

# **Mais além do federalismo fiscal – caracterização e avaliação da eficácia institucional de sistemas federativos**

**Autor: Marcos Ribeiro de Moraes\***

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo propor uma metodologia alternativa à teoria do “federalismo fiscal” para caracterizar e avaliar a estrutura institucional das relações intergovernamentais em sistemas federativos. Tal metodologia compreende não apenas a construção de uma tipologia de relações intergovernamentais, como também a definição de critérios de avaliação da eficácia institucional dessas relações em sistemas federativos, a saber – a abrangência e objetividade das regras formais a defini-las; o grau de legitimidade dessas regras; o nível de coordenação intergovernamental, e a capacidade de mudança institucional.

## **Introdução\*\***

O termo “federalismo” pode ser interpretado de inúmeras formas. Primeiro, é factível pensá-lo num âmbito estritamente econômico, como uma extensão da teoria microeconômica da oferta de bens públicos, na qual a divisão do Estado em diferentes níveis de governo é justificada por critérios de eficiência econômica relativos à alocação de recursos, à sua distribuição e à estabilização da economia. A questão seria definir em que medida e em que competências um Estado deve ser mais ou menos descentralizado. Segundo, o federalismo possui uma dimensão política, qual seja, a descentralização da prática política pode ser encarada como um aprofundamento do regime democrático. A teoria política do federalismo surge, então, como uma alternativa de constituição política ao Estado-nação centralizado e unitário. Terceiro aspecto: de uma perspectiva mais abrangente, a noção de federalismo envolve uma visão geral da sociedade, uma doutrina social de caráter global como o liberalismo e o socialismo. Desde os escritos de Johannes Althusius (1614), passando pelo ideário político-filosófico de Montesquieu e Kant, o federalismo, enquanto visão de mundo, perpassa o trabalho de inúmeros pensadores como um valor em si, pois agrega os benefícios da cooperação e da coordenação dos governos ao respeito à diversidade sociocultural de grupos e comunidades.

Dado que o objetivo deste artigo é construir critérios de caracterização e avaliação da eficácia institucional de arranjos federativos, facilitando, assim, a

comparação de diferentes experiências federativas, interessa-nos todas essas três acepções do termo federalismo. O conhecimento de um Estado, seja ele formalmente federativo ou não, não é completo se não se levam em consideração as características da sociedade em que ele está inscrito, pois são os atores sociais que permitem manter e fazer funcionar as instituições econômicas e políticas. Uma análise, como a deste artigo, que se pretende institucional, não pode deixar de abarcar uma visão minimamente holística do conceito e da problemática do federalismo, isto é, não pode desconsiderar a imbricação que existe entre Estado, economia e sociedade quando se fala em eficácia institucional.

Especificamente no que se refere ao método de análise a ser desenvolvido no presente artigo, a opção por nós efetuada foi a de partir das razões de ordem econômica que justificam a organização federativa do aparato burocrático-estatal para, então, primeiramente, sistematizarmos um modelo de caracterização de possíveis tipos de arranjos federativos e, por fim, um modelo de avaliação da eficácia institucional a eles subjacentes.

A diferença fundamental entre os dois modelos é que o primeiro serve para caracterizar as várias possibilidades de relações intergovernamentais dentro de um sistema federativo, enquanto que o segundo cumpre a função de avaliar em que medida relações federativas podem ser consideradas eficazes em suas instituições constitutivas. Aqui, a noção de eficiência econômica perde sentido absoluto, pois as diversas estruturas organizacionais a moldarem as relações intergovernamentais em diferentes Estados nacionais – além de estarem relacionadas às especificidades institucionais de cada sociedade em que surgem – possuem prós e contras quando se olha do ponto de vista estritamente econômico. A única exceção é concedida ao endividamento dos níveis subnacionais de governo, o qual, quando ocorre de forma recorrente e irresponsável, reflete a ineficácia das instituições constitutivas de um sistema federativo, ao denotar descumprimento de regras e forte descoordenação intergovernamental.

Da nossa ótica, os parâmetros que nos permitem afirmar se um arranjo federativo é institucionalmente superior a outro são de duas naturezas. Primeiro, medidas de avaliação da qualidade da oferta de bens e serviços públicos (saúde, educação, transporte coletivo, por exemplo) podem ser desenvolvidas com o intuito de permitir tal comparação. Segundo, por intermédio de uma abordagem mais geral, a qualidade da matriz institucional de um Estado federal pode ser definida por quatro

critérios básicos, a saber: 1) o grau de amplitude e objetividade do marco legal sobre o qual ele se estabelece; 2) a sua legitimidade, isto é, em que medida esse marco legal está arraigado na ação social; 3) o nível de êxito na obtenção da coordenação intergovernamental e da resolução de impasses nas esferas de tomada de decisão e de execução de políticas públicas; e 4) a capacidade de adaptação desse marco legal a mudanças na economia e na sociedade.

Neste artigo, desenvolvemos somente essa última via de avaliação da eficácia institucional de arranjos federativos. No todo, a metodologia que se pretende esboçar aqui é, pois, eminentemente institucionalista em suas bases – da observação da realidade de uma específica experiência de federalismo, a qual advém de uma determinada rota de desenvolvimento econômico, político e social, o que se extrai é um método de análise que respeita as especificidades de todo e qualquer arranjo federativo, sem, contudo, negligenciar parâmetros minimamente universais válidos para a sua avaliação. Tal metodologia desenvolveu-se a partir das considerações contidas em Aguirre e Moraes (1997), e tem forte inspiração na Economia Institucional de North (1990).

## **1. A perspectiva econômica do federalismo — uma análise crítica**

Adentramos a problemática do federalismo por intermédio do enfoque da chamada teoria do “federalismo fiscal”. Feitas as devidas críticas a essa teoria, com base na observação empírica dos processos de formação, consolidação e transformação dos sistemas federativos existentes, acrescentamos a nossa abordagem de taxonomia e de eficácia institucional à problemática federativa.

### **1.1. O que a teoria do federalismo fiscal diz sobre sistemas federativos**

A teoria do “federalismo fiscal” ocupa-se em justificar a existência de uma estrutura estatal dividida em mais de uma instância de governo, visto que uma tal estrutura tornaria a oferta de bens e serviços públicos mais eficiente do ponto de vista econômico. As questões, aqui, referem-se a quantos níveis de governo devem compor um Estado e qual desses níveis é capaz de realizar com maior eficiência as funções cabíveis ao setor público. Trata-se, pois, de avaliar os prós e contras de um sistema estatal mais ou menos descentralizado, a depender das tarefas a serem desempenhadas (Oates, 1972:3).

Assim, baseada em critérios econômicos de acordo com os objetivos de alocação, distribuição e estabilização, a teoria do “federalismo fiscal” fundamenta a organização estatal num esquema policêntrico de decisão e atuação, sem, no entanto,

lograr inferir qual deve ser o *blend* de centralização/descentralização ideal a conformar o Estado. Como veremos, as diversas funções a cargo do setor público não definem um único modelo mais eficiente de organização estatal (Bruemmerhoff, 1996:489, Musgrave, Musgrave e Kullmer, 1992:2).

Começamos, pois, pela perspectiva da eficiência alocativa. Deste prisma, a constituição de um Estado em várias esferas de governo, cada qual delimitada geograficamente por sua área de atuação e competências, é considerada economicamente eficiente por três razões primordiais. Primeiramente, está a constatação de que a grande maioria dos bens e serviços públicos não são “puramente” públicos, isto é, que o círculo de indivíduos a tirar proveito deles não inclui toda a população de um Estado nacional. A utilidade propiciada por bens públicos como parques e jardins, pavimentação e iluminação de ruas, escolas e hospitais, e policiamento, por exemplo, é tanto menor quanto maior a distância do local de seu fornecimento. A existência de uma dimensão espacial da utilidade desses bens justifica a demarcação de fronteiras geográficas entre jurisdições governamentais onde a utilidade gerada por cada um deles iguala-se a zero. Nesse sentido, os bens e serviços públicos podem ter alcance nacional, regional ou local e a definição do número de instâncias governamentais deve obedecer a essa mesma lógica — o conjunto de indivíduos atingidos por cada tipo de bem público. Assim, a limpeza de ruas e calçadas de um determinado bairro é ofertada com maior eficiência pelas localidades, enquanto a defesa do território nacional, num outro extremo, deve ser provida pelo governo central. O fornecimento dos demais bens públicos entre essas duas categorias deve ser assumido por jurisdições de abrangência intermediária entre o nível local e o nível nacional de governo (Bruemmerhoff, 1996:490, Lenk, 1993:45, Musgrave, Musgrave e Kullmer, 1992:2-3, Tiebout, 1956:416-424).

