

**Princípios do federalismo:
contribuições metodológicas para sair do
labirinto fiscalista**

Jair do Amaral Filho

11

**Princípios do federalismo:
contribuições metodológicas
para sair do labirinto fiscalista**

JAIR DO AMARAL FILHO

RESUMO

Em períodos recentes, os debates em torno da questão federativa brasileira têm privilegiado propostas vinculadas às reformas fiscal e tributária, com destaque especial para a concorrência fiscal entre os estados e, com menos intensidade, para a repartição dos recursos econômicos entre os entes federados. Uma consequência problemática é o fato de que, por ganharem conotações fiscalistas, por vezes exageradas, as discussões sobre essa questão passam ao largo da questão do desenvolvimento regional, razão estrutural que justificou a criação do sistema federativo no Brasil. Essas notas metodológicas não têm um propósito expressamente normativo, como propõem os fiscalistas, mas procurarão captar, na literatura, os princípios norteadores do federalismo, em seu sentido universal e também como frutos da economia política do federalismo. A ideia central dessas notas é a de procurar um caminho que permita levar a discussão sobre o federalismo do Brasil ao encontro do desenvolvimento regional e das políticas que lhe são pertinentes.

ABSTRACT

In recent times, the debate surrounding the Brazilian federalism have privileged proposals linked to fiscal and tax reforms, with particular attention to tax competition among the states. Beside this, there is little discussion about the allocation of resources between levels of government. Consequently, these discussions end up moving away from the issue of regional development, by the way, the structural reason that justified the creation of the federal system in Brazil. These methodological notes do not have a directly normative purpose, as proposed by some authors, but they seek to capture, in the literature, the fundamental principles of federalism, in its universal sense but also as a result of the political economy of federalism. The central idea of these notes is to seek a path that allows the discussion about federalism in Brazil towards regional development and relevant policies.

INTRODUÇÃO

O federalismo pode ser definido como um sistema político-administrativo que procura unificar, por meio de um arranjo institucional pactuado, interesses diversos de várias instâncias de governo e atores locais que compartilham um mesmo território nacional.

No Brasil, apesar de seu sistema federal existir desde a Proclamação da República, em 1889, não há uma tradição intelectual de pensar e discutir o federalismo, como também não há uma tradição política federalista. Essa preocupação é relativamente recente e, de acordo com Fiori (1994), ela advém menos de aspectos étnicos e culturais e mais de aspectos políticos, econômicos, fiscais e financeiros. O fato é que a crise fiscal do Estado Federal, que eclodiu nos anos 1990, combinada às alterações promovidas pela Constituição de 1988, e seus desdobramentos em anos recentes, levaram municípios, estados e União a lutar abertamente pela repartição dos recursos públicos disponíveis. Curiosamente, em sua evolução, o sistema federal brasileiro caminhou, pelo menos até o início dos anos 2000, em paralelo com as políticas e iniciativas de desenvolvimento regional, como se estas não fizessem parte da questão federativa. Mais curioso ainda é ver, em estudos acadêmicos, a questão do desenvolvimento regional ser tratada separadamente da questão federativa.

Em períodos recentes, os debates em torno da questão federativa brasileira têm privilegiado propostas vinculadas às reformas fiscal e tributária, com destaque especial para a concorrência fiscal entre os estados e, com menos intensidade, para a repartição de recursos entre os entes federados. Isso ocorreu, em 2003, e ocorreu nos dois últimos anos, 2012 e 2013, dentro do Congresso Nacional e do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). No que toca, em particular, o conflito por recursos, entre os três níveis de governo, o que vem mobilizando o debate ou provocando desconforto é, sem dúvida, a nova guinada à centralização ocorrida no seio do sistema de distribuição de recursos, a favor da esfera federal. Apesar da importância em se discutir e buscar soluções para essas questões, o fato é que a questão federativa, quando discutida no Brasil, tem sido reduzida à questão fiscal-tributária, como se o federalismo pudesse ser limitado a essa questão. Há que se reconhecer que a emergência

vigorosa dos debates em torno do federalismo brasileiro se deu nos anos 1990, momento em que talvez mais se produziu em quantidade de artigos e propostas, mas isso aconteceu sob forte influência das teses fiscalistas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BIRD), grandes promotores desses debates na época. Dito isso, o objetivo deste artigo é, modestamente, o de procurar oferecer uma contribuição metodológica com o propósito de alargar a visão federalista, no Brasil, para além da questão fiscal-tributária e, nesse sentido, alcançar a questão regional, ou melhor, do desenvolvimento regional.

Essas notas metodológicas não têm um propósito expressamente normativo, no entanto, ao procurar captar, na literatura, os princípios norteadores do federalismo, no sentido universal, percebeu-se que tais princípios vão muito além da questão fiscal-tributária, a qual compõe um único princípio, o da autonomia, ou da concorrência entre os entes federados. Como será visto adiante, o princípio da autonomia ajuda a formar um sistema no qual aparecem outros três princípios, quais sejam, o da cooperação, da coordenação e o da equidade, ou solidariedade regional. Enquanto os princípios da autonomia e da cooperação estão fortemente vinculados aos estados subnacionais, os princípios da coordenação e da equidade, ou solidariedade regional, se associam mais estreitamente ao governo federal, ou à União.

