

*Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Economia*



1290000689



TCC/UNICAMP V541c



**A Crise da Federação no Brasil:**  
Inflexões do debate a partir da década dos 80

**Roman Rafael Teixeira Velasco**

Relatório final de  
monografia, orientada  
pelo prof. Jorge Ruben  
Biton Tapia.

*Campinas/SP  
Dezembro/1996*

TCC/UNICAMP  
V541c  
IE/689

**CEDOC/IE**

***Aos meus pais,***

***“ O homem não é inteiramente culpado, não foi ele que começou a história; nem completamente inocente, já que ele a continua”***

*Albert Camus 1913-1960*

# *Sumário*

**Introdução, 4**

## *Primeira Parte*

**1967-1988: Centralização, Descentralização e Crise Econômica, 10**

1967: Reforma e Centralização, 10

Anos 80: Descentralização e Crise, 13

## *Segunda Parte*

**Primeira Questão: A Nova Constituição de 1988, 17**

Centralismo Político e Dependência Econômica, 17

A Reforma Constitucional de 1988, 20

A Descentralização sob a Constituição de 1988, 22

**Segunda Questão: As Relações Intergovernamentais a partir do dilema  
Autonomia Política x Autonomia Econômica, 29**

**Terceira Questão: Autonomia Política e Dependência Econômica a partir das  
Transformações Institucionais na Organização do Estado Brasileiro, 34**  
Repercussões do Debate: a Questão da Recentralização, 40

**Quarta Questão: Especificidades do Federalismo Brasileiro, 41**

**Quinta Questão: O Federalismo Hoje, 43**

O Federalismo no Brasil Hoje, 44

**Sexta Questão: Os Últimos Desenlaces do Debate, 47**

**Conclusão, 50**

**Bibliografia Utilizada, 53**

**Bibliografia Lida, 56**

## Introdução

*“Ora, somente é possível deter as tendências estruturais ao centralismo econômico mediante a ação política, ou seja, a partir de uma visão mais ampla do processo social. Com efeito, somente a vontade política pode evitar que a difusão da racionalidade econômica venha a transformar um tecido social diversificado num amálgama de consumidores passivos. E essa vontade política entre nós é inseparável do federalismo.[...] O federalismo é a única forma de contrapesar o centralismo que está inscrito nas estruturas econômicas que se instalaram no País.” (Furtado, p. 50, 1984)*

A preocupação chave em nosso trabalho reside em fundamentar as inflexões da análise acadêmica a respeito da questão federativa diante de 4 questões básicas: o processo de descentralização, sob o ponto de vista político e econômico; as transformações nas relações intergovernamentais e as mudanças institucionais na organização do Estado a partir da questão da autonomia política *versus* autonomia econômica; e os desafios de um *novo federalismo* sob as especificidades do federalismo brasileiro.

Tais questões foram levantadas a partir do trabalho de um conjunto de autores e obras especializadas que, em nosso entender, contribuíram de forma significativa à análise e ao debate da questão federativa no Brasil. Thereza Lobo, Sulamis Dain, Fabrício Augusto de Oliveira, Celso Furtado, José Luís Fiori, Fernando Rezende, Carlos A. Longo, Rui de Britto Affonso, Pedro Luís Barros Silva, Aglas Barrera, Maria Roarelli são referências quase que obrigatórias ao interessado no federalismo brasileiro. Ao elegermos este conjunto de questões, recorreremos freqüentemente à contribuição de cada autor, recolocando, e muitos casos na íntegra, sua idéia original — logo, reiteramos que os devidos créditos devem ser dados à obra de cada autor. Uma vez que apenas pretendemos reintroduzir o debate reorganizando algumas questões e temas relevantes.

Desse modo, acompanharemos dois movimentos específicos da história recente brasileira: a reação descentralizante à Reforma de 1967 paralela ao processo de democratização; e a inflexão do debate a partir da Constituição de 1988 quando generaliza-se o estudo da questão federativa a partir da constatação de sua crise. Não pretendendo

ampliar a discussão, tendo em vista as diversas dimensões envolvidas, priorizamos aqueles aspectos pela característica óbvia de possibilitar uma comparação intertemporal, pela importância dos temas, e principalmente, pela tentativa de focar a questão federativa de um ponto de vista não estritamente tributário, mas a partir de uma visão mais abrangente que integrasse na análise aspectos sócioeconômicos e políticos. Além disso, procurou-se considerar a influência das novas tendências ao debate, incorporando questões relativas ao plano internacional e aos "novos" desafios do federalismo.

