

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**GIULIANA MENDONÇA DE FARIA**

**PACTO FEDERATIVO E O DESENHO INSTITUCIONAL BRASILEIRO APÓS 1988**

**PORTO ALEGRE**

**2011**

**GIULIANA MENDONÇA DE FARIA**

**PACTO FEDERATIVO E O DESENHO INSTITUCIONAL BRASILEIRO APÓS 1988**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Doutor em Economia, ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro.

**PORTO ALEGRE**

**2011**

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis Wiebelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

F224p Faria, Giuliana Mendonça de  
Pacto federativo e o desenho institucional brasileiro após 1988 / Giuliana Mendonça de Faria. – Porto Alegre, 2011.  
146 f. : il.

Orientador: Sérgio Marley Modesto Monteiro.

Ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Tese (Doutorado interinstitucional em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2011.

1. Federalismo. 2. Instituições. 3. Responsabilidade fiscal. 4. Economia institucional.  
I. Monteiro, Sérgio Marley Modesto. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU 330.341

Giuliana Mendonça de Faria

**Pacto Federativo e o Desenho Institucional após 1988**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Doutor em Economia, ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Aprovada em 15 de dezembro de 2011.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Sérgio Marley Monteiro Modesto – UFRGS

---

Prof. Dr. Paulo Renato Lessa Pinto – FURG

---

Prof. Dr. Leonardo Francisco Figueiredo Neto – UFMS

---

Prof. Dr. Eugênio Lagemann – UFRGS

Porto Alegre  
2011

Dedico este trabalho aos meus pais, por semearem no seio do nosso lar a importância do conhecimento, ao meu irmão Luiz Mauricio e ao meu filho Pedro, razão de todas as minhas lutas e conquistas.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu querido orientador Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro, por ter me acolhido e orientado com muita dedicação e incentivo, por ser o melhor professor que eu tive em toda a minha vida e pela generosidade em compartilhar seu conhecimento.

Ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela oportunidade de estudar em um curso de referência, e ao corpo docente deste programa, por me transmitirem conhecimentos inesquecíveis.

Ao Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra da Fonseca por ter me apresentado aos intérpretes do Brasil, em especial Raymundo Faoro, despertando em mim o desejo de estudar o Federalismo brasileiro.

Ao Prof. Dr. Leonardo Francisco Figueiredo Neto pela honra concedida em participar da banca de defesa desta tese.

A secretaria do PPGE pelo apoio incondicional prestado sempre que foi preciso, em especial à minha amiga Claudia Gomes, pelo apoio e amizade.

A minha família por todo amor, carinho e compreensão a mim dedicados durante esses anos de estudo, em especial à minha mãe Eda, pelo amor, apoio e dedicação, sem os quais, não seria possível essa conquista.

Ao meu filho Pedro pelo amor a mim dedicado, que apesar da pouca idade, soube compreender o motivo de tantas ausências.

A minha amiga Beatriz Watanabe Cunha que esteve sempre presente nos momentos difíceis, me apoiando e incentivando.

A minha amiga Joyce Tognola Pimentel pela amizade e carinho com que sempre me acolheu.

Ao meu querido amigo Lito Nunes Fernandes pela amizade e incentivo.

Deitou-se remendo de pano novo em vestido velho, vinho novo em odres velhos, sem que o vestido se rompesse nem o odre rebentasse. O fermento contido, a rasgadura evitada gerou uma civilização marcada pela veleidade, a fada que presidiu ao nascimento de cada personagem de Machado de Assis, claridade opaca, luz coada por um vidro fosco, figura vaga e transparente, trajada de névoas, toucada de reflexos, sem contornos, sombra que ambula entre as sombras, ser e não ser, ir e não ir, a indefinição das formas e da vontade criadora. Cobrindo-a, sobre o esqueleto de ar, a túnica rígida do passado inexaurível, pesado, sufocante.

Raymundo Faoro

## RESUMO

O Federalismo é uma das formas mais difundidas de organização política, marcado pela coexistência de duas ou mais instâncias de governo, a União e as unidades federadas. Em termos institucionais, um arranjo federal origina-se de um pacto entre unidades territoriais, estabelecido através de um contrato federativo, a Constituição, através da qual, procura-se garantir a participação equânime de todos os entes federados. O Federalismo pressupõe uma divisão de poder entre o governo central e os demais níveis de governo, através da qual, diferentes instâncias de poder moldam as relações intergovernamentais. A busca de um relacionamento intergovernamental, que permita a compatibilização da autonomia e a interdependência de cada ente federativo, evidencia a natureza de conflito inerente aos sistemas federais. Essa natureza de conflito do Federalismo está relacionada com o fato de todo arranjo federal enfrentar um *trade-off* básico: o risco de um governo central muito forte intimidar os demais níveis de governo, desrespeitando sua autonomia e; o risco de um governo central muito fraco possibilitar o comportamento oportunista e a falta de cooperação dos demais níveis de governo. O objetivo da tese é analisar em que medida as instituições criadas a partir da promulgação da Constituição de 1988 até a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no ano de 2000, possibilitaram o desenvolvimento de uma trajetória de equilíbrio no arranjo federativo brasileiro. Através de um modelo de teoria dos jogos, propõem-se duas hipóteses sobre quando uma Federação pode ser sustentada em equilíbrio: quando existem incentivos e mecanismos de *enforcement* para que todos os níveis de governo cumpram as regras e; quando existe renda excedente a ser dividida. O arranjo federativo brasileiro desde sua criação enfrenta o *trade-off* fundamental do Federalismo, alternando períodos de maior ou menor poder institucional da União, evidenciando dessa maneira o conflito entre a busca de maior autonomia dos governos subnacionais e a natureza centralizadora da União. O arcabouço institucional criado após a promulgação da Constituição de 1988 aumentou o poder dos governos subnacionais *vis-à-vis* a União, possibilitando que estes níveis de governo adotassem comportamentos oportunistas. Somente a partir da estabilização econômica obtida através do Plano Real e através da criação de mecanismos de *enforcement*, com destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a correlação de forças entre a União e os governos subnacionais foi alterada, através do aumento do poder institucional da União, podendo dessa maneira a Federação brasileira ser sustentada em uma trajetória de equilíbrio.

**Palavras-chaves:** Federalismo. Instituições. Federalismo *self-enforcing*. Arranjo federativo brasileiro.

## ABSTRACT

The Federalism is one of the most widespread forms of political organization, marked by the coexistence of two or more levels of government, the Union and federal units. In institutional terms, a federal arrangement stems from a pact between territorial units, established through a federal contract, the Constitution, through which seeks to ensure the equitable participation of all counties. Federalism presupposes a division of power between central government and other levels of government, in which different levels of power mold the intergovernmental relations. The search for an intergovernmental relationship that allows the compatibility of autonomy and interdependence of each federal entity shows the nature of the inherent conflict in federal systems. This kind of conflict is related to the fact that every federal arrangement faces a basic trade-off: the risk of a strong central government intimidate the other levels of government, disrespecting their autonomy and the risk of a weak government behave taking advantage of that and with lack of cooperation with the other levels of government. The aim of the thesis is to analyze the extension of the institutions created from the Constitution of 1988 until the institution of the Fiscal Responsibility Law (LRF) in 2000, that enabled the development of an equilibrate path to the Brazilian federal arrangement. Through a game theoretic model, we propose two hypotheses about when a federation can be sustained in equilibrium: when there are incentives and enforcement mechanisms for all levels of government abide by the rules and; when there is surplus income to be divided. The Brazilian federal arrangement faces, since its creation, the fundamental trade-off of Federalism, alternating periods of greater or lesser institutional power of the Union, thus highlighting the conflict between the pursuit of greater autonomy of subnational governments and the centralizing nature of the Union. The institutional framework created after the 1988 Constitution increased the power of subnational governments in relation to the Union, enabling these levels of government to adopt opportunistic behaviors. Only after the economic stabilization by the Real Plan and through the creation of enforcement mechanisms, with emphasis on the Fiscal Responsibility Law (LRF), the balance of power between the Union and the subnational governments has changed in order to sustain the Brazilian Federation in equilibrium path.

**Keywords:** Federalism. Institutions. Self-enforcing Federalism. Brazilian federal arrangement.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Economia institucional .....	42
Figura 2 – Sequência de jogadas no estágio de jogo repetido .....	66
Figura 3 – Equilíbrio cooperativo .....	75
Figura 4 – Ilustração de alocação de excedente .....	77
Figura 5 – Equilíbrio como uma função de poder de C's .....	79
Figura 6 – Posições ilustrativas do arranjo federativo brasileiro .....	135
Quadro 1 – Competências concorrentes .....	109
Quadro 2 – Mecanismos intitucionais.....	134
Tabela 1 – Evolução estimada da distribuição dos recursos tributários disponíveis para diferentes níveis de governo .....	94
Tabela 2 – A Composição e a Evolução da Dívida Estadual (1983-1985) – bilhões de reais .....	95
Tabela 3 – Origem dos Recursos dos Fundos de Participação .....	124

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 FEDERALISMO .....</b>	<b>16</b>
2.1 FEDERALISMO: ENTENDENDO O CONCEITO .....	16
2.2 MODELOS FEDERATIVOS .....	21
<b>2.2.1 Modelo competitivo .....</b>	<b>21</b>
<b>2.2.2 Modelo cooperativo .....</b>	<b>27</b>
<b>2.2.3 Modelo competitivo/cooperativo .....</b>	<b>31</b>
<b>3 INSTITUIÇÕES .....</b>	<b>38</b>
3.1 NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL .....	38
<b>3.1.1 Instituições .....</b>	<b>44</b>
<b>3.1.2 Custos de transação .....</b>	<b>46</b>
<b>3.1.3 Ambiente institucional .....</b>	<b>49</b>
<b>3.1.4 Estruturas de governança .....</b>	<b>51</b>
<b>3.1.5 Mudança institucional .....</b>	<b>55</b>
<b>4 FEDERALISMO E INSTITUIÇÕES .....</b>	<b>60</b>
4.1 ESTRUTURA DO MODELO .....	65
4.2 IMPLICAÇÕES DO MODELO .....	69
<b>5 FEDERALISMO NO BRASIL .....</b>	<b>83</b>
5.1 O ARRANJO FEDERATIVO NAS CONSTITUIÇÕES ANTERIORES A 1988 .....	84
5.2 O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL CRIADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988	91
<b>5.2.1 Poder da União para punir .....</b>	<b>94</b>
5.2.1.1 Reordenamento das finanças estaduais .....	97
5.2.1.2 Políticas sociais – NOB’s e FUNDEF .....	103
<b>5.2.2 Ganhos de troca .....</b>	<b>108</b>
<b>5.2.3 Limite de cooperação da União e dos estados .....</b>	<b>116</b>
5.2.3.1 Atribuição de competências tributárias .....	117
5.2.3.2 Repartição de receitas .....	122
<b>5.2.4 Alocações diferenciadas .....</b>	<b>127</b>
<b>5.2.5 Benefícios da cooperação contínua .....</b>	<b>129</b>
5.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	132
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>136</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>139</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, o Federalismo é uma das formas mais difundidas de organização política, considerado a melhor maneira de organizar o poder e as relações que dele emanam. O Federalismo é um modelo de organização política e de organização do Estado marcado pela coexistência de duas ou mais instâncias de governo, a União e as unidades federadas (ABRUCIO, 2002). Trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro da mesma Nação, diferentes entes autônomos, cujas relações são mais contratuais que hierárquicas, compatibilizando o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes. Ressalta-se que a interdependência dos entes federados torna a questão da cooperação central em arranjos federais.

O grau de autonomia de cada uma das esferas é estabelecido em um contrato federativo, ponto de partida do jogo federativo, através do qual são definidas as normas aceitas por todos os jogadores. A Constituição é o contrato federativo por excelência, pois procura garantir a participação equânime de todos os atores e levá-los à cooperação, a fim de que possam ter o maior grau possível de autogoverno (ABRUCIO, 1999). Para tanto, é necessário que as relações intergovernamentais sejam cooperativas, através das quais todos os níveis de governo tenham incentivos para cumprir com suas obrigações dentro dos limites das barganhas federais.

Contudo, um arranjo federal não é somente uma estrutura de controle mútuo, depende também da criação de incentivos à cooperação e de processos intergovernamentais de decisão conjunta. Em outras palavras, a existência de um sistema federal implica em cooperação política, administrativa e financeira entre o governo federal e as demais esferas da Federação. Sob esta perspectiva, o problema básico que permeia os sistemas federais é encontrar um desenho institucional adequado à resolução dos conflitos entre os níveis de governo, que promova um ambiente de negociação e de cooperação, sem, contudo, implicar na perda de autonomia.

Visando promover a cooperação e reduzir os conflitos, instituições que propiciam o aumento da coordenação entre os níveis de governo são criadas. Destaca-se aqui, o papel-chave das instituições: a capacidade de administrarem a cooperação e o conflito, ou seja, determinar as possibilidades e as formas em que pode acontecer tanto a cooperação quanto o

conflito. Convém ressaltar que uma instituição será sempre uma regra, e, sendo assim, contém caráter restritivo, estruturando o que os níveis de governo em um arranjo federal podem ou não fazer quando interagem entre si. As instituições são, portanto, estruturas de incentivos, ou seja, são elas que definem os ganhos que podem ser obtidos em função das decisões tomadas (NORTH, 1991).

Para contextualizar o Federalismo brasileiro dentro do qual se insere este estudo, é preciso levar em conta dois aspectos importantes. O primeiro diz respeito à adoção de um modelo federativo, que desde a sua criação, tem dificuldade de equilibrar as relações intergovernamentais, ou seja, torná-las mais cooperativas do que competitivas. Em segundo lugar, levar em conta os movimentos de alternância de poder que caracterizam a evolução das relações intergovernamentais, que refletem o conflito entre a busca de maior autonomia pelos governos subnacionais e a natureza centralizadora da União.

O processo de redemocratização brasileiro foi marcado por uma grande mudança na correlação de forças intergovernamentais, através do aumento do poder dos estados, ao passo que o poder da União enfraqueceu. Uma das características da Constituição de 1988 foi a grande descentralização de recursos que a mesma promoveu. No entanto, a falta de estruturas institucionais ou administrativas projetadas para coordenar políticas públicas, resultou em um padrão de colcha de retalhos das relações intergovernamentais (COSTA, 2003).

No primeiro momento, após a promulgação da Constituição de 1988, predominou um sistema federativo baseado na ascensão e fortalecimento dos governos subnacionais, concomitantemente à fragilização política e, particularmente, econômico-financeira da União. Tal situação gerou reações do governo federal redundando em um jogo competitivo e restritivo à ação coordenada entre os níveis de governo.

Tal quadro muda à medida que se avança nos anos de 1990, os governos estaduais passaram a defrontar-se com crescentes dificuldades de natureza fiscal, sobretudo em relação à administração de suas dívidas paralelamente à recomposição da capacidade de iniciativa do governo federal que buscava instituir um processo de coordenação federativa em algumas áreas de políticas públicas. No que se refere às finanças intergovernamentais, houve fortes impactos, pois com a queda da inflação gerada pelo Plano Real, as volumosas dívidas dos estados, antes camufladas pelos altos índices inflacionários, se mostraram mais claramente (ABRUCIO; COSTA, 1999).

Contudo, a partir do sucesso econômico e político do Plano Real, uma nova dinâmica federativa começou a se desenhar (KUGELMAS; SOLA, 1999; MELO, 2005; ABRUCIO; COSTA, 1999). O Governo Federal recuperou poder político e econômico e pôde, assim, atacar o aspecto mais predatório do Federalismo brasileiro, relacionado às contas públicas estaduais. Além disso, teve mais condições de coordenar o processo de descentralização de algumas políticas públicas, que caminhavam com grau significativo de fragmentação e, dessa maneira, não se conseguia estabelecer e/ou implementar ações de cunho nacional (ARRETCHE, 2000; MELO, 2005).

A década de 1990 foi marcada por outras ações federais que buscaram mexer com o padrão federativo pós-1988, embora isso não tenha sido feito contra a descentralização. Particularmente nas áreas sociais, houve políticas cujo intuito era melhorar a coordenação federativa. Nesse sentido o governo federal procurou, em primeiro lugar, reduzir todos os focos de criação de déficit público nos estados, especialmente os de cunho predatório, isto é, que repassavam custos para a União.

O objetivo desta tese é analisar em que medida as instituições criadas a partir da promulgação da Constituição de 1988 até a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no ano de 2000, possibilitaram o desenvolvimento de uma trajetória de equilíbrio no arranjo federativo brasileiro. Em particular, com base em um modelo de teoria dos jogos, propõem-se duas hipóteses sobre quando uma Federação pode ser sustentada em equilíbrio: quando existem incentivos e mecanismos de *enforcement* para que todos os níveis de governo cumpram as regras, ou seja, cooperem e; quando existe renda excedente a ser dividida entre os entes federados.

Utilizou-se, para avaliar em que medida os níveis de governo cumprem as regras estabelecidas no arranjo federal, um modelo de repetição infinita de jogo entre um número de estados,  $n$ , indexados por  $i=1, \dots, N$  e, um governo central,  $C$ , com as seguintes características: (i) uma Federação para estar em equilíbrio deve solucionar repetidamente o *trade-off* fundamental do Federalismo; (ii) existem benefícios de escala para o governo central e custos para os entes federados que não cumprirem as regras; (iii) todos os jogadores querem maximizar seus *payoffs* e; (iv) o monitoramento é imperfeito.

A tese está estruturada a partir desta introdução, com quatro capítulos de desenvolvimento e a conclusão final. O segundo capítulo trata sobre o Federalismo. Na sua

primeira parte, inicia-se com a definição do conceito de Federalismo, sua origem e desenvolvimento. Em seguida são apresentados três modelos de Federalismo: o modelo competitivo, o modelo cooperativo e por fim, o modelo que agrega tanto a competição quanto a cooperação em arranjos federais.

O terceiro capítulo traz à luz a perspectiva institucional através da Nova Economia Institucional (NEI), abordagem teórica que possibilita analisar a questão institucional, a partir de duas vertentes, ambiente institucional e estruturas de governança. Na sequência são abordadas as instituições e os custos de transação, elementos comuns aos dois níveis propostos por Williamson (2000). Em seguida, foram abordados os conceitos pertinentes ao nível 2 e 3, propostos por este autor, respectivamente, ambiente institucional e estruturas de governança. Finalizando o capítulo com mudança institucional.

No quarto capítulo é apresentado o modelo de Federalismo *self-enforcing* desenvolvido por Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007), utilizado para a análise do arranjo federativo brasileiro. Neste modelo, o foco de análise são as instituições que representam a estrutura de incentivos, especificamente as regras formais através das quais tanto o governo central, quanto os demais níveis de governo se deparam e as escolhas que fazem. Na primeira seção é apresentada a estrutura do modelo. Em seguida, são abordadas suas implicações, tendo como principal argumento que tanto o governo central, quanto os demais níveis de governo devem ter incentivos, assim como sanções, para cumprirem suas obrigações dentro dos limites das barganhas federais.

O quinto capítulo traz uma análise do Federalismo no Brasil. Na primeira seção é traçado um panorama do arranjo federativo brasileiro nas Constituições anteriores à Constituição de 1988, destacando-se as relações de poder e as barganhas políticas ao longo dos anos. A seguir analisa-se o arranjo federativo brasileiro desenhado a partir da Constituição de 1988, marco da descentralização federativa brasileira, até a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Finaliza-se esta tese com a conclusão, resgatando seus argumentos e destacando seus principais resultados.

## 2 FEDERALISMO

*“Assim como o hábito não faz o monge, o substantivo não faz a Federação”*

(Paulo Bonavides)

Buscou-se para desenvolver o tema do Federalismo, em primeiro lugar conceituá-lo a partir da sua origem, assim como o seu desenvolvimento ao longo do tempo, para em seguida discutir os modelos de Federalismo sob a ótica das relações intergovernamentais. O primeiro modelo abordado, com ênfase na competição, tem como expoente Thomas Dye, o segundo enfatiza a cooperação sob a ótica de Bernard Schwartz e o terceiro, de Daniel Elazar, cuja ênfase é no binômio competição/cooperação.

### 2.1 Federalismo: entendendo o conceito

O Federalismo<sup>1</sup> é um modelo de organização política e de organização do Estado marcado pela coexistência de duas soberanias, a União e as unidades federadas. Este tipo de sistema político concretizou-se como uma vertente do Estado democrático pela primeira vez nos Estados Unidos da América, estendendo-se durante o século XIX, a países como Austrália, Canadá e às jovens repúblicas latino-americanas (ABRUCIO, 1998).

A fundação da Federação americana foi marcada por um grande dilema para os atores políticos, sair de uma situação confederativa<sup>2</sup> em que não havia laços mais fortes de subordinação entre as treze colônias, para dar origem a um novo poder (a União). Tratava-se de dividir a soberania de maneira que os estados que formariam a União continuassem a governar-se por si mesmos, no que se referia à sua prosperidade interna, sem que a Nação

---

<sup>1</sup> O Federalismo moderno nasceu nos Estados Unidos da América, tendo como referencial teórico os textos de “O Federalista” de Madison, Hamilton e Jay. Estes autores tinham como objetivo político formar uma nova Nação através da criação de um poder político federal (União), que deveria ser capaz de estabelecer um universo mínimo de regras para todo o território nacional, ao mesmo tempo em que se mantinha a autonomia dos estados.

<sup>2</sup> O governo central passava de um agente dos estados.

como um todo, representada pela União, deixasse de prover as suas necessidades gerais (TOCQUEVILLE, 2010).

De acordo com Zimmermann (1999, p. 242) “o federalismo norte-americano estabeleceu a unidade e a garantia de segurança nacional aos Estados Unidos da América, criando para isso um poder central mais forte que os existentes nos artigos da Confederação”. No Federalismo formulado pelos “*founding fathers*”, os estados soberanos praticaram seu último ato de soberania ao ingressar na nova forma de Estado, renunciando parte do seu poder político para um novo poder central, recém-criado. Nas palavras de Bonavides:

Todo princípio federativo exprime basicamente determinada forma de união política inspirada em razões de sobrevivência dos Estados-Membros, empenhados em auferir por meios econômicos, financeiros, culturais e militares as vantagens conferidas por uma sólida aliança de interesses (BONAVIDES, 2004, p. 497).

O conceito de Federalismo para os “*founding fathers*” tem como base a posição coordenada e independente dos diferentes centros de governo. O objetivo foi criar um modelo para conciliar a autonomia dos estados com a criação de um poder federal, capaz de estabelecer um universo mínimo de regras para todo o território nacional. A preocupação dominante foi assegurar que o governo central que estavam criando não fosse tão poderoso que, na prática, tragasse os estados que formariam a Nação. Segundo Schwartz (1984, p. 76), “a difusão de poder entre a autoridade federal e a autoridade estadual é uma salvaguarda essencial contra concentrações indevidas de poder”.

Num conceito amplo, Federalismo refere-se aos laços constitutivos de um povo e suas instituições, construídos através de consentimento mútuo e voltados para objetivos específicos, sem, contudo significar a perda de identidades individuais. Segundo Zimmermann (1999, p. 249), trata-se de “um sistema duplo no qual duas autoridades, a União e os Estados, governam o mesmo território e o mesmo povo, cada qual autônomo em sua esfera e nenhum autônomo na esfera do outro”. Ramos (2000) ressalta que essa unidade pode ser obtida somente quando permitido às unidades constituintes reter um poder substancial.

Para Hofmeister e Carneiro (2001, p. 07), “a federação pretende ser exatamente um tipo de conformação institucional que sustenta – como uma coluna vertebral – as complexas estruturas de entes federativos simultaneamente autônomos e integrados”. Na visão de Schwartz (1984, p. 09) “o conceito de federalismo de acordo com o qual os fundadores da União americana agiram se baseava na posição coordenada dos diferentes centros de governo”.

Segundo Abrucio e Costa (1999), esta transição institucional realizada pelos fundadores da União norte-americana ocorreu, porque houve a certeza de que as recompensas do novo arranjo manteriam parte significativa dos antigos direitos, ou seja, porque houve uma barganha bem sucedida. Estes autores destacam ainda que para garantir tal adequação, duas foram as soluções encontradas, derivadas da preocupação de limitar o poder da União: a criação de mecanismos de *checks and balances*<sup>3</sup>, ou seja, mecanismos de controle mútuo entre os poderes e; a elaboração de um contrato escrito, no caso, uma Constituição.

O arranjo federativo é uma formação em que existe interdependência entre duas ou mais instâncias de governo, o governo central e as unidades federadas, definidas através de um pacto, uma Constituição escrita, contrato federativo por excelência, que garante que todos os entes da Federação respeitarão as regras assim como terão o compromisso da cooperação mútua, a fim de que tenham garantida a sua autonomia. Ainda nessa linha de raciocínio, Bonavides afirma que:

Federalismo não quer dizer unicamente feixe de relações verticais entre a União e os Estados, entre a política de baixo, das entidades autônomas, e a política de cima, da entidade federal, senão também sistema horizontal e harmonioso das relações recíprocas e de coordenação de competência entre poderes políticos independentes em suas respectivas esferas de ação (BONAVIDES, 2004, p. 396).

Trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro da mesma Nação, diferentes entes autônomos, cujas relações são mais contratuais que hierárquicas, compatibilizando o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes. Ramos (2000, p. 28) afirma que a

---

<sup>3</sup> Freios e contrapesos.

“autonomia constitucional das unidades federadas é uma característica do Estado federal”. Segundo Schwartz o sistema constitucional americano baseia-se:

[...] numa divisão de poderes entre o Governo Nacional e os estados. A divisão fundamenta-se no princípio de que o Governo Federal é um governo de poderes enumerados, limitado à autoridade delegada a ele na Constituição, enquanto os estados são governos de poderes residuais, conservando toda a autoridade não concedida ao Governo de Washington (SCHWARTZ, 1984, p. 13).

No âmbito do sistema federal, delimitado pela Constituição, segundo Hamilton (1984, p. 332), “cada Estado, ao ratificar a Constituição, é considerado como uma entidade soberana, independente de todos os outros e livre para tomar sua própria decisão”, ou seja, todos os níveis de governo possuem cada um, sua própria área exclusiva de autoridade. Ainda segundo este autor:

Uma completa consolidação dos Estados em uma perfeita soberania nacional implicaria inteira subordinação das partes e qualquer poder que ainda lhes restasse seria dependente da decisão geral. Todavia, como o projeto da convenção visa apenas a uma união ou consolidação parcial, os governos estaduais conservariam sem dúvida todas as prerrogativas de soberania que possuíam antes e não “expressamente” delegadas, por aquele ato, aos Estados Unidos (HAMILTON, 1984, p. 283).

Segundo Dallari (2005), em um Estado federal o poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federadas. Existe um governo federal, do qual participam as unidades federadas e existem governos estaduais dotados de autonomia política, podendo fixar sua própria orientação nos assuntos de seu interesse, desde que não contrariem a Constituição federal. Para Elazar (1997), dispersão de poderes entre vários centros através de uma descentralização contratual, cuja autoridade é legitimada constitucionalmente, é a principal característica do Federalismo.

As Constituições federais reconhecem e respeitam duas jurisdições separadas, os estados e a União, assim como descrevem as suas respectivas esferas de ação e

responsabilidades. De acordo com Ramos (2000, p. 37), “as relações federais devem ser estabelecidas ou confirmadas através de um pacto de união, perpétuo e incorporado numa Constituição escrita, constando em que termos o poder é dividido ou compartilhado”.

Segundo Dallari (2005), as características fundamentais de um Estado federal são: as atribuições da União e dos entes federados fixados na Constituição, através da distribuição de competências; a atribuição de renda própria a cada esfera de competência e; o compartilhamento do poder político entre a União e as unidades federadas. A coexistência de diferentes instâncias de poder molda formas peculiares de relações governamentais, constitutivamente cooperativas, e necessariamente caracterizadas pelo conflito de poder (ALMEIDA, 2001).

Para Zimmermann (1999, p. 42), a divisão de competências entre a União e os demais entes federados, faz do Federalismo a forma mais sofisticada de organização política. Nesta partilha, ao contrário do que se costuma pensar, nas palavras deste autor, “não existe qualquer princípio de hierarquia entre as leis federais e as leis estaduais. Porque ambas estão igualmente subordinadas à repartição de competências expressamente definidas na Constituição Federal”.

O Federalismo é uma das formas mais difundidas de organização política, considerado a melhor maneira de organizar o poder e as relações que dele emanam, devido à plasticidade que este sistema proporciona. Diversas espécies de Federalismo foram criadas ao longo dos anos, sendo difícil encontrar dois Estados federais com repartições de competências idênticas, pois a sua principal característica é adaptar-se às condições de cada sociedade ou Nação. Cabe ressaltar que, segundo Kugelmas (2001), nos sistemas do tipo federativo, por mais distintas que sejam as fórmulas adotadas, sempre estará presente na sua essência a coexistência de duas ou mais instâncias de governo.

Segundo Abrucio (2001), há cinco aspectos comuns aos diversos arranjos federativos: (i) toda Federação tem como ponto de partida a existência de heterogeneidades, que podem ser territoriais, linguísticas, étnicas, socioeconômicas, culturais e políticas; (ii) a adoção de um discurso e de uma prática que defende a unidade na diversidade; (iii) origina-se de um pacto entre unidades territoriais, formando um novo ente, o governo federal, assim como a confecção de um contrato fiador dessa união, a Constituição; (iv) sustenta-se na combinação ótima entre a autonomia republicana dos entes federados e a sua interdependência e; (iv)

possuem na dinâmica das suas relações intergovernamentais, a cooperação e a competição, como uma das suas mais importantes manifestações.

A essência do Federalismo não pode ser encontrada em um conjunto particular de instituições, mas na institucionalização de relacionamentos específicos entre os níveis de governo, e em consequência, um arranjo federal oferece diversas opções para a organização da autoridade política, à medida que as relações de poder são criadas, uma ampla variedade de estruturas políticas, consistente com princípios federais pode ser desenvolvida (ELAZAR, 1991).

Atualmente, devido à pluralidade de arranjos federais, o conceito de Federalismo tornou-se de difícil precisão. Encontra-se entre os teóricos do Federalismo intensa discussão a respeito do que seja o “princípio federativo”, não existindo uma conceituação uniforme do que seja Estado Federal (ELAZAR, 1972). No entanto, existe a possibilidade de uma teorização do Federalismo em que, apesar da variedade de concepções, a discussão teórica do tema seja de grande utilidade para a compreensão das relações existentes entre determinadas práticas e suas consequências.

A seguir abordaremos os modelos que procuram explicar o funcionamento ideal da estrutura federativa, partindo do princípio básico de que uma Federação sustenta-se a partir da existência de mecanismos cooperativos e competitivos, sendo a principal diferença entre esses modelos, a ênfase que cada um deles dá ao que Abrucio e Costa (1999) denominaram de “binômio competição-cooperação”.

## **2.2 Modelos Federativos**

### **2.2.1 Federalismo Competitivo**

Segundo Zimmermann (1999), existem dois tipos de organização federativa no que se refere à distribuição de competências entre os níveis autônomos de poder, de um lado o

Federalismo dual<sup>4</sup>, de outro o Federalismo cooperativo. O Federalismo americano na sua origem, até o início do século XX, quando passou a ser conhecido como novo Federalismo, caracterizou-se como um modelo denominado de Federalismo dual, pois se baseava na dualidade de divisão do poder, na qual a repartição de poderes privilegiava os estados em detrimento da União.

O conceito de Federalismo surgido nos Estados Unidos se baseava na posição coordenada e independente dos diferentes tipos de governo, com repartição horizontal de competências e a previsão de tributos exclusivos. A doutrina do Federalismo dual “baseou-se em dois campos de poder mutuamente exclusivos, reciprocamente limitadores, cujos ocupantes governamentais se defrontavam como iguais absolutos” (SCHWARTZ, 1984, p. 26).

No modelo de Federalismo dual a União e os estados agem no mesmo território dividindo as funções governamentais, cada um dos entes atuando dentro de esferas rigidamente delimitadas. Schwartz (1984) afirma que a doutrina do Federalismo dualista consiste em tanto o governo federal quanto os governos estaduais possuírem uma área de poder rigidamente definida, através da qual o equilíbrio necessário ao funcionamento do sistema federal seja assegurado e mantido, e como os estados e a União são concebidos como rivais, caso não exista esta delimitação rígida, teme-se que o equilíbrio não possa ser mantido.

O Federalismo clássico na forma dual se assenta em interessante pacto federativo em que a competição entre os atores pode propiciar o equilíbrio. Para Dye (1990, p. 06), um dos autores que dá maior ênfase na competição para a sustentação de uma Federação, “only a truly competitive federalism offers protection against abusive government<sup>5</sup>”. Este autor defende a criação de interesses opostos e rivais no seio do próprio governo, ou seja, a promoção da competição dentro do governo e entre níveis de governo.

Dye (1990) recupera a preocupação madsoniana, em que a descentralização e a falta de competição são obstáculos ao controle do poder. Na visão deste autor, o problema da tirania no Federalismo é consequência direta do monopólio do poder político:

---

<sup>4</sup> Competitivo.

<sup>5</sup> Somente um federalismo verdadeiramente competitivo oferece proteção contra abusos do governo.

Creating “opposite and rival interests” within government itself was the distinctive contribution of the founders of our nation. Intergovernmental competition was structurally encouraged in the allocation of powers to the several branches of the national government and in the division of powers between the national government and the states. The focus of scholarly writings on American federalism throughout the nation’s history has been on competition between the national governments and the states<sup>6</sup> (DYE, 1990, p. 175).

O pressuposto básico deste modelo é que a competição entre os entes federados, tanto dos estados com a União quanto deles entre si, favorece o controle do poder e melhora a prestação de serviços públicos, sobretudo nas esferas subnacionais. Argumenta-se que, assim como nos mecanismos de *checks and balances*, no qual poderes controlam poderes, no Federalismo competitivo, governos controlam governos. Este modelo privilegia ainda a competição entre os diferentes níveis de governo como forma de promover a eficiência econômica. De acordo com Dye (1990, p. 02), “the solution to the problem of adjusting the self-interests of government officials to interests of the large society is competition<sup>7</sup>”.

Para Affonso (2003) a descentralização idealizada no modelo de Federalismo competitivo corresponde à introdução de regras de comportamento privado no âmbito do setor público no contexto de uma estrutura federativa. Conforme afirma Dye:

Competition in the private marketplace force Sellers to become sensitive to preferences of consumers. Competition among governments forces public officials to become sensitive to the preferences of the citizens. Lessened competition in the marketplace results in higher prices, reduce output, and greater inefficiency in production. Lessened competition among governments results higher taxes, poorer performance, and greater inefficiencies in the public sector. Competition in the marketplace promotes discoveries of new products. Competition among governments promotes policy innovation<sup>8</sup> (DYE, 1990, p. 15).

---

<sup>6</sup> A criação de “interesses opostos e rivais” dentro do próprio governo foi a contribuição distinta dos fundadores da nossa nação. A competição intergovernamental foi estruturalmente incentivada na repartição de competências para os diversos ramos do governo nacional e na divisão de poderes entre o governo nacional e os estados. O foco dos textos acadêmicos sobre federalismo americano ao longo da história do país tem sido a concorrência entre o governo nacional e os estados.

<sup>7</sup> A solução para o problema de ajustar os interesses próprios dos governos aos interesses de toda a sociedade é a competição.

<sup>8</sup> Concorrência no mercado privado força os vendedores tornarem-se sensíveis às preferências dos consumidores. Competição entre os governos força as autoridades públicas tornarem-se sensíveis às preferências dos cidadãos. Competição reduzida no mercado resulta em preços mais altos, reduz as vendas e aumenta a ineficiência na

Em outras palavras, um Federalismo competitivo faz com que os níveis de governo passem a competir pelos contribuintes oferecendo a melhor matriz de políticas públicas, assim como serviços com custo o mais baixo possível, de acordo com as preferências dos cidadãos, como afirma Dye (1990, p. 14), “competitive federalism forces governments to improve services and reduce costs, that is, to become efficient<sup>9</sup>”. Cabe ressaltar que, segundo Abrucio e Costa (1999, p. 25), “o pano de fundo desta concepção teórica é a valorização dos estados e governos locais como eixos centrais da estrutura federativa somada a uma visão extremamente negativa da União”.

