaptação. Tendo em vista esta transformação, é efetuada a avaliação quanto aos impactos sofridos no plano das políticas públicas, no âmbito social.

Por fim, no último capítulo, têm-se as considerações finais, que abrangem as conclusões da análise empreendida e as sugestões de novas pesquisas em áreas relacionadas. Estas, com o propósito de preencher as lacunas deixadas em virtude das limitações temporal e focal deste estudo.

1. OBJETO E MÉTODO

Neste capítulo são apresentados: o objeto de estudo, os objetivos finais e intermediários a serem alcançados, a delimitação e a relevância do tema abordado. Inclui-se, também, o tipo de pesquisa, a coleta e o tratamento de dados empregados. E, por fim, as limitações relativas ao referencial teórico e a base de dados.

1.1. Objeto

O elevado grau de descentralização da Administração Pública do Brasil, obtido em virtude da promulgação da Carta Constitucional de 1988, é resultado do compromisso com a institucionalização de valores democráticos. O papel do Estado, como provedor de políticas em seus diversos setores, passou e ainda passa por reformulações.

As relações intergovernamentais passaram a ser mais democráticas, no sentido de se transacionar a implementação de políticas públicas nacionais. No entanto, isto não significa maior facilidade em montar e sustentar os acordos políticos que lhe permitem governar, visto que há a emergência de novos atores no cenário político, e a existência de vários centros de poder dominantes que competem entre si.

Por outro lado, as necessidades da população tendem a ser crescentes e ilimitadas, enquanto, a sua capacidade de contribuição é limitada. Isto é evidenciado em momentos de crise, no qual há um aumento da utilização dos serviços prestados pelo governo, que por sua vez, não consegue fazer frente a estes custos – nem por meio da elevação de impostos, ou mesmo pela introdução de novas contribuições - em função da capacidade máxima de pagamento de seus contribuintes.

A vulnerabilidade financeira do governo federal derivada desta descentralização politico-administrativa e do ajuste fiscal, traz consigo novas tensões para os arranjos federativos e para as políticas públicas. Apresentando-se, de forma mais evidente, no âmbito social, devido a redução de verbas destinadas a implementação de ações e a sua visibilidade perante a sociedade. É, neste contexto, que o estudo se apresenta, seu objeto encontra-se na análise das relações intergovernamentais que resultam em externalidades negativas, significando perdas para o bem-estar coletivo.

1.2. Objetivos: final e intermediários

O objetivo final do presente estudo está na investigação das relações empreendidas pelas esferas governamentais que resultam em externalidades negativas, significando perdas para o bem-estar coletivo, após a instituição de novas regras – a Carta Constitucional, promulgada em 1988. Contrariando, deste modo, o propósito de maior proximidade com sua sociedade, dada pela descentralização político-administrativa do Estado, com o intento de melhor prover as demandas sociais.

Para a concretização deste estudo, o exame das relações intergovernamentais será realizado sob a perspectiva de internalização das instituições ao modelo de análise. Possibilitando, deste modo, maior compreensão quanto aos comportamentos adotados pelas unidades federativas e seus impactos nos cenários político, econômico e social, em função do jogo federativo que se faz presente.

Com a intenção de se alcançar o objetivo final, o estudo apresenta alguns objetivos intermediários que se fazem necessários para o cumprimento da meta. Neste sentido, eles têm por função servir como um roteiro de pesquisa. São eles: (i) compreender as relações existentes entre as atribuições do governo e a sua dimensão; (ii) entender os conceitos de demanda social e a sua interação com a existência de bens e serviços públicos e semipúblicos; (iii) analisar as formas de financiamento dos gastos públicos; (iv) analisar a repartição de funções e gastos entre os entes governamentais; (v) examinar o esquema de transferências existentes no arranjo federativo; (vi) analisar as relações entre os entes governamentais, quanto ao atendimento das demandas sociais; (vii) examinar as implicações das novas regras ao arranjo federativo; e, (viii) o seu reflexo na condução de políticas públicas sociais.

1.3. Delimitação e relevância do estudo

A abordagem deste estudo encontra-se centrada nos efeitos decorrentes da descentralização governamental, resultante da promulgação da Constituição de 1988, no que se refere ao atendimento das demandas sociais. O estudo tem por delimitação o exame das relações intergovernamentais sob o prisma não-cooperativo, em função destas

resultarem em externalidades negativas, contribuindo para a redução do bem-estar da sociedade.

Faz-se necessário destacar que este estudo vai de encontro a problemas relacionados com a área tributária. No entanto, o exame tradicional, o de Teoria de Finanças Públicas não se verificará, pois baseia-se exclusivamente na escolha individual, e não avança na explicação de como se definem os pactos federativos na negociação política.

Nesse sentido, para uma melhor compreensão da questão federativa brasileira quanto ao atendimento às demandas sociais, a proposta consiste em uma análise que incorpore as regras de comportamento dos agentes envolvidos na ação das diferentes instâncias de governo, levando em consideração o ambiente político-institucional no qual encontram-se inseridos.

A relevância deste trabalho está na análise da questão federativa brasileira sob um enfoque pouco usual: a compreensão do arranjo político-institucional brasileiro e sua influência sobre o processo de interação econômica entre as jurisdições de governo. A utilização deste enfoque tem por propósito contribuir para o enriquecimento da discussão sobre o tema, além de possibilitar a reflexão e a busca de novos caminhos para as soluções. Isto se dá em virtude das expectativas iniciais do Estado, mediante a promulgação da nova Carta Constitucional, residir em uma maior aproximação com a sua população, de modo a atender eficientemente as suas demandas.

1.4. Tipo de pesquisa

Esta pesquisa quanto a sua finalidade é exploratória e descritiva. Exploratória, porque, mesmo que este tema já tenha sido amplamente abordado por diversos estudos, a existência de estudos aqui no Brasil, que tenham por base a análise do ponto de vista conceitual - o qual desejo realizar -, é extremamente reduzido. Descritiva, porque tem como intenção a exposição de características do fenômeno federativo brasileiro, além de estabelecer correlações entre as diversas variáveis e definir sua natureza, isto é “o estado da arte”.

Quanto aos processos utilizados para a sua investigação, a pesquisa é documental e bibliográfica, além de tratar-se de um estudo de caso, já que o tema abordado apresenta-se

restrito a um país. Documental, por se utilizar de dados estatísticos disponibilizados por órgãos governamentais responsáveis pela gestão das finanças públicas. Bibliográfica, por lançar mão de um conjunto de livros, periódicos, artigos, teses e dissertações sobre o tema abordado, de modo a fornecer material analítico para o diálogo a ser realizado mais adiante.

Destaca-se, também, a realização da consulta a legislação que normatiza as questões relacionadas à receita tributária e às transferências intergovernamentais, tais como: a Constituição Federal; leis complementares e ordinárias; medidas provisórias, portarias e normas dos órgãos governamentais que tratam a matéria estudada; e outros documentos normativos relevantes.

1.5. Coleta e tratamento dos dados

O enfoque do estudo é analítico. Tem, por linha norteadora, a interação das esferas governamentais mediante as regras do jogo federativo, ou seja, o comportamento adotado quanto as suas relações empreendidas.

A coleta de dados para a efetivação deste trabalho foi obtida por meio da pesquisa bibliográfica, realizada em periódicos especializados, livros, bancos de dados de instituições públicas, documentos públicos, teses e dissertações com dados pertinentes ao assunto, com a intenção de fundamentar uma base teórica e empírica nos diversos aspectos referentes à temática estudada.

Foi consultada a legislação que normatiza as questões relacionadas à receita tributária e às transferências intergovernamentais, tais como: a Constituição Federal; leis complementares e ordinárias; medidas provisórias; portarias e normas dos órgãos governamentais que tratam a matéria estudada; e outros documentos normativos relevantes.

Também foi utilizada a entrevista como forma de se extrair os dados pertinentes à pesquisa. Esclarecimentos referentes ao referencial teórico foram obtidos com a colaboração do Professor Jorge Vianna Monteiro; e informações quanto ao ambiente político, no qual se dão as interações entre as esferas governamentais, com o Deputado

Federal Eduardo da Costa Paes, integrante do Partido da Frente Liberal (PFL). Vale destacar que estas entrevistas se deram sob a forma focalizada.

1.6. Limitações relativas ao referencial teórico e a base de dados

É grande a diversidade existente de trabalhos sobre a questão federativa brasileira. Esta é explicada por duas variáveis - a complexidade do tema e a diferença de perspectiva adotada - resultando, portanto, em um elevado grau de variação da dimensão do problema.

Destaca-se, ainda, que perspectivas estreitamente relacionadas não são condições necessárias para a existência de convergência entre elas no que se refere às análises, às conclusões e às sugestões de resolução da questão, derivando na dificuldade em se compreender as relações existentes entre os diversos agentes que compõem o cenário.

A adoção, pela autora, de uma análise que incorpore as regras comportamentais dos agentes envolvidos, devido ao conflito de interesses que se faz presente a esta discussão, requer um instrumental teórico que é praticamente inexistente. Daí a escolha pela utilização híbrida do referencial teórico tradicional, qual seja, a Teoria de Finanças Públicas; e outro, alternativo, de cunho institucionalista.

Quanto à base de dados adotada para a investigação, esta apresenta algumas dificuldades no que se refere a sua disponibilidade e qualidade. Salienta-se, ainda, a dificuldade de obtenção de entrevistas junto aos políticos - fonte de informações valiosas quanto ao comportamento adotado pelas esferas governamentais. Faz-se necessário salientar que, em virtude da realização de uma única entrevista com um representante da classe política, os dados tendem a apresentar um viés devido a sua linha partidária.

2. TEORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS X TEORIAS ALTERNATIVAS

Neste capítulo, é realizado um exame quanto às abordagens utilizadas para estudar o Federalismo Fiscal: a abordagem ortodoxa, dada pela Teoria das Finanças Públicas, que possui em seu cerne premissas da Teoria Econômica Neoclássica; e abordagens alternativas, das quais são destacadas as contribuições das teorias da Escolha Pública e da Nova Economia Institucional. Esta análise tem por objetivo salientar os elementos destas teorias, compondo um referencial teórico híbrido, de modo a subsidiar o presente estudo, conforme a sugestão de Aguirre e Moraes, em um ensaio em 1997.

2.1. Teoria Econômica Neoclássica X Teorias Econômicas Alternativas

2.1.1. Teoria Econômica Neoclássica

A teoria econômica neoclássica encontra-se alicerçada no perfeito mecanismo de concorrência e na racionalidade ilimitada dos agentes que compõem o cenário. Conforme este pensamento, os indivíduos são capazes de absorver e processar toda a informação disponível e, assim, agir de modo a maximizar seus objetivos - além de suas interações resultarem em um processo de ajustamento em direção ao equilíbrio.

Hodgson (*In*: PONDÉ, 2000, p.26), delimita a teoria neoclássica a partir de três elementos:

1. Suposição de que o comportamento dos agentes é racional no sentido de maximização;
2. Desconsideração dos problemas de informação gerados pela presença de incerteza (radical); e
3. Um foco teórico nos processos de ajustamento em direção ao equilíbrio, relegando ao segundo plano processos contínuos de transformação que se dão no tempo histórico.

Conforme Moraes (2001), o homem econômico racional, representante deste pensamento econômico, encontra-se personificado nas figuras do consumidor e do produtor, apresentando gostos e preferências exogenamente dados, ordenando de modo coerente o campo de escolha de suas decisões, e agindo de forma mais eficiente, tendo em vista a obtenção de sua satisfação, “*seja ela representada pela maximização da utilidade ou do lucro*” (MORAES, 2001, p.27). A fronteira de produção, do mesmo modo que os

gostos e as preferências, é determinada, também, exogenamente pelo estado tecnológico adotado.

O resultado da interação entre os consumidores e produtores equivale a uma situação de equilíbrio estático, no qual os recursos econômicos acabam por ser alocados nas atividades que lhes retornam o maior rendimento possível. (...) essa modelagem da economia prescinde inteiramente de uma visão institucional – a racionalidade dos agentes é estritamente instrumental e otimizadora; os gostos, as preferências e a tecnologia são dados; a análise é estática, ou seja, nada é dito sobre como se passa de uma situação de equilíbrio para outra (MORAES, 2001, p.27).

De acordo com as exposições de Moraes (2001) e Wiseman (1990), a teoria econômica neoclássica, com o tempo, passou a se desdobrar em linhas de pesquisa que incorporavam uma perspectiva institucional, em virtude de suas limitações quanto ao poder explicativo. A constatação de ‘falhas de mercado’, que se colocava como obstáculo à obtenção de uma alocação eficiente, do ponto de vista de Pareto - por meio do livre jogo das forças de mercado - conduziu à sua incorporação.

No entanto, isto não significou mudanças no que concerne à ampliação do escopo desta teoria, em possibilitar o entendimento das divergências existentes entre os diversos países, no que se refere aos arranjos institucionais e os seus custos implícitos. Daí a constatação do papel relevante que as instituições desempenham e a percepção de que “*as leis econômicas não eram naturais, e que, acima de tudo, dependiam da forma de organização social e política do homem*” (MORAES, 2001, p. 28).

Cabe salientar, ainda, as críticas à teoria neoclássica realizada por Wiseman (1990), na qual ele examina as duas principais deficiências desta corrente, tendo em vista a organização social eficiente. Primeiro, a utilização de suposições simplificadas no que diz respeito ao ambiente de decisão, que resulta na destruição da possibilidade de relevância quanto ao entendimento do cenário de decisões do mundo real – essencialmente, a incapacidade de abrangência do futuro obscuro¹ e a subjetividade das decisões humanas².

¹ Wiseman (1990, p.103) explana que o modelo da teoria neoclássica assume como dado o perfeito conhecimento do futuro – “*In the simple model, this is done by assuming perfect knowledge of the future. But this reduces the model to a nonsense, since there is no way that decision-makers can be free to make decisions ‘now’ if all future uses of resources are already ‘known’*”.

² A subjetividade diz respeito à necessidade de escolha. Wiseman (1990) descreve que os economistas possuem a percepção comum, quanto ao objeto principal de estudo em economia: a escassez. Sua existência

A segunda deficiência encontra-se na limitação da importância da natureza da escolha política, que explica as principais situações de escolha constitucional e política, inerentes ao sistema de organização social.

Em função destas restrições, este autor constata que a busca de uma solução que leve a uma situação ótima de Pareto será igual em todos os países, independentemente dos arranjos institucionais existentes – resultando, portanto, em uma banalização das diferenças presentes entre as diversas federações.

2.1.2. Escola da ‘Escolha Pública’

De acordo com Wiseman (1990), a principal e efetiva destruição da formulação de Pareto veio com o desenvolvimento dos conceitos da *Public Choice*, a partir da publicação do livro *‘The Calculus of Consent’*, de Buchanan e Tullock, em 1962. Esta escola, conforme Aguirre e Moraes (1997, p.124), procurou oferecer uma justificativa sobre *“como uma coletividade atinge um consenso sobre como, por quem e quais bens públicos são oferecidos”*. A teoria do bem-estar social não provia de forma satisfatória esta indagação, incentivando a busca por esta questão.

Neste contexto, Buchanan (1960) vai identificar o consumidor em ambientes democráticos³, em duas categorias: os compradores e os vendedores de bens na esfera privada e na esfera pública - relacionando, assim, a tipologia de bem quanto ao processo pela qual se dão as decisões de seus respectivos consumidores. Sendo assim, diante de bens privados, o mercado é o local onde um grupo de vendedores e consumidores, por meio de suas interações, determinam os preços e as quantidades a serem transacionadas; enquanto as decisões referentes aos bens públicos encontram-se relacionadas a um processo político organizado.

encontra-se diretamente relacionada à necessidade de realização de escolhas, significando a exclusão de outras possibilidades, que se apresenta incorporada ao conceito de custo de oportunidade.

³ Entende-se por processo politicamente democrático aquele em que as regras de participação política possibilitam o acesso a participação, mesmo que de forma indireta, a todos os membros da sociedade; as instituições públicas obrigatoriamente se apresentarem legitimamente democráticas e; elevado grau de institucionalização. Este último, segundo Aguirre e Moraes (1997, p.125), *“equivale dizer que, no que se refere às decisões importantes da sociedade, as formas de atingimento de consenso devem seguir regras preestabelecidas que requeiram a aquiescência da representação política. De preferência, essas regras devem existir por escrito, para que se reduzam ao máximo as brechas de interpretação possíveis”*.

Nesta concepção, a distribuição de competências entre as instâncias de governo encontra maior dependência no arranjo político-institucional que se constitui em cada país, do que nos princípios estritamente econômicos – incorrendo, portanto, em uma incorporação das regras que conduzem o processo de decisão política pelos consumidores de bens públicos. Desta forma, a teoria de Buchanan encontra-se centrada na combinação de dois elementos distintos: “*a conceitualização da ‘política como troca’ (...) e na extensão do modelo do comportamento maximizador de utilidade dos economistas para a escolha pública*” (AGUIRRE *et* MORAES, 1997, p.125).

Buchanan (1960), ao elaborar seus princípios de federalismo fiscal, salienta que o aspecto da eficiência econômica é apenas um dos critérios necessários para a determinação da divisão de competências fiscais entre as unidades de uma federação. Isto demonstra que ele permanece ligado às prescrições da tradicional Teoria das Finanças Públicas, que é salientado por Aguirre e Moraes (1997):

(...) Buchanan, na tentativa de abordar essa questão sob o enfoque político-institucional, cai na mesma armadilha normativa anterior, uma vez que seus consumidores-eleitores-contribuintes estão inseridos em um ambiente ideal representado pela democracia representativa plena. Sob essas condições, o agente racional ‘buchaniano’ optaria por atribuir aos governos subnacionais tanto os impostos com maiores potenciais de arrecadação como os principais encargos públicos pois, dessa forma, poderiam monitorar e fiscalizar com maior eficiência o desempenho dos mesmos (AGUIRRE *et* MORAES, 1997, p.126).

Ainda, neste mesmo ensaio, é evidenciada, por estes dois autores, a contribuição de Oslon quanto às restrições a visão tradicional de Buchanan. Segundo eles, este autor expõe que apenas as idéias de troca política e do comportamento maximizador de utilidade, não são condições suficientes para garantir que a política seja um jogo de soma positiva, no qual todos sejam beneficiados. Ele julga não existir uma ‘mão invisível’, que necessariamente conduza a resultados de jogos cooperativos quando da existência de conflitos de interesses.

Na ausência de arranjos ou circunstâncias especiais, grandes grupos de pressão, se forem compostos de indivíduos racionais na acepção do *homo economicus*, não vão agir no interesse da coletividade. Isso porque o sacrifício que cada membro do grupo terá de realizar para obter um determinado benefício é muito grande em relação ao benefício que cada indivíduo do grupo irá receber. Além disso, se o benefício for conseguido pela ação de parte dos membros do grupo,

todos os indivíduos da categoria serão beneficiados, o que incentiva o comportamento do *free-rider*⁴” (AGUIRRE *et* MORAES, 1997, p.126).

De acordo com Oslon, a perversidade da lógica da ação coletiva pode ser atenuada por meio de incentivos seletivos, que tenham por propósito favorecer a ação cooperativa. Estes estímulos podem se configurar tanto sob a forma positiva quanto negativa. Os incentivos positivos encontram-se sob a forma de serviços oferecidos por determinadas organizações, enquanto que os incentivos negativos, mais frequentes, apresentam-se sob a forma de coerção disfarçada. Entretanto, estes estímulos são geralmente encontrados entre pequenos grupos, sendo limitados o grau de heterogeneidade dos mesmos, conforme salientam Aguirre e Moraes (1997).

Agrega-se a isto o problema da informação, em função desta possuir participação na limitação dos impactos desses mecanismos entre grandes grupos. Isto é exemplificado pela contribuição marginal do eleitor no resultado final de uma eleição, neste sentido, é comum o eleitor se colocar racionalmente como ignorante. No entanto, Oslon conclui que há uma situação, na qual os resultados dos incentivos seletivos são amplamente percebidos pela sociedade. Isto se dá quando um restrito número de indivíduos se beneficia da execução de uma ação coletiva.

Diante da análise realizada por Oslon quanto à lógica da ação coletiva, Aguirre e Moraes (1997) contribuem com suas ponderações quanto às implicações deste raciocínio, sob o prisma da democracia enquanto organização política que tenha por propósito a condução a resultados econômicos mais favoráveis – a adoção de comportamentos do tipo *free-rider* e *moral hazard*⁵, por grupos de interesse. Ainda, de acordo, com as considerações apresentadas por estes dois estudiosos, o desenvolvimento da teoria da ‘escolha pública’ dentro dos padrões da lógica da racionalidade econômica pura, não proporciona uma justificativa satisfatória para a ação coletiva.

⁴ caronas (*free-riders*) – consumidor ou produtor que não paga por um bem não-excludente na expectativa de que outros o farão.

⁵ Risco moral (*moral hazard*) – situação na qual o agente que se encontra plenamente assegurado contra a ocorrência de um evento desfavorável altera o seu comportamento de modo a aumentar a probabilidade de ocorrência desse evento. É, portanto, uma situação *ex-post*.

“O risco moral não altera apenas o comportamento dos indivíduos, mas também cria ineficiência econômica. A ineficiência surge porque, com o seguro, a percepção individual tanto do custo como do benefício da atividade difere do custo e do benefício real da sociedade” (Pindyck *et* Rubinfeld, 2002, p.615).

Por outro lado, Monteiro⁶ argumenta que o modelo apresentado pela *Public Choice* apresenta-se como qualquer outro, estabelecendo um caso limite – a perfeição, praticamente impossível de ocorrer, devido a abstração implícita nela. Assim, quando da realização de um estudo são efetuados aproximações ao modelo idealizado, ou seja, são analisados seus pontos de aderência. Segundo este autor, o que é mais importante destacar é a endogeneização das instituições pelas novas linhas das ciências sociais, independentemente da categorização acadêmica.

2.1.3. Institucionalismo

Sob esta denominação existem duas correntes teóricas principais: os institucionalistas e os novos institucionalistas. Segundo Pondé (2000), a designação de institucionalista ao primeiro grupo se deu até os anos setenta, em função deste se encontrar aplicado a um programa de pesquisa relativamente restrito, identificando uma corrente de pensamento econômico, desenvolvida na primeira metade do século XX por autores como Veblen, Commons e Mitchell, entre outros.

As propostas básicas que definem o primeiro grupo, conforme Pondé (2000, p.22), encontram-se nos seguintes elementos:

1. Ênfase nas relações de poder que estão presentes nas economias de mercado, fazendo com que as interações entre os agentes sejam frequentemente marcadas por correlações de forças, conflitos de interesses e mecanismos de coerção;
2. Ceticismo em relação à pertinência de se analisar as instituições do ponto de vista das suas eficiências relativas e crítica a tentativas de remeter sua conformação a processos de mercado que gerariam alguma ordem benéfica a partir de comportamentos competitivos e voltados para a busca do interesse próprio. Em especial, os institucionalistas recusam a imagem da sociedade e da economia como um sistema auto-regulado, o que leva a uma justificativa para estudos que também abranjam as possibilidades de intervenção política e reforma das instituições;
3. Foco da análise no processo histórico de mudança da organização social de que as instituições fazem parte, caracterizado como de “causação cumulativa”, tendo como contrapartida a recusa de análises hipotéticas que não levem em conta as

⁶ Em uma entrevista informal, de esclarecimento dos conceitos referentes a linha heterodoxa.

especificidades concretas de cada situação e momento em estudo, bem como de modelos que supõem alguma convergência em direção ao equilíbrio;

4. Holismo, no sentido de conceber “a economia como parte de um todo em evolução – da cultura” (Dugger, 1990, p.472). Consequentemente, tanto o indivíduo quanto a racionalidade devem apresentar-se sempre institucionalizados, pois estão inseridos em um meio cultural e condicionados por este. Em contraposição ao individualismo metodológico, as unidades de análise eleitas são as instituições, cuja contínua mudança gera diferentes padrões de comportamento individual.

Ainda, de acordo com os relatos de Pondé (2000), a proliferação de enfoques que se autodenominavam por institucionalistas, em quase trinta anos, resultou no uso deste termo de forma antiquada. Sendo assim, parte das novas contribuições passou a ser reunida no que se denominou a Nova Economia Institucional⁷ (NEI).

A divulgação desta nova corrente em 1975, por Williamson, trazia consigo um *“viés explicitamente heterodoxo (...), reunindo trabalhos de diferentes correntes – evolucionistas, austríacos, custos de transação – que possuíam em comum uma crítica às hipóteses básicas da abordagem neoclássica, especialmente as de racionalidade substantiva e equilíbrio”* (PONDÉ, 2000, p.23).

Foi, somente, em um momento mais recente que foram incluídos *“também os modelos neoclássicos das instituições, adotando como critérios de inclusão o fato de se analisar desdobramentos de problemas de informação e limites da racionalidade”* (PONDÉ, 2000, p.24).

As teorias institucionalistas heterodoxas são basicamente, a tentativa de desenvolver uma abordagem não-reducionista na teoria econômica. Isso significa, antes de tudo, supor que os comportamentos são moldados por instituições que apresentam significativa diversidade, de modo que as condutas e decisões contêm variados graus de racionalidade e deliberação, bem como diferentes procedimentos de interpretação de fatos julgados relevantes e busca das ações mais adequadas a um dado contexto ambiental (PONDÉ, 2000, 26).

Faz-se necessário destacar que o não reducionismo, citado pelo autor⁸ acima se refere a uma contraposição à abordagem neoclássica das instituições, em função desta

⁷ Também denominado por Neoinstitucionalismo.

⁸ Os argumentos de Pondé sobre a teoria neoclássica têm por sustentação diversos autores, entre eles Kreps, Hodgson e Knudsen. Ele destaca, em uma nota de rodapé, o ponto de vista de Knudsen quanto a esta teoria.

última possuir, por estratégia analítica essencial, a redução do comportamento dos agentes à racionalidade maximizadora e sua interação aos ajustes em direção a um equilíbrio predeterminado.

Desta forma, a abordagem heterodoxa das instituições propõe-se a focalizar as decisões e ações dos agentes a partir de uma variedade de regras de comportamento, tendo por princípio o desenvolvimento de uma análise que englobe conjuntamente a teoria econômica e a existência de instituições.

Langlois e Knudsen (*In*:PONDÉ, 2000, p.27) identificam temas centrais do “novo” institucionalismo:

1. O alargamento das hipóteses comportamentais em comparação com a teoria convencional, a regra de maximização é uma entre as várias regras racionais possíveis (a racionalidade limitada é o n-1);
2. Uma abordagem econômica dinâmica, ou mais especificamente, evolucionista, que concebe os fenômenos econômicos como resultantes, em grande parte do aprendizado dos agentes econômicos ao longo do tempo;
3. O reconhecimento de que a coordenação das atividades econômicas não se refere apenas as transações mercantis definidas por preços e quantidades, envolvendo na verdade um amplo espectro de instituições socioeconômicas.

O pressuposto comportamental de racionalidade limitada dos agentes, proposta por esta nova corrente em contraposição a teoria neoclássica, coloca em evidência a existência de custos de transação, em virtude da impossibilidade do agente ser capaz de “*desenvolver cálculos complexos com rapidez, precisão e sem custos em seu processo decisório*” (FARINA *et al.*, 1997, p.43). Isto implica na imperfeição dos contratos, devido a inabilidade em se prever todas as contingências futuras que interferem na transação.

Daí são evidenciados problemas referentes às informações, ou seja, a sua assimetria – “*situations where one economic agent knows something that another economic agent doesn’t*” (VARIAN, 1992, p.440). Esta linha de pesquisa foi responsável por uma série de

Sua explanação reside no exame da interação entre os agentes em diversos sistemas como o programa de pesquisa desta teoria, que tem por propósito a busca da resolução do problema lógico da existência de um equilíbrio que coordena as atividades dos agentes, e a investigação das propriedades de eficiência (alocativa) deste equilíbrio.

teorias, que foram denominadas de forma genérica de ‘Teoria dos Contratos’, da qual destaco a teoria que estuda o comportamento pós-contratual proposta por Arrow – *Moral Hazard* -, na qual a parte que possui uma informação privada pode obter proveito em prejuízo à(s) sua(s) contraparte(s), em uma situação de divergência de interesses.

