

# **Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas Políticas Públicas Brasileiras**

**Celina Souza**

Professora Adjunta do Departamento de Finanças e Políticas Públicas e do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia

Rua Quintino de Carvalho, 153/702

40155-280 Salvador Bahia Brasil

Tel: (071) 245-9285

Fax: (071) 336-3462

e-mail: celina@ufba.br

Trabalho Apresentado ao Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização

São Paulo

18-21 de maio de 1998

## Resumo

*O Brasil se transformou em um país altamente descentralizado como resultado da democratização e da promulgação da Constituição de 1988. Os resultados da descentralização na esfera federal são bastante visíveis: o governo federal tem enfrentado problemas fiscais e financeiros e dificuldades em formar e sustentar coalizões que permitam aos Presidentes governarem e implementarem políticas públicas, especialmente aquelas voltadas para o controle fiscal. Na esfera dos estados, todavia, os resultados da descentralização são heterogêneos devido às grandes desigualdades regionais. O trabalho analisa as clivagens e tensões que atualmente afetam o sistema federativo brasileiro. Argumenta-se que a experiência brasileira de descentralização política e tributária contribui para a consolidação da democracia e tem forçado o governo federal a negociar com as esferas subnacionais a implementação de políticas públicas nacionais. Nesse sentido, o Brasil tornou-se mais democrático e mais “federal”. Por outro lado, a experiência brasileira desnuda os limites da descentralização em países marcados por grandes diferenças regionais. Ademais, a vulnerabilidade financeira do governo federal promovida pela descentralização e pelo ajuste fiscal traz novas tensões para os arranjos federativos e para as políticas públicas.*

## INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil passou a experimentar uma grande descentralização na distribuição de recursos tributários e de poder político, com conseqüentes repercussões sobre as políticas públicas (Souza, 1992; 1994; 1997a). A Constituição resultou do compromisso com a institucionalização de valores democráticos, onde a descentralização política, financeira e administrativa assumiu papel relevante. No entanto, após a promulgação da Constituição o papel do Estado como provedor de políticas econômicas e sociais tem passado por reformulações, ao tempo em que se enfatiza a importância dos mecanismos de mercado. Completando esse ciclo de transformações, reformas econômicas, especialmente as voltadas para o controle da inflação, têm reduzido o apoio do governo federal na provisão de infra-estrutura e de serviços públicos locais e regionais.

Na esfera federal, os resultados da descentralização são bastante visíveis: o governo federal tem sido particularmente afetado por dificuldades financeiras e tem encontrado impedimentos, embora não intransponíveis, para a montagem e sustentação de coalizões que lhe permitam governar. Na esfera subnacional, todavia, os resultados da descentralização apresentam alto grau de heterogeneidade devido às desigualdades regionais existentes no país.

O Brasil tem sido marcado, desde o início da sua história republicana, pela existência de profundas desigualdades regionais no interior da federação. O relatório IPEA/PNUD de 1996 aprofundou a discussão do tema pela descoberta da existência de três 'Brasis', composto de: a) uma área constituída por sete estados mais ao sul do país, que, juntamente com o Distrito Federal, apresenta elevado nível de desenvolvimento humano; b) uma faixa que se estende na direção noroeste, a partir de Minas Gerais, e que apresenta índice de desenvolvimento humano médio; e c) uma área que reúne os estados do Nordeste, além do Pará e do Acre, e que apresenta níveis reduzidos de desenvolvimento humano.<sup>1</sup> Esses resultados configuram uma nítida diferenciação regional, apontando para um novo desenho do mapa das regiões brasileiras diverso do mapa geográfico que divide o Brasil em cinco regiões.

Este trabalho analisa os efeitos da descentralização sobre o federalismo e a formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, especialmente na relação entre o governo federal e os estados. Essas questões são focalizadas a partir da ótica da desigualdade regional, porque ela introduz novas tensões no arranjo federativo desenhado pela Constituição de 1988 e pactuado no processo de democratização.

Argumenta-se que a experiência brasileira de descentralização tributária e política tem favorecido a consolidação da democracia e tem tornado o Brasil um país mais "federal", pela emergência de novos atores no cenário político e pela existência de vários centros de poder soberanos que competem entre si. Governadores dos estados economicamente mais fortes e prefeitos das capitais tornaram-se em um dos principais centros de poder, forçando o governo federal a negociar políticas públicas nacionais com as esferas

---

<sup>1</sup> Estão situados na primeira faixa os estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Paraná, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, além do Distrito Federal. Na segunda faixa estão os estados de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Rondônia, Amazonas, Roraima e Amapá. No terceiro grupo estão os estados do Pará, Acre, Sergipe, Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Maranhão, Ceará, Piauí, Alagoas e Paraíba.

subnacionais. Nesse sentido, o Brasil tornou-se, nas duas últimas décadas, mais democrático e mais 'federal'. Por outro lado, a experiência brasileira tem mostrado os limites da descentralização e do federalismo em países onde as disparidades regionais e sociais são muito profundas. A experiência tem mostrado também que a descentralização, assim como os novos rumos do Estado brasileiro, dificultam a minimização das referidas desigualdades regionais pelo enfraquecimento político e financeiro do governo federal, o que coloca novos desafios e novas tensões para o enfrentamento de velhos problemas, como o das disparidades regionais.

Desde a promulgação da Constituição de 1988 que começam a surgir estudos onde a questão do federalismo brasileiro é recolocada em novas bases em função da descentralização promovida pelo pacto constitucional. Em um primeiro momento, os estudos realizados sobre o tema da descentralização e do federalismo tendiam à adoção de duas visões, como mapeadas por Abrucio et al. (1993). Por um lado, havia os que criticavam a atual descentralização de recursos e defendiam um reforço financeiro da União. Por outro lado, havia os que viam a descentralização como um avanço frente à tradição centralizadora e autoritária do federalismo brasileiro. Com o tempo, tais visões simplistas da descentralização e do federalismo foram sendo substituídas por estudos onde se busca incorporar ao tema análises relacionadas com os aspectos tributários, regionais, socio-econômicos, políticos e fiscais da descentralização. Mais recentemente, a produção técnica e acadêmica sobre a descentralização tomou impulso, tendo caminhado em três direções. A primeira busca construir uma base conceitual sobre a descentralização para além das tradicionais abordagens jurídicas e/ou administrativas, de que são exemplos os trabalhos de Fiori (1995) e Souza (1997a). A segunda vertente situa-se no campo das pesquisas empíricas voltadas para a avaliação das conseqüências da descentralização nas esferas nacional e subnacionais, onde ressaltam as pesquisas desenvolvidas pelo NEPP/UNICAMP (Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/Universidade de Campinas), pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e pela FUNDAP (Fundação do Desenvolvimento Administrativo), esta última coordenando um projeto de abrangência nacional e internacional que cobre vários aspectos da descentralização e do federalismo.<sup>2</sup> A terceira vertente, às vezes complementar às duas primeiras, busca problematizar a questão, bem como mostrar os efeitos desiguais da descentralização. São representantes dessa última vertente os trabalhos de Afonso e Lobo (1996), Bremaeker (1994), IPEA/IBAM (1994), Melo (1996) e Souza (1996a; 1996b). O ponto comum dessas três vertentes está no tratamento da descentralização como parte da discussão sobre o federalismo. Alguns desses estudos também expandem a abordagem da descentralização para relacioná-la com a consolidação da democracia no Brasil, com a chamada reforma do Estado e com o fenômeno da globalização.