O sistema federativo para ser competitivo, deve possibilitar certo grau de independência financeira e política para os entes federados, assim como autonomia e responsabilidade nas decisões. Os estados e os governos locais não podem ser verdadeiramente competitivos, se o governo federal determinar as prioridades, atribuindo-lhes somente a responsabilidade pela implementação das políticas, ou seja, tornando-os somente unidades administrativas. Nas palavras de Dye:

[...] the autonomy of the subnational governments must be given exceptional legal protection, such as a written constitution that cannot be amended without the consent of both national and subnational populations. In other words, subnational governments cannot be dependent on the national government politically or financially if the system is to retain a genuine federal character<sup>10</sup> (DYE, 1990, p. 5).

Para Dye (1990), o modelo de Federalismo competitivo é mais um modelo teórico do que uma descrição do sistema federal norte-americano, uma vez que depende de uma série de pressupostos não totalmente realizados na prática. Segundo este autor, um Federalismo competitivo depende dos seguintes pressupostos: (i) os estados devem ser autônomos e os governos locais devem ter significativa responsabilidade pelo bem-estar das pessoas que

---

produção. Competição reduzida entre os governos resulta em impostos mais altos, pior desempenho e maior ineficiência no setor público. Concorrência no mercado promove descobertas de novos produtos. Competição entre governos promove inovação política.

<sup>9</sup> Federalismo competitivo força os governos a melhorar os serviços e reduzir custos, ou seja, tornar-se competitivo.

<sup>10</sup> A autonomia dos governos subnacionais deve receber proteção legal excepcional, como uma constituição escrita, que não pode ser alterada sem o consentimento de ambas as populações, nacional e subnacionais. Em outras palavras, os governos subnacionais não podem ser dependentes, nem política ou financeiramente do governo nacional, se for para manter um sistema de caráter genuinamente federal.

vivem em suas jurisdições; (ii) os custos dos bens e serviços devem ser iguais às receitas arrecadadas dos contribuintes em cada jurisdição; (iii) os contribuintes devem estar bem informados sobre os serviços oferecidos pelos governos estaduais e locais em todo o país e; (iv) a mobilidade dos contribuintes, assim como a propensão em considerar os serviços e os custos do governo, devem ser critérios importantes para as decisões de localização<sup>11</sup>.

No entanto, o fato de o sistema federal norte-americano não realizar totalmente esses pressupostos, não destrói o modelo de Federalismo competitivo, uma vez que o modelo é útil para orientar na prática as condições que obstruem a sua execução. Segundo Dye (1990), é preciso enxergar o modelo como normativo e analítico para que este proporcione um guia de ação para mudanças constitucionais ou políticas.

Para Dye (1990), um Federalismo competitivo visto como um modelo normativo proporciona claramente algumas prescrições políticas e constitucionais: (i) os governos subnacionais devem ser encorajados e protegidos constitucionalmente no exercício de suas responsabilidades; (ii) os governos subnacionais devem ser livres para competir um contra o outro nos tipos de bens públicos que fornecem, assim como na regulamentação dos impostos que eles impõem, (iii) as intervenções da União na política interna dos governos subnacionais devem ser constitucionalmente limitadas; (iv) as famílias e as empresas devem ser constitucionalmente desimpedidas de moverem-se pelo país e; (vi) a União e os governos subnacionais devem se esforçar para fornecer informações comparativas sobre a quantidade, qualidade e custo dos serviços públicos oferecidos<sup>12</sup>.

No entanto, a simples competição entre os entes federados, como o próprio autor reconhece, pode não gerar resultados ótimos, pois uma competição generalizada poderia desestimular a cooperação e gerar distorções quanto à questão da equidade. Dye (1990, p. 18) argumenta que os princípios de eficiência e equidade estão constantemente em conflito nas questões políticas econômicas, de maneira que os benefícios do Federalismo competitivo implicariam também custos em termos de equidade, “the political and economic benefits of competitive federalism may come at the costs of some equity considerations<sup>13</sup>”. Como destaca Affonso:

---

<sup>11</sup> Os itens (iii) e (iv) são fundamentados no modelo de Tiebout (1956).

<sup>12</sup> Os itens (iv) e (v) são fundamentados no modelo de Tiebout (1956).

<sup>13</sup> Os benefícios políticos e econômicos do federalismo competitivo podem vir à custa de algumas considerações sobre a equidade.

Dye admite que o federalismo competitivo não é “desenhado” para maximizar a equidade, ou seja, para estimular políticas redistributivas. Contudo, argumenta, se considerarmos as preferências dos consumidores-contribuintes de um modo menos estreito e autocentrado, verificaremos que o federalismo competitivo assegura a capacidade de resposta às preferências redistributivas, assim como quaisquer outras preferências em termos de políticas públicas (AFFONSO, 2003, p. 67).

Cabe ressaltar que o modelo do Federalismo competitivo está inserido no contexto da vigência da concepção puramente liberal de Estado. Nas palavras de Schwartz:

Para o Governo de Washington ter condições de exercer autoridade regulamentadora na escala nacional exigida pelas condições contemporâneas, foi necessário o abandono do conceito de federalismo dual. A doutrina do *laissez-faire*, na qual se baseou o funcionamento da autoridade governamental nos Estados Unidos desde a fundação da República mostrou-se inadequada para atender aos problemas apresentados pela grande depressão econômica de 1929 (SCHWARTZ, 1984, p. 30).

Em outras palavras, no momento histórico em que se passou a legitimar a intervenção do Estado para a correção das falhas de mercado, bem como a promoção do desenvolvimento econômico, o Federalismo nos Estados Unidos começou a se modificar no sentido de uma expansão das atribuições da União na Federação. Segundo Zimmermann (1999, p. 56) “emergindo de forma bastante nítida a partir dos conturbados anos 30, seguintes à grave crise capitalista de 1929, o federalismo cooperativo é desde então a forma dominante nas organizações federativas”.

No Federalismo competitivo os laços de união entre os níveis de governo são muito frágeis, assim como a confiança recíproca. O Federalismo só se institui como tal, pelo menos teoricamente, se existem recompensas que justifiquem a perda de parte do poder de autogoverno e a união entre os estados. Segundo Abrucio e Costa (1999, p. 27), “o único momento em que há cooperação no modelo de Dye é quando o pacto federativo se constitui, pois sem isso não haveria o jogo federativo em si”.

O Federalismo competitivo é utilizado como contraponto teórico e pragmático ao Federalismo cooperativo, o qual constituiu o paradigma do Federalismo americano desde o

*New Deal*<sup>14</sup> de F. D. Roosevelt. O *New Deal* ensejou uma maior concentração de recursos e competências no âmbito do governo federal, acompanhado de importantes mudanças institucionais no pacto federativo norte-americano, destacando o viés cooperativo dos jogos federativos (AFFONSO, 2003).

### 2.2.2 Modelo Cooperativo

Um modelo alternativo ao Federalismo competitivo é o proposto por aqueles que defendem a importância dos mecanismos cooperativos no Federalismo, para assim promover um relacionamento mais ordenado e menos competitivo entre os níveis de governo. No lado oposto ao modelo proposto por Thomaz Dye (1990), situam-se os juristas que defendem o chamado Federalismo cooperativo, como Bernard Schwartz, eminente jurista e profundo conhecedor do Federalismo americano (ABRUCIO; COSTA, 1999).

Enquanto Dye (1990) possui uma visão negativa da União, Schwartz (1984) valoriza a importância da União dentro do sistema federativo. De acordo com essa corrente, o governo federal cumpre papel de grande relevância para o equilíbrio da Federação, que é compatibilizar as diversas funções públicas dos níveis de governo. No entanto, para Zimmermann (1999), em função de sua integração mais forte, o Federalismo cooperativo pode exacerbar a subordinação das esferas estaduais aos desígnios de uma União excessivamente centralizadora de poderes.

O Federalismo cooperativo não dispõe de fronteiras claramente definidas na questão da distribuição das competências dentre os níveis autônomos de poder, o que para Zimmermann (1999, p. 57) ocorre, em função do objetivo explícito desse modelo ser “a promoção de uma *livre cooperação* da União com as unidades federadas”. Segundo Schwartz (1984, p. 76) “a difusão de poder entre a autoridade federal e a autoridade estadual é uma salvaguarda essencial contra concentrações indevidas de poder público”.

---

<sup>14</sup> O *New Deal* constituía uma agenda legislativa para livrar os Estados Unidos da Grande Depressão. Sua justificativa era a de que o fenômeno havia sido causado pela instabilidade inerente ao sistema de mercado. A intervenção do Estado na economia seria necessária para racionalizar e estabilizar a economia (NÓBREGA, 2005, p. 249).

Um sistema federativo, no qual coexistem diferentes níveis de governo, cada um deles capaz de exercer as funções governamentais importantes, precisa, para funcionar na prática, de mecanismos de solução de conflitos entre os entes federados. Para Schwartz (1984, p. 19), “a mera existência de dois conjuntos de governo funcionando na mesma área territorial, torna quase inevitáveis os conflitos entre os dois”. Zimmermann afirma que:

Nos Estados Unidos, muito embora a Constituição ainda estabeleça a divisão dualista de poderes dentre os níveis verticais de poder, hoje isso não mais significa que o governo federal e os governos estaduais devam atuar isoladamente, cada qual nos limites rígidos de suas competências específicas, ou de maneira compartimentalizada. Em outras palavras, entende-se a necessidade de cooperação subsidiária, especialmente alcançada através do processo político desencadeado pela ação do Congresso que assim contribuiu para o objetivo maior da resolução dos problemas e necessidades práticas da sociedade norte-americana (ZIMMERMANN, 1999, p. 59).

No Federalismo cooperativo, há uma mudança dos poderes de decisão nos níveis de governo, federal e federado, em benefício de um mecanismo, mais ou menos complexo e formalizado, de negociação e acordo intergovernamental. A Corte Suprema dos Estados Unidos é o mecanismo de resolução de conflitos no modelo de Federalismo cooperativo, “é para a Corte, colocada fora e acima tanto dos estados quanto do Governo central, manter o equilíbrio entre soberanias no sistema federal” (SCHWARTZ, 1984, p. 46).

A Corte Suprema tem a função de julgar os limites dos poderes confiados aos níveis federativos. Para Zimmermann (1999) essa competência da Corte Suprema para o controle de normas foi decisiva, tanto para a eficácia do Federalismo dual como para o surgimento do Federalismo cooperativo no século XX, quando foram ampliados os poderes do governo federal. Segundo Schwartz (1984, p. 18) “mesmo com a constante expansão da autoridade federal que ocorreu nas últimas décadas, ainda são os estados que desempenham muitas das funções governamentais mais essenciais no sistema americano”.

Não há dúvida que no Federalismo cooperativo os entes federados perdem uma parte de sua autonomia originária. No entanto, esta autonomia perdida não é confiscada pelo governo federal, porque, na realidade, as matérias de competência exclusiva ou privativa do

ente federal também são afetadas. No entanto, conquanto integrados pela Federação, nenhum ente federativo é dotado de liberdade absoluta, uma vez que a autonomia é concebida como uma função constitucionalmente delimitada (ZIMMERMANN, 1999).

O Federalismo cooperativo não exclui os conflitos de competência, as concorrências ou as duplicações de atividades entre os entes da Federação, mas tenta reduzir o alcance destes problemas através de acordos políticos negociados. “O sistema constitucional americano tem lidado com esse problema de conflito entre os estados e a Nação através da doutrina da supremacia do Governo Federal dentro da esfera atribuída a ele” (SCHWARTZ, 1984, p. 19).

Com isso, há uma tendência de redução das políticas que sejam conduzidas por um só governo, havendo interdependência e coordenação das atividades governamentais. Esta interdependência e coordenação têm como base uma decisão voluntária de todos os entes da Federação, não se fundamentando em uma pressão hierárquica. Para Zimmermann (1999, p. 42) “não existe qualquer princípio de hierarquia entre as leis federais e as leis estaduais. Porque ambas estão igualmente subordinadas à repartição de competências expressamente definidas na Constituição Federal”.

A ideia central do Federalismo cooperativo é a noção de que a cooperação é negociada, de maneira explícita, como uma parte legítima do processo político federal, conforme afirma Elazar:

Federalism is the mode of political association and organization that unites separate polities within a more comprehensive political system in such a way as to allow each to maintain its own fundamental political integrity. Federal systems do this by requiring that basic policies be made and implemented through negotiation in some form, so that all the members can share in making and executing decisions. The political principles that animate federal systems emphasize the primacy of bargaining and negotiated cooperation among several power centers<sup>15</sup> (ELAZAR, 1995, p. 01).

---

<sup>15</sup> O federalismo é o modo de associação e organização política que reúne organizações políticas separadas, dentro de um sistema político mais abrangente, de maneira que permita que cada um mantenha sua integridade política própria fundamental. Sistemas federais fazem isso exigindo que as políticas básicas sejam formuladas e implementadas através de alguma forma de negociação, para que todos os membros possam compartilhar da tomada de decisões e executá-las. Os princípios políticos que animam sistemas federais enfatizam a primazia da barganha e da negociação cooperada entre os vários centros de poder.

De acordo com o Federalismo cooperativo, a principal característica das relações intergovernamentais é o compartilhamento e a acomodação mútua, obtidos através da negociação e do respeito mútuo pelas alocações constitucionais da autoridade. Segundo Ramos (2000, p. 49), “a associação das partes está na origem do Estado Federal, tornando inseparáveis as ideias de união, aliança e cooperação”. Embora este modelo focalize principalmente o relacionamento entre o governo federal e os estados, significa implicitamente que relacionamentos de cooperação entre governos estaduais e locais, e entre o governo federal e os governos locais, são a norma (AFFONSO, 2003).

Segundo Ramos (2000, p. 51) “nem sempre os Estados estão de acordo com as decisões do poder central. Poderá ocorrer um desequilíbrio na execução de projetos, em relação aos Estados”. Em uma Federação, a defesa da autonomia dos governos subnacionais passa a depender de sua capacidade de negociação nos âmbitos que considera prioritários. Os atores mais influentes serão aqueles que possuírem a maior variedade de informação e que puderem se comunicar de forma simples com os demais atores.

O Federalismo cooperativo visa buscar políticas incorporadas com os interesses do bem comum entre os entes federados, sobretudo quando as relações entre os governos subnacionais estiverem em situação favorável à diminuição das assimetrias intergovernamentais. A manutenção de simetria entre as regiões é fundamental, assim como, a busca pela combinação ótima entre autonomia dos níveis de governo, através da delimitação clara dos direitos de cada um, e interdependência, evidenciando dessa maneira a existência dos laços federativos (ABRUCIO, 2001).

No entanto, os críticos do modelo cooperativo dizem que ele pode levar a uma armadilha, na qual todas as principais decisões são amplamente negociadas, compartilhadas e dependem da anuência do maior número de agentes, o que resulta, por um lado, no aumento da racionalidade administrativa e na acomodação de conflitos que podem gerar perdas unilaterais de certos atores governamentais. Contudo, por outro lado, em nome de uma maior uniformidade, pode haver um enrijecimento das relações intergovernamentais, a redução da busca por inovação por parte dos governos subnacionais e o enfraquecimento dos mecanismos de controle mútuo entre os governos (ABRUCIO, 2001).

Segundo Elazar (1972, 1987, 1995), os princípios básicos do Federalismo cooperativo são: (i) conjunto de pressupostos democráticos envolvendo escolhas públicas e constitucionais

em todas as arenas; (ii) estrutura política na qual não existe apenas um único centro, mas múltiplos centros conectados através de uma lei fundamental, instituições governamentais apropriadas e redes de comunicação; (iii) controle mútuo entre as instituições; (iv) negociação de maneira explícita entre instituições e seus representantes como parte da legitimação do processo federal; (v) conjunto definido e mutuamente consentido de normas para a organização dos mecanismos ou regras do jogo e; (vi) unidades delimitadas através da divisão geográfica de poder.

A limitação do modelo de Federalismo cooperativo encontra-se na concentração de argumentos em torno apenas da importância dos mecanismos cooperativos. A perspectiva adotada por Daniel Elazar (1972, 1987, 1995), é a de um modelo capaz de compatibilizar a competição com a cooperação, conforme será visto na próxima seção.

### 2.2.3 Modelo Competitivo/Cooperativo

O Federalismo é, em essência, um meio de organizar o poder e as relações que dele decorrem. Essa versão contemporânea do pacto federativo recomenda um misto de competição e cooperação entre os entes federados. Nas palavras de Abrucio:

A dinâmica das relações intergovernamentais no federalismo tem na cooperação e na competição uma de suas mais importantes manifestações. Uma boa combinação entre estes elementos é a chave para a boa coordenação federativa. Cooperação, no caso, não significa a imposição unilateral de ações conjuntas, que estão mais para subordinação do que para as parcerias, e são típicas de governos centralizadores ou de situações em que há um desnível vertical/horizontal muito grande entre os entes federativos; tampouco a competição deve ser uma luta sem peias entre as partes (ABRUCIO, 2001, p. 98).

Segundo Elazar (1995), um dos expoentes dessa perspectiva de análise do Federalismo como um modelo que agrega tanto o viés da competição quanto da cooperação, para ser bem sucedido todo sistema federal deve desenvolver um equilíbrio adequado entre cooperação e competição, entre o governo federal e os demais níveis de governo. Segundo este autor, por

definição, as relações federais enfatizam parceria, relações cooperativas e negociação como base para o compartilhamento do poder.

The term “federal” is derived from the Latin *foedus*, which [...] means covenant. In essence, a federal arrangement is one of partnership, established and regulated by a covenant, whose internal relationships reflect the special kind of sharing that must prevail among the partners, based on a mutual recognition of the integrity of each partner and the attempt to foster a special unity among them<sup>16</sup> (ELAZAR, 1972, p. 05).

Tal modelo analítico de Federalismo pressupõe mecanismos institucionais e contratuais que vão além do conteúdo escrito da Constituição, os quais são construídos a cada negociação e barganha entre os entes federativos. Esse modelo enfatiza o aspecto das transações presentes no Federalismo. Contudo, é necessário mais do que um pacto inscrito num contrato inicial, ou seja, é necessário uma série de arranjos contratuais que são feitos a cada negociação e barganha entre os entes federativos. Como destacado por Elazar:

Federalism, however, is the only system that makes bargaining an integral and required part of the system, subject only to the requirement that it be generally open and accessible. A major part of the politics of federal systems is to maintain the openness of bargaining both in terms of the bargaining itself and access to the bargaining table<sup>17</sup> (ELAZAR, 1995, p. 14).

A garantia de autonomia entre os entes federados, que se manifesta pela competição, vinculada a valores de cooperação intergovernamental, propicia a própria sobrevivência da Federação. Dessa forma, no modelo competitivo/cooperativo, os entes federados visualizam no pacto federativo um jogo de soma positiva para todos. No entanto, faz-se necessária, uma

---

<sup>16</sup> O termo "federal" é derivado do latim *foedus*, que significa [...] aliança. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas relações internas refletem um tipo especial de partilha que deve prevalecer entre os parceiros, com base no reconhecimento mútuo da integridade de cada parceiro e a tentativa de promover uma unidade especial entre eles.

<sup>17</sup> Federalismo, entretanto, é o único sistema que faz da negociação parte integrante e necessária do sistema, sujeita apenas à exigência de que seja geralmente aberta e acessível. Uma parte importante da política de sistemas federais é manter a abertura das negociações, tanto em termos da própria negociação quanto o acesso à mesa de negociações.

condição para o êxito da competição/cooperação: a existência de instituições estimuladoras do pluralismo<sup>18</sup> (ELAZAR, 1995). Segundo Abrucio e Costa:

Daniel Elazar procura demonstrar a necessidade de existir algo mais do que a garantia de autonomia para que os jogadores permaneçam unidos em uma federação. Sem os valores vinculados à cooperação, acredita Elazar, a Federação e o próprio pluralismo não sobrevivem enquanto tais, pois restará uma situação composta por estados isolados, o que já não configura mais um jogo federativo (ABRUCIO; COSTA, 1999, p. 30).

A própria terminologia do Federalismo é caracterizada por uma ambigüidade reveladora. O verbo “federalizar” é usado para descrever a unificação de estados distintos em um sistema federal, assim como serve também para descrever a permanente difusão de autoridade e poder no interior de uma Nação, entre o governo federal e as unidades federadas (ELAZAR, 1995). Os princípios que norteiam os sistemas federais enfatizam a negociação e a cooperação entre os vários centros de poder, como afirma Elazar (1995, p. 01), “they stress the virtues of dispersed power centers as a means for safeguarding individual and local liberties<sup>19</sup>”.

Para uma melhor compreensão do Federalismo, é preciso entender a partilha de poder através de um sistema que combina autogoverno e governo compartilhado. Na formulação clássica de Elazar, a essência do Federalismo está assentada na regra *self-rule plus shared rule*<sup>20</sup>, sendo sua total realização garantida mantendo-se algumas características como: (i) um relacionamento intergovernamental que permita a compatibilização dos direitos de cada ente federativo (princípio da interdependência) e; (ii) maior grau de autogoverno (princípio de autonomia).

Elazar (1995) enfatiza que sistemas federativos exigem a construção de uma organização política que proporcione mecanismos de controle mútuo entre as instituições. A complexidade do estabelecimento dos freios e contrapesos, do esforço de negociação, dos

---

<sup>18</sup>Pluralismo visto por dois ângulos: primeiro, a defesa do autogoverno através da valorização das potencialidades dos governos subnacionais e; segundo, a função positiva da parceria através da ênfase em conceitos como tolerância, compromisso, barganha e reconhecimento mútuo entre os entes federados.

<sup>19</sup> Enfatizam as virtudes dos diferentes centros de poder como um meio para proteger as liberdades individuais e locais.

<sup>20</sup> Autogoverno mais governo compartilhado.

poderes e autoridades divididos e partilhados entre o governo central e as unidades federadas, representa um ímpeto poderoso para se desenvolver um conjunto definido de normas para a organização desses mecanismos, normalmente inseridos em Constituições escritas (ELAZAR, 1995).

A cooperação é necessária não apenas porque reforça os laços constitutivos da Federação, mas porque tem se tornado cada vez mais fundamental, devido à natureza intrinsecamente compartilhada das políticas públicas em um sistema federativo cooperativo. Para Abrucio isso decorre do seguinte paradoxo que marca os sistemas federais contemporâneos:

[...] embora as ações governamentais sejam divididas entre unidades autônomas, tais políticas têm aumentado sua interconexão, seja em razão da nacionalização de determinados programas ou metas, seja em virtude da fragilidade financeira ou administrativa de determinados locais ou regiões (ABRUCIO, 2001, p. 99).

Frequentemente, as Federações são consideradas sistemas de governo descentralizados. Para Elazar (1995), o Federalismo enfatiza a não-centralização, ou seja, uma estrutura política onde não existe um único centro, mas múltiplos centros conectados por uma lei fundamental compartilhada, instituições governamentais apropriadas e redes de comunicação. Segundo este autor, não-centralização é diferente de descentralização:

Noncentralization differs from decentralization in that decentralization requires a center where decisions are made determining what is to be decentralized and he who can decentralize can recentralize. Noncentralization requires that there be no single center but, rather, a dispersal of power among many centers that must coordinate with one another to make the body politic work<sup>21</sup> (ELAZAR, 1995, p. 49).

---

<sup>21</sup> Não-centralização difere da descentralização porque a descentralização requer um centro onde as decisões são tomadas, determinando o que deve ser descentralizado e quem pode descentralizar pode re-centralizar. Não-centralização requer que não haja um único centro, mas, sim, uma dispersão do poder entre os diversos centros, que devem coordenar-se uns com os outros, fazendo o corpo político funcionar.

Antes de se constituir como um dilema entre centralizar ou descentralizar, a produção e delimitação das funções governamentais em um arranjo federativo passa por um jogo de decisões compartilhadas pelos níveis de governo. No Federalismo a Constituição deve vir em primeiro lugar, uma vez que estabelece as regras do jogo. A dispersão de poderes entre vários centros através de uma descentralização contratual, cuja autoridade é legitimada constitucionalmente, é a principal característica do Federalismo (ELAZAR, 1995).

Talvez o elemento mais importante para a manutenção da não-centralização seja a existência de um sistema não-centralizado, inicialmente desenvolvido nas disposições constitucionais do pacto federal, e uma vez em vigor, tende a perpetuar-se e a forçar a descentralização. Segundo Elazar (1995, p. 33) “noncentralization is maintained through respect for the federal principle<sup>22</sup>”. Esse respeito exige o reconhecimento pelas partes que a preservação da não centralização é fundamental para a preservação da Nação.

As relações entre os níveis de governo são feitas através de acordo mútuo, ou seja, a interação entre eles e a existência de um quadro institucional compartilhado representa a essência do Federalismo cooperativo. Em outras palavras, o Federalismo cooperativo assenta-se na ideia de que em um arranjo federativo os interesses são mais compartilhados do que o inverso. De maneira ampla, este compartilhamento, inclui a participação comum na esfera política, no financiamento e na administração pública, ou seja, no compartilhamento das competências. Ainda segundo este autor:

The contractual sharing of public responsibilities by all governments in the system appears to be a central characteristic of federalism. Sharing, broadly conceived, includes common involvement in policy making, financing, and administration. Sharing maybe formal or informal; in federal systems, it is usually contractual. The contract is used as a legal device to enable government to engage in joint action while remaining independent entities. Even where there is no formal arrangement, the spirit of federalism tends to infuse a sense of contractual obligation<sup>23</sup> (ELAZAR, 1995, p. 34).

---

<sup>22</sup> Não-centralização é mantida através do respeito pelos princípios federais.

<sup>23</sup> A partilha das responsabilidades contratuais públicas por todos os governos no sistema parece ser uma característica central do federalismo. Partilha amplamente concebida inclui a participação conjunta na formulação, financiamento e administração das políticas. A partilha formal ou informal; em sistemas federais, geralmente são contratuais. O contrato é usado como um dispositivo legal para que os governos envolvam-se em ações conjuntas, no entanto, permanecendo como entidades independentes. Mesmo quando não há acordo formal, o espírito do federalismo tende a infundir um senso de obrigação contratual.

Em outras palavras, o Federalismo cooperativo introduz um sistema de governo, no qual, recai em última instância, sobre sua capacidade de recorrer ao exercício de poderes coercitivos, buscando aumentar o nível de consenso. Sob tais circunstâncias, o estabelecimento de programas intergovernamentais e seu financiamento através de transferências intergovernamentais são a base, quase uma certificação, para a negociação. O objetivo último é a promoção de uma livre cooperação da União com as unidades federadas.

A desvantagem aqui é que através da partilha e da negociação, o Federalismo cooperativo pode tornar-se um cartel. Governos operando juntos em uma base contínua podem tentar estabelecer monopólios ou oligopólios em diversos jogos. Na realidade, esses acordos são limitados pela existência de múltiplas fissuras que abrem continuamente novas portas de acesso e influência, como por exemplo, eleições freqüentes que alteram as pessoas envolvidas e “barreiras” formais de separação de competências e áreas de atuação (ELAZAR, 1995).

Segundo Dye (1990), para aumentar a responsabilidade dos níveis de governo no sentido de satisfazer os cidadãos com políticas públicas de melhor qualidade é necessário que exista competição entre os entes federados. Em outras palavras, os cidadãos têm muito mais chance de obter satisfação quando existe um sistema de múltiplos governos competindo entre si, ao invés de uma situação de monopólio governamental na oferta de bens públicos.

No plano da competição, de acordo com Schwartz (1984), tem-se a possibilidade de mediação da atuação dos entes federados, bem como estimulá-los a oferecer melhores serviços públicos, o que se traduziria na crescente qualidade desses serviços prestados. Procura-se ganhar em transparência e eficiência, pontos positivos para um governo que pretende manter uma agenda política mais fiscalizadora e regulatória. Entretanto, essas vantagens dependem de dois pressupostos básicos: que os entes federados tenham autonomia financeira e que haja equilíbrio econômico entre eles.

As desvantagens da orientação competitiva ficam por conta da relação predatória que pode emergir de um contexto de assimetria entre os entes federativos em uma Nação com clivagens regionais muito distintas, sobretudo em razão de suas características socioeconômicas (ABRUCIO; COSTA, 1999). Além disso, a competição generalizada poderia desestimular toda e qualquer cooperação, gerando distorções quanto à questão da equidade. Se alguns entes possuem condições mais vantajosas (maior poder econômico), há

uma tendência de os mais fracos abandonarem o jogo federativo. Em suma, a competição requer equilíbrio entre os participantes para que possa render ganhos.

É justamente entre os dois extremos do eixo competição-cooperação que se pode vislumbrar um Federalismo genuinamente competitivo-cooperativo, já que se passa a ter no pacto federativo um arranjo com saldo positivo para todos. Nesse sentido, as relações entre os entes federados devem ser pautadas por instrumentos capazes de garantir-lhes a autonomia como forma de estímulo a pluralidade, bem como capazes de oferecer-lhes proteção institucional aos direitos e posições assumidas. Em outras palavras, cuida-se de estimular a cooperação a fim de permitir uma competição em nível equânime entre eles.

### 3 INSTITUIÇÕES

*“As regras do jogo e a qualidade dos jogadores são os dois elementos essenciais de qualquer sistema econômico.”*

(Eduardo Giannetti)

Atualmente, existe um grande número de diferentes linhas de pesquisa que têm em comum a incorporação das instituições como objeto de estudo. No entanto, devido ao escopo do assunto abordado neste trabalho, optou-se pela vertente teórica da Nova Economia Institucional (NEI), que analisa as relações entre instituições e eficiência, a partir de duas vertentes: Ambiente Institucional e Instituições de Governança.

#### 3.1 Nova Economia Institucional

A Nova Economia Institucional (NEI) centra sua análise nas “transações”. Dentro desta corrente teórica, John R. Commons é um dos principais influenciadores, uma vez que inseriu a “transação” como unidade básica de análise:

The smaller unit of the institutional economists is a unit of activity – a transaction, with his participants [...] transactions are, not the “exchange of commodities,” but the alienation and acquisition, between individuals, of rights of property and liberty created by society, which must therefore be negotiated between the parties concerned before labor can produce, or consumers can consume, or commodities be physically exchanged<sup>24</sup> (COMMONS, 1931, p. 648).

---

<sup>24</sup> A menor unidade dos economistas institucionais é uma unidade de atividade - uma transação, com seus participantes [...] As operações são, não a "troca de mercadorias", mas a alienação e aquisição entre os indivíduos dos direitos de propriedade e liberdade criados pela sociedade, que devem ser negociados entre as partes interessadas antes de produzir, ou os consumidores consumirem, ou as *commodities* poderem ser trocadas.

A NEI se desenvolveu a partir dos anos de 1960 com os estudos de Ronald Coase, que nos anos de 1930 definiu a firma como sendo algo mais do que uma função de produção. Coase relacionou o surgimento da firma à existência de custos em se operar através dos mecanismos de mercado, os chamados custos de transação. Essa concepção defende que os custos transacionais surgem na medida em que os agentes, ao relacionarem-se entre si, dão origem a problemas de coordenação quanto às suas ações.

Coase colocou em cena as restrições às transações econômicas, cujos custos não poderiam mais ser negligenciados. Elementos antes considerados exógenos à análise econômica, como direitos de propriedade, estrutura organizacional e mecanismos de governança das transações, passaram a ser incorporados, caracterizando a NEI como uma teoria multidisciplinar.

O conceito de custo de transação foi aprimorado por Oliver Williamson a partir dos trabalhos de Commons e Coase. No entanto, para Williamson, a contribuição de Commons não se restringe somente à incorporação da transação como unidade de análise, mas também na definição de seus três princípios básicos: conflito, mutualidade e ordem.

John R. Commons also anticipated much to the conceptual argument in his insistence that “the ultimate unit of activity [...] must contain in itself the three principles of conflict, mutuality, and order. This unit it is a transaction”. Not only does transaction cost economics agree that the transaction is the basic unit of analysis but also that governance is the means by which order is accomplished in a relation in which potential conflict threatens to undo or upset opportunities to realize mutual gains<sup>25</sup> (WILLIAMSON, 1996, p. 12).

Os desenvolvimentos teóricos da NEI desdobram-se em duas correntes principais complementares. Em uma delas, derivada fundamentalmente dos trabalhos de Douglas North (1990), a preocupação central é analisar as mudanças no ambiente institucional geral, isto é, no conjunto de regras políticas, sociais e legais fundamentais de uma sociedade. A outra

---

<sup>25</sup> John R. Commons também antecipou muito o argumento conceitual na sua insistência de que "a unidade final da atividade [...] deve conter em si os três princípios de conflito, mutualidade e ordem. Esta unidade é uma transação". A economia dos custos de transação não só concorda que a transação é a unidade básica de análise, mas também que a governança é o meio pelo qual a ordem é mantida em uma relação em que o conflito potencial ameaça desfazer ou perturbar as oportunidades para realizar ganhos mútuos.

corrente teve origem com o trabalho seminal de Ronald Coase (1937), fortalecendo-se mais tarde com as contribuições de Oliver Williamson (1979, 1985), e procura entender como se formam e se modificam as estruturas de governança para determinadas transações.

A NEI preocupa-se fundamentalmente com o estudo da relação entre instituições e eficiência. Essa preocupação com a eficiência do sistema econômico decorre da proposição original de Coase, segundo a qual não somente diferentes instituições implicam diferentes custos de transação, mas também que as instituições mais eficientes não são aquelas efetivamente adotadas.

A maior contribuição da NEI não está, no entanto, em revelar a obviedade da importância das instituições sobre as ações humanas e o desenvolvimento econômico. Uma regra tem importância não somente pelo seu desenho (qual regra), mas também pelo modo com que os agentes percebem sua perpetuidade (estabilidade das regras) e pelo seu eventual conflito com as demais regras formais e, sobretudo, com as restrições informais (NORTH, 1990a).

Embora abrigue uma considerável diversidade interna, pode-se afirmar que os autores que se alinham nessa abordagem teórica, partilham de um postulado fundamental sobre as instituições: que estas são restrições ao comportamento humano desenhadas para reduzir os custos de transação (North, 1990a). Segundo Matthews (1986, p. 903), a corrente teórica da NEI envolve basicamente duas proposições: “(i) institutions do matter; (ii) the determinants of institutions are susceptible to analysis by the tools of economic theory<sup>26</sup>”.

A preocupação em tornar a NEI um corpo teórico conciso, levou alguns autores a definir diferenças entre ambas as correntes e a sua identificação enquanto abordagens complementares. Segundo Davis e North:

The institutional environment is the set of fundamental political, social and legal ground rules that establishes the basis for production, exchange and distribution. Rules governing elections, property of rights, and the right of contract are examples of this type of ground rules that make up the economic environment [...] The institutional arrangement is an arrangement between economic units that govern the ways in which this units can

---

<sup>26</sup> (i) as instituições são importantes, (ii) os determinantes das instituições são suscetíveis à análise das ferramentas da teoria econômica.