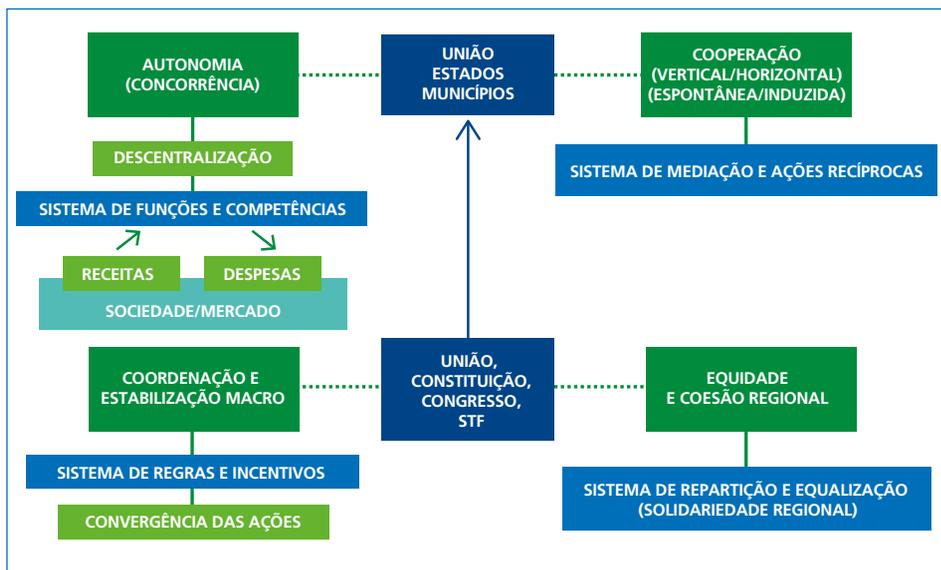
FEDERALISMO E SEUS PRINCÍPIOS

A questão do federalismo é tratada, *grosso modo*, de duas formas diferentes pela literatura, uma conduzida por uma abordagem jurídica na qual privilegia os aspectos da organização político-jurídico do estado, outra que procura utilizar uma abordagem política, institucional e econômica-fiscal para dar conta das relações concorrenciais e cooperativas entre os entes federados. Para a primeira, o federalismo é uma questão de estado; para a segunda, ele é uma questão também da sociedade e de suas ins-

tituições. Apesar das diferenças nas abordagens, ambas mantêm um ponto comum segundo o qual o federalismo se define pela negação da estrutura centralizada do estado, quando imbuída de poderes absolutos ou quase absolutos. Nesse sentido, pode-se dizer que o comportamento federalista não é um monopólio das nações constituídas por regimes federais, podendo se manifestar em qualquer sociedade insatisfeita com o absolutismo e o centralismo do Estado. Nesta seção, procurar-se-á identificar os princípios centrais do federalismo, que, uma vez se manifestando e interagindo, darão a dinâmica e a plenitude de seu funcionamento.

O sistema federal, como qualquer sistema, é composto por elementos que se relacionam e que são motivados por interesses e condições comuns com vistas a atingir objetivos convergentes. Como tal, esse sistema é regido por alguns princípios que, embora não tratados de forma sistemática e homogênea pela literatura [Burdeau (1967); Dye (1990); King (1982); Musgrave (1959); Oates (1999; 1972); Ter-Missian (1997a; 1997b); Tiebout (1956)], podem ser classificados em quatro: (i) autonomia ou concorrência; (ii) cooperação; (iii) coordenação e (iv) equidade, ou solidariedade regional [Ver Amaral Filho (1998)]. Como se pode ver na Figura 1, a questão fiscal-tributária, tão enfatizada pelos debates brasileiros, apresenta-se como apenas um dos elementos que compõem o sistema de funções e competências do princípio da autonomia. Seguindo a mesma figura, como já foi mencionado, observa-se que esse princípio vem acompanhado de três outros princípios citados, em que cada um, traz consigo um sistema de elementos que garante sua representatividade por meio de instrumentos de operacionalidade. A hipótese aqui considerada é que o “tipo ideal” de federalismo é aquele que não só contenha esses quatro princípios, mas também apresente um quadro balanceado na relação entre os entes federados, ou seja, no qual os quatro princípios apareçam de forma ativa, relacionada e coerente.

FIGURA 1 Princípios do federalismo



Fonte: Elaboração própria.

AUTONOMIA (CONCORRÊNCIA) E DESCENTRALIZAÇÃO

Esse princípio sugere que cada ente que participa do sistema federativo, incluindo a União, guarda uma autonomia relativa normalmente garantida institucionalmente pela Constituição Federal. Sinônimo de grau de descentralização, ou distribuição de poderes entre a União e os entes federados, a autonomia relativa indica a escala de competências e responsabilidades que cada instância federada tem no conjunto das atividades operacionais do setor público. Como indica a Figura 1, essas atividades estão relacionadas tanto às receitas (arrecadação tributária) quanto às despesas (oferta de bens e serviços públicos), ou seja, gastos e investimentos. No entanto, deve-se tomar cuidado para não reduzir o tema da descentralização unicamente à distribuição ou repartição de recursos fiscais e financeiros, posto que ela

abrange também a autoridade política e a gestão das políticas [Rodden (2005)]. Não se deve perder de vista que esse princípio é portador da energia que se propaga no interior do sistema federativo, sendo então responsável por sua dinâmica maior, e que se identifica por meio da concorrência que se estabelece entre os entes federados, já que cada instância procura maximizar sua função no jogo federativo, como bem afirma Dye (1990). Isso significa dizer que, mesmo diante da existência do pacto federativo e das regras constitucionais estabelecidas, os entes federativos estarão dispostos a procurar tirar vantagens das estruturas das receitas e despesas que lhe são atribuídas para operar o sistema, assim como do jogo propriamente político (hegemonia de partidos, alianças políticas etc.).