Entretanto, a hipótese de racionalidade limitada não se dá somente em função do problema de complexidade, mas, também, pela possibilidade do problema de otimização encontrar-se mal especificado, devido ao ambiente de incerteza que se faz presente diante dos agentes.

A abordagem evolucionista, por seu turno, encontra-se associada à corrente histórica. Esta tem, por intenção, demonstrar como as instituições se desenvolvem ao longo da história; e que o processo, por meio do qual as instituições são formadas em um dado momento, acabam por restringir as escolhas para o futuro. Por fim, cabe destacar o reconhecimento da abordagem neoinstitucionalista - de que as instituições moldam a vida social. Neste contexto, compreende-se por instituições as regras do jogo que têm por intenção a definição dos “*limites e cursos de ação possíveis quanto ao conjunto de oportunidades*” (NORTH In: PIRES, 2002, p.3).

Assim, têm-se resumidamente os novos conceitos trabalhados por esta corrente teórica. As alterações categorizadas por cruciais, devido a contraposição à teoria ortodoxa, são sintetizados por Furubotn e Richter (1994): individualismo metodológico, maximização das utilidades, racionalidade limitada e comportamento oportunista.

2.2. Implicações destas teorias no estudo do Federalismo Fiscal

O grau de descentralização fiscal constitui-se no problema básico do federalismo fiscal, dada a assunção das suposições da teoria tradicional de finanças públicas, tendo por fundamentação a teoria econômica neoclássica. Isto resulta em uma abordagem da resolução do problema federativo nos diversos países sob a perspectiva normativa, no que se refere à estrutura fiscal que melhor atenda aos critérios de eficiência econômica quanto à alocação, distribuição e estabilização. Implicando, portanto, na indução da existência de uma combinação ótima destes três objetivos, de forma uniforme entre países ou regiões, conforme explanam Aguirre e Moraes (1997) e Wiseman (1990).

Aguirre e Moraes (1997) explanam que o caráter normativo desta teoria impediria a realização de indagações sobre como determinados países possuem uma determinada estrutura fiscal, e como seria possível alterá-la. Eles alertam, ainda, quanto ao que talvez fosse o principal problema da teoria do federalismo fiscal: dado que seu alicerce reside na teoria das finanças públicas – que, na sua essência, é uma aplicação da teoria do consumidor – ter por base a escolha individual. Desta forma, não seria possível esclarecer como se definem os pactos federativos na negociação política, em função destes se apresentarem como questões de escolha coletiva.

Wiseman (1990) argumenta quanto à similaridade do alcance do “ótimo paretiano” ou “arranjo eficiente”, em qualquer país, indiferentemente do arranjo governamental existente. Isto é explicado, por este autor, em função da não incorporação das teorias sobre governo, burocracia ou administração e evolução política aos resultados obtidos. Neste sentido, as diferenças presentes entre as diversas federações são reduzidas à trivialidade.

Faz-se necessário destacar, também, o caráter a-histórico inerente ao *homo economicus* revelado pela teoria neoclássica. De acordo com North (1990), a ausência do atributo histórico não possibilita uma análise mais abrangente, no que se refere aos rumos tomados pela sociedade – evolução social e econômica. Estas, explicadas pelas mudanças tecnológicas e institucionais, associadas à dependência histórica.

O *mainstream*⁹ é diagnosticado como uma opção teórica equivocada por não incorporar em seu objeto as instituições que constituem a economia, preferindo desenvolver modelos abstratos nos quais está ausente a estrutura social em que as interações dos agentes se processam (PONDÉ, 2000, p.21).

A hipótese básica da teoria de Buchanan, conforme salientam Aguirre e Moraes (1997), reside na sua aplicação em uma situação na qual o processo político é democrático, que no contexto nacional não se aplica. Isto, em virtude dos canais de representação – sobretudo os partidos políticos – não serem estruturados de forma a se tornarem co-responsáveis pelos resultados obtidos das ações do governo; e dos grupos de interesses especiais, devido à estrutura de participação nacional, têm a respeito das metas de condução da economia nacional.

⁹ Entende-se por *mainstream* a corrente teórica ortodoxa.

Além disto, encontram-se aí inseridas questões referentes ao crescimento e estabilização do país, o nível de descentralização desejado pelo conjunto dos cidadãos, o modo pelo qual as diversas esferas de governo se posicionam diante do fenômeno da ‘guerra fiscal’, entre outros. Também, é enfatizado, por estes dois autores, o tratamento dispensado aos condicionantes políticos¹⁰, como se esta variável pudesse ser estudada de forma isolada.

Concordo com estes dois autores quanto à inadequação deste instrumental analítico ao caso brasileiro. No entanto, faz-se necessário destacar que uma teoria é uma abstração. Sendo assim, muitos elementos não previstos em sua formulação tendem a acarretar em danos a sua construção.

Com relação a isto, Buchanan (1991) faz a tentativa de defender a existência de restrições constitucionais *per se* que justificam os saltos no exercício da democracia majoritária, exemplificando a superioridade do histórico político dos Estados Unidos frente ao da Inglaterra - na qual atribui a dificuldade em se conceber ciclos de nacionalização, desnacionalização e renacionalização da indústria básica, simplesmente devido a mudanças partidárias no legislativo nos Estados Unidos. Além disto, argumenta que, em seu livro *The Calculus of Consent*, em 1961, escrito com Tullock, eles desejavam explicar como papéis específicos construídos pelas decisões coletivas poderiam emergir, tendo por origem um determinado nível constitucional de deliberação.

Em vista disto, pode-se inferir que o uso do instrumental analítico oferecido pela corrente da *Public Choice* vai depender do elevado grau de democratização existente nas relações entre as esferas de governo de uma determinada sociedade. Portanto, novamente, inadequado ao estudo de caso que se pretende realizar, devido ao processo de democratização das relações no qual o país se encontra.

Faz-se necessária a adoção de um referencial que possibilite explicar as transformações pelas quais o país tem passado, e que ainda passa. A teoria neoinstitucionalista provê alguns instrumentos para esta análise, em função dela possuir uma visão abrangente e dinâmica do ambiente, no que se refere a introdução das instituições que balizam as relações entre os diversos atores que compõem as esferas

¹⁰ Ver a análise de Oslen sobre o tema federativo em: *The Rise and decline of Nations*. New Haven: Yale University Press, 1982.

social, política e econômica; e a sua aprendizagem ao longo do tempo, ou seja, a capacidade de adaptação frente as mudanças institucionais.

A própria capacidade de adaptação dos agentes é condicionada pela hipótese de racionalidade limitada. A informação no ambiente político-econômico não se apresenta em sua forma plena. Tem-se a assimetria de informações, em função da diversidade de interesses e da busca pela otimização dos benefícios, resultando, portanto, no testemunho de comportamentos do tipo *free-rider* e *moral hazard* por alguns agentes e grupos de interesse na esfera nacional. Este comportamento é reforçado pela argumentação de Langlois (1986, p.230), quanto aos critérios utilizados pelos diversos agentes – “(...) *the criterion of rationality is the ability to act reasonably, to act appropriately to one's circumstances, to adapt*”.

Agregando-se à compreensão da ação coletiva, subsidiada pelo referencial da economia neoinstitucional, também serão levados em consideração alguns elementos fornecidos pela abordagem tradicional – a Teoria das Finanças Públicas, no que diz respeito à existência de falhas do mercado, derivando em uma intervenção do Estado, por meio da provisão de bens públicos e semipúblicos; e quanto à utilização de um sistema de múltiplas unidades fiscais, de modo a possibilitar uma maior aproximação do Estado à sociedade, com a intenção de melhor prover suas demandas.

3. INSTRUMENTAL ANALÍTICO

São explanados nesta seção os elementos das teorias das Finanças Públicas e da Economia Neoinstitucional, que compõem o instrumental analítico que vai subsidiar a realização do estudo.

3.1. TEORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Neste item são ilustrados alguns conceitos da abordagem tradicional: os bens públicos e semipúblicos, as externalidades e a informação assimétrica. Estes elementos constituem-se em falhas de mercado, em virtude da inexistência de mercados perfeitamente competitivos - preconizada pela Teoria do Bem-Estar Social - justificando, assim, a necessidade de intervenção governamental.

3.1.1. Teoria do Bem-Estar Social

A teoria tradicional do bem-estar social¹¹ encontra-se pautada no estabelecimento de dois resultados considerados como propriedades ótimas do equilíbrio competitivo, que se constituem em seus teoremas fundamentais, conforme Mas-Colell *et al.* (1995).

No primeiro teorema, tem-se que, se todos os bens são negociados em um mercado em que os preços são conhecidos publicamente, e se as firmas e as famílias agem em perfeita competitividade (como tomadores de preços), o resultado disto é uma alocação de recursos conhecida por ‘ótimo de Pareto’¹², que se caracteriza pelo fato da impossibilidade de promoção de uma realocação de recursos, de forma que um indivíduo aumente o seu grau de satisfação, sem que, ao mesmo tempo, isto esteja associado a uma piora da situação de outro indivíduo.

A Pareto efficient allocation is one for which there is no way to make all agents better off. Said another way, a Pareto efficient allocation is one for which agent is as well off as possible, given the utilities of the other agents (VARIAN, 1992, p.225).

O segundo teorema apresenta as condições, na qual a alocação ótima de Pareto pode ser sustentada como em um sistema de mercado idealizado de concorrência pura, por

¹¹ *Welfare Economics*

¹² “(...) when markets are complete, any competitive equilibrium is necessarily Pareto optimal” (MAS-COLELL *et al.*, 1995, p.308).

intermédio de transferências. Deste modo, alocação ótima paretiana decorre do princípio de implementação do mecanismo de mercado, que é obtida pela intervenção governamental, por meio de políticas de redistribuição de riqueza¹³ entre os agentes que compõem a sociedade. Permitindo, portanto, diferentes alocações eficientes de Pareto.

Mas-Colell *et al.* (1995, p.308), argumentam quanto à ineficiência verificada no mundo real, em virtude da idealização do sistema de mercado e as suas consequências - *"(...) any inefficiencies that arise in a market economy, and hence any role for Pareto-improving market intervention, must be traceable to a violation of at least one of the assumptions of this theorem"*.

A existência de externalidades e bens públicos e semipúblicos, assim como, a assimetria de informação, constituem-se em falhas de mercado, que impedem a ocorrência de uma situação ótima de Pareto. Portanto, configuram-se como transgressão às suposições deste teorema.

3.1.2. Bens Públicos

Os bens¹⁴ públicos têm por características a indivisibilidade e a não-exclusão em seu consumo. A primeira característica – a não-rivalidade – significa que o consumo por parte de um indivíduo ou de um grupo social não prejudica o consumo deste mesmo bem pelos demais integrantes da sociedade. Assim, temos a simultaneidade de uso de um bem não afetando o uso por outra pessoa. Enquanto, o outro atributo – a ausência de exclusividade -, corresponde a impossibilidade de se excluir determinados indivíduos ou segmentos da população de seu consumo - ou melhor de seus benefícios - uma vez definido o volume de sua produção.

Em virtude desta condição, Stiglitz (2000, p.128) conclui que *"...if exclusion is impossible, then use of the price system is impossible, because consumers have no incentive to pay."* Diante desta circunstância presencia-se a utilização destes bens, por alguns indivíduos ou segmentos da população, sem a contrapartida para a sua provisão.

¹³ Redistribuição das dotações dos consumidores e das firmas.

¹⁴ Entende-se por bens, produtos ou serviços que servem para a satisfação das necessidades humanas.

Assim, “*the reluctance of individuals to contribute voluntarily to support of public goods is referred to as the free rider problem*” (STIGLITZ, 2000, p.131).

De um modo geral, o princípio da “não-exclusão” no consumo de bens públicos é responsável pela solução de mercado ineficiente para garantir a produção da quantidade adequada de bens públicos solicitados pela sociedade. Sendo assim, o sistema de mercado só funcionará adequadamente quando o princípio da exclusão for aplicado no consumo.

Faz-se necessário enfatizar que o conceito de necessidades públicas, focalizado no presente estudo é ampliado pela concepção de bens públicos que, conforme mencionado por Musgrave (1973), dá-se em virtude de suas qualidades solicitarem produção pública. No entanto, isto não significa que toda produção pública tenha por característica a satisfação das necessidades públicas. A função do governo, como empresário ou na organização produtora, difere da que provê a satisfação das necessidades públicas.

3.1.2.1. Bens Semipúblicos

Dado que o funcionamento adequado do sistema de mercado encontra-se na aplicação do princípio de exclusão aplicado ao consumo, faz-se presente a existência de um caso intermediário entre os bens públicos e o privado – os bens semipúblicos ou meritórios.

A pure public good is a public good where the marginal costs of providing it to an additional person are strictly zero and where it is impossible to exclude people from receiving the good. (...) An impure public good the cost of an additional person using an uncrowded interstate highway is very, very small, but not zero, and it is possible, though relatively expensive, to exclude people from (or charge people for) using the highway (STIGLITZ, 2000, p.132).

O elevado conteúdo de externalidades, conforme Rezende (2001a, p.86) representa a característica essencial dos bens semipúblicos. Isto significa que os “*benefícios advindos de seu consumo não são totalmente internalizados pelo indivíduo que os consome, espalhando-se em uma parcela considerável deles por toda a coletividade*”. Isto é exemplificado pelos consumos de vacinação contra moléstias infecto-contagiosas e educação, que resultam, respectivamente, na redução da exposição ao contágio de doenças,

tanto no nível individual quanto coletivo, e em melhoria na produtividade e elevação dos padrões culturais da sociedade.

Musgrave (1973, p.34), refere-se a esta tipologia de bem como aquela em que a sua forma de alocação encontra-se relacionada à procura efetiva dos consumidores, determinada pelas preferências individuais e pelo estado de distribuição prevalecente. São, portanto, as necessidades *“cuja satisfação encontra-se sujeita ao princípio de soberania do consumidor”* e são atendidas pelo orçamento público. Neste contexto, é importante enfatizar que estas necessidades *“podem envolver elementos substanciais de necessidades sociais”* (MUSGRAVE, 1973, p.35).

3.1.3. Externalidades

Entende-se por externalidade a situação na qual as ações de um agente – atividades de produção e/ ou consumo - afetam diretamente o bem-estar de outro(s) agente(s) sem que estes efeitos sejam mediados por transações de mercado. Ou, de outra forma, *“(...) where the actions of one individual or one firm affect other individuals or firms; where one firm imposes a cost on other firms but does not compensate them, or alternatively, where one firm confers a benefit on other firms but does not reap a reward for providing it”* (STIGLITZ, 2000, p.80).

Diante da argumentação de Stiglitz (2000), as externalidades podem se configurar como malefício ou benefício. Têm-se, portanto, externalidades negativas e positivas respectivamente. Independentemente desta tipologia, estas implicações irão gerar ineficiência na alocação de recursos, pelo fato de não se refletirem nos preços de mercado.

É importante destacar que o sistema de preços reflete apenas os custos e benefícios privados. Neste sentido, as externalidades implicam em custos e benefícios sociais¹⁵ diferentes dos custos e benefícios privados¹⁶. Daí a necessidade da presença do governo para a incorporação das externalidades ao custo privado, por meio da: *“produção direta ou da concessão de subsídios, para gerar externalidades positivas; multas ou impostos, para*

¹⁵ Os custos e benefícios sociais para toda a sociedade, derivados da produção empresarial (avaliação sob o ponto de vista social).

¹⁶ Refere-se à avaliação financeira, específica das empresas (avaliação privada).

desestimular as externalidades negativas; e regulamentação” (GIAMBIAGI et ALÉM, 2000, p.27).

3.1.4. Informação assimétrica

A existência de informação assimétrica, ou incompleta, se dá em uma situação na qual os agentes possuem informações diferentes sobre uma transação – “(...) *situations where one economic agent knows something that another economic agent doesn't*” (VARIAN, 1992, p.440).

A intervenção governamental se justifica, em virtude do mercado, por si só, não fornecer dados suficientes para que os consumidores tomem suas decisões racionalmente, conforme os preceitos da teoria neoclássica.

Rezende (2001a) ressalta que a importância da interferência do governo não se limita somente a simples proteção dos consumidores, mas ao favorecimento de todos os agentes que compõem o sistema econômico. Neste contexto, a informação pode ser considerada um bem público. Assim, o objetivo governamental vai residir na contribuição para que o fluxo de informações seja o mais eficiente possível. A efetivação deste objetivo pode se dar por intermédio de uma legislação que induza a uma maior transparência de mercado e a sua fiscalização.

3.1.5. Intervenção do governo

A intervenção governamental tem por propósito o ajuste do ambiente as características do sistema mercadológico ideal, para a obtenção do ótimo paretiano. De acordo com Rezende (2001a), os principais objetivos de uma intervenção do governo residem na satisfação das necessidades coletivas, na manutenção da estabilidade econômica, na promoção do crescimento econômico e na melhoria na distribuição de renda. Os instrumentos a serem utilizados para o alcance destes objetivos encontram-se diretamente relacionadas à forma de intervenção utilizada pelo governo, que irão variar conforme as entidades encarregadas por sua execução.

A interferência do governo pode se apresentar sob duas formas – direta ou indireta. A primeira é dada por meio de tabelamentos, quotas ou regulamentações; enquanto que a segunda é resultado da aplicação de medidas de política econômica - entre elas, as políticas fiscal, monetária e cambial.

A intervenção direta do governo na produção vai significar maior transferência de recursos financeiros (e reais) do setor privado para o público. No estudo realizado, a atenção vai se voltar justamente para este tipo de intervenção, em virtude desta se encontrar diretamente relacionada ao grau de importância do governo quanto à produção de bens e serviços a sua sociedade. Aqui, faz-se necessário pontuar que a mobilização de recursos financeiros pelo governo vai se relacionar com a organização administrativa das atividades governamentais.

Quanto maior a centralização administrativa das ações do governo e menor a diversificação da execução de programas públicos, maior deve ser a importância relativa dos tributos no total dos recursos destinados ao financiamento de programas governamentais. Maior importância de órgãos descentralizados e de agências organizadas sob a forma empresarial implica, normalmente, o uso mais intensivo de outras formas de captação, como a instituição de contribuições compulsórias de natureza jurídica não-tributária e a cobrança de preços pela venda de mercadorias e serviços (REZENDE, 2001a, p.44).

É importante salientar que, dada a diversificação dos objetivos governamentais, isto vai incorrer em uma ampliação da probabilidade de conflitos, derivando em uma ampliação da necessidade de planejamento e de coordenação, no exame de alternativas de intervenção. Isto se dá, conforme salienta Rezende (2001a), em função dos possíveis efeitos decorrentes de cada medida sobre os diferentes objetivos da intervenção governamental.

Daí a importância do instrumental analítico oferecido pela abordagem neoinstitucionalista, que examina a interação dos diversos agentes que compõem o ambiente quanto a otimização de suas utilidades mediante as restrições institucionais. Além de explicar como se dá o processo evolutivo das instituições que permeiam as organizações de uma sociedade, e a aprendizagem dos agentes quanto a estas transformações.

3.2. TEORIA ECONÔMICA NEOINSTITUCIONALISTA

Esta seção tem, por objetivo, apresentar a definição e a caracterização de alguns elementos da corrente teórica neoinstitucionalista, constam neste rol: os custos de transação, as instituições, as organizações e as mudanças institucionais. O conceito de dependência de trajetória é enfatizado, em função dele fornecer indícios quanto aos fatores que sustentam as alterações institucionais.

3.2.1. Racionalidade Limitada

Racionalidade limitada é o pressuposto comportamental segundo o qual os indivíduos agem racionalmente, dentro de restrições quanto à resolução de problemas complexos e à existência de informações assimétricas – “(...) *the idea that individuals have only limited ability to acquire and process information*” (FURUBOTN *et* RICHTER, 1994, p.4).

Simon (1975) uses the term ‘bounded rationality’ to reflect the fact that decisions makers, who can be assumed to be intendeddly rational, are not *hyperrational*. Restrictions on rationality mean that all economic exchange cannot be organized by contract and market (FURUBOTN *et* RICHTER, 1994, p.4).

A principal consequência da racionalidade limitada reside na incompletude dos contratos, em virtude dos agentes não conseguirem prever todas as contingências futuras relativas a uma transação. Neste contexto, os agentes têm consciência da necessidade de adaptações e negociações contratuais *ex-post*. Daí a necessidade da inclusão de salvaguardas contratuais.

3.2.2. Custos de Transação

São várias as definições atribuídas por diversos autores quanto ao que se entende por custos de transação. Exemplificando, temos: “(...) *cost of using the price mechanism*”, por Coase em 1937 e “(...) *cost of exchanging ownership titles*”, por Desmetz em 1968 (FURUBOTN *et* RICHTER, 1994, p.8). De acordo com North (1998, p.8), os “*custos de transação podem ser definidos como aqueles a que estão sujeitas todas as operações de um sistema econômico*”. Assim, quanto maior o grau de complexidade da economia, maior será a quantidade de atores envolvidos na coordenação e operação do sistema.

Dado que a economia trabalha com escassez de recursos, as informações configuram-se como recurso escasso. Neste contexto, a obtenção de informações representa um custo. Desta forma, o alto custo das informações, aliado aos diferentes níveis de acesso à informação sobre os objetos de transação, vão se constituir em ponto de partida para justificar como alguns atores e/ ou grupos de interesse se beneficiam à custa de outros, em suas relações de troca.

Assim, pode-se afirmar que o elemento que explica a existência dos custos de transação é o custo da quantificação dos atributos de valor dos bens e serviços ou o desempenho dos seus agentes – “*a quantificação desses atributos tem um custo, além dos custos adicionais para se definir e avaliar os direitos transferidos*” (NORTH, 1998, p.9). Esta mensuração implica na avaliação não somente das dimensões físicas dos atributos do objeto de troca, como também das dimensões dos direitos de propriedade¹⁷ inclusos na troca.

Da mesma forma, que o custo em se obter informações¹⁸ é compreendido por custo de transação; têm-se, também, outros tipos de custos nesta categoria: os de manutenção e o de imposição (*enforcement*). No qual, o primeiro refere-se “*à manutenção das organizações, monitoramento e avaliação de processos e resultados*”; enquanto, o segundo “*a imposição e garantia dos resultados da troca ou do acordo e os custos relacionados à renovação da troca e seus termos*” (PIRES, 2002, p.9).

De acordo com Williamson (1985), o custo de transação coloca o problema de organização econômica como um problema de restrição. As instituições têm por objetivo a minimização destes custos, que na literatura vai se apresentar sob a forma de estudo dos contratos, no qual são distinguidos os custos de transação *ex-ante* e *ex-post*. O primeiro tipo encontra-se relacionado aos custos de seleção, negociação e salvaguardas dos acordos, por meio de cláusulas minuciosas que permitem o monitoramento contratual entre as partes, definindo preços, quantidades e a duração do contrato.

¹⁷ “Conjunto de leis que estabelece o que as pessoas ou as empresas podem fazer com suas respectivas propriedades” (PINDYCK et RUBINFELD, 2002, p. 649). Segundo North (1998), são os direitos que definem os usos, a renda potencial e a alienação.

¹⁸ Entende-se por custos de informação, “*aqueles ligados à obtenção, processamento e distribuição de informação para o planejamento, desenho institucional e a tomada de decisão; além dos custos de aprendizagem organizacional e capacitação de pessoal*” (PIRES, 2002, p. 8).

O segundo, por sua vez, inclui os custos incorridos devido a má adaptação das condições contratuais, quando o teor das transações encontra-se fora do alinhamento¹⁹; o regateamento dos custos, quando há esforços bilaterais em se realizar acertos *ex-post* quanto ao seu mau direcionamento; e o arranjo e os custos contínuos associados à estrutura de controle e custos vinculados aos bens segurados.

Em uma nota de rodapé, do estudo realizado por Pondé (2000), é salientada a divergência conceitual quanto aos custos de transação *ex-post* por Jensen e Meckling; os custos de agência referentes ao somatório de monitorar os custos do principal; as despesas contínuas pelo agente; e as perdas residuais. Faz-se necessário expor que há uma interdependência dos custos de transação *ex-ante* e *ex-post* de contratação.

Diante da exposição efetuada quanto ao que se entende por custos de transação, faz-se necessário destacar que as contribuições de Barnard e Hayek quanto ao principal problema econômico: a adaptação às mudanças no ambiente econômico, em que a adaptação é revelada como principal elemento de eficiência²⁰. Concordo com Farina *et all.* (1997), quanto à visceralidade da ligação entre eficiência adaptativa e custos de transação, e a uma definição mais completa do que se compreende por este último conceito - que deva necessariamente incluir os custos de adaptações ineficientes às mudanças do sistema econômico.

Isto, em função de dois aspectos. O primeiro, no que se refere às mudanças no ambiente não antecipadas pelos agentes conduzir a uma alteração das transações existentes, que é verificada pela ocorrência de revisão de contratos e até mesmo na alteração da configuração organizacional. E o segundo, quanto ao surgimento de oportunidades de lucro econômico, principalmente, em situações nas quais o mercado ainda não conseguiu alcançar o seu equilíbrio. Assim, o êxito será dos agentes que conseguirem se adaptar as mudanças de modo mais rápido e eficiente.

¹⁹ Isto se encontra relacionado ao que Masahiko Aoki atribui a “*shifting contract curve*” (WILLIAMSON, 1985, p.21).

²⁰ Williamson (In: FARINA *et all.*, 1997, p.34), destaca que a Nova Economia Institucional concilia os resultados antagônicos destes dois autores, em função de que cada um deles trata de um tipo diferente de adaptação - autônoma, no caso de Hayek; e de cooperação, no caso de Barnard.

3.2.3. Instituições

Segundo North (1998), as instituições compreendem regras formais (constituições, leis e direitos de propriedade) e restrições informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta). Assim, as instituições constituem-se em estrutura imposta pelo ser humano para se relacionar com os outros, nos diversos campos de interação. São, portanto, as regras do jogo em uma sociedade, que têm por função aumentar a previsibilidade do comportamento humano e reduzir²¹ os custos de transação.

A existência de instituições significa a regularização²² do comportamento dos agentes que compõem o cenário - *“(...) uma instituição é uma regularidade de comportamento ou uma regra que tem aceitação geral pelos membros de um grupo social, que especifica comportamentos em situações específicas, e que se auto-polícia ou é policiada por uma autoridade externa”*(HODGSON In: PONDÉ, 2000, p.7).

As instituições funcionam então como um tipo de contexto da racionalidade, que emerge das interações humanas e simultaneamente as governa (...) Assim, as instituições não apenas definem e delimitam o conjunto de ações disponíveis para os indivíduos; elas simultaneamente são moldadas pelos indivíduos e tornam suas interações possíveis. Estas seriam então sistemas ou redes de rotinas que se estabilizam mutuamente (VANBERG In: PONDÉ, 2000, p.8).

Sob o ponto de vista político, a teoria neoinstitucionalista enfatiza o papel das instituições, em função destas proverem a sua estruturação. Isto é verificado em March e Olsen (In: PUTNAM, 2000, p.33):

A organização da vida política é importante, e as instituições influenciam o fluxo da história. (...) As decisões tomadas no âmbito das instituições políticas modificam a distribuição de interesses, recursos e preceitos políticos, na medida em que criam novos atores e identidades, incutem nos atores a noção de êxito e fracasso, formulam regras de conduta apropriada e conferem a certos indivíduos, e não a outros, autoridade e outros tipos de recursos. As instituições influenciam a maneira pela qual indivíduos e grupos se tornam atuantes dentro e fora das instituições estabelecidas, o grau de confiança entre cidadãos e líderes, as

²¹ Entretanto, é importante salientar que o rebaixamento dos custos de transação proporcionado por um conjunto de instituições não vai significar, necessariamente, custos menores do ponto de vista da troca capitalista e da organização política-democrática, em virtude da divergência das percepções entre os indivíduos, conforme argumenta Moraes (2001).