O trabalho primeiro apresenta uma sucinta revisão da literatura internacional, principalmente anglosaxônica, sobre o federalismo. Em seguida, são descritos os principais indicadores econômicos e sociais dos estados e das regiões brasileiras, com o objetivo de mostrar o grau das desigualdades regionais. Na seção seguinte faz-se uma discussão sobre o impacto da descentralização política e tributária sobre a federação e as políticas públicas a partir da sua repercussão sobre o governo federal. Em seguida, discute-se

---

<sup>2</sup> Ver Afonso e Silva (1995a; 1995b; 1995c; 1996a; 1996b).

como os estados têm utilizado sua força política para negociar seus impasses financeiros.

### **FEDERALISMO: BREVE QUADRO TEÓRICO<sup>3</sup>**

Em países federais é de fundamental importância discutir a questão das políticas públicas tomando como base os postulados teóricos que conformam o federalismo e a descentralização. Sistemas políticos federais baseiam-se em teorias políticas e sociais do federalismo. A existência de um sistema federal implica em cooperação política e financeira entre o governo federal e as demais esferas da federação. Esta é a razão pela qual o grau de descentralização entre unidades governamentais é de importância crucial para o entendimento de como um dado sistema federal funciona na prática. Por isso, a ciência política e a administração passaram a dedicar atenção não apenas às teorias do federalismo e à aplicação dos princípios federativos nas constituições e na legislação, mas também em como os diferentes sistemas federais são operacionalizados.

Apesar do federalismo estar em geral acompanhado da descentralização, isto é, de substancial autonomia entre os membros da federação, a descentralização não é uma condição necessária nem suficiente para o federalismo, como discutido por Lijphart (1984).

O federalismo no seu conceito amplo se refere aos laços constitutivos de um povo e de suas instituições construídos através de consentimento mútuo e voltados para objetivos específicos, sem, contudo, significar a perda de identidades individuais (Harman, 1992: 337). O conceito de federalismo tem sido exaustivamente discutido na literatura, bem como existe acirrada disputa sobre as suas principais características.<sup>4</sup> Nesse terreno de disputas conceituais, optou-se por tomar como referência a visão de Burgess (1993a: 8), onde o federalismo é tratado como um conceito de valor, como a recomendação e a promoção de apoio à federação. Partindo-se dessa visão, pode-se concluir que a lógica das federações é o federalismo, que é a percepção ideológica do que deve acontecer após a federalização. Mais do que uma distinção semântica, a necessidade de distinguir federação de federalismo é importante devido a dois fatores. O primeiro é a emergência de formas federativas em países e em instituições que não são uma federação, sendo a Bélgica e a Comunidade Européia os exemplos mais citados. O segundo é a existência de grande variedade na prática dos princípios federais dentro de cada federação. Assim, para os propósitos deste trabalho, a dimensão adotada é a do federalismo como ideologia política, tal como desenvolvido por Burgess. Essa visão preenche uma importante lacuna na literatura sobre federalismo, mais usualmente preocupada com as praticidades dos arranjos territoriais e governamentais, ou então excessivamente formalista. Burgess definiu a ideologia política do federalismo como valores, atitudes, crenças e interesses que se articulam no sentido de fazer com que ações sejam apoiadas em propósitos e compromissos (Burgess, 1993b: 104). A importância de se incorporar na discussão sobre federalismo a abordagem da ideologia política deve-se ao fato de que mudanças e práticas diversas dentro de cada federação

<sup>3</sup> Parte desta seção está publicada em Souza (1996a).

<sup>4</sup> Stewart (1984) mapeou a existência de 497 representações tanto literais quanto figurativas do federalismo. No território da ciência política os trabalhos mais divulgados são os desenvolvidos nos EUA, tais como os de Elazar (1984) e Duchacek (1987).

têm se constituído no aspecto mais difícil para explicar e compreender o funcionamento dos sistemas políticos federais para além de seus aspectos meramente formais e legais.

A contribuição de Burgess ao debate sobre federalismo abre caminho para a investigação das motivações que embasam a existência de cada federação em particular. Cada federalismo, e também cada federação, incorpora um número variado de atributos econômicos, políticos e sócio-culturais que se interrelacionam para produzirem padrões complexos de interesses e identidades. Assim, cada federalismo é guiado por um *leitmotif*, que também pode se expressar de diferentes formas de acordo com as peculiaridades de cada tempo histórico. O federalismo norte-americano foi, e continua sendo, dominado pela busca de mecanismos de “pesos e contrapesos” (os “checks-and-balances”). No Canadá, Índia, Paquistão, Malásia, Nigéria e Suíça, a razão de ser do federalismo tem sido a preservação de minorias lingüísticas, étnicas e religiosas, conforme discutido por Gagnon (1993). Na Alemanha, o impulso federativo voltou-se, primeiro, para a construção e depois para a consolidação de instituições capazes de evitar as duas derrotas da democracia naquele país, a primeira em 1933 e a segunda pela ditadura nazista (Sontheimer, 1988). O federalismo da Austrália tem sido creditado às vantagens comerciais advindas de um mercado unificado (Else-Mitchell, 1983) e/ou à necessidade de contrabalançar, via os estados, as tendências centralistas do governo federal (Rydon, 1993). Para os argentinos, como sugerido por Shapira (1992), o federalismo legitima a luta das províncias contra o excessivo poder da capital. Argumenta-se, neste trabalho, que a razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi, e continua sendo, uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais.

## **REGIÕES E ESTADOS BRASILEIROS: ALGUMAS CARACTERÍSTICAS**

O Brasil é um país marcado por enormes disparidades inter e intra-regionais. Apesar da ocorrência de certa desconcentração espacial iniciada na metade dos anos 70, o *gap* entre estados e regiões ainda é grande. Do ponto de vista político-geográfico, o Brasil tem vinte e seis estados, mais o Distrito Federal, e está dividido em cinco regiões. O estado de São Paulo, no Sudeste, é o centro da economia brasileira. Em 1985 o Sudeste concentrava 70% da produção industrial do Brasil e 58% do PIB, 34% localizado em São Paulo. Em 1970 a participação de São Paulo no PIB nacional era de 39%. Apesar da desconcentração econômica processada a partir de 1975, a distância entre São Paulo e o Sudeste dos demais estados e regiões ainda é grande.