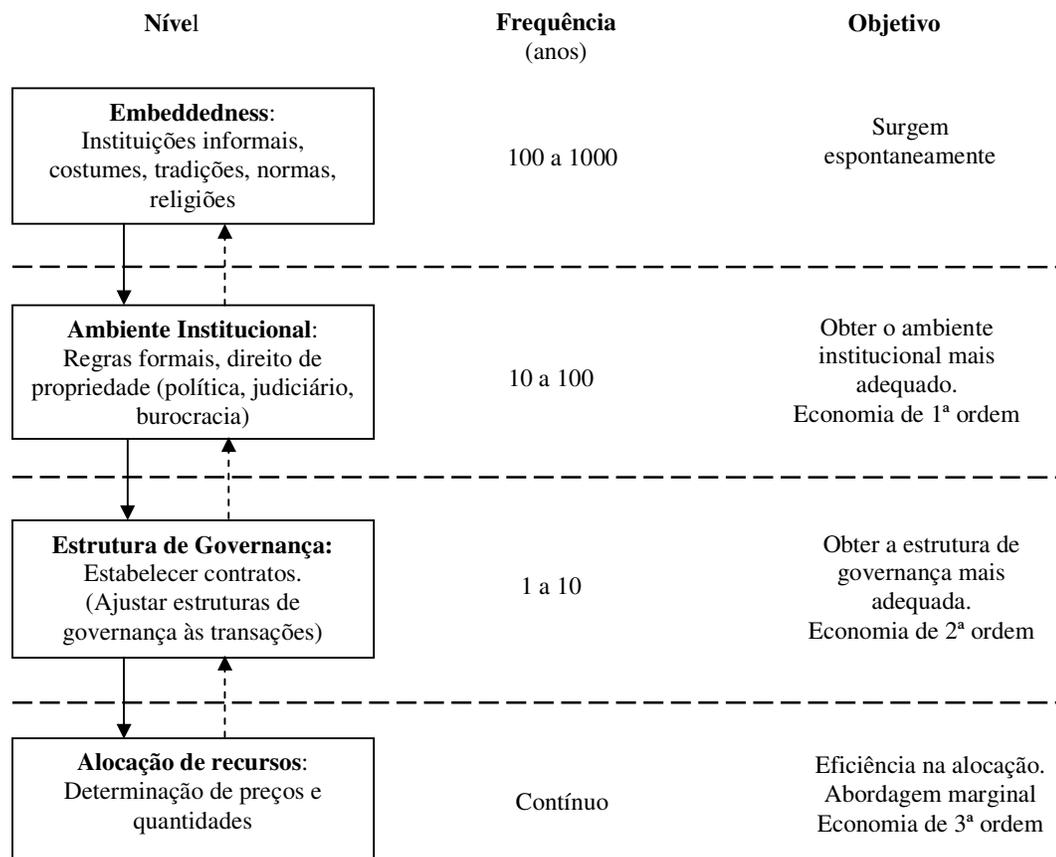
cooperate and/or compete. It must [...] be designed to accomplish at least one of following goals: to provide a structure within which its members can cooperate to obtain some added income that is not available outside that structure; or to provide a mechanism that can effect a change in laws property rights designed to alter the permissible ways that individuals (or groups) can legally compete<sup>27</sup> (DAVIS; NORTH, 1971, p. 06).

A NEI abordou o papel das instituições em dois níveis analíticos distintos, mas complementares: Ambiente Institucional (*Institutional Environment*) e Instituições de Governança (*Institutions of Governance*) (Williamson, 2000). A abordagem do Ambiente Institucional adota uma perspectiva mais macro, preocupando-se com as regras políticas e legais do jogo; enquanto a abordagem das Instituições de Governança adota uma perspectiva mais micro, buscando identificar como as diferentes estruturas de governança lidam com os custos de transação, obtendo assim níveis distintos de eficiência nas transações realizadas.

A complementaridade entre ambas está no fato de cada uma tratar de um nível analítico distinto de um mesmo objeto, os custos de transação, no qual o quadro institucional ocupa posição de destaque no resultado econômico. Amparado pelos desenvolvimentos de North sobre instituições, Williamson (2000) na figura 1 abaixo, sugere uma divisão da economia institucional em quatro níveis.

---

<sup>27</sup> O ambiente institucional é o conjunto de regras políticas, sociais e jurídicas fundamentais que estabelecem a base para a produção, troca e distribuição. As regras que regem eleições, direitos de propriedade e direito de contrato são exemplos destes tipos de regras básicas que compõem o ambiente econômico [...] O arranjo institucional é um arranjo entre unidades econômicas que determinam as maneiras através das quais essas unidades podem cooperar e/ou competir. Devem [...] ser projetadas para realizar pelo menos um dos seguintes objetivos: fornecer uma estrutura dentro da qual seus membros possam cooperar para obter algum rendimento que não está disponível fora dessa estrutura, ou para fornecer um mecanismo que pode efetuar uma mudança nas leis de direitos de propriedade destinadas a alterar as formas admissíveis que indivíduos (ou grupos) possam legalmente competir.

**Figura 1 – Economia Institucional<sup>28</sup>**

L1: Teoria Social

L2: Economia dos Direitos de Propriedade/Teoria Política Positiva

L3: Economia dos Custos de Transação

L4: Economia Neoclássica/Teoria da Agência

Fonte: Williamson (2000, p. 59).

O arranjo institucional desenvolve-se dentro dos limites impostos pelo ambiente institucional, assim como o ambiente institucional fornece um quadro fundamental de regras que condiciona o aparecimento e seleção de mecanismos que compõem este arranjo. Dessa maneira, as alterações no ambiente institucional funcionam como parâmetros de deslocamento que afetam a eficiência do arranjo institucional. A resposta do arranjo institucional ao ambiente institucional ocorre através de ações estratégicas que objetivam modificar as regras do jogo (WILLIAMSON, 2000).

<sup>28</sup> As setas contínuas conectam o nível superior com o inferior e indicam que o nível mais elevado estabelece limites para o nível imediatamente abaixo dele. As setas tracejadas representam a resposta do nível mais baixo com o nível superior.

Em outras palavras, tanto o ambiente institucional quanto o arranjo institucional são mutáveis no tempo, por forças internas ou externas ao seu próprio nível analítico. Para Williamson (1993), a estrutura de governança se desenvolve dentro dos limites impostos pelo ambiente institucional, ou seja, o ambiente institucional fornece o quadro fundamental de regras que condiciona o aparecimento e seleção de formas organizacionais que irão compor esta estrutura de governança.

O primeiro nível, denominado de “*embeddedness*”, se refere às instituições informais, costumes, tradições, normas, religiões, e devido à sua frequência de mudança, as instituições que o compõem têm influência no longo prazo. Segundo Williamson (2000), este nível não seria um campo de estudo para a ciência econômica, mas para as ciências sociais, uma vez que é tomado como dado pelos economistas institucionais.

O segundo nível é considerado o nível institucional onde estão inseridas as “regras do jogo”, ou seja, o ambiente institucional onde a economia opera. De acordo com Williamson (2000), estão incluídos neste nível, o executivo, o legislativo, o judiciário, a distribuição de poderes entre os diferentes níveis de governo, característica básica de um sistema federal, assim como a definição e *enforcement* dos direitos de propriedade e dos contratos.

No terceiro nível, encontram-se as instituições de governança. É neste nível que o “jogo” efetivamente acontece, ou seja, nele são determinadas as estruturas de governança apropriadas ao ambiente econômico. Segundo Williamson (1996), as estruturas de governança ou relações contratuais entre as unidades econômicas ou políticas é que definem de que maneira elas irão cooperar ou competir. Por fim, o quarto nível é o campo de estudo da economia neoclássica. Para Williamson (2000), a NEI trabalha fundamentalmente com o segundo e terceiro nível.

O suporte teórico da NEI incide na análise das transações e se baseia em quatro pressupostos: custos de transação; ambiente institucional no qual as transações são realizadas; oportunismo que eleva os custos de transação e; racionalidade limitada resultante da incapacidade do indivíduo em desenvolver plenamente sua capacidade cognitiva em todos os momentos, fator que limita sua percepção diante da realidade.

Por conveniência, serão abordados em primeiro lugar as instituições e os custos de transação, por serem elementos comuns aos dois níveis analíticos propostos por Williamson (2000). Em seguida, serão abordados os demais conceitos de cada nível analítico da NEI pertinentes ao nosso estudo sobre Federalismo: ambiente institucional (nível 2) e estruturas de governança (nível 3). Este capítulo será encerrado com a mudança institucional.

### 3.1.1 Instituições

Um dos pilares da NEI é o reconhecimento de que a operação e a eficiência de um sistema econômico são limitadas pelo conjunto de instituições que regulam o jogo econômico. As instituições correspondem às regras que tanto evitam a incerteza das interações humanas como definem e limitam o campo de escolha dos indivíduos. Para North, as instituições são:

The humanly devised constraints that structure human interaction. They are made up for formal constraints (e.g., rules, law, constitutions), informal constraints (e.g., norms of behavior, conventions, self-imposed codes of conduct) and their enforcement characteristics. Together they define the incentive structure of societies and specifically economics<sup>29</sup> (NORTH, 1994, p. 360).

Diante do quadro de incertezas e elevados custos de transação, surgem arranjos que coordenam as ações coletivas e promovem a estabilidade requerida para o intercâmbio das sociedades. Estes arranjos são chamados de instituições ou “regras do jogo”, que conformam os incentivos para os agentes e as organizações atuarem dentro dos seus fins específicos. Dessa maneira, define-se o papel central das instituições: reduzir incertezas através da criação de estruturas estáveis para regular a interação entre os indivíduos. Segundo North (1990a, p.

---

<sup>29</sup> Os constrangimentos humanamente concebidos que estruturam a interação humana. Eles são compostos de restrições formais (por exemplo, regras, leis, constituições), restrições informais (por exemplo, normas de comportamento, convenções auto-impostas e códigos de conduta) e suas características de execução. Juntos, eles definem a estrutura de incentivos de sociedades e, especificamente, econômicas.

04) “an essential part of functioning of institutions is the costliness of ascertaining violations and the severity of punishment<sup>30</sup>”.

Para North (1990a, p. 03), “institutions are the rule of the game in a society, or more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction<sup>31</sup>”. No entanto, não é necessário assumir que as instituições tenham como único propósito o de restringir as interações humanas, mas é fundamental reconhecer que efetivamente elas desempenham esse papel, e, através dele, condicionam tais interações.

As instituições informais são aquelas geradas espontaneamente em grupos ou organizações de pequeno porte e não possuidoras de um caráter positivo, em termos jurídicos. Contrariamente, as instituições formais são aquelas que possuem um caráter jurídico positivo, criadas através do refinamento crescente e da ampliação da escala de organização social dos indivíduos, com o propósito de coordenar com mais eficiência a ação coletiva. Na visão de North (1990a, p. 20), “institutions are not necessarily or even usually created to be socially efficient; rather they, or at least the formal rules, are created to serve the interests of those with the bargaining power to create new rules<sup>32</sup>”.

Cabe ressaltar que a capacidade de uma sociedade de fazer valer suas regras é vista por North (1994) também como uma instituição. É o que ele chama de garantia de *enforcement* dessas regras, conceito que abarca a capacidade da organização social de estabelecer penas e sanções que tornariam as regras observáveis pelos indivíduos. Esta capacidade é dada a partir da força coercitiva do Estado e da criação de um corpo burocrático que faça cumprir estas regras de maneira eficiente, bem como da existência de valores que produzam ideologias que levem à aceitação da legitimidade da ordem existente.

As instituições de uma sociedade se formam através de complexos processos de negociação entre os agentes, de modo a reduzir os custos de transação, ou seja, reduzir os custos potenciais de rompimento dos acordos implícitos ou explícitos estabelecidos, possibilitando assim a realização de empreendimentos conjuntos. Segundo North (1991, p.

---

<sup>30</sup> Uma parte essencial do funcionamento das instituições é o custo elevado da apuração de violações e a severidade da punição.

<sup>31</sup> Instituições são as regras do jogo em uma sociedade, ou mais formalmente, os constrangimentos criados para conduzir a interação humana.

<sup>32</sup> Instituições não são necessariamente ou geralmente criadas para serem socialmente eficientes, mas elas, ou pelo menos as regras formais, ao contrário, são criadas para servir aos interesses daqueles com poder de barganha para criar novas regras.

98) “institutions and the effectiveness of enforcement determine the cost of transacting<sup>33</sup>”. No entanto, o desenvolvimento de instituições que permitem reduzir os custos de transação não assegura que esses custos venham a ser sempre baixos.

A existência dos custos de transação implica a existência de instituições econômicas, sociais e políticas que surgem com o objetivo de reduzir esses custos, permitindo o aumento dos ganhos dos agentes. Segundo North (1990a, p. 12), o grande acerto de Coase foi “when it is costly to transact, institutions matter<sup>34</sup>”. Portanto, a configuração das instituições é decisiva para determinar em que grau os custos de transação diferem entre as sociedades. Em países cujas leis nem sempre estão bem definidas os custos de transação tendem a ser elevados.

### 3.1.2 Custos de Transação

Custos de transação podem ser definidos como aqueles a que estão sujeitas todas as operações de um sistema econômico. Esses custos não são aqueles diretamente ligados à produção, mas aqueles que surgem à medida que os agentes se relacionam entre si e que problemas de coordenação de suas ações surgem. Segundo Coase (1988), esses custos seriam de duas naturezas: custos de coleta de informações e custos de negociação e estabelecimento de um contrato. Williamson define custos de transação como:

The ex-ante costs of drafting, negotiating, and safeguarding an agreement and, more especially, the ex-post cost of maladaptation and adjustment that arise when contract execution is misaligned as a result of gaps, errors, omissions, and unanticipated disturbances; the costs of running the economic system<sup>35</sup> (WILLIAMSON, 1996, p. 379).

Os custos de transação podem ser divididos entre aqueles relativos ao período anterior ao fechamento de um contrato (*ex-ante*) e aqueles que se referem à fase posterior à sua

---

<sup>33</sup> Instituições e a eficácia da sua aplicação determinam os custos de transação.

<sup>34</sup> Quando é difícil transacionar, as instituições importam.

<sup>35</sup> Os custos *ex-ante* de elaboração, negociação e salvaguarda de um acordo e, mais especificamente, os custos *ex-post*, de má adaptação e ajustes, que surgem quando a execução do contrato está desalinhada como resultado de falhas, erros, omissões e alterações inesperadas; custos de funcionamento do sistema econômico.

assinatura (*ex-post*). Dada a incompletude dos contratos, os custos de uma transação não podem se reduzir à elaboração do contrato, sendo necessário também incluir os custos de transação verificados *ex-post*. Segundo Richter (2006, p. 28), “preventing ex post opportunistic behavior is difficult if not impossible. Due to information and transaction costs, it is expensive, or even impossible, to verify one’s case to a third party such as a court<sup>36</sup>”.

Os custos de transação referem-se aos riscos contratuais existentes nas transações e estão relacionados à racionalidade limitada e ao oportunismo (WILLIAMSON, 1985). O conceito de racionalidade limitada assume que os indivíduos agem racionalmente, mas de maneira limitada, por conseguinte, os contratos serão intrinsecamente incompletos, na medida em que será impossível aos agentes prever e processar todas as contingências futuras relativas ao contrato. Segundo Richter, os custos de transação:

Include besides the costs of using the market the costs of using, maintaining, changing, etc. of institutions or organizations in general [...] they include also the costs of boundedly rational decision-making (like the costs of gathering and processing information) and of the consequences of imperfect foresight (like the costs of planning mistakes, backup arrangements, reorganization, etc.)<sup>37</sup> (RICHTER, 2008, p. 01)

Para North (1990a), os custos de transação dividem-se em: custos de mensuração e de *enforcement*. O primeiro relaciona-se à dificuldade dos agentes em conhecer de fato o objeto da transação em curso, devido à impossibilidade de se conhecer *ex-ante* a qualidade do objeto pelo agente comprador em uma transação. Os custos de *enforcement* referem-se à incerteza que os agentes possuem sobre a propriedade do bem a ser trocado, e estão relacionados à legitimidade da transação a ser efetuada.

Devido à conduta oportunista dos agentes econômicos e em função da assimetria, distorção ou omissão de informações há um inerente conflito nas relações contratuais que se deve à distribuição dos lucros entre as partes envolvidas e a oportunidade de ampliar os

---

<sup>36</sup> Prevenir o comportamento oportunista *ex post* é difícil se não impossível. Devido à informação e aos custos de transação é caro, ou mesmo impossível de verificar, no caso para uma terceira parte, como um tribunal.

<sup>37</sup> Incluem além dos custos de usar o mercado, os custos de utilização, manutenção, alteração, etc., de instituições ou organizações em geral [...] eles incluem também os custos de tomada de decisão racionalmente limitada (como os custos de obtenção e processamento de informações) e das conseqüências da previsão imperfeita (como os custos dos erros de planejamento, medidas de apoio, reorganização, etc.).

ganhos. Constatase, portanto que a assimetria de informações coloca em vantagem quem dispõe da informação mais precisa. Nas palavras de North:

The costliness of information is the key to the costs of transacting, which consist of the costs of measuring the valuable attributes of what is being exchanged and the costs of protecting rights and policing and enforcement agreements. These measurement and enforcement costs are the sources of social, political and economic institutions<sup>38</sup> (NORTH, 1990a, p. 27).

O conceito de custos de transação está associado ao conceito de “contrato”, que se refere à forma geral através da qual as transações e interações ocorrem. Visando assegurar que o intercâmbio de recursos seja vantajoso para ambas as partes, razão de ser de um contrato, as partes devem coletar informações sobre o que está envolvido na transação, assim como, cercar-se de garantias para que os termos do que foi contratado seja cumprido. Segundo North (1990a, p. 36), “under conditions of limited information and limited computational ability, constraints reduce the costs of human interaction as compared to a world of no institutions<sup>39</sup>”.

O mais difícil não é estabelecer acordos, mas fazê-los funcionar de forma adequada, ou seja, estabelecer coordenação eficiente que conduza à adaptação do ambiente de modo a reduzir conflitos e custos transacionais. À medida que os agentes aprofundam as relações de dependência mútua, torna-se necessária uma análise e um monitoramento contínuo do contrato, como forma de identificar as transformações ocorridas ao longo do tempo, ao mesmo tempo em que haja o desenvolvimento de salvaguardas para que as partes envolvidas em uma negociação não sejam lesadas.

---

<sup>38</sup> O alto custo da informação é a chave para os custos de transação, que são os custos de medir o valor dos atributos do que está sendo trocado e os custos de proteção dos direitos e arranjos de policiamento e fiscalização. Estes custos de medição e fiscalização são a origem de instituições sociais, políticas e econômicas.

<sup>39</sup> Sob condições de informações limitadas e capacidade computacional limitada, restrições reduzem os custos de interação humana, em comparação a um mundo sem nenhuma instituição.

### 3.1.3 Ambiente Institucional

A principal contribuição da corrente denominada de Ambiente Institucional tem sido o estabelecimento da relação entre instituições e o desenvolvimento econômico, através da análise de alguns elementos institucionais sobre o resultado econômico. Conforme a complexidade do mundo em que se insere uma transação, diferente será o ambiente institucional adequado para viabilizar essa transação. Segundo North (1990a), o desempenho econômico das sociedades resultará sempre, em última análise de suas dinâmicas institucionais.

Esta corrente da NEI procura demonstrar como o crescimento de longo prazo é condicionado pela formação e evolução de suas instituições. North (1990a) ao analisar o surgimento dos Estados modernos, procura demonstrar o que considera trajetórias institucionais bem-sucedidas, ou seja, onde foram desenvolvidos arranjos institucionais adequados para estimular as atividades produtivas. O ponto crucial está na relação entre os Estados que nasciam e a classe produtiva em geral, mais especificamente, nas leis e regras que foram sendo criadas pelo sistema político para ordenar a atividade econômica.

As instituições definidas como “regras do jogo” operam no nível do ambiente institucional e têm o papel de restringir o processo de decisão de cada agente ao participar dele. São elas que definem os chamados direitos de propriedade. Segundo Furubotn e Richter:

The functioning of any market, or market society, demands that a set of elementary constitutional rules be established together with a mechanism to enforce the rules. The key areas to be regulated would be: (i) the property rights of individuals, (ii) the procedures for the transfer of rights according to contractual agreement, and (iii) the liability of individuals for contractual obligations<sup>40</sup> (FURUBOTN; RICHTER, 2010, p. 14).

---

<sup>40</sup> O funcionamento de qualquer mercado ou sociedade de mercado exige que um conjunto de normas constitucionais elementares sejam estabelecidas em conjunto com um mecanismo para impor as regras. As áreas-chave a serem reguladas seriam: (i) os direitos de propriedade dos indivíduos, (ii) os procedimentos para a transferência dos direitos de acordo com o acordo contratual, e (iii) a responsabilidade dos indivíduos com as obrigações contratuais.

Para que uma transação possa ser efetuada, as pessoas devem ter o direito de transferir a outrem o bem envolvido na transação. Devido às dificuldades de se garantir a exclusividade e o respeito aos direitos de propriedade, surgem os custos de transação. Segundo North (1994, p. 28) “with positive transaction costs, resource allocations are altered by property rights structures<sup>41</sup>”. Se não há instituições fortes que assegurem os direitos de propriedade, os agentes tentarão fazer contratos que salvaguardam a negociação, imprimindo um custo para aquele que não cumprir o contrato, diminuindo assim a possibilidade dos agentes atuarem de maneira oportunista.

Ao Estado cabe o papel de assegurar os direitos de propriedade em três sentidos: definir, interpretar e fazer cumprir. Para Furubotn e Richter (2010, p. 14), “what is needed is a credible commitment by the state to respect private property and individual contractual obligations<sup>42</sup>”. No entanto, o papel de defender os direitos de propriedade pode envolver muitos custos e não ser plenamente seguro.

Neste contexto, verifica-se o papel central do Estado no desenvolvimento econômico de uma sociedade. Na medida em que define e cuida do *enforcement* da base legal de uma sociedade, responde diretamente pela manutenção e formação de suas regras formais. O Estado, ao definir a estrutura de propriedade de uma sociedade sobre o que é produzido, condiciona desde o início o desempenho do sistema econômico. Em outras palavras, é a partir do estudo do funcionamento do sistema político que podemos entender a origem e a dinâmica das regras formais de uma sociedade.

Se os direitos forem formal e informalmente mal definidos, isto é, se não houver consenso na sociedade sobre a atribuição dos direitos de propriedade, emerge o conflito pela apropriação dos benefícios derivados do exercício desse direito. Para evitar essa situação, é necessário que o mercado desenvolva mecanismos de auto-regulamentação, ao mesmo tempo em que em os mecanismos de *enforcement* façam cumprir as leis e regulamentos existentes. Williamson (1995, p.27) afirma que “the real world is beset by positive transaction costs – on

---

<sup>41</sup> Com custos de transação positivos, a alocação de recursos é alterada pelas estruturas de direitos de propriedade.

<sup>42</sup> O que é necessário, é um compromisso crível por parte do Estado em respeitar a propriedade privada e as obrigações contratuais individuais.

which account the assignment of property rights and choice of governance structures does matter<sup>43</sup>”.

Para North, um sistema político ideal seria aquele que produzisse uma estrutura de propriedade que maximizasse o produto econômico de uma sociedade, ou seja, um sistema capaz de produzir uma estrutura eficiente de propriedade. Nas palavras do autor:

Political rules broadly defined the hierarchical structure of the polity, its basic decision structure, and the explicit characteristics of agenda control. Economic rules define property rights, that is the bundle of rights over the use and the income to be derived from property and the ability to alienate an asset or a resource<sup>44</sup> (NORTH, 1990a, p. 51).

Se não há instituições fortes que assegurem direitos de propriedade, os agentes tentarão fazer contratos que salvaguardam a troca, imprimindo um custo para quem viola o contrato, diminuindo dessa maneira o risco de comportamento oportunista. Se contratos seguros não são possíveis, as trocas ocorrem com menor frequência. Para North (1994, p. 366), “polities significantly shape economic performance because they define and enforce the economic rules. Therefore an essential part of development policy is the creation of polities that will enforce efficient property rights<sup>45</sup>”.

### 3.1.4 Estruturas de Governança

Enquanto a corrente de Ambiente Institucional se dedica especificamente ao estudo das “regras do jogo”, a corrente de Instituições de Governança analisa as transações com um enfoque microanalítico, tomando as regras gerais de uma sociedade como dadas. O objetivo principal dessa corrente é entender como se formam e como se modificam as estruturas de

---

<sup>43</sup> O mundo real é assolado por custos de transação positivos - em que a atribuição de direitos de propriedade e escolha de estruturas de governança importam.

<sup>44</sup> Regras políticas de maneira ampla definem a estrutura hierárquica do sistema político, a base da estrutura de decisão e as características explícitas de controle da agenda. Regras econômicas definem direitos de propriedade, que são o conjunto de direitos sobre o uso e a renda derivada da propriedade e da capacidade de alienar um ativo ou um recurso.

<sup>45</sup> Sistemas políticos moldam de maneira significativa o desempenho econômico porque eles definem e fazem cumprir as regras econômicas. Portanto, uma parte essencial da política de desenvolvimento é a criação de políticas que fazem valer direitos de propriedade eficientes.

governança para determinadas transações, uma vez que existem diversos tipos de transação que exigem diferentes arranjos institucionais.

Uma transação frequentemente sujeita as partes envolvidas ao risco de que elementos acordados entre elas não se efetivem. Os agentes, diante desse risco, criam mecanismos e arranjos institucionais que têm como objetivo a redução de tais riscos e suas conseqüências. Segundo Williamson (2000, p. 599), “not only does transaction cost economics subscribe to the Idea that the transaction is the basic unit of analysis, but governance is an effort to craft order, thereby to mitigate conflict and realize mutual gains<sup>46</sup>”.

Devido aos contratos serem incompletos, os agentes constroem estruturas de governança, que tem como função principal a redução dos custos de transação, através da diminuição dos riscos de não cumprimento do que foi acordado. Trata-se de elementos organizacionais que possibilitam a redução nos custos contratuais, de fiscalização dos direitos de propriedade, de monitoramento do desempenho, de organização das atividades ou de adaptação. Em outras palavras, são como os agentes respondem aos problemas de se transacionar e, segundo Williamson (1995, p. 27), “each generic mode of governance is supported by a distinctive form of contract law<sup>47</sup>”.

Essa corrente teórica parte do pressuposto da existência dos custos de transação, considerando a suposição da combinação de racionalidade limitada com ações em busca do autointeresse (WILLIAMSON, 1987). Este autor distingue a racionalidade em três níveis: (i) maximização; (ii) racionalidade limitada e; (iii) racionalidade orgânica. O conceito de racionalidade limitada assume que os indivíduos não são capazes de absorver e processar todas as informações disponíveis e, dessa maneira, agir de modo a maximizar seus objetivos.

O pressuposto do oportunismo é caracterizado por Williamson (1996, p. 378) como “self-interest seeking with guile, to include calculated efforts to mislead, deceive, obfuscate, and otherwise confuse<sup>48</sup>”. Há duas formas de oportunismo: (i) *ex-ante*, em que uma parte age sem ética antes de se efetivar a transação e; (ii) *ex-post*, em que o comportamento sem ética se verifica durante a vigência do contrato. A importância do pressuposto do oportunismo está na possibilidade de surgimento de problemas de adaptação decorrentes da incompletude dos

---

<sup>46</sup> A economia de custos de transação não somente subscreve a ideia de que a transação é a unidade básica de análise, mas que a governança é um esforço para criar ordem, e assim, diminuir os conflitos e realizar ganhos mútuos.

<sup>47</sup> Cada modo genérico de governança é sustentado por uma forma distinta de direito contratual.

<sup>48</sup> Auto-interesse com dolo, que inclui esforços calculados para enganar, iludir, ocultar e confundir.

contratos, enquanto a racionalidade limitada implica contratos incompletos e, conseqüentemente, renegociações futuras.

Como os agentes são racionais, mesmo que limitadamente, eles agem no presente concebendo instituições que amenizarão os problemas de adaptações contratuais no futuro. Para Williamson (1985), as estruturas de governança são modeladas para impedir a conduta oportunista de alguma das partes envolvidas. Na seleção de uma estrutura de governança busca-se a estrutura mais eficiente, ou seja, aquela que viabiliza o menor custo de transação a partir da melhor alocação de recursos, impedindo a conduta oportunista por alguma das partes envolvidas na transação. Segundo Williamson (2000, p. 599), “governance structure obviously reshape incentives<sup>49</sup>”.

Como as transações diferem uma das outras, existe a necessidade da existência de diferentes estruturas de governança para reger cada transação. Segundo Williamson (1996, p. 05), “governance is concerned with the identification, explication, and mitigation of all forms of contractual hazards<sup>50</sup>”. Este autor preocupa-se ainda em atribuir dimensões a essas transações, utilizando elementos objetivos e observáveis, que possam identificar a possibilidade de ação oportunista por uma ou mais partes envolvidas na transação e os seus respectivos custos sobre as demais partes.

Estas diferentes estruturas são explicadas pelos atributos das transações: (i) frequência (a quantidade com que as transações ocorrem é muito importante na análise das transações e na escolha do mecanismo adequado de coordenação); (ii) incerteza (transacionar em um ambiente com elevada incerteza aumenta os custos de transação por ser mais complexo) e; (iii) especificidade dos ativos (ativos específicos são aqueles que não são reempregáveis sem perda de valor) (WILLIAMSON, 2000).

As transações apresentam diferentes níveis de frequência, enquanto algumas se resolvem em um único ponto no tempo, outras são recorrentes. No entanto, cabe ressaltar que a maior parte das transações é recorrente e, portanto, necessitam da construção de um mecanismo complexo para governá-las. Segundo Williamson (1987) a maior frequência com que as transações são realizadas pode reduzir o comportamento oportunista dos agentes, devido a dois aspectos importantes: (i) a diluição dos custos de adoção de mecanismo

---

<sup>49</sup> Estrutura de governança, obviamente, reformula os incentivos.

<sup>50</sup> Governança preocupa-se com a identificação, explicação e atenuação de todas as formas de riscos contratuais.

complexo em várias transações e; (ii) a possibilidade de construção de reputação por parte dos agentes envolvidos na transação.

Frequentemente o pressuposto da racionalidade limitada é confundido com incerteza. No entanto, o conceito de incerteza é uma característica do ambiente no qual se processa uma transação, enquanto a racionalidade limitada é uma característica dos agentes. Todavia, há uma relação entre esses dois conceitos, visto que quanto mais limitada for a racionalidade, maior será a incerteza que vigora em um ambiente. Pode-se dizer que a incerteza torna o problema da racionalidade mais evidente (WILLIAMSON, 2000).

Ativos específicos são aqueles que não são reempregáveis a não ser com perda de valor. Essa característica, aliada ao pressuposto de oportunismo e à incompletude dos contratos, torna o investimento nesses ativos sujeito a riscos e problemas de adaptação, gerando custos de transação. A especificidade dos ativos somente tem importância em conjunto com racionalidade limitada, oportunismo e na presença de incerteza. Segundo Williamson:

Dependency of course is precisely the condition to which asset specificity refers. Given that all complex contracts are incomplete and that promises to behave continuously in a fully cooperative way are not self-enforcing, investments in transaction specific assets pose hazards<sup>51</sup> (WILLIAMSON, 1995, p. 35).

Ressalta-se que as incertezas juntamente com a frequência e ativos específicos representam as três principais dimensões para se caracterizar uma transação, que possibilitam o desenho de um arranjo institucional, com o objetivo de diminuir os custos de transação associados a essa transação. Furubotn e Richter (2010, p. 15), entendem esta abordagem como “a theory of contracts under conditions of uncertainty and asymmetric information, where legal enforcement and self enforcement complement one another<sup>52</sup>”.

---

<sup>51</sup> Dependência é precisamente a condição, a qual se refere à especificidade dos ativos. Dado que todos os contratos complexos são incompletos e, promessas de se comportar continuamente de maneira totalmente cooperativa não *self-enforcing*, os investimentos em transações de ativos específicos apresentam riscos.

<sup>52</sup> Uma teoria de contratos em condições de incerteza e informação assimétrica, onde o *enforcement* legal e o *self-enforcement* se complementam.

A eficiência de uma determinada estrutura de governança é primariamente determinada pela sua capacidade de resposta às mudanças, ou seja, depende de quão apta ela se mostra para reagir às mudanças do ambiente, e adaptar-se. As características que distinguem cada estrutura de governança são os elementos que permitem avaliar essa eficiência relativa de adaptação.

### 3.1.5 Mudança Institucional

A matriz institucional de uma sociedade em um determinado tempo é constituída de regras e normas formais e informais, assim como pelas instituições que garantem o *enforcement* dessas regras, ou seja, pelas “regras do jogo”. O conjunto de instituições, formais e informais, juntamente com os mecanismos que garantem o seu cumprimento, desenvolve-se distintamente em cada uma das sociedades, mas não necessariamente no sentido de minimizar os altos custos de transação que a troca capitalista e a organização democrática carregam consigo (NORTH, 1990a).

Ainda que a manutenção das “regras do jogo” seja desejável, pelo fato de que a solidez do sistema institucional favorece o planejamento estratégico por parte dos agentes econômicos, é inevitável que mudanças ocorram. Analisando a evolução histórica e econômica de uma sociedade, percebe-se que a efetividade das instituições depende basicamente do grau de evolução desta sociedade em relação ao seu nível de especialização e divisão do trabalho, e que muitas políticas e trocas econômicas resultam em crescimento econômico instável devido à ausência de mecanismos eficazes de restrição.

Ao observarmos trajetórias econômicas de diversas sociedades, encontraremos experiências das mais diversas, nas quais instituições que foram consideradas totalmente ineficientes na redução de custos de transação mantêm-se fortemente ativas. Portanto, entender como as instituições surgem torna-se fundamental para justificar as disparidades de arranjos institucionais entre sociedades, e conseqüentemente, as diferentes trajetórias de *performance* econômica entre elas<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> As instituições surgem da interação dos indivíduos ao longo do tempo em uma sociedade (NORTH, 1990a).

O grau de desenvolvimento econômico e político das sociedades guardam uma relação íntima com os primórdios da sua estrutura institucional. Dessa maneira, o conjunto de instituições tomado como ponto de partida da história de qualquer sociedade contribui para determinar a direção a ser seguida, ou seja, a rota da sociedade em questão depende de sua conformação institucional originária (NORTH, 1990a).

O jogo recíproco entre a política e a economia, com diversos atores que possuem graus diferentes de capacidade de negociação no que se refere à sua capacidade de influir na mudança institucional e o papel da herança cultural, conformam também a direção da mudança institucional. Nas palavras de North:

Choices are more multifaceted in a institutional context because of the complex interrelationships among formal and informal constraints [...] The interplay between the polity and the economy, the many actors who have varying degrees of bargaining strength in influencing institutional change, and the role of cultural inheritance that appears to underlie the persistence of many informal constraints all contribute to this complexity<sup>54</sup> (NORTH, 1990a, p. 103).

Todavia, esse processo de mudança institucional é muito lento e ocorre através de acréscimos marginais, visto que todo e qualquer arranjo institucional é, em seu fundamento extremamente instável. A razão desse processo de mudança gradativo é devido às complexas complementaridades e externalidades inerentes a determinada matriz institucional de regras formais, restrições informais e seus mecanismos de *enforcement*, que geralmente distorcem os custos e benefícios, favorecendo escolhas coerentes com o arcabouço institucional existente (NORTH, 1990a).

Segundo (North, 1990a), se as instituições são as “regras do jogo”, as organizações são os jogadores, assim como as limitações impostas pelo contexto institucional definem o conjunto de oportunidades e, portanto, o tipo de organização que serão criadas. Os tipos de

---

<sup>54</sup> As escolhas são mais multifacetadas em um contexto institucional devido às inter-relações complexas entre constrangimentos formais e informais [...] A interação entre a política e a economia, os vários atores que têm diferentes graus de poder de barganha para influenciar a mudança institucional e, o papel da herança cultural, parecem estar na base da persistência de muitos constrangimentos informais que contribuem para essa complexidade.

organizações criadas em uma sociedade, segundo este mesmo autor, são reflexos da matriz institucional, e dentro desta categoria encontram-se os mais diversos entes:

Organizations include political bodies (political parties, the Senate, a city council, a regulatory agency), economic bodies (firms, trade unions, family farms, cooperatives), social bodies (churches, clubs, athletic associations), and educational bodies (schools, universities, vocational training centers)<sup>55</sup> (NORTH, 1990a, p.05).

A diferença entre instituições e organizações, assim como a interação entre elas define a direção da mudança institucional. As organizações políticas e econômicas que derivam de determinada matriz institucional tipicamente tem interesse em perpetuar a estrutura vigente. Segundo North, a trajetória da mudança institucional é definida através:

(i) the *lock-in*<sup>56</sup> that comes from the symbiotic relationship between institutions and the organizations that have evolved a consequence of the incentive structure provided by those institutions and (ii) the feedback process by which human beings perceive and react to changes in the opportunity set<sup>57</sup> (NORTH, 1990a, p. 07)

A condição básica para a criação de organizações eficientes é a evolução de um arcabouço institucional que ofereça incentivos necessários, e que este possua uma eficiente capacidade adaptativa. Para a solução efetiva dos problemas de um melhor desempenho econômico é essencial que exista estruturas institucionais que ofereçam incentivos positivos à criação de vários caminhos alternativos de solução.