Em segundo lugar, ainda sob a ótica da alocação, é razoável supor que no interior das fronteiras de um Estado nacional existam diferenças regionais e até locais nas preferências dos indivíduos em relação ao tipo, à quantidade e à qualidade dos bens e serviços públicos a serem ofertados. Mais um motivo, então, a favor da descentralização da oferta desses bens e serviços públicos. Quanto maior a proximidade entre os cidadãos que usufruem da utilidade de bens públicos regionais ou locais e aqueles que os fornecem, mais elevada é a probabilidade de suas preferências serem respeitadas. Os governos regionais ou locais correspondem, assim, àquelas jurisdições que melhor conhecem os gostos e preferências de seus cidadãos,

que melhor conseguem captar e traduzir a especificidade desses gostos e preferências e que, portanto, podem prover da forma mais eficiente os bens e serviços públicos que suas comunidades desejam. Quando se trata de bens e serviços públicos regionais ou locais, o governo central mostra-se “insensível” a diferenças de gostos e preferências (Bruemmerhoff, 1996:493, Lenk, 1993:46-47, Musgrave, Musgrave e Kullmer, 1992:8-9, Oates, 1972:11).

Em terceiro e último lugar, outra razão a corroborar a oferta descentralizada de bens e serviços públicos como mais eficiente do ponto de vista alocativo refere-se aos incomensuráveis custos de transação envolvidos na concentração da tomada de decisão sobre toda a sorte de bens e serviços públicos numa única instância central de governo. A agenda do Legislativo nacional estaria sempre tão congestionada que seria impossível determinar todas as combinações de gastos e receitas que, de um lado, maximizassem as utilidades dos cidadãos afetados e, de outro, obtivessem o apoio necessário para sua aprovação. Mais ainda, o número de representantes necessários para atuar na esfera legislativa nacional, a fim de trazer as informações relevantes a respeito da natureza dos bens e serviços públicos locais, regionais e nacionais, além de todo tipo de externalidades, seria tão elevado que tornaria seu funcionamento inviável. Por isso, um desmembramento de uma unidade de governo em inúmeros âmbitos de decisão é condição *sine qua non* para a economia de custos de tomada de decisão (Mueller, 1996:78).

Sob a ótica do objetivo do setor público de distribuição, o qual visa à minimização das desigualdades de renda e riqueza existentes entre os indivíduos e as regiões no interior de uma dada economia nacional, cabe ao nível central de governo a sua execução mais eficiente. Isso porque todos os cidadãos residentes no interior das fronteiras de um Estado nacional sofrem igualmente os impactos de uma política de redistribuição de renda. Somente no caso de a mobilidade dos agentes econômicos ser restrita e de as preferências sobre as medidas de redistribuição entre regiões serem relativamente homogêneas, então políticas subnacionais de cunho distributivo poderiam atingir um mínimo de eficiência (Bruemmerhoff, 1996:496, Lenk, 1993:51-52, Musgrave, Musgrave e Kullmer, 1992:15, Oates, 1972:6).

Quanto à função de manter as principais variáveis da economia nacional estáveis, como, por exemplo, o nível geral de preços e o balanço de pagamentos, a esfera central de governo é também a mais competente para a sua realização, uma vez que a preservação do poder de compra da moeda nacional e o combate a

desequilíbrios externos são, de fato, bens públicos que impactam de maneira equânime os cidadãos de toda uma nação. As jurisdições subnacionais, por sua vez, não dispõem dos instrumentos de política necessários para o cumprimento dessa função e, mesmo que o fizessem, a extensão e os efeitos das medidas que poderiam tomar seriam tão restritos que a economia como um todo mal se afetaria (Bruemmerhoff, 1996:496-497, Lenk, 1993:53-54, Musgrave, Musgrave e Kullmer, 1992:16).

Em suma, pode-se afirmar ser a teoria do “federalismo fiscal” pró-descentralização do aparato estatal quando o objetivo é a eficiência alocativa da oferta de bens e serviços públicos em geral, mas pró-centralização quando as metas são a redistribuição inter-pessoal e inter-regional da renda e a estabilização das principais variáveis da economia. Ademais, caberia à esfera central de governo o papel de monitor, coordenador e corretor dos problemas causados por aqueles bens e serviços públicos que abrangem mais de uma jurisdição do mesmo nível ou até jurisdições de níveis distintos.

A configuração do setor público inferida dos critérios de eficiência econômica corresponde a um Estado dito “federal”, dotado de mais de uma instância subnacional de governo, afora a instância nacional. Cada uma dessas unidades de governo deve incumbir-se da execução de um conjunto de funções públicas, execução essa que depende da disponibilidade de receitas arrecadadas por meio da cobrança de impostos, taxas e tarifas. Isso quer dizer que toda e qualquer jurisdição governamental, individualmente, deve contar com um mínimo de autonomia financeira para fazer frente à efetivação de seus gastos. Este é o chamado “princípio da equivalência fiscal”, formulado originariamente por Olson (1969). (Olson, 1969:479-487).

Explicitados os fundamentos do “federalismo fiscal”, percebe-se que, como toda teoria, o plano da análise é o abstrato. Não é possível inferir de uma tal teoria um modelo único de estrutura estatal federativa. A principal recomendação refere-se apenas à uma organização do setor público em mais de um núcleo de tomada de decisão e de execução de funções estatais, cada um dos quais com capacidade financeira suficiente para a cobertura de suas despesas. E a realidade das centenas de Estados-nação existentes, o que podemos e devemos aprender com ela?

## **1.2. O que a realidade dos sistemas federativos diz sobre a teoria do federalismo fiscal**

A formação dos Estados-nação nos mostra que o surgimento de federações obedece a outras motivações que não apenas as de cunho econômico. Social e politicamente, a ordenação do setor público em mais de uma esfera de poder significa, de um lado, a necessidade de conceder autonomia a grupos étnica e culturalmente distintos dentro de uma mesma nação, como, de outro lado, o aprofundamento da ordem democrática via difusão do poder e aumento da representatividade política (Bird, 1993b:211, Lenk, 1993:40-41, Laufer, 1985:55).

Contudo, mesmo levando-se em conta todas essas demais razões que amparam a organização federativa do Estado, apesar dos valiosos subsídios fornecidos, não se chega a nenhum modelo ideal de constituição de um Estado federal. O que há são alguns argumentos, de um lado, pela preponderância da descentralização, e outros, contrariamente, pela centralização do poder estatal. A história, por sua vez, nos fornece inúmeros exemplos de federações, e mesmo de Estados unitários, nos quais as relações “poder central *versus* poder local” alinham-se num *continuum* que pode ser delineado entre os limites extremos da total centralização/descentralização do poder. Na prática, qualquer organização estatal implica opção e compromisso em torno de possibilidades de estruturas de relações intergovernamentais, as quais não representam Estados puramente centralizados ou descentralizados. Países como a China, Grã-Bretanha e Itália, por exemplo, que se encaixam formalmente na classificação de Estados unitários, apresentam formas descentralizadas de gestão governamental, assim como conflitos sócio-políticos de ordem regional e local que são institucionalmente levados em conta. Assim, torna-se tarefa das mais complexas enquadrar os Estados-nação modernos segundo critérios estritos.