Além do aspecto propriamente operacional, e que se encontra na raiz da questão propriamente política, o princípio da autonomia também reflete uma característica de identidade de cada ente federado no conjunto do sistema, projetando um quadro de diversidade territorial e de culturas políticas específicas. Isso significa dizer que as instâncias nacionais e subnacionais devem ter respeitada a liberdade relativa de procurar e forjar sua própria identidade, cultural e econômica, assim como a formulação de projetos expressada por meio de atores endógenos. É necessário que os atores sociais, circunscritos a um território, procurem satisfazer as necessidades de se sentirem pertencentes a uma sociedade específica ou desejada, contendo uma história, uma cultura, uma expressão, não perdendo de vista que esses valores fazem parte do quadro referencial nacional.

Observa-se que o fortalecimento desse princípio, bem como da territorialidade, tem sido proporcional ao avanço da globalização, mostrando que os indivíduos têm necessidade de uma identidade cultural específica, como parte da identidade nacional. No bojo desse sentimento coletivo, nascem e crescem iniciativas voltadas para o desenvolvimento endógeno e local, com o

intuito de valorizar e fortalecer fatores, patrimônios, sistemas e arranjos produtivos locais. Partes fundamentais desse processo são a identificação e a revelação das vantagens comparativas e competitivas assim como as potencialidades locais, realizadas pelos próprios atores dos territórios. Para isso, transformou-se em estratégia comum o *marketing* local que procura associar fatores competitivos a determinadas localidades e regiões.

Os movimentos endógenos são importantes, mesmo que não sejam homogêneos em intensidade para todo o território nacional, mas por si só não são suficientes para alavancar processos abrangentes de desenvolvimento regional e, por isso, têm necessidade de serem inseridos, regional e nacionalmente, em programas estaduais e federais específicos de desenvolvimento econômico. Como se sabe, o poder público subnacional tem restrições nos âmbitos financeiros, em matéria de competências humanas e tecnológicas, limites esses que devem ser complementados pelo poder público federal, que reúne fatores humanos e financeiros em quantidade e qualidade superiores. Sendo assim, são bastante acertadas políticas que, mesmo sendo formatadas e elaboradas no âmbito do governo federal, se conectam com estruturas produtivas, iniciativas e políticas subnacionais.

O princípio da autonomia está no centro de qualquer sistema federal, seja por motivações étnicas e político-administrativas, seja por questões de racionalidade econômica, no sentido dado pela abordagem da função alocativa proposta pelo “federalismo fiscal”, em linha com a formulação feita por Musgrave (1959), por exemplo. Por causa disso, a consequência prática da autonomia é a descentralização do poder no fortalecimento político-administrativo, fiscal e financeiro dos entes subnacionais, já que a organização federativa, do ponto de vista fiscal (receitas e despesas públicas), implica divisão de tarefas entre os diferentes níveis de governo [Mendes (2004)]. No período recente, formou-se amplo consenso em relação à ideia de que as

instâncias locais e seus processos de decisão levam enorme vantagem sobre as instâncias governamentais centrais, na medida em que os primeiros estão mais próximos dos usuários finais dos bens e serviços. De acordo com as premissas de Tiebout (1956), especialmente, as instâncias intermediárias e locais devem abraçar aquelas atividades com as quais se identificam em relação a vocação e escala. Além disso, para o mesmo autor, é saudável que existam várias instâncias, múltiplas jurisdições e grande variedade de oferta de bens e serviços públicos para que se tenha o máximo de revelação das preferências dos indivíduos, cujas atitudes de deslocamento, entre um território e outro, caracterizariam o que ele chama de “votar com os pés”.

Em linhas gerais, os argumentos favoráveis à descentralização da ação pública estão baseados em três elementos-chave, a saber: (i) o da proximidade e da informação, isto é, os governos locais estão mais próximos dos produtores e dos consumidores finais de bens e serviços públicos (e privados) e, por isso, são mais bem informados que os governos centrais a respeito das preferências da população; já do lado da demanda, os indivíduos têm mais oportunidade em participar, opinar e fiscalizar as ações estatais [Oates (1999)]; (ii) o da experimentação de modelos variados de gestão pública, ou seja, o argumento segundo o qual a diferenciação nas experiências locais pode ajudar a destacar métodos superiores de oferta e gestão do serviço público [Tiebout (1956)]; e (iii) o da gestão menos burocrática e mais flexível. No entanto, esse amplo consenso não é seguido por autores que consideram a descentralização arriscada por causa das disparidades das condições estruturais (escala; recurso humano; capacidade administrativa etc.) existentes entre os governos locais, principalmente municipais, e o governo central, e mesmo estaduais, como Prud’home (1995).

Como serão mostrados mais adiante, depois de vários movimentos pendulares, os formuladores da Constituição de 1988 optaram por um sistema federal mais descentralizado que, além

de considerar os municípios como entes federados, passou a atribuir maiores responsabilidades administrativas aos estados e municípios na oferta e gestão de bens e serviços públicos (educação, saúde, saneamento básico etc.), mas fazendo acompanhar maiores receitas fiscais e financeiras, essas por meio de maior volume das transferências financeiras intergovernamentais.