²² Tendência a criação de padrões de comportamento duráveis e rotineiros, conforme Hodgson (PONDÉ, 2000).

aspirações comuns da comunidade política, o idioma, os critérios e os preceitos partilhados pela comunidade, e o significado de conceitos como democracia, justiça, liberdade e igualdade.

3.2.4. Organizações

North (1988) categoriza as organizações como os jogadores frente às regras apresentadas pelas instituições. Sua composição é dada por um grupo de indivíduos dedicados a alguma atividade executada com determinada finalidade. Logo, as restrições impostas pelo contexto institucional vão definir o conjunto de oportunidades e, desta forma, o tipo de organizações que serão criadas, tendo por objetivo maior a otimização de suas utilidades.

Este objetivo vai derivar em uma busca contínua na aquisição de conhecimentos e especialização, de modo a reforçar sua possibilidade *“de sobrevivência em um ambiente de onipresente competição”* (NORTH, 1988, p.12). Além disto, as organizações procuram canalizar indiretamente, por meio do processo político, os investimentos públicos para as suas áreas de especialização - que, na visão delas, resultaria na ampliação de suas perspectivas de sobrevivência.

É importante destacar que a busca por maior eficiência, empreendida pelas organizações quanto à compreensão do ambiente, vai resultar em um arranjo institucional interno a cada organização, com a intenção de minimizar os custos de transação da interação entre seus membros.

De acordo com Moraes (2001), a forma de atuação das organizações no meio vai possibilitar a abertura de espaço para novas oportunidades de ganhos e, consequentemente, novos objetivos a serem perseguidos, em função do acúmulo de conhecimentos e técnicas. Assim, diante do *“processo de mudança de percepção, as organizações forçam uma alteração do arranjo institucional a fim de poderem perseguir suas novas oportunidades de ganho”* (MORAES, 2001, p.77).

3.2.5. Mudanças Institucionais

Compreende-se por mudanças institucionais os processos pelas quais os “*arranjos institucionais anteriores deixam de estar em vigor e são substituídos por um novo conjunto de regras e procedimentos*”(PIRES, 2002, p.3). É, portanto, um processo gradual, que “*ocorre por meio de acréscimos marginais*”(MORAES, 2001, p.77).

Isto é justificado pela estabilidade inerente aos arranjos institucionais, oriundas da combinação entre instituições informais, formais e meios de *enforcement*. Quanto aos resultados desta combinação, Moraes (2001) explana que as regras formais encontram-se estreitamente ligadas ao comportamento dos indivíduos; e, por sua vez, estes se apresentam estruturados de forma tão hierarquizada, tornando-se custoso o empreendimento de qualquer tipo de alteração nesta estrutura, de forma recorrente.

A razão é que as economias de abrangência, as complexas complementaridades e externalidades inerentes a determinada matriz institucional de regras formais, restrições informais e características de execução geralmente distorcem os custos e benefícios, favorecendo escolhas coerentes com o arcabouço existente. Se todos os demais fatores permanecerem iguais, quanto maior o número de mudanças nas regras maior será o número de perdedores e, portanto, a oposição a elas. Assim, salvo em caso de impasse, a mudança institucional ocorrerá nos setores considerados mais flexíveis em termos de poder de barganha das partes interessadas (NORTH, 1998, p.13).

Os agentes responsáveis pelas mudanças institucionais são expostos, por North (1998), como aqueles que decidem nas organizações; portanto, seus líderes, em virtude de suas percepções subjetivas. Estes modelos mentais é que vão determinar as opções adotadas e originar as mudanças, pois a aquisição de conhecimentos e especialização deriva na elaboração de novos modelos para a compreensão do ambiente – que, por sua vez, altera os preços percebidos das possíveis opções a serem escolhidas.

Assim, pode-se inferir que os fatores que estimulam as transformações institucionais residem na alteração dos preços relativos da economia, como visto acima; na alteração das preferências dos agentes; e na reversão do poder de barganha das organizações. Moraes (2001) esclarece que estes dois últimos fatores não são de fácil ocorrência em muitas economias, devido ao fato destes serem reflexo da própria estrutura institucional em vigor.

Mudanças institucionais feitas deliberadamente, portanto, serão consequências das demandas dos empresários²³ no contexto dos custos percebidos como necessários para alterar a estrutura institucional em várias frentes. O empresário em geral pesa as potenciais vantagens de uma reformulação de contratos no arcabouço institucional existente contra o retorno obtido do investimento de recursos na reforma desse arcabouço (NORTH, 1998, p.12).

É importante enfatizar que o poder de barganha e a incidência de custos de transação na política e na economia diferem. North (1998) argumenta que não haveria vantagens de transferência pelos diversos grupos de interesse de suas questões para a esfera política, caso isto não ocorresse.

Moraes (2001, p.78) expõe que a obtenção de uma mudança institucional inicia-se sobre as regras formais, que são “*objeto explícito e intencional de modificação*”. Incluem, entre outras:

Reformas legislativas, como a aprovação de novas leis; mudanças jurídicas resultantes de jurisprudência que altera os institutos do Direito; mudanças de normas e diretivas por parte dos órgãos reguladores; e mudanças de dispositivos constitucionais, o que altera as regras que ditam a elaboração de outras normas (NORTH, 1998, p.13).

Por outro lado, as regras informais são alteradas de modo mais lento. Segundo os argumentos de Moraes (2001, p.78), algumas vezes elas vão se dar por meio da modificação das regras formais; ou então, pelo aperfeiçoamento dos mecanismos de *enforcement* – “*o que torna o processo de mudança institucional ainda mais gradual, devido à dificuldade de adaptação das regras informais ao novo conjunto de instituições formais e de enforcement*”.

Outra forma de ocorrer mudanças institucionais se dá diante de um fator exógeno – desestabilizador da ordem econômica, política ou social; ou então, com o alcance de uma situação limite, dado por conquistas ou revoluções. Estes eventos são exemplificados por North (1990) como os casos de guerras, catástrofes ou colapso da economia. Verifica-se, portanto, neste contexto, uma descontinuidade na dinâmica da mudança institucional.

²³ Entende-se, por empresários, os líderes de organizações, independentemente de sua tipologia.

São vários os impactos resultantes das mudanças institucionais²⁴. Estes se encontram diretamente relacionados aos custos de transação. Sua alteração traduz-se em efeitos sobre o padrão de comportamento dos atores envolvidos com as instituições resultantes da efetivação da troca.

De acordo com North (*In: PIRES, 2002*), isto resultará no incentivo a atuação de indivíduos e organizações, de modo a maximizar seus interesses, por meio da captura de novas oportunidades na estrutura de incentivos reformulada; e por intermédio do desenvolvimento de novas regras, que derivará em uma redução dos custos de transação, a partir do aprimoramento do processo de troca. Exemplo disto seriam as alterações quanto às negociações, aos contratos e aos direitos de propriedade, que implicariam em renegociação e recontratação. Desta forma, fica perceptível o comportamento estratégico dos diversos atores que compõem o ambiente.

3.2.5.1. Dependência da Trajetória

A forma pela qual se dão as mudanças institucionais é examinada sob a perspectiva histórica – corrente, também, pertencente à teoria neoinstitucionalista: o neoinstitucionalismo histórico. Esta corrente demonstra que o processo pela qual se dá o desenvolvimento das instituições ao longo da história não é somente relevante, como também restringe as escolhas futuras, ou seja, a sua trajetória. Isto significa que o lugar a que se pode chegar possui estrita dependência com seu ponto de origem. Portanto, tem-se a ‘subordinação à trajetória’²⁵.

Esta subordinação se dá em função das instituições e das organizações que são construídas com o propósito de redução dos custos de transação existentes²⁶; Putnam (2000) acrescenta os contextos sociais como condicionadores deste mecanismo. Faz-se necessário destacar que o desenvolvimento destes contextos, ao longo da história, segundo March e Olsen (*In: PUTNAM, 2000*), não resultam na garantia do alcance de um único e

²⁴ A implementação de novas instituições ou a simples reforma de instituições vigentes.

²⁵ *Path Dependence*.

²⁶ North (1990, p. 93), assinala que a obtenção dos resultados neoclássicos de mercados eficientes, somente ocorre quando não há custos de transação – “*in a world of zero transactions costs, the efficient solution that produced the highest aggregate income would prevail. But because transactions costs are not zero, we could anticipate differential performance reflecting different degrees of success of institutional frameworks in reducing transaction (and transformation) costs*”.

eficiente ponto de equilíbrio. Neste sentido, *“a história nem sempre é eficiente em suprimir as práticas sociais que impeçam o progresso e incentivem a irracionalidade coletiva”* (PUTNAM, 2000, p. 188). Isto significa que:

Os modelos institucionais tendem a auto-reforçar-se, mesmo quando são socialmente ineficientes. (...) quase sempre é mais fácil para um agente individual adaptar-se às regras do jogo vigentes do que tentar modificá-las. (...) tais regras costumam induzir à formação de organizações e grupos interessados em suas imperfeições. (...) o desenvolvimento toma determinado rumo, a cultura organizacional, os costumes e os modelos mentais do mundo social reforçam essa trajetória. A cooperação ou a omissão e a exploração tornam-se entranhadas (PUTNAM, 2000, p.189).

Assim, pode-se inferir que a dependência de trajetória representa uma conexão entre os processos de tomada de decisão ao longo do tempo. A história pode possibilitar ou não a existência de certas trajetórias – *“o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se veio, e simplesmente é impossível chegar a certos lugares a partir de onde se está”* (PUTNAM, 2000, p.188).

Isto demonstra que a análise do processo histórico é fundamental para se compreender as transformações socioeconômicas e políticas em uma determinada sociedade – *“technological change and institutional change are the basic keys to societal and economic evolution and both exhibit the characteristics of path dependence”* (NORTH, 1990, p.103). A adoção de escolhas quanto à trajetória a ser seguida, encontra-se, conforme North (1990), relacionada às normas de comportamento resultantes da cultura; e esta, à sua forma de interação com as regras formais.

Long-run economic change is the cumulative consequence of innumerable short-run decisions by political and economic entrepreneurs that both directly and indirectly (via external effects) shape performance. The choices made reflect the entrepreneurs' subjective modeling of the environment. Therefore, the degree to which outcomes are consistent with intentions will reflect the degree to which the entrepreneurs' models are *true* models. Because the models reflect ideas, ideologies, and beliefs that are, at best, only partially refined and improved by information feedback on the actual consequences of the enacted policies, the consequences of specific policies are not only uncertain but to a substantial degree unpredictable (NORTH, 1990, p.104).

É importante ressaltar que uma alteração na matriz institucional não é suficiente para reverter a trajetória em curso. Desta forma, o direcionamento de longo prazo, ou seja, a subordinação de uma trajetória, uma vez estabelecida, vai apresentar elevado grau de resistência a alterações, em virtude de uma rede de externalidades, do processo de aprendizagem das organizações e dos modelos de análise dos atores resultarem de um processo histórico²⁷, que atuam de modo a reforçar a trajetória iniciada.

Em função disto, é que North (1990) coloca em discussão a incapacidade da teoria neoclássica em tratar de questões referentes ao subdesenvolvimento econômico e da transição econômica e política, em razão das especificidades de cada sociedade.

²⁷ Isto é exemplificado por Moraes (2002), no caso de uma sociedade enveredar por uma rota de crescimento, na qual, desde seus primórdios, encontra-se assentada sobre instituições eficientemente adaptativas, que lhes permitem a tomada de decisões em direção ao aproveitamento dos ganhos advindos da generalização do comércio e da divisão do trabalho – *“Não se pode entender como isso se processa no presente sem se remeter ao desenvolvimento gradual das instituições”* (MORAES, 2002, p.79).

4. FEDERALISMO BRASILEIRO

Neste capítulo, o objeto de estudo reside no sistema de governo adotado pelo país. Para melhor compreensão do leitor, inicialmente, são apresentados alguns conceitos teóricos referentes ao sistema de governo federalista. A seguir, são abordadas as atribuições que o Estado toma para si e como isto se relaciona ao seu dimensionamento. Também, é realizada a análise da trajetória histórica, na qual é evidenciado o processo de interação dos atores que se fazem presentes no cenário. Isto será de grande valia para a compreensão do federalismo existente no país. Por fim, são apresentadas as características do modelo brasileiro atual e as implicações que elas geram nas relações intergovernamentais.

4.1. Conceitos

4.1.1. Federalismo

Segundo Affonso (1994, p.321), o termo Federação “*diz respeito à idéia de ‘união’, ‘pacto’, articulação das partes (estados) com o todo (nação), através do Governo Central Federal*”. Deste modo, a Federação constitui uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder central com os poderes regional e local.

O federalismo supõe uma dupla soberania, que conforme Abrucio (2001), se revela nos governos subnacionais com poder de autogoverno e responsáveis perante o eleitorado local; e no Poder nacional (ou federal), representando toda a população do país. Neste sentido, tem-se, de forma implícita, o princípio de subsidiariedade, no qual as unidades inferiores de governo devem possuir os mesmos direitos e poderes para resolver seus próprios assuntos livremente; e que as unidades superiores devam se restringir a tarefas que as unidades inferiores não poderiam desenvolver de forma eficaz. Estariam incluídos nestas tarefas maiores a defesa nacional, comunicação e transportes nacionais e as políticas econômicas nacionais.

A origem do federalismo, em termos institucionais, está “*no pacto entre as unidades territoriais, por meio de seus representantes, que redundam na criação de um novo ente, o Governo Federal, e na confecção de um contrato fiador dessa união, a Constituição*” (ABRUCIO In: ABRUCIO, 2001, p.97).

(...) um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo de cada um e no esforço de

favorecer uma unidade especial entre eles (ELAZAR *In*: ABRUCIO, 2001, p.97).

Abrucio (2001) argumenta que o contrato federativo define os direitos originários dos pactuantes. No entanto, a garantia de seus princípios dependerá da criação de instituições (regras do jogo) e de mecanismos contínuos de negociação e repactuação entre os atores. Neste contexto, os custos de transação encontram-se implícitos, dados pela assimetria de informações em poder dos agentes, no processo de barganha no cenário político.

Para a manutenção da federação, de forma equilibrada, faz-se necessária a presença do sistema bicameral, o fortalecimento da Corte Constitucional e a utilização de instrumentos assimétricos de distribuição de poder representativo, como forma de proteção dos direitos das minorias. A manutenção de um certo grau de simetria entre as regiões é fundamental, assim como, *“a busca pela combinação ótima entre a autonomia republicana dos entes federativos e a sua interdependência”* (ABRUCIO, 2001. p.98).

O primeiro elemento define-se pela delimitação clara dos direitos de cada pactuante territorial e da União por eles estabelecida, bem como as formas de assegurar democraticamente a manutenção deste princípio. (...) A interdependência, por sua vez, reflete a necessidade de reforçar os laços federativos. (ABRUCIO, 2001, p. 98).

É neste contexto que se reveste de importância a dinâmica das relações intergovernamentais - estudada mais adiante - que tem na cooperação e na competição uma de suas mais importantes manifestações. Sendo assim, para a obtenção de um elevado grau de coordenação federativa, tem-se por condição necessária a boa combinação entre estes dois elementos.

4.1.2. Federalismo Fiscal

O conceito de federalismo fiscal concentra-se no campo de finanças públicas. Seu núcleo constitui-se pela idéia de que a extensão do poder e das responsabilidades fiscais aos governos locais traduz-se em maiores benefícios que prejuízos ao bem-estar da sociedade.

Sendo assim, o princípio básico que norteia o federalismo fiscal é de que o poder e as responsabilidades devem recair sobre a menor unidade de governo, de modo que seja capaz de abordar a escala de problemas correspondentes.

La determinación del tamaño y el nivel de la unidad de gobierno apropiada para cada función pública, es un tema que el federalismo fiscal resuelve por consideraciones técnicas y por medio de un sistema de compromisos, entre los gobiernos federal y locales, que encierra la esencia fundamental del federalismo (INDETEC, s/d, p.79).

A problemática do federalismo fiscal encontra-se em dois aspectos: o político e o econômico. No primeiro aspecto, é enfatizado o processo de negociação entre as partes e dos permanentes ajustes e reajustes, como solução da problemática da atribuição fiscal. Enquanto, no outro aspecto, encontra-se a limitação quanto aos seus próprios objetivos, que incidem em qualquer forma de organização nacional.

El criterio rector del federalismo fiscal es la preservación de los atributos del sistema federal, fundamentalmente el de la autonomía de las partes, no solamente en sentido formal (de estructura) sino real (manifestada en la capacidad de toma de decisiones de éstas sobre las políticas públicas en materia financiera), en le contexto de una armonización concertada del sistema fiscal, libre e individualmente negociada por cada una de las partes (INDETEC, s/d, p.80).

4.2. Federalismo no Brasil

4.2.1. Atribuições do Governo

A concepção de Estado, conforme os argumentos de Pereira (1999), encontra-se fundamentada sob duas perspectivas básicas: o Estado como uma relação social de dominação²⁸, que se manifesta como aparelho institucional; e o Estado como um conjunto de organizações²⁹ com autoridade para tomar decisões, que atinjam todos os indivíduos de uma coletividade.

²⁸ A este respeito, veja o estudo de O'DONNELL, Guillermo. *Apuntes para una teoría del estado*. **Revista Mexicana de Sociología**. Vol. 15, n°4, p.1157-1159, dic. 1978.

²⁹ Ver WEBER, Max. **Economia y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva**. México: Fondo de Cultura Económica, 1944.

Diante destas duas dimensões, pode-se afirmar que *“o estado vai além de um conjunto de instituições, constituindo-se, também, em uma rede de relações sociais de dominação, apoiada naquelas, mas que contribui para a reprodução da estrutura de classes de uma sociedade”* (PEREIRA, 1999, p.52). Neste sentido, o Estado representa mais que o ‘governo’, dado que seus sistemas administrativos, legais e coercitivos permitem estruturar as relações entre a sociedade civil e a autoridade política, *“permitindo, ainda, estruturar diversas relações no próprio interior da sociedade civil”* (PEREIRA, 1999, p.52).

As atribuições do governo tendem a se transformar conforme as aspirações da sociedade e as mudanças ambientais. Sendo assim, temos um processo contínuo de transformações – algumas se constituindo em ajustes; e outras, abruptas, revelando-se como paradigmáticas.

No momento atual, as principais atribuições do governo para com os seus cidadãos, segundo Rezende (2001a), encontram-se na satisfação das necessidades coletivas; na manutenção da estabilidade econômica; na promoção do crescimento econômico; e na busca pela melhoria da distribuição de renda.

Para isto dar-se de forma eficaz, faz-se necessária a intervenção do governo no processo produtivo. Esta intervenção pode se dar de duas formas: direta ou indireta. Na primeira forma, ela se dá pela introdução de tabelamentos, quotas ou regulamentações. Enquanto que, na segunda, ela se faz sentir por meio da aplicação de medidas de política econômica, com a utilização de instrumentos fiscais, monetários e/ou cambial. A interferência do governo, por intermédio destes mecanismos, reflete-se na utilização dos instrumentos em sua forma isolada, ou então, de modo combinado.

A intervenção governamental implica na construção de mecanismos que tenham por intenção assegurar as suas responsabilidades para com a sociedade. Daí a necessidade em se mensurar a dimensão do governo como produtor de bens e serviços.

4.2.2. Dimensão do Governo

As responsabilidades que o governo toma para si diante da sua sociedade, refletem-se em sua dimensão. Sua extensão encontra-se diretamente relacionada a sua produção de bens e serviços. Assim, quanto maior a importância do governo nestes aspectos, maior será a necessidade de transferências de recursos financeiros do setor privado para o público. Isto se dá basicamente por meio da tributação, que é considerada uma das principais fontes de receita do setor público para prover suas despesas.

O tamanho ótimo do Estado corresponde a uma dimensão que é fornecida pelas demandas públicas por serviços e bens públicos que possam ser fornecidos pelo Estado, num sistema moderno e compatível com as necessidades e as demandas da população, sujeito à capacidade de pagamento por parte dos contribuintes. (KASZNAR, 2000, p.179).

Rezende (2001a) argumenta que há uma possível relação entre tamanho do governo e o grau de descentralização político-administrativa do país. Sendo assim, os regimes federativos geralmente apresentam grau mais elevado de descentralização, que resulta em um aumento no tamanho do governo, no que concerne às suas despesas e à justaposição de suas funções. No entanto, este regime possui a vantagem de permitir uma maior aproximação entre os governantes e os governados, no que se refere à busca por soluções locais, em virtude da diversidade de problemas e situações existentes.

Desta forma, a atomização ocorrida no país pós-Constituinte de 1988, trouxe consigo a elevação das necessidades quanto às despesas e arrecadações locais; além das transferências partindo do Governo Central, de modo a fazer frente a estas demandas, resultando em um aumento do tamanho do Estado. Pereira (1999) argumenta que o crescimento e a diversificação das funções públicas são reproduzidos pela organização do Estado, em virtude da importância em se perseguir uma ação mais justa, conforme as necessidades consideradas públicas em um determinado momento.

Quanto ao tamanho ótimo do Estado brasileiro, Kasznar (2000, p. 181) salienta que este depende de um conjunto de variáveis, entre elas: *“o número de habitantes; a dimensão territorial; o conjunto de organizações públicas e privadas, que produzindo, necessitam de regulação; o apoio institucional doméstico e internacional para o atendimento das demandas públicas gerais”*.

Bem dimensionado o tamanho ótimo do Estado, é possível desenhar uma estrutura formal na qual se inserem as organizações públicas da administração direta e indireta e dimensionar convenientemente a mão-de-obra da qual de fato se necessita. Isto corresponde a uma engenharia macroeconômica e administrativa sujeita aos interesses políticos do setor público (KASZNAR, 2000, p.181).

Para a efetivação do calibramento da dimensão do governo, Kasznar (2000) argumenta sobre a importância de sua mensuração, que leve em conta a técnica e o equilíbrio dos interesses dos diversos agentes que compõem o cenário político. Além disto, coloca a necessidade da realização de um orçamento que explicita claramente o valor dos gastos envolvidos e a sua forma de financiamento, bem como o escalonamento de prioridades e a disposição de critérios que alicercem os gastos públicos de longo prazo.

Pode-se concluir que a relação existente entre as funções do Estado e o seu tamanho apresenta-se de forma complexa. Isto se dá em virtude das funções clássicas do Estado serem sobrepostas por aspectos culturais, históricos, sociais e políticos que evoluem ao longo do tempo, que conforme expõe Rezende (2001b, p.84) tem o poder de alternar “*a intensidade e a natureza das demandas sociais por maior ou menor intervenção do Estado na vida socioeconômica de um país*”.

4.2.3. Processo histórico do Federalismo Brasileiro

Segundo vários estudiosos (ABRUCIO/ 2002, 2000; REZENDE *et* AFONSO/ 2002; MORA *et* VARSANO/ 2001; GIAMBIAGI *et* ALÉM/ 2000; LUSTOSA DA COSTA *et* CUNHA/ 2000; CAMARGO/ 1992), a formação e o desenvolvimento do Estado nacional brasileiro encontram-se relacionados aos aspectos de centralização e descentralização do poder.

Na realidade, tem-se um movimento pendular na evolução política do Brasil entre estas duas direções: concentração do poder político e financeiro no Governo Central, ou então, nos governos subnacionais. Esta alternância de poder é explicitada pela comparação, efetuada pelo general Golbery do Couto e Silva, chefe do Gabinete Civil dos presidentes Geisel e Figueiredo ao processo de contração muscular do aparelho cardiovascular – “*seqüência interminável de sístoles e diástoles*” (SILVA *In*: GIAMBIAGI *et* ALÉM, 2000, p.320).

As bases deste processo histórico encontram-se no Brasil Colônia. Neste período, as relações entre as províncias eram praticamente inexistentes. Isto era dado não somente por razões referentes ao distanciamento destas e a ausência de meios de comunicação, mas também, devido a insuficiência de motivos econômicos para a realização de trocas. Na verdade, estas trocas constituíam-se em monopólio da Coroa Portuguesa. Neste contexto, a relação bilateral existente entre a Colônia e a sua Metrópole era bem mais importante, que as relações entre as províncias, como salientado por Rezende e Afonso (2002).

No período de instalação da Corte Portuguesa no Rio de Janeiro, nos primeiros anos do século XIX, o descontentamento entre as outras províncias fez-se mais presente – pode-se compreendê-lo como o primeiro estágio dos conflitos hoje existentes. Conforme Carvalho (*In: ABRUCIO, 2000, p.67*), a colonização portuguesa não obteve êxito em criar uma *“centralização político-administrativa capaz de aglutinar e ordenar a ação dos grupos privados instalados ao longo do território brasileiro”*. O poder público apresentava-se como o domínio das oligarquias rurais que, em determinados momentos, eram atingidos por medidas centralizadoras e autoritárias da Metrópole, de modo que isto não alterasse o seu caráter localista.

A independência política da Colônia frente a sua Metrópole, em 1822, instituindo o Brasil como Império, teve por arranjo institucional o Estado unitário, centralizado. Isto se deu em virtude da precaução frente a ocorrência da fragmentação territorial presenciada na América hispânica. Assim, as antigas capitanias foram transformadas em províncias, possuindo total dependência do Governo Central. Cabe salientar que o *“federalismo, durante o Império, era visto como uma ameaça à integridade política e territorial, além de uma porta para a revolução social”* (LUSTOSA DA COSTA et CUNHA, 2000, p.6).

A República, proclamada em nome do federalismo, sete décadas após a independência, vai se caracterizar por períodos alternados de centralização e descentralização. O surgimento da Federação brasileira se deu como reação ao centralismo do Império, com os objetivos de descentralização e de autonomia frente ao Governo Central. Pode-se dizer que a abolição da escravatura e a perda de apoio em setores emergentes, como os militares, acabaram por resultar no enfraquecimento das bases do Poder Central. Da mesma forma, as elites locais também se encontravam descontentes, devido ao excesso de centralização, tanto política quanto financeira. Isto significa, que *“a*

luta pelo fim da monarquia respondeu mais aos anseios por descentralização de poder do que por uma republicanização da vida política”(ABRUCIO, 2000, p.68).

A primeira República Brasileira (1889-1930) vai se constituir na construção do federalismo com base na ampla autonomia dos estados e no enfraquecimento do Governo Federal, conforme o desejo dos grupos agrário-mercantis dominantes. Este período é conhecido pela política dos governadores – ou melhor, na ‘república do café-com-leite’-, devido ao predomínio dos estados de São Paulo e Minas Gerais na esfera federal. Desta forma, tem-se o estabelecimento de um federalismo hierárquico, resultando na concentração de riqueza na região Sudeste, trazendo consigo uma ampliação da desigualdade entre os estados-membros e as regiões do país.

Outra característica que se faz presente, neste período, refere-se à manutenção de um poder oligarquizado em todos os estados, conforme Abrucio (2000, p.72). Isto revela uma certa barganha original da Federação brasileira – *“o repasse de poder aos estados mais ricos só foi permitida com a não-interferência dos setores mais modernos no sistema político das unidades subnacionais mais pobres”*. A proliferação de manifestações de coronelismo³⁰ nos estados mais pobres do país é evidenciada por Camargo (1992, p.4), que o vislumbra como *“fenômeno de recrudescimento do ‘mandonismo local’ em função da introdução, a partir de 1891, das regras formais do regime democrático descentralizado, tais como o voto universal e direto”*.

A desigualdade regional, bem como a oligarquização do poder constitucional, constituem-se em elementos essenciais para a compreensão do funcionamento político do país. Abrucio (2000) constata que a assimetria política e econômica, ao longo do processo histórico nacional, derivou na formação de várias coalizões de determinados estados contra outros, dificultando a cooperação entre estes entes governamentais. Ora, a ausência de uma simetria entre os agentes que compõem o jogo federativo, apresenta-se como uma condição necessária para o estabelecimento de um jogo não cooperativo, que vai se refletir nas relações empreendidas (relações intergovernamentais).