Embora a ocorrência de certo grau de descentralização econômica e política seja uma marca registrada de sistemas federativos, a noção de federalismo, a nosso ver, deve ir mais além. A ênfase deve recair sobre o arranjo institucional especificamente estruturado que regula as relações intergovernamentais, a fim de se compatibilizar os interesses particulares das unidades subnacionais de governo com os objetivos comuns cristalizados na constituição do poder federal. As relações federativas, por se moverem no âmbito do Estado, refletem igualmente a sua estrutura de dominação. A depender de como as relações de poder se formam, se modificam ou mesmo se sedimentam no interior do aparato burocrático-estatal, temos diferentes experiências de criação e consolidação de Estados federais, ou ainda de reestruturação de Estados unitários em direção a uma maior descentralização. São as relações de

poder que vão definir não apenas o modo de interação entre esferas de governo, na disputa pela circunscrição de responsabilidades e competências, mas também as relações entre Estado e sociedade nos diversos níveis jurisdicionais. Na nossa concepção, o conflito é inerente aos arranjos federativos; porém, os resultados da dinâmica das interações entre instâncias de governo não correspondem necessariamente a situações de impasse e descoordenação. É aqui que os distintos arcabouços político-institucionais desempenham papel crucial – em cada experiência de federação, as disputas e embates entre a União e os estados-membros, ou entre jurisdições de mesmo *status* jurídico, são processadas de forma específica.

Todo Estado-nação formalmente federal – ou que possui, na prática, uma dimensão federal – seguiu uma trajetória peculiar de formação e desenvolvimento e, portanto, deve ser analisado em suas relações intergovernamentais do ponto de vista de suas características institucionais próprias. Somente dessa ótica pode-se captar a especificidade da dinâmica de cada um deles e, assim, avaliar como as disputas intrínsecas às relações federativas são dirimidas. Coloca-se, aqui, o primeiro elemento de nossa metodologia de análise de arranjos federativos, qual seja, a abordagem histórica. É por intermédio dela que se pode entender o momento presente das relações intergovernamentais em qualquer experiência de federalismo para, em seguida, aplicarmos nossos critérios de caracterização e avaliação.

## **2. Critérios econômicos de caracterização de arranjos federativos**

Visto que as relações intergovernamentais federativas apresentam, na prática, mais de uma conformação distinta, propomos uma taxonomia para tipificá-las de acordo com três grandes aspectos: primeiro, as chamadas “relações intergovernamentais passivas”, que compreendem as virtuais combinações de divisão de funções e gastos entre as unidades de governo; segundo, as “relações intergovernamentais ativas”, que correspondem às concepções disponíveis de distribuição de receitas entre os diferentes níveis de governo; e, terceiro, as “relações intergovernamentais de endividamento”, isto é, quais as formas existentes de comportamento dos governos subnacionais em relação ao endividamento público.

### **2.1. Relações intergovernamentais passivas – “federalismo interestatal” e “federalismo intra-estatal”**

Antes de classificarmos as formas de sistemas de repartição de funções públicas, definimos quais são as competências relacionadas a essas funções exercidas pelas várias instâncias de governo dentro de uma estrutura estatal federativa.



Primeiro, há a “competência decisória”, a qual compreende o direito e o dever de: a) planejar quantitativa e qualitativamente o cumprimento da função; b) possibilitar a efetivação desse cumprimento por meio da confecção de legislação complementar, leis, diretrizes administrativas etc.; c) monitorar e controlar a execução dentro dos padrões previamente estabelecidos; e d) sancionar legislação específica contra infrações na execução da função<sup>7</sup>. Um outro tipo de competência refere-se à “competência executória”, a qual engloba o direito e o dever concedidos a uma jurisdição governamental qualquer de executar uma função pública, sem, no entanto, influenciar a forma e a intensidade de seu cumprimento. Por fim, tem-se a “competência de financiamento”, que corresponde ao direito e ao dever de uma dada esfera de governo de arcar com as despesas ligadas diretamente ao cumprimento da função (Kops, 1989:18, Lenk, 1993:61).

A forma como as competências sobre as funções públicas são divididas entre os distintos níveis de governo componentes de uma federação é fator determinante na maneira pela qual esses níveis de governo interagem entre si no cumprimento dessas funções. Grosso modo, pode-se falar de dois tipos de relações intergovernamentais passivas. Quando há repartição integral e simétrica de competências e responsabilidades sobre funções públicas, isto é, quando cada instância de governo, individual e separadamente, possui autonomia e independência para preencher as tarefas públicas que lhe cabem, então está-se diante de um caso de “federalismo interestatal” (*interstaatlicher Foederalismus*). Num outro extremo, quando as competências relativas às funções públicas são divididas de modo assimétrico e entrelaçado, ou seja, quando os entes federados assumem competências distintas sobre uma mesma função pública e/ou compartilham as responsabilidades sobre ela, então tem-se o que se chama de “federalismo intra-estatal” (*intrastaatlicher Foederalismus*) (Reichardt, 1995:105, Schultze, 1995:228).

Assim, como base nesses dois critérios de simetria/assimetria e de parcialidade/totalidade da distribuição das competências relacionadas às funções públicas, tem-se, num dos pólos dessa taxonomia, um sistema puro de separação de funções, no qual todas as competências de uma dada função são atribuídas inteiramente e de forma não-compartilhada a um único nível de governo. No outro pólo, em contraposição, tem-se uma divisão assimétrica e parcial de competências entre distintas esferas de governo, ou seja, um arranjo misto no qual não só cada competência em si é compartilhada, como também não se verifica uma simetria na

distribuição intergovernamental de cada uma delas. Entre esses dois tipos extremos, situam-se todas as outras possíveis combinações, nas quais uma ou mais competências são compartilhadas e/ou distribuídas de forma assimétrica entre as unidades de governo (Lenk, 1993:65)<sup>8</sup>. Do ponto de vista da eficiência econômica, se, por um lado, a opção interestatal de relações federativas privilegia a competição e a autonomia dos entes federativos, por outro lado, a via intra-estatal prioriza a uniformização do sistema federativo como um todo.

## **2.2. Relações intergovernamentais ativas – de “sistemas separados” a “sistemas integrados”**

Analogamente ao objetivo das relações intergovernamentais passivas, as relações intergovernamentais ativas ocupam-se com o problema da distribuição, entre as esferas de governo, dos recursos necessários para o cumprimento das funções públicas. Tais recursos advêm, primordialmente, da cobrança de impostos, taxas e tarifas. De uma primeira distribuição das receitas ditas tributárias entre as distintas jurisdições governamentais, surge uma outra questão a ser respondida: dado que essa repartição inicial pode ser insuficiente para as necessidade de cada nível de governo e/ou para um suprimento mínimo de bens e serviços públicos, quais as formas complementares de redistribuir as receitas arrecadas via tributação?

Assim, como no caso das relações intergovernamentais passivas, há três competências envolvidas na determinação, na coleta e no recebimento das receitas públicas. Primeiro, tem-se também uma “competência decisória”, que incorpora o direito e o dever de determinar o tipo e o montante das receitas públicas, além de compreender a seleção dos objetos de tributação, bem como a fixação de seus fundamentos de mensuração, da estrutura tributária e tarifária e do nível de suas alíquotas. Segundo, existe uma “competência executória”, que trata do direito e do dever de arrecadar receitas públicas, e que não deve ser confundida com competência administrativa, pois esta também abrange elementos de competência decisória. Em terceiro e último lugar está a “competência de recebimento”, a qual corresponde ao direito de dispor sobre a renda proveniente de uma fonte de receitas públicas (Kops, 1989:32, Lenk, 1993:68-69).

Independentemente da competência executória, existem vários tipos de sistemas de distribuição de receitas tributárias entre instâncias de governo, a depender da escolha que se faz da divisão das competências decisória e de recebimento.