Entretanto, compreender como se deram as inflexões da análise acadêmica sobre a questão da Federação não é simples e sua compreensão se torna impossível sem uma breve releitura de alguns aspectos e momentos mais decisivos da trajetória da crise estrutural e institucional do Estado, da herança deixada pelo regime militar, e da profunda crise econômica dos anos 80 — trajetória que se confunde, como veremos, com a própria trajetória da Federação no Brasil. Dividido em duas partes, na primeira, o trabalho realiza uma breve releitura da trajetória de nossa crise; na segunda, recolocaremos o debate em torno de seis questões que procurarão sintetizar nossas quatro preocupações fundamentais.

— XXX —

Ao longo das últimas três décadas, as crises fiscais cíclicas, ligadas ao nosso padrão de financiamento do crescimento econômico — assentado na presença maciça do Estado na economia —, foram sempre mais graves e profundas quando coincidiam com crises financeiras internacionais, ou seja quando bloqueava-se uma das peças do "tripé" impossibilitando a solução pela via da "fuga pela frente". O traço característico do anos 80 foi a coincidência dos desequilíbrios internos e externos transformando-se num único problema: a paralisação de duas das alavancas responsáveis pelo crescimento acelerado das décadas anteriores — o Estado e o financiamento externo (Cruz, 1993).

A partir desta constatação, encontramos na herança desenvolvimentista a fragilidade fiscal crônica do Estado ligada à atrofia do sistema financeiro privado e ao caráter truncado do processo de centralização financeira estatal. Com a perda da capacidade estatal no sentido de definir horizontes e de criar novos espaços de acumulação recoloca-se o problema da resistência política das elites à uma profunda reforma fiscal — um discurso atualizado por argumentos neoliberais, favoráveis à diminuição do Estado e respectivamente da própria carga fiscal existente.

Ao lado disso, percebe-se uma nova realidade econômica dada pelo grau da industrialização brasileira: com enorme heterogeneidade e diversidade da estrutura econômica e institucional construída, agentes escassamente conglomerados, onde cada bloco de capitais e cada setor de atividades obedece a padrões e regras diferenciados. Logo, acrescenta-se a presença das imensas desigualdades de distribuição de renda (aprofundadas violentamente ao longo dos anos oitenta), as disparidades regionais e a perda de fôlego de um projeto que se propôs complementar um padrão industrial com referencial produtivo-tecnológico já ultrapassado.

Portanto, a soma das dificuldades, conjunturais e estruturais, decompõe a estreita coalizão sócio-econômica e política que sustentou o projeto e o Estado Desenvolvimentista, fator chave para transformar definitivamente as crises fiscal e financeira numa crise orgânica do Estado. A partir desta releitura da crise do Estado brasileiro conclui-se que, “apesar de autoritário, o Estado foi fraco frente aos interesses privados, dado o alto grau de internacionalização das decisões de investimento e o tipo de pacto político interno”. Esses fatores explicariam também a rigidez protecionista do Estado e o caráter socialmente excludente da economia e da sociedade forjada no Brasil desde os anos trinta (Fiori, 1994b).

O que de importante deve reter-se deste debate sobre a crise do Estado é que o velho “tripé”, sob o qual sustentou-se nossa industrialização, se decompôs entre 1977 e 1982, quando o Estado e o capital estrangeiro “desertaram” de suas funções, por razões basicamente econômicas, enquanto que o capital nacional rompia em sua lealdade por razões ideológicas e estratégicas: aspecto decisivo para compreensão da ingovernabilidade dos anos oitenta.

Portanto, a ingovernabilidade dos anos 80 e 90 tem sido apenas a manifestação mais visível de uma crise orgânica do Estado desenvolvimentista, gerada pelo esgotamento de seu padrão de financiamento combinado com a exaustão social e política de seu pacto constitutivo. E especificamente sobre o que convencionou-se chamar “pacto federativo” consiste nosso maior interesse. Uma vez que este consiste em um conjunto de alianças, na maioria pouco explícitas, soldadas em grande parte por meio dos fundos públicos, estes alicerces de qualquer federação.

Em países com enormes heterogeneidades estruturais, como o Brasil, a estruturação do poder entre esferas de governo — e a própria unidade da federação — pressupõe uma transferência significativa de recursos públicos entre regiões com desigual capacidade

econômica e grandes assimetrias sociais. Pois o mercado mostra-se incapaz de soldar *per se* a aliança federativa.