O Sudeste brasileiro, que representa 10,8% do território do país, concentra hoje 42,6% da população brasileira, mas representa 59% do produto interno e 66% do produto industrial nacional. Em contraste, no Nordeste, onde vivem 28,9% da população, gera-se 13,6% do produto interno total e 12% do produto industrial.<sup>5</sup>

Relativamente aos indicadores sociais, a renda por habitante do Sudeste é quase três vezes maior do que a do Nordeste. Diferenças marcantes são encontradas em todos os demais indicadores. Trabalho do IPEA (1993) mostra

---

<sup>5</sup> Dados extraídos de Guimarães Neto (1995).

que em 1990 a população indigente do Nordeste, ou seja, aquela que poderia, no máximo, ter acesso a uma cesta básica de alimentos que garanta o consumo considerado satisfatório por organismos internacionais, correspondia a 40,9% da população total. No Sudeste, tal participação era de 12,4%, no Sul, 18,1%, no Centro-Oeste, 16,1% e no total do país, 21,9%. A esperança de vida no Nordeste era de 58.8 anos em 1990, enquanto que a do país era de 64.9. A renda per capita do Nordeste era de US\$ 918, bastante menor do que a média do país, de US\$ 2.241 (Albuquerque, 1993).

No que se refere aos estados, em 1990 a participação das economias estaduais mais desenvolvidas no PIB brasileiro era a seguinte: São Paulo, 35%; Rio de Janeiro, 11%; Minas Gerais, 9,5%; Rio Grande do Sul, 7,8%; Paraná, 7,7% e Bahia 5%. A participação de São Paulo e do Rio decresceu em uma década, Minas Gerais e Rio Grande do Sul tiveram suas participações estabilizadas, e o Paraná e a Bahia aumentaram suas participações em 1% cada (CEI, 1992). No entanto, o PIB per capita mostra uma hierarquia diferente entre os estados. O mais alto índice é encontrado no Distrito Federal (US\$ 4.498), seguido de São Paulo (US\$ 3.993), Rio de Janeiro (US\$ 3.352), Rio Grande do Sul (US\$ 2.738), Santa Catarina (US\$ 2.344) e Paraná (US\$ 2.037). Minas Gerais passa para o sétimo lugar, com US\$ 1.850, e a Bahia para décimo, com US\$ 1.226 (Albuquerque, 1993).

Todavia, essas disparidades socio-econômicas têm uma compensação política: as regiões e os estados menos desenvolvidos têm maior representação proporcional na Câmara dos Deputados *vis-à-vis* as regiões Sul e Sudeste. A maior diferença é encontrada entre o Norte e o Sudeste. O Sudeste, com 46% do eleitorado, ocupa 33,6% das cadeiras na Câmara, enquanto o Norte, com 4,8% dos eleitores elege 11,3% dos deputados federais. Essa fórmula foi introduzida em 1932 pelo Código Eleitoral e mantida desde então, como forma de compensar os demais estados e regiões da hegemonia do Sudeste, principalmente de São Paulo e Minas Gerais. No entanto, outro fator pode ser acrescentado: a sobre-representação de unidades menores da federação força o sistema político, o governo federal e o Congresso a incorporar os problemas advindos das desigualdades regionais na agenda política.

Outra forma de contrabalançar as disparidades regionais tem sido a adoção, desde 1946, de um sistema fiscal voltado para um melhor equilíbrio horizontal e vertical das receitas públicas através da distribuição da receita nacional das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas. Essa fórmula foi consideravelmente expandida com a Constituição de 1988. Assim, a região Centro-Sul do país gera em torno de 80% do PIB nacional e da receita pública mas fica apenas com 60% da despesa (Afonso e Lobo, 1996). Devido ao sistema de equilíbrio horizontal do sistema fiscal, que transfere recursos das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas através dos fundos de participação, ou seja, o FPE e o FPM, o sistema tributário brasileiro é altamente interdependente, o que faz com que todas as vezes que a economia de estados mais ricos desacelere, os efeitos sejam logo sentidos nos estados mais pobres. Por outro lado, as regiões mais desenvolvidas são as principais beneficiárias dos incentivos fiscais: 10% dos mesmos vão para a região Nordeste, 38% para a Amazônia, e 51% para as regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste (Camargo, 1993).

Pode-se concluir, portanto, que o federalismo brasileiro e as relações entre o governo federal e os estados não diferem muito das características sócio-econômicas do país: eles são marcados por enormes diferenças e por um alto grau de complexidade. A federação apresenta grande participação das esferas subnacionais na receita pública nacional, assim como na despesa, sem grande interferência do governo federal. Por outro lado, o país paga também um custo relativamente alto para manter a unidade nacional e registra um sistema federativo, de relações intergovernamentais e de formulação e implementação de políticas públicas complexo e ainda desarticulado.

## **O IMPACTO DA DESCENTRALIZAÇÃO SOBRE O FEDERALISMO E O GOVERNO FEDERAL<sup>6</sup>**

O sistema tributário brasileiro passou por várias mudanças nas últimas décadas, todas voltadas para o alcance de objetivos políticos e econômicos. Após a reforma fiscal de 1966, quando a centralização foi o principal objetivo e resultado, o regime militar passou a adotar medidas mais flexíveis voltadas principalmente para o aumento das finanças municipais, mas a mudança de maior alcance surgiu com a Constituição de 1988, que mudou profundamente o federalismo brasileiro, principalmente no seus aspectos fiscal e político.

A descentralização foi a principal característica do sistema tributário adotado em 1988, não apenas no aumento das transferências federais para as esferas subnacionais, mas também em relação à capacidade de despesa. A atual Constituição colocou os governos subnacionais brasileiros muito próximos da média dos países industrializados federativos, como mostra a Tabela 1.<sup>7</sup> Entre os países em desenvolvimento, o Brasil apresenta o mais descentralizado sistema tributário. No México, 80% da despesa pública é controlada pelo governo federal (Shah, 1991). Na Índia, Indonésia e África do Sul, o governo federal domina a federação, retendo 70% da despesa (Boadway et al., 1994). Na Rússia, 60% do total das receitas arrecadadas em 1992 permanecia com o governo federal (Wallich, 1992).

---

<sup>6</sup> Versões anteriores desta e das próximas sessões foram publicadas em Souza (1997b; 1997c).

<sup>7</sup> Os governos subnacionais brasileiros têm ainda ampla liberdade na aplicação dos recursos transferidos, sendo a única vinculação constitucionalmente exigida o percentual de 25% da receita que deve ser despendido em educação. Essa característica distingue o Brasil de outros países federais como, por exemplo, os EUA, onde tem havido uma tendência do governo federal para transferir encargos sem a necessária contrapartida dos recursos, gerando uma pressão dos estados e municípios contra o que ficou conhecido como *unfunded mandates*.

Tabela 1 Despesa Total por Nível de Governo em Países Federais Selecionados

País	Ano	Nível de Governo		
		Federal	Estadual	Municipal
Austrália	1987	52.8	40.4	6.8
Áustria	1987	70.4	12.7	16.9
Canadá	1987	41.3	40.3	18.4
Alemanha	1983	58.7	21.5	19.8
Estados Unidos	1987	60.3	17.3	22.4
Suíça	1984	47.5	28.3	24.2
Brasil	1987	65.8	24.5	9.7

Fontes: Levin (1991:12) e ABRASF (1992:9).