Primeiramente, há os chamados “sistemas separados”, nos quais cada nível de

governo tem a plena responsabilidade de obter as receitas tributárias necessárias para a cobertura de seus gastos. Nesses casos, privilegia-se a autonomia financeira dos entes federados. Um exemplo extremo de sistema separado é o dito “sistema concorrencial”, em vigor na Suíça e nos Estados Unidos. Nessas federações, as unidades de governo são inteiramente autônomas para legislar e determinar as suas estruturas de impostos, assim como os rendimentos desses impostos estão-lhes totalmente disponíveis. Não há um sistema tributário federal uniforme, nem tampouco um esquema significativo de transferências verticais ou horizontais. Cada esfera de governo é a única responsável por sua política orçamentária e fiscal. A grande vantagem de um sistema como esse é a sua flexibilidade em reagir a mudanças verificadas nos gastos. Por outro lado, as desvantagens compreendem a determinação de uma carga tributária múltipla de uma mesma fonte de renda e a dificuldade de coordenação de políticas públicas, o que acaba por gerar diferenças nas condições de competitividade da atividade econômica ao longo do território nacional (Kops, 1989:36, Lenk, 1993:72-73).<sup>9</sup>

Partindo do caso limite do sistema concorrencial, há o que se pode denominar “sistemas separados restritos”, um pouco menos calcados na autonomia financeira das esferas de governo. Tais sistemas podem apresentar diferentes configurações, todas elas com o objetivo de evitar, em maior ou menor grau, a ocorrência de carga tributária múltipla. Este é o caso do Brasil, onde o imposto de renda cabe inteiramente à União, e o ICMS, o principal imposto sobre valor agregado, aos estados, sem que nenhuma dessas distintas jurisdições tenham poder de influenciar a decisão e o recebimento do tributo de competência alheia.

Em contraposição aos sistemas separados, existem os chamados “sistemas integrados”. Por esses sistemas, logra-se contornar as principais desvantagens proporcionadas pelos sistemas separados, uma vez que a competência decisória sobre os impostos, nesses modelos, é de responsabilidade do governo federal, enquanto que a competência de recebimento é repartida entre duas ou mais esferas distintas de governo. A competência executória, nesses casos – independentemente de ser atribuída ou não a esferas descentralizadas – obedece a critérios e procedimentos de arrecadação uniforme em todo o território federal. O nível de governo responsável pela coleta dos tributos reparte entre os demais as respectivas quotas-partes que lhes são devidas (Fischer-Menshausen, 1980:650-651, Lenk, 1993:75-76).

Mesclando elementos dos sistemas separados e integrados, há ainda os

“sistemas mistos”, os quais configuram uma gama variada de combinações. A República Federal da Alemanha é um exemplo de sistema misto, pois os impostos mais importantes – quais sejam, aqueles que geram as maiores receitas – são compartilhados entre as instâncias de governo, enquanto as competências dos tributos de menor significado são atribuídas integral e separadamente ao poder central e aos poderes regionais e locais, como num sistema separado (Fischer-Menshausen, 1980:653, Lenk, 1993:79).

Quando se trata desses três últimos tipos de sistemas, a recordar, sistemas separados restritos, sistemas integrados e sistemas mistos, há razão de ser para a montagem de mecanismos formais de transferências, ou seja, uma segunda rodada de distribuição de receitas tributárias, a fim de compensar a menor autonomia financeira dos entes federados nesses modelos. Pode-se classificar esses esquemas de transferências, de forma simplificada, conforme os seguintes critérios (Fischer-Menshausen, 1980:651-652, Lenk, 1993:76-78):

I. Segundo o sentido do fluxo de receitas, isto é, do governo central para os demais (mais freqüente) ou dos governos subnacionais para a União, ou ainda entre os próprios governos subnacionais.<sup>10</sup>

II. De acordo com a existência ou não de regras objetivas definidoras do montante total a ser transferido, sendo que essas regras tanto podem corresponder a fórmulas genéricas como se diferenciar em programas específicos.

III. Se a distribuição do montante total a ser transferido obedece ou não a parâmetros demarcados *a priori*, valendo a mesma distinção entre regras gerais e regras distintas vinculadas a programas e políticas públicas específicos.

IV. Com ou sem cláusula de obrigação de participação de receita própria por parte da jurisdição beneficiada por transferências.

V. Segundo o fundamento de sua concessão, pelo qual elas podem ser de três tipos diversos: a) transferências financeiras gerais, as quais não estão atadas obrigatoriamente à execução de qualquer função pública; b) transferências vinculadas, que, como o próprio nome diz, dirigem-se para o financiamento específico de determinadas funções públicas; e c) transferências para a cobertura de

necessidades especiais, quando as jurisdições beneficiadas carecem de socorro financeiro para a realização de algum tipo de despesa urgente – pela sua própria razão de ser, elas costumam ser discricionárias.

Qualquer que seja a estrutura de transferências que se estabeleça entre os diversos níveis de governo a compor uma federação, o objetivo primordial a ser atingido é a capacitação de cada nível de governo com recursos financeiros suficientes para dar conta de suas necessidades fiscais, vale dizer, do financiamento das funções públicas sob sua responsabilidade (Fischer-Menshausen, 1980:654).

Concluindo: a taxonomia de distribuição de competências sobre receitas tributárias varia desde o alto grau de autonomia financeira das unidades de governo – presente nos sistemas concorrenciais e, em menor medida, nos sistemas separados mistos – até uma maior restrição dessa autonomia, presente nos sistemas mistos e integrados. De uma perspectiva antagônica, os mesmos sistemas classificam-se desde o alto grau de uniformização e harmonização tributária, existente em sistemas integrados e mistos, até a descoordenação e a heterogeneidade dos sistemas do tipo separado (Kops, 1989:37).

Por enquanto, como no caso das relações intergovernamentais passivas, está-se diante de *tradeoffs* entre critérios de eficiência econômica. Ainda não se levou em conta critérios de cunho institucional para se avaliar como, de fato, qualquer que seja o Estado federal considerado, as relações intergovernamentais, passivas e ativas, se estabelecem, se articulam e se desenvolvem. Institucionalmente, os diferentes sistemas de relações intergovernamentais resultam do confronto de interesses que se estabelece quando da formação e conformação do aparelho burocrático-estatal. A depender dos objetivos em questão e da estrutura de dominação, tem-se uma determinada forma específica de organização das relações intergovernamentais.

### **2.3. Relações intergovernamentais de endividamento – avaliando a dinâmica da dívida pública das esferas subnacionais de governo**

Não se pode desconsiderar o recurso à tomada de crédito junto ao setor financeiro como mecanismo alternativo a ser escolhido pelas esferas subnacionais de governo a fim de cobrir suas necessidades financeiras. Isso é particularmente desejável quando se pretende efetuar investimentos com prazos longos de maturação, pois as gerações futuras, que irão deles usufruir, são as que arcarão com tal ônus. Todavia, os riscos de se incorrer num processo intermitente de endividamento existem

e não são nada desprezíveis, principalmente quando o objetivo de promoção da justiça “intergeracional” não está por trás dele. Nesse caso, tal processo pode acarretar não só grandes desequilíbrios nas contas públicas – e, conseqüentemente, ter impactos inflacionários graves na economia nacional –, como também provocar distorções na alocação dos recursos correntes, uma vez que as gerações futuras terão de carregar essas dívidas sem a contrapartida de possíveis benefícios. Por essas razões, espera-se que os governos subnacionais pautem suas políticas fiscais de acordo com restrições orçamentárias minimamente rígidas, para que o endividamento não seja um recurso corriqueiro de financiamento de suas obrigações.

De uma perspectiva puramente econômica, pode-se estabelecer uma associação, de um lado, entre sistemas separados e restrições orçamentárias mais rígidas e, de outro, entre sistemas integrados e maior permissividade ao endividamento. Segundo essa visão, a existência de mecanismos de compartilhamento de receitas e de transferências entre esferas de governo transmite a chamada “síndrome do orçamento frouxo” (*soft-budget syndrome*), do governo central para os níveis mais baixos de governo. Qualquer aumento nos recursos recebidos pelos governos subnacionais de forma compartilhada ou via transferências “afrouxaria” suas restrições orçamentárias, não apenas devido à origem desses recursos não advir da responsabilidade tributária exclusiva desses governos, mas também pelo fato de um sistema integrado dificultar a percepção dos mercados de capitais a respeito de quais governos subnacionais estariam indo além de suas capacidades de endividamento (McKinnon, 1995:468-478).