Não é demais dizer que esse fenômeno passou a se constituir em uma peça sensível no arcabouço institucional de desenvolvimento local e regional no Brasil, dado que municípios e estados passaram a ter influência sobre os indicadores de desenvolvimento socioeconômico, entre os quais o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), já que, apesar de atuarem com recursos oriundos da União, são responsáveis diretos pelo Ensino Fundamental assim como pelo acesso à saúde básica (municípios) e complexa (estados). Apesar disso, o processo de descentralização no Brasil, bem como em muitos outros países, ainda se encontra em fase intermediária de aprendizagem, havendo assim muitos desafios a serem superados, especialmente aqueles relacionados ao engajamento mais efetivo dos poderes municipais no tocante à saúde, à educação e ao saneamento básico.

COOPERAÇÃO

No que pese a importância ocupada pela autonomia (concorrência) ou descentralização, no sistema federal, há que reconhecer que ela deve estar associada ao princípio da cooperação, ou seja, um segundo princípio federativo, sem o qual não há governança e sustentabilidade para o referido sistema, sobretudo naqueles que apresentam alto grau de assimetria econômica, como é o caso brasileiro. A compatibilidade entre autonomia e cooperação é fundamental para o sucesso da governança federativa. Como se pode ver na Figura 1, esses dois princípios estão fortemente associados às esferas federadas, ou subnacionais, mas há de se notar também que eles têm impactos sobre a for-

mação das superestruturas e arranjos institucionais bem como sobre o exercício de poder do governo federal, ou União.

O princípio da cooperação, portanto, sugere que o exercício da autonomia, realizado individualmente pelos entes federados, e sob os parâmetros de uma divisão de competências e tarefas pactuada entre as partes constituintes, pode e deve(ria) evoluir para um cenário de ações cooperativas e convergentes, concretizadas por meio de alianças, consórcios, parcerias em projetos comuns etc. Pode-se assim estruturar a cooperação do tipo horizontal, em geral construída entre os entes federados subnacionais com o apoio de um longo processo de interações e trocas de informações, conhecimentos e experiências. Entende-se que essa situação só será adequadamente atingida quando boa parte do autoesforço dos entes federados é realizada e que os limites desse esforço sejam reconhecidos por cada um, formando-se consensos necessários para legitimar a busca de parcerias e cooperações.

Advoga-se que a cooperação pode levar à perda da autonomia relativa individual e, por consequência, a resultados negativos, o que nem sempre é verdade. Tanto que incontáveis experiências têm demonstrado que cooperações regionais têm produzido muitas vantagens. Esses benefícios têm se manifestado de diferentes maneiras, seja em relação a ganhos políticos ou na forma de obtenção de maior escala e eficiência no tocante à utilização de bens e equipamentos públicos. Sobre esses se podem adicionar as economias de aprendizagem geradas pelo compartilhamento na montagem e execução de projetos comuns de desenvolvimento econômico. Dessa maneira, a cooperação é racional, ou seja, ela é vantajosa sob os pontos de vista econômico e político. No Brasil, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), torna-se cada vez mais frequente a formação de consórcios intermunicipais para tratar de vários problemas comuns, a exemplo da disposição de resíduos sólidos domésticos e industriais, o uso de recursos na-

turais, sem falar nos convênios de cooperação na área da saúde, conselhos de meio ambiente e comitês de bacias hídricas. Entretanto, tais formas de associação precisariam ter mais efetividade na melhoria dos indicadores socioeconômicos locais.

O princípio da cooperação não se encerra com a cooperação horizontal, posto que é fundamental que se manifeste também de forma vertical, ou seja, que as ações desempenhadas pelas instâncias subnacionais assumam um caráter cooperativo em relação ao governo federal, a União. Esta, como se sabe, tem funções macroeconômicas e macrossociais que não podem ser exercidas pelos entes federados, no entanto, são funções que, para terem sucesso, dependem da cooperação e da convergência das ações fiscal-financeiras como também de envolvimento complementares dos governos subnacionais. O controle dos resultados da execução dos orçamentos e a estabilização da inflação dependem fundamentalmente da responsabilidade fiscal e financeira dos governos subnacionais. Não por acaso, a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no Brasil, foi proposta pelo governo federal ao Congresso Nacional exatamente para buscar esse tipo de cooperação e convergência, já que essas não puderam ser construídas de maneira natural e espontânea entre os entes federados. Nos campos sociais e da segurança, de acordo com Oates (1999), o governo federal pode utilizar muito do conhecimento tácito e local, assim como da proximidade, dos governos estaduais e municipais, para implementar políticas e programas nessas áreas simplesmente financiando, capacitando e avaliando os resultados.

Por último, deve ser enfatizado que ações cooperativas e parcerias entre governos não se limitam ao universo do setor público, podendo alcançar também o setor privado na medida em que há sempre um campo no qual alguns bens e serviços não conseguem se definir totalmente como públicos e/ou privados. Esse tipo de cooperação tem ocorrido por meio das parcerias público-privadas, nas quais o sucesso do modelo está centrado na sua

capacidade de atrair o interesse da iniciativa privada. Para isso, variáveis como exigências para realização mínima de investimento, taxa de retorno, tempo de exploração do empreendimento e divisão dos riscos durante a execução da parceria são fundamentais. Não se trata aqui de critérios para definir divisão de tarefas e competências, entre esferas de governo, mas de critérios para atrair a iniciativa privada para a parceria desejada, sem, no entanto, comprometer os fundamentos dos interesses públicos. O desafio estabelecido para a arbitragem do governo está em conseguir conciliar a busca do máximo de retorno pelo investidor privado e a busca do máximo de bem-estar social, ou seja, conciliar o retorno privado com o retorno social.