O aumento da capacidade de despesa das esferas subnacionais decorreu, obviamente, do aumento dos recursos tributários. Entre 1970 e 1985 o governo federal permanecia com um percentagem média de 48,5% da receita pública, mas a Constituição inverteu esse percentual, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2 Distribuição dos Recursos Públicos em Percentagem, 1985-1993

Nível de Governo	Distribuição Anterior à Constituição 1985		Distribuição após à Constituição 1983(*)	
	Percentagem	PIB	Percentagem	PIB
Federal	44.6	6.7	36.5	5.7
Estadual	37.2	5.6	40.7	6.3
Municipal	18.2	2.7	22.8	3.5
Total	100.0	15.1	100.0	15.6

Fonte: Rezende (1990: 161)

Nota: (\*) 1993 foi o ano em que a reforma de 1988 foi completamente implantada.

Apesar do aumento dos recursos subnacionais às expensas do governo federal, o impacto dessas mudanças quando comparado com o PIB não foi muito significativo: 1%, o que significa que o governo federal perdeu cerca de 8% dos seus recursos caso a distribuição anterior tivesse sido mantida (Afonso, 1994). Por outro lado, se os recursos federais declinaram, as contribuições aumentaram de 1,5% do PIB em 1980 para 4,7% em 1991.<sup>8</sup>

O sistema tributário brasileiro apresenta algumas complexidades. Uma delas está relacionada com a constante mudança dos impostos e com os freqüentes aumentos nas alíquotas das contribuições. A legislação sobre o imposto de renda, por exemplo, passou por uma média de quinze mudanças por ano entre 1988 e 1992. Em 1995 o Congresso aprovou uma lei que aumentava a alíquota do imposto de renda das empresas capaz de gerar US\$ 2 bilhões a fim de suprir as necessidades de caixa do governo federal. Impostos estaduais e municipais aprovados em 1988 foram abolidos em 1996. O IPMF, que incide sobre o cheque, foi criado em 1993, extinto em 1994 e recriado em 1997 sob a forma de contribuição e com a nova sigla de CPMF. Em 1996, através da Medida Provisória no. 1.516, o governo federal elevou a

<sup>8</sup> O sistema tributário brasileiro faz uma separação entre impostos e contribuições. O imposto tem que obedecer ao princípio constitucional que requer que mudanças só ocorram no próximo exercício fiscal, além de requererem emenda constitucional. Já as contribuições podem ser alteradas por lei ordinária que entram em vigor noventa dias após sua promulgação. Os recursos das contribuições são vinculados a despesas específicas, tais como ao financiamento do sistema de previdência social, salário-desemprego, educação, saúde, programas de assistência social e programas administrados pelos sindicatos patronais. As contribuições não são, em geral, sujeitas à partilha com as esferas subnacionais.

contribuição social sobre o lucro das empresas, em especial das financeiras. Essa característica do sistema tributário coloca o Brasil na contramão do paradigma fiscal defendido pelo chamado receituário neoliberal, que requer estabilidade nas regras do jogo fiscal. Todas essas transformações têm o objetivo de equacionar, muitas vezes apenas temporariamente, os problemas de caixa do governo federal. Essas constantes mudanças também transformaram o Judiciário brasileiro em ator central nas questões tributárias devido à complexidade e à ambigüidade da legislação e aos seus constantes questionamentos por parte dos contribuintes.<sup>9</sup>

Quando a Constituição foi promulgada, em outubro de 1988, os problemas financeiros e tributários do Brasil estavam mais agudos do que no início da década. A falência dos planos de estabilização econômica implantados em 1986 e 1987 foi seguida de uma redução nas receitas públicas. Ademais, a parcela da receita líquida diminuiu quando comparada com o PIB. Essas tendências tornaram mais conflitantes as tensões distributivas entre níveis de governo, já que agora existem menos recursos para negociação. A diminuição da receita bruta de 25% do PIB entre 1970-83 para 20% em 1989 foi causada pela inflação, subsídios, incentivos e recessão. Desde 1991 a receita bruta tem aumentado mas se manteve estável em torno de 23% do PIB até recentemente, quando passou a representar 30%, número considerado alto para países em desenvolvimento.

O sistema fiscal brasileiro também tem sido afetado pelos seguintes aspectos: a) alta inflação, pelo menos até a implantação, em 1994, do Plano Real; b) evasão fiscal, estimada em 1993 por uma CPI do Congresso em US\$ 82 bilhões; c) alguns anos de recessão ou de crescimento econômico medíocre; d) subsídios e renúncia fiscal à classe média, às regiões e às empresas, estimados, em 1996, em 3,2% do PIB, o que representa um aumento de 196% em relação ao montante concedido em 1995, os quais, uma vez concedidos, não conseguem ser retirados quando as condições justificadoras da concessão deixam de existir.

Apesar do aumento nas transferências constitucionais para estados e municípios, outras transferências são feitas, assumindo a forma de transferências negociadas, também chamadas de convênios. O uso de transferências negociadas é uma prática comum na maioria dos países. Elas são destinadas a áreas menos desenvolvidas ou a áreas afetadas por eventos inesperados; elas podem ser destinadas ao encorajamento dos níveis subnacionais para adotarem determinadas políticas ou implementarem certos serviços considerados prioridade nacional, como é o caso do Brasil com as transferências para o sistema de saúde; ou elas podem ser usadas para a construção de coalizões que permitam ao governo governar. No Brasil, o uso das transferências negociadas serve a todos esses propósitos, mas o debate sobre o tema tem mostrado que na prática as transferências negociadas estão sofrendo várias distorções, tais como a canalização de recursos para regiões mais desenvolvidas. As transferências negociadas também estavam no centro dos escândalos sobre corrupção que envolveram o Congresso e a indústria da

---

<sup>9</sup> A ambigüidade e complexidade do sistema tributário tem levado o Judiciário a interpretar a legislação mais contra o governo e a favor do contribuinte. Estima-se que o governo federal perdeu, até 1993, cerca de US\$ 3 bilhões devido a decisões judiciais desfavoráveis. Apenas em 1993 havia na justiça 350.000 ações contra o Tesouro federal questionando o pagamento de US\$ 6 bilhões (*Gazeta Mercantil*, 1993).

construção civil em 1993, sendo objeto de uma CP, da renúncia de diversos parlamentares e da cassação de alguns poucos.

Apesar dessa aparente fragilidade fiscal frente aos estados e municípios, o governo federal não tem sido um ator passivo.<sup>10</sup> Ele tem atuado em várias frentes para viabilizar tanto sua capacidade governativa como suas necessidades de receita. Uma das formas tem sido o constante aumento de arrecadação das contribuições, que, conforme referido acima, não são partilhadas com as esferas subnacionais. Pinto (1996) citando trabalho de Raul Velloso, afirma que a CONFINS cresceu 173% acima da inflação entre 1992 e 1995 e a CSLL 66%, enquanto que o IR subiu 36% e o IPI 4%, os dois últimos impostos sujeitos à partilha com as esferas subnacionais.