Sobre uma complexa teia de fluxos de recursos públicos se assentam não menos complexas relações de troca entre esferas de governo e regiões. De fato, os diferentes fluxos de recursos públicos possuem papéis distintos na manutenção do equilíbrio federativo. Segundo Affonso, alguns, com vasta capilaridade socioeleitoral, representam um elemento fundamental para a formação e reprodução das bases partidárias locais; outros, com grande capacidade de dinamização da atividade econômica, são fundamentais para angariar apoio empresarial em nível regional e alavancar financiamento privado para obras públicas (Affonso, 1995).

Dada a prolongada crise econômica brasileira e latente a perda de governabilidade do Estado, as disparidades entre regiões se reproduzem no interior de cada região concomitantemente ao desenvolvimento de novos pólos econômicos.

Nesse contexto, a elevada heterogeneidade regional, agravada pela crise econômica da economia brasileira, exigiria maior disponibilidade de recursos públicos capazes de soldar as esgarçadas alianças federativas. Entretanto, como se sabe, entre o final da década de 70 e o início dos anos 80, assiste-se à ruptura do padrão de financiamento público e a uma profunda crise fiscal e política do Estado, diminuindo sobremaneira a capacidade da União de articular as esferas subnacionais de governo e costurar pactos inter-regionais de poder.

Em síntese, hoje o Estado brasileiro passa por uma crise de amplas dimensões. Estão em questão o seu escopo, a forma de relacionamento com o setor privado, o seu controle pela sociedade, seu padrão de financiamento e, principalmente, seu papel no desenvolvimento econômico e no resgate da dívida social. A crise do Estado manifesta-se diferenciadamente nos estados e municípios das distintas regiões, acentuando ainda mais as enormes disparidades que as caracterizam. Desse forma, a crise federativa perpassa toda a extensão da crise do Estado, qualificando-a.

Lidamos, portanto, com uma combinação heterodoxa e explosiva de transformações e permanências, as quais parecem indicar que, inquestionavelmente, o Brasil enfrenta hoje um manifesto impasse.

Nesse contexto, apontam-se entre as raízes da crise federativa, o enfraquecimento da solidariedade entre as esferas de governo e entre as regiões, assentada, nas últimas décadas, no crescimento econômico e na disponibilidade dos fundos públicos federais, em outras

palavras, conjuntamente com o esgotamento da estratégia desenvolvimentista e da coalizão política que a sustentou durante seus longos anos de “sucesso” industrializante e “fracasso” social extingue-se a capacidade de “fuga para frente”, uma vez que com a crise financeira internacional do final da década de setenta, revertem-se as condições externas até então favoráveis.

Pois se sob as bases da expansão econômica sustentava-se a coesão dos diversos interesses regionais; do ponto de vista social, iam-se criando condições para redução da heterogeneidade, ainda que, é certo, com ritmo notoriamente insuficiente para eliminar as desigualdades.

De outro lado, segundo Vicente Rodriguez, não há como desconhecer as transformações que vêm ocorrendo no plano internacional, como a globalização da economia e a formação de blocos supranacionais, referem-se a processos e resultados que se aceleram nos anos oitenta e que vem afetando de maneira muito direta as relações historicamente constituídas entre poder político, os territórios, as economias e as identidades coletivas<sup>1</sup> — desse modo diretamente relacionada à questão da governabilidade, pois impõe aos Estados Nacionais diversos desafios, uma vez que simultaneamente questiona sua capacidade de ser “avalista” da unidade territorial e dita novas condições de governabilidade (Rodriguez, 1995).

Prossegue Rodriguez, “a década dos 90 desvenda uma perspectiva de forte tensão inter-regional, uma vez que redefine-se a integração brasileira na economia mundial e na divisão internacional do trabalho, influenciando, de forma crescente, as mudanças pelas quais passam as regiões. A essa redefinição se associam os novos processos produtivos, que determinarão em grande medida os impactos e as possibilidades de redefinição dos espaços sociais e econômicos regionais. Diante da tendência internacional de inserção regional no mercado mundial a partir de nichos setoriais, ao estilo dos chamados *region states*. Nesse cenário, coloca-se em questão a funcionalidade econômica e cultural do Estado-Nação, num período de globalização dos mercados, e o fato de as regiões com dinamismo econômico e recorte cultural similar terem de ‘carregar’ regiões mais atrasadas em suas relações com o exterior, apenas por uma questão de ‘solidariedade federativa’”.