A caracterização formal do Estado neste período vai se aproximar do modelo liberal-democrático – *“uma república federativa, em que os estados tinham razoável*

³⁰O coronelismo resultava de *“um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público progressivamente fortalecido e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras”* (OLIVEIRA VIANA In: CAMARGO, 1992, p.4).

*autonomia e com um sistema de representação fundado no voto universal*³¹ não obrigatório” (GREMAUD *et al.*, 1997, p.91). Entretanto, a qualidade democrática das instituições republicanas não foi transferida para a esfera política. Isto é verificado pela existência de fraudes nas eleições – o ‘coronelismo’, que se constitui no núcleo da articulação do sistema de poder oligárquico (tem-se a projeção do poder local dos coronéis por intermédio de seus representantes políticos para as esferas estadual e federal).

O início dos anos 30 tem por característica maior, a emergência de novos atores ao cenário político: militares, intelectuais, trabalhadores, empresários e a igreja, que se encontravam aliadas da efetiva participação no processo político. A revolução de 30 obteve grande popularidade, em virtude da divulgação da existência de fraudes eleitorais e do falseamento do processo representativo. Assim, o fortalecimento do poder nas mãos do Governo Central passou a ser visualizado sob a perspectiva de melhor meio para a promoção da integração do mercado interno e garantia de uma alocação mais eficiente de recursos, tendo em vista o desenvolvimento econômico e social.

Isto é observado pelo aumento das atribuições do Governo Federal, que se dá pelo fortalecimento do Estado nacional, por meio da construção do aparato burocrático; do ingresso na atividade produtiva, por intermédio das empresas estatais; e pela intervenção nas relações entre capital e trabalho urbano. Esta última vai se configurar pelo governo como questão social. Na verdade, tem-se uma mudança de perspectiva quanto a este problema. No período anterior, este assunto era visualizado como um problema de polícia frente aos movimentos de paralisação efetivados pela classe operária.

Apesar da centralização, obtida pelo domínio de Vargas, estabelecer a União como ator político, faz-se necessário destacar que a Revolução não alcançou o propósito de romper por completo o “*modus operandi da política estadual e nem a diminuição do poder das elites regionais ou enquadramento delas em verdadeiros partidos nacionais*” (ABRUCIO, 2000, p.72).

(...) a Revolução de 30 não destruiu o Estado capitalista no Brasil, mas obrigou-o a buscar novas formas concretas de cumprir sua função de garantir a dominação de classe, sem descartar de todo o uso dos resquícios do poder local, mas integrando-o sob nova forma (GREMAUD *et al.*, 1997, p.95).

³¹ O sistema de votação excluía analfabetos, mendigos, praças militares, religiosos sujeitos a voto de obediência e, mesmo sem proibição formal na primeira Constituição republicana, promulgada em 1891, as

No período compreendido entre 1946–1964, testemunha-se um novo processo de reconstitucionalização do país, no qual o seu propósito reside na integração e cooperação entre as três esferas de governo. Faz-se presente a busca pela institucionalização de um sistema de realocação de recursos fiscais, econômicos e políticos, em favor dos governos subnacionais, sobretudo das esferas municipais. A União, por sua vez, canalizou para si a orientação do processo de construção nacional, tendo em vista a redução das discrepâncias regionais.

Entretanto, como colocam Lustosa da Costa e Cunha (2000), a doutrina de segurança nacional e a crença de que o desenvolvimento apenas seria possível, frente ao estreitamento das relações entre o Estado e os grandes capitais privados nacionais e estrangeiros, fez-se mais forte por meio de sua imposição – o golpe militar, em 1964. Foi desencadeado, novamente, um processo de centralização tanto de recursos quanto de poder nas mãos da esfera federal.

Contudo, mesmo em períodos onde a concentração de poder se faz mais intensa, houve momentos que se fizeram necessárias negociações com as elites estaduais. Isto é constatado pelas concessões efetuadas nos períodos de grande crise dos governos militares, na direção dos governos subnacionais como forma de se evitar um rompimento radical do regime militar. A primeira crise se dá quando da instituição do Ato Institucional cinco (AI-5), abrindo caminho para a redemocratização; e a segunda, com a vitória oposicionista em 1974 e a diminuição do ímpeto desenvolvimentista. Deste modo, a partir do final da década de 70, foi iniciado o processo de reversão do modelo centralista, de forma gradativa.

Contribuíram para isso o esgotamento do modelo de substituição de importações, que alimentara o dinamismo do crescimento do produto nacional nos anos anteriores, a crise nos mecanismos internos e externos de financiamento público da implantação e diversificação da estrutura produtiva, as distorções na alocação de recursos e provisão de bens coletivos provocadas pela excessiva centralização do processo decisório e o agravamento das tensões sociais, em virtude do aumento das desigualdades na repartição dos benefícios do crescimento econômico (LUSTOSA DA COSTA *et* CUNHA, 2000, p.8).

A partir de 1985, testemunha-se o fortalecimento da democracia brasileira, por meio do longo processo de abertura democrática – a pluralização partidária, o retorno ao

sistema eleitoral e o uso do mecanismo de voz, ou seja, a liberdade de expressão, ainda que de forma tímida. Pode-se dizer que o processo de descentralização iniciado é coroado pela promulgação da nova Carta Constitucional, em 1988, onde são instituídas transformações de âmbito político, econômico e fiscal, com o propósito de redistribuição de poderes em favor dos governos subnacionais. Da mesma forma, tem-se a transferência de atribuições e responsabilidades da União para as esferas estaduais e municipais – porém, de forma não clara – implicando, portanto, na sobreposição de atividades exercidas pelas diversas esferas federativas, ou então, na ausência de atendimento. Na realidade, a ocorrência destes fatos encontra-se diretamente correlacionada a visibilidade das esferas governamentais e ao ciclo político.

O retorno a democracia traz consigo a promessa de novos rumos para o federalismo. No entanto, o elevado grau de assimetria político-econômico e social entre as regiões que compõem o país, deriva da ampliação das tensões entre as esferas governamentais. Decorre, portanto, de um modelo predatório das relações intergovernamentais, com conseqüente redução do bem-estar da sociedade. Neste contexto, tem-se como pano de fundo, a permanência da presença do poder das oligarquias regionais no plano nacional, transparecendo a fragilidade do sistema partidário nacional³², o que Camargo (1992) menciona por herança do federalismo oligárquico.

A economia, por outro lado, apresenta mudanças devido à alteração do modelo econômico, no qual o mercado é enfatizado. Tem-se a redução da máquina estatal como preconizado pelo modelo neoliberal – “(...) *inicia-se a retirada do Estado da produção direta de bens e serviços, a ênfase na desregulamentação dos mercados e no fim das barreiras protecionistas à produção nacional*” (LUSTOSA DA COSTA et CUNHA, 2000. p.9). Na verdade, houve um reordenamento da estrutura produtiva do país, antes dominado pelas empresas estatais – estratégicas do ponto de vista de seus instrumentos, que permitiam a liderança do processo de desenvolvimento e crescimento econômico.

No quadro, a seguir, são apresentados, de forma resumida, os ciclos de centralização e descentralização que se fizeram presentes no contexto histórico nacional:

³² A sobrevivência da classe política, conforme Abrucio (2000) argumenta, reside, em grande medida, nas respostas aos ditames da política local.

Quadro 01 – Ciclo histórico na federação brasileira

Período	Resumo Histórico	Direção Política
1500–1822	Brasil Colônia	Centralização
1822-1891	Brasil Império	Centralização
1891-1930	1º República Constitucional	Descentralização
1930-1945	Ditadura Vargas	Centralização
1946-1964	Constituição Democrática	Descentralização
1964-1968	Regime Militar	Centralização
1968-1980	Regime Militar/ Início Processo de Democratização	Centralização/ Descentralização
1980 →	Retorno a Democracia	Descentralização

Fonte: REZENDE *et* AFONSO (2002); ABRUCIO (2002, 2000); GREMAUD *et all* (1997); CAMARGO (1992); FURTADO (1980).

Nota-se a existência de uma relação entre centralização e autoritarismo, e entre liberalismo e descentralização. Fica evidente que a democracia no Brasil apresenta-se como sinônimo de descentralização federativa, confundindo-se esta última, conforme os argumentos de Camargo (1992, p.15), “*com um modelo liberal que fortalece o poder econômico e os lobbies eleitorais*”.

4.2.4. Modelo vigente

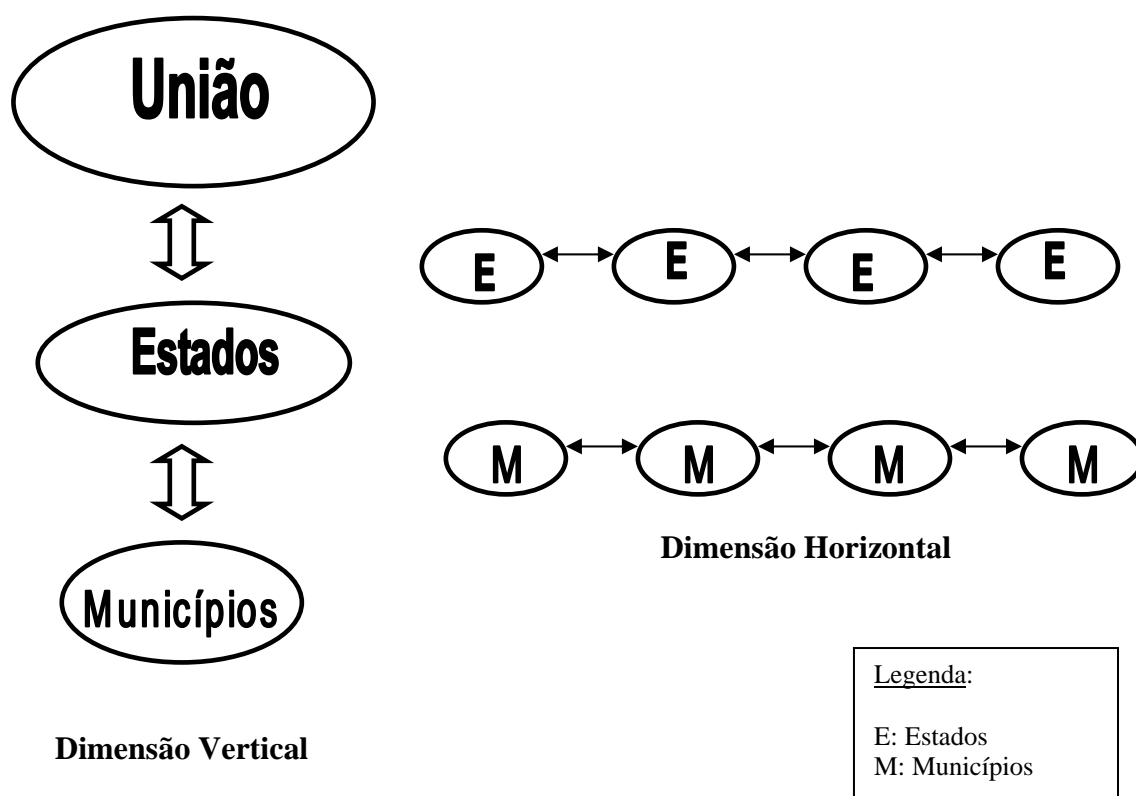
A Federação brasileira é, atualmente, composta por 26 Estados, um Distrito Federal e 5.565 municípios. Os municípios possuem elevado grau de autonomia, resultado da promulgação da última Carta Constitucional, em que lhes foi conferido o *status* de membro da federação. Vale destacar que o país, de dimensão continental, não apresenta significativos conflitos culturais, no que se refere a língua, religião ou raça. No entanto, revela elevada desigualdade regional e social.

4.2.5. Implicações das relações intergovernamentais

A dinâmica das relações empreendidas entre os entes governamentais tem como pano de fundo as regras maiores do país, a Constituição, que representa o ponto de partida para o jogo federativo. As implicações desta dinâmica encontram-se diretamente relacionadas ao modelo de comportamento adotado pelas esferas de governo, ou seja, de seus jogadores. Assim, as estratégias de atuação adotadas por cada unidade federativa vão derivar do tipo de jogo realizado – cooperativo ou não cooperativo, da compreensão da posição adotada por seus participantes e de suas respectivas reputações. Além destes atributos, faz-se necessário destacar a influência dos fatores históricos e, sobretudo, a assimetria de recursos entre os jogadores.

Convém destacar que a forma pela qual se dá o empreendimento destas relações é determinada por seu contexto espacial. Têm-se, assim, duas dimensões distintas: vertical e horizontal. Na primeira, a relação encontra-se situada entre as esferas de diferentes níveis; enquanto que, na segunda, a relação estabelecida localiza-se nas esferas de mesmo nível de diferentes regiões. Isto pode ser visualizado melhor na figura abaixo:

Figura 01 – Dimensão espacial das relações intergovernamentais



A adoção do comportamento entre as esferas governamentais, nas duas dimensões espaciais, pode se apresentar sob duas formas: cooperação ou competição. Na primeira forma de conduta, tem-se um maior estreitamento das relações entre as unidades governamentais. Isto é justificado pelo reconhecimento de que a capacidade de execução apresenta-se distribuída de modo desigual, o que promove o desempenho positivo na prestação de serviços a sociedade.

Este tipo de comportamento pode se dar de diversas formas, entre elas: a colaboração na prestação de serviços públicos (por meio da prestação direta destes serviços; da complementação de recursos humanos, materiais e financeiros; e da criação de consórcios e convênios); a assistência técnica (consultas, treinamento e estágios, bolsas de estudo, programas de informações e intercâmbio, elaboração de projetos); e a transferência financeira, efetivada por meio de mecanismos constitucionais.

O segundo tipo de comportamento – a competição, conduta que será examinada com maior rigor por este estudo –, é percebida como forma de controle mútuo entre os níveis de governo, de modo a induzir inovações. Entretanto, esta tem por tendência ignorar a possibilidade de todas as esferas ganharem simultaneamente, devido ao surgimento de conflitos, que tem por consequência a vitória de uma das partes sobre outras. Isto é testemunhado pela multiplicação de municípios e pela guerra fiscal.

Faz-se necessário destacar os efeitos destes dois comportamentos frente a sociedade, podendo resultar tanto em externalidades positivas quanto negativas. Isto dependerá do modo pelas quais se dão as interações entre as esferas, principalmente das características do sistema de governo.

Na presença de um modelo comportamental cooperativo, tem-se a existência de uma externalidade positiva, que pode conduzir a uma sobreposição de bens e serviços desejáveis, de modo que os benefícios possam ser usufruídos por todos, mesmo por aqueles que não pagaram por isto. Neste contexto, a probabilidade de se presenciar o comportamento oportunista por alguns indivíduos e/ou grupos de interesse é elevado, dado pela ausência de revelação das preferências. Daí a necessidade das competências das esferas governamentais estarem bem definidas, de modo a evitar um relacionamento intergovernamental que resulte *“mais numa dependência e de uma irresponsabilização*

perante as políticas públicas”, conforme os argumentos de Dye (In: ABRUCIO, 2000, p.50).

O modelo comportamental competitivo, por outro lado, é percebido por Dye (In: ABRUCIO, 2000) como uma forma de proteção contra os abusos do governo. Neste contexto, ele argumenta que a centralização e a ausência de competição passam a ser percebidas como obstáculos ao controle do poder. Assim, o grande invento do federalismo, conforme seu julgamento, encontra-se na criação do *“antídoto para o monopólio do poder político, do qual resultaria a tirania, especialmente a do Governo Central”* (DYE In: ABRUCIO, 2000, p.51).

A conduta competitiva entre as esferas governamentais tem por finalidade a ampliação do nível de respostas dos governos, no que se refere a satisfação dos cidadãos com políticas públicas de melhor qualidade. Neste contexto, o cidadão é visualizado como consumidor dos serviços do governo, possuindo maior grau de liberdade quanto às suas escolhas na presença de um ambiente competitivo entre os entes federativos, em função da amplitude de alternativas que se faz presente.

Seguindo as premissas do modelo, os indivíduos têm muito mais chances de alcançar a satisfação quando há um sistema de múltiplos governos competindo entre si do que em uma situação de monopólio governamental na oferta de serviços públicos, mesmo que isso ocorra num contexto democrático (DYE In: ABRUCIO, 2000, p.51).

A informação, nesta conjuntura, reveste-se de importância, devido ao fato desta apresentar-se como elemento chave na definição de preferências de seus cidadãos-consumidores. Para que o modelo competitivo se torne efetivo, faz-se premente o fortalecimento os sistemas de *accountability*, o que torna os processos realizados mais transparentes, minimizando o grau de assimetria de informações³³.

Abrucio (2000), Monteiro (1987) e Wiseman (1990) colocam em evidência os mecanismos de reação dos indivíduos às organizações as quais se encontram vinculados, notabilizado pelos estudos de Hirschman. Neste sentido, o aspecto referente as informações encontram-se diretamente relacionadas ao mecanismo de respostas adotadas pelos cidadãos, podendo se apresentar sob duas formas: *exit* ou *voice*. De acordo com

Hirschman³⁴ (1973), esta categorização apesar de sua aparência contrastante, não se apresenta de forma mutuamente exclusiva, isto é, há possibilidade de haver uma combinação entre estas duas opções.

Na primeira forma, a opção de saída é utilizada quando, em situações de insatisfação, há uma mudança dos indivíduos para outra organização. No caso estudado, a compreensão desta escolha se dá perante a mudança de empresários, trabalhadores e consumidores de serviços públicos para outras unidades federativas que apresentem maiores benefícios.

A percepção do segundo mecanismo de atuação – a voz -, dá-se pela atuação destes atores no papel de eleitores. Na existência de um ambiente competitivo, tem-se o conhecimento a respeito dos serviços públicos, resultando na possibilidade de utilização de exemplos bem sucedidos de outras localidades, de modo a pressionar alterações no comportamento de seu próprio governo.

Enquanto, a terceira forma de resposta – a combinação entre os dois mecanismos explicitados acima - é obtida, segundo Dye (*In: ABRUCIO, 2000, p.53*), em cenários onde a distribuição bem sucedida da informação em um ambiente competitivo induz a “(...) *combinação entre exit (vocalização econômica do cidadão-consumidor) e voice (vocalização política do cidadão-eleitor), reforçando o poder dos cidadãos em relação aos seus governos*”.

O funcionamento do modelo competitivo, de forma satisfatória, tem por condição necessária a independência das esferas subnacionais da União, tanto em termos políticos quanto financeiros. O impedimento do estabelecimento de relações predatórias entre as esferas governamentais se faz imperioso, em virtude deste ser incompatível com as premissas do modelo competitivo proposto por Dye, segundo os argumentos de Abrucio (2000).

Estas relações predatórias são testemunhadas no Brasil, por meio da atuação dos governos subnacionais de modo independente, às custas do repasse de seus problemas ao Governo Federal. Neste sentido, tem-se uma situação de parasitismo, que pode apresentar-

³³ A existência da assimetria de informações coloca em xeque uma das premissas básicas do modelo de concorrência pura, preconizada pela teoria econômica ortodoxa: a informação completa.

³⁴ Hirschman (1973, p.25) destaca que dentro desta categorização de opções de resposta, tem-se uma “*outra divisão mais importante: em economia e política. Saída pertence à primeira matéria e, voz, a segunda*”.

se tanto sob a forma cooperativa, quanto competitiva. Na primeira, são observadas situações em que os entes subnacionais recebem recursos em troca de acordos com os interesses da União, sem que para isto tenha que se responsabilizar pelo pagamento de suas contas. Enquanto, na outra forma são vislumbrados tanto os estados quanto os municípios competindo entre si, transferindo os custos desta disputa para o Governo Central e para os contribuintes, por meio dos impostos, acarretando tensões intergovernamentais.

5. RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E DEMANDAS SOCIAIS

Esta seção tem por objetivo efetuar a análise da interação existente entre as relações intergovernamentais e as demandas sociais. Para isto, faz-se pertinente a execução da explanação do que se entende por relações intergovernamentais e os princípios que fundamentam a sua dinâmica. A seguir, são trabalhados os conceitos de demandas sociais sob diversas perspectivas. O desenvolvimento do estudo, propriamente dito, se dá com a exploração dos fluxos existentes entre as articulações das unidades governamentais, dos procedimentos empreendidos na efetuação da prestação de serviços a população, da sua configuração de atuação e das fronteiras e limites existentes nas relações intergovernamentais. Por último, tem-se a tentativa em responder o motivo pela qual as demandas sociais aparentam ser infinitas.

5.1. Relações Intergovernamentais

As relações intergovernamentais são entendidas como a articulação entre as três esferas politico-administrativas, resguardadas a autonomia de cada uma delas. Conforme Castro e Klein (1974), esta articulação tem por objetivo coletar, distribuir e controlar recursos visando à implementação dos fins últimos da sociedade. Destaca-se, ainda, que além da implicação na alocação entre estas esferas, há a necessidade de conciliação entre os encargos que cada uma delas assume e os recursos que dispõem.

Las relaciones intergubernamentales pueden ser definidas como el conjunto de reglas formales e informales que regulan la interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales en los ámbitos central, regional y local. Estas reglas tienen como objetivo establecer las responsabilidades políticas, fiscales y administrativas de cada nivel de gobierno, coordinar y resolver aquellos conflictos que pudiera producir el proceso de descentralización, así como maximizar los beneficios que promete generar este proceso (PENFOLD-BECERRA, 2002, p. 12).

As relações intergovernamentais podem ser desdobradas em diversas perspectivas, do qual são extremamente relevantes: as dimensões política, administrativa e fiscal. A primeira dimensão – a política, opera, através de suas instituições³⁵, no sentido de

³⁵ Instituições, de acordo com North, são restrições (normas) construídas pelos seres humanos, que estruturam a interação social, econômica e política. Elas consistem em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) regras formais (constituições, leis e direitos de propriedade). Instituições são, portanto, “as ‘regras do jogo’, seja do jogo econômico, social, político, seja do próprio jogo institucional” (FARINA et al., p.59).

assegurar a coerência à organização política do Estado, correspondendo à distribuição de competência através da qual se define o âmbito de atuação das três esferas.

Incluem-se, sob esta perspectiva, as regras eleitorais que definem a forma de eleição local e o seu grau de vinculação com os processos eleitorais em nível nacional. Penfold-Bezerra (2002) argumenta que as regras eleitorais são fundamentais para se compreender as características da interação que se estabelece entre os distintos atores que participam do processo. Ele acrescenta e destaca, ainda, a importância em se incorporar às características que o sistema de partidos apresentam, em virtude de sua incidência, de forma direta sobre as relações intergovernamentais. Neste contexto, a prestação de serviços pode se configurar como um instrumento de obtenção e manutenção do poder.

A dimensão administrativa, por sua vez, envolve a operacionalização e a implementação das metas políticas. Contudo, cabe enfatizar que a utilização dos instrumentos de planejamento se faz condição necessária, porém não suficiente, para a potencialização dos resultados e de uma maior coordenação das políticas e das ações.

En esta dimensión suelen encontrarse temas tales como los mecanismos de transferencia de servicios públicos (...), la autonomía en el manejo del personal, los aspectos éticos en la administración de los recursos, la capacidad administrativa regional y local para diseñar e implementar políticas, la coordinación de funciones en áreas concurrentes con el gobierno central y el rol de supervisión de éste sobre ciertos servicios descentralizados (PENFOLD-BECERRA, 2002, p. 14).

Por sua vez, a dimensão fiscal das relações intergovernamentais encontra-se determinada pelo conjunto de regras que definem a autonomia, tanto das entradas como das saídas dos estados e municípios, assim como as que determinam a quantidade e a forma de transferência dos recursos do Governo Central para estas entidades. Assim, conforme salienta Pendolf-Becerra (2002, p.14), *“las reglas institucionales que regulan dichas transferencias tienen un gran impacto en las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y el tipo de conflicto que suele emerger entre ellos”*.

Convém destacar que as relações intergovernamentais apresentam um quadro de extrema complexidade, para o qual convergem estas três dimensões, reguladas pelos arranjos institucionais.

5.1.1. Dinâmica das relações intergovernamentais

Como já abordado anteriormente, a dinâmica das relações intergovernamentais tem na cooperação e na competição uma de suas mais importantes manifestações. Dado o sistema de governo federalista, para sua coordenação, faz-se necessário o equilíbrio entre estes dois elementos.

O primeiro elemento, a cooperação, se faz indispensável não somente por reforçar os laços construtivos da federação, mas pela natureza intrinsecamente compartilhada das políticas públicas no federalismo. É o que Pierson, mencionado por Abrucio (2001), denomina por *shared decision making*.

Isto decorre do seguinte paradoxo que marca os sistemas federais contemporâneos: embora as ações governamentais sejam divididas entre unidades autônomas, tais políticas têm aumentado sua interconexão, seja em razão da nacionalização de determinados programas ou metas, seja em virtude da fragilidade financeira ou administrativa de determinados governos locais ou regiões (ABRUCIO, 2001, p. 99).

O outro elemento, a competição, tem por mérito a busca por inovações, por parte dos governos locais, e o fortalecimento das formas de controle mútuo entre os governos. Este último encontra-se diretamente ligado à imposição de barreiras contra o paternalismo e o parasitismo que, conforme os argumentos de Abrucio (2001), atingem a autonomia federativa, além de produzir múltiplos centros de informação e debate, essenciais a democracia. Todavia, Abrucio (2001) esclarece que a competição sob a forma excessiva pode reforçar tendências centrífugas e assimétricas nas relações intergovernamentais, podendo comprometer a unidade nacional.

Além destes dois elementos, também integram a este conjunto os princípios de autonomia e interdependência. O primeiro princípio se refere à separação constitucional de poderes entre os entes governamentais, não somente no sentido formal quanto a sua estrutura, que se baseia na existência de órgãos próprios e da posse de competências exclusivas, como também quanto a sua real capacidade de tomar decisões sobre as políticas públicas em matéria financeira. Deve, portanto, ser enquadrada em um contexto de harmonização combinada do sistema fiscal, livre e individualmente negociada por cada uma das partes.

Carneiro (2000) salienta que a autonomia governamental é exercida pela dinâmica, de forma contínua, das relações entre as esferas governamentais. No entanto, para isto, seriam pré-condições algumas estruturas de proteção e integração razoavelmente estáveis e definidas por lei, no que diz respeito, fundamentalmente, à distribuição de competências políticas, legislativas, administrativas e tributárias. E que, quanto mais claros fossem estes espaços, mais fácil seria o exercício de autonomia.

Acrescenta-se, ainda, que o princípio de autonomia, conforme expõe Almeida, mencionado por Abrucio (2002), sustenta-se na difusão de muitos centros de poder, ancorados na soberania popular e no controle mútuo. Sendo assim, de acordo com os argumentos de Abrucio (2002), a forma que uma federação democrática tem para garantir a autonomia de todos os entes federativos no plano intergovernamental, está na criação de mecanismos institucionais de controle de uma esfera de poder sobre a(s) outra(s), que encontra-se *“associado à instalação de mecanismos de checks and balances intergovernamentais, com o propósito de evitar a tirania de um nível de governo sobre os demais”* (ABRUCIO, 2001, p.99).

Dado que a tomada de decisões sobre políticas públicas em uma federação encontra-se dividida entre os três níveis de governo, o princípio de interdependência das decisões governamentais, por sua vez, resulta da coincidência de seus eleitorados e da familiaridade das relações de um governo com o outro – *“asegura que los gobiernos tratarán de persuadirse, influir y negociar entre sí a fin de garantizar la mayor satisfacción posible de sus intereses”* (INDETEC, s/d, 33).

Cada gobierno buscará que los otros gobiernos acepten políticas favorables a los intereses de aquel gobierno, y el guardarse de políticas adversas a sus intereses, o por lo menos recibir una ‘compensación’ en alguna forma u otra por aquellas políticas que tienen efectos colaterales adversos sobre aquel gobierno (INDETEC, s/d, 33).