Em outras palavras, é preciso haver instituições que ampliem o leque de oportunidades a fim de promover o surgimento das organizações necessárias. Nas palavras de North (2006,

---

<sup>55</sup> Organizações incluem corpos políticos (partidos políticos, Senado, Câmara Municipal, agência reguladora), organismos econômicos (empresas, sindicatos, agricultores familiares, cooperativas), corpos sociais (igrejas, clubes, associações atléticas) e órgãos educacionais (escolas, universidades, centros de formação profissional).

<sup>56</sup> Solução que, uma vez adotada, dificilmente traria outra alternativa.

<sup>57</sup> (i) do *lock-in* originado da relação simbiótica entre as instituições e as organizações desenvolvido em consequência da estrutura de incentivos fornecida por essas instituições e (ii) do processo de *feedback* pelo qual os indivíduos percebem e reagem às mudanças no conjunto de oportunidades.

p. 12), “é essencial haver instituições econômica e politicamente flexíveis, que se adaptem às novas oportunidades”. Trata-se do conceito de eficiência adaptativa, que diz que instituições serão mais eficientes quanto maior o seu poder de adaptar-se às mudanças institucionais.

It is adaptive rather than allocative efficiency which is the key to long-run growth. Successful political/economic systems have evolved flexible institutional structures that can survive the shocks and changes that are a part of successful evolution. But these systems have been a product of long gestation. We do not know how to create adaptive efficiency in the short run<sup>58</sup> (NORTH, 1994, p. 367).

Como as instituições geram um mecanismo de *lock-in* e condiciona a evolução institucional futura, os caminhos institucionais vão diferenciando-se ao longo do tempo. Mecanismos como *lock-in* ou *path dependence*<sup>59</sup> são centrais no comportamento das organizações e em suas respectivas mudanças. Nas palavras de North:

The relationship between the basic institutional framework, the consequent organizational structure, and institutional change, and the path dependent nature of economic change the rules that is a consequence of the increasing returns characteristics of an institutional framework<sup>60</sup> (NORTH, 1991, p. 108).

Conclui-se que o desempenho econômico das sociedades resultará sempre, em última análise de suas dinâmicas institucionais. Todavia, esse processo de mudança institucional é muito lento e ocorre através de acréscimos marginais, visto que todo e qualquer arranjo institucional é, em seu fundamento extremamente instável. Este processo de mudança gradativo deve-se às

---

<sup>58</sup> A eficiência adaptativa ao invés da eficiência alocativa é a chave para o crescimento de longo prazo. Sistemas políticos/econômicos de sucesso desenvolveram-se através de estruturas institucionais flexíveis que sobreviveram a choques e mudanças que fazem parte de uma evolução bem sucedida. Mas esses sistemas têm sido um produto de longa gestação. Nós não sabemos como criar eficiência adaptativa no curto prazo.

<sup>59</sup> Este conceito significa que em situações nas quais *a priori* diversos caminhos semelhantes se abrem, uma vez que um deles é escolhido passa a ser muito diferente dos outros, pois uma série de adaptações foram feitas que possibilitaram vantagens à manutenção dessa trajetória.

<sup>60</sup> A relação entre a estrutura institucional básica, a estrutura organizacional consequente, a mudança institucional e a natureza da trajetória econômica altera as regras, em consequência dos retornos crescentes característicos de um quadro institucional.

complexas complementaridades e externalidades inerentes a determinada matriz institucional de regras formais, restrições informais e seus mecanismos de *enforcement*.

Tendo em vista que o Federalismo opera via instituições, as relações entre entes federados devem ser pautadas por instituições capazes de garantir aos atores o maior nível possível de autonomia, simetria, estímulo à pluralidade e proteção aos direitos e posições assumidas pelos jogadores. Dessa forma, o *continuum* competição/cooperação ofereceria os elementos de sustentação de uma federação. Para tanto, é necessário o desenvolvimento de instituições que possibilitem a adoção de trajetórias que permitam maior eficiência na interação entre as organizações políticas, no âmbito das barganhas federais.

No entanto, cabe ressaltar, como lembram Furubotn e Richter (2010), que um Estado constitucional perfeito não existe. No mundo real com custos de transação positivos, informações incompletas e racionalidade limitada dos agentes, não existe arranjo institucional, que não seja incompleto.

#### 4 FEDERALISMO E INSTITUIÇÕES

*“A construção de Estados é a criação de novas instituições governamentais e o fortalecimento daquelas já existentes.”*

(Francis Fukuyama)

Em termos institucionais, um sistema federal origina-se de um pacto entre unidades territoriais representado por uma Constituição, contrato federativo por excelência, através da qual, procura-se garantir a participação equânime de todos os entes federados, a fim de que possa ser mantido o maior grau possível de autogoverno. Segundo Elazar (1995, p. 12), “in the federal model, the constitution must come first since it establishes the rules of the game for all to know and whose openness enables all in the polity to play<sup>61</sup>”.

O Federalismo pressupõe uma divisão de poderes entre o governo central e os demais níveis de governo, estabelecida constitucionalmente, compatibilizando a autonomia responsável dos níveis de governo com a presença de relações governamentais cooperativas. Essa articulação intergovernamental consiste nos processos estabelecidos por lei, destinados a habilitar duas ou mais esferas de governo a funcionarem harmonicamente em determinada área de ação. Como destaca Elazar:

In essence, a federal arrangement is one of partnership, established and regulated by a covenant, whose internal relationship reflect the special kind of sharing that must prevail among the partners, based on a mutual recognition of the integrity of each partner and the attempt to foster a special unity among them<sup>62</sup> (ELAZAR, 1972, p. 05).

A relação entre estes pactos e as instituições ilustra as preocupações básicas dos participantes da estrutura federativa, a saber, manutenção do maior nível possível de

---

<sup>61</sup> No modelo federal, a Constituição deve vir em primeiro lugar, uma vez que estabelece as regras do jogo para que todos saibam e, cuja transparência permite que todos participem do jogo político.

<sup>62</sup> Em essência, um arranjo federal é um dos tipos de parceria, estabelecida e regulada por um pacto cujas relações internas refletem um tipo especial de partilha entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e na tentativa de promover uma unidade especial entre eles.

autogoverno, estabelecimento de condições simétricas para todos ao longo do jogo e proteção institucional para os direitos e posições assumidas pelos jogadores (ABRUCIO; COSTA, 1999). Segundo North (1990b, p. 358), “the institutional structure is devised to facilitate (given relative bargaining strengths) the exchange between interest groups<sup>63</sup>”.

A ideia de contrato é utilizada como um artifício legal que possibilita que cada nível de governo persiga um corpo comum de ação, permanecendo ao mesmo tempo, como entidades independentes. A coexistência de diferentes instâncias de poder molda formas peculiares de relações intergovernamentais, constitutivamente competitivas e cooperativas, e necessariamente caracterizadas pelo conflito de poder e pela negociação entre esferas de governo (ALMEIDA, 2001).

No entanto, um arranjo federal é mais do que um pacto inscrito em um contrato inicial no qual são definidos os direitos originários dos pactuantes. A garantia de seus princípios dependerá da criação de instituições (“regras do jogo”) e de mecanismos contínuos de negociação e repactuação entre os atores. Segundo North (1990a, p. 50), “political institutions constitute *ex ante* agreements about cooperation among politicians. They reduce uncertainty by creating a stable structure of exchange<sup>64</sup>”.

Segundo Elazar (1995, p. 01), “the political principles that animate federal systems emphasize the primacy of bargaining and negotiated cooperation among several power centers<sup>65</sup>”. Em outras palavras, os processos de barganha afetam decisivamente as relações em um arranjo federal, como destaca North:

Given the initial bargaining strength of the decision-making parties, the function of rules is to facilitate exchange, political or economic. The existing structure of rights (and the character of their enforcement) defines the existing wealth-maximizing opportunities of the players, which can be realized by forming either economic or political exchanges. Exchanges involves bargains made within the existing set of institutions, but equally the players at times find it worthwhile to devote resources to altering the

---

<sup>63</sup> A estrutura institucional é concebida para facilitar (dada relativa força de negociação) o intercâmbio entre grupos de interesse.

<sup>64</sup> Instituições políticas constituem acordos *ex ante* sobre a cooperação entre os políticos. Elas reduzem a incerteza através da criação de uma estrutura estável de troca.

<sup>65</sup> Os princípios políticos que regem sistemas federais enfatizam a primazia da barganha e da negociação cooperativa entre os vários centros de poder.

more basic structure of the polity to reassign rights<sup>66</sup> (NORTH, 1990a, p. 47).

A busca de um relacionamento intergovernamental que permita a compatibilização dos direitos de cada ente federativo e um maior grau de autogoverno mostra que o sistema federativo possui uma natureza intrínseca de conflito, uma vez que são as relações de poder que irão definir o modo de interação entre as esferas de governo na disputa pela circunscrição de responsabilidades e competências. Para evitar abuso de poder através da transgressão de competência, devem ser criadas regras que regulamentem o controle de cada poder sobre o outro.

A existência de conflitos não deve constituir-se em obstáculo para a tomada de decisões minimamente consensuais e legítimas. A ênfase deve recair sobre o arranjo institucional que regula as relações entre os níveis de governo a fim de compatibilizar os interesses dos estados com os objetivos comuns cristalizados na Constituição do governo central (MORAES, 2001). Como colocado por Richter (2006, p. 30) “legal enforcement and self-enforcement complement each other with the aim to design workable order-preserving mechanisms for adapting to disturbances<sup>67</sup>”.

Um sistema federal sustenta-se na combinação ótima entre a autonomia das unidades constituintes e sua interdependência. A autonomia define-se pela delimitação clara dos direitos dos pactuantes, assim como as instituições e os mecanismos que assegurarão a manutenção deste princípio. Por sua vez, a interdependência reflete a necessidade de reforçar os laços federativos, a fim de evitar que eles se afrouxem ou se tornem um meio de aumentar as tensões e conflitos (ABRUCIO, COSTA, 1999).

O grau de autonomia de cada uma das esferas é estabelecido na Constituição, mas a existência de um contrato não é condição suficiente para garantir a resolução dos conflitos entre as partes. Partindo desse pressuposto, Abrucio e Costa (1999, p. 21) afirmam que a

---

<sup>66</sup> Dado o poder de negociação inicial das partes na tomada de decisão, a função das regras é facilitar a troca política ou econômica. A estrutura de direitos existente (e o caráter de sua aplicação) define a existência da maximização de oportunidades dos jogadores, que pode ser realizada através tanto da formação econômica quanto das trocas políticas. Trocas envolvem barganhas feitas dentro do conjunto de instituições existentes, mas também os jogadores às vezes acham que vale a pena dedicar recursos para alterar a estrutura mais básica da política de retribuir direitos.

<sup>67</sup> *Enforcement* legal e *self-enforcement* se complementam com o objetivo de viabilizar a preservação da ordem dos mecanismos de adaptação às perturbações.

difusão de poder entre os níveis de governo caracteriza, em si, uma situação competitiva e de conflito, uma vez que a cooperação entre os atores não é dada de antemão.

A interdependência federativa não pode ser alcançada pela imposição de um governo central aos demais entes federados, uma vez que um arranjo federal supõe uma estrutura sustentada pela autonomia e interdependência dos níveis de governo. É claro que os níveis de governo superiores de poder estabelecem relações hierárquicas frente às demais, no entanto, a soberania compartilhada só pode ser mantida ao longo do tempo, caso se estabeleça uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles. Dessa maneira, podemos afirmar que o Federalismo segue a fórmula enunciada por Elazar (1987) “*self rule plus shared rule*”<sup>68</sup>.

Essa natureza de conflito característica do Federalismo está relacionada com o fato de todo sistema federal enfrentar um *trade-off* básico: (i) o risco de um governo central muito forte intimidar os demais níveis de governo, desrespeitando sua autonomia, extraindo rendas e dificultando a competição interestadual e; (ii) o risco de um governo central muito fraco possibilitar o comportamento oportunista e a falta de cooperação dos demais níveis de governo. No entanto, resolver esses dilemas é problemático porque eles implicam em um *trade-off* fundamental do Federalismo: mecanismos para mitigar um dilema tipicamente exacerbam o outro.

Segundo Figueiredo Jr. e Weingast (2005), três correntes teóricas abordam o *trade-off* fundamental do Federalismo: a primeira delas estuda o problema do oportunismo dos governos subnacionais devido à existência de um governo central fraco, ou seja, prioriza suas análises no segundo dilema; a segunda corrente teórica foca suas análises no primeiro dilema, ou seja, prioriza a análise do ponto de vista de um governo central muito forte e; a terceira analisa os dois dilemas em conjunto, no entanto, em contextos específicos.

Estes autores destacam que para analisar um arranjo federal é necessário estudar os dois dilemas simultaneamente, uma vez que, ao priorizar somente um dos dilemas, como nas duas primeiras vertentes teóricas, a análise torna-se limitada, pois somente metade do problema de um arranjo federal é abordada. Apesar da terceira corrente teórica reconhecer os dois dilemas fundamentais do Federalismo, o fazem em contextos específicos e, portanto, de maneira limitada.

---

<sup>68</sup> Autogoverno mais regras compartilhadas.

Visando uma análise mais eficaz dos arranjos federais, Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007), desenvolveram um modelo de teoria dos jogos<sup>69</sup> de escolha institucional que possibilita analisar os dois dilemas de maneira simultânea através de um modelo de análise mais genérico, ou seja, um modelo de análise que priorize os dois dilemas simultaneamente e que possa ser utilizado para analisar qualquer arranjo federal. Segundo Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007, p. 161) “to be a self-enforcing equilibrium, federalism requires crafting a delicate balance between these two dilemmas<sup>70</sup>”.

Esse *trade-off* requer que sejam criados mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo, ou seja, que sejam criadas regras *self-enforcing* para todos os atores políticos em todos os níveis de governo, de maneira que todos tenham incentivos para cumprir essas regras. Segundo Furubotn e Richter (2005, p. 482), “institutional arrangements have tremendous impact on the ability of agents to make political commitments credible<sup>71</sup>”.

Os possíveis êxitos na solução desses dilemas implicam na criação de instituições que, nos termos da teoria dos jogos, aumentam os benefícios de soluções cooperativas ou aumentam os custos do não cumprimento das regras. Segundo Furubotn e Richter (2005, p. 170), “one possibility for long-term relationships is found in the self-enforcing agreement [...] a self-enforcing agreement is designed so that the benefits from defaulting are always less than the long-term benefits of honoring the contract<sup>72</sup>”.

Ressalta-se que a dinâmica das relações intergovernamentais tem na cooperação e na competição uma de suas mais importantes manifestações. Para entender como os governos realmente agem, tanto nos aspectos políticos como econômicos, é preciso descartar a hipótese de governo benevolente em todos os níveis (FIGUEIREDO JR.; WEINGAST, 2005). Neste contexto, torna-se a questão mais relevante, saber como os diferentes tipos de arranjos

---

<sup>69</sup> A teoria dos jogos é um campo da matemática aplicada que estuda os processos de interação estratégica. Uma situação é dita de interação estratégica quando a ação de cada agente envolvido na situação – os jogadores – afeta os demais, e todos sabem disso (FIANI, 2011, p. 114).

<sup>70</sup> Para existir um equilíbrio *self-enforcing*, o federalismo necessita da elaboração de um equilíbrio delicado entre estes dois dilemas.

<sup>71</sup> Arranjos institucionais possuem enorme impacto sobre a capacidade dos agentes de assumir compromissos políticos confiáveis.

<sup>72</sup> Uma possibilidade para as relações de longo prazo encontra-se em arranjos *self-enforcing* [...] um arranjo *self-enforcing* é projetado para que os benefícios de quem não cumpre seja sempre menor que os benefícios de longo prazo de quem honra o contrato.

institucionais afetam os incentivos dos diferentes níveis do governo, induzindo-os à cooperação ou competição.

Para garantir a coordenação entre os níveis de governo, um arranjo federal deve possibilitar uma trajetória de equilíbrio entre as formas de cooperação e competição existentes, ou seja, os entes federativos precisam constituir mecanismos de cooperação intergovernamental para a realização das suas obrigações, assim como mecanismos de *checks and balances* através dos quais os estados fiscalizam o governo central e vice-versa. Em outras palavras, um arranjo federativo para ter êxito, precisa compatibilizar a autonomia responsável dos níveis de governo com a presença de relações governamentais cooperativas, “sustaining federalism requires that governments at all levels honor the rules”<sup>73</sup> (FIGUEIREDO JR.; McFAUL; WEINGAST, 2007, p. 163).

Sustentando que um arranjo federativo exige que os governos em todos os níveis cumpram as regras, e que o equilíbrio de um sistema federal está relacionado com as escolhas que os níveis de governo fazem, ou seja, se cooperam e cumprem as regras estabelecidas, utilizou-se o modelo proposto por Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007) para analisar o arranjo federativo brasileiro como um jogo de cumprimento de regras entre os estados e o governo federal<sup>74</sup>.

#### 4.1. Estrutura do Modelo

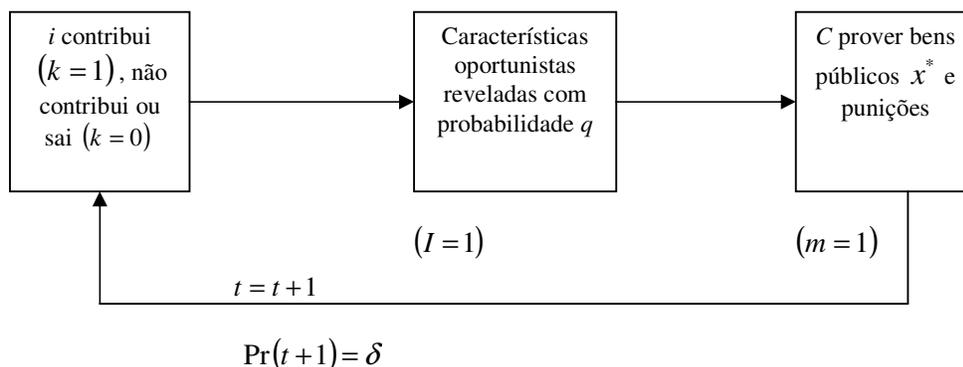
Utilizou-se o modelo de repetição infinita de jogo entre um número de estados,  $n$ , indexados por  $i = 1, \dots, N$  e um governo central,  $C$ , para avaliar em que medida os níveis de governo cumprem as regras estabelecidas no arranjo federal. O modelo incorpora as seguintes características: (i) uma Federação para estar em equilíbrio deve solucionar repetidamente o *trade-off* fundamental do Federalismo; (ii) existem benefícios de escala para o governo central e custos para os entes federados que não cumprirem as regras; (iii) todos os jogadores querem maximizar seus *payoffs* e; (iv) o monitoramento é imperfeito.

<sup>73</sup> Sustentar o federalismo exige que todos os níveis de governo respeitem as regras.

<sup>74</sup> Ressalta-se que, o mesmo tipo de análise pode ser feita entre estados e municípios, assim como entre a União e os municípios, no entanto, apesar de o sistema federativo brasileiro ser composto por três níveis de governo, por questões metodológicas, optou-se por não incluir na análise o nível municipal.

A sequência de movimentos é mostrada na Figura 2 abaixo:

**Figura 2 – Sequência de jogadas no estágio de jogo repetido**



Fonte: Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007).

Primeiro, os estados escolhem uma das três ações  $A = \{P, S, E\}$  para contribuir, não contribuir ou sair. Se um estado escolhe  $P$ , contribui com uma unidade para o centro,  $k_i = 1$ , se escolhe  $S$ , não contribui,  $k_i = 0$ . A contribuição dos estados<sup>75</sup> representa qualquer custo de auxílio no fornecimento de bens público. Se um estado escolhe  $E$ <sup>76</sup>, não contribui e não participa do jogo, assim como não incorre em custos ou benefícios em fases posteriores. No entanto, o custo de um estado que escolhe  $E$  pode ser muito alto, pois incorre em um custo  $c_i(z)$ <sup>77</sup>, onde  $z$  representa o poder institucional do governo central.

Uma ampla gama de variáveis constitucionais afeta esse poder na prática, incluindo, por exemplo, em relação aos estados, o grau em que o governo central mantém o poder de tributação, o controle político sobre a economia e o controle sobre os orçamentos estaduais. Essa formulação tem como pressuposto: quanto maior for a autoridade do governo central e seus recursos, maiores serão os custos incorridos pelos estados em não contribuir. Além disso,

<sup>75</sup> A contribuição dos estados é feita através da tributação do governo central.

<sup>76</sup> Por não haver esta possibilidade no arranjo federativo brasileiro, sendo cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988, esta estratégia não será considerada.

<sup>77</sup> Esta função de custo é uma função convexa de  $z$ , de modo que  $c_i(z) \geq 0$ ,  $c_i'(z) > 0$ ,  $c_i''(z) \geq 0 \leq 0$ .

quanto mais poderoso é o governo central, maior será o custo imposto aos estados que potencialmente podem escolher não permanecer.

A segunda fase de jogo é quando um jogador não estratégico revela a possibilidade de não contribuir com probabilidade  $q(z)$ , onde  $q(z) \geq 0$ ,  $q_i'(z) > 0$ , ou seja, quando um estado  $n$  revela a probabilidade de agir de maneira oportunista e não cooperar<sup>78</sup>. Aqui, a capacidade de monitoramento do governo central é uma função do quão forte é o seu poder institucional. Ressalta-se que um dos motivos em que a cooperação pode falhar é devido à observação sobre a possibilidade de um estado não contribuir ser imperfeita.

O terceiro movimento do jogo é feito por  $C$ , o governo central, que simultaneamente escolhe como fazer valer o seu poder e quanto das contribuições retornarão na forma de benefícios. Com relação a este último, pode ser um bem público nacional puro em que todos os estados recebem a mesma recompensa, ou excludente, porém com o governo central oferecendo de maneira mais eficiente devido aos ganhos de escala.

Assumindo que esses bens podem ser fornecidos de maneira mais eficaz pelo governo central, representam-se esses ganhos de eficiência pelo parâmetro de produtividade  $\theta(n, z)$ . Assumindo também que um governo central forte poderá prover melhor certos bens, então  $\theta(n, z)$  é uma função côncava crescente de  $z$ , de modo que  $\theta(n, z)_z > 0$ ,  $\theta(n, z)_{zz} \leq 0$ . Para capturar a noção de rendimentos marginais decrescentes de escala, assume-se que  $\theta(n, z)$  é função côncava crescente de  $n$ , então  $\theta(n, z)_n > 0$ ,  $\theta(n, z)_{nn} \leq 0$ . Estas características da função  $\theta(n, z)$ , seguem a noção de que certos bens são mais eficientemente fornecidos pelo governo central. Tais eficiências podem surgir devido à maiores economias de escala ou através de uma maior coordenação entre os jogadores.

O governo central também pode escolher uma estratégia de punição ou extração  $m = (m_1, m_2, \dots, m_N)$ , na qual um vetor de indicadores designa se existe uma taxa adicional  $f(z)$  a ser cobrada de cada estado, onde  $f(z) \geq 0$ ,  $f'(z) > 0$ ,  $f''(z) \geq 0$ . Estas multas representam o poder e os recursos concedidos ao governo central para o *enforcement* de arranjos federais<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> Por exemplo, erguendo barreiras comerciais não tarifárias.

<sup>79</sup> A introdução de multas permite ao governo central punir os estados que não cumprem as regras, assim como possibilita a extração de rendas dos estados que cumprem. Em outras palavras, o principal objetivo é correlacionar a capacidade de extração de renda pelo governo central com sua capacidade de fornecer bens e fiscalizar.

Para simplificar a análise, supõe-se que as multas são “suficientemente altas”. Em particular, assume-se que para qualquer  $z$ ,  $f(z) > c_N(z)$ , assim o montante das multas serão superiores ao mais elevado nível de custo de saída. A introdução de multas permite ao governo central punir quem não contribui, mas também pode ser usada para extrair ganhos dos estados mesmo quando eles contribuem.

Juntando estas características, define-se o *payoff* específico para um estado  $i$  no período  $t$  (suprimindo  $t$ ):

$$u_i = [\theta(n, z)x_i - f(z)m_i] - k_i \quad \text{Se } i \text{ cumpre as regras} \quad (1)$$

$$u_i = -c_i(z) \quad \text{Se } i \text{ não cumpre as regras} \quad (2)$$

A equação (1) expressa que, assumindo o cumprimento das regras, os benefícios de um estado (no período  $t$ ), é função da quantidade de bens fornecidos pelo governo central  $\theta(n, z)x_i$ , subtraindo-se qualquer multa imposta pelo governo central  $f(z)m_i$  e a sua contribuição  $k_i$ . Se um estado optar por não cumprir as regras no período incorrerá nos custos  $c_i(z)$ , conforme a expressão (2).

Em seguida, considera-se o *payoff* do governo central, obtido do conjunto dos estados que cumpriram as regras no período. Para cada estado que optou por cumprir as regras, o governo central recebe a contribuição  $k_i$  assim como qualquer multa imposta,  $f(z)m_i$ . Em contrapartida, o governo central tem um custo pelo fornecimento de bens,  $x_i$ ,<sup>80</sup> assim como, extrai benefícios  $c_i(z)$  de cada estado que não cumpriu as regras no período.

---

<sup>80</sup> Esse parâmetro é indexado por  $i$  devido ao fato de que o nível de fornecimento de bens pode ser diferente entre os estados.

Colocando esses pressupostos juntos, define-se na equação (3) o *payoff* do governo central no período  $t$ , como a soma do montante de cada um dos estados que cumpriram as regras, acrescido dos benefícios extraídos dos estados que não cumpriram as regras:

$$u_c = \sum_i [k_i - x_i + f(z)m_i] + \sum_j c_j(z) \quad (3)$$

onde, o primeiro somatório refere-se a todos os estados  $i$  que cumpriram as regras e, o segundo, a todos os estados  $j$  que optaram por não cumprir as regras no período.

Finalizando, os *payoffs* repetidos para todos os jogadores é a soma dos *payoffs* em cada período, sendo que, cada período é progressivamente reduzido por um fator de desconto,  $\delta \in (0,1)$ .

## 4.2. Implicações do Modelo

O modelo desenvolvido por de Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007) tem como principal argumento que o governo central e os demais níveis de governo devem ter incentivos para cumprirem suas obrigações dentro dos limites das barganhas federais. Nessa perspectiva, o foco de análise são as instituições que representam a estrutura de incentivos a que os atores respondem estrategicamente, especificamente as regras formais que constituem esta estrutura com a qual tanto o governo central quanto os demais níveis de governo se deparam e as escolhas que fazem.

Using this analysis, we then analyze how these equilibria change with respect to the exogenous characteristics of the players attempting to capture the benefits of federation and the opportunities they are attempting to capture [...] our model helps to clarify, in these situations, which specific choices will be made by the players who design a federal constitution. By doing so, we are able to examine the way federal institutions become stronger or weaker, depending on a number of important features of the

interaction between various interested parties (FIGUEIREDO JR.; WEINGAST, 2005, p. 107)<sup>81</sup>.

Segundo o modelo, o governo central tem que ser forte o suficiente para fiscalizar os governos estaduais. No entanto, se um sistema federal centraliza muito, o resultado será o engrandecimento do governo central e os outros níveis de governo poderão optar por abandonar suas responsabilidades. Com um governo central forte existe o risco da criação de um sistema nacional de extração de rendas com fornecimento mínimo de bens, fazendo com que os benefícios da participação na barganha federal diminuam.

Fundamentalmente, o modelo demonstra que o problema de um sistema federal é de coordenação, ou seja, são as ameaças recíprocas, tanto dos estados quanto do governo central de não cumprir as regras que mantêm um sistema federal em equilíbrio. Segundo Moraes (2001), o baixo desempenho de um arranjo federal no fornecimento de bens e serviços públicos pode estar associado ao não cumprimento das regras formais que constroem suas relações intergovernamentais. Dessa maneira, torna-se fundamental a existência de uma estrutura que forneça tanto incentivos quanto punições no âmbito das barganhas federais.

Para que essas ameaças sejam confiáveis, os jogadores devem compartilhar o entendimento do que define a cooperação no âmbito da barganha federal ou, alternativamente, o que define uma violação das regras por qualquer um dos jogadores. De maneira geral, segundo Furubotn e Richter (2005, p. 09), “the enforcement problem turns on the matter of how to make incomplete agreements binding and thus credible<sup>82</sup>”.

Equilíbrios cooperativos são definidos como aqueles em que, na trajetória de equilíbrio, todos os estados escolhem contribuir,  $k_i$ , em todas as fases e o governo central fornece o nível de equilíbrio de bens em cada etapa. Usando esta configuração, pode-se investigar as condições em que um equilíbrio cooperativo pode ser sustentado dadas as características dos jogadores.

---

<sup>81</sup> Usando esta análise, analisamos como este equilíbrio muda em relação às características exógenas dos jogadores, tentando capturar os benefícios da federação e as oportunidades que estão tentando capturar [...] nosso modelo ajuda a esclarecer, nestas situações, que escolhas específicas serão feitas pelos jogadores que desenham uma constituição federal. Ao fazer isso, somos capazes de examinar a maneira como as instituições federais se tornam mais fortes ou mais fracas, dependendo de uma série de características importantes da interação entre as várias partes interessadas.

<sup>82</sup> O problema de *enforcement* gira em torno da questão de como vincular acordos incompletos e assim torná-los críveis.

A abordagem utilizada para resolver este jogo é o equilíbrio perfeito em subjogos, com estratégias *Nash-reversion*. Especificamente, analisa-se o caso em que os jogadores jogam uma estratégia *grim trigger*, ou seja, cada jogador coopera nos períodos em que todos os outros têm cooperado, caso contrário todos jogam a estratégia não-cooperativa de Nash.

A Nash equilibrium of a game with  $n$  players is defined as an  $n$ -tuple of strategies such that each players' strategy is an optimal response to the other players' strategies. Thus, expectations about the behavior of others play a role, wherefore characterizes an institution of the equilibrium-of-a-game view as a self sustaining system of shared beliefs as to a salient way in which the game is repeatedly played<sup>83</sup> (FURUBOTN; RICHTER, 2005, p. 08).

Apesar de extrema, a estratégia *grim trigger* permite verificar as circunstâncias nas quais seja mais provável um arranjo federal ser mantido em equilíbrio. De acordo com Furubotn e Richter (2005, p. 09) “game theory provides an analytical framework within which we can analyze the relationship between institutionalized rules and the feedback mechanism through which rules guide behavior and reproduce themselves<sup>84</sup>”.

Dessa maneira, consideram-se os parâmetros sob os quais equilíbrios cooperativos podem ser sustentados por uma estratégia de punição *grim trigger*:

*Definição 1.* Um jogador  $i$  joga uma estratégia *grim trigger* em cada etapa se:

(i) na trajetória de equilíbrio todos os estados contribuem, o governo central fornece o valor de equilíbrio  $x^*$  e multa um estado somente se esse se revelar oportunista e;

---

<sup>83</sup> Um equilíbrio de Nash de um jogo com  $n$  jogadores é definido como um  $n$ -tuplo de tais estratégias, de maneira que a estratégia de cada um dos jogadores seja uma resposta ótima em relação às estratégias dos outros jogadores. Dessa maneira, as expectativas sobre o comportamento dos outros desempenham uma função, portanto, caracteriza-se a instituição de equilíbrio-de-jogo como um sistema auto-sustentável de crenças compartilhadas como a forma mais importante em que o jogo é repetidamente jogado.

<sup>84</sup> A teoria dos jogos fornece um quadro analítico em que se pode analisar a relação entre as regras institucionalizadas e os mecanismo de *feedback*, através do quais, o comportamento guia as regras e se reproduzem.

(ii) fora da trajetória de equilíbrio, se no período anterior o governo central forneceu a um estado  $i$   $x_i < x_i^*$  ou multou qualquer estado que não se revelou oportunista, todos os estados irão cessar a cooperação.

Sob estratégias *grimm trigger*, os jogadores cooperam somente se todos os outros jogadores cooperarem. Ressalta-se que o elemento-chave aqui é que qualquer ameaça de não cooperação deve ser crível.

De acordo com Figueiredo Jr. e Weingast (2005), analisa-se o equilíbrio através de estratégias de punição *grimm trigger*, primeiro, porque trata-se da forma mais extrema de punição em equilíbrio perfeito em sub-jogo; segundo, porque possibilita estabelecer condições necessárias para que a cooperação seja um equilíbrio de Nash. A ideia é que se a cooperação não pode ser sustentada sob uma estratégia de punição *grimm trigger*, não será possível sob qualquer outra estratégia factível.

Na *proposição 1*, caracteriza-se o conjunto de equilíbrios *grimm trigger* para o jogo repetido:

*Proposição 1.* Fixados  $\delta, z, n$ . Se

(Pressuposto 1) restrição de não cooperação:  $f(z)q(z) > 1$ , e

(Pressuposto 2) ganhos da Federação:  $\theta(n, z) > 1$ ,

então as seguintes *condições* caracterizam um equilíbrio *grim trigger*:

$$(i) \quad x_i^* \geq \frac{1 - c_i(z)(1 - \delta)}{\theta(n, z)} \equiv x_i^{L^*} \quad \forall i;$$

$$(ii) \quad 1/n \sum_i x_i \leq \delta - (f(z) + \delta \bar{c}(z))(1 - \delta) \equiv x_i^{U^*} \quad \text{onde} \quad \bar{c}(z) = \frac{1}{n} \sum_i c_i(z);$$

(iii) estados contribuem em cada período;

(iv) o governo central multa somente os estados que não contribuem.

Embora em termos formais seja abstrata, a *proposição 1*, intuitivamente segue diretamente para o *tradeoff* inerente aos arranjos federais. Segundo esta proposição, se as punições  $f(z)$  e os benefícios da Federação ( $\theta$ ) são suficientemente altos, desde que os incentivos estejam alinhados, será possível manter em equilíbrio um sistema federal. Em outras palavras, o equilíbrio poderá ser mantido se cada estado obtém mais cumprindo as regras do que não cumprindo [*condição (i)*] e; se o governo central possuir um incentivo para continuar proporcionando benefícios suficientes para os estados, ao invés de apropriar-se de todos os benefícios da participação dos estados [*condição (ii)*].

As *condições (i)* e *(ii)* mostram que o que mantém uma Federação em equilíbrio são ameaças recíprocas. Para que essas ameaças sejam críveis, os jogadores devem coordenar-se e compartilhar o mesmo entendimento do que define a cooperação no âmbito da barganha federal ou, alternativamente, o que define uma violação das regras por qualquer dos jogadores. Em particular, as condições de cooperação devem constituir-se em regras, segundo as quais, estratégias *grim trigger* serão executadas; se esses limites são ultrapassados, a Federação não pode ser mantida em equilíbrio; desde que os benefícios de cumprir as regras superem os incentivos contrários, esse equilíbrio poderá ser mantido.

A *proposição 1* fornece uma série de *insights* sobre a dinâmica permanente entre o governo central e os estados, assim como as condições em que uma Federação pode ser sustentada em equilíbrio. Primeiro, para os estados contribuírem com o governo central, as punições esperadas  $f(z)q$  devem ultrapassar o custo de contribuir,  $f(z)q(z) > 1$ , caso contrário, será melhor não contribuir<sup>85</sup>. Dado que a possibilidade de não contribuir pode ser

---

<sup>85</sup> Assumindo-se que os parâmetros  $f(z)$  e  $q(z)$  são exógenos nesta fase, sejam todos os estados oportunistas ou não.

descoberta (representada por  $q$ ), uma condição necessária para um Federalismo estável é o governo central ser forte o suficiente para punir possíveis não contribuições.