Ampliando um pouco mais o campo da parceria entre o setor público, especialmente no âmbito do governo federal, e o setor privado, pode-se pensar também em uma relação a ser enquadrada nos moldes de um Estado mais ativista, voltado particularmente para uma estratégia de desenvolvimento setorial e/ou regional, na modalidade pensada, por exemplo, por Evans (2004). Nesse caso, o governo, guardando uma autonomia em relação aos grupos de interesses específicos, que buscam sistematicamente rendas e privilégios públicos (*rent seekers*), realizaria determinadas parcerias com segmentos do setor privado com vistas voltadas para o desenvolvimento de alguns setores industriais estando, ou não, associados ao desenvolvimento de algumas regiões de interesse. Nesse caso, para evitar ataques de grupos privados à procura de vantagens, ou mesmo afastar falhas de governo, há de se realizar parcerias e cooperações com total transparência pública e por tempo determinado, e sempre acompanhadas de avaliações de indicadores que comprovem as vantagens das parcerias realizadas.

COORDENAÇÃO

É normal que a evolução para ações cooperativas custe a encontrar seu ponto desejável de realização, a exemplo de muitas regiões

do país e do exterior, mas, nesse caso, pode entrar em cena o princípio da coordenação, assumido pelo governo federal, que tem a função de coordenar as ações coletivas dos estados e municípios. O caráter dessa relação, entre União e estados subnacionais, pode ser *ad hoc* ou duradouro dependendo das circunstâncias e necessidades. No entanto, cabe observar que determinadas funções de coordenação, não só dentro do sistema federativo, mas também no sistema econômico, pertencem exclusivamente ao governo central, condição que o transforma em monopolista na condução dessas. Esse é o caso da função das estabilizações monetária e macroeconômica, da função de garantidor da segurança nacional e do combate à pobreza e à desigualdade social [ver Buitter e Kletzer (1994); CCE (1990); Muet (1995); e Oates (1999)].

O princípio da coordenação é acompanhado por um sistema de regras e incentivos que tem o objetivo de induzir ou enquadrar as ações coletivas, na medida em que o governo federal atua no sistema federativo orientado por uma relação do tipo principal-agente, na qual muitos dos resultados macroeconômicos sob sua responsabilidade dependem do comportamento coletivo dos governos subnacionais. Uma vez que a cooperação não é um comportamento dado, a União deve agir para induzir seu aparecimento. Por meio de regras e incentivos, a exemplo da LRF, o governo federal procura produzir uma convergência das ações coletivas dos entes federados para construir um cenário no qual contenha um estado de bem-estar para todas as partes. Tal convergência representa o principal pilar da governança do sistema federativo, o qual dificilmente poderá ser conseguido pelas ações cooperativas espontâneas entre estados, municípios e União, já que esses estão mais propensos para a maximização de seus interesses individuais e, conseqüentemente, para a concorrência. Apesar da possibilidade da coerção exercida pelo governo federal, muitas vezes garantida pela Constituição, o Congresso Nacional é o *locus* principal onde as regras do jogo são discutidas

e aprovadas. Na sequência, a esfera judicial (Suprema Corte) se apresenta também como *locus* fundamental, já que deve oferecer as garantias legais para o cumprimento das regras.

Oportuno lembrar que a coordenação não diz respeito apenas às relações verticais estabelecidas entre o governo federal e os entes federados, mas também às relações horizontais dentro da própria esfera federal, isto é, entre os órgãos do governo federal: ministérios, autarquias, bancos públicos, empresas públicas etc. Nesse contexto, é fundamental que, mesmo que cada órgão tenha suas políticas e instrumentos capazes de alcançar os territórios, é preciso que haja uma coordenação de suas estratégias e ações específicas, a fim de fazê-las convergir para o cumprimento das diretrizes estratégicas traçadas pelas partes que compõem o conjunto da federação. Nesse sentido, instrumentos como os Planos Plurianuais (PPAs) se apresentam como ferramentas úteis no exercício de conseguir ações entrosadas e coerentes entre órgãos federais, o que nem sempre acontece.

EQUIDADE, COESÃO E SOLIDARIEDADE REGIONAL

Por fim, o princípio da equidade, ou da solidariedade regional. Sabe-se que as disparidades regionais ou as desigualdades estruturais entre as economias subnacionais podem enfraquecer o sistema federativo, na medida em que, permitindo a formação de espaços econômicos desiguais e assimétricos, podem criar condições propícias para o desenvolvimento de tensões, conflitos e instabilidade, fatores debilitadores da unidade nacional.

Para contrabalançar o desequilíbrio regional e promover a “paz” federativa, pela via institucional, o “federalismo fiscal” admite, e assim é aplicada em muitos países, a função distributiva, ou redistributiva, dos recursos entre as partes federadas [Musgrave (1959)]. De acordo com essa função, o governo federal opera com instrumentos de transferência de recursos financeiros, de origem fiscal, que visam equalizar ou compen-

sar aquelas estruturas governamentais localizadas em estados e localidades com fraco poder de geração de receitas tributárias próprias. São transferências financeiras realizadas pelo governo federal, as quais são tiradas dos estados mais ricos e postas nos estados e localidades mais pobres, em um regime de equalização fiscal produzido por um pacto federativo estabelecido entre os entes participantes.