Apesar da divisão formal da tomada de decisões, as decisões tomadas pelo Governo Central e as decisões tomadas demais esferas de governo afetam a mesma população – portanto, afetam-se mutuamente. Assim, em virtude da interdependência dos níveis de governo, elas não podem impor suas decisões, de forma recíproca. Daí, a necessidade de se buscar a coordenação das decisões, por meio da negociação.

Desta forma, temos que as relações intergovernamentais são regidas por estes quatro princípios, e sua combinação revelará os resultados obtidos pela Federação, em suas diversas áreas.

5.2. Demandas Sociais

O conceito de demanda social pode ser visualizado sob diversos prismas. Na visão sociológica, ela é tida como a carência ou desproporção existente, em um período de tempo, entre o estado das relações sociais e o estado da produção. Constitui-se no processo em que as relações sociais são transformadas, de forma interrupta ao longo do tempo. Destaca-se, também, que a procura que provém das relações sociais é determinante na forma de produção quanto no consumo do bem (LOURAU *In*: CAMPERO, 1999).

A concepção do termo necessidade, do ponto de vista econômico, é entendido como “exigência individual ou social que deve ser satisfeita por meio do consumo de bens e serviços” (SANDRONI, 1994, p.419). Destaca-se que algumas dessas necessidades são de origem natural e biológica, enquanto outras são determinadas pela sociedade. Para sua sobrevivência, tanto biológica, quanto social, o homem precisa de coisas diversas, que em economia são denominadas por bens. Estas derivam da produção social da coletividade, que se dá por meio da utilização do trabalho e da intervenção junto à natureza.

A satisfação das necessidades sociais encontra-se diretamente relacionada à existência destes bens, que pode se apresentar de forma abundante ou escassa para todos ou para alguns. O que vai determinar o grau de satisfação destas necessidades é o nível de desenvolvimento em que determinada sociedade se encontra, e o modo como é realizada a distribuição da riqueza social.

No entanto, faz-se necessário esclarecer que a escassez de bens surge em virtude das necessidades humanas ilimitadas e da restrição física de recursos. A hipótese de que as necessidades são infinitas encontra-se relacionada a uma escala hierárquica de satisfação, seja no sentido individual quanto no coletivo. A análise do comportamento individual realizada, por Maslow, estabelece uma hierarquia de necessidades que vão desde as necessidades fisiológicas até a necessidade de auto-realização, passando pelas necessidades de proteção e segurança, as sociais e a de estima. É importante por em evidência que este

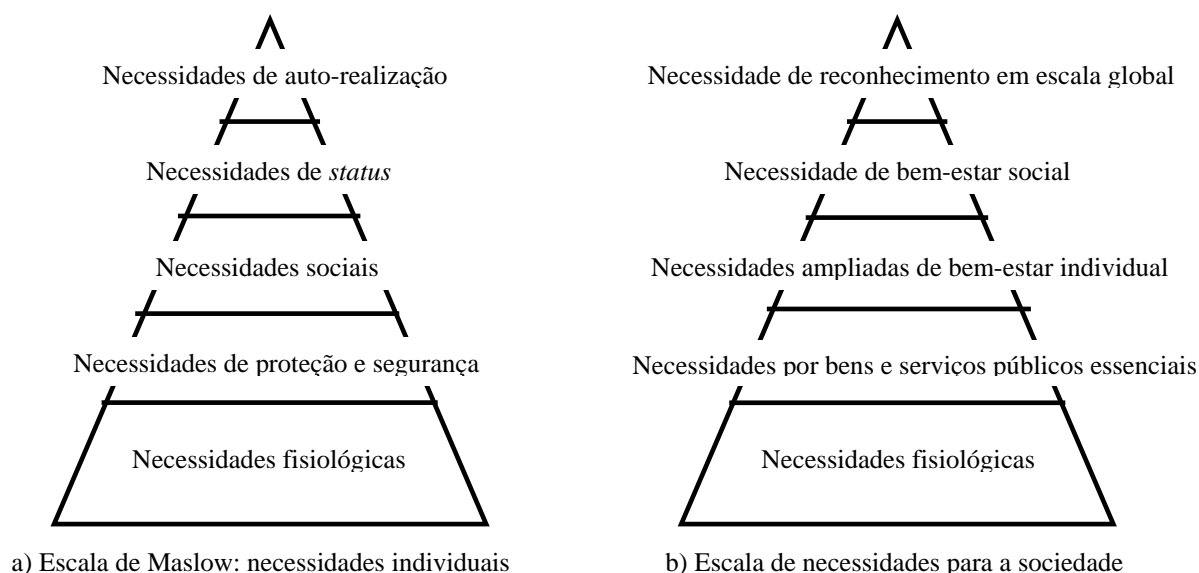
fenômeno assume formas e expressões distintas, isto se justifica pela ocupação e pela camada social ao qual o indivíduo pertence.

Apropriando-se da escala de necessidades individuais de Maslow, e utilizando-se da visão economicista, é possível ampliar esta relação de dimensões para a sociedade, por meio do somatório destas necessidades, ou melhor, das demandas individuais³⁶. Rossetti (2002) faz esta transição, sua escala também se inicia pelo padrão fisiológico, que seria suprido por produtos primários, evoluindo para a exigência de bens e serviços públicos essenciais, como saúde e saneamento básico, educação e segurança.

Somente, em um estágio mais avançado é que seria obtido o suprimento das necessidades individuais pela diversificação de bens industrializados e serviços, para mais adiante a necessidade de bem-estar social ser provida pela convivência em um ambiente em que todos desfrutassem de altos padrões de desenvolvimento. Para finalmente, alcançar o topo desta escala – o reconhecimento em escala global, isto é, a auto-estima nacional (ROSSETTI, 2002, p.209).

Na figura a seguir, é visualizada a escala de necessidades individuais segundo a perspectiva de Maslow e a ampliação desta, para a sociedade por Rossetti:

Figura 02 – A hierarquia das necessidades



Fonte: Rossetti, p.208 com adaptações da autora.

³⁶ Demanda individual – quantidade de determinado bem ou serviço que um consumidor deseja adquirir, em um dado período, conforme suas preferências, renda e preços (VARIAN, 2000, p.280)

Ainda sob a perspectiva econômica, as necessidades sociais podem ser explicadas em função da falha dos mecanismos de mercado³⁷, “situação na qual um mercado competitivo não regulamentado é ineficiente porque os preços não fornecem sinais adequados aos consumidores e produtores” (PINDYCK *et* RUBINFELD, 2002, p.292).

De acordo com Musgrave (1973), as necessidades sociais são aquelas que devem ser satisfeitas através de serviços que precisam ser consumidos por todos em quantidades iguais. Sendo assim, as pessoas que não desejarem pagar por estes serviços não poderão ser excluídas dos benefícios que deles resultam. Daí a razão pela qual o mercado não pode satisfazer estas necessidades, já que os consumidores não irão revelar suas preferências à medida que poderão, como “caronas”, usufruir dos mesmos benefícios.

Assim, há uma grande diferença entre as necessidades privadas e as necessidades sociais. A primeira é adequadamente atendida pelo mercado, pois o consumidor, ao atribuir a sua oferta para a obtenção de um determinado bem ou serviço, estabelece um valor que reflete a sua real disposição em pagar. Enquanto que, no caso das necessidades sociais, a contribuição voluntária do consumidor não é esperada, fazendo-se necessária a intervenção governamental por meio de seu provimento – pelo financiamento através da cobrança compulsória de impostos.

A determinação das verdadeiras preferências da população quanto às necessidades sociais é uma tarefa difícil, pois há a necessidade de se padronizar as preferências dos consumidores, por meio da categorização da satisfação das necessidades totais – privadas e sociais. O que não é possível realizar por meio do mecanismo de mercado, deve ser substituído por um processo político, no qual os indivíduos são obrigados a aderir à decisão do grupo.

³⁷ Mecanismo de mercado é a “*tendência, em mercados livres, de que o preço se modifique até que o mercado se torne balanceado – ou seja, até que a quantidade ofertada e a quantidade demandada sejam iguais. Nesse ponto, não há escassez nem excesso de oferta, de tal forma que não existe pressão para que o preço continue se modificando*” (PINDYCK *et* RUBINFELD, 2002, p.23).

5.3. Relações Intergovernamentais versus Demandas Sociais

A articulação intergovernamental consiste nos processos estabelecidos por lei, destinados a habilitar duas ou mais esferas de governo a funcionarem harmonicamente em determinada área de ação. *“A articulação pressupõe a existência de elos através dos quais se efetua a vinculação entre as esferas de governo, e esses elos podem corresponder a instituições, indivíduos, procedimentos, regulamentos e disposições legais”*. (CASTRO et KLEIN, 1974, p.22).

A importância das articulações intergovernamentais consiste no provimento de suporte ao Estado para a tomada de decisões e a implementação de políticas. Segundo Carneiro (2001, p.9), *“a perspectiva ideal de conjugação destas articulações estaria na possibilidade de múltiplas alavancagens sociais e econômicas, além da garantia da fluência da vontade pública entre as esferas”*.

Sendo assim, o funcionamento harmônico dos mecanismos de articulação entre duas ou mais esferas de governo tem por objetivo otimizar a utilização de recursos reconhecidamente escassos, com o objetivo de atender as necessidades da população. Neste contexto, o elemento informação reveste-se de suma importância, pois permite a antecipação recíproca dos comportamentos das esferas envolvidas.

5.3.1. Fluxo de informações e prestação de bens e serviços entre as esferas governamentais

Conforme Castro e Klein (1974), a articulação existente entre as esferas governamentais pode ser visualizada por meio de cinco fluxos interdependentes, que serão demonstrados a seguir:

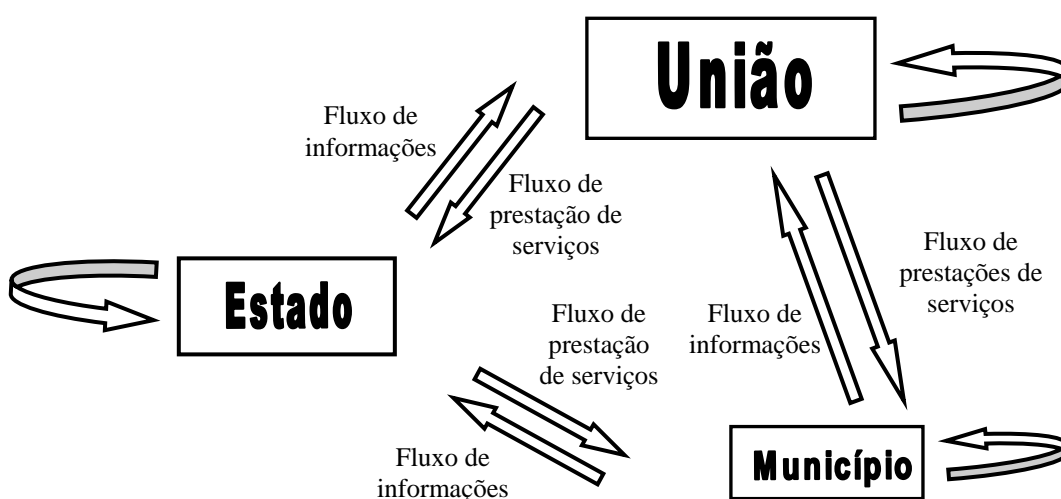
1. Fluxo de informações, que tem por objetivo o conhecimento da realidade, das disponibilidades e das prioridades;
2. Fluxo de oferecimentos, define de forma explícita a partir dos seus programas e áreas de atuação prioritárias, os serviços que a União está disposta a prestar dentro de suas atribuições. Da mesma forma, isto ocorre com as outras esferas

governamentais. Destaca-se que este fluxo dependerá do grau de conhecimento da realidade e da disponibilidade de recursos;

3. Fluxo de solicitações, que se define pela formulação de demandas por parte do município, visando o atendimento de suas necessidades em termos de prestação de serviços;
4. Fluxo de verificação, que tem por finalidade avaliar a adequação da implementação e manutenção de serviços aos objetivos específicos de cada unidade, de acordo com os padrões pré-estabelecidos. Insere-se neste item questões referentes à mensuração do custo-benefício, à minimização do desperdício, à eliminação de corrupção e à racionalização de procedimentos;
5. Fluxo de prestação de serviços consiste na implementação e manutenção de serviços, prestados isoladamente pela União no município ou pelo Estado neste, ou então, pelo três conjuntamente.

É perceptível o caráter de múltiplo direcionamento que os fluxos de informação e de prestação de serviços podem apresentar entre as esferas governamentais. Isto pode ser visualizado conforme a figura a seguir:

Figura 03 – Fluxos de informação e de prestação de bens e serviços



A orientação que os fluxos podem assumir entre as esferas tende a resultar na produção do *feedback*, uma vez que a resposta traz consigo a alimentação de um outro fluxo de articulação. Isto significa que o *feedback* de uma solicitação poderá assumir a forma de um novo oferecimento ou de uma informação, assim como um oferecimento poderá originar, como retorno, solicitações. Este processo de retroalimentação pode também ocorrer de modo reflexivo – ou seja, dentro das unidades subnacionais.

A existência ou a criação de vários canais quanto à prestação de um mesmo serviço pode traduzir-se no propósito de estabelecer diferentes objetivos ou desempenho a diferentes atividades ou tarefas, tais como a implantação, a manutenção, o controle e a fiscalização.

5.3.2. Procedimentos existentes entre as esferas governamentais para a prestação de serviços

A prestação de serviços, independentemente da esfera em análise ocorre por meio de procedimentos formais ou informais. A formalização acarreta em um esforço de definição de objetivos, na utilização de procedimentos e canais preestabelecidos, juntamente com a fixação de prazos e estabelecimento de controles.

De acordo com Castro e Klein (1974, p.27), uma demanda é articulada formalmente quando:

1. Seus objetivos são reconhecidos como válidos pelas esferas de governo envolvidas;
2. O procedimento utilizado é previamente especificado por leis, normas, manuais de serviço ou formulários, indicando as exigências com relação ao processo administrativo de uma ou de ambas organizações;
3. Pressupõe a utilização de canais previamente identificados e impessoais, enfatizando estes últimos a importância das funções e não de atores envolvidos;
4. Os prazos são especificamente fixados; e
5. Pressupõe o estabelecimento de controle (específico para cada tipo de serviço).

Por outro lado, a articulação informal da demanda corresponde a utilização de vínculos pessoais (familiares, de amizade, politico-partidários), podendo processar-se

também através de canais igualmente caracterizados como formais. Neste contexto, presencia-se a ausência de uma identificação prévia dos canais competentes ou estabelecidos pelas normas organizacionais, ou institucionais, a serem percorridos.

Então, como visto anteriormente, a tomada de decisão para a satisfação da demanda pode seguir duas trajetórias: a formal – dirigida para os canais competentes (impessoais) e obedecendo aos procedimentos previamente estabelecidos pelo processo administrativo vigente; e a informal – baseada em procedimentos não formalizados e através de canais pessoais, podendo ou não ser formalizada após a implementação do serviço a ser prestado.

No que se refere à continuidade da prestação de serviços, pode-se afirmar que o elevado grau de institucionalização encontra-se diretamente correlacionado a sua previsibilidade³⁸. Isto é explicado pela utilização de instrumentos específicos de formalização, dos quais fazem parte: contratos, convênios, leis, decretos, regulamentos, estatutos e portarias. Estes instrumentos atuam como elemento fortalecedor da articulação entre as esferas, além de reforçar a definição das responsabilidades e encargos atribuídos a cada uma delas.

Por outro lado, a ausência de institucionalização na prestação de serviços e a mudança nos quadros administrativos³⁹ podem resultar em casos em que a prestação em questão se processe informalmente. Assim, tanto a sua previsibilidade como até mesmo a sua continuidade apresentará elevada fragilidade.

Castro e Klein (1974) enfatizam que a formalização não é condição suficiente para o estabelecimento da previsibilidade de uma norma ou prática. Na verdade, a previsibilidade se encontra mais vinculada ao caráter de institucionalização, que tanto as normas como as práticas assumem. A institucionalização da prática tem, por pressupostos básicos, o conhecimento dos procedimentos implícitos, por parte das esferas ou dos atores envolvidos, e a sua aceitação. A efetividade destas práticas, no longo prazo tende a resultar na estabilização, mantendo-se o resguardo quanto a flexibilidade no que concerne às mudanças de cenário.

³⁸ Previsibilidade, neste caso, encontra-se relacionada a uma definição de expectativas quanto à atuação de cada esfera de governo, em termos de uma discriminação dos encargos que lhes competem.

³⁹ Entende-se por mudança nos quadros administrativos a substituição dos atores que decidem ou influenciam o processo decisório.

Ainda, no que diz respeito ao fator previsibilidade, faz-se pertinente a suposição de que:

Quanto mais se adequarem as expectativas de cada uma das esferas de governo às possibilidades reais de atuação da esfera com a qual se articulam, maiores serão as possibilidades de adequação das demandas às disponibilidades em ambos os níveis, o que vem a contribuir para uma maximização de seus respectivos recursos organizacionais, econômico-financeiros e humanos (CASTRO *et* KLEIN, 1974, p.29).

Neste sentido, a previsibilidade implica em uma definição explícita dos serviços que cada uma das esferas está capacitada a prestar. Por esta razão, isto implicará na restrição das expectativas de cada uma delas às possibilidades de atendimento da outra.

5.3.3. Configuração das atuações quanto à execução dos serviços públicos

A interação que se dá entre as esferas governamentais, por meio de suas relações é complexa. A distribuição legal de competência entre elas é instituída pela Carta Constitucional. Teoricamente, esta configuração, mediante à execução dos serviços públicos, pode assumir as seguintes formas de atuação:

1. Atuação exclusiva ou privativa, no caso em que uma única esfera de governo assume a totalidade dos encargos referentes à execução do serviço público;
2. Atuação supletiva ou conjunta, quando ocorre o compartilhamento entre as esferas, isto é, há uma complementaridade de competências entre os níveis de governo na execução do serviço;
3. Atuação concorrente é aquela exercida, simultaneamente, porém de forma isolada, na execução do mesmo serviço público.

Faz-se necessário destacar que a atuação exclusiva isenta qualquer outra esfera governamental da responsabilidade pela administração e manutenção dos serviços, apesar da integração governamental ser indispensável. Por outro lado, a atuação concorrente é percebida como disfuncional, devido a ausência de articulação, no que diz respeito à integração e à cooperação entre as unidades governamentais.

A integração e a cooperação são duas características imprescindíveis para a manutenção do equilíbrio do sistema federalista, pois delas resultam a obtenção de eficiência⁴⁰ e eficácia⁴¹ das ações empreendidas por suas esferas. No entanto, nem sempre estas se encontram presentes na condução das decisões tomadas por seus dirigentes.

5.4. Fronteiras e limites das relações intergovernamentais

Independentemente do sistema político adotado pelo governo, ele abrange uma população com demandas que diferem entre si, e que freqüentemente entram em conflito, incluindo-se a diferenciação quanto à capacidade de satisfação.

A população, organizada em grupos ou individualmente, utilizará meios para influenciar e negociar uns com os outros, de modo a satisfazer suas demandas da melhor forma possível. A função do governo é mediar as demandas em conflito e de tomar e executar decisões coletivas no espaço em que se exija política pública.

Dado que estamos trabalhando com um sistema político federalista, a tomada de decisões da política pública encontra-se dividida entre os níveis de organização política. Daí, a necessidade de uma divisão clara de atribuições de encargos públicos entre os níveis de governo. Este item será examinado mais detidamente no capítulo seguinte.

5.4. Quais as razões das demandas sociais parecerem infinitas?

As razões pelas quais as demandas da sociedade se apresentam de modo infinito encontram-se diretamente relacionadas à questão básica que a economia estuda – a escassez dos recursos, dada pela restrição física e o desejo inerente ao homem de sempre obter mais. A busca contínua por mais bens e serviços coletivos pela sociedade sofrem limitações, em virtude da existência de oferta dos recursos restrita ao alcance de todos, bem como, da capacidade de contribuição quanto ao pagamento de taxas e impostos.

Posto que é natural supor que as necessidades da população sejam ilimitadas e crescentes, enquanto a capacidade de pagamento seja limitada e oferecida com

⁴⁰ Eficiência significa menor relação custo/ benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos.

⁴¹ Eficácia é a medida do grau em que a ação atinge os seus objetivos e metas.

vontade popular decrescente, dada a crise pela qual passa a oferta de bens públicos, a classe política há de dar uma resposta consistente ao aparelho do Estado (KASZNAR, 2000, p. 181).

Frente ao elevado nível quantitativo como qualitativo das prioridades da sociedade a serem supridas, estas passam por um processo seletivo que se dá por meio do seu agendamento pela classe política. A inclusão de uma determinada demanda da coletividade na Agenda Governamental, segundo Milward de Azevedo relata (2003a, 2003b), vai depender de sua factibilidade técnica e do consenso que obtém junto ao público e aos especialistas.

Entretanto, do agendamento à efetivação das resoluções, há um distanciamento, pois esta última está relacionada à estrutura de gestão do Estado, que é afetada pela *“ausência de uma política de fidelidade partidária, (...), a ausência de recursos que possam ser efetivamente consagrados para projetos de grandes porte a médio e longo prazos, o fisiologismo político, os jogos de poder dos grandes lobbies e elementos afins”*, conforme os argumentos de Kasznar (2000, p.180).

A proximidade da população mediante as esferas de governo constitui-se em elemento fundamental para a efetivação do mecanismo de voz, preconizado por Hirschman (1973). As unidades municipais, por se encontrarem nesta condição, apresentam maior visibilidade – isto é, sofre maiores pressões que as demais unidades governamentais quanto a oferta de bens e serviços públicos, que apresentam demanda reprimida.

Neste momento, cabe destacar que a demanda reprimida por bens e serviços públicos torna-se mais evidente em períodos de crise econômica em um país. No Brasil, o processo recessivo torna-se mais grave, em função de distorções geradas, em virtude da dependência tecnológica em diversas áreas.

Isto pode ser verificado nas profundas transformações ocorridas no processo produtivo nacional, dado em grande parte pela abertura do país ao exterior e ao receituário macroeconômico empregado a partir de 1994, que tinham por objetivos a estabilização da inflação. Estas transformações resultaram na conversão do agravamento do quadro social – um elevado nível de redução do emprego de mão-de-obra no setor industrial, em parte absorvida pelo setor de comércio e de serviços, em processo de tímido desenvolvimento, conforme evidenciado por Rodrigues (1998).

Por outro lado, é constatado que a mão-de-obra excedente colabora para a ampliação do exército de reserva, derivando na elevação do grau de informalidade da economia, implicando na redução do bem-estar social. Rodrigues (1998) afirma que o epicentro das demandas sociais no Brasil é o mercado de trabalho, que afetado tanto por razões estruturais⁴² quanto conjunturais⁴³. Conforme seus argumentos (RODRIGUES, 1998, p.4), observa-se que *“a criação e a necessidade de atendimento, por parte da população, não apenas no campo propriamente do mercado de trabalho, como também na área de educação, assistência social e da saúde”*.

Neste contexto, é primordial ressaltar que as alterações ocorridas no mercado de trabalho globalizado, no momento presente, implicam diretamente na formação do perfil dos trabalhadores, que passam a concentrar suas demandas na universalização das oportunidades de acesso ao ensino formal de qualidade. Dada as expectativas de saciedade das demandas iniciais tem-se, no momento seguinte, a evolução por novas demandas, devido à existência de uma hierarquia de satisfação, no sentido individual e no coletivo, que evolui no espaço temporal. Deste modo, pode-se inferir que o processo de busca, quanto a satisfação de necessidades, apresenta-se de forma contínua e infindável, mesmo em sociedades que possuam alto nível de desenvolvimento.

⁴² Entende-se, por razões estruturais, aspectos relacionados à inovação tecnológica e à adequação da mão-de-obra a este processo.

⁴³ Entende-se por razões conjunturais acontecimentos de ordem social, econômica e/ou político que resultam em mudanças no cenário.

6. FINANCIAMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS

Neste item, são colocados em evidência questões referentes às formas de financiamento existentes, para se fazer frente às demandas da sociedade. É analisada a relação, que se faz presente entre o regime de governo e o seu sistema tributário, quanto as características dos parâmetros a serem adotados. São estudadas as mudanças de regras ocorridas no cenário político-administrativo do país, quanto aos impactos ocorridos no arranjo federativo, em razão da reconstrução das relações entre os entes governamentais, no qual esta última pode ser compreendida como um processo de adaptação. Finalmente, realizar-se-á a avaliação dos resultados destas transformações, quanto às políticas públicas sociais.

6.1. Formas de financiamento

Os gastos do setor público estão limitados pela captação de recursos, no qual os impostos recolhidos por meio da tributação aparecem como principal fonte de receita. No caso de uma expansão dos gastos, e esta não consegue ser totalmente financiada pela expansão dos tributos, as despesas excedem as receitas, resultando em um hiato orçamentário – o déficit orçamentário⁴⁴.

Este hiato ocorre devido às crescentes necessidades de prestação de serviços e produção de bens públicos. Assim, é tido como comum o fato de os governos trabalharem sob a condição de déficits públicos consolidados. Além disto, acrescente-se que em países em desenvolvimento, como é o caso brasileiro, parte da despesa é constituída pelos juros pagos sobre a dívida pública, o que reduz substancialmente a qualidade e a quantidade dos serviços e bens públicos ofertados à sociedade, devido ao achatamento das despesas de modo a evitar a elevação de seus gastos, conforme instruções de acordos internacionais, acarretando em uma significativa redução do bem-estar da sociedade.

O governo utiliza mecanismos próprios para financiar seus déficits, que se dá basicamente de duas formas: pela emissão de moeda, que pode resultar em um desequilíbrio do sistema de preços de uma economia e criar um ambiente de aquecimento da demanda agregada no curto prazo, traduzindo-se muitas vezes em inflação. A outra forma seria pela dívida, por meio da imposição de um compromisso de pagamentos dos títulos às gerações futuras.

É importante destacar que muitas das mudanças no déficit público ocorrem automaticamente, em resposta às flutuações da economia. De acordo com Mankiw (1998),

⁴⁴ Déficit orçamentário é a diferença negativa entre receita e despesa.

quando a economia entra em recessão, a renda cai, reduzindo o montante arrecadado do imposto de renda da pessoa física. Os lucros também diminuem, reduzindo o valor pago pelas empresas de imposto de renda jurídica. Neste contexto, um número maior de pessoas passa a usufruir benefícios sociais, como assistência social e seguro-desemprego, elevando as despesas do governo. Mesmo sem quaisquer mudanças na legislação tributária e nas compras do governo, o déficit orçamentário cresce. O governo se endivida mais quando a recessão reduz a arrecadação e impulsiona as despesas.

Portanto, o déficit orçamentário pode aumentar ou diminuir tanto devido a uma mudança na política adotada pelo governo, como devido à mudança de direção da economia. Cabe destacar, ainda, que esse saldo negativo é considerado, por muitos economistas, um indicador útil de política fiscal.

6.2. Regime de governo e sistema tributário

Um aspecto relevante a ser considerado no sistema tributário é quanto ao regime de governo. Este pode ser unitário – onde suas decisões sobre o aumento de despesas ou sobre a distribuição setorial dos gastos são tomados no mesmo nível das decisões relativas às medidas a serem tomadas. Ou então, federativa, como no caso aqui estudado, em que a autonomia dos governos estaduais e municipais estabelece, em parte, uma dicotomia entre as definições de política fiscal dentro de um ponto de vista puramente agregador.

Todavia, faz-se necessário salientar que independente do regime em uso, a divisão de funções tende processar-se de acordo com o interesse espacialmente predominante. Ou seja, processa-se segundo as regras do jogo, conforme a interação entre os diversos agentes (segmentos da sociedade agrupados em diversos grupos) e as restrições que lhe são impostas, sejam elas informais – sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta – ou formais – a Constituição.