Logo, superar o *novo consenso liberal-conservador* não será tarefa simples, uma vez que somados a enorme heterogeneidade e diversidade econômica e institucional construída

---

<sup>1</sup> Pois, segundo o cientista político José Luís Fiori, reduzir o processo de globalização a um fenômeno material, tecnológico/produtivo, cumpriria um erro analítico com função ideológica (FIORI, J.L. "As Palavras e as Coisas", MAIS!, FSP, 14.06.1994).

nas últimas décadas e a presença de imensas desigualdades na distribuição pessoal e regional de renda e riqueza, temos os novos desafios impostos pela “irreversibilidade” da globalização e dados pela “inevitabilidade” das reformas liberais-conservadoras<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Outro erro analítico, pois se confunde intencionalmente a irreversibilidade da globalização com a inevitabilidade de determinadas soluções, como se elas fossem independentes das vontades internas dos países e de suas coalizões governamentais (FIORI, *FSP*, 14.06.1994).

## *Parte Primeira*

### **1967-1988**

#### **CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E CRISE ECONÔMICA**

##### **1967: Reforma e Centralização**

O que poderia parecer paradoxal manteve-se vivo e ativo durante o regime militar, a despeito da política de concentração fiscal e do esvaziamento do poder político dos governos estaduais, a proposta centralizante do Estado desenvolvimentista manteve-se atenuada por uma relação de permanente cooptação entre a vontade central e o poder político dos inúmeros interesses regionais — representada pela resistência conservadora do Congresso, controlado por uma representação hipertrofiada dos bolsões de atraso político e de forte controle oligárquico (Fiori, 1994b).

Em 1967, o novo regime militar (1964-85), que se instala apoiado em uma retórica liberal, implementa profunda reorganização institucional da política econômica, do sistema fiscal e financeiro e da Administração Pública. Essas reformas permitiram a superação da crise econômica (que se manifestava desde 1962), uma relativa reestabilização monetária e o retorno do crescimento, a partir de 1968, embora mantendo e aprofundando o modelo desenvolvimentista de industrialização cada vez mais solidamente sustentando pelo que se chamou “tripé” econômico — o Estado associado aos capitais privados nacionais e internacionais.

Por isso, como se sabe, no período militar a economia brasileira assistiu a um significativo crescimento do setor público. Particularmente nos anos 70, como resposta ou “ajuste” diante do primeiro choque energético, o Governo Geisel (1974-78), através do II Plano Nacional de Desenvolvimento, desencadeia ambicioso programa destinado a

completar a industrialização pesada e a redirecionar a economia brasileira para as exportações (Castro e Souza, 1985). Como resposta ao II PND, antecipando a crise internacional, o empresariado brasileiro reage e se descompromete com o que se chamou, na época, de “capitalismo de Estado”.

Nesse contexto, como relata Francisco de Oliveira, o golpe de 1964 vai instaurar um processo centralizador da União sem paralelo. Aqui se dá um mecanismo de reforço entre o desenvolvimento capitalista e o autoritarismo: sem que se possa dizer que o regime político, por si só, promoveria a expansão econômica, as teses que tentam descolá-lo do desempenho da economia, na verdade, com o pretexto de escapar do argumento de que apenas autoritarismo e ditadura promovem crescimento econômico, negam que a regulamentação política tenha tido qualquer efeito nos resultados apresentados pela economia durante o regime militar (Oliveira, 1995a).

De fato, prossegue o autor, o regime militar promoveu uma reforma fiscal que retirou o “efeito cascata” dos impostos entre a fonte de produção e o local de consumo, numa razoável arquitetura fiscal. Paradoxalmente, esse regime instaurou automaticidades que nunca haviam ocorrido antes, mas ao preço de centralizar a cobrança de todos os impostos, à exceção do novo ICM, a cargo dos estados e apropriado por estes. O IPI e o IR passaram a destinar parte de suas arrecadações para o Fundo de Participação de Estados (FPE) e Municípios (FPM), regulado por critérios de natureza técnico-demográfica, com a automaticidade já referida, apenas controlada na saída de caixa pelas disponibilidades do Tesouro Nacional. Assim, o regime mais autoritário concedeu garantias de receitas a estados e município. Mas a autonomia acabava aí, pois os limites para a fixação das alíquotas do ICM era estabelecidas pela União (hoje pelo Conselho Nacional de Política Fazendária, órgão formado por representantes da União e dos estados), assim como para a alíquota do ISS, cobrado e apropriado pelos municípios (Oliveira, 1995a).