De acordo com Blöchliger e Charbit (2008), a equalização fiscal tem por objetivo compensar as diferenças verificadas entre os estados subnacionais, em relação às suas capacidades de arrecadação, assim como as diferenças entre os custos dos serviços públicos, permitindo aos estados menos favorecidos a realização de uma oferta de serviços com taxas similares, mesmo em condições de desigualdades de renda. Portanto, as transferências de recursos financeiros intergovernamentais devem ser entendidas tão somente como mecanismos de correção das disparidades fiscais entre os entes federados, argumento consensual desde, pelo menos, a década 1950 [ver Buchanan (1950); Musgrave (1959) e Samuelson (1954)].

No que pesem o mérito e a importância desse mecanismo, ele é limitado, pois não promove diretamente a equalização econômica nem a competitividade real dos municípios, estados e regiões e, por conseguinte, não reduz a desigualdade estrutural entre estes. É necessário reconhecer que as desigualdades verificadas entre unidades federadas, e suas respectivas regiões, se manifestam em três níveis, a saber, por ordem de importância: (i) desigualdade econômica; (ii) desigualdade de renda; e (iii) desigualdade fiscal (ver Figura 2). Do ponto de vista da teoria econômica, o primeiro determina outros dois níveis, já que as rendas provenientes das compras e vendas de fatores assim como dos bens e serviços finais são provenientes dos circuitos da produção e da circulação que, no fim, geram receitas fiscais. Dessa maneira, os instrumentos de transferências

financeiras, intergovernos, nada mais são do que mecanismos de equalização fiscal, não tendo, portanto, qualquer pretensão de mudança estrutural sobre as economias estaduais e locais. As possibilidades de alterações estruturais, induzidas por essas transferências, vão depender, evidentemente, dos destinos dados pelos governos receptores das transferências, quando estas não forem condicionadas. O mesmo ocorre com os instrumentos de transferência de renda aos indivíduos e às famílias desfavorecidas, ou seja, ambos têm como finalidade a promoção de compensações às unidades mais pobres diante dos estados, municipalidades, indivíduos e famílias mais ricos.

FIGURA 2 Caminho da desigualdade



Fonte: Elaboração própria.

Por essa razão, o melhor é que a União mantenha uma estratégia ativa e um conjunto de instrumentos, incluindo financeiro, que visem à equalização estrutural entre as unidades federadas e suas regiões, canalizados por meio de políticas explícitas de promoção do desenvolvimento regional. Ou seja, por intermédio do orçamento aprovado pelo Congresso, e executado pelos ministérios e organismos federais, o governo federal deve procurar promover municípios e estados desfavorecidos com obras e projetos de infraestrutura de caráter estruturante que sejam capazes de elevar seus níveis de atratividade e competitividade e, por consequência, incluí-las produtivamente no sistema econômico nacional, assim favorecendo a convergência estrutural entre estados e regiões. Espera-se, com isso, que estados e regiões beneficiados por essas políticas passem, ao longo de uma trajetória, a depender menos daqueles em condições econômicas superiores, já que foram incluídos na rota da convergência.

Apesar de o governo federal perseguir uma política macroeconômica de estabilização e crescimento para todo o território nacional, é plausível que um governo mantenha, ao mesmo tempo, um conjunto de políticas, instrumentos e ações que sejam capazes de induzir e influir nos resultados do crescimento macroeconômico em direção de um quadro social e espacialmente justo do ponto de vista da distribuição e do bem-estar. Essa opção não só é moralmente cabível como também necessária para satisfazer um dos princípios mais caros ao federalismo, isto é, o da equidade, ou da solidariedade regional.

Por meio desse princípio, o governo federal se torna o principal canal para a constituição da base material necessária para a diminuição das desigualdades estruturais e dos conflitos entre os estados subnacionais e regiões. No entanto, na nova configuração de desenvolvimento mundial, aberto e descentralizado, a União não pode ser colocada como o único responsável, embora principal, por essa missão. Ou seja, apesar de o governo central ocupar um lugar privilegiado no sistema de governança, ele deve atuar em combinação com políticas estaduais e municipais de desenvolvimento.

Oportuno observar que, ao se voltar para estados e regiões, o governo federal não se destitui de suas funções de coordenação do desenvolvimento macroeconômico e nacional. Contudo, uma política nacional renovada de desenvolvimento regional não deve estar dissociada da gestão e redirecionamento sistemático do modelo de desenvolvimento econômico nacional, que deve buscar um regime de acumulação e de crescimento mais orientado pela lógica produtiva no lugar da lógica financeira, criando assim uma contratendência a movimentos que resultem em desgaste econômico, a exemplo de processos do tipo desindustrialização. Nesse sentido, taxas convergentes de juros (em relação às taxas internacionais), aumento da taxa de poupança interna disponível para investimentos produtivos,

recuperação da capacidade de investimento do poder público e expansão da taxa de Formação Bruta do Capital Fixo (FBCF) são elementos essenciais na busca de efetividade de ações e políticas de correção das disparidades regionais.

No que pese a necessidade de políticas de correção de disparidades e de desenvolvimento regional, é preciso levar em conta seu *modus operandi*. As experiências internacionais, em especial nos países estruturados em sistemas políticos federais, têm mostrado que a política de desenvolvimento regional deixou de ser um campo simples para se transformar em uma área complexa no universo das políticas públicas. Os instrumentos unilaterais e verticais deram lugar aos instrumentos multilaterais, horizontais e transversais. Se antes predominava o voluntarismo político canalizado de cima para baixo sobre os locais e regiões, como forças exógenas, hoje a vontade política do poder central tem sido combinada com vontades políticas nascidas endogenamente nos territórios e que caminham de baixo para cima, combinando-se com intervenções que vêm em sentido contrário.