A nosso ver, no entanto, sistemas federativos do tipo integrado ou misto não podem ser considerados, obrigatoriamente, como ineficazes na limitação do grau de endividamento de seus governos subnacionais. Primeiro, porque tais sistemas podem fixar regras constitucionais e complementares que coíbam o excesso de endividamento público, como, por exemplo, o recurso à tomada de crédito para financiamento de gastos correntes; segundo, porque a estrutura de dominação política subjacente a Estados federais com essa conformação pode ser de tal forma democrática que essas regras sejam de fato cumpridas.

### **3. Critérios de avaliação da eficácia institucional de sistemas federativos**

O que se apreendeu da exposição dos critérios econômicos tipificadores de relações federativas é que não existe um único modelo mais eficiente desse ponto de vista. Na formação e configuração de Estados federais, alguns objetivos econômicos

são preferidos a outros e, por conseguinte, há vantagens e desvantagens a depender das opções que se façam. Além disso, a consolidação de um Estado federal se dá via processos políticos e sociais. Nesse sentido, como já mencionado, o federalismo também cumpre funções políticas e sociais, como a atomização do poder político, via divisão vertical de poderes, e a união de sociedade heterogêneas.

Sendo assim, a caracterização estritamente econômica de arranjos federativos cumpre apenas uma função tipificadora. Somente com base nesses critérios, não há como comparar de modo mais aprofundado distintas experiências de federalismo. Exemplificando: fora do âmbito de Estados ocidentais industrializados com sólidas bases legal-rationais, a tarefa de caracterização de sistemas federativos deve incorporar em sua análise dois elementos fundamentais: o grau de formalismo e objetividade de suas regras constitutivas e a efetividade de verificação dessas instituições formais. Em federações como Brasil, Argentina, México e Índia, as instituições informais – que ainda determinam, em grande parte, suas estruturas políticas – acabam por comprometer o *enforcement* das regras formais existentes. Logo, a questão que se impõe na tarefa de aprofundar nossa análise, ao se incluir, sem exceção, toda forma de Estado federal existente, é a de estabelecer critérios a fim de se avaliar quão eficaz são as instituições a sustentar determinada estrutura de relações intergovernamentais.

No nosso entender, há duas possibilidades para se fundamentar o conceito de eficácia institucional. Uma se refere à elaboração de algum tipo de medida objetiva de avaliação da qualidade da provisão de bens e serviços públicos, para que a comparação entre diferentes experiências de federalismo possa ser levada a cabo; a outra corresponde à montagem de uma série de critérios gerais de análise que podem ser aplicados no exame de matrizes institucionais subjacente a relações federativas, os quais nos permitem enxergar como os arranjos federativos transformam sua base eminentemente conflituosa em ações objetivas, legítimas, coordenadas e com capacidade de adaptação. Nesse último caso – o escolhido para ser desenvolvido neste artigo<sup>11</sup> –, quatro pontos em especial são considerados relevantes para se medir a qualidade institucional de um Estado federal:

- I. A objetividade e a extensão das regras formais constitutivas de uma tal organização estatal, e seu comprometimento com os preceitos de um Estado de Direito democrático.
- II. A legitimidade do marco legal na ação dos atores sociais

e políticos, devendo-se levar em conta não somente as instituições informais que dão sustentação a esse marco como também a qualidade da representatividade dos interesses da sociedade no sistema político formal, afora mecanismos específicos de *enforcement* do arcabouço legal em questão.

III. A qualidade da interação intergovernamental, isto é, se os níveis de governo que fazem parte de uma federação logram coordenar suas iniciativas por intermédio de fóruns especiais de negociação e resolução de conflitos.

IV. A capacidade de adaptação das instituições formais a novos parâmetros econômicos, políticos e sociais.

A seguir, expomos mais detalhadamente tais critérios.

### **3.1. A extensão do conjunto de regras formais constitutivas de arranjos federativos**

Partindo-se do pressuposto de que as regras contidas numa Constituição federal refletem a base legal-racional do pacto efetuado entre entes federados, essas regras devem ser analisadas sob dois aspectos. Primeiro, em que medida essa Constituição estabelece regras explícitas de divisão de competências entre as jurisdições governamentais, isto é, até que ponto a divisão de funções e receitas, o estabelecimento de esquemas de transferências e as restrições ao endividamento público são constitucionalmente determinados. Segundo, que tipo de estrutura política é determinada por essa Constituição. Incluem-se aí tanto a qualidade do sistema político como um todo (valores defendidos pelo Estado, tipos de organização constitucionalmente estabelecidas, forma de governo, regras e forma de representação política, por exemplo) como também as arenas políticas competentes para a negociação e, por conseguinte, para a acomodação de conflitos entre os membros da federação.

O primeiro aspecto é de vital importância para a avaliação da estrutura institucional de um Estado federal, visto que, no caso de sua consolidação, não há como ter parâmetros de conduta, a serem perseguidos pelas várias instâncias de governo, sem um conjunto relativamente extenso e definido de regras constitucionais que versem a esse respeito. É preciso que a Constituição de uma federação contenha as linhas mestras determinantes da dinâmica das relações intergovernamentais. Sem isso, não há como a atuação da União e de seus estados-membros se pautar pela



objetividade e não pela discricionariedade. Ademais, é na Constituição de um Estado federal que encontramos os princípios que o fundamentam, o que nos possibilita verificar se, na prática das relações federativas, tais princípios estão sendo contemplados.<sup>12</sup>

O segundo ponto é considerado não menos relevante, porque define como os fundamentos do Estado federal relacionam-se com as demais bases constitutivas de uma organização estatal moderna, quais sejam, o Estado democrático e o Estado de Direito. Pode-se retirar conclusões muito profícuas ao se examinar quais são as relações existentes entre a razão de uma estrutura federativa de Estado e seus outros alicerces. Aqui, não estamos falando somente do conjunto de regras que define a ordem democrática e liberal do aparato estatal, mas também da forma de representação dos interesses das unidades federativas junto ao poder central, e dos meios de *enforcement* específicos para que as determinações constitucionais sobre as relações intergovernamentais sejam, de fato, cumpridas.

### **3.2. A legitimidade das instituições formais**

Uma vez definido o arcabouço legal de um Estado federal, cumpre indagar se ele está investido de legitimidade. Em outras palavras, se as instituições formais que configuram o estado determinam, de fato, o comportamento das organizações políticas em seu interior. É sabido que as instituições formais não restringem *per se* a ação das organizações (North, 1990); é da interação entre o conjunto de instituições formais e informais<sup>13</sup> – que também moldam o comportamento dos atores políticos e sociais – que advém a efetividade, ou não, dos princípios constitucionais de um Estado.

Quando se ataca a problemática da legitimidade das instituições formais, devemos olhar para as seguintes categorias de análise:

I. A tradição ou cultura de organização dos interesses coletivos na sociedade em questão. Como bem colocam Gilbert (1992) e Hardin (1995), à medida que a industrialização, a divisão do trabalho e a troca capitalista em larga escala foram se espalhando pelas várias economias mundo afora, a organização dos interesses coletivos dentro dessas sociedades foi ou não se sofisticando, para atuar junto a uma organização política estatal cada vez mais complexa (Gilbert, 1992:27-28, 42-44, Hardin, 1995:6-10, 46-70). Da interação do interesse social organizado com a ação do aparato estatal é que foram lançadas as

bases para o tipo de dominação política que vigora em cada um dos Estados-nação da atualidade. Essa forma de dominação política pode estar mais ou menos aproximada do que convencionamos chamar de democracia, quando a organização do espaço político baseia-se na inclusão de grande parte dos interesses da sociedade, o que, por sua vez, implica uma ação estatal mais abrangente e objetiva, assim como o cumprimento da ordem legal instituída. Numa democracia, via de regra, o grau de exclusão política é baixo, havendo pouco espaço para esquemas informais de dominação, como o patrimonialismo e o populismo.<sup>14</sup> Dado não existir a democracia ideal – mas sim experiências de Estados democráticos –, se uma determinada sociedade se desenvolve de modo coeso, isto é, com valores mais ou menos homogêneos e com alto grau de organização social, há maior probabilidade de se legitimarem instituições formais características de Estados democráticos.