## **A FORÇA DOS ESTADOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA**

Os estados no Brasil sempre tiveram considerável poder político, embora nem sempre correspondentes recursos financeiros. O poder dos estados foi considerado pelas duas experiências ditatoriais do Brasil como entrave aos seus objetivos, já que ambas tentaram quebrar a força política dos estados via a centralização de recursos e a proibição de eleições populares para seus governadores. Com a democratização, todavia, não foi mais possível repressar o poder dos governadores, principalmente dos que governam os estados economicamente mais fortes. Além do mais, a influência dos governadores sobre as bancadas dos seus estados no Congresso Nacional pode, na maioria das vezes, ser maior do que a dos partidos políticos aos quais eles pertencem.

O poder dos governadores se manifesta de diversas formas, sendo a principal o veto a medidas do governo federal que não sejam previamente negociadas com os mesmos.<sup>11</sup> As negociações passam por três caminhos: a) indicação de dirigentes para a burocracia federal e para a diretoria de empresas estatais; b) aporte adicional de recursos para os estados, via orçamento federal, concessão de incentivos, subsídios e empréstimos a juros subsidiados por instituições financeiras controladas pelo governo federal e aval a empréstimos com organismos internacionais; c) renegociação das dívidas dos estados com o governo federal, com os bancos estaduais controlados pelos estados, com instituições internacionais e com o sistema financeiro controlado pelo governo federal. O último item tem sido o de mais difícil solução e o que mais tem afetado o sistema federativo e o desempenho das contas públicas.

A dívida dos estados estava estimada em dezembro de 1996 em cerca de US\$ 128 bilhões (Dillinger, 1997), sendo que em torno de US\$ 40 bilhões são de dívida mobiliária, ou seja, formada por títulos de curto prazo e juros altos. Quatro estados, os mais dinâmicos economicamente, são responsáveis por cerca de 90% do total das dívidas estaduais. Esses estados são dirigidos por governadores do partido do Presidente da República (São Paulo, Rio de

---

<sup>10</sup> Figueiredo e Limongi mantêm uma linha de pesquisa sobre o Congresso Nacional, onde desenvolvem uma das raras análises sobre os trabalhos do Congresso após a Constituição de 1988, cujo principal argumento é o da força que vem sendo demonstrada pelo Executivo federal *vis-à-vis* o Legislativo. Ver Figueiredo e Limongi (1994) e Limongi e Figueiredo (1996). Caminhando em outra direção, Ames (1995) procura demonstrar a força das lideranças regionais sobre o Congresso em três momentos diferentes da história recente do país.

<sup>11</sup> Para maiores detalhes sobre o poder dos governadores antes e após a democratização, ver Abrucio (1994), Abrucio e Samuels (1997) e Souza (1997a). Para uma discussão sobre o papel da descentralização no processo decisório nacional, ver Kinzo (1996).

Janeiro e Minas Gerais) e um, Rio Grande do Sul, pelo PMDB, partido da coligação do governo federal. Ademais, são estados com grandes bancadas no Congresso, capazes de viabilizarem a aprovação de projetos de interesse do executivo federal. Apenas três estados, Ceará, Bahia e Paraná, têm, até agora, fugido ao padrão nacional de alto endividamento estadual. As razões dessa situação precisam ainda ser melhor investigadas, mas elas não devem ser encontradas em motivos sócio-econômicos, dado a distância do Paraná dos dois outros estados do Nordeste. Um aspecto que a Bahia e o Ceará têm em comum é o fato de que ambos os estados têm conservado na última década o mesmo grupo político no poder. Já o Paraná tem tido uma tradição política assentada em valores tecnocráticos, o que talvez signifique menor espaço para a politização das finanças do estado.

Se a Constituição de 1988 melhor equacionou as necessidades de recursos dos governos estaduais, por outro lado não foram ainda encontrados meios para equacionar suas dívidas. Isso transformou a relação entre os estados e a União em uma disputa pouco frutífera voltada para a negociação do pagamento das dívidas estaduais, principalmente dos mais poderosos economicamente. Essa situação começou a ser enfrentada no início do Governo Collor, mas encontra-se sem solução mais estrutural até o presente momento.

Estados e municípios são responsáveis hoje por 51,5% do déficit público, numa dívida pública que representa 31,5% do PIB, de acordo com dados do Banco Central. Da dívida interna federal, estimada em junho de 1996 em US\$ 154,3 bilhões, o principal item, US\$ 33,6 bilhões, é representado pelo pagamento de juros, política adotada desde 1995 como forma de conter o consumo e sustentar o sucesso do Plano Real. O segundo item, no valor de US\$ 29,1 bilhões, destinou-se ao socorro aos estados e aos bancos comerciais por eles controlados (*Folha de São Paulo*, 1996a).

A relação dos estados com seus bancos estaduais funciona da seguinte forma. Como resultado da reforma tributária de 1966, os estados foram autorizados a contrair empréstimos dos seus bancos comerciais, dos quais são os acionistas majoritários.<sup>12</sup> A partir de então, os estados usaram seus bancos como uma das principais fontes de recursos, em geral tomando empréstimos que não eram pagos e, mais do que isso, recorrendo a recursos que os próprios bancos não tinham, o que obrigava o Banco Central a cobrir o déficit, jogando mais moeda no mercado, o que significava mais inflação e aumento exponencial das dívidas estaduais. Essa situação fez com que os estados passassem a dever a seus bancos estaduais US\$ 22,8 bilhões, dos quais US\$ 18 bilhões pertencem ao estado de São Paulo. Em dezembro de 1996, o débito de São Paulo com o BANESPA já tinha subido para US\$ 21 bilhões, representando o principal “patrimônio” do banco (Dillinger, 1997).

Como resultado dessa situação de insolvência, o governo federal passou a sofrer constantes pressões para a suspensão do pagamento das dívidas estaduais a partir de um programa de ajuste aprovado pelo Conselho Monetário Nacional. Esse programa, criado em agosto de 1996, prevê, dentre outras medidas, a privatização dos bancos estaduais com financiamento de 100% ou de 50% do custo do saneamento financeiro do banco caso o estado

---

<sup>12</sup> Para maiores detalhes sobre a relação dos estados com seus bancos, ver Souza (1994).

decida permanecer com o banco sob seu controle acionário. Os recursos obtidos com a privatização seriam usados para pagar empréstimos feitos com o governo federal, mas dez governadores, dos quais três do PSDB e um do PMDB, conseguiram que o Supremo Tribunal Federal considerasse inconstitucional tal medida, que havia sido aprovada pelo Senado, como uma tentativa de reação dos parlamentares que estariam concorrendo às eleições de governadores em oposição aos atuais governadores, que passaram a poder permanecer no cargo por força da emenda constitucional da reeleição para cargos executivos. Também as receitas do estado e sua quota no FPE deveriam ser tomadas como garantia do pagamento, mas tal esquema já foi tentado outras vezes sem sucesso. A ajuda federal aos bancos estaduais tem sido estimada que custará ao contribuinte em torno de R\$ 50 bilhões (*Folha de São Paulo*, 1998a). Outra medida integrante da renegociação prevê que os estados só vão poder emitir novos títulos depois que suas dívidas fiquem menores do que a sua receita anual. Assim, os estados mais fortes economicamente só poderão emitir novos títulos a partir de 2008, sendo que no caso de Minas Gerais só em 2014 (*Folha de São Paulo*, 1998b). Ainda não está claro, todavia, se os estados encontrarão meios para fugir dessa proibição.