Dessa maneira, várias escalas de poderes se articulam buscando resultados comuns, e, assim, escalas superiores, situadas em nível federal, ou central, deixam de ser meras ofertantes de políticas aos territórios para serem parceiras na execução de políticas locais e regionais. Por sua vez, os poderes locais e estaduais deixam de ser simples tomadores de políticas federais para se transformarem em formuladores e ofertantes de soluções e políticas. Por outro lado, não há um modelo único ou uma estratégia "modelo" de intervenção pública de correção das desigualdades regionais, significando que o que pode ser bom e exitoso para uma região ou país pode não ser para outro. Somente a aprendizagem e a experimentação podem definir o melhor caminho, desde que se ponham em prática políticas desejadas, monitoradas e avaliadas.

Dito isso, uma vez admitindo a legitimidade de uma política explícita para o desenvolvimento regional, tendo como objetivo

a redução das assimetrias e desigualdades espaciais, é normal que o princípio da equidade, ou solidariedade regional, seja acompanhado de um sistema de elementos promotores desse objetivo, de preferência que sejam coordenados por uma política nacional. No entanto, é razoável dizer que uma política nacional de desenvolvimento regional deve procurar se pautar por duas referências: (i) os ambientes nacional e global, que condicionam dinâmicas de mercado e formulação e implementação de políticas; e (ii) o sistema político e administrativo, sobre o qual está assentado o sistema econômico, este, por sua vez, sintetizando uma estrutura de economia política. Enquanto o primeiro está marcado por um processo de grandes transformações e incertezas, o segundo está definido, no caso brasileiro, pelo sistema republicano e federal desde a Proclamação da República. *A priori*, ambos não são incompatíveis, mas o encontro desses dois ambientes tem promovido, no Brasil, um acirramento da concorrência entre os estados federados, em detrimento da solidariedade regional, o que vem sendo facilitado pela ausência de uma estratégia clara e efetiva de desenvolvimento regional no âmbito federal.

Por último, é lógico concluir que se deva pensar, prioritariamente, em uma política que não procure apenas corrigir os resultados produzidos pelas falhas do federalismo e pelos processos históricos, mas que busque atacar o problema das desigualdades das condições e das oportunidades entre os entes federados. Como se sabe, os investimentos em infraestrutura, social e produtiva, são importantes instrumentos de transformação estrutural das regiões e, como tais, produzem impactos muito mais profundos do que os mecanismos de transferência financeira, conhecidos como meros corretores dos resultados. Entretanto, esses investimentos devem vir acompanhados de esforços e outros tipos de investimentos que tenham um sentido voltado para a valorização da eficiência e dos rendimentos crescentes das estruturas produtivas locais. Para isso, torna-se pertinente

o fortalecimento, ampliação e criação de instituições e organizações de ensino, principalmente, de pesquisa, que sejam voltadas para a geração e transferência de conhecimento, inovação e tecnologia para o setor produtivo, a fim de aumentar a capacidade de inovação das empresas, especialmente de pequeno porte. Em linha com essas realizações, é fundamental a estruturação e fortalecimento dos sistemas de inovação estaduais, nos quais a educação de qualidade é um fator vital.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O federalismo digno de seu nome deve mobilizar quatro princípios, a saber, autonomia, cooperação, coordenação e equidade, ou solidariedade regional. A grande onda de descentralização fiscal que se propagou em praticamente todo o mundo, nesses últimos anos, não pode ser confundida com a ideia de federalismo. Se esse processo serviu para dar maior autonomia aos governos subnacionais, aliviando o peso das responsabilidades sobre a União, isso não significa que ele tenha mobilizado os outros três princípios.

Alguns indicadores permitem afirmar que a propagação do liberalismo econômico entre os estados-nações provocou (e vem provocando), como consequência, a desestabilização dos sistemas federativos, na medida em que seus princípios privilegiam uma única noção, a da autonomia, e, conseqüentemente, a concorrência entre os entes federados. Outros três princípios são bastante estranhos para os dogmas liberais, a menos que as forças livres do mercado se encarreguem de cumpri-las. O mesmo pode-se dizer para o processo de globalização, tendo em vista a força que este tem para fraturar a coesão e a solidariedade entre as regiões de um país.

Nesse contexto, pode ser notado um estranho paradoxo, no quadro atual do debate, ou seja, ao mesmo tempo em que se discute o tema do federalismo, é neste momento que esse sistema vem se fragilizando, a exemplo do processo de recentralização,

não só no Brasil, mas em outros sistemas federais. Neste país, tal processo tem ocorrido, muito claramente, desde a primeira metade dos anos 1980, por meio dos mecanismos fiscais e financeiros, embora contrariado por uma, também clara, recentralização dos recursos fiscais e financeiros desde fins dos anos 1990. Em outros sistemas federados, a centralização tem se manifestado pela via das instituições políticas, a exemplo da Venezuela e da Rússia.