Além disso, a União passou a vincular crescentemente receita com despesa, para estados e municípios. Em vários capítulos, sobretudo do gasto social, dispositivos passaram a (tentar) disciplinar o destino das receitas recebidas por estados e municípios, sejam as

próprias, sejam aquelas transferidas dos fundos de participação — as conhecidas *transferências vinculadas*.

Tudo isso mascarou uma violentíssima concentração de recursos fiscais na União, ao lado da centralização dos procedimentos de arrecadação e dos critérios de aplicação. Mais uma vez, disso somente conseguiram escapar os estados mais ricos, precisamente aqueles que se beneficiavam da concentração da produção, potencializada agora pelas medidas da ditadura. No início da década dos 80, como veremos mais adiante, ainda não havia ficado clara duas conseqüências relevantes deste processo: o fenômeno da multiplicação dos municípios e a crescente dependência destes frente as transferências da União.

De fato, a situação chegou a existência de alguns estados e (talvez) milhares de municípios no país que sobrevivem, rigorosamente, a partir das transferências da União, por qualquer dos fundos, das vias e dos procedimentos instaurados desde a ditadura, e melhorados pela Constituição de 1988 (Oliveira, 1995b).

Como a tendência de criação de novos municípios não se deteve, a dependência fiscal da maior parte dos novos é quase total. E mais grave: não apenas municípios, mas estados inteiros sobrevivem apenas graças às receitas que lhes chegam dos fundos de participação, assegurados pela Constituição de 1988, e mais daquelas verbas que os deputados conseguem encaixar no orçamento, a qualquer custo e sob qualquer pretexto. De modo que, já aqui, aparece uma das causas da desordem da lei orçamentária e do papel de “vereadores de luxo” de deputados e senadores: o grave desequilíbrio fiscal entre os estados ricos e estados pobres, que está na origem da quase desagregação da Federação (Rezende, 1996).

Dessa maneira, o desequilíbrio da representação política no Congresso desenhou o formato perverso hoje exposto pelo federalismo fiscal brasileiro. Pois estabeleceu-se uma disputa na qual os municípios desempenham um papel decisivo, em face da posição por eles desfrutada na federação e da inclinação da avassaladora maioria deles por associar-se àqueles que preferem maior participação nas receitas federais em vez de maior competência para tributar.

Segundo Barrera e Roarelli, entre a segunda metade dos anos 70 e os primeiros anos da década passada, as transferências negociadas adquiriram importância crescente, constituindo-se um dos principais instrumentos de operacionalização das políticas sociais e de formação de infra-estrutura em termos federais e, também, em nível subnacional (Barrera e Roarelli, 1995).

A forte centralização tributária, herdada da Reforma de 1967, obedecia não apenas a objetivos políticos, mas também a outros, de interesse econômico. A recomposição do quadro político ao longo dos anos 80, em detrimento do Governo federal, determinou freqüentemente o uso discricionário das condicionalidades técnicas e dos requisitos burocráticos para decidir a alocação dos recursos de transferências negociadas, desvirtuando paulatinamente os objetivos alocativos previstos pelos reformuladores.

Em 1980, encerrou-se a primeira fase na trajetória das transferências, a qual se notabilizou pelo severo controle exercido pela União sobre a alocação de tais recursos através dos planos de investimento.

## **Anos 80: Descentralização e Crise**

Os anos 80 foram marcados pela redefinição qualitativa do papel das transferências no contexto das relações fiscais intergovernamentais, como resultado de dois movimentos paralelos: de um lado, o avanço da União sobre os recursos fiscais não-sujeitos à partilha com estados e municípios, em particular as contribuições sociais — competência residual exclusiva que lhe fora retirada pela Constituição de 1988 —; e, de outro lado, o avanço paralelo dos estados e municípios sobre os recursos tributários da União, através de duas Emendas constitucionais, as quais contribuíram para o fortalecimento da receita própria das esferas subnacionais mediante a elevação gradativa dos percentuais de tributos federais —

Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados — destinados aos fundos de participação.