Paradoxalmente, os estados brasileiros são relativamente capitalizados quando comparados com seus congêneres dos países federais, mais particularmente com aqueles em desenvolvimento. Ademais, o Brasil é um caso único de imposto de valor adicionado de competência dos estados, o ICMS, imposto que mais arrecada no país. Após a Constituição de 1988, a base do ICMS foi expandida, incorporando vários impostos antes de competência federal. O ICMS vem registrando aumentos de arrecadação acima da inflação.

Os governadores alegam, como justificativa de suas inadimplências, os altos juros atualmente em vigor no Brasil, que criam, segundo um deles, Antônio Brito, do Rio Grande do Sul, uma bomba atômica impagável (*Folha de São Paulo*, 1996b). Em outros momentos, todavia, quando a política de juros altos não estava ainda vigorando, a situação de insolvência dos estados não era diferente da atual, conforme analisado em Souza (1996b) e Dillinger (1997). Isso significa que a questão do endividamento dos estados resulta mais do não-equacionamento das dívidas passadas, atrelado à política federal de juros altos. O equacionamento dessas dívidas tem passado pela crescente força política dos governadores, forçando o governo federal a adiar a busca de soluções mais definitivas, já que os governadores passaram a ser um dos principais atores nas coalizões de sustentação do executivo federal.

Apesar disso, a União tem mostrado disposição para renegociar, mais uma vez, a dívida dos estados, inclusive federalizando parte dela, o que significa que a União assumiria a dívida contraída pelos estados junto aos bancos privados, passando os estados a deverem à União. O pagamento seria feito a juros subsidiados em até 30 anos. Em troca, os estados estão sendo compelidos a privatizar as estatais estaduais, especialmente as de telecomunicações e energia, e a adotarem um programa de ajuste fiscal,

especialmente a redução da folha, além da privatização de seus bancos estaduais.<sup>13</sup> (Tabela 3).

Tabela 3 Renegociações das Dívidas Estaduais - Posição em abril de 1998

Estado	Dívida assumida pela União R\$ mil	Dívida refinanciada pela União R\$ mil
Amazonas	120.00	120.00
Bahia	959.662	906.827
Ceará	114.081	102.916
E. Santo	429.887	387.308
Maranhão	244.312	236.502
Minas Gerais	11.827.540	10.185.063
M. Grosso do Sul	903.660	806.143
Pará	274.495	261.160
Pernambuco	163.641	157.571
Piauí	250.654	240.522
R. G. do Norte	57.272	56.479
Rondônia	146.950	143.677
Roraima	7.247	6.601
Sergipe	389.065	313.936
São Paulo	50.388.778	46.585.141

Fonte: Extraída de *Folha de São Paulo* (1998a).

Como mostra a Tabela 3, dezessete acordos já foram firmados e dois, os de São Paulo e Minas Gerais, são de grande importância fiscal dado o volume de recursos envolvidos. Dois outros grandes devedores, o Rio de Janeiro e o Rio Grande do Sul, cujas dívidas estavam estimadas no primeiro trimestre de 1997, respectivamente, em R\$ 11.600 milhões e R\$ 6.651 milhões, ainda não chegaram a um acordo com o governo federal. O mesmo está ocorrendo com os estados de Alagoas e Acre. Amapá, Tocantins e o Distrito Federal optaram por não aderirem ao programa federal de ajuste fiscal.

A Tabela 4 vai mostrar um quadro diferente, mas não menos preocupante. Trata-se da relação entre a dívida fundada total e o PIB. Tomando-se esse indicador, os estados das regiões menos desenvolvidas encontram-se em situação fiscal bastante desconfortável, apesar de uma considerável melhora registrada em 1994. Desagregando os dados por estado, o Piauí (59%), Paraíba (56%), Maranhão (55%), Acre (45%), Goiás (36%) e Mato Grosso (36%) eram os que, em 1994, apresentavam as maiores taxas de comprometimento do PIB com a dívida fundada total. Dentre os quatro maiores devedores, a situação de Minas Gerais era a mais comprometida, com 23%, seguida do Rio Grande do Sul (19%), Rio de Janeiro (15%) e São Paulo (9%).

Tabela 4 Relação entre Dívida Fundada Total e PIB, por Região, 1985-1994

Região	%									
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994

<sup>13</sup> O resultado do programa de privatização dos bancos estaduais está sendo considerado um insucesso pela equipe econômica, na medida em que dez estados mais o Distrito Federal optaram por manter o controle acionário de seus bancos, conforme noticiado na *Folha de São Paulo* (1998b). Além do mais, devido à pressão dos governadores, o governo federal já se comprometeu a repassar R\$ 1,3 bilhão para cinco estados que ficarão com o controle de seus bancos após o programa de saneamento financeiro.

Norte	4,7	3,6	7,6	9,6	12,7	4,6	11,1	15,6	20,6	12,6
Nordeste	17,5	11,0	20,0	32,5	32,7	24,5	25,3	33,2	47,1	23,6
Sudeste	5,4	3,6	6,7	12,2	14,1	10,6	12,4	19,0	24,7	12,5
Sul	11,2	7,9	16,9	25,7	34,2	20,0	22,5	26,0	31,0	13,6
Centro-Oeste	19,7	11,6	23,7	38,2	38,2	25,7	27,3	34,6	45,8	25,9
Total	8,8	5,8	11,4	18,7	21,3	14,8	16,7	23,0	30,1	15,2

Fonte: IPEA (1997)

Apesar do alto endividamento e de escassos recursos para investimentos, dados coletados e analisados por Afonso (1994) mostram que, de forma devagar e inconstante, os estados estão substituindo o governo federal em algumas funções, enquanto que outras, como o caso da habitação, estão sem qualquer apoio financeiro governamental devido à política de controle fiscal do governo federal. Essa transferência de responsabilidade, embora descoordenada e lenta, contradiz a visão muito divulgada de que parte dos problemas experimentados pelo governo federal está na falta de transferência de responsabilidade para a esfera subnacional. Essa transferência de responsabilidade, no entanto, não mudou significativamente as políticas públicas no nível estadual e está também sujeita a distorções. Essas distorções devem encontrar sua explicação mais pelo fato de que a decisão de descentralizar foi tomada no Brasil sem um consenso social em torno do que deveria ser alcançado. Além do mais, as relações intergovernamentais se tornaram muito politizadas na medida em que as regras do sistema fiscal, incluindo a distribuição de recursos entre unidades federativas, passaram a constituir em um capítulo detalhado da Constituição de 1988, ou então essas regras estão submetidas à égide de leis ou pactos que são constantemente feitos entre o Executivo e o Congresso.