A isto, soma-se a obtenção das informações e seu processamento, fator gerador das ações dos diversos agentes no cenário político e econômico. É importante estar atento aos custos⁴⁵ inclusos em todo o processo informacional, assim como ao processo do

⁴⁵ O conceito de custo, o qual o texto faz referência, está baseada no ponto de vista da Nova Economia Internacional, no qual Williamson é a principal referência de seu desenvolvimento. Sendo assim, os custos aos quais nos referimos são os de transação, nos quais estão inclusos os custos de coleta de informações e os custos de negociação e estabelecimento de um contrato.

desenvolvimento das ações dos diversos grupos, pleiteando benefícios a seus pares. Ademais, destaca-se que, além destes custos serem diferenciados de acordo com o agente, ocorre a divergência de interesses, no qual a parte possuidora da informação privada, ao fazer uso desse privilégio em seu benefício, acaba por prejudicar as partes com quem transaciona.

O objetivo do sistema tributário é custear os gastos do governo, que estão compreendidos em: investimentos, pagamento de salário dos funcionários públicos, transferências a indivíduos sob a forma de aposentadoria e pensões, transferência da União para os estados e municípios e repasse de fundos para programas – específicos ou não, além dos encargos da dívida pública. Deste modo, a captação de recursos provém de várias espécies de tributação, que vem a ser os impostos (diretos e indiretos), contribuições sociais, taxas e contribuições de melhoria.

Os tributos podem ser categorizados, segundo sua base econômica de contribuição, em geral - quando incide sobre o universo da base de contribuição – e parcial – cuja incidência está sobre parcelas desta mesma base. Os tributos ainda podem ser classificados conforme a incidência do ônus em direto ou indireto. São diretos os que não podem ser transferidos. Já com relação aos indiretos tem-se a possibilidade de transferência total ou parcial⁴⁶ do valor tributado, sendo este dependente da elasticidade-preço da demanda⁴⁷ dos consumidores.

O sistema tributário é desenhado de forma a maximizar a captação de recursos e minimizar o seu custo de arrecadação. Esta é derivada dos pressupostos básicos do que seria o modelo ideal preconizado por Adam Smith, em seu livro “Riqueza das Nações”⁴⁸, onde são englobados princípios como: equidade⁴⁹, progressividade⁵⁰, neutralidade⁵¹, simplicidade⁵² e produtividade⁵³. No entanto, ressalta-se que a existência destes princípios

⁴⁶ Adotando a existência de mercados competitivos como simplificação, temos que o nível de repasse do ônus tributário do produtor para os preços, e conseqüentemente para os consumidores, dependerá das elasticidades das curvas de demanda e oferta do produto.

⁴⁷ Elasticidade-preço da demanda é a mudança percentual na quantidade demandada de um bem, como resultado do aumento de 1% em seu preço.

⁴⁸ Publicado em 1776, no qual enumera as *máximas* para os tributos.

⁴⁹ A distribuição do ônus tributário é diferenciada de acordo com a capacidade de contribuição e os benefícios distribuídos - idéia de parcela “justa”.

⁵⁰ Princípio de utilidade marginal decrescente da renda.

⁵¹ Tem, por princípio, não afetar a alocação eficiente de recursos na economia, supondo que a alocação já esteja num ponto ótimo.

⁵² Este conceito relaciona-se com a facilidade de operacionalização da cobrança do tributo.

em sua totalidade, independente da localidade estudada, é praticamente impossível, em virtude da dificuldade em se coordenar todos estes critérios em sua forma pura. Desta forma, é presenciado no contexto real o *continuum* destes parâmetros.

6.3. Mudanças de Regras

6.3.1. A Constituição de 1988

A Constituição de 1988 teve como propósito o fortalecimento da Federação. O sistema foi redesenhado em favor dos estados e dos municípios, destacando que estes últimos foram reconhecidos como entes federativos com o mesmo *status* legal dos demais níveis de governo.

No terreno das políticas sociais, a Constituição apontava para uma modalidade de federalismo cooperativo, caracterizado pela existência de funções compartilhadas entre as diferentes esferas de governo (...). O sistema seria também marcadamente descentralizado, em contraste com a legislação e as práticas do autoritarismo burocrático (ALMEIDA, 2003, p.3).

A nova Constituição, em seu Artigo 23 estabeleceu competências comuns para a União, estados e municípios nas áreas de saúde; assistência social; educação; cultura; habitação e saneamento; meio ambiente; proteção do patrimônio histórico; combate à pobreza e integração social dos setores desfavorecidos; e educação para o trânsito. As formas de cooperação entre os três níveis de governo, nestas matérias, deveriam ser definidas por legislação complementar.

No artigo seguinte⁵⁴, foram atribuídas competências legislativas concorrentes aos governos federais e estaduais em uma ampla gama de áreas: proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais; conservação do patrimônio cultural, artístico e histórico; educação cultura e esportes; juizado de pequenas causas; saúde e previdência social; assistência judiciária e defensoria pública; proteção à infância, à adolescência e aos portadores de deficiências; organização da polícia civil. Neste domínio, a União tem competência para estabelecer normas gerais que podem ser complementadas por legislação estadual. No

⁵³ Do ponto de vista de sua contribuição para a receita fiscal. Ela pode ser avaliada com base na identificação de coeficientes de elasticidade da receita em relação à renda para diferentes alternativas de tributação.

⁵⁴ Constituição Federal, Art. 24.

entanto, em casos de ausência de legislação federal, os Estados poderão exercer a competência legislativa plena.

Além de criar competências concorrentes e comuns, e de estabelecer um extenso rol de direitos sociais, a Constituição de 1988 contém um capítulo sobre a ordem social onde se define o perfil da seguridade social, educação, cultura, esportes e ciência e tecnologia (ALMEIDA, 2003, p.4).

Almeida (2003) destaca que a tendência a descentralização é vislumbrada em quase todas as áreas de política social, das quais se excluem previdência, ciência e tecnologia, que permaneceram essencialmente sob a responsabilidade federal. Esta autora ressalta, ainda, o fato do termo descentralização assumir diversos significados e conteúdos, segundo o desenho de cada política específica, a distribuição prévia de competências e do controle sobre os recursos, entre os três níveis de governo.

Outro ponto relevante no que concerne às políticas empreendidas para o provimento das necessidades da sociedade frente a esta descentralização, é evidenciado por Almeida (2003). Diz respeito ao emprego de transferência parcial ou total de responsabilidades do Governo Federal para as demais unidades federativas, e destas para outras organizações, tanto públicas como privadas, na forma de compartilhamento das ações, de modo a obter maior eficiência.

A transferência de responsabilidades do Governo Federal, quanto a efetivação de ações visando o provimento das demandas sociais, pode incorrer tanto em aspectos positivos quanto negativos, ou melhor, externalidades. Do ponto de vista, das externalidades positivas têm-se a inovação, no que se refere a busca de transformações na estrutura de gestão de uma política pública – de uma gestão centralizadora para uma gestão em rede, redundando em alterações de seu desenho e na atuação de todos os atores envolvidos. Estas externalidades positivas, segundo Milward de Azevedo (2003a, 2003b), contribuem para a consolidação da democracia, como preconizado pela nova Carta Magna, constituindo-se, assim, em uma quebra de paradigmas.

(...) tem-se uma ruptura do que se entende por políticas públicas – não mais como política governamental, mas como aquela que se realiza em espaço público, com a cooperação de atores governamentais e não-governamentais, por meio da construção de uma rede de atores sociais e pela transformação da gestão pública em integradora. (MILWARD DE AZEVEDO, 2003a, p.15).

Por outro lado, esta forma de descentralização também pode ser visualizada sob o prisma de irresponsabilização – externalidade negativa – devido a não atribuição, de modo claro, das funções das esferas governamentais pela Carta Constitucional. Isto acarreta em maiores esforços para o suprimento das demandas sociais, resultando em uma sobreposição de ações em determinadas áreas, e na ausência em outras, que vai variar conforme a visibilidade destas unidades, ou seja, da capacidade de mobilização da opinião pública.

Neste contexto, é observado que as unidades estaduais possuem uma capacidade de mobilização da opinião pública menor que a dos municípios e a do Governo Federal, em virtude da reduzida visibilidade quanto ao empreendimento de suas ações, no que diz respeito aos seus gastos ou na sua forma de financiamento. Em contrapartida, os gastos dos municípios são mais evidentes para a sociedade, assim como sua forma de financiamento.

Assim, pode-se inferir que a ampliação do grau de autonomia fiscal das esferas estaduais⁵⁵ e municipais⁵⁶, e a descentralização dos recursos tributários disponíveis, não significaram, para estas unidades federativas, a elevação proporcional em suas responsabilidades, visto que a União permaneceu encarregada de prover via transferências vinculadas⁵⁷ e incondicionais⁵⁸ programas de cunho social, como será visto mais adiante.

A instituição das novas regras promoveu uma profunda mudança quanto à estrutura de distribuição de receitas entre os três níveis de governo, no qual a União, diferentemente dos estados e municípios, teve sua receita reduzida em relação aos patamares anteriormente alcançados, em função do aumento das transferências tributárias e da limitação de suas bases impositivas. Por outro lado, os maiores ganhos passaram a serem absorvidos pelas esferas municipais, porém não de modo uniforme, devido à manutenção

⁵⁵ Artigo 155 da Constituição: *Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:*

I. Transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITD);

II. Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre as prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS);

III. Propriedade de veículos automotores (IPVA).

⁵⁶ Artigo 156 da Constituição: *Compete aos Municípios instituir impostos sobre:*

I. Propriedade predial e territorial urbana (IPTU);

II. Transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III. Vendas a varejo de combustíveis líquidos e gases, exceto óleo diesel.

⁵⁷ Essa transferência pode ser total ou parcial. Visa prover determinados programas ou categorias de dispêndio.

⁵⁸ Essa transferência propõe-se a cobrir o hiato financeiro.

dos critérios de rateio do FPM que vigoravam anteriormente. Em vista disto, os municípios de médio e grande porte beneficiaram-se proporcionalmente menos que os pequenos. Ou seja, o crescimento dos recursos para os municípios, onde a demanda por serviços de infraestrutura é maior, foi relativamente menor.

A ampliação do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios resultou em diversas alterações na tributação⁵⁹. Foi atribuída competência a cada uma das unidades estaduais para a fixação autônoma das alíquotas de seu principal imposto – o Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), sucessor do ICM. Foi eliminada a faculdade, atribuída pela Constituição anterior à União, em conceder isenções de impostos estaduais e municipais. E foi vedada a imposição de condições ou restrições à entrega e ao emprego de recursos distribuídos àquelas unidades. Além disto, os percentuais do produto da arrecadação de IR e IPI, destinados ao FPE e ao FPM, foram ampliados. Assim, a combinação de maiores receitas, com a assunção de responsabilidades que inicialmente eram da União, levaram à soma dos estados e municípios a ter uma participação crescente no gasto.

Apesar do favorecimento quanto ao aumento da receita tributária das subunidades de governo, sobretudo as esferas estaduais, estas prosseguiram com dificuldades financeiras diante do estoque de dívidas passadas e do aumento de suas despesas correntes. Isto é justificado pelos incrementos nos dispêndios, que se converteram em pressão do funcionalismo por aumentos de salários e da ampliação dos gastos destes entes nas áreas sociais. Contudo, os municípios distinguem-se dos estados quanto à redução de suas dívidas com as outras esferas governamentais. Ainda que tenham sofrido um aumento dos seus gastos correntes, eles foram beneficiados pela maior participação nos recursos tributários das outras esferas de governo e pelo aumento do esforço próprio de arrecadação.

É importante ressaltar que a Constituição criou um sistema de financiamento insuficiente para o tamanho do Estado nela definido. Em função disto, foi necessária a criação de novos tributos – a Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL), em 1989; e o

⁵⁹ Artigo 145 da Constituição: *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:*

I. Impostos;

II. Taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III. Contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira, com vigência em 1993, posteriormente recriado como Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) em 1996 – e a elevação das alíquotas dos já existentes, em particular daqueles não sujeitos à partilha com subunidades governamentais, como forma de completar o seu financiamento. Estas medidas, entretanto, não foram suficientes para equilibrar suas contas, de modo a equacionar o seu desequilíbrio financeiro e fiscal.

Neste contexto, cabe salientar que as políticas tributárias têm o poder de influenciar, de forma decisiva, o desempenho global da economia. Esta influência se manifesta em diferentes níveis: no curto prazo, por meio de seu impacto sobre as finanças públicas; e no longo prazo, mediante seus efeitos sobre a poupança e o investimento, importantes determinantes do crescimento econômico.

6.3.1.1. Repartição de funções e gastos entre os entes governamentais

A divisão de encargos entre os três níveis de governo é estabelecida pela Carta Constitucional. A forma pela qual se realiza a distribuição de competências encontra-se diretamente relacionada ao grau de centralização e/ ou descentralização de atribuições e recursos, que segundo Affonso (1994, p.332) envolve três dimensões:

1. A definição das competências ou atribuições de cada esfera de governo, no que diz respeito ao gasto – execução das políticas públicas;
2. A definição das bases próprias de arrecadação dos diferentes níveis de governo;
3. A definição do montante e da forma das transferências intergovernamentais necessárias ao cumprimento das atribuições, quanto ao gasto vis-à-vis às bases próprias de arrecadação.

A constituição vigente, promulgada em 1988 tinha por propósito o fortalecimento da Federação, resultando no aumento do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios, e na descentralização dos recursos tributários disponíveis, como já mencionado anteriormente.

Segundo Rezende (2001, p.49), esta Carta estabelece que:

A União fica com os poderes explicitamente enumerados no art. 21⁶⁰ e com outros que por dispositivos lhe sejam atribuídos. Aos municípios em decorrência do princípio de autonomia municipal instituído pelo art. 18⁶¹, fica assegurada a administração própria no que se refere a assuntos de seu peculiar interesse, especialmente com relação aos atributos de sua competência e à organização dos serviços públicos locais. Aos Estados, face ao disposto no art. 25⁶², são reservadas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição.

Diante disto, é percebido que as conseqüências destas mudanças, quanto a repartição de encargos para o provimento de serviços, reverteu-se em uma indefinição das fronteiras funcionais entre as três esferas. Neste contexto, é presenciada a atuação governamental de forma concorrente que, como visto em item anterior, é caracterizada tanto pela atuação de todas as esferas em exercer uma determinada função, como na desobrigação por parte delas em tal desempenho, sobretudo no que se refere às atividades ligadas à prestação dos serviços sociais, gerando grandes desperdícios.

A dificuldade em se atribuir responsabilidades às agências governamentais pela prestação do serviço faz com que a relação usuário-governo seja reduzida, impedindo desta forma a efetivação do controle social sobre as ações empreendidas. Por outro lado, os conflitos institucionais terminam por refletir negativamente a eficiência da máquina administrativa. No entanto, a falta de uma visão clara do que compete a cada esfera torna praticamente impossível uma repartição adequada dos recursos públicos, que deviam ser fixados em função da correspondência recursos-encargos, resultando, deste modo, na redução do bem-estar da coletividade.

Por fim, ainda, no que se refere à questão da delimitação de competências e responsabilidades das unidades federativas, tem-se a crítica de Lustosa da Costa e Cunha (2000) quanto ao fato do Brasil se apresentar como único caso do mundo em que as

⁶⁰ No que concerne ao foco do trabalho em questão, ênfase no artigo 21 da Constituição que compete a União:

XVIII. Planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

XX. Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXIII. Seguridade social;

XXIV. Diretrizes e bases da educação nacional.

⁶¹ Art. 18. da Constituição: *A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*

⁶² Art.25. da Carta Constitucional: *Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.*

unidades municipais foram elevadas ao *status* de ente federativo, em nível de igualdade com as unidades estaduais, indo de encontro a doutrina federativa. Isto implica no prejuízo ao equilíbrio federativo, “*na medida em que permite à União utilizar os municípios como arma política contra os governos estaduais mais zelosos de sua autonomia*” (LUSTOSA DA COSTA *et* CUNHA, 2000, p.11). Neste caso, é vislumbrada a tendência de um esvaziamento do papel de mediação entre os interesses locais e os nacionais pelas esferas estaduais.

6.3.1.2. Esquema de transferências existente no arranjo federativo

O mecanismo de transferências de receitas no Brasil tem, por objetivo, a promoção do equilíbrio financeiro adequado nas distintas esferas de governo, assim como possibilitar ações intergovernamentais conjuntas. Isto se dá, em virtude de sua extensão territorial. Uma federação com esta dimensão, conforme Cossío e Carvalho (2000, p.1) argumentam, tem por tendência “*apresentar desequilíbrios fiscais horizontais que resultam da concentração espacial das bases da tributação (fontes de receita fiscal) e a dispersão regional da demanda de bens e serviços públicos (necessidades de despesa)*”.

Assim, com este dispositivo, procura-se prover os governos subnacionais de recursos adicionais aos de suas competências tributárias, de modo a possibilitar sua manutenção e o provimento dos serviços públicos a eles vinculados. Neste sentido, sua existência tem por intenção a correção das diferenças existentes entre as unidades federativas, de modo a “*equalizar a oferta de bens públicos e garantir o equilíbrio orçamentário das unidades de governo economicamente menos favorecidas*” (COSSÍO *et* CARVALHO, 2000, p.1). Portanto, atua como um seguro contra choques regionais.

Conforme a natureza jurídica, as transferências podem ser classificadas como constitucionais ou voluntárias. As constitucionais estão expressamente previstas na Constituição Federal, e obrigam os entes federativos aos repasses parciais de determinados tributos. Já as transferências voluntárias são aquelas efetuadas em favor das outras esferas de governo, que não são determinadas pela Constituição.

§1º São reservadas aos estados as competências que não lhe sejam vedadas por esta Constituição.

Assim, pode-se resumir a existência destas duas transferências, respectivamente, à cobertura do hiato financeiro, e à vinculação, de forma total ou parcial, a determinados programas ou categorias de dispêndio. Faz-se necessário destacar que as transferências, embora não constituam fonte primária de receita, alteram a receita disponível dos tesouros nacional e subnacionais.

6.3.1.2.1. Transferências constitucionais

No Brasil as transferências constitucionais⁶³ ocorrem sempre no sentido da esfera de governo mais ampla para a mais restrita. As principais são: o Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM)⁶⁴, Imposto Territorial Rural (ITR)⁶⁵, Imposto Sobre Operações Financeiras/Ouro (IOF-Ouro)⁶⁶, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)⁶⁷ e o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX)⁶⁸.

No quadro a seguir é apresentado, de forma esquemática, o fluxo das receitas tributárias definido na Constituição Federal e a indicação da forma de cálculo das quantias a serem repassadas:

⁶³ Também denominada por transferências incondicionais.

⁶⁴ Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM) – Arts. 159 a 162 da Constituição Federal e art. 34 das Disposições Transitórias; n° 59, de 22.12.1988; 62, de 28.12.1989, e 74, de 30.04.1993; e Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União n°6, de 13.12.1994.

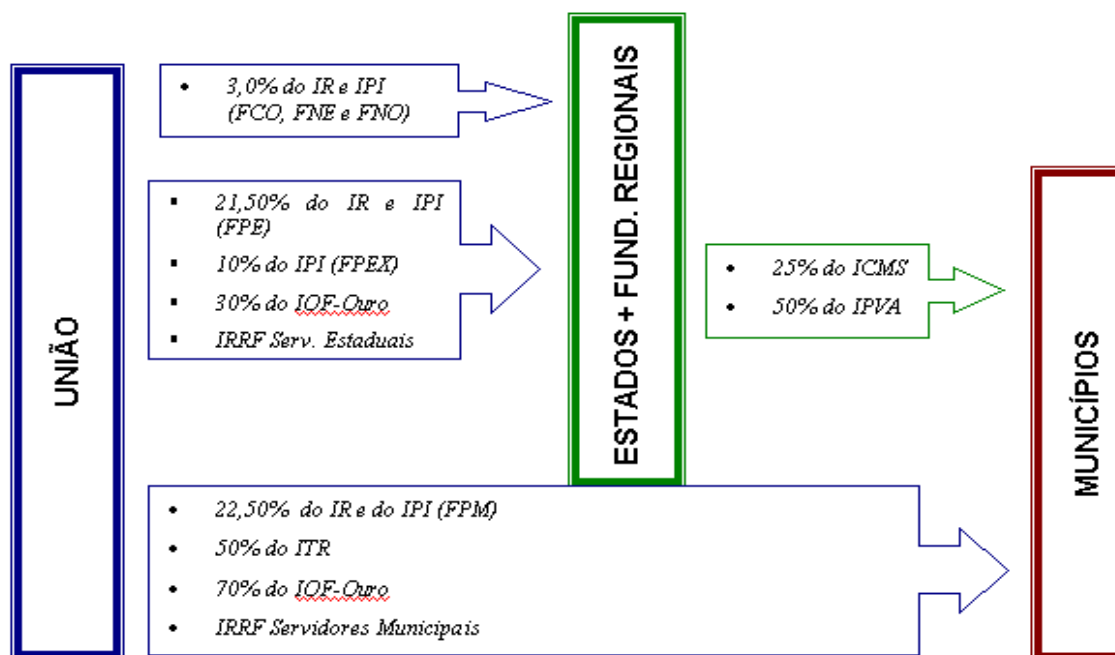
⁶⁵ Imposto Territorial Rural (ITR) – Lei n° 9.393, de 19.12.1996. Tem por destino a transferência de 50% da arrecadação para os municípios e 50% constituem recursos ordinários da União.

⁶⁶ Imposto Sobre Operações Financeiras/Ouro (IOF-Ouro) – Leis n°5.143/1966; 7.766, de 11.05.1989; 8.894, de 21.06.1994, e 9.718, de 27.11.1998; Decretos n° 2.219, de 02.05.1997 (regulamento); 2.452, de 06.01.1998, e 2.913, de 29.12.1998; e Portaria Minifaz n° 341-a, de 19.12.1997, e n°5, de 21.01.1999. Este imposto tem, por destino, 30% para os estados e 70% para os municípios.

⁶⁷ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) – Emenda Constitucional n°14, de 12.09.1996, Lei n° 9.424, de 24.12.1996; e Medida Provisória n° 1.668, de 16.06.1998. A finalidade deste programa está na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e valorização de seu magistério.

⁶⁸ Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX) – Arts. 159 a 162 da Constituição Federal e Art. 34 das Disposições Transitórias; Leis Complementares n° 59, de 22.12.1988; 62, de 28.12.1989, e 74, de 30.04.1993; e Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União n°6, de 13.12.1994. Este fundo tem por finalidade compensar os estados pela perda de receita, já que o novo texto constitucional veda a incidência do IPI e de ICMS sobre manufaturados destinados à exportação.

Quadro 02 - Fluxo das transferências constitucionais



Fonte: www.receita.fazenda.gov.br

Neste quadro, fica evidenciado o fato de alguns tributos de competência da União serem compartilhados e outros não. Isto resulta em efeitos no desenho e na condução da política tributária. Exemplificando: uma medida que tenha como reflexo a variação na arrecadação do IPI ou do IR, afetará não apenas as finanças do Governo Federal, como também repercutirá, via fundos de participação, nos cofres públicos estaduais e municipais.

O quadro seguinte apresenta a evolução da composição da carga tributária líquida entre as três esferas de governo, após as transferências constitucionais:

Quadro 03 – Composição relativa da carga tributária líquida após transferências constitucionais de 1990 a 2001 (%)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
União	R.D.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	A.P.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	TR _{ESTAD}	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	TR _{MUNIC}	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Estados	R.D.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	A.P.	79,7	77,8	78,6	75,0	78,6	77,0	77,6	77,6	79,0	77,7	78,7	79,6
	TR _{UNIÃO}	20,2	22,1	21,4	25,0	21,3	22,9	22,3	22,5	21,1	18,4	21,4	20,4
	TR _{MUNIC}	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Municípios	R.D.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	A.P.	20,8	28,9	25,0	21,5	24,2	29,1	29,9	29,2	28,5	29,2	30,6	31,7
	TR _{UNIÃO}	30,4	28,6	29,8	34,5	29,1	28,6	27,6	28,4	28,3	27,3	26,6	28,1
	TR _{ESTAD}	48,9	42,5	45,3	44,0	46,8	42,3	42,4	42,4	43,3	44,5	42,8	40,3

Legenda:

R.D. – Receita Disponível

A.P. – Arrecadação Própria

TR_{UNIÃO} – Transferência da União

TR_{ESTAD} – Transferência dos Estados

TR_{MUNIC} – Transferência dos Municípios

Nota: Os valores das transferências não foram disponibilizados para os anos de 1988 e 1989.

Fonte: Secretaria da Receita Federal – SRF; SILVA (2002).

Verifica-se, neste quadro, o surgimento de uma diferença entre a receita arrecadada e a receita disponível (após as transferências constitucionais) em cada esfera de governo. É importante observar que, ao final do processo de transferências intergovernamentais de receitas, os governos municipais são os principais favorecidos, devido ao somatório das

transferências das esferas federal e estadual. Os estados, por sua vez, apresentam um saldo negativo após as transferências, ou seja, recebem menos do Governo Federal do que transferem aos municípios. Por fim, a União aparece como a principal fonte de transferência das duas esferas governamentais.

É importante destacar o crescimento do percentual das receitas arrecadas pelas esferas estadual e municipal. Isto demonstra um arrefecimento da dependência das transferências federais, perceptível pela redução da participação federal relativa, a partir de 1994. Esta maior autonomia das subunidades da Federação se dá em virtude da ampliação das atribuições de competências tributárias exclusivas, incidentes sobre as bases econômicas, e a ampla liberdade para legislar (até mesmo para a fixação das alíquotas), coletar, gerir e gastar recursos com a nova Carta Constitucional, promulgada em 1988.

6.3.1.2.2. Transferências voluntárias

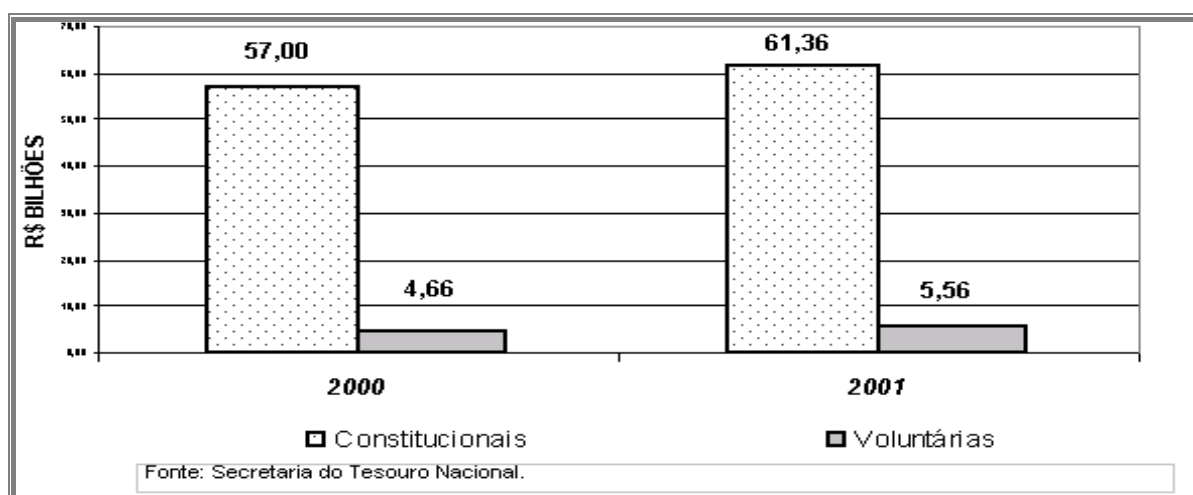
As transferências voluntárias⁶⁹ são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade seja a realização de obras e/ou serviços de interesse comum às três esferas de Governo. Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se por transferência voluntária *“a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”* (Sistema do Tesouro Nacional - STN).