Desse forma, quando encerrado o regime de exceção, as novas autoridades civis, empossadas nos governos estaduais e municipais, e também no Governo federal, entre 1983 e 1985, encontraram uma estrutura de relações intergovernamentais na qual a importância relativa das dívidas dos estados e municípios perante os órgãos federais e das transferências não-tributárias (ou “negociadas”) obliterava a relativa independência e autonomia fiscal adquiridas, dentro de um quadro já reconhecido de desequilíbrio financeiro do setor público (Barrera e Roarelli, 1995).

No entanto, uma das interpretações correntes à época acreditava que o processo de expansão capitalista e de integração produtiva num mercado nacional, sob o paradigma da industrialização e com forte intervenção estatal, como ocorre no Brasil entre 1950 e 1990, contemplava um cenário no qual haveria maior equalização das diferenças inter-regionais (Rodriguez, 1995).

Tal avaliação, continua Rodriguez, sustentou-se sob três pressupostos básicos: primeiro, na adoção das políticas regionais na década dos 50, baseadas em órgãos de planejamento regional do tipo SUDENE; segundo, na montagem, na década dos 60, do sistema de financiamento ao desenvolvimento regional, baseado em incentivos fiscais e creditícios e nos fundos regionais; e por último, no forte matiz descentralizante dos projetos de investimento produtivo estatal do II PND (Rodriguez, 1995).

No entanto Rodriguez adverte, as conseqüências do processo resultante de descentralização têm sido paradoxais para as relações federativas: à maior desconcentração produtiva e o aumento da descentralização política tem correspondido maior tensão intra e inter-regional.

Se por um lado, esse processo de descentralização é caracterizado por uma descentralização produtiva, pela melhor distribuição regional do acesso aos serviços

públicos, por uma descentralização fiscal e desconcentração do poder decisório do Executivo para o Legislativo (Rodriguez, 1995).

Por outro lado, a gravidade deste processo se encontra na simultaneidade com a profunda crise recessiva da década dos 80. Com fortes oscilações de crescimento, a década teve uma taxa média de crescimento anual do PIB de 1,57%, o que é considerado insignificante diante das taxas históricas registradas no país neste século. No início da década dos 90, prolonga-se o cenário de crise, agora como produto do processo de ajuste estrutural do país. Recessão, desemprego crescente e estrutural, aumento da concentração de renda nacional, relações de trabalho mais inseguras e manutenção do quadro de forte exclusão social.

Pior, ao longo do período, assistiu-se a uma sucessão de programas de estabilização implementados pelas autoridades federais, nas quais medidas diversas foram incluídas com a finalidade de “enquadrar” estados e municípios nos objetivos gerais de conter despesas e diminuir o endividamento.

A *crise da federação* irrompe na cena política no final da década dos 80. Caracterizada pela expressiva desigualdade ainda existente entre as regiões e responsável pela atual instabilidade. No entanto, desigualdades não contraditórias com a tendência à descentralização verificada ao longo da década, pois as desigualdades persistem no interior desse processo. Na realidade, estas são ampliadas nos contextos intra-regional e intra-estaduais, introduzindo um fator adicional a fragmentação da Federação.

Acrescenta-se a *crise fiscal* ao colocar em xeque não somente as diversas engenharias de financiamento do setor público, mas também as do próprio desenvolvimento nacional. Os investimentos estatais em infra-estrutura, por exemplo, têm sido objeto de violentas disputas inter e intra-regionais, uma vez que foram reduzidas em 50% entre 1979 e 1984, passando de 6,7% do PIB para 3,3% do PIB (Rodriguez, 1995). Crise que se revela também na contestação dos mecanismos institucionais de partilha e repasse de recursos e transferências negociadas. Mais precisamente, no questionamento dos critérios de partilha dos atuais

fundos de participação; nas reivindicações das instâncias subnacionais por maior capacidade de arrecadação própria (Barrera e Roarelli, 1995).

Nesse sentido, a progressiva deslegitimação dos espaços institucionais de negociação (o Conselho Nacional de Política Fazendária — CONFAZ, em particular) contribue, uma vez que acordos tributários inter-regionais têm sido objeto de contenda, levando o país a uma *guerra fiscal* sem precedentes.

De outro lado, a crise de agregação dos interesses regionais e a necessidade de redefinição dos critérios de representação política regional no Congresso Nacional, completam o quadro de profunda instabilidade federativa.