É bem verdade que no Brasil não há uma tradição interna de pensar e discutir seu próprio federalismo. O sistema federativo brasileiro aparece como um *"deus ex machina"*, ou seja, introduzido de cima para baixo, quando se pensa o território nacional. Se durante toda sua história ele sempre esteve em dívida com a "utopia do federalismo", pelo menos avanços foram dados para preencher aqueles quatro requisitos, ou princípios. No entanto, nas duas últimas décadas, quando então se pensava que o federalismo finalmente seria atingido com a contundente descentralização fiscal, ao mesmo tempo em que com a multiplicação dos mecanismos formais de política de desenvolvimento regional, vê-se, ao contrário, que esse objetivo ficou ainda distante. No momento em que a descentralização fiscal imprimiu uma autonomia jamais vista aos estados federados brasileiros, assiste-se à fragilização da cooperação entre os estados e à persistência dos desequilíbrios estruturais entre estados e macrorregiões do país, especialmente do Nordeste em relação ao Sudeste, mas também em relação ao Centro-Oeste, quando o tema é desempenho econômico.

Apesar dos entraves em sua evolução, o federalismo brasileiro proporcionou à Região Nordeste efeitos positivos em relação ao crescimento econômico, graças à emergência dos pactos "federativo" e "social" que nasceram da Constituição de 1988. Por essa via, o Nordeste saiu do marasmo. Entretanto, o atual regime de crescimento merece atenção, pois é muito dependente da estabilização monetária, bem como dos ciclos políticos e da boa saúde financeira do governo federal. Por outro lado, a região ainda se encontra

distante dos bons indicadores de desenvolvimento econômico e social. Sua participação no produto nacional permanece estacionada na modesta casa dos 13%, sua base produtiva conserva baixos índices de produtividade, a poupança das famílias é fortemente drenada para fora da região e o número de pobres é, de longe, o maior do país. No lugar de ser um fim, o atual desempenho econômico deve ser encarado como um meio para se alcançar patamares mais elevados de desenvolvimento. Mas, para isso, políticas mais promissoras para o Nordeste dependem de uma releitura sistêmica dos princípios que regem o sistema federativo, para poder se escapar do labirinto e da armadilha imposta pela visão fiscalista e das políticas compensatórias, mesmo que essas aconteçam também no âmbito da renda das famílias pobres.

REFERÊNCIAS

- AGUIRRE, B. M. B.; MORAES, M. R. Questão federativa no Brasil: um “Estado das Artes” da teoria. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 17, n. 1(65), p. 121-135, jan.-mar. 1997.
- AMARAL FILHO, J. O quadrilátero do federalismo: uma contribuição para a compreensão do federalismo imperfeito no Brasil. *Revista Econômica do Nordeste* (REN), Fortaleza, jul. 1998.
- BIRD, R. M.; SMART, M. Intergovernment fiscal transfers: international lessons for developing countries, *World Development*, v. 30, n. 6, p. 899-912, Great Britain, 2002.
- BLÖCHLIGER, H.; CHARBIT, C. Fiscal equalisation. *Economic Studies*, OECD, Paris, n. 44, 2008.
- BUCHANAN, J. M. Federalism and fiscal equity. *The American Economic Review*, v. 40, n. 4, p. 583-599, Pittsburgh (EUA), Sept. 1950.
- BUITER, W. H.; KLETZER, K. M. Coordinación de políticas fiscales como federalismo fiscal: integración económica, bienes públicos y eficiencia en economías en desarrollo. *Boletín del CEMLA*, may.-jun. 1994.
- BURDEAU, G. *Traité de Science Politique*. Paris: Ed. Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1967.
- CCE – COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. *Economie Européenne (marché unique, monnaie unique)*, n. 44, Bruxelles, oct. 1990.
- CONLAN, T. J. *New Federalism: intergovernment reform from Nixon to Reagan*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1988.
- DYE, T. *American Federalism: Competition Among Governments*. Massachusetts: Lexington Books, 1990.

- ELAZAR, D. J. *Exploring federaslim*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.
- EVANS, P. *Autonomia e parceria. Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2004.
- FIORI, J. L. Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço. *Ensaio*, Porto Alegre, FEE, v. 15, n. 2, p. 295-311, 1994.
- KING, P. *Federalism and federation*. Londres; Canberra: Croom Helm, 1982.
- MAY, R. J. *Federalism and fiscal adjustment*. Londres: London Oxford at the Clarendon Press, 1969.
- MUET, P. Ajustements macroéconomiques, stabilisation et coordination en union monétaire. *Revue d'économie politique*, n. 5, Paris, sep.-oct. 1995.
- MUSGRAVE, R. *The theory of public finance: a study in public economic*. New York: McGraw-Hill, 1959.
- OATES, W. E., An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, Sept., 1999.
- _____. *Fiscal Federalism*. Nova York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972.
- PRUD'HOME, R. On the dangers of decentralization. *The World Bank Economic Review*, Washington D.C., v. 10, n. 2, p. 201-220, 1995.
- RODDEN, J. federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.
- SAHA, A. The new federalism in Brazil. *Working paper n. 557*. Washington: World Bank, 1990.
- _____. *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies*. Washington: World Bank, 1994.
- SAMUELSON, P. The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, v. 36, n. 4, p. 387-389, 1954.
- SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre contribuições de Oates, Musgrave, Saha e Ter-Minassian. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, n. 15, v. 1, p. 117-137, 2005.
- TANZI, V. *Federalismo fiscal e descentralização: exame de alguns aspectos relativos à eficiência e à dimensão Macroeconômica*. Washington D.C.: Fundo Monetário Internacional, mai. 1995. (Versão em português).
- TER-MINASSIAN, T. *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997a.
- _____. Decentralization and macroeconomic management. *Working Paper, International Monetary Fund-IMF*, Washington D.C., 1997b.
- TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, n. 64; p. 416-424, 1956.