À medida que a detecção de não contribuição torna-se menos provável, as punições do governo central e seu poder institucional devem ser aumentados para que um equilíbrio possa existir. No entanto, aumentar o poder do governo central poderá tornar o sistema federal mais difícil de ser mantido em equilíbrio, porque ao aumentar o poder institucional do governo central também aumenta sua capacidade de extrair rendas. Portanto, nas áreas em que o problema de risco moral do governo central é grave, os incentivos operam em direções opostas. Consoante o modelo, a ausência de limites adequadamente definidos para o governo central gera desequilíbrios em uma Federação, “when the center is too strong, its ability to extract rents increases and the benefits from participation in the federal bargain diminish”<sup>86</sup>, (FIGUEIREDO JR.; McFAUL; WEINGAST, 2007, p. 162).

Em termos técnicos, uma menor probabilidade de detecção faz com que o conjunto de equilíbrios federais diminua. Isto implica que, em áreas políticas que são extremamente difíceis de controlar, o governo central deve ter mais poder para fiscalizar. Essa condição gera outra previsão do modelo: concessões de autoridade para o governo central são mais prováveis de serem sustentadas em áreas em que o monitoramento é relativamente fácil.

Segundo, a condição  $\theta(n, z) > 1$  implica que devem existir ganhos de troca suficientes para motivar uma Federação em equilíbrio. Cabe ressaltar que a lógica é diferente para modelos de cooperação descentralizada, na qual, somente o fluxo de benefícios evita a não cooperação dos estados. Neste caso, segundo Figueiredo Jr. e Weingast (2005, p.117), “the benefits have to be sufficiently large in order to gain a surplus that prevents the center from a onetime appropriation of all contributions”<sup>87</sup>.

Terceiro, uma Federação está em equilíbrio quando são satisfeitos os pressupostos 1 e 2. A condição (i), o limiar de cooperação dos estados, sustenta que todos os estados devem preferir as rendas que recebem do governo central,  $x_i \theta(n, z)$ , a não cumprir as regras. Devido ao fato que  $x_i^{L*}$  é decrescente em relação à  $c_i(z)$ , ou seja, o montante mínimo requerido para

---

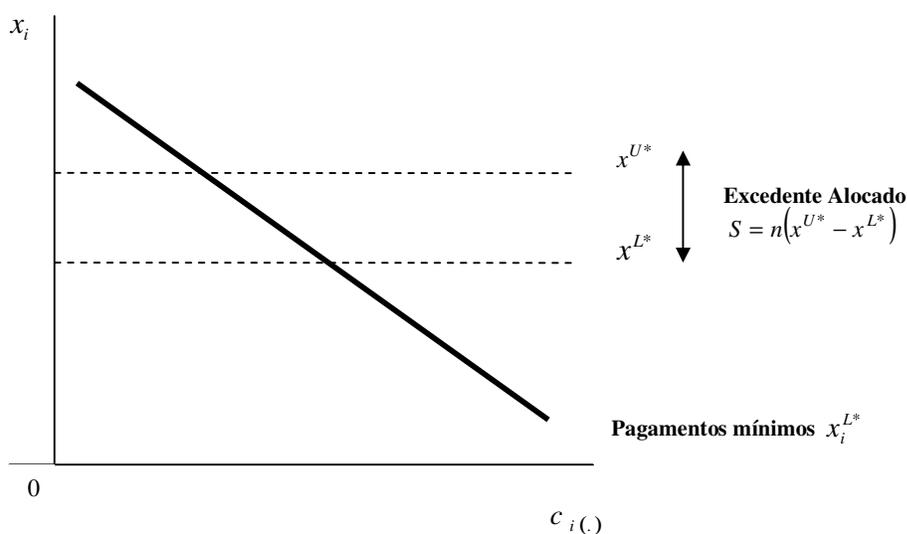
<sup>86</sup> Quando o centro é muito forte, a sua capacidade de extrair rendas aumenta e os benefícios da participação na barganha federal diminuem.

<sup>87</sup> Os benefícios têm que ser suficientemente altos para que se obtenha um excedente que impeça o centro de uma única vez apropriar-se de todas as contribuições.

incentivar um estado a cumprir as regras cai à medida que aumentam os custos de não cumpri-las. Da mesma forma, a *condição* (ii) define o limiar de cooperação do governo central,  $x_i^{U^*}$ , ou seja, atesta que não deve ser solicitado ao governo central que desembolse mais do que esse limite, em média, aos estados, caso contrário, vai preferir não cooperar ao invés de cooperar.

As *condições* (i) e (ii) mostram que o conjunto de equilíbrios depende do limite máximo e mínimo do montante em média devolvido aos estados pelo governo central, em que  $\frac{1}{n} \sum_i x_i^{L^*} = x^{L^*}$ . Em outras palavras, a Federação poderá ser sustentada em equilíbrio quando os incentivos, tanto dos estados quanto do governo central, são atendidos simultaneamente. A figura 3 abaixo ilustra estas condições:

**Figura 3 – Equilíbrio cooperativo**



Fonte: Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007).

Na figura 3, os estados estão dispostos de maneira contínua ao longo do eixo horizontal pelos seus níveis de custos de não cumprimento das regras. A linha escura indica a quantidade mínima necessária para um estado cumprir as regras: quanto maior os custos por

não cumpri-las  $c_{i(.)}$  aumentam, menor será o montante mínimo necessário para que um estado cumpra essas regras,  $x_i^{L^*}$ .

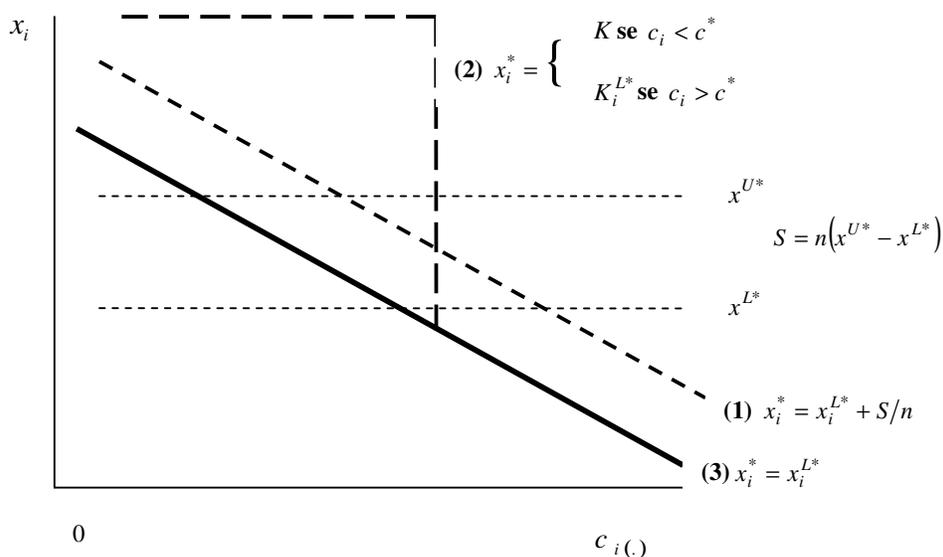
Uma vez que os estados estão distribuídos uniformemente ao longo deste intervalo, a média do montante que o governo central deve gastar em bens públicos é uma quantidade que chamamos  $x^{L^*}$ , representada na figura pela linha tracejada inferior. O montante máximo em média que o governo central pode retornar para os estados em benefícios,  $x^{U^*}$ , é representado pela linha tracejada superior. Se o governo central for obrigado a devolver mais do que o montante máximo, o valor das suas rendas correntes será muito baixo, então preferirá não cooperar. A diferença entre as duas linhas tracejadas representa o potencial excesso de renda ou excedente, (formalmente,  $x^{U^*} - x^{L^*}$ ).

Existem três relações possíveis entre  $x^{U^*}$  e  $x^{L^*}$ . Se  $x^{U^*} < x^{L^*}$ , não existe equilíbrio, porque não existe perfil de  $x$  que possa ao mesmo tempo fazer com que todos os estados cumpram as regras, e ainda forneça ao governo central incentivo suficiente para não pegar as rendas para si mesmo, não devolvendo nada aos estados. Quando o excedente é igual zero,  $x^{U^*} = x^{L^*}$ , somente um perfil de  $x$  pode ser mantido como um equilíbrio. O governo central fornece aos estados a quantidade mínima necessária para que eles cumpram as regras e mantém o restante para si mesmo.

Se  $x^{U^*} > x^{L^*}$ , existe renda superior ao mínimo necessário para sustentar um acordo federal, ou seja, existe excedente para ser dividido entre os jogadores. Neste caso, é possível a existência de múltiplos equilíbrios, ou seja, uma série de maneiras em que o superávit federal pode ser dividido, uma vez que, existindo excedente, qualquer atribuição deste excedente que satisfaça a condição para os estados cumprirem as regras, é um equilíbrio. No entanto, não é possível afirmar qual equilíbrio prevalecerá, uma situação comum em jogos repetidos.

Quando a renda excedente  $S = n(x^{U^*} - x^{L^*})$  é positiva, qualquer distribuição de  $S$  que satisfaça o limite mínimo para os estados cooperarem é um equilíbrio. A Figura 4 abaixo mostra os três possíveis perfis de equilíbrio,  $x$ , consistentes com as condições da *Proposição 1*: (1) a alocação uniforme do excedente entre os estados (i.e.,  $S/N$  para cada um dos estados), (2) a alocação de todo o excedente para um subconjunto de estados, ou (3) a alocação de todo o excedente para o governo central.

**Figura 4 – Ilustração de alocações do excedente**



Fonte: Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007).

Quarto, se os custos de não cumprir as regras são muito altos, os estados terão incentivos para cumpri-las, mesmo que o governo central não repasse todas as rendas, indicando que possivelmente, os custos do não cumprimento das regras transferem renda dos estados para o governo central. Tanto o limite superior quanto inferior de  $x_i^*$  diminuem quando os custos de não cumprir as regras aumentam. Enquanto o governo central oferecer um valor positivo para os estados, estes participarão da barganha federal, ou seja, enquanto os benefícios forem maiores que os custos de não cumprir as regras, uma Federação estável poderá ser mantida.

Quinto, através da *proposição 1*, é possível examinar quais fatores afetam o tamanho do conjunto de equilíbrio em relação aos parâmetros exógenos<sup>88</sup>. Em relação ao fator de desconto: na medida em que os jogadores valorizem mais o futuro mais perfis podem ser sustentados em equilíbrio (i.e.,  $(\partial S / \partial \delta) > 0$ ), porque as punições em rodadas futuras tornam-

<sup>88</sup>O tamanho da renda excedente influencia o conjunto de possíveis equilíbrios.

se mais graves. Para Furubotn e Richter (2005, p. 259), “experience plays a role, that is, the history of the behavior of the other side (and its resulting reputation in ‘completing’ an agreement) has significance<sup>89</sup>”.

O excedente ou conjunto de equilíbrio é aumentado de acordo com a produtividade do governo central, isto porque há mais rendas a serem distribuídas para um dado nível de contribuições. Existindo, dessa maneira, excedente suficiente para satisfazer as restrições de incentivo colocadas por cada um dos atores (i.e.,  $(\partial S / \partial \theta) > 0$ ). Alternativamente, à medida que as sanções que o governo central pode impor aumentam, o tamanho do excedente diminui (ou seja,  $(\partial S / \partial f) < 0$ ).

Sexto, a heterogeneidade das funções de custo dos estados significa que o nível mínimo necessário para que cada estado cumpra as regras difere entre eles. Para os estados que o custo de sair é muito alto, o mínimo que o governo central tem que pagar para mantê-los na Federação é menor.

Sétimo, em termos de bem-estar social as alocações também não são iguais. Em equilíbrio, um estado obtém  $\theta(n, z)x_i^* - 1$  e o governo central obtém  $n - \sum_i x_i^*$  em cada período. Dessa maneira, define-se o bem-estar como a soma dos benefícios de todas as partes, sendo o bem-estar por período  $\theta(n, z) - 1 \sum_i x_i^*$ , porque  $\theta(n, z) > 1$  é estritamente positiva em equilíbrio. Além disso, bem-estar social é aumentado em  $\sum_i x_i^*$ , o montante devolvido aos estados, pelo fato da produtividade dos benefícios somente ocorrer se  $C$  fornece os bens. Cada unidade que o governo central coleta, mas não retorna aos estados, representa um custo de oportunidade perdido em benefícios públicos.

Finalmente, consideram-se as estratégias de punição. Como o governo central obtém utilidade das multas, em jogos não repetidos, ele multará todos os estados, independente de cumprirem as regras ou não. No entanto, em jogos repetidos, os estados podem contrabalançar este incentivo. Se o governo central tentar extrair muito através da sua produtividade, os estados terão credibilidade para punir o governo central não cumprindo as regras. Se os benefícios da cooperação contínua com os estados são altos o suficiente, o governo central não irá extrair multas indevidas.

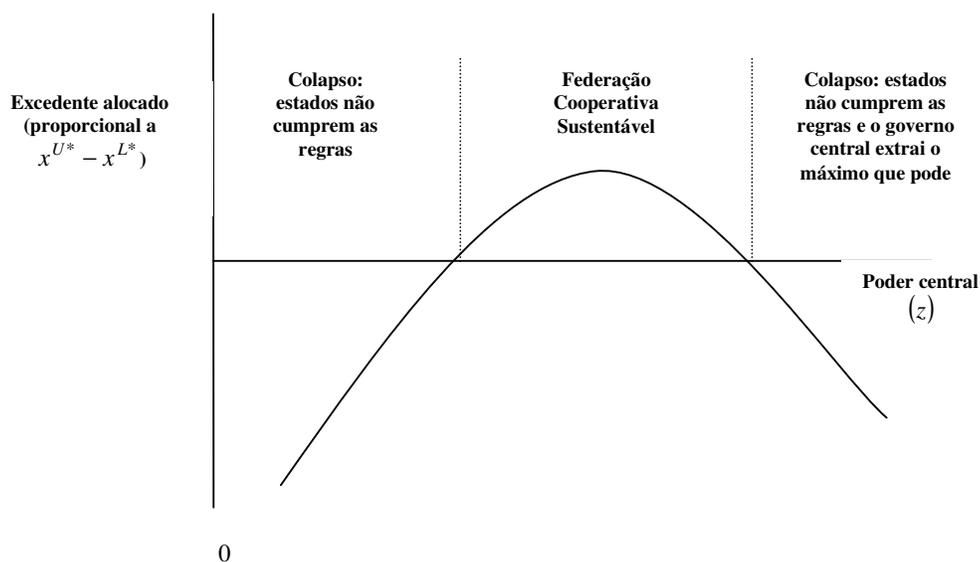
---

<sup>89</sup> A experiência desempenha um papel, isto é, a história do comportamento do outro lado (e sua reputação resultando em completar um acordo) tem um significado.

A discussão de incentivos acima implica que pode-se caracterizar o conjunto de equilíbrios em função do excedente e do poder institucional do governo central ( $z$ ). O modelo mostra que o não cumprimento das regras pelos estados pode ocorrer por um dos dois motivos, excedente ou poder do governo central, cada um exibindo características diferentes que exigem diferentes prescrições para aumentar a capacidade e a produtividade dos arranjos federais.

A figura 5 abaixo mostra que três resultados de equilíbrio possíveis existem, a depender dos valores dos parâmetros.

**Figura 5 – Equilíbrio como uma função de poder de C's**



Fonte: Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007).

Focalizando o poder institucional do governo central,  $z$ , considera-se o caso em que, dado os parâmetros exógenos do modelo, existam alguns valores de  $z$  para os quais existe um resultado positivo, como mostrado pela curva na figura 5. Neste caso, quando o poder do governo central é “moderado” – no intervalo em que o excedente é positivo, o sistema federal

poderá ser mantido em equilíbrio. Quando o poder do governo central é muito baixo, não existe equilíbrio, porque o governo central é muito fraco para limitar o não cumprimento das regras e, conseqüentemente, os custos dos estados por não cumprir as regras também serão baixos.

Quando o governo central é muito forte, um equilíbrio também não poderá ser mantido. Neste caso, porém, os custos serão altos e, dessa maneira, não havendo equilíbrio, os estados não cumprirão as regras e o governo central tentará extrair o máximo possível, através do seu poder institucional de punir e não fornecer bens. Se ao governo central é concedido muito poder e se os limites dessa autoridade não forem devidamente definidos, o sistema federal ficará longe da trajetória de cooperação. Então, as punições serão condenadas, os bens públicos não serão produzidos e os estados não contribuirão. Segundo Abrucio e Costa (1999, p. 26), “no federalismo, o problema da tirania é consequência direta do monopólio do poder”.

A solução para tais equilíbrios reside na existência de “pontos focais”, para os quais os jogadores convergem por diversos motivos não relacionados com os seus interesses imediatos. Segundo Figueiredo Jr. e Weingast (1997, p. 46), “the creation of a constitution, for example, serves to construct a focal point coordinating state reactions against a central government that seeks to violate the rules”<sup>90</sup>. Uma questão central relacionada com este ponto é a possibilidade da criação de mecanismos que definam os limites de ação dos jogadores, de tal maneira que elas sejam *self-enforcing*, no sentido que todos tenham incentivos para cumprir as regras. Segundo North (1990a, p. 50), “self-enforcement is important in such exchange, and in repeat dealings a reputation is a valuable asset”<sup>91</sup>.

Em outras palavras, os resultados das interações entre os jogadores só se mantêm estáveis, se eles os adotam em interesse próprio, ou se um ator externo assegura o seu cumprimento<sup>92</sup>. Trata-se de encontrar o desenho institucional adequado para a resolução de conflitos entre os níveis de governo, sem destruir a autonomia de cada ente e o conflito inerente aos pactos federativos. Ou seja, é preciso focar na questão da distribuição de poder entre os níveis de governo, uma vez que o êxito de um sistema federal depende da manutenção de determinado grau de esperança quanto à simetria entre os jogadores, evitando assim o estabelecimento de um jogo de competição não cooperativo. Para North (1990a, p.

<sup>90</sup> A criação de uma constituição, por exemplo, serve para construir um ponto focal de coordenação das reações dos estados contra um governo central que visa violar as regras.

<sup>91</sup> *Self-enforcing* é importante em cada troca, e em transações repetidas, a reputação é um ativo valioso.

<sup>92</sup> Através de contratos, como por exemplo, uma Constituição.

57) “when the parties acquire perfect information and the game both lasts indefinitely into the future and is played between the same parties, one can reach self-enforcing cooperative solutions<sup>93</sup>”.

O modelo mostra que cada jogador enfrenta uma escolha de cooperar ou não cooperar. Uma maneira do governo central não cooperar é recolher as contribuições dos estados no período e não fornecer bens, o que ocorrerá somente quando esse benefício for superior às rendas esperadas por cooperar. Isto implica, que a quantia mínima que o governo central deve receber por cooperar, seja maior que o quanto ele poderia extrair não cooperando.

Similarmente, os estados devem ter um incentivo para cooperar, uma vez que podem não cumprir as regras em um ou mais períodos. O governo central deve ser suficientemente forte (como expresso em  $z$ ) para impedir que os estados da Federação não cumpram as regras. Um estado somente cumprirá as regras quando a quantidade que deve contribuir for inferior ao montante que receberá em troca por cumprir, ou seja, quando os custos excederem seu *payoff*. De acordo com North (1990a, p. 55), “contracts will be self-enforcing when it pays the parties to live up to them – that is, in terms of the costliness of measuring and enforcing agreements, the benefits of living up to contracts will exceed the costs<sup>94</sup>”.

A ausência de cooperação deixa os jogadores em uma posição coletivamente subótima àquela que poderiam estar se cooperassem. Isto ocorre porque ao buscar a maximização de seus interesses, os jogadores são levados a essa situação em função da estrutura de incentivos com que se deparam. Outro ponto a destacar é que a ausência de cooperação predomina também devido ao poder e autonomia dos níveis de governo, assim como pela ausência de mecanismos de *checks and balances* intergovernamentais que podem limitar a tirania de um nível de governo sobre os demais.

Em jogos repetidos, os jogadores podem estabelecer uma reputação de comportamento cooperativo. Devido à história do seu comportamento, os jogadores adquirem credibilidade para fazerem promessas críveis. Alternativamente, podem também optar por uma estratégia *tit for tat*<sup>95</sup>, escolhendo cooperar somente se os demais jogadores cooperaram na fase anterior, ou não cooperar, em retaliação. Em outras palavras, o requisito essencial que permite o sucesso

<sup>93</sup> Quando as partes possuem informação perfeita, o jogo dura indefinidamente e é disputado entre as mesmas partes, podendo ser atingidas soluções cooperativas *self-enforcing*.

<sup>94</sup> Contratos serão *self-enforcing* quando houver custo das partes para cumpri-los - isto é, em termos de mensuração e fazer cumprir os acordos, quando os benefícios de cumprir os contratos excederem os custos.

<sup>95</sup> “Olho por olho, dente por dente”.

dessa estratégia é a capacidade dos jogadores fazerem promessas verossímeis sobre seu comportamento futuro. Segundo Furubotn e Richter (2005, p. 259), “information is perfect except for one asymmetry. It is assumed that the parties to an agreement do not know whether the other side is reliable (honest) or not<sup>96</sup>”.

Caso todos os jogadores incorporem a motivação competitiva como um valor em único, a competição não existirá possibilidade de cooperação, uma vez que a incerteza quanto aos *pay-off* será muito grande e haverá aumento das desigualdades na alocação dos recursos dentro da Federação. Essa situação pode oportunizar o surgimento de comportamentos *free rider* de alguns jogadores, devido à fragilidade da confiança recíproca. Como salientado por Abrucio e Costa (1999, p. 29), “o federalismo só se institui enquanto tal, pelo menos teoricamente, se existem recompensas que justifiquem a perda de parte do poder de autogoverno e a união entre os estados<sup>97</sup>”.

Esta análise demonstra que uma das implicações mais importantes para um modelo de federações em equilíbrio: para que uma Federação possa ser sustentada em equilíbrio – os dois dilemas federais do Federalismo federais devem ser resolvidos simultaneamente. Qualquer sistema federal, que resolva com sucesso somente um, só terá êxito se também resolver com sucesso o outro. Resolver os problemas simultaneamente pode ser difícil, porque, dependendo da natureza das unidades constituintes, essa solução pode não existir. Na verdade, porque os dois problemas interagem, o Federalismo pode ser visto como um ato de equilíbrio em que atingir o nível adequado de poder institucional pode ser difícil, se não impossível.

---

<sup>96</sup> A informação é perfeita, exceto por uma assimetria. Supõe-se que as partes em um acordo não sabem se o outro lado é confiável (honesto) ou não.

<sup>97</sup> “O sistema federativo nunca será totalmente simétrico, e nem este é o cenário ideal, pois também se faz necessário determinado grau de competição” (ABRUCIO; COSTA, 1999, p. 29).

## 5 FEDERALISMO NO BRASIL

*“Tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes.”*

(Rui Barbosa)

Com base na discussão teórica e no modelo de Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007), será analisado o arranjo federativo brasileiro, especificamente a partir da Constituição de 1988 até o ano de 2000, quando foi instituída a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que alterou o padrão das relações intergovernamentais instituído pela atual Constituição Federal.

O desenho do Federalismo brasileiro pode ser melhor compreendido através de uma breve descrição das Constituições anteriores a 1988, porque estas refletiram as barganhas políticas e territoriais que ocorreram ao longo da nossa história. Como destaca Costa:

Ao longo do século XX, o federalismo brasileiro e suas relações intergovernamentais foram marcados pela oscilação entre regimes autoritários, centralizadores, e regimes liberais descentralizados. Este movimento pendular pode ser entendido como o resultado de dois processos simultâneos. O primeiro é a notável força política e fiscal da União (governo federal) em relação aos governos dos estados mais poderosos, embora estes continuem a ser os personagens centrais na política nacional. O segundo é o crescimento da competição política nacional, que não foi acompanhado pela institucionalização das relações intergovernamentais que definiriam claramente as regras do jogo federal. Assim, a força política de cada estado sempre dependeu da habilidade de suas elites políticas em formar alianças com outras forças estaduais e protagonistas nacionais na esfera federal (COSTA, 2003, p. 79).

A República Federativa do Brasil é composta do governo federal (“a União”), 26 estados, o Distrito Federal e 5.565 municípios<sup>98</sup>, que também são considerados entidades federadas com poderes jurisdicionais definidos pela Constituição. No entanto, por adequação metodológica, serão analisadas somente as relações entre os estados e a União, excluindo os municípios.

---

<sup>98</sup> Fonte: IBGE (Censo 2010).

## 5.1 O Arranjo Federativo nas Constituições Anteriores a 1988

A questão federativa teve um papel fundamental na formação do Estado brasileiro, pois, antes mesmo de tornar-se uma Federação, o conflito entre o poder central e as elites regionais já tinha sido um dos pontos cruciais na definição dos parâmetros da construção nacional. A descentralização política e o fortalecimento das elites regionais promovidos pelo regime republicano aprofundaram ainda mais as tensões sociais, gerando assim no Brasil um Federalismo assimétrico, hierárquico e oligárquico (ABRUCIO, 1998). Costa afirma que:

Durante épocas de fortalecimento político e econômico do governo federal, houve um processo de centralização política, fiscal e administrativa (1930-1945 e 1964-1985). Em períodos de poder central enfraquecido, os estados iniciaram um processo de descentralização política e fiscal, mas não necessariamente administrativa. O processo de descentralização foi acompanhado pela tomada das receitas de impostos da União que pode ser descrita como “predatória” (1902-1926; 1985-1993) (COSTA, 2003, p. 79).

O sistema federativo foi introduzido no Brasil em 1889 e detalhado na Constituição de 1891:

A Constituição de 1891, liberal e sintética, possui 91 artigos e 8 disposições transitórias. Confirmou o federalismo dual, consagrou a tripartição dos poderes nos moldes de Montesquieu, introduziu uma nova forma presidencial de governo, desconheceu privilégios, separou o Estado da Igreja, garantiu o direito de propriedade e muitos outros direitos e garantias fundamentais (ZIMMERMANN, 1999, p. 302).

Com a proclamação da República, as províncias foram elevadas à condição de Estados autônomos e, apesar de a primeira Constituição republicana de 1891 criar um governo central forte, o centralismo não foi extremado, pois garantiu-se a cada estado a autonomia para contrair empréstimos no exterior sem consultar a União, manter forças armadas próprias, além

de usufruir de grande autonomia jurídica, administrativa e até mesmo fiscal (NÓBREGA, 2005).

Em 1926 iniciou-se um movimento centralizador com a reforma constitucional que impôs limitações à autonomia dos estados, fortalecendo o poder central e ampliando os casos de intervenção federal. Segundo Zimmermann (1999), as medidas desta reforma em nada resolveram os problemas básicos do Federalismo brasileiro, ao contrário, foram agravados, uma vez que as preferências do governo central foram consideradas como decisões categóricas e ameaçadoras, a serem devidamente respeitadas pelos governos estaduais.

Com o golpe de Vargas em 1930 e a instituição do Governo Provisório, através do Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, desencadeou-se um período de forte hierarquização no arranjo federativo brasileiro, marcadamente centralizador. Foi constituída uma Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, pelo governo federal, com o objetivo de avaliar a situação das finanças públicas e apresentar propostas de reformulação do sistema tributário. Com base nos trabalhos dessa Comissão, foram editados o Decreto-Lei nº 19.995, em 1931, e o Decreto-Lei nº 21.418, em 1932, impedindo os governos subnacionais de criar ou manter qualquer imposto, taxa ou contribuição que estabelecessem desigualdades entre os próprios produtos e os de outras praças (ABRUCIO, 1998).

Em 1932, foi criada uma Comissão para elaborar o anteprojeto da futura Constituição brasileira, que ao encerrar seus trabalhos em 05 de maio de 1933, apresentou um anteprojeto de Constituição que aumentava os casos de intervenção federal, atribuía aos estados proverem suas necessidades com recursos próprios, recebendo auxílio da União apenas se comprovasse insuficiência de recursos, submetendo-se, neste caso, a intervenção federal e, ainda, vedava impostos interestaduais e intermunicipais. Como destacado por Zimmermann:

As matérias de competência privativa da União foram extensivamente enumeradas e altamente ampliadas, quando comparadas à Carta de 1891. Admitia, todavia, alguns casos de legislação supletiva, concorrente ou complementar dos Estados-membros, a fim de atender às peculiaridades locais, suprimindo lacunas e deficiência da legislação federal (ZIMMERMANN, 1999, p. 317).

A Constituição de 1934 introduziu a tendência à constitucionalização de questões sócio-econômicas e expandiu as relações intergovernamentais, autorizando o governo federal conceder às instâncias subnacionais recursos e assistência técnica. Aos municípios foram assegurados recursos próprios, que seriam por eles coletados, passando também a receber parcela de um imposto estadual. A peculiaridade desta Constituição frente às demais é que o Senado Federal foi reduzido a órgão colaborador da Câmara dos Deputados (SOUZA, 2005).

Os estados permaneceram com autonomia para definir os níveis e coeficientes das alíquotas de seus impostos e, ainda, com capacidade de impor adicionais, de maneira que mantiveram autonomia para fixar a própria política tributária e fiscal. Também, no período, a União começou a utilizar-se, ainda que em pouca medida, do expediente da compensação de receitas para fazer frente a eventuais perdas fiscais dos estados (ZIMMERMANN, 1999).

O período governado por Getúlio Vargas produziu impactos importantes no Federalismo brasileiro, principalmente devido a uma forte centralização de poder no executivo federal. Como destaca Nóbrega:

O processo intervencionista adquiriu impulso com o Estado Novo, que Getúlio implantou em novembro de 1937, quando tropas militares fecharam o Congresso e ele assumiu poderes ditatoriais. Os estados passaram a ser dirigidos por interventores. O governo foi investido do poder de legislar por decreto-lei (NÓBREGA, 2005, p. 248).

No plano econômico, fortaleceu-se a intervenção da União nos domínios econômico e social, através da criação de instrumentos que estabeleceram formas de transferência de recursos inter-regionais. No entanto, como destaca Abrucio (1998), o varguismo foi um corte na estrutura federativa da Primeira República, sobretudo com o aumento do poder da União, sem, contudo, conseguir destruir por completo o antigo modelo.

Com a instalação de um novo regime, marcado pelas regras democráticas da Constituição de 1946, o Federalismo fortalece-se como fundamento político-territorial do país. Esta Constituição introduziu o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais da esfera federal para as municipais, excluídos os estados, na tentativa de diminuir os desequilíbrios verticais de receita. No entanto, o critério de transferência não

continha nenhum mecanismo de equalização fiscal, dado que consistia em dividir o montante a ser transferido pelo número de municípios existentes (SOUZA, 2005).

Assim, a partir da Constituição de 1946, seguindo a tendência já marcada na Constituição de 1934, consolidou-se a adoção de uma estrutura mais cooperativa no arranjo federativo brasileiro, em contraposição ao arranjo que marcou o início do Federalismo brasileiro. Dessa forma, previu-se a partilha de receitas de vários impostos entre os estados e municípios, assim como foram instituídos fundos para as regiões Norte e Nordeste<sup>99</sup>, pretendendo dessa maneira, criar mecanismos de redução dos desequilíbrios regionais, embora com centralização no poder federal.

Em termos federativos, o cenário era duplo: de um lado, a União continuava a sua expansão em prol do projeto nacional desenvolvimentista; de outro, as elites regionais recuperaram o poder, fortalecendo o Congresso Nacional e principalmente os governadores de estado (ABRUCIO; FRANZESE, 2008). De acordo com Camargo (1993), na Constituição de 1946, apesar de ter sido fortemente influenciada pelos ideais liberais, permaneceram intactas as grandes linhas do nacionalismo desenvolvimentista em troca de concessões inevitáveis em relação às autonomias estaduais.

De ressaltar que o arranjo político e institucional da época garantia a liberdade aos estados na condução da política financeira e tributária estadual, o que interessava aos estados economicamente mais fortes, que podiam cobrir seus gastos com a expansão de seus déficits públicos e, por outro lado, aumentar as alíquotas do IVC<sup>100</sup> (Imposto sobre Vendas e Consignações). Por sua vez, os estados mais fracos, com maior representação no Congresso, dependiam da esfera federal, garantindo seus interesses e recursos para investimentos através de negociações.

Através do golpe de Estado de 1964 e o estabelecimento de uma ditadura militar, instaurou-se novamente a centralização política que durou 20 anos e teve forte impacto na Federação. Os militares não promulgaram imediatamente uma nova Constituição, embora tenham feito várias emendas à Constituição de 1946. A nova Constituição do regime só foi promulgada em 1967 e em 1969 uma longa emenda constitucional foi editada.

---

<sup>99</sup> Art. 198 e Art. 199 da Constituição Federal de 1946.

<sup>100</sup> Tributo cumulativo que incidia sobre as vendas de mercadorias, em geral.

As reformas constitucionais da Revolução de 1964 desferiram o golpe mais profundo no federalismo dualista, com a alteração básica imposta ao sistema tributário da Constituição de 1946, acentuando assim, cada vez mais a sujeição financeira dos Estados-Membros e enfraquecendo-lhes de modo sensível e crucial a autonomia já em declínio (BONAVIDES, 2004, p. 385).

Em 1965, através da Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, foi instituída uma ampla reforma tributária, através da qual foram criados os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), assim como um sistema de partilha de receitas intergovernamentais. Esta emenda, em grande parte, foi incorporada à Constituição de 1967. Nas palavras de Abrucio e Couto:

Durante o regime militar iniciado em 1964, ocorreu uma grande centralização fiscal juntamente com o aumento do poder da União com relação aos outros entes federativos. Entre os atos implementados pelo governo central podemos destacar o Código Tributário Nacional — 1966, a nova Constituição (outorgada em 1967) e o Ato Complementar nº 40<sup>101</sup> (AC-40) de 1968 (ABRUCIO; COUTO, 1996, p. 09).

Ressalta-se que, apesar da centralização dos recursos financeiros, foi a reforma tributária dos militares que promoveu o primeiro sistema de transferência intergovernamental de recursos da esfera federal para os governos subnacionais, através dos fundos de participação. O critério de distribuição abandonou a repartição uniforme entre os entes constitutivos, passando a incorporar o objetivo de maior equalização fiscal pela adoção do critério de população e inverso da renda *per capita*. No regime militar, as esferas subnacionais também recebiam as chamadas transferências negociadas, que cresceram significativamente no período (SOUZA, 2005).

Segundo Rezende (2006) a Constituição de 1967 possuía dois componentes principais: o reforço da capacidade tributária própria dos estados, com a criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias<sup>102</sup> (ICM) na sua competência; e o estabelecimento de um duplo

---

<sup>101</sup> Reduziu em aproximadamente 50% a participação dos governos subnacionais em seus respectivos fundos de participação.

<sup>102</sup> Substituiu o IVC (Imposto sobre Vendas e Consignações).

mecanismo de repartição de receitas na Federação, com facilidades complementares: os Fundos de Participação que se destacavam por suas funções distributivas; e os Fundos Setoriais, destinados aos investimentos em infra-estrutura, com funções de cooperação.

Apesar de promover a concentração das competências tributárias na União, foi a Reforma de 1965 que estabeleceu, em contrapartida, um amplo e inovador mecanismo de transferências intergovernamentais de receitas em benefício, notadamente dos estados menos desenvolvidos. Tratava-se da busca de equilíbrio entre a repartição de competências para tributar e a disponibilidade de recursos orçamentários da Federação, além de instituir mecanismos eficazes de cooperação intergovernamental (REZENDE, 2006).

A Constituição de 1967, além da centralização das competências tributárias e financeiras na União, como já delimitado na Emenda Constitucional nº 65, acentuou também a centralização político-administrativa. Segundo Ramos (2000, p. 170), esta Constituição, ao acentuar a tendência centralista da Federação brasileira, inaugurou “um federalismo que nega o próprio federalismo, vez que há uma sujeição do ente federado à União”.

Nesse sentido, embora esta Constituição mantivesse a técnica de atribuir poderes reservados aos estados, ampliou significativamente os poderes enumerados da União. Nas palavras de Abrucio:

O regime autoritário tinha como diretriz básica a maior centralização do poder político e das decisões econômicas e administrativas na esfera do Governo Federal, e dentro deste nas mãos do presidente da República. Dessa maneira, o regime militar seguia o padrão varguista de organização do poder, caracterizado pela hipertrofia do Poder Executivo Federal e pelo fortalecimento da Presidência da República como o centro político do sistema, acentuando mais o seu caráter autoritário (ABRUCIO, 1998, p. 63).