O governo federal tem reagido à pressão dos estados de forma ambígua. Os presidentes da República tentam responsabilizar os estados pelos problemas do setor público brasileiro, inclusive o déficit público. Por outro lado, e devido ao aumento do poder do Legislativo conferido pela Constituição, os presidentes precisam do apoio dos governadores para viabilizar a aprovação no Congresso de medidas de interesse do executivo federal, em razão do poder que os governadores exercem sobre as bancadas estaduais. Dado que os presidentes vêm encontrando dificuldades, embora não insuperáveis, para garantirem uma base parlamentar relativamente estável, eles precisam do apoio dos governadores no sentido de influenciar suas bancadas no Congresso. Num sistema político frágil e fragmentado do ponto de vista partidário e agravado com os excessos de um sistema eleitoral proporcional baseado em lista aberta, os governadores se transformaram em um dos principais atores no sentido de assegurar ao governo federal a capacidade para governar. Esse quadro mostra que o governo federal sozinho não tem bases para superar os constrangimentos fiscais das finanças públicas brasileiras.

Sumariando, pode-se afirmar que o aumento das receitas estaduais ocorrido na última década teve, na maioria dos estados brasileiros, pouco efeito sobre os estados propriamente ditos devido, principalmente, ao tamanho da dívida passada, agudizado pela política de juros altos, controle da inflação e expansão da folha de pessoal. Apesar de seus constrangimentos financeiros, os estados aumentaram sua influência sobre o governo federal, assim como seu poder de veto, através da sua força política no Congresso e da sua participação no déficit público. A força dos governos subnacionais não significa

que o Brasil retornou aos dias da República Velha, nos quais os interesses regionais de alguns poucos estados dominavam o país. Entre a República Velha e hoje o Brasil tornou-se um economia industrial e uma sociedade urbana, junto com avanços nos sistemas político e eleitoral, que se tornaram mais democráticos e mais competitivos.

A correlação de forças introduzida a partir de 1988 não significa, todavia, que todos os estados desfrutam do mesmo grau de poder, mas significa que existem hoje vários centros de poder competitivos e desiguais que passaram a ter voz nas decisões e nos vetos sobre políticas nacionais. A existência de vários centros de poder não significa que as estratégias usadas pelo estado nas relações intergovernamentais são as mesmas. Entretanto, os estados criaram várias estruturas e processos extra-constitucionais e extra-parlamentares nas suas relações intergovernamentais. Essas estruturas e processos assumem formas diferenciadas. Na relação com o governo federal, essas estruturas e processos são desenvolvidas pelos estados através de duas formas: a) pela influência dos governadores sobre as delegações no Congresso; e b) na indicação de aliados para os quadros governamentais, fortalecendo ainda mais seus cacifes nas coalizões governativas. Em diferentes graus, os estados aumentaram seu poder de barganha sobre o governo federal, fortalecendo, assim, a federação.

## **CONCLUSÕES**

Apesar de a descentralização fortalecer as possibilidades da consolidação democrática e do federalismo pela incorporação de vários centros de poder às cenas política e decisória, existem fatores econômicos e políticos que influenciam os resultados da descentralização. Um desses fatores é a limitação da descentralização financeira em países onde as disparidades regionais e sociais são altas. Esse aspecto mostra que a descentralização não ocorre em um vazio político nem econômico, mas que seus resultados são altamente influenciados pelo contexto preexistente.

Por outro lado, a descentralização força o sistema político a encaminhar, mesmo que precária e temporariamente, soluções para as clivagens regionais brasileiras. Apesar do fato de que o federalismo no Brasil experimentou vários formatos através da nossa história republicana, ele permaneceu como um mecanismo de negociação política capaz de acomodar as diferenças regionais. Após 1988 vários centros de poder passaram a ter acesso ao processo decisório nacional. Em um ambiente democrático onde a maioria dos partidos políticos ainda é relativamente fraca, as lideranças regionais representadas pelos governadores passaram a ser uma das principais fontes de sustentação do governo federal.

O poder dos governadores não significa que o governo federal passou a ser um ator passivo. A taxa de sucesso do executivo brasileiro em anos recentes no que se refere à aprovação, pelo Congresso, de medidas do seu interesse, é bastante alta. Só para citar alguns exemplos, o Congresso tem sistematicamente aprovado todos os planos de estabilização econômica encaminhados pelo Executivo, inclusive alguns bastante esdrúxulos, tem aprovado várias medidas fiscais destinadas a minorar os problemas de caixa do Tesouro Nacional e vem mudando artigos sensíveis da Constituição

brasileira. Ao mesmo tempo, a força dos governadores tem criado padrões adicionais de relações intergovernamentais, nos quais estruturas e processos extra-parlamentares e extra-constitucionais passam a ser tão importantes como estruturas e processos constitucionais e parlamentares.

A experiência brasileira confirma a visão que o federalismo como mecanismo de divisão territorial de poder é uma forma de acomodar conflitos em vez de promover harmonia. Confirma também a visão desenvolvida no início deste trabalho de que o federalismo é mais uma ideologia, que se baseia em valores e interesses, do que apenas um compromisso baseado em arranjos jurídicos e territoriais. A nossa experiência também confirma a visão de que as relações intergovernamentais em países federais tendem mais a serem baseadas em interesses conflitivos que são, por sua vez, reflexo de outros conflitos políticos existentes na sociedade. A partir dessa constatação, deve-se considerar que conflitos são inerentes aos sistemas federais, especialmente em países como o Brasil que optou por fazer a abertura política antes das reformas fiscal, econômica e administrativa. Nesse sentido, a experiência brasileira tem sido, até agora, única. Ao optar por esse caminho, a federação se fortalece pela incorporação das demandas regionais à agenda política nacional, embora esse caminho possa ser mais lento na busca de soluções mais definitivas para os problemas fiscais e administrativos do país, com repercussões significativas sobre as políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- ABRASF, ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS SECRETÁRIOS E DIRIGENTES DAS FINANÇAS MUNICIPAIS DAS CAPITAIS. Relatório (vários relatórios). 1992, mimeo.
- ABRUCIO, Fernando. L. et. al. Descentralização/pacto federativo. *Cadernos ENAP*, v. 1, n. 1, p. 17-33, 1993.
- ABRUCIO, Fernando. L. Os barões da federação. *Lua Nova* 33, p. 165-83, 1994.
- ABRUCIO, Fernando, SAMUELS, David. A nova política dos governadores. *Lua Nova* n. 40/41, p. 137-66, 1997.
- AFFONSO, Rui de B. A. , SILVA, Pedro L. B. (Coods.). Desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: FUNDAP e UNESP, 1995a.
- AFFONSO, Rui de B. A. , SILVA, Pedro L. B. (Coods.). Reforma tributária e federação. São Paulo: FUNDAP e UNESP, 1995b.
- AFFONSO, Rui de B. A. , SILVA, Pedro L. B. (Coods.). A federação em perspectiva. São Paulo: FUNDAP e UNESP, 1995c.
- AFFONSO, Rui de B. A. , SILVA, Pedro L. B. (Coods.). Empresas estatais e federação. São Paulo: FUNDAP e UNESP, 1996a.
- AFFONSO, Rui de B. A. , SILVA, Pedro L. B. (Coods.). Descentralização e políticas sociais. São Paulo: FUNDAP e UNESP, 1996b.
- AFONSO, José R. Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil. Santiago: Naciones Unidas/Comision Economica para America Latina y el Caribe, 1994.
- AFONSO, José R., LOBO, Thereza. Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. In: *TINKER FORUM ON THE ROLE OF THE STATE IN LATIN AMERICA AND CARIBBEAN*, Cancún, Mexico, 1996.
- ALBUQUERQUE, Roberto C. Development disparities and social strategies for the 1990s. In: *BRAZIL: THE STRUGGLE FOR MODERNIZATION*, Londres, 1993.
- AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *Journal of Politics* 57, p. 324-43, May, 1995.
- BOADWAY, R, ROBERTS, S., SHAH, A. *The reform of fiscal systems in developing and emerging market economies: a federalism perspective*. World Bank Policy Research Working Paper no. 1259. Washington, DC: The World Bank, 1994.
- BREMAEKER, François. Mitos e verdades sobre as finanças dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBAM, mimeo, 1994.
- BURGESS, Michael. Federalism and federation: a reappraisal. In: BURGESS, M., GAGNON, A.-G (Eds.) *Comparative federalism and federation: competing traditions and future development*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993a, p. 3-13.
- BURGESS, Michael. Federalism as political ideology: interests, benefits and beneficiaries in federalism and federation. In: BURGESS, M., GAGNON, A.-G. (Eds.) *Comparative federalism and federation: competing traditions and future developments*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993b, p. 102-13.
- CAMARGO, Aspásia. Poor cousin, rich cousin? *Braudel Papers*, São Paulo, September 1993.
- CEI, CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES. *Produto Interno Bruto - Bahia 1975/1991*. Salvador: CEI, 1992.