II. Os mecanismos de *enforcement* das instituições formais. O aspecto da legitimidade das regras formais – intimamente ligado à existência de formas de dominação informais que mesclam tradições culturais específicas, religiosidade, liderança carismática e até o uso recorrente da violência – também engloba aquelas instituições diretamente responsáveis por seu *enforcement* ou coerção. Deve-se examinar o êxito dessas instituições na função de obrigar os grupos ou organizações, que compõem toda e qualquer sociedade, a pautar seus atos pelo que é acordado como legalidade.

III. As características do sistema formal de representação política. É preciso observar se as próprias regras formais de representação e de conformação de sistemas partidários incentivam ou não a manutenção de instituições informais antidemocráticas. Em outras palavras, as instituições formais que moldam um Estado democrático têm de garantir um elevado grau de competição política, a fim de que todos os segmentos da sociedade possuam condições iguais de terem seus interesses representados em seu interior. Se não for assim, abrem-se brechas para que alguns grupos, em detrimento de outros, acabem tendo maior representatividade política, o que enseja

um ambiente propício para a recorrência de práticas políticas oligárquicas e clientelistas. De uma perspectiva federativa, há de se observar, ainda, se o sistema partidário formalmente constituído é do tipo integrado ou dualístico, ou seja, se os partidos têm representatividade nacional ou apenas regional. Em federações com partidos “nacionalistas” ou regionais, como Espanha e Canadá, o grande problema institucional por eles trazido é o acirramento dos conflitos entre União e governos subnacionais, já que a própria *raison d’être* de tais partidos é a defesa dos interesses regionais contra os interesses do governo central (Schultze, 1995:104). Há ainda o caso de federações, como o Brasil, em que as agremiações partidárias, embora possuam formalmente representação nacional, estruturam-se em torno dos interesses particulares regionais, convertendo a sua forma de atuação, no plano federal, mais próxima desses interesses particulares que de projetos nacionais (Abrucio, 1998:Cap. 3. *passim*).

### **3.3. Coordenação, cooperação e negociação entre níveis de governo – os canais especiais de resolução de conflitos**

Fundamentais para a eficácia institucional de arranjos federativos são os canais por meio dos quais os conflitos inerentes às relações intergovernamentais podem ser dirimidos. Tais conflitos advêm do próprio *modus operandi* da prática federativa, qual seja, o de definir funções e competências para mais de uma jurisdição governamental e – talvez mais importante ainda – o de realizá-las de fato. Nesse sentido, a superação de impasses, a obtenção de resultados minimamente consensuais, ou ainda a imposição do marco legal previamente acordado, para a regulamentação da atuação estatal em seus diferentes níveis, são vistas, por nós, como resultados que denotam a qualidade da matriz institucional subjacente a um arranjo federativo.

Decerto que a forma de resolução de conflitos intergovernamentais, em cada sistema federativo, está intimamente relacionada às características já mencionadas de eficácia institucional. Dependendo das determinações contidas nas regras formais, dos valores e da composição da sociedade em que elas estão inscritas, surgem ou não organizações que acabam por cumprir a tarefa primordial de possibilitar o diálogo entre instâncias de governo, com vistas a aprimorar as relações federativas da perspectiva de uma melhor oferta e alocação de bens e serviços públicos.

Na arena legislativa, uma segunda câmara que representa os estados-membros,

no plano federal, corresponde a um desses canais por intermédio do qual os governos subnacionais tornam-se co-participantes na formulação de políticas nacionais. Das duas formas possíveis de segunda câmara federal, ou câmara alta, a que se baseia no princípio de conselho federal possui duas vantagens, em comparação com aquela assentada no princípio senatorial. A primeira vantagem se refere ao maior espaço para a negociação política entre União e governos subnacionais que é engendrado; a segunda, ao maior grau de legitimidade e, portanto, de responsabilidade política e administrativa que pode ser obtido. Isso porque, no caso de uma câmara alta do tipo conselho federal, são os governadores de estado, juntamente com suas respectivas administrações públicas, que tomam parte dessa casa legislativa, enquanto que, num senado, os senadores não estão obrigatoriamente vinculados aos governadores dos estados pelos quais se elegeram, e muito menos à prática administrativa das unidades da federação que representam. Sendo assim, a probabilidade de que suas decisões ganhem legitimidade junto aos estados é menor do que no exemplo do conselho federal.

É importante ressaltar, contudo, que uma tal organização da representação dos entes federados junto à União não é a única via de conseguimento de um processo de tomada de decisão intergovernamental que leve em conta as perspectivas, tanto de um lado quanto de outro, em prol de esquemas conjuntos de planejamento e até de execução de políticas públicas. Na Austrália e no Canadá, por exemplo, os governadores dos estados sentam-se entre si ou juntamente com os dirigentes do Executivo federal, em comissões específicas, para abordarem a ação governamental em cada um de seus níveis (Shah, 1994:7). Em comissões como essas são discutidas, negociadas, estipuladas e avaliadas metas para o fornecimento de bens e serviços públicos, bem como as formas de seu financiamento. Trata-se, pois, de fóruns análogos a um conselho federal, que têm por objetivo a coordenação intergovernamental, mas com a diferença de, afora acumularem também a função de harmonização orçamentária, estruturarem-se de múltiplas formas (apenas governadores/secretários das Finanças, ou comissões com representantes do governo federal e de cada governo estadual, por exemplo). Nessas duas federações – Austrália e Canadá –, a câmara que representa os estados-membros no plano federal (senado) fica esvaziada em seu papel de principal arena legislativa de negociação entre União e os entes federados, uma vez que o grosso das decisões ocorre no âmbito daquelas comissões.

O cumprimento do que é estabelecido em tais arenas conjuntas de tomada de decisão (conselho federal ou comissões executivas) pode ser garantido por meio do monitoramento, pela administração federal, dos órgãos da administração pública dos entes federados, ou ainda pela cooperação que possa vir a se estabelecer entre essas duas instâncias administrativas, a depender da importância da função pública a ser executada.

Por fim, o papel desempenhado pelo Poder Judiciário é de suma importância para a resolução de conflitos intergovernamentais – sejam eles verticais (União e governos subnacionais) ou horizontais (entre governos subnacionais) –, ao impor o cumprimento das determinações presentes na Constituição federal. Mais especificamente, a criação de uma Justiça Constitucional, como na República Federal da Alemanha, independente do próprio Poder Judiciário e com incumbência exclusiva de defender os princípios constitucionais, corresponde a mais uma fonte de legitimidade das instituições formais que moldam as relações intergovernamentais num arranjo federativo. Um tribunal como esse serve para julgar possíveis reclamações de entes federados contra o comportamento de uma outra jurisdição governamental qualquer. Interpretando a Constituição federal, a Justiça Constitucional examina essas reclamações e delibera a respeito, com o compromisso de que as partes envolvidas acatem – qualquer que seja ela – a decisão final. Como protetora da Constituição federal e de sua efetividade, essa organização judiciária é crucial para assegurar a legitimidade das regras formais que conformam um Estado federal, pois, ao se garantir o respeito à legalidade, os membros da federação estão menos sujeitos a comportamentos oportunistas que prejudiquem uns aos outros.

Cabe mencionar ainda um outro mecanismo de solução de impasses que, porventura, possam surgir na decisão federal a respeito de temas controversos para os diferentes níveis de governo – o chamado referendo ou plebiscito. Em alguns Estados federais (Suíça e Estados Unidos, por exemplo), a Constituição reconhece explicitamente que o poder último para legislar está nas mãos dos cidadãos, e determina, quando da votação de alguma matéria considerada fundamental (alteração constitucional) ou polêmica (de impacto regional), que a aprovação deve-se dar por meio de um referendo popular. Os referendos podem ser nacionais ou regionais, dependendo do raio de abrangência da matéria em votação. Por esse mecanismo, concede-se aos cidadãos o direito de decidir, em última instância, sobre questões passíveis de gerar posições conflitantes nos legislativos federal ou regional (Mueller,

1996:85).