As relações intergovernamentais durante o regime militar foram marcadas por uma concepção autoritária e vertical, ou seja, uma cooperação de mão única, na qual os governos subnacionais tinham de obedecer e colaborar com os planos do governo federal. Para tanto, foram utilizados convênios, que repassavam recursos e assistência técnica, assim como, uma série de ações conjuntas entre as estatais federais e estaduais. Segundo Abrucio (2002, p. 178), “caso estados e municípios se recusassem a participar deste jogo, ficariam sem o bônus

das verbas e do apoio burocrático, e estariam alijados do processo de *state building* realizado pelo varguismo em seu período militar”.

As políticas públicas instituídas durante esse período tinham como particularidades o alto grau de centralização financeira, a concentração das principais decisões na burocracia federal, a expansão dos serviços sem uma profunda transformação da estrutura administrativa subnacional que desse suporte, a ausência de mecanismos de participação da sociedade no controle e discussão das políticas governamentais e, por fim, a ausência de instrumentos políticos e burocráticos que fizessem a intermediação entre os níveis de governo (ABRUCIO, 1998).

Ressalta-se que neste período, ampliou-se a capacidade extrativa da União, reforçou-se a dependência dos estados menos desenvolvidos, receptores da maior parcela das transferências dos Fundos de Participação, assim como, a autonomia administrativa dos governos estaduais foi limitada, ao ser atribuído ao Senado a fixação da alíquota do ICM, sua grande fonte de receita própria (KUGELMAS, 2001). Em linhas gerais, no âmbito financeiro, as mudanças tributárias redundaram em uma forte centralização da receita, e no âmbito administrativo, impuseram um padrão uniforme e obrigatório aos governos estaduais em termos de políticas públicas.

Com o início da crise do regime militar, o governo federal passou a afrouxar os limites de endividamento, assim como, a ampliar as linhas de crédito para os estados. Mais do que isso, houve um paulatino restabelecimento da autonomia financeira que os estados praticamente haviam perdido. É neste ponto que o movimento deixa de ser uma mera barganha e transforma-se em recuo ou mesmo perda de controle dos governos militares sobre o processo. Em 1978, os governos estaduais recuperaram a capacidade de definir as alíquotas do então ICM, antes decididas pelo Senado (ABRUCIO, 2002).

Em 1983 o Congresso aprova a Emenda Constitucional n.º 23, proposta pelo Senador Passos Porto. A emenda aumentava o percentual de transferências federais automáticas para os estados, Distrito Federal e territórios, através do Fundo de Participação dos Estados (FPE), de 10% para 14%, e, para os municípios através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de 10% para 16%, alterando também alguns aspectos da legislação do então ICM (SOUZA; NETO, 2006, p. 45).

Com a aprovação da emenda Passos Porto em 1983, foram elevados os percentuais dos Fundos de Participação, e também modificados os critérios de cálculo de forma favorável aos entes subnacionais. Entre 1983 e 1988, inverte-se a tendência das duas décadas anteriores e a participação da União no total da receita disponível decresce (KUGELMAS; SOLA, 2000, p. 68).

O arranjo federal brasileiro desde a sua criação enfrenta o *trade-off* fundamental do Federalismo, alternando períodos de maior ou menor poder institucional da União. Tais movimentos de alternância de poder que caracterizam a evolução das relações federativas no Brasil refletem o conflito entre a busca de maior autonomia pelos governos subnacionais e a natureza centralizadora da União, evidenciando relações intergovernamentais mais competitivas do que cooperativas.

## **5.2 O Arcabouço Institucional criado pela Constituição de 1988**

O período governado pelos militares no Brasil foi caracterizado por uma grande centralização de recursos políticos, financeiros e administrativos nas mãos da União, sobretudo em detrimento dos estados, evidenciando desta maneira o *trade-off* fundamental do Federalismo, com ênfase no primeiro dilema, em que o aumento do poder do governo federal usurpou a autonomia dos demais níveis de governo. De acordo com Arretche (2000, p. 45), “durante o regime militar, as relações intergovernamentais do Estado brasileiro eram na prática muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário do que daquelas que caracterizam as federações”.

Após o fim do regime militar, com a redemocratização de 1985 e a promulgação da Constituição de 1988, configurou-se um novo pacto federativo com o fortalecimento dos governos subnacionais. Dessa maneira, evidenciou-se novamente o *trade-off* fundamental do Federalismo no arranjo federal brasileiro, contudo, neste período, exacerbou-se o segundo dilema, passando os demais níveis de governo, devido ao enfraquecimento do poder da União, a agir de maneira oportunista. A nova autonomia dos governos subnacionais derivou em boa medida das conquistas tributárias, iniciadas com a Emenda Passos Porto, em 1983, e consolidadas na Constituição de 1988, o que faz do Brasil o país em desenvolvimento com maior grau de descentralização fiscal (SOUZA, 1998).

A redemocratização trouxe como uma de suas principais bandeiras, a “restauração” do Federalismo e a descentralização através da elaboração de uma nova Constituição. Segundo Rezende (2006a, p. 33), “a centralização do poder no Governo Federal durante o governo militar foi duramente criticada pelos constituintes, que elegeram a ‘descentralização’ como ponto de partida para as mudanças”.

Pretendeu-se, com a Constituição de 1988, um desenho institucional que privilegiasse a descentralização de atribuições e receitas para os governos subnacionais. Segundo Kugelmas (2001, p. 33), “a Constituição de 1988 é considerada um marco da descentralização federativa”.

A descentralização não nasce de uma ação da política fiscal ou econômica, mas sim de uma reação dos governos subnacionais, ou em favor destes, contra os poderes ditos excessivos do centro. O processo é implementado, basicamente, a partir de instrumentos eminentemente políticos — regras fiscais detalhadas são cravadas na Constituição, em leis nacionais e/ou acordos e pactos (AFONSO; LOBO, 1996, p. 10).

Segundo Rezende (2006a, p. 09), “a descentralização é um processo nitidamente político, que resulta na transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais”. No entanto, como sistemas federais assemelham-se a um “*marble cake*”<sup>103</sup>, em que a complementariedade e a interdependência são as características mais frequentes, a análise das relações de poder envolvendo a distribuição de competências e recursos, torna-se mais complicada devido à superposição de autoridade.

A distribuição de autonomia constitui a forma mais acentuada de descentralização política, uma vez que o poder governamental é distribuído entre as esferas de governo, cada qual atuando, de maneira autônoma e independente, dentro das normas estabelecidas pela Constituição. Essa distribuição de poder é essencial para coibir as concentrações indevidas de poder político, e se bem equilibrada possibilita maior eficiência à ação governamental nos diferentes níveis de governo.

---

<sup>103</sup> A expressão “*marble cake*” foi utilizada por Morton Grodzins em 1966, para a clássica definição de “federalismo cooperativo”: como as cores se misturam no bolo mármore as funções são misturadas no sistema federal americano (ELAZAR, 1991).

A Constituição de 1988 desenhou uma Federação em que o poder governamental, tanto político quanto financeiro, foi descentralizado em vários centros de poder, alterando dessa maneira, a correlação de forças intergovernamentais. De acordo com Abrucio e Costa (1999, p. 35), “um novo federalismo nascia com a redemocratização, tomando forma final nas regras instituídas pela Constituição de 1988, criando um federalismo estadualista”.

As demandas por autonomia financeira foram atendidas mediante ampliação das bases tributárias dos governos subnacionais, assim como pela forte ampliação das percentagens de receitas dos principais impostos federais repartidas com os demais níveis de governo mediante fundos constitucionais. A descentralização operada pela Constituição de 1988, associada a um Federalismo que constrangeu a União, foi vista como um processo legítimo para a reestruturação do país e para a consolidação do novo regime, tendo como consequência o aumento de poder dos governos subnacionais *vis-à-vis* à União.

A partir do sucesso econômico e político do Plano Real, uma nova dinâmica federativa começou a se desenhar. O governo federal recuperou poder político e econômico, podendo assim, atacar o aspecto mais predatório do Federalismo brasileiro, as contas públicas estaduais<sup>104</sup>. Além disso, obteve melhores condições para coordenar o processo de descentralização de algumas políticas públicas (MELO, 2005).

Nas seções seguintes deste capítulo, serão analisadas as relações intergovernamentais entre a União e os estados de acordo com o modelo de Federalismo *self-enforcing* de Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007) e suas implicações, do período que se inicia com a promulgação da Constituição de 1988 até o ano de 2000, em que foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), alterando a correlação de forças entre a União e os estados.

Serão analisadas as mudanças institucionais, buscando verificar se as instituições criadas neste período possibilitaram a criação e a manutenção de uma trajetória de equilíbrio no arranjo federativo brasileiro. Ressalta-se que consoante o modelo utilizado, um arranjo federal pode ser mantido em equilíbrio quando todos os níveis de governo tenham incentivos para cumprir as regras, e dessa maneira, através de relações intergovernamentais cooperativas, resolvem o *trade-off* fundamental inerente a todo sistema federativo.

---

<sup>104</sup> Devido ao crescente endividamento dos estados.

### 5.2.1 Poder da União para Punir

Uma das questões centrais para manter um arranjo federal em equilíbrio está relacionada ao poder institucional da União, tanto para fiscalizar quanto para punir possíveis comportamentos não cooperativos dos governos subnacionais. Contudo, ressalta-se que, consoante o modelo de Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007), o poder do governo central deve ter seu limite claramente definido, de maneira que não existam abusos de autoridade em relação aos demais níveis de governo. Assim como, este poder da União não deve ser insuficiente para que os governos subnacionais que não cumpram as regras sejam punidos.

No Brasil, do ponto de vista das relações financeiras intergovernamentais, ao longo da redemocratização, os governos subnacionais fortaleceram-se, conquistando uma nova posição quanto à repartição de recursos e à autonomia tributária, como pode ser verificado na tabela 1 abaixo, através do aumento do percentual de recursos dos estados e da diminuição dos recursos disponíveis da União:

**Tabela 1 – Evolução Estimada da Distribuição dos Recursos Tributários Disponíveis para Diferentes Níveis de Governo**

<b>Nível de Governo</b>	<b>1980</b>	<b>1988</b>	<b>1993</b>	<b>Incremento (1980-1993)</b>
União	69%	62%	58%	-15,94%
Estados	22%	27%	26%	+18,18%
Municípios	9%	11%		+77,78%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>

Fonte: Abrúcio e Couto (1996).

Segundo a Constituição de 1988 todos os entes federados são dotados de autonomia<sup>105</sup>, e como consequência desta autonomia, não existe subordinação entre eles. Todos os entes federados retiram sua autonomia da Constituição Federal, isto é, das competências que lhe são por ela outorgadas, não havendo, dessa maneira, precedência de um ente federado sobre outro, mas sim distribuição de competências, em caráter exclusivo, comum ou concorrente.

<sup>105</sup> A Constituição Federal disciplina a competência tributária, ou seja, delimita os poderes da União e das unidades federadas na edição de leis que instituem tributos.

A autonomia conquistada na Constituição de 1988 possibilitou que os estados pudessem adotar uma postura mais independente frente ao governo federal, assumindo na maioria das vezes um comportamento oportunista. Como afirmam Abrucio e Samuels:

No que diz respeito à transferência dos custos das dívidas estaduais acumuladas durante o período de transição, o Governo Federal foi forçado a assumir esses custos e se viu impotente para impor limites aos gastos dos estados e ao aumento de seu endividamento (ABRUCIO; SAMUELS, 1997, p. 161).

Segundo Abrucio (2002), desde o final do regime militar, as relações intergovernamentais verticais foram marcadas pela capacidade dos estados repassarem seus custos e dívidas ao governo federal e, ainda por cima, não se responsabilizarem por este processo, mesmo quando assinavam contratos federativos. A tabela 2 abaixo ilustra a evolução da dívida dos estados do ano de 1983 até 1995:

**Tabela 2 – A Composição e a Evolução da Dívida Estadual (1983-1995) – bilhões de reais**

Ano	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bancos estaduais	5	6	6	7	11	15	13	14	14	17	16	22	21
Título da dívida estadual	6	7	9	8	8	7	5	4	5	5	4	4	4
Dívida flutuante	3	1	2	4	2	4	3	6	4	2	1	12	13
Dívida externa	4	4	4	5	6	4	5	6	7	9	15	22	28
Dívida reescalonada	na	na	na	3	3	3	4	5	5	7	8	25	31
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>21</b>	<b>27</b>	<b>30</b>	<b>33</b>	<b>30</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>40</b>	<b>44</b>	<b>85</b>	<b>97</b>

Fonte: Abrucio e Costa (1999).

Dessa maneira, estabeleceu-se uma situação de *moral hazard* entre os estados e a União. Sendo ainda destacado por Abrucio que:

Esta situação federativa produziu relações intergovernamentais nas quais não houve uma combinação satisfatória entre autonomia e interdependência e entre cooperação e competição, já que vigoraram repasses predatórios de custos, paternalismo em convivência com parasitismo, manutenção das desigualdades regionais e obstáculos à cooperação (ABRUCIO, 2001, p. 104).

No entanto, com o início da “Era do Real”, iniciou-se uma nova etapa federativa, favorecendo a reconstrução das relações intergovernamentais, pelo menos em duas frentes: o reordenamento das finanças federativas, obtido pelo fim da inflação, e a conseqüente destruição dos mecanismos predatórios de atuação dos estados contra a União; a criação de uma forma mais estável de *accountability* financeiro, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e; a criação de algumas políticas sociais que tiveram como meta estabelecer um novo tipo de repartição de recursos, de maneira mais justa e racional, aumentam a coordenação da ação intergovernamental (ABRÚCIO; COSTA, 1999).

A importância do êxito do Plano Real para o arranjo federativo brasileiro segundo Camargo (2001) reside no fato da revitalização do poder federal, que estava corroído pela inflação e pelo déficit público. Nas palavras da autora:

[...] é importante sinalizar como marco de reconstrução da Federação brasileira o êxito do Real e seus custos políticos, ao impedir a fragmentação desordenada e anárquica, interditando a incontinência monetária em vigor nos planos estadual e municipal, através do excessivo endividamento público (CARMARGO, 2001, p. 91).

Nos termos do modelo, esta nova etapa na Federação brasileira teve como principal objetivo aumentar o poder institucional da União, buscando dessa maneira coibir o comportamento oportunista dos governos subnacionais, que a partir da promulgação da Constituição de 1988, passou a se instituir no arranjo federativo brasileiro, como por exemplo, o caso do crescente endividamento dos estados e a constante rolagem dessas dívidas.

Nas subseções seguintes serão abordados dois fatores importantes, que demonstram ao longo do período de análise, a maneira como as relações entre os estados e a União se desenvolveram em relação ao poder da União em fiscalizar e punir os estados que não

cumprissem as regras. O primeiro é o reordenamento das finanças dos estados, que caracterizou a fraqueza da União em punir os estados até meados dos anos de 1990, culminando com os mecanismos de *enforcement* instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), revertendo esta situação.

O segundo, diz respeito às Normas de Operação Básica (NOB's), na área de Saúde, e o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental (FUNDEF), na área de Educação, relacionados à coordenação federativa, pelo fato de serem duas áreas típicas de programas de âmbito nacional, financiados com recursos federais ou através de transferências controladas pela União, evidenciando também o poder da União em relação aos governos subnacionais.

#### 5.2.1.1 Reordenamento das Finanças Estaduais

O comportamento oportunista dos estados é claramente evidenciado através da dívida que os bancos estaduais contraíram nos início da década de 1990, utilizando-se da proteção financeira da União, que atuou como “fiadora” neste processo. Esse comportamento dos estados foi pautado pela tentativa de extrair o máximo que podiam de recursos da União, como no caso da rolagem de suas dívidas, demonstrando assim o aumento do seu poder em relação à União, uma vez que postergaram ao máximo o pagamento destas dívidas, e ainda assim conseguiram obter mais recursos do governo federal. Como destaca Melo:

No plano federativo mais amplo, observou-se forte expansão do gasto e endividamento dos governos dos estados. Ancorados em bancos estaduais – o que lhes possibilitava agir como emissores líquidos de moeda – e dispendo de instrumentos para ampliar suas dívidas mobiliárias, os estados escaparam ao controle das autoridades (MELO, 2008, p. 49).

Dessa maneira, com o déficit público federal aumentando, as negociações das dívidas passaram a ser uma constante nos governos após a redemocratização. O governo Sarney tentou renegociar com os estados o pagamento de suas dívidas, sem, no entanto obter sucesso, pois não conseguiu enquadrar os estados em normas mais rígidas para o pagamento das

dívidas, tornando evidente o poder dos estados em relação ao governo federal (ABRUCIO; COSTA, 1999).

Durante o governo Collor, houve duas importantes negociações, mas ambas resultaram em fracasso. A primeira tentativa foi chamada de “memorando do entendimento”:

Além de se propor o aumento da carga tributária, havia uma medida que atingia em cheio aos governos estaduais: a rolagem da dívida dos estados, efetuada com recursos provenientes de 80% dos Fundos Constitucionais do Nordeste, Norte e Centro-Oeste, de parte do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), na arrecadação do PIS/PASEP, e de recursos provenientes da quota-parte do ICMS dos municípios, que perdiam 5% destes recursos (ABRUCIO; COSTA, 1999, p. 42).

Esta proposta desencadeou diversas reações contra a União. A dívida se concentrava nos estados mais ricos como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul<sup>106</sup>, e como o governo federal, propôs uma medida que afetava também os estados em que o problema da dívida com a União não era tão importante, os estados que realmente seriam afetados pela rolagem da dívida ganharam mais aliados. Dessa maneira, segundo Abrucio e Costa (1999, p. 43), “de um universo de mais ou menos dez estados, o governo construiu contra si uma aliança que mobilizava praticamente toda a Federação”. Como estes autores destacam:

A utilização de 80% dos recursos dos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste mobilizou um universo enorme de unidades estaduais que, a princípio não tinham nada a perder com a rolagem da dívida dos estados. A partir da proposta do governo, praticamente todos os estados se articularam contra a União (ABRUCIO; COSTA, 1999, p. 42).

Outra negociação da dívida dos estados foi tentada durante o governo Collor em 1991. Desta vez, o governo federal tentou realizar uma reforma tributária, novamente utilizando o Federalismo como pano de fundo, sendo que o objeto de barganha seriam as dívidas

---

<sup>106</sup> Concentravam quase que 62% de todo o montante a ser pago.

estaduais. Segundo Abrucio e Costa (1999), naquele momento interessava a todos os estados a rolagem da dívida, pois mesmo para aqueles que os débitos junto à União não eram significativos, a dificuldade de pagamento começava a surgir.

Esta foi mais uma tentativa frustrada da União em zerar as dívidas dos estados, que sempre encontravam lacunas para burlarem acordos e negociações, não permitindo um consenso em torno do pagamento de suas dívidas, demonstrando que o sistema federativo era utilizado como pano de fundo de uma barganha política, tendo os estados como o lado com mais força no jogo federal. Como ressalta Abrucio e Costa (1999, p. 44), “no caso das relações financeiras intergovernamentais no Brasil, os contratos federativos têm tido pouquíssimo poder de vincular normas a todos os jogadores”. Segundo Lagemann, Oliveira e Marques Jr.:

Os auxílios financeiros da União aos governos subnacionais faziam parte do jogo da política fiscal: como a reputação do governo federal era a de ser “fraco”, seja também por conduzir uma política fiscal “frouxa”, seja por ser conivente com o descontrole fiscal e, na falta de regras rígidas de disciplina fiscal, a estratégia ótima das unidades subnacionais era a de recorrer à União solicitando a renegociação das dívidas (LAGEMANN; OLIVEIRA, MARQUES JR., 2009, p. 07).

Somente no governo Itamar Franco, por intermédio do então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, pela primeira vez desde a redemocratização, foi aprovado um acordo de repactuação dos débitos estaduais, que de certa forma foi cumprido. Segundo o acordo, os estados não poderiam comprometer mais de 11% da receita líquida com o pagamento da dívida (ABRUCIO; COSTA, 1999). No entanto, este acordo não foi suficiente para tirar os estados da situação caótica em que se encontravam.

Os estados adotavam um comportamento oportunista, que muitas vezes poderia prejudicá-los individualmente, mas, agiam dessa maneira por terem certeza de que os outros agiriam da mesma forma. Neste sentido, as relações intergovernamentais estabelecidas entre a União e os estados foram pautadas pela lógica da não-cooperação, pois os custos da cooperação seriam maiores e mais demorados do que os custos de não cumprir as regras, pois não havia incentivos ou penalidades para aqueles que não cooperassem.

Neste sentido, somente no Governo de Fernando Henrique Cardoso é que surgiram negociações que permitiram solucionar a dívida dos estados.

Em 1995, quando o endividamento chegara ao seu pior nível, que concomitantemente ocorreram dois fenômenos propiciadores de uma nova etapa das relações intergovernamentais: o fortalecimento do Governo Federal e uma gigantesca crise das finanças públicas estaduais. A bancarrota dos estados foi causada, em primeiro lugar, pela estabilização econômica trazida pelo Plano Real, que levou os bancos estaduais a uma situação falimentar, além de aumentar bruscamente o montante das dívidas dos governos estaduais, alocadas basicamente na carteira dos seus próprios bancos (ABRUCIO; COSTA, 1999, p. 77).

Com a consolidação do Plano Real, o governo federal baixou várias medidas<sup>107</sup> voltadas para a renegociação das dívidas dos estados, assim como, para a privatização ou extinção dos bancos comerciais estaduais. Segundo Souza (2006, p. 97), estas mudanças nas regras mostram que o governo federal optou por dois tipos de mecanismos para controlar o endividamento dos estados: controles baseados em regras e controle administrativo, adotados de maneira simultânea.

A renegociação das dívidas dos estados foi aprovada pela Lei 9.496/97 que estabeleceu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, rompendo dessa maneira, com o antigo modelo predatório. Este novo contrato foi diferente dos efetuados ao longo da redemocratização, particularmente pela sua capacidade de fazer com que fosse de fato cumprido, incluindo a retenção de transferências federais em caso de não cumprimento. Segundo Lagemann, Oliveira e Marques Jr. (2009, p. 08), “pela primeira vez a União exigiu dos estados o comprometimento com um conjunto de metas fiscais como contrapartida pela assunção de suas dívidas”.

Quanto aos bancos estaduais, uma das saídas encontradas foi uma política de privatização, usada como garantia para quitar a dívida e também para exterminar possíveis focos de endividamentos futuros. Segundo Abrucio e Loureiro (2002, p. 75), “a privatização dos bancos estaduais foi prioritária na agenda de ajuste fiscal do Governo Federal, na medida

---

<sup>107</sup> As principais medidas foram Lei Complementar n.º 87, de 13/9/96 e a Lei n.º 9.496 de 11/9/97.

em que aqueles bancos eram usados como alternativa de financiamento dos governos estaduais”.

O mecanismo facilitador deste processo de privatização foi a criação do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES)<sup>108</sup>, que resultou na extinção da maioria dos bancos estaduais, na medida em que os estados que não optassem pela extinção, via privatização, seriam penalizados com a impossibilidade de computar as obrigações decorrentes dos financiamentos relativos ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, através do qual a União refinanciava as dívidas dos estados com seus respectivos bancos<sup>109</sup> (ABRUCIO; COSTA, 1999).

O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados teve início em 1997, utilizando-se para o refinanciamento de dívidas estaduais a abertura de linhas de crédito para ações emergenciais. No entanto, a possibilidade de obtenção dos benefícios dependia de assunção de compromissos de ajuste fiscal e financeiro pelos estados durante a vigência do programa, dentre os quais, o controle e redução da despesa de pessoal, nos termos da Lei Complementar nº 82 de 1995, Lei Camata I e a redução e controle do endividamento estadual (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

De acordo com Abrucio e Costa (1999), o refinanciamento das dívidas no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso estruturava-se em quatro pontos: quitação das dívidas via privatizações das estatais estaduais; cumprimento de cláusulas mais rígidas de desempenho fiscal; penalidades bem definidas àqueles que não cumprirem regularmente com os pagamentos e; assunção pela União de dívida que seria difícil de ser refinanciada.

Ainda como parte dessa política de ajuste das finanças intergovernamentais, em maio de 2000, o governo federal conseguiu aprovar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que passou a restringir ainda mais a possibilidade de endividamento público. Segundo Souza (2005, p. 117), “a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, e de um conjunto de outras leis ordinárias federais tornou quase impossível a contratação de novos empréstimos, em especial pelos governos subnacionais”.

---

<sup>108</sup> Regulado pela Medida Provisória nº 2.192-70/01.

<sup>109</sup> Conforme artigo 5º, § 2º, da MP nº 2.192-70/01, conjuntamente com as obrigações relativas ao refinanciamento das dívidas previsto pela Lei nº 9.496/97.

A Lei de Responsabilidade Fiscal atingiu fundamentalmente os governos subnacionais, com a imposição de limites a uma série de gastos, prevendo graves penalidades ao gestor que não cumprisse, assim como, restrições de repasses, como destaca Abrucio:

A LRF definiu melhor os mecanismos de restrição orçamentária, responsabilizando mais claramente todos os Poderes. Adicionalmente, suas regras estabeleceram instrumentos de *enforcement* mais efetivos, que dificultam uma postura contrária à nova regulamentação, por conta das penalidades (ABRUCIO, 2002, p. 215).

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece regras claras e precisas aplicadas às finanças de todos os níveis de governo. Entre os principais pontos da Lei de Responsabilidade Fiscal, merecem destaque: a reafirmação dos limites mais rígidos para o endividamento público, indicando que o não cumprimento será punido igualmente com mais rigor, através da retenção de transferências constitucionais e a proibição de obtenção de empréstimos e de convênios com o Governo Federal e; a proibição de socorro financeiro entre os níveis de governo.

Com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal completa-se um ciclo de mudanças institucionais nas finanças públicas, com o fortalecimento da União perante os governos subnacionais, dando fim aos mecanismos predatórios de endividamento destes níveis de governo. No entanto, como ressalta Abrucio e Loureiro (2002), esse mecanismo básico de *accountability* federativo está mais preocupado em controlar passo a passo os governos subnacionais do que em discutir regularmente com os atores envolvidos a gestão fiscal do país, reforçando a concentração do poder na União.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, através dos seus mecanismos de *enforcement*, possibilitou à União punir os governos subnacionais que não cumprissem as regras constitucionalmente definidas. Em outras palavras, a aprovação da LRF aumentou o poder de punir os governos subnacionais, de maneira que as punições sejam maiores que os custos de contribuir,  $f(z)q(z) > 1$ . Essa mudança institucional alterou de maneira significativa a correlação de forças instituídas após a promulgação da Constituição de 1988, em que a União não possuía poucos mecanismos efetivos de punição.

### 5.2.1.2 Políticas Sociais: NOB's e FUNDEF

Apesar da importância de todas as políticas sociais, aqui serão abordadas, especificamente, as instituições e os arranjos federativos que caracterizam dois importantes setores da intervenção estatal no Brasil: a área de educação e saúde. Essas duas áreas são típicas de programas de âmbito nacional, financiados com recursos federais ou através de transferências controladas pela União, cabendo a execução dos serviços exclusivamente aos governos subnacionais, que envolvem, portanto, questões típicas de cooperação e coordenação.

Dentre muitas modificações trazidas com a Constituição de 1988, uma delas diz respeito à opção que os constituintes fizeram pelo formato das competências comuns para parte importante das políticas públicas brasileiras, ou seja, várias áreas de grande importância passaram a ser de competência dos três níveis de governo. Segundo Kugelmas (2001, p. 37) “uma das características do modelo federativo brasileiro é o grande número de competências conjuntas dos três níveis, sem uma definição clara das respectivas esferas”.

Nas palavras de Abrucio e Costa:

A despeito do nítido processo de descentralização fiscal, a estrutura legal não define claramente as responsabilidades dos três níveis de governo em termos de políticas públicas. Isto teve como consequência um processo desequilibrado de descentralização, pois também não houve um planejamento que desse conta da transferência de atribuições. Muitos serviços que estavam nas mãos da União foram deixados aos governos subnacionais, exatamente no momento em que o governo federal passava por uma série crise econômica, na passagem da década de 80 para a de 90 (ABRUCIO; COUTO, 1996, p. 15).

A descentralização das políticas sociais foi desenvolvendo-se ao sabor das pressões dos dois atores principais no jogo federativo brasileiro. De um lado, o governo federal lutando para manter o controle político e financeiro sobre os serviços, contudo, transferindo responsabilidades para os governos subnacionais, sem, no entanto, existir um modelo claro de coordenação federativa; de outro, os governos subnacionais tentando extrair mais recursos

tributários da União, desvinculados de qualquer responsabilidade de gasto nas áreas sociais (ABRUCIO; COSTA, 1999).

De fato, a descentralização fiscal operada pela Constituição de 1988 permitiu significativa transferência de recursos, particularmente através da elevação de transferências automáticas e do aumento do poder de taxação dos governos subnacionais, operando uma efetiva descentralização fiscal, sem, no entanto, ocorrer um processo pactuado de redefinição de funções na área social. Segundo Arretche (2000), isso acontece porque, quanto mais elevados os custos implicados na gestão de uma política social e mais reduzidos os benefícios dela derivados, menor será a propensão dos governos subnacionais assumirem a responsabilidade por esta política. Ainda nesta linha de raciocínio, esta autora afirma:

O grau de sucesso de um programa de descentralização está diretamente associado à decisão pela implantação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem: reduzindo os custos financeiros envolvidos na execução das funções de gestão; minimizando os custos de instalação da infra-estrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas; assim como, elevando o volume da receita disponível, transferindo recursos em uma escala em que a adesão torne-se atraente (ARRETCHÉ, 1999, p. 11).

O resultado dessa combinação entre previsão compartilhada de responsabilidade aliada à descentralização de recursos, operada pela Constituição de 1988, foi a participação dos estados em políticas financiadas pela União, eximindo-se da responsabilidade de investimento, considerando que estavam constitucionalmente desobrigados. Ressalte-se que a transferência de expressiva soma de recursos aos governos subnacionais, desatrelada da responsabilidade pela manutenção das atividades custeadas pelo governo federal, agravou a situação financeira da União. Nas palavras de Torres (2000, p. 209), “a União que já padecia de uma carga de tarefas com relação aos recursos teve a sua situação agravada com a Constituição de 1988”.

Consoante com o modelo de Figueiredo Jr., MacFaul e Weingast (2007), tal comportamento oportunista por parte dos estados relaciona-se com o fato do poder de punir da União ter sido reduzido na Constituição de 1988, uma vez que nesta Carta constitucional as

competências dos níveis de governo não foram claramente definidas, possibilitando estratégias não cooperativas por parte dos estados em relação ao governo federal.

Segundo Arretche (2000, p. 47), “no caso brasileiro, a responsabilidade pública pela gestão de políticas sociais passou a ser um dos elementos da barganha federativa”. Nas situações em que os custos políticos e/ou financeiros da gestão de uma dada política foram avaliados como muito elevados, a barganha federativa consistiu em buscar atribuí-lo ou imputá-lo a outro nível de governo. Como não existiam punições efetivas para os governos subnacionais que não cooperassem, o custo de contribuir tornava-se elevado. Dessa maneira, os governos subnacionais puderam adotar um comportamento oportunista, esquivando-se das suas responsabilidades.

Durante todo o período em que vigorou um Federalismo basicamente estadualista, após a promulgação da Constituição de 1988, a União procurou sem um planejamento definido, redefinir suas funções, e pelo menos até 1994, dada sua fragilidade política, o sucesso do processo de descentralização dependeu da qualidade inerente do desenho institucional de cada política pública (ABRUCIO, 2001)

No período pós-1994, a União passou a coordenar políticas de saúde e educação através de regulamentação, que não só distribuiu recursos, mas também estabeleceu incentivos financeiros para facilitar a adesão dos governos subnacionais. Neste período, o governo federal procurou aumentar seu poder institucional através da instituição de mecanismos que possibilitassem a cooperação dos estados.

Visando melhorar a coordenação federativa, o governo federal instituiu algumas políticas nos setores de saúde e educação, as NOB's (Normas de Operação Básica) e o FUNDEF<sup>110</sup> (Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental), respectivamente. Este processo de coordenação se deu basicamente através da vinculação de repasse de recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços pelos governos subnacionais, seja pela fixação de metas, seja pela adoção de padrões nacionais de políticas públicas.

A aprovação do FUNDEF revelou claramente a posição de coordenação assumida pela União em face à falta de uma maior especificação das competências federativa no campo da

---

<sup>110</sup> Criado pela Emenda Constitucional nº. 14/96 e regulamentado pela Lei Complementar nº. 9424/96.

educação, cobrindo assim uma lacuna na área da educação deixada pela Constituição de 1988, em relação às responsabilidades dos três níveis de governo na oferta de ensino.

Apenas em 1996, por iniciativa do MEC, foi aprovada a Emenda Constitucional n.º 14/96, que criou o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério). Por esta Emenda Constitucional, Estados e municípios passam a gastar diretamente 10% de sua receita de impostos e transferências em ensino. Os outros 15% deverão ser integralizados em um fundo estadual, do qual os recursos são sacados de acordo com o número de matrículas em ensino fundamental (ARRETCHE, 2000, p. 140).

A partir deste fundo, os recursos são distribuídos aos governos subnacionais, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental da rede pública sob sua responsabilidade, segundo o Censo Escolar do ano anterior. A cada ano, fixa-se um valor mínimo por aluno/ano pelo governo federal, que serve de parâmetro para que, nos estados em que este nível não for atingido, a União complete com recursos do tesouro nacional, até que esse mínimo seja alcançado. Desses recursos 60% devem ser utilizados exclusivamente para o pagamento dos salários dos professores em exercício.

O mecanismo redistributivo implícito no fundo permite que os governos subnacionais recebam valores maiores ou menores do que aqueles que foram cedidos, provocando uma disputa por aluno nessas esferas de governo. É neste ponto que fica mais claro o aumento do poder institucional da União, através da possibilidade de fiscalização e punição para os governos subnacionais que não cumprirem as regras delimitadas por este mecanismo institucional<sup>111</sup>.

A área de saúde, segundo a Constituição de 1988, é de responsabilidade dos três níveis de governo, devendo seus serviços ser executados através de colaboração intergovernamental, de acordo com o Sistema Único de Saúde (SUS). No entanto, segundo Abrucio e Franceze (2008), apesar da agenda de descentralização, ainda havia o legado da centralização, com muito pouca participação dos governos subnacionais neste serviço.

---

<sup>111</sup> Para assegurar o seu cumprimento, a lei exige a criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, instituído em cada esfera de governo, que têm por atribuição acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos deste fundo (ABRUCIO, 2002).

No entanto, a partir da década de 1990, surgiram as NOBs (Normas Operativas Básicas), as quais representaram um esforço de racionalização dos repasses de recursos e dos gastos para os governos subnacionais, além da criação de instrumentos de fiscalização e avaliação das políticas de saúde. Buscou-se através das NOBs, definir com a maior clareza possível, os custos e benefícios resultantes do cumprimento ou não das regras, assim como os critérios de repasse de recursos, prestação de contas e acompanhamentos das ações de saúde (ABRUCIO; COSTA, 1999).

Três foram as NOBs elaboradas na década de 1990: NOB-91, NOB-93 e NOB-96. A NOB-96 definiu como imprescindível a cooperação técnica e financeira dos governos subnacionais, com a responsabilidade conjunta na gestão do SUS. Segundo Abrucio (2002, p. 218), “a palavra-chave do modelo instaurado pela NOB-96 é a responsabilização de cada instância de governo”.

Cabe ressaltar que a suspensão de transferências voluntárias não atinge as ações na área da saúde, contudo, dentre as exigências para recebimento dessas transferências, está incluído o cumprimento dos limites constitucionais relativos a essa área. No entanto, através da Emenda Constitucional nº 29/2000, passou-se a vincular recursos próprios da União e dos governos subnacionais para a aplicação em ações e serviços públicos de saúde. Através desta emenda, buscou-se garantir um financiamento mínimo para esta área, permitindo aos gestores um melhor planejamento na aplicação dos recursos, assim como promover uma maior responsabilidade financeira por parte dos entes federados.