Segundo o STN, as informações sobre as transferências voluntárias obtidas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) são o resultado da subtração das transferências constitucionais e legais (FPE, FPM, FUNDEF, ITR, IOF-ouro, FPEX, Lei Complementar 87/96, Cota-parte do Salário-Educação, Compensações Financeiras e Despesas com Pessoal) do valor global das transferências.

Na figura a seguir, tem-se a dimensão dos fluxos das transferências, por categoria:

⁶⁹ Também denominada por transferências vinculadas.

Figura 04 – Gráfico: Transferências Constitucionais x Transferências Voluntárias



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Verifica-se que os valores transferidos da União para os governos subnacionais, nestes dois anos, apresentam um grande distanciamento – as transferências constitucionais são significativamente superiores às voluntárias. Isto significa que o Governo Federal tem se limitado praticamente às suas obrigações, em função do que rege a Constituição. Porém, faz-se necessário salientar a redução das receitas disponíveis desta esfera para as demais.

6.3.2. Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados Brasileiros

Este Programa (Pnafe)⁷⁰ tem por característica a viabilização da implementação de medidas que permitam aos estados alcançar o equilíbrio orçamentário sustentável. A estratégia do Governo Federal reside no estabelecimento de condições, em termos de metas de equilíbrio fiscal, em troca de ajuda financeira aos estados, na forma de linhas de financiamento.

As condições impostas foram:

⁷⁰ Legislação Básica: Portaria Minifaz n° 289/1995; Resoluções CMN n°s 2.217/1995 e 2.218/1995; Lei n° 9496, de 11 de setembro de 1997.

1. Controle e redução de despesa de pessoal;
2. Adesão a programas de privatização, concessão de serviços públicos, reforma patrimonial e controle de estatais estaduais, mediante convênios com o BNDES e ministérios responsáveis pelos serviços a serem concedidos;
3. Aumento da receita, modernização e melhoria dos sistemas de arrecadação, de controle do gasto e de geração de informações fiscais;
4. Compromisso de resultado fiscal mínimo, tomando-se como referência o equilíbrio primário;
5. Redução e controle do endividamento estadual, valendo-se do auxílio do mecanismo de autoliquidez, que confere ao Tesouro Nacional o poder de reter parte das transferências devidas aos estados para cobrir compromissos financeiros assumidos quando da renegociação de seus passivos financeiros, e da restrição a novas operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2000, p.35).

É, por meio deste Programa, que a União exigiu pela primeira vez o compromisso dos estados, por contrato, a respeitarem um conjunto de metas, como contrapartida pela assunção de suas dívidas. A obtenção de superávits primários e a diminuição da relação dívida/ receita anual configuram-se como as principais metas estabelecidas a serem cumpridas.

Assim sendo, a meta de obtenção de resultado primário⁷¹ teria por propósito a definição da restrição orçamentária para os exercícios seguintes, funcionando, ainda, como um sinalizador da trajetória futura do endividamento público.

6.3.3. Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal, instituída pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, tem por finalidade instituir um regime fiscal-disciplinar, com base em mecanismos de controle do endividamento e das despesas públicas, assim como normas coercitivas e de correção dos desvios fiscais porventura verificados. É um código de conduta para os administradores públicos de todo o país, abrangendo os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

⁷¹ O resultado primário funciona como um indicador da saúde financeira do estado, medindo a capacidade de geração de recursos do setor público em um determinado período. É a medida do déficit, conhecida também como “acima da linha”. Não são computadas no cálculo das despesas financeiras, isto é, despesas com serviço da dívida, juros e amortizações.

A lei fixa limites para as despesas com pessoal e para a dívida pública; determina que sejam criadas metas para o controle das receitas e despesas; estabelece que nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada, ou seja, por mais de dois anos, sem indicar sua fonte de receita, ou sem reduzir outras despesas já existentes; além de definir mecanismos adicionais de controle das finanças públicas em anos de eleição.

De acordo com esta lei, ficam proibidos a concessão de novos financiamentos e os refinanciamentos de dívidas entre a União, estados e municípios. É importante destacar que a LRF disponibiliza a esfera federal de governo instrumentos de aplicação de sanções fiscais, como retenções de transferências voluntárias, e até mesmo penais aos governadores e prefeitos, que não respeitarem os parâmetros estabelecidos de restrição orçamentária⁷².

⁷² O governante que não cumprir as determinações da lei estará sujeito a sanções institucionais, previstas na própria LRF, e pessoais, previstas na lei que trata de Crimes de Responsabilidade Fiscal (perda de cargo, proibição de exercer emprego público, pagamento de multas e até prisão).

7. IMPLICAÇÕES DAS NOVAS REGRAS AO ARRANJO FEDERATIVO

Neste capítulo, são explorados os impactos ocorridos no arranjo federativo, em virtude da reconstrução das relações entre os entes governamentais, ou melhor, de sua adaptação. Tendo em vista esta transformação, é efetuada a avaliação quanto aos impactos sofridos no plano das políticas públicas, no âmbito social.

7.1. Reconstrução das relações intergovernamentais

7.1.1. Crise Fiscal e seu aprofundamento

No item anterior, no qual estão explícitas as implicações da Constituição de 1988, é visualizada a forma pela qual se efetivou o aprofundamento da crise fiscal já existente. Atualmente, são presenciados seus efeitos: guerra fiscal e a multiplicação dos municípios, em virtude da liberdade de decisão quanto aos gastos nas esferas subnacionais, afetando a demanda agregada e prejudicando os objetivos da estabilização macroeconômica do Governo Central.

Outras razões também foram determinantes para a geração deste cenário: a não implementação de sistemas transparentes de controle de gastos que incluem mecanismos de gerenciamento financeiro e contábil pela maioria dos governos subnacionais – o que evidenciou a insuficiência dos controles institucionais sobre as finanças públicas; a canalização das receitas obtidas em períodos favoráveis para os gastos, o que decorreu em um endividamento em períodos de diminuição de receita; e a estabilização da moeda, por meio do Plano Real em 1994 – com o fim da inflação, o financiamento do déficit público por meio da utilização de receitas financeiras esgotou-se, acarretando um problema de crescimento da dívida pública, que foi reforçado pela manutenção das taxas de juros elevadas.

É, neste contexto, que se tem a instituição de um novo tipo de calibramento – o Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, através da Lei nº 9496, de 11 de setembro de 1999; e, mais tarde, a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal, instituída pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com o objetivo de se reduzir o déficit público. Ambos, já mencionados anteriormente.

A crise fiscal pela qual o país passa, elimina praticamente todas as propostas que impliquem em uma redução do patamar da atual carga tributária. Apesar da realização dos

cortes de despesas pelo Governo Federal, esta esfera se viu obrigada a criar mais impostos – CSLL e CPMF – não sujeitos a partilha intergovernamental, com a intenção de garantir a ruptura da trajetória explosiva da dívida pública.

As esferas estaduais encontram-se em dificuldades, no que se refere as suas folhas de salários, muitas vezes em níveis incompatíveis com suas respectivas receitas e com o serviço de suas dívidas. Enquanto isso, as esferas municipais, devido a sua maior proximidade com a população, vêm-se obrigados a expandir sua atuação, por meio de investimentos crescentes para cumprir seu papel social, que se traduz em um impedimento da redução de sua receita.

Esta dificuldade, que abrange todas as esferas de governo, conduz ao acirramento de conflitos, tanto no sentido vertical quanto horizontal. Revela-se por meio do esvaziamento da capacidade coordenadora e da descentralização de recursos da União, conforme evidencia Affonso (1994); e pelo empreendimento, de forma mais agressiva, de uma política de incentivos das subunidades governamentais, quanto a alocação de unidades produtivas em suas respectivas áreas, ou seja, a guerra fiscal.

Soma-se a isto a presença de distorções, tais como: a baixa capacidade de autofinanciamento, a disposição de receita *per capita* superior à das cidades de médio e grande porte, além do gasto *per capita* com o Poder Legislativo muito acima das despesas sociais. Isto, em virtude da elevação das esferas municipais ao *status* constitucional de membro da federação brasileira pela nova Carta Constitucional, gerando condições propícias à criação de mais unidades – de pouco mais de 4 mil para 5,5 mil unidades, resultando na proliferação de pequenos municípios induzidos pelo critério anacrônico de rateio do FPM – proporcional à população, mas com um piso de 10 mil e um teto de 150 mil habitantes.

A adequação às novas regras estabelecidas pela instituição da nova Carta Constitucional impõe a necessidade de adaptação comportamental às diversas esferas de governo, bem como dos demais agentes que compõem o ambiente. O aprofundamento da crise fiscal constitui-se, portanto, em fator gerador das formas de interação predatória, relacionadas acima entre as unidades federativas – externalidades negativas, reduzindo o bem-estar coletivo da sociedade brasileira.

7.1.2. Guerra Fiscal

Compreende-se por guerra fiscal o “fenômeno não cooperativo onde as estratégias de cada governo subnacional, notadamente as estratégias de política fiscal, são interdependentes” (FRANCO *et* JORGE NETO, 2001, p.2). Este fenômeno é identificado, segundo Alves (2001, p.29) em seus estudos, como *“um processo pelo qual os entes federativos buscam interferir no processo privado de alocação espacial, ou seja, no deslocamento de plantas já existentes e na alocação de uma nova planta”*.

A guerra fiscal constitui-se, portanto, em um tipo de política pública que tem na interferência do processo alocativo de novos investimentos, e até mesmo na concorrência entre as empresas já instaladas, a perspectiva de alteração de seu perfil econômico. Para sua efetivação, as subunidades federativas utilizam-se de instrumentos tributários com o intuito de incentivar a entrada de unidades produtivas em seus territórios, ocasionando uma redução do bem-estar de outras esferas rivais, caso estas não reajam também com uma concessão de benefícios e incentivos.

Este fenômeno é testemunhado nos estados e municípios. Entretanto, é nos estados que ela se revela mais acentuada. Estas esferas alegam que o seu acirramento se dá como forma de defesa ao sistema tributário injusto e à ausência de uma política nacional mais explícita de desenvolvimento regional. Neste contexto, faz-se necessário reportar-nos às suas origens para compreendermos os processos que acarretam em sua dinâmica atual.

Originariamente, a guerra fiscal data desde 1967, período em que fora adotado o princípio da origem para a arrecadação do imposto sobre o valor agregado (ICM, atual ICMS), em substituição ao anterior imposto de vendas, que obedecia ao correto princípio do destino. Assim, foi consolidada a transferência permanente da renda dos consumidores dos estados menos industrializados para os dos mais industrializados; impossibilitando, portanto, a acumulação nos estados mais desprovidos de recursos, do excedente econômico necessário para novos investimentos.

Deste modo, o uso diferencial da alíquota deste tributo, e a concessão de benefícios⁷³ disfarçados sob a forma de empréstimos subsidiados e até participações acionárias, revelam a ausência de convergência das políticas subnacionais. Esta manipulação indiscriminada possibilita uma maior concentração regional da economia, em

função dos estados mais desenvolvidos apresentarem grandes vantagens em relação aos menos desenvolvidos, tais como a localização de mercado e a infra-estrutura econômica e social.

Entretanto, nos últimos anos, são presenciados alguns casos que resultaram de uma tímida descentralização. Isto se deu em virtude do elevado grau de distorção empreendido pela manipulação e a um aumento de pressão fiscal dos estados, via redução de suas receitas sobre a União, levando a um aumento de seu déficit orçamentário e, seguidamente, de sua dívida com o Governo Central.

Silva e Cavalcanti (2002), argumentam que a intensificação da guerra fiscal, no início dos anos 90, dá-se por conta de incentivos como a globalização e a retomada dos investimentos estrangeiros. Soma-se a isto fatores de ordem nacional, tais como a perda da capacidade do Governo Federal de realizar políticas regionais na década anterior, e a sistemática de tributação do comércio interestadual.

Ainda, de acordo com estes dois autores, durante os anos 80, o poder de acomodação aos distintos interesses da Federação, por meio da utilização dos fundos federais, foi se perdendo pelo Governo Central, em função do esgotamento do padrão de financiamento do setor público e do aprofundamento da crise fiscal. Nesta ocasião, os interesses divergentes das unidades estaduais eram acomodados, pela União, pelo emprego de recursos financeiros (crédito elevado das agências federais de desenvolvimento) e fiscais (subsídios e incentivos fiscais), além das transferências de recursos federais constitucionais e negociadas (repasses e investimentos das estatais).

7.1.3. Multiplicação dos municípios

Após a promulgação da Constituição de 1988, a multiplicação dos municípios ficou mais evidente no cenário. Segundo os dados do IBGE (*In: LISBOA, 2003, p.29*) surgiram mais 1361 municípios. A evolução deste processo pode ser verificada no quadro, a seguir, no qual é destacado o aspecto dimensional desta unidade federativa.

⁷³ Em especial, a devolução da parcela de imposto que caberia aos outros estados.

Quadro 04 – Evolução dos municípios, segundo o tamanho da população.

Tamanho da população/ Ano	1980	1991	1996	2000
(0; 4,9)	665	739	1046	1409
(5,0; 9,9)	951	1058	1149	1302
(10; 19,9)	1102	1296	1338	1350
(20,0; 49,9)	872	932	943	937
(50,0; 99,9)	241	281	290	287
(100; 499,9)	125	160	181	192
(500; 999,9)	8	13	15	17
(1000; ...)	10	12	12	13
Total municípios	3974	4491	4974	5507

Nota: classes de tamanho da população (1000 habitantes)

Fonte: Anuário Estatístico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2000.

Esta municipalização encontra-se relacionada, conforme Abrucio (2000, p.189), aos seguintes fatores:

1. A falta de um pacto que consiga redistribuir melhor os recursos públicos na Federação, levando em conta as reais necessidades e a compatibilização entre a necessidade de verbas com a responsabilidade fiscal;
2. Recebimento automático de dinheiro provindo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para todo distrito que se emancipar;
3. A criação de novos municípios pode servir ao desejo dos governadores de redesenhar o mapa eleitoral em regiões cuja competição política seja baixa o suficiente para permitir a entrada de um novo líder;
4. A ausência de um nível intermediário entre o governo estadual e o municipal exarceba o conflito entre os líderes locais por verbas públicas, tornando irracional os resultados regionais das políticas.

Esta multiplicação se tornou predatória, em função do beneficiamento dos municípios de pequeno porte – nos quais existem menor população e, da mesma forma, menor necessidade de recursos públicos –, em prejuízo dos municípios de médio a grande porte, em que há maior população e onde a necessidade de recursos se faz mais presente. Isto é verificado pelo valor percentual dos municípios que possuem até 20 mil habitantes – *“75,02% do total, ou seja, 4172 municípios, enquanto 11 municípios (0,2% do total)*

abrigam, cada um, mais de um milhão de pessoas, concentrando 33,9 milhões de moradores”(In: LISBOA, 2003, p.29)⁷⁴.

Este quadro revela que a lógica, que está por detrás da multiplicação de municipalidades não se encontra no comportamento cooperativista, em virtude da maioria destes municípios criados conterem uma ínfima parcela da população brasileira e de estarem gastando a maior parcela dos recursos para o pagamento de suas contas mínimas – os três Poderes, além de possuírem o menor percentual de receita própria dentro da receita total. Isto, significando um estímulo em direção a um comportamento fiscal não desejado, além da dependência em relação às transferências intergovernamentais, conforme ressalta Abrucio (2000). Ele, ainda, ressalta que este desmembramento significa a concentração de renda nas mãos da elite local.

É importante, colocar no centro da discussão o fato destes pequenos municípios estarem retirando recursos dos municípios de maior porte, sobretudo os das Regiões Metropolitanas, dado que são estes os mais prejudicados em função de apresentarem em termos absolutos maior número de habitantes excluídos socialmente.

Todavia, um ponto a favor a este movimento reside no crescimento da participação popular, por meio da criação de diversos fóruns como canal de comunicação, representando “*a construção de um caminho mais democrático e esclarecedor das reais necessidades do município, porque envolve discussões, negociações e antagonismos*”, conforme expõe Kasznar (In: LISBOA, 2003, p.29), trazendo para a arena de discussão a população, estreitando os laços, por meio da democratização dos processos e da prática da cidadania. No entanto, cabe notar que este processo não se apresenta de forma simétrica em todos os municípios do país.

⁷⁴ Estes dados foram extraídos da matéria sobre municípios da revista Rumos, tendo como fonte primária o IBGE.

7.2. Consequências quanto às políticas públicas destinadas ao Social

A reconstrução das relações entre os entes governamentais, após a instituição de novas regras, que tinha por intenção maior descentralização do poder e dos recursos entre as três esferas de governo, vai se caracterizar pela interação de forma predatória, derivando em externalidades negativas, contribuindo para a redução do bem-estar da sociedade brasileira. Isto é verificado pelo cenário que se faz presente, com o acirramento da guerra fiscal e a multiplicação de municípios de pequeno porte.

Os efeitos tanto da guerra fiscal como da multiplicação de municípios mediante a sociedade são os mais diversos. Implicam na abrangência da imposição de externalidades negativas aos diversos setores – político, econômico e por fim, no social. Deste modo, a adoção destas estratégias, com a perspectiva de otimização individual pelas unidades federativas, acabam sendo contrárias ao bem-estar coletivo.

A guerra fiscal tem por consequências a fragmentação territorial, em função da ação não cooperativa entre as unidades federativas (no plano político), danos graves a competitividade industrial no mercado interno (esfera econômica), além da implicação em impactos no que concerne aos rumos das políticas industriais e de comércio exterior (âmbito político-econômico). No campo social, a intensificação destas ‘políticas de atração de investimentos produtivos’, termina por gerar *“perdas para os governos e para a população em termos de renúncia tributária, ou seja, em impostos que não são arrecadados e assim não podem financiar gastos sociais”* (SILVA et CAVALCANTI, 2002, p.2).

A multiplicação de municípios de pequeno porte não se constitui em um repasse de gastos para a área social, dado que parte substancial dos recursos é repassada pelas demais esferas governamentais e alocada na manutenção do aparato burocrático, decorrendo em prejuízo aos demais municípios de médio e grande portes, sobretudo ao município-mãe. Além disto, em municípios pobres tem-se a ausência de pessoal qualificado para a realização das atividades básicas, que acabam por resultar em *“dificuldades de estabelecer um equilíbrio no relacionamento intergovernamental”* (JACOBI, 2002, p.54).

Por outro lado, a elevação destas esferas ao mesmo patamar dos outros dois entes governamentais, traz consigo a expectativa de resolução dos problemas locais sem a necessidade de intermediação das demais, pela ampliação da autonomia. Neste contexto,

ela passa a se assumir como principal protagonista da implementação de políticas públicas. Isto resulta em uma maior interação com a população, de modo a extrair as reais necessidades da coletividade e colocá-las no centro de discussão. Promovendo, assim, um maior estreitamento do seu relacionamento com a coletividade, e fortalecendo a democratização dos processos e a cidadania, além de possibilitar melhor provimento de suas demandas.

Contudo, a implementação de políticas encontra-se diretamente relacionadas a sua visibilidade política frente a sua comunidade. Logo, tem-se a justaposição de ações em determinados setores, em detrimento de outros. Conforme os argumentos de Arretche (*In: ABRUCIO, 2000, p.230*), “*cada administração local realiza previamente um cálculo de custos e benefícios implicados na gestão de uma dada política*”.

Esse cálculo opera, principalmente, com duas variáveis: os atributos estruturais dos governos locais (capacidades fiscal e administrativa local); e atributos institucionais das políticas que se pretende descentralizar (custos operacionais, dificuldades derivadas do legado de políticas prévias, e prerrogativas estabelecidas constitucionalmente. Assim, quanto maiores forem os custos e menores os benefícios na adoção de uma dada política, menor será a propensão dos governos locais em assumi-la (...) (ABRUCIO, 2000, p.230).

Assim, pode-se inferir que a ausência de uma atribuição clara das competências, no que tange as responsabilidades das esferas governamentais, vai estimular relações que tenham por objetivo a busca pela otimização dos benefícios próprios. Evidencia-se aí, a ausência de compatibilidade da visão das demandas das elites regionais frente às demandas, sob o ponto de vista nacional. Resultando, portanto, na não otimização dos gastos públicos em seu contexto agregado.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil encontra-se inserido em um sistema de Governo Federalista, que apresenta elevado grau de descentralização politico-administrativo, distinguindo-se dos demais países que possuem na Federação sua estrutura de governo, em função de conferir o *status* de ente federativo aos municípios, por meio da alteração das regras maiores que conduzem o país. Esta mudança se deu em virtude da necessidade de maior aproximação do governo com a sua sociedade, determinando a necessidade de ampliação das despesas, arrecadações locais e, sobretudo transferências do Governo Central, por estas subunidades de governo, de modo a fazer frente às demandas reprimidas de sua população, resultando no aumento do tamanho do governo.

A busca por uma maior atomização do governo, no período atual, tem por raízes a própria trajetória histórica de constituição do Estado que, em função das condições ambientais tanto internas quanto externas, bem como da forma de interação dos diversos atores ao cenário, vai implicar na adoção de comportamentos centralizadores e descentralizadores. Estes movimentos de sístoles e diástoles vão implicar não somente na adaptação das relações governamentais empreendidas pelas diversas unidades de governo, como também, no ajuste das demais organizações pertencentes a sociedade. É importante destacar que o caminho pela qual se deseja trilhar está intimamente relacionado ao ponto em que se esteja localizado. Portanto, estas mudanças apresentam-se subordinadas às trajetórias traçadas pelos grupos de poder que se sucederam ao longo da história brasileira, tendo em vista a otimização de seus interesses.

Neste contexto, de maior aproximação do governo com a sua sociedade, dado em virtude da necessidade de estreitamento de suas relações durante o processo de abertura política, iniciada no final dos anos 70, tem na descentralização politico-administrativa, instituída pela promulgação da Constituição de 1988, o coroamento do processo de reversão do modelo centralista. Para o setor público, este processo descentralizador tem um caráter especial, devido à crença de que a sua função alocativa possibilitaria a obtenção de ganhos de eficiência, dada pela maior capacidade de ajustamento da oferta de bens e serviços públicos às demandas regionais e locais.

Assim sendo, este processo passou a ser visualizado sob a perspectiva de otimização do atendimento as demandas sociais com a minimização (entenda-se racionalização) do uso dos recursos. Cabe destacar que a manifestação da população, de

modo geral, por meio do mecanismo de voz, preconizado por Hirschman (1973), é recente, e se constitui em um canal de informações efetivo no que concerne ao conhecimento das preferências da coletividade. Contudo, cabe destacar que este mecanismo não se apresenta de modo uniforme por toda a extensão territorial do país.

A opinião pública mediante a oferta destes bens tanto quantitativamente como qualitativamente, apresenta-se em processo de aprendizagem – nos grandes centros urbanos ela se encontra adiantada, ao passo que, nas localidades mais distantes a timidez é reinante, em função do mandonismo local, conforme expresso por Camargo (1992), instituindo-se como elemento cultural de coerção pelos grupos de poder frente às comunidades. O contexto histórico reveste-se de suma importância, dado pelo longo período de repressão estabelecido pelo governo militar, vetando qualquer forma de manifestação aberta pela população. A restauração do mecanismo de voz – opinião pública, voto⁷⁵, pressão popular⁷⁶ entre outras formas⁷⁷ de obtenção do atendimento de suas preferências – faz-se lentamente. E, como todo processo de aprendizagem, o fator temporal é uma variável importante.

Assim, o envolvimento da população apresenta-se como condição necessária para que a descentralização efetivada com o intento de elevação da integração social preconizada pelo governo, tenha por resultado o fortalecimento da governabilidade e de suas instituições, levando, desta forma, a uma maior democratização dos processos, além da restituição da cidadania, como almejado pela nova Carta Magna.

A Constituição de um país é uma instituição federal. Ela tem por finalidade o estabelecimento do ponto de partida para o jogo federativo. A mudança institucional (maior), ocorrida pela promulgação de uma nova Carta, assim como as outras (menores diante das Regras Maiores), impostas no decorrer do jogo - Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, Lei de Responsabilidade Fiscal e medidas provisórias - vão resultar em mudanças comportamentais de todos os agentes que

⁷⁵ Segundo Monteiro (2000), deve-se levar em conta que o uso do voto pelos eleitores neste caso é tido como um ato de investimento dado a ótica de custos e benefícios, ou até mesmo como um ato de consumo.

⁷⁶ Esta deve ser analisada sob o ponto de vista de protesto em alguns segmentos da sociedade mais carentes, e que, nos últimos anos, têm sido relevantes, devido a contribuição exercida pelo movimento emergente do terceiro setor. Até porque há um certo preconceito cultural, por parte da classe média, quanto a estas manifestações.

⁷⁷ De acordo com Monteiro (2000), as outras formas de obtenção do atendimento de preferências se dá por meio da interação entre os vários agentes pertencentes ao jogo, de modo a extrair maiores benefícios para o grupo ao qual pertence, em detrimento de outros grupos.

compõem o cenário, devido a alteração no que se refere à distribuição de interesses e recursos, além da criação de novos atores e identidades.

No primeiro momento, a assimilação das novas regras ao jogo para a compreensão do novo ambiente vai se constituir em custos de transação as organizações, sejam elas governamentais ou não-governamentais, em função da necessidade de obtenção de maiores informações – estas são assimétricas, de modo a acelerar o processo de adaptação, que se coloca como principal elemento de eficiência delas, ao ambiente. Nota-se que, em virtude da existência da incompletude informacional, a tomada de decisões de forma racional, conforme os preceitos da Teoria Neoclássica não se dará. Daí o pressuposto comportamental de racionalidade limitada relativo a resolução de problemas.

A busca contínua por aquisição de conhecimentos e especialização tem, por finalidade, reforçar a possibilidade de permanência das organizações no cenário, ou melhor, sua sobrevivência. A ineficiência, no caso das esferas governamentais vai significar perdas, que serão distribuídas a sua população reduzindo o seu bem-estar; enquanto que, para as organizações não-governamentais, vai se constituir na sua saída do mercado, no longo prazo. Assim, pode-se inferir que a eficiência adaptativa das organizações encontra-se diretamente relacionada a sua configuração organizacional: quanto maior a sua flexibilidade, maior a possibilidade em extrair a maior parcela de oportunidades, sobretudo em situações nas quais o mercado ainda não tenha alcançado o seu equilíbrio.

É importante que esteja claro que as organizações governamentais (as esferas governamentais), no jogo federativo, são compreendidas como os principais jogadores; e que as demais organizações (não-governamentais) possuem estreitas relações com estas, por meio da adoção de suas estratégias, tendo em vista as oportunidades que se fazem presentes – incluindo-se, aí, o componente barganha política como forma de se extrair benefícios econômicos. O comportamento empreendido entre as unidades de governo é que vai determinar o êxito ou não do pacto federativo, no qual seu alicerce encontra-se nos fundos públicos, resultando na existência de uma complexa relação de trocas entre os entes governamentais, ou seja, as relações intergovernamentais.

A dinâmica das relações intergovernamentais, da mesma forma que as demais organizações não-governamentais (que possuem interdependência com o espaço ao qual se

encontram estabelecidas), mantêm estrita relação com os mecanismos formais e informais de coerção impostas pelas instituições em vigor. Em função disto, os atores federativos vão construir suas estratégias de atuação com o propósito de reduzirem seus custos transacionais.

Aqui, faz-se necessário destacar que a adoção estratégica por um determinado tipo de comportamento, pelos entes governamentais, e as consequências dele advindas, vão se encontrar diretamente relacionadas ao ambiente. Daí a importância da percepção do ritmo e da natureza das transformações demográficas, pois estas se configuram como fatores determinantes para a ocorrência de mudança da demanda pela sociedade. A necessidade de otimização destas utilidades incide na institucionalização interna das esferas de governo, de modo a possibilitar uma maior estruturação quanto às suas funções e obrigações perante a população.