### **3.4. Capacidade de mudança institucional**

Por último, as bases legais dos vários sistemas federativos devem ser avaliadas quanto à sua capacidade de se alterarem com a mudança da realidade econômica, social e política. Na incapacidade de um Estado federal promover modificações em suas regras, os conflitos sociais e políticos podem se acirrar, gerando-se novos problemas sociais e imobilidade política, o que, a médio e longo prazos, resulta em graves deficiências de legitimação da ação estatal.

Os arranjos federativos que apresentam conjuntos de regras formais detalhadas, reguladoras de toda a estrutura federal de distribuição de funções e receitas públicas e dos esquemas de compensação financeira, não apresentam essa mobilidade para se adaptarem com agilidade a novos parâmetros. Por exemplo, alterações persistentes na necessidade fiscal e/ou capacidade financeira das diferentes jurisdições deveriam ser captadas pela estrutura institucional e, conseqüentemente, levadas em conta por intermédio da mudança nas regras que moldam as relações fiscais entre os níveis de governo. Isso só é possível se essas regras não estão constitucionalmente instituídas, pois aí não é necessário levar a cabo uma reforma constitucional para alterá-las. O que poderia estar estabelecido pela Constituição, em vez de regras que acabam por engessar a estrutura fiscal da federação, seria a formação de uma comissão de governadores de estados-membros ou de seus respectivos secretários de Finanças, mais técnicos e burocratas federais, para que, de tempos em tempos, toda a repartição intergovernamental de gastos e receitas, além das transferências, fossem redefinidas.

Outro possível traço de sistemas políticos de Estados federais, que podem acabar por diminuir o ritmo da mudança institucional, é a excessiva valorização da busca pelo consenso. Quando as arenas de negociação ou de atuação conjunta (Legislativo e Executivo) entre diferentes instâncias de governo estão profundamente vinculadas à obtenção de resultados consensuais, os conflitos que seguramente existem ou que podem vir a surgir, dependendo, por exemplo, de alterações nas condições fiscais das jurisdições governamentais, ficam sufocados, o que desestimula qualquer câmbio institucional. A coordenação e a cooperação intergovernamental, embora altamente desejáveis, não devem ser de tal monta a ponto de reprimir a adaptação das relações federativas a alterações de seus fundamentos econômicos, sociais e políticos, principalmente quando se trata de relações tão dinâmicas como as

que se estabelecem entre níveis de governo numa federação. Nesse sentido, em fóruns ou comissões de negociação de menor tamanho, que envolvem um número pequeno de participantes, a modificação das regras ocorre com mais presteza e agilidade.

#### **4. Conclusão – por uma abordagem compreensiva de arranjos federativos**

Ir além das limitações da teoria econômica do “federalismo fiscal” foi a proposta básica deste artigo. Deixamos de lado toda e qualquer análise baseada somente na eficiência econômica, e que desconsidera a possibilidade de existência de várias modalidades de Estados federais. Aliás, o próprio reconhecimento de que a criação e a consolidação de todo e qualquer Estado federal equivalem a um processo histórico, no qual a estrutura institucional criada é fruto do desenvolvimento de um conjunto específico de condições e fatores econômicos e sociopolíticos, demonstra que não existe apenas um único caminho ideal a ser seguido, um “modelo” de relações federativas.

Contudo, isso não significa que não se possa elaborar critérios de análise, que nos permitam detectar algumas qualidades em determinados arranjos federativos e não em outros. De forma alguma pretende-se efetuar uma ordenação de federações – das mais eficazes para as menos eficazes. Isso nem seria possível. De outra parte, porém, incomoda-nos profundamente observar que autores como Stepan não façam nenhuma distinção entre as diversas formas de organizações estatais federativas existentes no mundo; colocar Estados Unidos, Brasil, Índia e Alemanha no mesmo patamar de avaliação é, no mínimo, atestar ingenuidade teórica (Stepan, 2000:6). Pela perspectiva apresentada neste trabalho, tem-se como discernir minimamente as diferenças de qualidade institucional entre, por exemplo, os Estados federais citados.

Como exposto neste trabalho, tal empreitada seria factível por dois caminhos. Um deles basear-se-ia na construção de medidas de avaliação da eficiência da oferta de bens e serviços públicos que possibilitassem a comparação entre federações. Uma outra alternativa corresponderia à elaboração de critérios de análise mais genéricos, que enfocassem aspectos dos arcabouços institucionais subjacentes a sistemas federativos. Essa foi a opção desenvolvida aqui. Mesmo assim, cumpre mencionar que não se pode descartar a hipótese de haver um relação entre essas duas formas de avaliação. O baixo desempenho de um Estado federal, no fornecimento de bens e serviços públicos, pode muito bem estar associado, por exemplo, ao não cumprimento das regras formais que constroem suas relações intergovernamentais.

Uma vez definidos os nossos parâmetros – abrangência e objetividade das

regras constitucionais democráticas, grau de legitimidade do marco legal, nível de coordenação intergovernamental, e flexibilidade institucional –, percebemos que há como distinguir dois grandes blocos de experiência federativas. De um lado, aquelas em que se observam não apenas deficiências institucionais formais que definem a organização estatal em geral, mas, sobretudo, da legitimidade de tais instituições, sem falarmos do baixo grau de coordenação intergovernamental, num amplo sentido, e da incapacidade de promoção de câmbios institucionais. De um outro lado, há arranjos federativos em que não só as suas instituições formais constitutivas são minimamente objetivas e abrangentes, inclusive do ponto de vista do Estado de Direito democrático, mas, acima de tudo, em que essas instituições desfrutam de um relativamente alto grau de aquiescência entre os grupos e organizações que compõem o Estado e a sociedade – afora a existência, em tais federações, de formas várias que possibilitam a coordenação entre esferas de governo, assim como de um padrão mínimo de adaptação institucional. Se fosse feito um exame da qualidade do conjunto de bens e serviços públicos ofertados por esses dois grandes blocos, provavelmente encontrar-se-ia um elevado nível de discrepância.

No primeiro grupo, poderíamos inserir, por exemplo, Índia, Paquistão, Argentina, México e Brasil. No segundo, também exemplificando-se, Austrália, Canadá, Espanha e a República Federal da Alemanha. É importante frisar, mais uma vez, ser essa uma classificação que se pretende didática e esclarecedora de alguns pontos, e não estanque e autoritária. Sua função é oferecer subsídios para uma comparação entre tantas experiências diversas de federalismo. Achamos, inclusive, que não é frutífero e nem mesmo possível, dentro de cada um desses grupos, ordenar arranjos federativos institucionalmente superiores a outros; o que se deve fazer, no nosso entender, é comparar aspectos institucionais de cada um deles, olhando para a especificidade da rota de desenvolvimento que cada um trilhou. Mesmo quando se cotejam os dois grandes blocos, a análise não deve ser empreendida fora de um contexto histórico-institucional concreto.

Tomando o caso exclusivo do Brasil, o que se verifica ao se estudar as relações federativas nesse país, quando as comparamos com as federações do segundo grupo, é um alto grau de descoordenação, de acirramento de conflitos e de impasse decisório e administrativo entre as diferentes instâncias de governo. Movimentos alternados de centralização e descentralização de receitas ditados por problemas de legitimidade política; “guerra fiscal”; arbitrariedade na definição de esquemas de



transferências; descoordenação entre os gastos federais, estaduais e municipais; políticas irresponsáveis de endividamento estadual e municipal, inclusive via utilização de organizações financeiras estaduais – entre outros problemas, eis o que vem definindo as relações intergovernamentais brasileiras. O que se observa são serviços públicos de baixíssima qualidade e enormes disparidades intra e inter-regionais, em termos não só de renda como também de infra-estrutura básica.