Estes dois mecanismos de coordenação e cooperação, implantados nas áreas de educação e saúde, possibilitaram a reestruturação das relações intergovernamentais, aumentando o poder de fiscalização do governo federal, possibilitando assim, uma melhor coordenação federativa nestas duas áreas, em que deve imperar princípios de responsabilidade política e fiscal nas relações intergovernamentais.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o poder da União para fiscalizar e punir os governos subnacionais que agissem de maneira oportunista e não cumprissem as regras delimitadas foi diminuído, gerando o comportamento oportunista por parte destes entes federados. Sendo que no caso das dívidas dos estados, somente a partir da consolidação do Plano Real e da instituição de mecanismos de *enforcement*, em especial a Lei de

Responsabilidade Fiscal (LRF), as punições poderiam tornar-se maiores que os custos de cumprir as regras.

O mesmo verificou-se nas áreas de políticas públicas da educação e saúde. Somente a partir da criação de mecanismos de *enforcement*, o FUNDEF na área de educação e as NOB's na área de saúde, tornou-se possível fiscalizar e punir as possíveis não contribuições dos entes federados, possibilitando desta maneira maior cooperação entre os níveis de governo na prestação destas políticas públicas, conduzindo a um resultado de equilíbrio do ponto de vista do modelo utilizado.

### 5.2.2 Ganhos de Troca

Consoante com o modelo de Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007) utilizado neste trabalho, em áreas que o governo central pode obter benefícios de escala, através do aumento da produtividade no fornecimento de bens,  $\theta(n, z) > 1$ , uma trajetória de equilíbrio pode ser mantida, devido aos ganhos de troca proporcionados. Em outras palavras, um arranjo federativo pode ser sustentado em equilíbrio quando os governos subnacionais obtêm ganhos devido à produtividade do governo central, assim como, o governo central também obtém ganhos através da existência da Federação.

A Constituição de 1988 ampliou a descentralização no arranjo federativo brasileiro, buscando dessa maneira criar um Federalismo tendente ao equilíbrio através da atribuição de poderes e competências para a União e os governos subnacionais. Através da atribuição de competências define-se tanto o poder institucional quanto os benefícios de cada um dos níveis de governo. Consoante o modelo utilizado:

A self-enforcing federal system must have the features of hierarchy, autonomy, and common geographies and citizenries. The first simply implies that the federal system has different levels, or a division of authority defined by geography. The second means that each unit of government must have

independent jurisdiction over some subset of possible policies (FIGUEIREDO JR., MCFAUL e WEINGAST, 2007, p. 163)<sup>112</sup>.

De acordo com a Constituição de 1988, a União possui o maior número de competências exclusivas. Essas competências vão desde aquelas comuns aos sistemas presidencialistas, como relações exteriores, defesa nacional e política monetária, até várias áreas específicas de políticas públicas, sobre as quais o poder executivo tem a competência de aprovar diretrizes, direcionando, portanto, as políticas públicas (SOUZA, 2005).

No que se refere às competências concorrentes<sup>113</sup>, a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis de governo, como visto anteriormente, nas áreas de educação e saúde. Segundo Rezende (2006, p. 54), “a Constituição brasileira optou por estabelecer competências concorrentes para a maioria dos serviços, reservando para a União o poder de estabelecer legislação geral de referência”. No quadro 1 abaixo estão ilustradas as competências concorrentes delimitadas na Constituição de 1988.

### Quadro 1 – Competências concorrentes

ESFERA DE GOVERNO	SERVIÇO/ATIVIDADE
<b>Federal-estadual-municipal (competências partilhadas)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Saúde e assistência pública</li> <li>- Assistência aos portadores de deficiências</li> <li>- Preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos</li> <li>- Proteção ao meio ambiente e dos recursos naturais</li> <li>- Cultura, educação e ciência</li> <li>- Preservação das florestas, da fauna e da flora</li> <li>- Agropecuária e abastecimento alimentar</li> <li>- Habitação e saneamento</li> <li>- Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social</li> <li>- Exploração das atividades hídricas e minerais</li> <li>- Segurança do trânsito</li> <li>- Políticas para pequenas empresas</li> <li>- Turismo e lazer</li> </ul>

Fonte: Souza (2005).

<sup>112</sup> Um sistema federal self-enforcing deve ter como características hierarquia e autonomia e espaço geográfico e cidadãos comuns. A primeira simplesmente significa que um sistema federal possui diferentes níveis ou uma divisão de autoridade definida geograficamente. A segunda significa que cada unidade de governo deve ter jurisdição independente sobre um conjunto de possíveis políticas.

<sup>113</sup> Quando mais de um ente político pode dispor sobre a matéria.

O fato é que a Constituição de 1988 estabeleceu zonas de sombra entre a União e os governos subnacionais na definição de competências, tanto normativas ou legislativas quanto administrativas. Segundo Kugelmas (2001, p. 43), “são em torno de trinta os casos de competência concorrentes dos níveis de poder, o que é sinal de uma forte margem de indefinição”. Conforme afirma Souza:

A lógica que rege a distribuição de competências entre os entes constitutivos da federação é paradoxal. Por um lado, os constituintes decidiram reduzir os recursos financeiros federais *vis-à-vis* os outros dois níveis de governo, situação que foi parcialmente revertida ao longo dos últimos anos. Por outro lado, os constituintes aumentaram as competências legislativas e de jurisdição do governo federal, ao mesmo tempo em que aumentaram o leque das competências concorrentes (SOUZA, 2005, p. 112).

Quanto às competências comuns, todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição, não podendo, nem a União, nem qualquer ente federado atuar isoladamente. Segundo Arretche (2000, p.17), “a descentralização de políticas sociais envolve, por definição, relações intergovernamentais”. Ressalta-se que em Estados federativos, os governos subnacionais dotados de autonomia política e fiscal, assumem funções de gestão de políticas públicas, por iniciativa própria ou por adesão a algum programa proposto pelo governo federal, ou ainda por expressa imposição constitucional.

Segundo Arretche (2000), as políticas públicas em que o formato de gestão concentra autoridade no governo federal, apresentam vantagens para a coordenação dos objetivos destas políticas no território nacional, pois permite reduzir o risco de que os diferentes níveis de governo imponham conflitos entre programas e elevem os custos da implementação, assim como, a concentração do financiamento no governo federal permite alcançar resultados redistributivos, reduzindo desigualdade horizontais de capacidade de gasto.

De acordo com a Constituição de 1988, qualquer ente federativo está constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde e educação, por exemplo, assim como, nenhum ente federativo está constitucionalmente obrigado a implementar programas nessas áreas. Contudo, como demonstrou Arretche (2000), a

capacidade do governo federal de coordenar políticas e/ou induzir estados e municípios a assumir a execução de políticas públicas depende também da configuração própria de cada setor.

Após a promulgação da Constituição de 1988, passou-se de uma situação de centralização para uma situação democrática, em que já não estavam mais disponíveis para a União, os mecanismos fiscais e políticos que viabilizavam o alinhamento dos governos subnacionais na prestação dos serviços públicos. Segundo Arretche (2000, pg. 47), “a responsabilidade pela gestão de políticas sociais passou a ser um dos elementos da barganha federativa”. Nas palavras desta autora:

Considerada uma dada distribuição de competências na área social e dada a barganha federativa da qual a política social é um dos componentes, as regras constitucionais influiriam decisivamente no processo de descentralização fiscal de cada política social, uma vez que podem estabelecer diferentes imposições legais para os três níveis de governo e geram diferentes incentivos para que estes venham a assumir as funções de gestão das políticas. Assim, as regras constitucionais podem incentivar a transferência de atribuições ou, inversamente, não criar nenhum incentivo para tal (ARRETCHE, 2000, p. 31).

No início da década de 1990, verificou-se que não seria mais possível a União desempenhar as funções que vinha desempenhando durante o período de centralização. Esperava-se, entretanto, que em decorrência da descentralização fiscal, os governos subnacionais assumissem a tarefa de gestão das políticas públicas. No entanto, convém ressaltar, que devido à dimensão da barganha federativa na área de políticas sociais, em um arranjo federal, caracterizado pela efetiva autonomia política dos governos subnacionais, a assunção de atribuições está diretamente associada à estrutura de incentivos (ARRETCHE, 2000).

Outro ponto a destacar está relacionado com a grande desigualdade entre as regiões e os estados brasileiros quanto à sua capacidade de gasto, fazendo que o processo de descentralização das políticas sociais seja menos viável para as esferas subnacionais mais pobres do país. Conforme destaca Arretche (2000), a capacidade de gasto público é um dos elementos do cálculo realizado por determinado nível de governo para assumir a

responsabilidade no fornecimento de bens públicos. Em outras palavras, quanto mais elevados forem os custos implicados na gestão de uma determinada política e mais reduzidos os benefícios dela derivados, menor será a propensão dos governos subnacionais assumirem essa responsabilidade.

Quanto às políticas nacionais de desenvolvimento urbano, em particular as de habitação e saneamento básico, durante o regime militar, estiveram sob o comando de um banco de fomento, criado em 1964, o Banco Nacional de Habitação (BNH). A estrutura organizacional do BNH instituiu um modelo nacional de oferta de serviços urbanos assentado, de um lado, sobre uma agência federal que centralizava a formulação e o financiamento das políticas e, de outro, agências nas esferas subnacionais, encarregadas da sua implementação (ARRETCHE, 2000).

A Constituição de 1988, diferentemente do que ocorreu com as áreas de educação e saúde, não estabeleceu qualquer hierarquização preferencial de competência de gestão entre os níveis de governo. Segundo a Carta, a implementação de programas nesta área é de competência de qualquer um dos níveis de governo, ainda que submetidos a diretrizes gerais estabelecidas pela União<sup>114</sup>.

A definição de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano só veio a ocorrer efetivamente a partir de 1995. Em linhas gerais, o governo federal considerou que as necessidades de investimento nas principais áreas do desenvolvimento urbano são de tal ordem que a União não poderia mais cumprir o papel de principal financiador dos serviços que havia cumprido quando da vigência do BNH<sup>115</sup>, impondo-se como necessidade a abertura do setor aos investimentos privados, a utilização de recursos externos e o co-financiamento dos governos subnacionais.

Assim caberia à União um papel predominantemente normativo e de fomento: definição de normas da política federal, organização de sistemas nacionais de informação, co-financiamento e execução de programas e correção/compensação de desigualdades regionais (particularmente apoio à institucionalização de políticas nos Estados do NO, NE e CO). Caberia aos Estados o papel de definição de parâmetros locais dos padrões de ofertas

---

<sup>114</sup> Art. 21, inciso XX e Art. 23, inciso IX.

<sup>115</sup> Extinto através do Decreto-Lei nº 2.291, de 21.11.1986.

dos serviços, bem como de regulação e controle dos programas (ARRETCHE, 2000, p. 93).

Na área de saneamento, até o ano de 1995, também não existia uma política federal ativa de reordenamento da distribuição de atribuições, assim como não havia novas regras constitucionais que representaram um incentivo nesta direção. Segundo Arretche e Rodriguez (1999), os debates no âmbito da Constituição de 1988, assim como o debate posterior a sua promulgação, atingiram fortemente o setor de saneamento, através de um movimento expressivo de pressão pela privatização das companhias públicas e pela desregulamentação das operações e tarifas.

Convém ressaltar que a política de saneamento básico possui uma particularidade: a operação dos serviços é um monopólio natural, o que significa que apenas um agente pode operar os serviços (ARRETCHE, 2000). Isto implica que embora as regras na Constituição de 1988 não estabeleçam competências exclusivas para o setor, sua engenharia operacional supõe a exclusividade das operações. Em outras palavras, a natureza desta política impõe um limite para a barganha federativa: se um determinado agente obtiver o controle sobre a operação do serviço, os demais serão excluídos.

Na área de educação, tradicionalmente no Brasil, a oferta de ensino fundamental é responsabilidade dos governos subnacionais. A presença do governo federal na provisão de serviços na área de educação fundamental concentra-se no financiamento às atividades de apoio, tais como provisão de merenda escolar, livro didático, infra-estrutura material, etc., assim como na definição do currículo mínimo. Segundo Arretche (2000), no que diz respeito ao financiamento das atividades de apoio, o Salário-Educação<sup>116</sup> é a principal fonte de recursos da ação federal<sup>117</sup>. Assim, posto que a oferta de matrículas federais no ensino fundamental é irrelevante e a ação federal neste nível de ensino é fundamentalmente de normatização e assistência técnica e financeira, a descentralização neste nível de ensino envolve basicamente a relação entre os governos subnacionais.

---

<sup>116</sup> Criado em 1964 e sucessivamente reformulado desde então.

<sup>117</sup> Dos recursos arrecadados pela União, dois terços são devolvidos aos estados de origem, que constituem a quota estadual do Salário-Educação, distribuída de maneira diretamente proporcional ao valor arrecadado em cada estado, sendo a cota federal constituída pelo um terço restante a ser aplicada pelo Ministério da Educação (MEC) através do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino (FNDE) (ARRETCHE, 2000).

As novas normas constitucionais são muito claras quanto ao direito universal de acesso à escola, à vinculação de gasto com ensino, no entanto quanto à definição de competências, o texto constitucional as estabeleceu como concorrentes<sup>118</sup>. Do ponto de vista da vinculação de gasto, a Constituição de 1988 estabelece que a União destine anualmente, nunca menos de dezoito, e os governos subnacionais vinte e cinco por cento no mínimo, da receita resultante de impostos, incluindo as receitas provenientes de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino<sup>119</sup>. Dessa maneira, segundo Arretche (2000, p. 140), “a Constituição Federal vinculou o gasto do setor público à aplicação em atividades de ensino, mas não tocou no problema da dualidade de redes, pois não definiu distribuição exclusiva de competências”.

Somente em 1996, através de iniciativa do Ministério da Educação (MEC), foi aprovada a Emenda Constitucional nº. 14/96, criando o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), através da qual os governos subnacionais deveriam gastar diretamente 10% de sua receita de impostos e transferências na área de ensino. Os 15% restantes deveriam ser integralizados em um fundo estadual, do qual os recursos serão sacados de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental.

Na área de assistência social, não se pode afirmar que tenha sido instituída no Brasil uma política nacional, no sentido de um conjunto articulado de prestação de serviços. Segundo Arretche (2000), embora a política federal tenha sempre exercido forte influência no setor, seja através da sua capacidade técnica e financeira, seja pela definição da sua estrutura institucional, convivem historicamente nesta área, políticas federais e políticas subnacionais. Vale dizer que, operando à semelhança do governo federal, os governos subnacionais implantavam seus programas de modo inteiramente independente da União.

Destaca-se que a Constituição de 1988 modificou as regras para a prestação de serviços assistenciais, principalmente por definir de maneira mais clara a divisão de competências entre os níveis de governo, ainda que tenham permanecido como competências concorrentes. No entanto, somente em 1993, com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), instituiu-se um reordenamento das funções dos três níveis de governo nessa área. Segundo Arretche a LOAS implicou que:

---

<sup>118</sup> Art. 23, inciso V e Art. 24, inciso IX.

<sup>119</sup> Art. 212.

A política federal de assistência social será gerida preferencialmente segundo uma distribuição de funções pela qual cabe ao governo federal o papel de financiador e normatizador, aos municípios o papel de formulador e executor das políticas no plano local. No modelo proposto pela LOAS, resta um papel residual a ser desempenhado pelos Estados. (ARRETCHE, 2000, p. 174).

Neste novo modelo, no intuito de viabilizar o fluxo de recursos, foram instituídos fundos de assistência social em todos os níveis de governo, bem como, para reduzir a dispersão, fragmentação e superposição de ações características da área, foi previsto que este sistema opere com comando único em cada esfera de governo. No entanto, segundo Arretche (2000), foi somente em 1997, através das portarias ministeriais nº 26 e 27, que foram instituídas, respectivamente, a sistemática de repasses de recursos e a Norma Operacional da Descentralização.

Na área da Saúde, a Constituição de 1988 estabeleceu as regras para a institucionalização de um novo modelo de saúde. Estabeleceu-se, por regra constitucional, que o Sistema Nacional de Saúde deveria ser universal, hierarquizado, público e em comando único em cada esfera de governo<sup>120</sup>. Segundo Arretche (2000), de meados dos anos de 1980 ao início dos anos de 1990, ocorreu no plano federal um intenso processo de elaboração de regras que definiram o modo pelo qual os governos subnacionais passariam a desempenhar suas novas funções.

Do ponto de vista do modelo, devido à questão da divisão de competência entre os níveis de governo, instituída pela Constituição de 1988, não foi possível definir no arranjo federativo brasileiro uma trajetória de equilíbrio, principalmente pela ausência de definição clara das responsabilidades no fornecimento de bens públicos. Como resultado desta indefinição, os governos subnacionais agiam de maneira oportunista, fazendo com que a União assumisse o ônus pela maior parte do fornecimento de bens públicos.

Tal situação está relacionada com as características da Federação brasileira e a sua influência no processo de descentralização de políticas públicas: primeiro, com a questão administrativa devido à ausência de coordenação do processo de descentralização; segundo, com a questão financeira, relacionada à escassez de recursos da grande maioria dos entes

---

<sup>120</sup> Art. 199.

federados, assim como pela má distribuição dos recursos em termos nacionais e; terceiro, com a motivação política, ou seja, a existência de uma interação não-cooperativa entre os níveis de governo.

Verifica-se que somente a partir de 1995 passou a haver uma política federal de descentralização em diversas áreas de política social. Através destas mudanças, buscou-se obter, além de maior coordenação federativa, maiores economias de escala, assim como equacionar os problemas gerados pela grande desigualdade entre os entes federados, possibilitando dessa maneira o aumento dos ganhos de troca entre os níveis de governo, e conseqüentemente, consoante o modelo utilizado, sustentar a Federação em equilíbrio.

### 5.2.3 Limite de Cooperação da União e dos Estados

De acordo com o modelo utilizado o conjunto de equilíbrios em um arranjo federal depende do limiar de cooperação dos estados e do governo central. O limiar de cooperação dos estados  $x_i^{L^*}$ , está relacionado com a preferência dos estados em receber o montante devolvido pelo governo central  $x_i\theta(n, z)$ , a não cumprir as regras; enquanto o limiar de cooperação do governo central é definido pelo limite máximo a ser devolvido aos estados, representado por  $x^{U^*}$ .

Consoante Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007), existem três relações possíveis entre  $x^{U^*}$  e  $x^{L^*}$ . Se  $x^{U^*} < x^{L^*}$  não há equilíbrio, porque não existe perfil de  $x$  que possa fazer com que todos os estados cumpram as regras, e ainda forneça ao governo central incentivo suficiente para não agir de maneira oportunista; se  $x^{U^*} = x^{L^*}$  somente um perfil de  $x$  pode ser mantido como um equilíbrio e; se  $x^{U^*} > x^{L^*}$  é possível a existência de múltiplos equilíbrios, ou seja, uma série de maneiras em que o superávit federal pode ser dividido, uma vez que, existindo excedente, qualquer atribuição deste excedente que satisfaça a condição para os estados cumprirem as regras, é um equilíbrio.

Através da Constituição de 1988 assegurou-se a capacidade de tributar aos três níveis de governo, sendo que alguns impostos e contribuições são exclusivos da esfera que os

arrecada, outros são coletados pela União e partilhados com os governos subnacionais. Embora, a descentralização operada por essa Constituição tenha reduzido a competência tributária federal no que diz respeito especialmente aos impostos únicos, não procedeu a grandes alterações nas receitas tributárias próprias. Ressalta-se que a descentralização de receitas operou-se, especialmente com a ampliação das transferências intergovernamentais.

A análise dos limites de cooperação dos estados e da União no arranjo federativo brasileiro será realizada através das duas formas de divisão das rendas tributárias delimitadas na Constituição de 1988: atribuição de competências e repartição de receitas. De ressaltar que, por adequações metodológicas, abordar-se-á a divisão de rendas tributárias através da atribuição de competências para analisar o limite de cooperação da União. Enquanto a divisão de rendas através da repartição das receitas será utilizada para analisar a cooperação dos estados, assim como seus custos pelo não cumprimento das regras.

#### 5.2.3.1 Atribuição de Competências Tributárias

Consoante o modelo de Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007), se o governo central for obrigado a devolver mais do que o montante máximo,  $x^{U^*}$ , o valor das suas rendas correntes será muito baixo, então preferirá agir de maneira oportunista e não irá cooperar. Apesar de assentar-se sobre um Federalismo cooperativo, a Constituição de 1988 manteve de forma rígida e bem delimitada, a cada uma das pessoas políticas a competência para legislar sobre seus tributos, garantindo assim autonomia financeira aos entes federados por meio da atribuição de competências tributárias a cada um dos níveis de governo.

A Constituição de 1988, em relação à divisão de rendas via repartição de competências, atribuiu à União a competência para instituir os impostos sobre: importação de produtos; exportação; rendas e proventos de qualquer natureza; produtos industrializados; operações financeiras; propriedade territorial rural e; grandes fortunas<sup>121</sup>. Conferiu também à

---

<sup>121</sup> Art. 153.

União competência exclusiva para a instituição de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas<sup>122</sup>.

Quanto às competências tributárias dos estados, segundo a Constituição de 1988, compete a eles instituírem os seguintes impostos: sobre transmissão causa *mortis* e doações; sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes e de comunicações e; sobre a propriedade de veículos automotores<sup>123</sup>. Segundo Arretche:

No que diz respeito à ampla autoridade para legislar sobre seus próprios impostos, apenas a Constituição de 1988 representou uma ruptura em relação ao *status quo*, pois desde a Constituição de 1934 os estados tinham sua autoridade limitada pelas sucessivas constituições federais (ARRETCHÉ, 2005, p. 77).

A nova Constituição aprofundou o processo de descentralização. O principal imposto nacional, o ICMS<sup>124</sup>, continuou sob autoridade exclusiva dos estados, assim como, áreas de atividades econômicas sob competência exclusiva da União foram transferidos para a autoridade tributária estadual. Segundo Afonso e Lobo (1996, p. 10), “a lógica para aumentar recursos e poderes nas mãos dos governos intermediários e/ou locais é, antes de tudo, enfraquecer o governo central”.

Embora, através da Constituição de 1988, a União tenha mantido sua competência para a concessão de incentivos fiscais de seus tributos, a fim de promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico no país<sup>125</sup>, vedou a União de conceder isenções de tributos da competência dos governos subnacionais<sup>126</sup>, com o objetivo de garantir uma atuação fiscal com um mínimo de autonomia para essas esferas de governo.

---

<sup>122</sup> Art.149, *caput*.

<sup>123</sup> Art. 155.

<sup>124</sup> Resultado da fusão do antigo ICM com outros cinco impostos, antes de competência da União: ISTR (transportes), ISC (comunicações), IUCL (combustíveis e lubrificantes), IUEE (energia elétrica) e IUM (minerais).

<sup>125</sup> Art. 151, inciso I.

<sup>126</sup> Art. 151, inciso III.

Dessa forma, fortaleceu-se o princípio federativo, na medida em que foram atribuídas aos entes federados competências tributárias próprias e, cabendo a concessão da isenção àquele que tem poder para tributar, não há dúvidas que se pretendeu assegurar a autonomia dos entes federados, impedindo a União de manipular livremente a receita própria destes por meio da concessão de isenções. Segundo o modelo de Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007), um arranjo federal pode ser sustentado em equilíbrio, quando o limite do poder institucional do governo central é claramente definido.

Visando ainda impedir que a autonomia de um ente político seja prejudicada por outro, na Constituição de 1988 manteve-se um princípio constitucional importante devido ao seu caráter federativo, a vedação constitucional de exigência de impostos entre os entes federados<sup>127</sup>. Trata-se de uma regra a ser cumprida por todos os níveis de governo, de maneira que não seja possível nenhum comportamento oportunista por parte dos entes federados.

Durante a década de 1990, em função da perda no orçamento fiscal a partir de 1988, a União passou, sob o fundamento da estabilização econômica, a promover um movimento contrário à descentralização operada pela Constituição. O Governo Federal, que havia se mostrado omissor durante as negociações para a elaboração do capítulo constitucional sobre o sistema tributário, reagiu à perda de recursos que lhe havia sido imposta pelas alterações introduzidas pela Constituição (KUGELMAS, 2001).

A União passou a agir de maneira não cooperativa, instituindo mecanismos que propiciaram o aumento do seu poder em relação aos demais níveis de governo. Destaca-se um dos mecanismos utilizados, a instituição de contribuições sociais como um meio compensatório de arrecadar recursos suplementares. Segundo Arretche (2005, p. 78), “a partir dos anos 1990, a exclusividade na cobrança de contribuições foi um dos principais instrumentos do governo federal para compensar as perdas fiscais decorrentes da descentralização fiscal de 1988”.

Dessa forma, passando a priorizar a arrecadação de contribuições sociais, o objetivo da União foi aumentar sua receita tributária através do incremento de receitas não partilhadas

---

<sup>127</sup> Art. 150, inciso VI, alínea “a”.

com os demais níveis de governo<sup>128</sup>, o que permitiu uma expressiva elevação da sua arrecadação (ARRETCHE, 2005). Nas palavras de Melo:

O aumento da participação das contribuições sociais na receita fiscal da União expressou o comportamento defensivo desta em relação às perdas que sofreu com o novo federalismo fiscal pós-1988. A receita das contribuições sociais passaram a representar mais da metade da receita tributária da União (MELO, 2008, p. 49).

Esse comportamento da União buscando alterar o perfil de sua arrecadação, contendo a partilha de recursos próprios com os demais níveis de governo, distorceu a descentralização de receitas na forma prevista na Constituição de 1988. Com tal conduta a União, que deveria exercer um papel de coordenadora da Federação, ingressou na disputa federativa por receitas tributárias, que se revelou danosa ao arranjo federativo como um todo.

A mais notável delas foi a contribuição sobre operações bancárias, o Imposto Temporário sobre Movimentações Financeiras (IPMF), aprovado em 1993, que após um mês de vigência, foi considerado inconstitucional. Em 1996, essa fonte federal de receita foi criada novamente, como Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), com o objetivo de contornar uma crise na área da saúde. Em 1998, a CPMF<sup>129</sup> foi novamente prorrogada, sua alíquota aumentada e suas receitas deixaram de ser destinadas exclusivamente à área de saúde (ARRETCHE, 2005)

Além de criar tributos e aumentar alíquotas de impostos não sujeitos à partilha com os demais níveis de governo, a União reduziu as transferências não constitucionais, o que possibilitou a redução dos gastos federais, assim como, estabeleceu restrições creditícias para os governos subnacionais, desonerando-se de alguns encargos financeiros (REZENDE, 2006a). Conforme destaca Kugelmas:

---

<sup>128</sup> Caso a União crie um imposto no exercício da sua competência residual, deverá partilhar 20% do valor arrecadado com os estados (Art. 154, I).

<sup>129</sup> Extinta em dezembro de 2007.

Durante todo o primeiro mandato FHC a questão do novo padrão a ser buscado nas relações entre União e estados foi marcada pelas tentativas de reenquadramento destes pelo poder central, em nome da busca do equilíbrio federativo. Se a partilha tributária se realizara em um momento de notável fraqueza do poder central, seria a capacidade regulatória no campo macroeconômico do governo federal, reforçada pelo êxito do Plano Real, que daria os traços definidores da nova etapa (KUGELMAS, 2001, p. 39).

Tal comportamento do governo central reflete a busca pelo aumento do seu poder institucional através da instituição de mecanismos que aumentassem os custos para os estados que não cooperassem, assim como, através da redução do montante a ser devolvido para os estados. O resultado final dessas mudanças no plano tributário foi uma centralização de receitas, realizada através da elevação das receitas advindas das contribuições sociais e do represamento de parcela dos recursos para transferência aos governos subnacionais.

Ressalte-se que à União deveria, ao contrário de ingressar no jogo de competição sem um mínimo de colaboração, coordenar e integrar o arranjo federativo, de maneira que garantisse um sistema justo, contendo os excessos dos entes federados que agissem desconsiderando os princípios de um Federalismo cooperativo, sem, todavia, comprometer a autonomia de tais entes, não retrocedendo à centralização de receitas e poder.

Consoante o modelo de Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007), para que o governo central não aja de maneira oportunista, não deve ser solicitado mais do que o seu limite de cooperação,  $x^{U^*}$ , caso contrário, vai preferir não cooperar. Com o novo arranjo tributário decorrente da Constituição de 1988, foram efetivamente transferidas rendas do governo central para os governos subnacionais, que passaram a ter autoridade sobre impostos de significativa importância, fazendo com que a União agisse de maneira oportunista.

A descentralização de receitas operada pela Constituição de 1988 sem a devida descentralização de encargos fez com que a União passasse a agir de maneira oportunista. Tal comportamento foi evidenciado pela instituição de mecanismos que possibilitaram o aumento na arrecadação de recursos complementares desobrigados institucionalmente de partilha com os demais níveis de governo.

Além de criar tributos e aumentar a alíquota de impostos não sujeitos à partilha, o governo central reduziu as transferências não constitucionais, possibilitando reduzir o

montante devolvido aos governos subnacionais. Dessa maneira verifica-se que no período de análise do trabalho, após a promulgação da Constituição de 1988, o governo central ao agir de maneira oportunista, afastou o arranjo federativo brasileiro de um resultado de equilíbrio cooperativo.

### 5.2.3.2 Repartição de Receitas

Segundo o modelo de Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007), uma Federação está em equilíbrio quando os estados preferem as rendas que recebem do governo central  $x_i \theta(n, z)$ , a não cooperar. Cabe ressaltar que quanto maior os custos dos estados por não cumprir as regras,  $c_i(z)$ , menor será o montante necessário a ser gasto pelo governo central,  $x_i^L$ , ou seja, o montante mínimo requerido para incentivar um estado a cumprir as regras cai à medida que aumentam os custos por não cumpri-las<sup>130</sup>.

A Constituição de 1988 acentuou fortemente a descentralização de receitas, com base em mecanismos de transferências, ou seja, em mecanismos de cooperação entre os entes federados. As transferências tributárias constitucionais podem ser classificadas em transferências diretas, repartição de parte da arrecadação para determinada esfera de governo, ou transferências indiretas, mediante formação de fundos especiais. Segundo Souza (2005, p. 117), “a Constituição de 1988 aprofundou o complexo sistema de transferências intergovernamentais de recursos com objetivos redistributivos”.

Através da utilização do sistema de transferências de maneira redistributiva, aumenta-se o poder da União em relação aos governos subnacionais. Como afirma Ramos:

Havendo uma grande concentração de recursos nas mãos da União, para posterior redistribuição, fortalece a mesma em detrimento da autonomia dos Estados e dos Municípios, ocorre uma maior centralização de poder, pernicioso ao federalismo descentralizador (RAMOS, 2000, p. 184).

<sup>130</sup> Se os custos por não cumprir as regras são muito altos, os estados irão cooperar para que o governo central não repasse todas as rendas.

No que se refere às transferências indiretas, confirmou-se a adoção de um Federalismo cooperativo, que busca corrigir assimetrias regionais, a Constituição de 1988 normatiza o sistema de transferências de recursos através dos Fundos públicos<sup>131</sup>, especialmente os critérios para o rateio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e dos Fundos Constitucionais de Financiamento Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Os Fundos de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, embora a destinação dos recursos aos fundos seja constitucional, sua distribuição aos beneficiários dá-se através de critérios discricionários. Segundo destaca Rezende (2006a, p.19), “estes fluxos garantem ao governo central importante instrumento de barganha política”. Enquanto os Fundos de Participação, diferentemente, têm seus recursos distribuídos entre os beneficiários de maneira automática e obrigatória. Todavia, os coeficientes de repasses do FPE não resultam de uma relação sistemática entre a capacidade e o esforço fiscal dos entes beneficiários, nem do nível relativo de despesas para atender as necessidades locais<sup>132</sup>.

Cabe ressaltar que, devido à desvinculação dos repasses, os níveis de governo receptores dos fundos, podem agir de maneira oportunista, deixando de arrecadar convenientemente as receitas que lhe cabem, passando a depender quase que exclusivamente das transferências intergovernamentais. Segundo Arretche (2005, p. 82), “na Constituição Federal de 1988, as transferências constitucionais da União passaram a funcionar como *block grants*<sup>133</sup>, isto é, poderiam ser gastas de modo praticamente livre pelos governos subnacionais”. Nas palavras de Camargo:

Não obstante a especial função atribuída a esses fundos na cooperação financeira entre as entidades federadas, não se pode deixar de observar que tais transferências intergovernamentais realizam-se de forma muito mais política do que institucional, no sentido de que não há instrumentos efetivos de aferição e acompanhamento (CAMARGO, 2001, p. 87).

Nos termos da Constituição Federal, os fundos de participação, através dos quais se realizam as transferências indiretas têm como base a arrecadação do Imposto sobre Produtos

---

<sup>131</sup> Art. 159.

<sup>132</sup> Distribuído em função do número da população e inversamente proporcional à renda *per capita* da unidade federativa.

<sup>133</sup> Doações em bloco.

Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR), em percentuais indicados na tabela 3 abaixo:

**Tabela 3 – Origem dos Recursos dos Fundos de Participação**

FUNDO	IR	IPI
Fundo de Participação dos Estados – FPE	21,5%	21,5%
Fundo de Participação dos Municípios – FPM	23,5%	23,5%
Fundo de Financiamento ao Setor Produtivo da Região Nordeste – FNE	1,8%	1,8%
Fundo de Financiamento ao Setor Produtivo da Região Norte – FNO	0,6%	0,6%
Fundo de Financiamento ao Setor Produtivo da Região Centro-Oeste – FCO	0,6%	0,6%
Impostos sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações – IPI-Exportação	-	10,0%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2001).

Uma questão relevante na análise dos fundos públicos, como mecanismo de cooperação do Federalismo brasileiro, está relacionada às hipóteses de sua retenção e de sua vinculação para a prestação de garantia ou contragarantia à União, assim como, para pagamento de débitos para com esta<sup>134</sup>. Dessa maneira, considerando a importância das transferências intergovernamentais para o pleno funcionamento das autonomias financeiras dos entes federados, vedou-se a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos aos governos subnacionais.

No entanto, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o governo federal conseguiu aprovar legislação que reverteu parcialmente essas decisões da Constituição de 1988, através da criação em 1994, do Fundo Social de Emergência<sup>135</sup> (FSE) limitando o volume das transferências vinculadas aos governos subnacionais e; da Desvinculação de Receitas da União (DRU), que permitiram que a União retivesse sistematicamente cerca de 1/5 das transferências constitucionais obrigatórias (ARRETCHE, 2005).

<sup>134</sup> Art. 160.

<sup>135</sup> Este fundo teve validade por dois anos, sendo sua vigência renovada por mais 18 meses, passando a ser denominado com sua prorrogação, Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) (ABRUCIO; COUTO, 1996).

A instituição destes mecanismos propiciou um aumento do poder da União *vis-à-vis* os estados, possibilitando que o governo federal diminuísse o montante a ser devolvido aos estados. Segundo Abrucio (2002, p. 201), “a aprovação do Fundo Social de Emergência teve uma importância simbólica reveladora: foi a primeira vez que a União teve uma vitória tributária contra os estados desde o início da redemocratização”. Nas palavras de Arretche:

A aprovação do FSE, até a DRU (Desvinculação de Receitas da União, passando pelo FEF, afetou negativamente as receitas de estados e municípios. Para fazer o seu próprio ajuste fiscal, o governo federal reverteu decisões da CF de 88 por meio de duas medidas combinadas: (a) a flexibilização das alíquotas que vincularam receitas da União a destinos específicos de gastos; e (b) retenção de parte das transferências constitucionais a estados e municípios (ARRETCHE, 2009, p. 388).

A primeira edição do FSE foi a mais dura do ponto de vista de perdas dos governos subnacionais, uma vez que combinou simultaneamente a desvinculação de gastos da União com a retenção de parte das receitas dos fundos constitucionais por um período de dois anos. As edições posteriores prorrogaram este fundo por um período mais reduzido, caso da reedição de 1996, ou foram acompanhadas de regras de ressarcimento das perdas, ainda que parciais, dos governos subnacionais, como na reedição de 1997 (ARRETCHE, 2009).