Neste sentido, pode-se analisar as formas de interação estratégica entre as esferas sob o prisma da Teoria dos Jogos, quanto às negociações políticas e comportamento econômico. Os resultados vão decorrer conforme o tipo de jogo realizado – cooperativo ou não cooperativo –, da compreensão da posição adotada pelos participantes, de suas reputações e do tipo de estratégia adotada. Vale, ainda, destacar que, neste caso específico, tem-se a execução de jogos sequenciais, que resultam em respostas as ações e reações dos demais jogadores, podendo revelar situações de retaliação entre eles.

A complexidade deste jogo federativo dá-se em função da pluralização de poderes entre as esferas nacionais que, devido a reconfiguração das regras, como já mencionado anteriormente, vai impor a todos os jogadores a sua reestruturação, determinando novos modelos de compreensão do ambiente e na alteração do padrão de comportamento, que se traduzem nas relações intergovernamentais. Isto pode ser verificado por meio da adoção de duas formas de comportamento: de cooperação e de competição; tanto em sua dimensão vertical – relação entre a União, os estados e os municípios –, quanto na dimensão horizontal – relação entre estados ou municípios de diferentes regiões.

Como o escopo do estudo estava no relacionamento entre os entes governamentais que implicassem em externalidades negativas para a sociedade, o primeiro tipo de comportamento – o de cooperação - não foi examinado. O segundo tipo de comportamento – a competição – é observado mais detalhadamente, devido as suas disfunções implicarem

negativamente no bem-estar da sociedade. Na realidade, esta forma de atuação empreendida entre as esferas teria por intuito a promoção do controle mútuo entre os níveis de governo. Neste sentido, configurar-se-ia como elemento salutar ao federalismo democrático, devido a indução de práticas inovadoras. Entretanto, a competição tem se apresentado de modo prejudicial ao equilíbrio federativo, em função da adoção de um comportamento predatório autofágico, constatado pelo acirramento da guerra fiscal e pela multiplicação dos municípios.

A guerra fiscal, como visto pelo estudo, não se apresenta como um fenômeno novo. Ela se torna mais grave frente as transformações ocorridas tanto no ambiente internacional, diante do processo de globalização e de retomada dos investimentos estrangeiros; quanto no ambiente nacional, relacionadas à perda da capacidade de realização de políticas regionais pelo Governo Federal, nos anos 80, em virtude do esgotamento do padrão de financiamento do setor público e do aprofundamento da crise fiscal, além da estrutura de tributação do comércio interestadual existente.

Desta forma, a adoção de uma estratégia altamente competitiva que, no seu limite, ignora a possibilidade de todas as esferas ganharem simultaneamente, resulta na ampliação de desigualdades quanto a alocação de recursos dentro da Federação. Agravando, portanto, o problema referente a equidade no país, em função dos participantes deste jogo apresentarem elevada assimetria de recursos entre si, gerando uma grande tensão intergovernamental. Ressalta-se que o estabelecimento de um jogo de competição não cooperativo, quando levado ao extremo, pode colocar em risco o pacto existente entre as esferas governamentais. Logo, para a obtenção do sucesso de um sistema de governo federativo, é primordial a manutenção de um determinado grau de esperança no que se refere a simetria entre os jogadores. Para tal, a existência de instituições com o intento de estabelecer este equilíbrio se configuraria como elemento fundamental. Porém, isto não ocorre no país.

Assim, as conseqüências deste processo de interação predatória entre as esferas de governo, dada pelas guerras fiscais, refletem-se na fragmentação territorial e em implicações que vão além da dimensão fiscal, acarretando danos aos rumos de políticas setoriais, tais como industrial e de comércio exterior. A restauração da integração econômica nacional, frente à demanda internacional por globalização dos mercados, faz-se

necessária. Daí a importância de uma convergência das políticas subnacionais a um projeto nacional, que se faz ausente.

A forma pela qual se efetivou a multiplicação de municípios, após a promulgação da nova Carta em 1988, também se apresenta como uma faceta não corporativa do federalismo brasileiro. Isto, em função de sua lógica, dada pelo processo de emancipação de cidades de pequeno porte representando uma parcela reduzida da população brasileira, com baixa capacidade de tributação, e sem condições de arcar com os custos mínimos do aparato governamental que se faz indispensável. Os repasses das transferências, por sua vez, além de implicar em uma maior divisão do bolo tributário, onerando os municípios de portes médio e grande, não significa melhor atendimento às demandas de sua coletividade, pois parte substancial é absorvida pelos custos de manutenção do aparelho estatal, como já mencionado.

Tais elementos conduzem, desta forma, a uma relação parasitária dada pela dependência dos repasses dos fundos públicos e na concentração de renda nas mãos da elite local, além do prejuízo gerado aos seus municípios de origem. É constatada, ainda, a redução dos recursos dos municípios de maior porte, que possuem maiores problemas sociais a serem combatidos, em função destes municípios de menor porte, que não apresentam estas dificuldades de modo tão dramático, sob o ponto de vista quantitativo.

A reprodução de municípios de forma indiscriminada, como foi verificado, afasta a hipótese de uma melhoria quanto à qualidade de atendimento às demandas destas populações, para ser vislumbrada como um comportamento predatório, onde a irresponsabilidade fiscal se faz presente. Assim como no caso de guerras fiscais, faz-se premente, também, a introdução de instituições que regulem este processo de emancipação no país. Isto, como forma de reduzir, ou melhor, erradicar os efeitos negativos destas ações sobre a sociedade.

Pode-se inferir que a adoção destas duas formas de estratégias, pelas esferas governamentais, pode resultar na tragédia dos comuns como apresentado por Hardin (1968), na qual o bem-estar individual se opõe ao bem-estar coletivo. Isto é visualizado, sobretudo, sob o ponto de vista das políticas destinadas ao social, que acabam sendo obstruídas devido a restrições que se fazem presentes.

Observa-se que o propósito das articulações governamentais em dar a necessária sustentação ao Estado para a tomada de decisões e implementação de políticas, desfaz-se na presença deste ambiente de hostilidade. Impossibilitando, desta forma, a possibilidade de múltiplas alavancagens tanto sociais como econômicas. O mesmo se aplica a garantia de fluência da vontade pública entre as esferas, dada pelo elevado grau de dificuldade da massa popular em se organizar. Destaca-se, ainda, que o emprego destas articulações não se apresenta de forma expressiva no poder de negociação e persuasão, em função de recortes político-partidários, tendo em vista o ciclo político.

A institucionalização da descentralização político-administrativa pela nova Carta Constitucional tinha por expectativa a democratização do Estado. Esta seria o instrumento que possibilitaria efetuar as transformações socioeconômicas, assim como promover a socialização dos grupos sociais mais excluídos. Além disto, ampliar os direitos, a autonomia e a revalorização dos poderes locais, bem como, possibilitar a participação dos cidadãos na gestão pública e a redistribuição e o uso mais eficiente dos recursos públicos.

Pode-se concluir que a efetivação destas expectativas não se dará no curto prazo, devido a necessidade de desconstrução das instituições informais, ou seja, da cultura de clientelismo e paternalismo político que possuem raízes profundas. Novamente, remete-se a questão da subordinação à trajetória histórica - e esta diretamente relacionada aos grupos interessados nas imperfeições do modelo, sobretudo quando se refere aos mecanismos informais, que apresentam elevada resistência a alterações. Estas constatações são confirmadas pela entrevista efetuada com o deputado do PFL.

Os resultados de curto prazo, decorrentes da descentralização político-administrativa sob o ponto de vista orçamentário, tem por característica o aumento do hiato entre a capacidade própria de arrecadação e a necessidade de expansão dos gastos ao nível local. Porém, esta característica não é exclusivamente nacional: esta passou a constituir-se em um elemento universal neste tipo de organização de governo. Este distanciamento pode ser explicado pelo processo de crescimento econômico e pela conseqüente expansão da população urbana, que passou a exercer pressão crescente sobre a necessidade de expansão dos gastos ao nível local – os municípios vem a se configurar, hoje, como principal protagonista da implementação de políticas públicas.

Outro ponto merecedor de destaque reside na justaposição de encargos entre as esferas governamentais, devido a inexistência de uma definição clara da distribuição das competências, no que tange as suas responsabilidades. Deste processo, resulta uma perda da eficácia da gestão integrada dos sistemas tributário e de gasto público. Deve-se notar que a incidência de gastos não encontra na Constituição distribuição de competências similar ao da incidência tributária. Desta forma, a similaridade de gastos em todos os níveis de governo acaba por resultar na não otimização do gasto público, em seu contexto agregado.

A ampla autonomia, quanto ao exercício da função fiscal alocativa das esferas estaduais e municipais, garantida pela nova Constituição, sofreu uma severa redução de seu grau de liberdade, em virtude de mudanças institucionais adotadas na segunda metade da década de 90. Estas, dadas pelo aprofundamento da crise fiscal, gerando dificuldades na gestão macroeconômica, implicando na imposição de custos – provocados pelos desequilíbrios fiscais de unidades federativas sobre o conjunto da economia e da ausência de emprego de recursos públicos em áreas essenciais a construção do bem-estar social; e de benefícios a serem divididos por toda a sociedade – salienta-se a preocupação em tornar a gestão das unidades federativas, mais responsável e transparente.

Por fim, faz-se premente destacar que a existência de um modelo competitivo, oriundo da multiplicação dos municípios e da guerra fiscal, terminou por aflorar a fragilidade das instituições, no que se refere a resolução dos conflitos federativos. Isto evidencia a necessidade de se repensar as instituições, de modo a garantir a unidade nacional frente aos desafios que se fazem presentes: a globalização de mercados, que torna o Estado nacional mais fraco; e o elevado grau de assimetria social regional existente que, devido a distorção da função alocativa, tende a potencializar o desequilíbrio existente entre os entes federados – conduzindo, em última instância, a um processo migratório, bem como a pressões políticas e sociais de caráter insustentável. Constituindo-se, portanto, em áreas de estudo de extrema relevância para a busca de sua resolução.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. 15ª tiragem. Rio de Janeiro, Campus, 1990.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. 2ª edição. São Paulo: Hucitec, 2002.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A Reconstrução das Funções Governamentais no Federalismo Brasileiro**. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. Série Debates nº22, vol.I, abril. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Laços Federativos Brasileiros: Avanços, Obstáculos e Dilemas no Processo de Coordenação Intergovernamental**. Tese de Doutorado em Ciências Políticas. São Paulo: USP, 2000.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. 2ª edição. *Pesquisas*. nº12. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999.

ABULQUERQUE, Pedro H. **Os Impactos Econômicos da CPMF: teoria e evidência**. Anpec: XXIX, 2001.

ADUAN, Wanda Engel. **Enfrentamento da Pobreza e da Exclusão Social**. Saúde e Previdência Social: desafios para o terceiro milênio. São Paulo: Pearson Education, 2002.

AFFONSO, Rui. **A Crise da Federação no Brasil**. *Ensaio FEE*. p. 321-337. Ano 15 nº 02. Porto Alegre/RS: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1994.

AGUIRRE, Basília Maria Baptista; MORAES, Marcos Ribeiro de. **Questão Federativa no Brasil: um “estado das artes” da teoria**. Revista de Economia Política. nº 01 (65), vol.17, jan/mar 1997. São Paulo: Brasiliense, 1997.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Federalismo e Proteção Social: a experiência brasileira em perspectiva comparada**. Extraído: <www.ffch.usp.br> Acessado em: 15/01/2003.

ALVES, Maria Abadia da Silva. **Guerra Fiscal e Finanças Federativas no Brasil: o caso do setor automotivo**. Dissertação de Mestrado em Economia. São Paulo: Unicamp, 2001.

ARAÚJO, Érika; OLIVEIRA, Paulo André. **Receita Municipal: a importância das transferências do FPM e do SUS**. Informe-se. nº 28, junho 2001. Revista do BNDES/Secretaria para assuntos fiscais.

ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente; BIASOTO Jr, Geraldo; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Descentralização das Políticas Sociais no Brasil**. São Paulo: Fundap/ IPEA, 1999.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro: Revan, 2000.

Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 10520 - Informação e documentação – Citações em documentos – Apresentação.** Rio de Janeiro: ABNT, agosto de 2002.

ATKINSOSN, Anthony B.; STIGLITZ, Joseph E. **Lectures on Public Economics.** United States of America: McGraw-Hill, 1980.

AVELAR, Lúcia. **O Sistema Federativo e as Políticas de Desenvolvimento: desafios e perspectivas nos países de fortes desigualdades.** *Federalismo na Alemanha e no Brasil.* Série Debates n°22, vol.I, abril. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Finanças Públicas: sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e glossário de Instrumentos e Normas relacionadas à Política Econômico-Financeira.** Brasília: Depec, 2000.

BARROS, Ricardo de Paes *et alli.* **Pobreza e Política Social.** *Cadernos Adenauer.* Vol.1. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

BECKER, Gary S. **A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence.** *The Quarterly Journal of Economics.* Vol.XCIII, August 1983, n°3, p.371-400. New York: Harvard University, 1983.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Vol.1 e 2. 12° edição. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli; SANTOS, Fabiano. **Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas.** Série Pesquisas, n°18. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

BOVO, José Murari. **Gastos Sociais dos Municípios e Desequilíbrio Financeiro.** *Revista de Administração Pública.* Vol. 35 (1), p.93-117, jan/fev 2001. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2001.

BOZZI, Sonia Ospina; PENDOLF-BEZERRA, Michael (org). **Gerenciando las relaciones intergubernamentales: experiencias en América Latina.** Venezuela: Naspaa - National Association of Schools of Public Affairs and Administration / Nueva Sociedad, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** 29° edição atual e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCHANAN, James M. **Constitucional Economics.** Oxford, UK.: Basil Blackwell, 1991.

BUCHANAN, James M. **The Public Finances: an introductory textbook.** Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1960.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The Calculus of Consent: logical foundations of constitutional democracy**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.

CAMARGO, Aspásia. **A Federação Acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática**. Trabalho apresentado no XVI Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu/ MG: 20 a 23 de outubro de 1992.

CAMPERO, Silvia Anguiano de. Las necesidades y la demanda social. **Revista Kairos**, San Luis, n.3, ano 3, 1º semestre 1999. Disponível em: <<http://inicia.es/de/cgarciam/Anguiano.html#3bis>>. Acesso em: 7 jan.2003.

CARNEIRO. José Mario Brasiliense. **Consórcios, Kreise e Relações Intergovernamentais**. Janeiro 2001. Disponível em: <www.adenauer.com.br>. Acesso em: 15/01/2003.

CARNEIRO. José Mario Brasiliense. **O município e as Relações Intergovernamentais no Cotidiano da Base Federativa**. In: Os Municípios e as Eleições de 2000. p. 57-80. Cadernos Adenauer 4. Junho. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

CASTRO, João Autto Magalhães; KLEIN, Lúcia Maria Gomes (coord.). **Pesquisa sobre as Relações Intergovernamentais: o Estado e o município**. 2º edição Rio de Janeiro: IBAM/ CPU, 1974.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 6º edição. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

COASE, Ronald Harry. **The Problem of Social Cost**. The Journal of Law and Economics, vol.11. p. 1-44. October 1960. The University of Chicago Law School.

COLEMAN, James S. **Foundations of Social Theory**. Cambridge, Mass.: Belknap, 1994.

CORRÊA, Ludgério Monteiro. **Reflexões sobre as Políticas Públicas**. Saúde e Previdência Social: desafios para o terceiro milênio. São Paulo: Pearson Education, 2002.

COSSÍO, Fernando Andrés Blanco. **Efeitos das despesas públicas dos estados sobre os indicadores socioeconômicos estaduais**. In: Anpec: XXIX encontro nacional, 2001(a).

COSSÍO, Fernando Andrés Blanco. **Estresse Fiscal como Determinante da Elevação do Esforço de Arrecadação Tributária dos Governos Estaduais Brasileiros**. In: Anpec: XXIX encontro nacional, 2001(b).

COSSÍO, Fernando Andrés Blanco. **Disparidades Econômicas Intra-Regionais, Capacidade de Recursos Tributários, Esforço Fiscal e Gasto Público no Federalismo Brasileiro**. 21º Prêmio BNDES de Economia. Rio de Janeiro: BNDES, 1998.

COSSÍO, Fernando Andrés Blanco; CARVALHO, Leonardo Mello de. **Os Efeitos Expansivos das Transferências Intergovernamentais e Transbordamentos Espaciais de Despesas Públicas: evidências para os municípios brasileiros**. In: seminários DIMAC n° 41. Rio de Janeiro: IPEA/ Diretoria de Estudos Macroeconômicos, 2000.

DANIEL, Celso. **Autonomia Municipal e as Relações com os Estados e a União. Federalismo na Alemanha e no Brasil.** Série Debates nº22, vol.I, abril. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

DORNBUSH, Rudiger; FISCHER, Stanley. **Macroeconomia.** 2º edição. São Paulo: Makron, McGraw-Hill, 1991.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas no Nível Local de Governo.** *Revista de Administração Pública.* Vol. 35 (1), p.119-144, jan/fev 2001. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Programa de Estudos em Gestão Social.** *Revista de Administração Pública.* Vol. 31 (3), p.191-194, mai/jun 1997. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1997.

FARINA, Elizabeth Maria Mercier Querido; AZEVEDO, Paulo Furquim de; SAES, Maria Sylvia Macchione. **Competitividade: mercado, estado e organizações.** São Paulo: Singular, 1997.

FRANCO, Marcus Lima; JORGE NETO, Paulo de Melo. **Guerra Fiscal, Equilíbrio Orçamentário e Bem-Estar: os efeitos do imposto no destino.** Anpec: XXIX encontro nacional, 2001.

FURUBOTN, Eirik G.; RICHTER, Rudolf. **The New Institutional Economics: an assessment.** In: *The New Institutional Economics.* Furuboton et Richter (eds). College Station –TX, Ch.1. Texas: Texas A et M Press, 1994.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** 17º edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças Públicas.** 2º edição. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GREMAUD, Amaury Patrick; SAES, Flávio Azevedo Marques de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Formação Econômica do Brasil.** São Paulo: Atlas, 1997.

HARDIN, Garret. **The Tragedy of the Commons.** Science, 1968 Vol.162, p.1243-1248.

HIRSCHMAN, Albert. **Saída, Voz e Lealdade: reações ao declínio de firmas, organizações e estados.** São Paulo: Perspectiva, 1973.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário Estatístico do Brasil 2000.** Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

IKEDA, Marcelo; SANTOS, Leonardo de Oliveira. **Termômetros Fiscais da Tributação e da Descentralização – posição: Junho de 2001.** Banco Federativo/ BNDES: 2001.

INSTITUTO PARA EL DESAROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS. **Federalismo Fiscal: conceptos, principios y teoría.** Tapeyac 54, col. Chapalita. Guatemala: INDETEC, s/d.

KASZNAR, Istvan Karoly. **Elementos Vitais da Previdência no Brasil, no Período 2000/2010: uma análise sucinta.** Saúde e Previdência Social: desafios para o terceiro milênio. São Paulo: Pearson Education, 2002.

KASZNAR, Istvan Karoly. **Existe Tamanho Ótimo para o Estado?** *Revista de Administração Pública*. Vol. 34 (2), p.172-82, mar/ abr. 2000. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2000.

KASZNAR, Istvan Karoly. **Criação, Divisão e Desmembramento de Municípios.** *Revista de Administração Pública*. Vol. 33 (6), p.247-252, nov/dez. 1999. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.

KLEIN, Lúcia Maria Gomes (coord.). **Relações Intergovernamentais: a União e o município.** Rio de Janeiro: IBAM/ CPU, 1976.

KRAUSE, Silvana; PAIVA, Denise. **Perdas e Ganhos – Lideranças Políticas Brasileiras e Instabilidade na Representação dos Partidos: lógica nacional x lógica regional.** Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

JACOBI, Pedro Roberto. **Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania.** 2ª edição. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2002.

LANGLOIS, R. N. *The New Institutional Economics: an introductory Essay In: Economic as a Process, essays in The New Institutional Economics.* Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

LISBOA, Márcia. **Municípios: uma autonomia que custou 50 anos.** *Rumos: economia et desenvolvimento para os novos tempos*. Ano 26, nº204, janeiro. Rio de Janeiro: ABDE, 2003.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico; CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. **Federalismo no Brasil 2000.** Idéias et Debates, nº39. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2000.

MAGALHÃES, José Antônio Fernandes de. **Ciência Política.** 3ª edição. Brasília: Vestcon, 2002.

MANKIW, N. Gregory. **Macroeconomia.** 3ª edição. Rio de Janeiro: LTC, 1998.

MAS-COLELL Andreu; WHINSTON, Michael D.; GRENN, Jerry R. **Microeconomic Theory.** Oxford: Oxford University Press: 1995.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Estratégia Macroeconômica.** Carta Econômica Quinzenal.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **As Regras do Jogo - o plano real: 1997-2000.** Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2000.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Macroeconomia do Crescimento do Governo.** Rio de Janeiro: INPES/ IPEA, 1990.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Economia do Setor Público.** Rio de Janeiro: IPEA/ INPES, 1987.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Fundamentos da Política Pública**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.

MORA, Mônica; VARSANO, Ricardo. **Fiscal Decentralization and Subnational Fiscal Autonomy in Brazil: some facts of the nineties**. Texto para Discussão n° 854. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

MILWARD DE AZEVEDO, Julianne Alvim. **Análise de Políticas Públicas Quanto ao seu Design: Um Estudo de Caso**. In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. São Paulo/ SP, 21 a 24 de setembro de 2003 (a).

MILWARD DE AZEVEDO, Julianne Alvim. **Análise do Desenho de Políticas Públicas sob o Prisma Estratégico: um estudo de caso**. In: II Semana de Administração de Campo Largo. Campo Largo/PR, 11 e 12 de junho de 2003 (b).

MILWARD DE AZEVEDO, Julianne Alvim. **As Eleições como Processo de Cristalização da Democracia Brasileira: o caso brasileiro**. *Cadernos EBAPE* p. 19-23, n° 129, dezembro. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2002.

MORAES, Marcos Ribeiro de. **As Relações Intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas: teoria e prática**. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1980.

MULLER, Pierre. **Les Politiques Publiques**. *Que sais-je?* n° 2534, août. Paris: Presses Universitaires de France, 1990.

NELSON, Richard R. ; WINTER, Sidney G. **An Evolutionary Theory of Economic Change**. Cambridge, Mass. : Belknap Press of Harvard University Press, 1982.

NORTH, Douglass C. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. *Série Ensaios e Artigos*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 1999.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 5° edição. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

PINHEIRO, Fernando Saulo C. **Fragilidade Financeira do Setor Público Brasileiro: caso dos governos estaduais**. Fortaleza: IPLANCE, 1996.

PIRES, Henrique Augusto Alarcon; BUGARIN, Maurício Soares. **A Credibilidade da Política Fiscal: um modelo de reputação para a execução das garantias fiscais pela União junto aos Estados após o Programa de Ajuste Fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. In: XXIX Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 2001.

- PIRES, Roberto Rocha Coelho. **A Avaliação da Implementação de Políticas Públicas a partir da Perspectiva Neoinstitucional: avanços e validade.** Trabalho apresentado no – ENANPAD, Salvador/ Bahia, 2002.
- PRICE WATERHOUSE. **A Constituição do Brasil 1988 comparada com a Constituição de 1967 e comentada.** São Paulo: Price Waterhouse, 1989.
- PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella Y. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna.** 2ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- PONDÉ, João Luiz S. P. de Souza. **Processos de seleção, custos de transação e a evolução das instituições empresariais.** Tese de Doutorado em Economia. São Paulo: Unicamp, 2000.
- POSTALI, Fernando; ROCHA, Fabiana. **Federalismo Fiscal enquanto esquema de seguro regional: uma avaliação do caso brasileiro.** XXIX Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 2001.
- QUEIROZ, Cid Heráclito de. **A Lei de Responsabilidade Fiscal no Contexto da Reforma do Estado.** BNDES, maio de 2001.
- REZENDE, Fernando Antônio. **Finanças Públicas.** 2ª edição. Rio de Janeiro: Atlas, 2001(a).
- REZENDE, Fernando Antônio. **Globalização, Federalismo e Tributação. Planejamento e Políticas Públicas.** p. 3-21. vol.20. Brasília: IPEA, 1999.
- REZENDE, Fernando Antônio. **Transformações Demográficas, Responsabilidades do Estado e Tamanho do Governo.** *Revista de Administração Pública.* Vol.35 (1), p. 83-91, jan/fev 2001. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2001(b).
- REZENDE, Fernando Antônio; AFONSO, José Roberto. **The Brazilian Federation: facts, challenges and perspectives.** Trabalho apresentado no International Conference on Federalism na Stanford University. 6,7 de junho de 2002.
- RODRIGUES, Maria Cecília Prates. **Demandas Sociais versus Crise de Financiamento: o papel do terceiro setor no Brasil.** Versão preliminar TD –CEEG nº11. Rio de Janeiro: FGV/ CEEG/ IBRE, 1998.
- RODRIGUEZ, Vicente. **Os Interesses Regionais e a Federação Brasileira.** *Ensaio FEE.* p. 338-352. Ano 15 nº 02. Porto Alegre/RS: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1994.
- ROMA, Celso; BRAGA, Maria do Socorro. **Sistema Partidário, Eleições e a Questão Federativa.** Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.
- ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à Economia.** 19ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

SALOMÃO, Miguel. **Federalismo Fiscal e Competição Tributária no Brasil**. In: 1ª Conferência sobre Federalismo Cooperativo (Globalização e Democracia). Brasília, 2000.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**. 7ª edição. São Paulo: Best Seller, 1994.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. <www.stn.fazenda.gov.br>.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. <www.receita.fazenda.gov.br>.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Federalismo Fiscal à Brasileira: algumas reflexões**. Revista do BNDES, v.6, nº12. Rio de Janeiro, dezembro de 1999.

SHACKLE, George Lennox Sharman. **Economics for Pleasure**. Cambridge: The Univ. Press, 1959.

SILVA, Mauro Santos. **Federalismo Fiscal no Brasil: arrecadação, transferências e disponibilidades (1988-2000)**. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

SILVA, Napoleão Luis da; CAVALCANTI, Marco Antonio Freitas de Holanda. **Competição Tributária na Federação Brasileira: os incentivos tributários dos estados afetam a localização do investimento produtivo?** In: Seminários DIMAC, nº 104, junho. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

SOUZA, Celina. **“Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas Políticas Públicas Brasileiras”**. in Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização (São Paulo 1998).

SPAHN, Paul Bernd. **Relações Intergovernamentais, Estabilidade Macroeconômica e Crescimento Econômico**. Disponível em: <www1.worldbank.org>. Acesso em: 15/01/2003.

STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the Public Sector**. 3ª edição. New York: W. W. Norton, 2000.

STIGLITZ, Joseph E. *et alli*. **The Economic Role of the State**. Oxford, U.K.: Basil Blackwell, 1989.

TONET, Helena; CORRÊA, Lavínia. **A Lei de Responsabilidade Fiscal: uma abordagem gerencial**. Vol.1. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2001.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia: princípios básicos**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

VARIAN, Hal R. **Microeconomics Analysis**. 3ª edição. New York: W.W. Norton et Company, 1992.

VARSANO, Ricardo. **A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: anotações e reflexões para futuras reformas**. TD nº 405. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

VARSAÑO, Ricardo *et alli*. **Uma Análise da Carga Tributária do Brasil**. TD nº583. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

VIANNA, Luiz Werneck (org). **A Democracia e os Três Poderes no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ/ FAPERJ, 2002.

WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institution of Capitalism: firms, markets, relational contracting**. New York: The Free Press, 1985.

WILLIAMSON, Oliver E. **Transaction Cost Economics and Organization Theory**. Berkeley: University of California, April 1993, mimeo.

WISEMAN, Jack. **Principles of Political Economy: an outline proposal, illustred by application to fiscal federalism**. The Journal Constitutional Political Economy, vol1, nº1. UK: University of Southampton, 1990.

ZIMMERMAN, Horst. **Guerra Fiscal e Federalismo Competitivo**. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. Série Debates nº22, vol.I, abril. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.