Cabem, a esta altura, alguns comentários sobre o arranjo federativo norte-americano, e a sua inserção em nossa metodologia de análise. É certo que o chamado “modelo americano” vem sendo utilizado há muito tempo por boa parte dos economistas e cientistas políticos como exemplo bem-sucedido, e a ser perseguido, de relações federativas. De imediato, não concordamos com um tal emprego da experiência norte-americana de federalismo, visto que, assim sendo feito, são totalmente desconsideradas as peculiaridades histórico-institucionais com base nas quais tal experiência surgiu e se desenvolveu. Afora essa restrição, este artigo lança um mínimo de fundamentos para não incluir os Estados Unidos no rol das federações que apresentam um grau relativamente elevado de eficácia institucional. A razão para tanto é simples: em comparação com as federações do mundo desenvolvido, chama atenção o baixo nível de qualidade dos bens e serviços públicos norte-americanos. Duas pesquisas corroboram essa afirmação. Primeiro, Aguirre (1999) nos mostra que, entre os sistemas de saúde pública de cinco Estados federais tidos como desenvolvidos (Estados Unidos, Canadá, Austrália, Alemanha e Espanha), aquele que possui o pior desempenho em termos de medidas de avaliação de qualidade é o norte-americano; em todos os quesitos ele perde para os demais, enquanto que, entre esses últimos, não há um que se destaque como o mais eficiente. Segundo, de acordo com um relatório relativamente recente do Banco Mundial, os Estados Unidos têm a pior distribuição de renda entre os países industrializados, com um índice de Gini atingindo 0,40 (muito próximo ao chinês), em contraposição a coeficientes entre 0,25 e 0,30 para Bélgica e Alemanha, por exemplo. O mesmo estudo ainda relata que 18,3% das crianças nos EUA vivem abaixo da linha de pobreza; que, no geral, 12,7% da população encontra-se nessa mesma situação (maior porcentagem entre as nações consideradas ricas); e que as disparidades de renda entre regiões vêm aumentando nas últimas décadas (no Distrito de Columbia e no Novo México, 22% e 20,8%, respectivamente, da população estão abaixo da linha de pobreza, enquanto que nos estados de Maryland e Wisconsin essa porcentagem cai para 7,8% e 8,5%,

respectivamente) (Aguirre, 1999, Gaspar, 1999a, 1999b).

Pode-se atribuir esse fraco desempenho dos Estados Unidos nas chamadas áreas sociais às políticas de “*new federalism*” desde Nixon até a era Reagan, cujo objetivo foi o de ampliar o caráter competitivo do federalismo norte-americano, por meio da divisão funcional de competências e do corte de transferências. Diminui-se, com isso, não só a participação do Estado na execução dessas funções, como também a coordenação intergovernamental, a favor de uma concepção de federalismo denominada de “*market-preserving*” (Schultze, 1995:107). Indo mais longe, temos sérias dúvidas de que essa relativa baixa *performance* do setor público norte-americano tenha, nos dias de hoje, legitimidade social, e até mesmo política.

Acreditamos que, com o instrumental de análise aqui proposto, podemos empreender um exame muito mais compreensivo do tema do federalismo. Levando-se em conta a estrutura institucional, fica mais claro o entendimento do porquê de determinadas configurações de arranjos federativos. Além do mais, a nossa abordagem nos possibilita avaliar esses diferentes arranjos com a ajuda de conceitos-chave, como o de legitimidade das regras que regulam as democracias modernas e o de coordenação intergovernamental. Assim, é possível tirar lições valiosas que contribuam para a discussão sobre o tema, qualquer que seja a experiência histórica em questão.

## **BIBLIOGRAFIA**

ABRUCIO, F. L. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucite/Departamento de Ciência Política – USP, 1998.

AGUIRRE, B. M. B. Federative aspects of the public health systems reform. In: 3. ANNUAL MEETING OF THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS. Washington, 1999.

AGUIRRE, B. M. B., MORAES, M. R. A questão federativa no Brasil: o “estado das artes” da teoria. *Revista de Economia Política*, São Paulo: Nobel, v. 17, n. 1/65, p. 121-135, 1997.

BIRD, R. Aspects of federal finance: a comparative perspective. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE REFORMA FISCAL. São Paulo, 1993a.

\_\_\_\_\_. Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization. *National Tax Journal*, Washington: National Tax Association, n. 6, p. 207-227, 1993b.

BRUEMMERHOFF, D. *Finanzwissenschaft*. 7. Auflage. Muenchen/Wien: R.Oldenbourg, 1996.

FISCHER-MENSHAUSEN, H. Finanzausgleich II: Grundzuege des Finanzausgleichsrechts. In: ALBERS, W. (Hrsg.). *Handwoerterbuch der Wirtschaftswissenschaft*. Band 2. Goettingen: s. ed., p. 636-662, 1980.

GASPAR, M. Pobreza atinge 18% das crianças nos EUA. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 7 de nov. 1999a. 1º Caderno, p. 24.

\_\_\_\_\_. EUA são o país mais rico com mais desníveis. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 7 de nov. 1999b, 1º Caderno, p. 25.

GILBERT, D. *Class, community and collective action: social change in two British coalfields, 1859-1926*. Oxford: Clarendon, 1992.

HARDIN, R. *One for all: the logic of group conflict*. Princeton: Princeton University, 1995.

KOPS, M. *Moeglichkeiten und Restriktionen einer Beruecksichtigung von Sonderbedarfen im Laenderfinanzausgleich*. Opladen: Leske + Budrich, 1989.

LAUFER, H. *Das Foederative System der Bundesrepublik Deutschland*. 5. neu bearbeitete Auflage. Muenchen: Bayerische Landeszentrale fuer Politische Bildungsarbeit, 1985.

LENK, T. *Reformbedarf und Reformoeglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs: eine Simulationsstudie*. Baden-Baden: Nomos, 1993.

McKINNON, R. I. Intergovernmental competition in Europe with and without a common currency. *Journal of Policy Modeling*, vol. 17, n. 5, p. 463-478, 1995.

MONTINOLA, G.; QIAN, Y.; WEINGAST, B. R. *Federalism, Chinese style: the political basis for economic success in China*. Stanford: Department of Political Science/Stanford University, 1994. (mimeo)

MORAES, M. R. *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001.

MUELLER, D. C. *Constitutional democracy*. New York/Oxford: Oxford University, 1996.

MUSGRAVE, R. A; MUSGRAVE, P. B.; KULLMER, L. *Die oeffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis* 3. Tuebingen: Mohr Siebeck, 1992.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University, 1990.

OATES, W. E. *Fiscal federalism*. New York: Hartcourt Brace Jovanovich, 1972.

OLSON, M. Jr. The principle of 'fiscal equivalence': the division of responsibilities among different levels of government. *American Economic Review*, vol. 59, Papers and Proceedings, p. 479-487, 1969.

REICHARDT, W. Foederalismus. In: NOHLEN, D.; SCHULTZE, R. O. (Hrsg.). *Lexikon der Politik 1: Politische Theorie*, Band 1. Muenchen: C. H. Beck, p. 102-110, 1995.

SCHULTZE, R.-O. Foederalismus. In: NOHLEN, D.; SCHULTZE, R. O. (Hrsg.). *Lexikon der Politik 3: Die weslichen Laender*, Band 1. Muenchen: C. H. Beck, p. 95-110, 1995.

SHAH, A. The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies. *Policy and Research Series* (23), Washington: World Bank, 1994.

SPAHN, P. B. Relações intergovernamentais, estabilidade macroeconômica e crescimento econômico. In: CURSO DE RELAÇÕES FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS. Brasília: Escola de Administração Federal, 1999 (mimeo).

STEPAN, A. Muito além do modelo americano: nunca foi tão necessário reavaliar riscos e benefícios do sistema federativo. *O Estado de São Paulo*, São Paulo. Caderno 2, 5 de mar. 2000. Disponível na Internet <http://www.estado.com.br/jornal/00/03/05/news003.html> [14 mar. 2000].

TIEBOUT, C. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, vol. 64, p. 416-424, 1956.