Outro ponto a destacar, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu artigo 25, que estabelece as condições para o recebimento de transferências voluntárias da União, compreendidos os recursos correntes ou de capital entregues, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorram de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde – SUS. Como regra geral, os recursos recebidos não poderão ser utilizados, em finalidade diversa daquela que foi pactuada no instrumento utilizado para formalizar a transferência.

Destaca-se também o fato das unidades da Federação receptoras desses recursos, poderem ter um incentivo para negligenciar seu potencial de arrecadação de receita própria, diante da perspectiva de mecanismos implícitos de socorro inerentes ao sistema de transferência de recursos. No entanto, visando coibir esse comportamento oportunista, foi inserido na Lei de Responsabilidade Fiscal, dispositivo que expressamente prevê como

requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, a previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional, assim como veda a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.

A instituição, previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos é ressaltada pelo texto da LRF como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal. O descumprimento dessa norma terá como consequência a imediata suspensão das transferências voluntárias ao ente público que se mostrar negligente nessa questão (NASCIMENTO; DEBUS, 2002, p. 23).

Através da Constituição de 1988 houve um aumento das transferências intergovernamentais de caráter redistributivo, buscando dessa maneira, fortalecer o princípio cooperativo no Federalismo brasileiro. Segundo o modelo de Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007) quando existe renda excedente  $S = n(x^{U^*} - x^{L^*})$ , ou seja, quando o excedente é positivo, qualquer distribuição de  $S$  que satisfaça o limite mínimo para os estados cooperarem é um equilíbrio.

Ressalta-se que a utilização de transferências de receita como mecanismo de cooperação relaciona-se com a possibilidade de retenção e vinculação destas receitas a determinadas regras a serem cumpridas pelos estados. A Constituição de 1988 vedou a retenção ou restrição do montante a ser devolvido aos estados, fazendo com que os custos de não cumprir as regras fossem reduzidos.

No entanto, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, através da aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE) e da Desvinculação de Receitas da União (DRU), possibilitou o aumento do poder institucional da União. Outro mecanismo institucional, criado neste governo, buscando coibir o comportamento oportunista dos estados, foi instituído através da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao estabelecer regras para os governos subnacionais recebam transferências voluntárias da União.

Consoante o modelo de Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007), o aumento das transferências intergovernamentais obtido na Constituição de 1988, que possibilitou o aumento na redistribuição das rendas para os demais níveis de governo e; a criação no

governo Fernando Henrique Cardoso, de mecanismos institucionais que regulam tais transferências, possibilitou o aumento do poder institucional do governo central, assim como aumentou os custos dos estados por não cumprir as regras, possibilitando sustentar o arranjo federativo brasileiro em equilíbrio.

#### 5.2.4 Alocações Diferenciadas

Consoante o modelo de Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007), as funções de custo dos estados são heterogêneas. Ressalta-se que, devido à essa heterogeneidade das funções de custo, o nível mínimo necessário para que cada estado cumpra as regras difere entre eles, ou seja, o montante mínimo a ser devolvido para os estados é feito de acordo com as especificidades de cada um.

A busca da equidade e do equilíbrio do Federalismo brasileiro está diretamente relacionada aos seus mecanismos de cooperação, destacando-se, os fundos de transferência como principal mecanismo que garante a articulação dos interesses entre as unidades da Federação. Quando as transferências intergovernamentais se dão entre entes do mesmo nível de governo, tem-se a cooperação horizontal, e, quando essas transferências ocorrem entre entes de níveis diferentes, a cooperação é denominada vertical.

A Constituição de 1988 estabeleceu as normas de rateio<sup>136</sup> sobre a entrega dos recursos dos fundos de participação<sup>137</sup>, especificando que esses critérios de rateio devem ter como objetivo promover o equilíbrio sócio-econômico entre os governos subnacionais, reconhecendo assim, o papel das transferências intergovernamentais no equilíbrio federativo. A forma de distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) está prevista na Lei Complementar nº 62/89. Segundo a referida lei, 85% dos recursos do FPE serão distribuídos aos Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 15%, aos Estados das Regiões Sul e Sudeste, assim como, são determinados os coeficientes individuais de participação para cada estado, baseados em critérios redistributivos.

---

<sup>136</sup> Art. 161, inciso II.

<sup>137</sup> Art.159.

Estes Fundos são o principal mecanismo de cooperação no arranjo federativo brasileiro, assegurando autonomia financeira aos entes subnacionais que não dispõem de receitas suficientes decorrentes da arrecadação dos tributos de sua competência e, por conseguinte, mantendo um mínimo de equilíbrio entre os entes federados. É inegável o fato dos fundos de participação favorecerem os estados mais pobres, em função de seus mecanismos de redistribuição de rendas.

A Constituição de 1988, além de manter os Fundos de Participação, determinou a previsão e criação de outros fundos. Nessa linha, destacam-se o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento Centro-Oeste (FCO), denominados de fundos de destinação, porque tem como objetivo reunir e destinar recursos para o desenvolvimento econômico e social das regiões que mencionam.

Nesse sentido, em relação ao Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento Centro-Oeste (FCO), embora a destinação dos recursos aos fundos seja constitucional, sua distribuição é feita através de critérios discricionários. Os Fundos de Participação, diferentemente, têm seus recursos distribuídos entre os beneficiários, conforme já referido, de maneira automática e obrigatória “por fórmula”.

Além dos fundos que visam a assegurar o equilíbrio federativo, no sentido de buscarem reduzir as desigualdades regionais, através de suas formas de rateio, deve-se destacar como mecanismo de cooperação, a União poder articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando ao seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais<sup>138</sup>.

Ainda no que se refere à redução de desigualdades regionais, a Constituição de 1988, assegurou à União, conceder incentivos fiscais a fim de promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diversas regiões do país. Segundo Camargo (2001), existe no Brasil um grave desequilíbrio regional de renda que se projeta patologicamente no plano político, seja pelo poder excessivo de uns, seja pela dependência excessiva de outro. Nas palavras de Costa:

---

<sup>138</sup> Art.43.

Em razão da grande desigualdade socioeconômica e fiscal entre as regiões e unidades federadas, mesmo nos períodos de descentralização, a União continua cumprindo um papel estratégico, pois a maioria dos estados e municípios depende fortemente de algum tipo de transferência de recursos para custear suas máquinas administrativas e financiar suas políticas públicas (COSTA, 2010, p. 743).

De qualquer forma, embora existam imperfeições nos critérios de transferências intergovernamentais de recursos através dos fundos públicos, estes são o principal instrumento existente para assegurar a autonomia financeira dos entes subnacionais que não dispõem de receitas suficientes decorrentes da arrecadação dos tributos de sua competência tributária e, por conseguinte, para manter um mínimo de equilíbrio entre os entes federados.

A Constituição de 1988 ao manter e ampliar os Fundos de Participação, principal mecanismo de cooperação no arranjo federativo brasileiro, estabelecer normas de rateio que asseguram autonomia financeira aos entes federados que não possuem receitas suficientes decorrentes da arrecadação de tributos de sua competência, assim como, determinar a previsão e a criação de outros fundos que possibilitam o aumento da cooperação e a redução das desigualdades entre os entes federados, possibilitou que um resultado de equilíbrio fosse sustentado na Federação brasileira.

### 5.2.5 Benefícios da Cooperação Contínua

Segundo o modelo de Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007), em termos de bem-estar social as alocações entre os entes federados são iguais. Em equilíbrio, um estado obtém  $\theta(n, z)x_i^* - 1$  e o governo central obtém  $n - \sum_i x_i^*$  em cada período, sendo o bem-estar definido como a soma dos benefícios de todas as partes. Ressalta-se que o bem-estar social é aumentado pelo montante devolvido aos estados, uma vez que a produtividade é aumentada quando o governo central fornece os bens.

A Constituição de 1988 acentuou fortemente a descentralização de receitas, com base em mecanismos de transferências, ou seja, em mecanismos de cooperação entre os entes federados. No entanto, segundo Camargo (2001, p. 87), “no Brasil a distribuição regional de

renda realiza-se de forma mais política que institucional, e de maneira desorganizada, sem instrumentos efetivos de aferição e de acompanhamento”. Para Almeida:

Sendo a descentralização um processo e não um jogo de uma rodada só, a confiança em sua continuidade é essencial para que os governos subnacionais se disponham a entrar no jogo. Em outros termos, a descentralização bem sucedida requer que o centro (em especial numa situação de grande desigualdade, como a da Federação brasileira) seja capaz de dar incentivos e garantias críveis de continuidade aos destinatários da transferência (ALMEIDA, 2000, p. 07).

Um arranjo federal para ser cooperativo deve vir garantido por instituições sólidas, que impeçam que se adote um Federalismo de subordinação à União, mas sim um Federalismo de efetiva cooperação, que permita a participação autônoma, na Federação, dos demais níveis de governo. Segundo Bonavides (2004), no Federalismo cooperativo, não se deve admitir a ausência de autonomia política e poder de decisão dos governos subnacionais, devido à dependência financeira.

Este autor ressalta ainda que, sob um Federalismo cooperativo, o relacionamento do poder central com os demais níveis de governos deve estar sob a égide da Constituição, baseada em instituições estáveis que garantam a todos os entes federados autonomia e participação igualitária na Federação. A Constituição de 1988 procurou assegurar uma ampla margem de autonomia aos entes federados, inclusive, garantindo-lhes competências tributárias próprias em larga medida, vedando, expressamente, à União, enquanto ente federado, interferir de forma direta na competência dos demais entes federados.

No entanto, o quadro institucional da estrutura federativa no Brasil, ao invés de uma visão cooperativa, predomina um jogo, no qual, os níveis de governo concorrem pelo dinheiro público de outros níveis de governo e, muitas vezes também repassam seus custos a outros entes (ABRUCIO, 2001). Segundo este autor, um balanço do Federalismo construído desde a redemocratização revela, inicialmente, muitos avanços, com destaque para as transformações recentes em prol de maior responsabilidade fiscal. Contudo, existem ainda problemas que dificultam uma melhor combinação dos princípios que devem reger as relações

intergovernamentais, como por exemplo, a ausência de mecanismos de cooperação e negociação entre os níveis de governo.

A ausência de cooperação deixa os entes federados em uma posição coletivamente sub-ótima àquela que poderiam estar se cooperassem. Isto ocorre porque ao buscar a maximização de seus interesses, os jogadores são levados a essa situação em função da estrutura de incentivos com que se deparam. Ressalta-se que o êxito de uma Federação irá depender da constituição de um jogo de competição entre os entes federados com uma ênfase cooperativa, buscando tornar mais cooperativas que competitivas as relações intergovernamentais.

Ao observar o processo de descentralização que ocorreu no Brasil com a promulgação da Constituição de 1988 e os mecanismos de coordenação federativa implantados no período pós-1994, constatam-se a coexistência de diferentes unidades de governo autônomas e independentes. Apesar de as relações intergovernamentais terem passado por mudanças significativas, é necessário que os entes federativos constituam mecanismos de parceria e cooperação para a realização de suas políticas, tanto em termos burocráticos e econômicos quanto políticos.

A busca da equidade e do equilíbrio do Federalismo brasileiro está diretamente relacionada aos seus mecanismos de cooperação, destacando-se, o papel das transferências de receitas através de fundos, que podem ser considerados como um dos principais mecanismos que garante a articulação dos interesses entre as unidades federadas. A tentativa de equilíbrio entre as esferas que compõem o Federalismo é uma das peças centrais para que sejam atingidos os princípios de uma sociedade verdadeiramente democrática, principalmente em países como o Brasil, que apresenta gritantes desigualdades econômicas e sociais.

Dessa maneira, constata-se a relevância de um desenho federativo que garanta a coexistência de diferentes unidades de governos autônomas e independentes, e de mecanismos de coordenação federativa que permitam diminuir a competição e aumentar a cooperação entre os níveis de governo. Um arranjo federativo para ter êxito precisa compatibilizar a autonomia responsável dos níveis de governo com a presença de relações intergovernamentais cooperativas, em outras palavras, depende da capacidade de se instaurar mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo, garantindo dessa maneira, os princípios federais de autonomia e interdependência.

Através do fortalecimento de mecanismos de cooperação, assim como de mecanismos de *check and balances*, em que os níveis de governo possam fiscalizar uns aos outros, será possível sustentar o arranjo federativo brasileiro em um equilíbrio cooperativo. Consoante o modelo de Figueiredo Jr., McFaul e Weingast (2007), uma Federação para ser estável, deve criar incentivos de maneira que todos os níveis de governo cumpram as regras, possibilitando dessa maneira que todos os entes federados obtenham ganhos através da cooperação contínua.

### 5.3 Considerações Finais

O arranjo federativo brasileiro desde a sua criação enfrenta o *trade-off* fundamental do Federalismo, alternando períodos de maior ou menor poder institucional do governo central, evidenciando dessa maneira o conflito entre a busca de maior autonomia dos governos subnacionais e natureza centralizadora da União. O período governado pelos militares foi marcado pela exacerbação do poder institucional da União, através do alto grau de centralização administrativa e financeira, no qual os governos subnacionais tiveram sua autonomia usurpada pelo governo federal. Após o fim do regime militar e a promulgação da Constituição de 1988 configurou-se no Brasil um novo pacto federativo, através do qual, o poder governamental foi descentralizado em vários centros de poder, um novo arranjo federativo.

Através da Constituição de 1988 foi assegurada a capacidade de tributação aos três níveis de governo, sendo que alguns impostos e contribuições são exclusivos da esfera que os arrecada, outros são coletados pela União e partilhados com os demais níveis de governo. Esta Constituição manteve os fundos de participação criados pelo governo militar, assim como, estabeleceu normas de rateio que assegurassem autonomia financeira aos entes federados que não possuem receitas suficientes decorrentes da arrecadação de tributos de sua competência.

Quanto à atribuição de competências e responsabilidades pela prestação dos serviços públicos, não foram claramente definidas pela Constituição de 1988 as fronteiras de atuação de cada um dos entes federados. Apesar de ter atribuído ao governo central o maior número de competências exclusivas, o aumento na atribuição de competências comuns e concorrentes, estabeleceu zonas de sombra entre os níveis de governo no fornecimento de bens públicos.

Durante o período subsequente à promulgação da Constituição de 1988, a União buscou alterar a correlação de forças nas relações intergovernamentais, através do aumento do seu poder institucional. Neste período foram criados mecanismos que possibilitaram uma maior coordenação federativa nas áreas de política social, estabelecendo regras que disciplinaram a maneira como os governos subnacionais devem exercer as competências que lhes foram atribuídas pela Constituição de 1988.

Foram também aprovados mecanismos que possibilitaram a limitação da autonomia de decisão de gastos dos governos subnacionais sobre a alocação de suas despesas. Tais mecanismos representaram uma mudança importante em relação às deliberações da Constituição de 1988, que havia conferido ampla autonomia de gasto a estes níveis de governo, com exceção da área de educação. Ressalta-se que, tais mecanismos não apenas reverteram a autonomia de gasto dos governos subnacionais, como também autorizaram a intervenção da União caso esses dispositivos não fossem cumpridos.

O quadro 2 abaixo ilustra, de acordo com o objetivo desta pesquisa, os principais mecanismos institucionais criados pela Constituição de 1988, assim como as principais mudanças realizadas nos anos de 1990, que possibilitaram complementar ou reverter tais mecanismos.

## Quadro 2 – Mecanismos institucionais

CONSTITUIÇÃO DE 1988	PÓS-1988
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atribuiu a União o maior e mais importante leque de competências exclusivas.</li> <li>- Aumentou o leque das competências concorrentes.</li> <li>- Atribuiu competência comum aos três níveis de governos na provisão de serviços públicos, em especial os sociais.</li> <li>- Assegurou capacidade de tributação aos três níveis de governo.</li> <li>- Vedou a União de instituir isenções de tributos dos governos subnacionais.</li> <li>- Aumentou as alíquotas de transferências dos sistemas de transferências (FPE e FPM) e estabeleceu as normas destes fundos.</li> <li>- Reduziu o número de casos em que a União pode intervir nos estados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação de desvinculação de receitas da União através da criação do Fundo Social de Emergência (FSE) permitindo que União retivesse parte das transferências obrigatórias aos governos subnacionais<sup>139</sup>.</li> <li>- Renegociação da dívida dos estados através do Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação dos Estados possibilitando a retenção de transferências federais em caso de não cumprimento.</li> <li>- Vinculação de repasses dos recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços pelos governos subnacionais através das Normas de Operação Básica (NOB's) na área da saúde e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) na educação.</li> <li>- Imposição de restrições a uma série de gastos dos entes federados através da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), atingindo fundamentalmente os governos subnacionais.</li> </ul>

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2011), Abrucio e Couto (1996), Arretche (2009) e Souza (2005).

Do ponto de vista do modelo utilizado para análise do arranjo federativo brasileiro, verificou-se que no período anterior à promulgação da Constituição de 1988, o arranjo federativo brasileiro estava fora da trajetória de equilíbrio, devido ao excessivo poder institucional do governo central. Com a promulgação desta Constituição aumentou-se a autonomia dos governos subnacionais *vis-à-vis* à diminuição do poder institucional da União, devido à diminuição dos incentivos e penalidades para os entes federados que não cumprissem as regras.

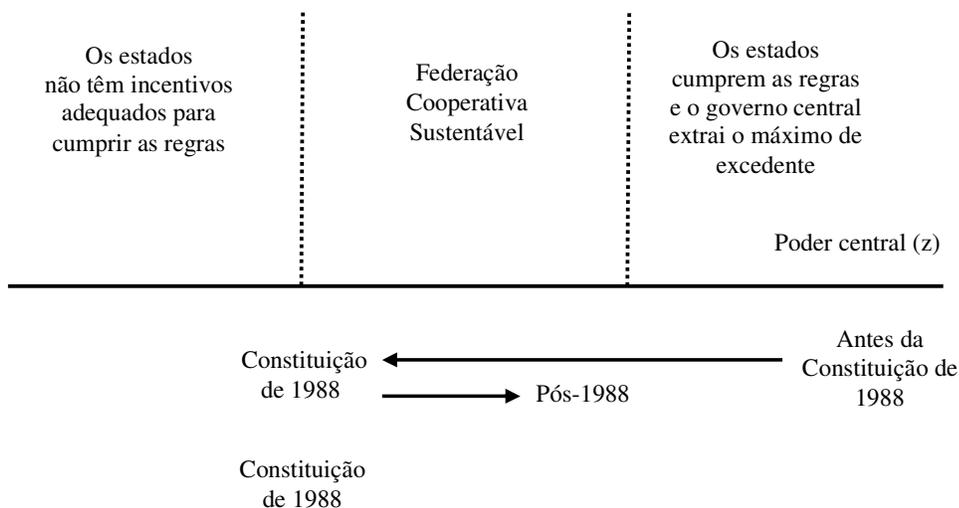
A descentralização de receitas desatrelada da responsabilidade pela prestação dos serviços públicos operada pela Constituição de 1988, fez com que a União agisse de maneira oportunista através do aumento dos tributos e contribuições não sujeitos à partilha com os demais níveis de governo. Tais comportamentos oportunistas, tanto da União quanto dos

<sup>139</sup> Posteriormente denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) que vigorou até 31 de dezembro de 1999. A partir do ano 2000 foi reformulado e passou a se chamar DRU (Desvinculação de Recursos da União) tendo sua prorrogação aprovada até os dias atuais.

demais níveis de governo, tornaram as relações intergovernamentais não cooperativas e, conseqüentemente, tenderam a afastar o resultado do conjunto de equilíbrio.

No entanto, a partir da década de 1990, uma nova dinâmica institucional começou a ser desenhada no arranjo federativo brasileiro. A União reagiu à perda do seu poder instituindo mecanismos que possibilitaram aumentar o seu poder institucional *vis-à-vis* os governos subnacionais. Tais mecanismos possibilitaram, além de uma maior coordenação no arranjo federativo brasileiro, relações intergovernamentais mais cooperativas e, conseqüentemente, consoante o modelo utilizado, possibilitou sustentar a Federação brasileira em um resultado de equilíbrio. A Figura 6 abaixo ilustra consoante o modelo de Figueiredo, McFaul e Weingast (2007), a trajetória do arranjo federativo brasileiro durante o período de análise.

**Figura 6 – Posições ilustrativas do arranjo federativo brasileiro**



Fonte: elaboração própria com base em Figueiredo, McFaul e Weingast (2007).

## 6 CONCLUSÃO

Neste trabalho, analisou-se o arranjo federativo brasileiro, instituído com a promulgação da Constituição de 1988, até a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, identificando-se as principais mudanças institucionais que influenciaram as relações intergovernamentais neste período. Além disso, investigou-se em que medida os incentivos e os mecanismos de *enforcement* criados possibilitaram relações governamentais mais cooperativas do que competitivas, possibilitando sustentar a Federação brasileira em equilíbrio.

Com o processo de redemocratização e com a promulgação da Constituição de 1988, configurou-se no Brasil um arranjo federativo marcado pela alteração na correlação de forças intergovernamentais, através do aumento do poder dos governos subnacionais e do enfraquecimento do poder da União. Pretendeu-se com esta Constituição desenhar um arranjo institucional que privilegiasse a descentralização de atribuições e de receitas para os governos subnacionais.

Contudo, ressalta-se que o processo de descentralização pela Constituição de 1988 foi pautado pela ausência de um modelo claro de coordenação federativa. De um lado, a União tentando manter o controle político e financeiro, ao mesmo tempo em que procurava transferir as responsabilidades para os governos subnacionais, de outro, os governos subnacionais tentando extrair recursos da União, sem, no entanto, assumir maior responsabilidade pelos gastos.

Esta situação ocorreu devido a não estarem claramente definidas na Constituição as competências de cada um dos níveis de governo, em consequência do aumento do leque de competências concorrentes aos três níveis de governo, possibilitando assim, que os governos subnacionais adotassem estratégias não cooperativas em relação à União. Tal comportamento oportunista dos governos subnacionais foi possibilitado pela ausência de mecanismos através dos quais a União pudesse fiscalizar e punir aqueles que não cumprissem as regras.

A partir de 1995 passou a haver uma política federal de descentralização em diversas áreas de política social. A União, através destas mudanças, buscou obter, uma maior coordenação federativa e equacionar os problemas gerados pela grande desigualdade entre os

entes federados, possibilitando dessa maneira o aumento dos ganhos de troca entre os níveis de governo. Destaca-se a criação de dois mecanismos institucionais que possibilitaram a vinculação do repasse de recursos financeiros da União à prestação mais controlada de serviços pelos governos subnacionais: as Normas de Operação Básica (NOB's), na área da saúde, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério (FUNDEF), na área de educação.

No que se refere às competências tributárias, através da Constituição de 1988 procurou-se assegurar uma ampla margem de autonomia aos entes federados garantindo-lhes competências tributárias próprias. A Constituição, além de garantir receita aos governos subnacionais através de competência tributária, aumentou o percentual de repasse dos fundos de transferência, principal mecanismo de cooperação do arranjo federativo brasileiro, possibilitando um aumento na redistribuição de rendas para os demais níveis de governo.

A descentralização de recursos realizada pela Constituição de 1988 transferiu significativa parcela das receitas da União para os governos subnacionais. Constatou-se que essa descentralização de receitas sem a devida descentralização de encargos, fez com que a União adotasse um comportamento oportunista, através da instituição do aumento da sua receita mediante a arrecadação de recursos complementares desobrigados institucionalmente de partilha com os demais níveis governo.

Destaca-se ainda que a Constituição de 1988 acentuou fortemente a descentralização de receitas através do sistema de transferências intergovernamentais, principal mecanismo de cooperação do arranjo federativo, por meio do aumento do percentual de repasse desses recursos aos governos subnacionais. Ressalta-se que esta Constituição vedou a retenção ou qualquer restrição à entrega desses recursos aos governos subnacionais, fazendo com que os custos dos governos subnacionais que não cumprissem as regras diminuísse.

No entanto, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a União criou mecanismos institucionais que possibilitaram reverter parcialmente esta regra constitucional, por meio da instituição do Fundo Social de Emergência (FSE) e de suas prorrogações, o que limitou o volume de transferências vinculadas da União aos demais níveis de governo. Outro mecanismo criado durante este governo para coibir comportamentos oportunistas dos governos subnacionais, foi o estabelecimento de regras para o recebimento de transferências voluntárias da União, através da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Consoante o modelo utilizado neste trabalho, verificou-se que com a promulgação da Constituição de 1988 não foi possível definir no arranjo federativo brasileiro uma trajetória de equilíbrio: em primeiro lugar, devido à ausência de mecanismos efetivos de *enforcement* que possibilitassem à União fiscalizar e punir possíveis comportamentos não cooperativos dos governos subnacionais; e em segundo lugar, devido à perda de receitas da União em decorrência da descentralização operada por esta Constituição.

Somente a partir da estabilização econômica obtida através do Plano Real, a correlação de forças entre a União e os governos subnacionais foi alterada, possibilitando a criação de mecanismos de *enforcement* que aumentaram o poder institucional da União, com destaque para a referida Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que limitou os gastos dos níveis de governo, possibilitando que o arranjo federativo brasileiro pudesse ser sustentado em equilíbrio.

Ressalta-se que alguns dispositivos comumente encontrados servem para manter, *per se*, os princípios federais. Dois deles são de particular importância: em primeiro lugar, a manutenção do Federalismo requer que a Nação e as unidades políticas constituintes tenham suas próprias instituições de governo e o direito de modificá-las unilateralmente, dentro dos limites de autonomia determinados pelo pacto federal. Para tanto, cada nível de governo deve possuir capacidade administrativa e legislativa suficiente, nas áreas de sua autoridade, para cooperar livremente com outros níveis de governo.

Em segundo lugar, é necessário que haja uma divisão de responsabilidades públicas alicerçada em um procedimento contratual. Tal divisão, amplamente concebida, inclui o envolvimento comum na elaboração de políticas públicas, assim como no financiamento e na implementação destas políticas. Em sistemas federais, esta divisão é contratual. A ideia de contrato é utilizada como uma lei que possibilita que cada nível de governo persiga um corpo comum de ação, permanecendo ao mesmo tempo como entidades independentes.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/ USP, 1998.

ABRUCIO, F. L. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER W.; CARNEIRO, J. M. B. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p.95-105, Série Debates n.22, v.1, 2001.

ABRUCIO, F. L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: os anos FHC. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Org.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC (Parte 2). Brasília: MP, SEGES, p.143-245, 2002.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n.24, p.41-67, jun/2005.

ABRUCIO, F. L.; SAMUELS, D. A nova política dos governadores. **Lua Nova**. São Paulo, n.40-41, p.137-166, ago/1997.

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Incrementalismo, negociação e *accountability*: análise das reformas fiscais no Brasil. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Org.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC (Parte 2). Brasília: MP, SEGES, p.57-102, 2002.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F.; BEIRA, L. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: Fundap, v.1, p13-31, 2007.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Relações intergovernamentais: a relação de reciprocidade entre federalismo e políticas públicas. In: Filippim, E. S.; Rossetto, A. M. (Org.). **Políticas públicas, Federalismo e redes de articulação para o desenvolvimento**. Joaçaba/Santa Catarina: Editora Unoesc/Fapesc, v.1, p.61-80, 2008.

AFFONSO, R. de B. A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.14, p.127-152, jun/2000.

AFFONSO, R. de B. A. **O Federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do Século XX: um balanço crítico.** 2003. 268f. Tese, Programa de Pós-Graduação do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2003.

AFONSO, J. R. R.; LOBO, T. Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.14, p.1-32, nov/1996.

AGUIRRE, B. M. B. Conflitos e Instituições: Reforma Fiscal em uma Perspectiva Comparada. In: AMARAL FILHO, J. (Org.). **Federalismo Fiscal e Transformações Recentes no Ceará.** Fortaleza: INESP, 2000, p.17-32.

AGUIRRE, B. M. B.; MORAES, M. R. Questão federativa no Brasil: um Estado das Artes da teoria. **Revista de Economia Política**, v.17, n.1, p.121-135, jan-mar/1997.

ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, v.51, p.13-34, 1.º semestre/2001.

ALMEIDA, M. H. T. de. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v.24, p.29-40, jun/2005.

ARRETCHE, M. T. da S. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.** São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, M. T. da S. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.45, n.3, p.431-458, 2002.

ARRETCHE, M. T. da S. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 24, p.69-85, jun/2005.

ARRETCHE, M. T. da S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas.** Brasília: ENAP, v.2, p.91-110, 2006.

ARRETCHE, M. T. da S. Continuidades e discontinuidades da Federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.52, n.2, p.377-423, jun/2009.

ARRETCHE, M. T. da S.; RODRIGUES, V. **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: Fundap: Fapesp; Brasília: IPEA, 1999.

BONAVIDES, P. **A Constituição aberta**: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das regiões. 3. ed. São Paulo: Malherios Editores, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. 45. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAMARGO, A. La federación sometida: nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática. In: CAMARGNANI, Marcelo (Coord.). **Federalismos latinoamericanos**: México, Brasil e Argentina. México: El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica, p.300-362, 1993.

CAMARGO, A. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Konrad Adenauer, v.1, 2001, p.69-94.

COASE, R. H. **The firm, the market and the law**. Chicago: University of Chicago Press, 1988.

COMMONS, J. R. Institutional Economics. **American Economic Review**, v. 21, p.648-657, 1931.

COSTA, V. M. F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação e Sociologia**, Campinas, v.31, n.112, p.729-748, jul-set/2010.

COSTA, V. M. F. Relações intergovernamentais no Brasil. Fórum das Federações. p.77-88, 2003. Disponível em <<http://www.forumfed.org/libdocs/IGRBook1/IGR-br-Costa-p.pdf>> Acesso em: 21 set. 2011.

DALLARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DAVIS, L.; NORTH, D. C. **Institutional Change and American Economic Growth**. New York: Cambridge University Press, 1971.

DUCHACEK, I. D. **Comparative Federalism**: the territorial dimension of politics. New York: Peter H. Merkl, 1970.

DYE, T. R. **American federalism: competition among governments.** Massachussets: Lexington Books, 1990.

ELAZAR, D. J. **American federalism: a view from states.** 2nd. ed. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1972.

ELAZAR, D. J. The principles and traditions underlying State Constitutions. **Publius: The Journal of Federalism**, v.12, n.1, p.11-25, 1982.

ELAZAR, D. J. **Exploring federalism.** Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press, 1991.

ELAZAR, D. J. **Federalism: an overview.** Pretoria: ASRC Publishers, 1995.

FIANI, R. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FIGUEIREDO, A. M. C.; LIMONGI, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão.** Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2008.

FIGUEIREDO JR., R. J. P. de; WEINGAST, B. R. Self-enforcement federalims. **Journal of Law, Economics and Organization**, Oxford, v.21, n.1, p.103-135, 2005.

FIGUEIREDO JR., R. J. P.; McFAUL, M.; WEINGAST, B. R. Constructing Self-Enforcing Federalism in the Early United States and Modern Russia. **Publius: The Journal of Federalism**, Oxford, v.37, n.2, p.160-189, 2007.

FUKUYAMA, F. **Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI.** Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

FURUBOTN, E. G. e RICHTER, R. **The New Institutional Economics of market: an instroduction.** Cheltenham, UK: Edwards Elgar, 2010.

GIAMBIAGI, F.; DUARTE, A. C. A. **Finanças públicas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Campus: 2000.

HAMILTON, A. **O federalista, por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay.** Brasília: Ed. da Unb, 1984.

HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Org.) **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n.22, v.1, 2001.

KUGELMAS, E. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p.29-49 Série Debates n.22, v.1, 2001.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Revista de Sociologia Política da USP**, São Paulo, n.11, v.2, p.63-81, out/1999.

LAGEMANN, E.; OLIVEIRA, C. A.; MARQUES JR., L. S. O jogo da política fiscal entre União, estados e municípios no federalismo fiscal brasileiro. **Texto para discussão FEE**, Porto Alegre, n. 53, 2009.

LAGEMANN, E.; OLIVEIRA, C. A.; MARQUES JR., L. S. Federalismo fiscal brasileiro: problemas, dilemas e competências tributárias. **Texto para discussão FEE**, Porto Alegre, n. 95, 2011.

MATTHEWS, R. C. O. The economic of institutions and the sources of growth. **The Economic Journal**, v.96, p.903-918, 1986.

MELO, M. A. **Reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan. Brasília: Ministério da Cultura, 2002.

MELO, M. A. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.22, n.63, p.12-29, 2007.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2002.

NÓBREGA, M. **O futuro chegou: instituições e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge University Press, 1990a.

NORTH, D. C. A transaction cost theory of politics. **Journal of Theoretical Politics**, v.2, n.4, p.355-367, 1990b.

NORTH, D. C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v.5, n.1, p.97-112, 1991.

NORTH, D. C. Economic performance through time. **The American Economic Review**, v.84, n.3, p.359-368, 1994.

NORTH, D. C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2006.

RAMOS, D. T. **O Federalismo Assimétrico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.

REZENDE, F. (Coord.). **Cooperação Intergovernamental**. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros & Fundação Getulio Vargas. Cadernos Fórum Fiscal, n.4, 2006a.

REZENDE, F. (Coord.). **Desafios do Federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2006b.

REZENDE, F. Fatores políticos e institucionais nas teorias contemporâneas sobre a expansão dos gastos públicos. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.26, n.2, p.274-289, abr/jun/2006c.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.15, n.3, p.05-17, jul/set/1999.

RICHTER, R. The role of law in the New Institutional Economics. **Journal of Law & Policy**, v.26:13, 2006.

RICHTER, R. On the New Institutional Economics of markets. **Faculty of Sociology**, Bielefeld University, Bielefeld, Germany, v.12, 2008.

SALLUM JR., B. Porque não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira. In: SOLA, L. (Org.). **O Estado de transição: política e economia na Nova República**. São Paulo: Vértice, p.118-144, 1988.

SOUZA, C. Federalismo e intermediação de interesses regionais nas políticas públicas brasileiras. **Seminário Internacional sobre reestruturação e reforma do Estado: Brasil e América Latina no processo de globalização**. FEA/USP. São Paulo, 1998.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p.05-121, jun/2005.

SOUZA, C. Instituições políticas estaduais em um contexto federativo: coalizões eleitorais e ajuste fiscal. In: SOUZA, C.; NETO, P. F. D. (Org.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, p.91-126, 2006.

SOUZA, C.; NETO, P. F. D. (Org.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

SOUZA, N. de J. de. Considerações sobre a dissertação de mestrado. **Análise Econômica**, v.12, n.16, p.153-165, set/1991.

SCHWARTZ, B. **O federalismo norte-americano atual**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

TOCQUEVILLE, A. de. **A democracia na América**. 1. ed. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010.

WEINGAST, B. R. The performance and stability of federalism: an institutional perspective. In: MÉNARD, C; SHIRLEY, M. (Eds.). **Handbook of New Institutional Economics**, p.149-172, 2005.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1987.

WILLIAMSON, O. E. **Transaction Cost Economics**. Handbook of Industrial Organization. Elsevier Science Publishers, v.1, p.135-182, 1989.

WILLIAMSON, O. E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, v.36, n.2, p.269-296, 1991.

WILLIAMSON, O. E. Transaction cost economics and organization theory. **Industrial and Corporate Change**, v.2, n. 2, p.107-156, 1993a.

WILLIAMSON, O. E. Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. **Journal of Law and Economics**, v.22, n.2, p.233-261, 1993b.

WILLIAMSON, O. E. Hierarchies, markets and power in the economy: an economic perspective. **Industrial and Corporate Change**, v.4, n.1, p.21-49, 1995.

WILLIAMSON, O. E. **The mechanisms of governance**. New York: Oxford University Press, 1996.

WILLIAMSON, O. E. The new institutional economics: taking stock, looking ahead. **Journal of Economic Literature**, v.38, p.595–613, 2000.

ZIMMERMAN, J. F. National-State relations: cooperative federalism in the twentieth century. **Publius: The Journal of Federalism**, 31:2, p.15-30, 2001.

ZIMMERMANN, A. C. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999.