- DILLINGER, William. *Brazil's state debt crisis: lessons learned*. Washington, D.C.: The World Bank, 1997.
- DUCHACEK, Ivo. D. *Comparative Federalism*. Lanham: University Press of America, 1987.
- ELAZAR, Daniel J. *Self-rule/shared rule: federal solutions to the Middle East conflict*. Lanham: University Press of America, 1984.
- ELSE-MITCHELL, R. Unity or uniformity? In: ALDRED, J., WILKES, J. (Eds.) *A fractured federation? Australia in the 1980s*. Sydney: George Allen and Unwin, 1983, p. 1-18
- FIGUEIREDO, Argelina, LIMONGI, Fernando. O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituente. *Novos Estudos CEBRAP* 38, 1994, p. 30-42.
- FIORI, José .L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. B. A., SILVA P. L. B. (Orgs.) *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 19-38.
- Folha de São Paulo*, 25 de ago. 1996a.
- Folha de São Paulo*, 8 de ago. 1996b.
- Folha de São Paulo*, 1 de abri. 1998a.
- Folha de São Paulo*, 2 de abr. 1998b.
- GAGNON, A.-G. The political uses of federalism. In: BURGESS, M., GAGNON, A.-G. (Eds.) *Comparative federalism and federation: competing traditions and future developments*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993, p. 15-44.
- Gazeta Mercantil*, 9 out. 1993.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. Dinâmica recente das economias regionais brasileiras. *São Paulo em Perspectiva* v. 9, n. 3, p. 24-37, 1995.
- HARMAN, Grant. Intergovernmental relations: federal systems. In: HAWKESWORTH, M. , KOGAN, M. (Eds.) *Encyclopedia of government and politics*. London: Routledge, 1993, p. 336-50.
- IPEA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*. Brasília: IPEA, 1993.
- IPEA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, IBAM, INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *O novo pacto federativo*. Rio de Janeiro: IBAM, 1994.
- IPEA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, PNUD, PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: PNUD, 1996.
- IPEA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Atlas regional da desigualdade*. Brasília: IPEA/DIPES, 1997.
- KINZO, M. D'Alva G. Governabilidade, estrutura institucional e processo decisório no Brasil. In: SEMINÁRIO PARA A ELABORAÇÃO DE UMA AGENDA NACIONAL DE GOVERNABILIDADE. Brasília, 1996.
- LEVIN, J. *Measuring the role of subnational governments*. IMF Working Paper. Washington, DC: IMF, 1991.
- LIJPHART, Arend. *Democracies: patterns of majoritarianism and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.
- LIMONGI, Fernando, FIGUEIREDO, Argelina. Presidencialismo e apoio partidário no Congresso. *Monitor Público* v. 8, n. 3, p. 27-35, 1996.

- MELO, Marcus A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização?, *São Paulo em Perspectiva* v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.
- PINTO, Celso. A rebelião dos estados, *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 out. 1996.
- REZENDE, Fernando. Descentralização e eficiência: a tomada de decisões para o desenvolvimento sob a Constituição de 1988. In: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Org.) *Políticas de desenvolvimento para a década de noventa*. Brasília: PNUD, 1990, p. 141-67.
- RYDON, J. The Australian tradition of federalism and federation. In: BURGESS, M., GAGNON, A.-G. (Eds.) *Comparative federalism and federation: competing traditions and future developments*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993, p. 227-41.
- SHAH, Anwar. *The new fiscal federalism in Brazil*. World Bank Discussion Paper no. 124. Washington, DC: The World Bank, 1991.
- SHAPIRA, M. F. P. Argentine: fédéralisme et territoires. *Cahiers des Amériques Latines* 14, p. 5-33, 1992.
- SONTHEIMER, K. The Federal Republic of Germany (1949): restoring the *Rechtsstaat*. In: BOGDANOR, V. (Ed.) *Constitutions in democratic politics*. Aldershot: Gower, 1988, p. 227-40.
- SOUZA, Celina. Democracia, participação social e funcionamento das instituições: situação e perspectivas da federalização do desenvolvimento. *Revista de Administração Pública* v. 26, n. 3, p. 15-35, 1992.
- SOUZA, Celina. Political and financial decentralisation in democratic Brazil. *Local Government Studies* v. 20, n. 4, p. 588-609, 1994.
- SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva* v. 10, n. 3, p. 38-52, 1996a.
- SOUZA, Celina. Redemocratization and decentralization in Brazil: the strength of the member states. *Development and Change* v. 27, n. 3, p. 529-55, 1996b.
- SOUZA, Celina. *Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization*. Houndmills e London: Macmillan; New York: St. Martin's Press, 1997a
- SOUZA, Celina. Regional interest intermediation in Brazil: the impact of federalism and decentralisation. In: KINZO, M. D'Alva G. (Ed.) *Reforming the State: business, unions and regions in Brazil*. London: Institute of Latin American Studies, 1997b
- SOUZA, Celina. Federalismo, descentralização e reforma constitucional em contextos de desenvolvimento regional desigual. *Organizações & Sociedade* v. 4, n. 9, 1997c.
- STEWART, W. *Concepts of federalism*. Lanham: University Press of America, 1984.
- WALLICH, C. *Fiscal decentralization: intergovernmental relations in Russia*. World Bank Studies of Economies in Transformation Paper no. 6. Washington, DC: The World Bank, 1992.