Portanto, sob a recessão econômica, o esgotamento do padrão de financiamento e a impossibilidade, no início dos anos 90, de redefinição de um “novo modelo de crescimento”, compõe-se a *crise de governabilidade* que aumenta as tensões inter-regionais diante da “escassez”, agravando os riscos de deterioração da própria Nação brasileira (Furtado, 1992).

No entanto, é curioso constatar que somente com a aproximação do debate constituinte surge a *questão da crise da federação* — pelo menos no que se refere ao núcleo duro do debate acadêmico e a ampliação da discussão pública via imprensa. A Constituição de 1988, na verdade, representa um “divisor-de-águas”. Naquele momento, recompunha-se o debate de maneira polarizada, de modo que podemos dividir o debate em dois momentos centrais: o anterior à Constituição de 1988, caracterizado pela centralização e forte dependência financeira e cooptação política dos estados e municípios em relação ao Governo Federal; e o após a Constituição de 1988, caracterizado pelo forte movimento de descentralização, autonomia financeira e administrativa dos estados, incapacidade regulatória e fraqueza política da União e por uma agravamento das tensões federativas.

## *Parte Segunda*

### **Primeira Questão<sup>3</sup>**

## **A Nova Constituição de 1988**

### **Do Centralismo Político à Descentralização Econômica**

#### **Centralismo Político e Dependência Econômica**

Muitos foram os estudiosos de nossa história que assinalaram a relevância na formação de nossa nacionalidade tanto das forças que conduziam ao centralismo político como daquelas que reivindicavam o federalismo. Nesse sentido, Celso Furtado reconhece que o centralismo foi instrumental na fase de formação da nacionalidade e, até certo ponto, na constituição de um sistema econômico suficientemente integrado para que a tecnologia moderna fosse amplamente absorvida. Dado o baixo nível de renda do País, a fragmentação do mercado interno constituía sério obstáculo à formação de um sistema industrial moderno.. A missão histórica do centralismo, em sua opinião, cumpriu-se em sua plenitude quando as distintas regiões do País integraram-se em um só sistema econômico. Mas, sem desconhecer as dissimetrias que viriam agravar as desigualdades regionais, não ignorava a sólida interdependência que fora forjada (Furtado, 1984).

---

<sup>3</sup> N. do Autor: Lembramos que o presente trabalho procura realizar senão uma síntese de algumas questões, uma reorganização de idéias e textos de autoria exclusiva de um grupo de pesquisadores, que trazem como aspecto central de sua análise, a questão federativa no Brasil. Logo qualquer expectativa, dúvida ou interesse de maior profundidade, torna indispensável recorrer à obra original, uma vez que apenas reproduzimos um conjunto de idéias arbitrariamente selecionadas, logo, sujeitas aos nossos fins e opções.

Surgiu, dessa forma, todo um tecido de vínculos econômicos entre regiões que anteriormente se articulavam quase exclusivamente no plano político. Ao procurar frisar que a industrialização voltada para o mercado interno deu origem a vínculos profundos entre regiões que antes mantinham entre si débeis relações econômicas, Furtado, em seu elegante discurso, conclui: “a unidade nacional, portanto, já não se circunscreve, hoje em dia, ao plano subjetivo; ela penetra todos os interstícios da vida quotidiana” (Furtado, 1984).

É importante dar ênfase a este ponto, pois, se o temos na devida conta, logo compreendemos que o centralismo político constituía simples redundância. Mais que isso, ele era altamente negativo, porque contribuiu para agravar os notórios aspectos negativos do centralismo econômico, na medida em que retirava o contrapeso da autonomia regional. Ou seja,

“A experiência demonstrou por toda parte que os processos de integração econômica de regiões de níveis distintos de desenvolvimento produzem maior concentração de riqueza e renda no espaço.[...] Essas tendências estruturais, inerentes às economias de mercado, estão na base das políticas de descentralização das atividades industriais, seguidas em todas as partes e não apenas em países de grandes territórios. Por essa forma busca-se prevenir a desertificação cultural e humana de áreas economicamente frágeis.[...] Em síntese, por toda parte existe hoje consciência de que a organização espacial da atividade produtiva, particularmente da industrial, não deve subordinar-se apenas aos critérios econômicos fundados nos preços de mercado.” (Furtado, p.50, 1984)

Logo, há mais de uma década encontramos um alerta quanto as “tendências estruturais, inerentes às economias de mercado”, que estão na base do que, hoje, convencionou-se chamar de globalização da economia e conseqüente reinserção produtiva das economias regionais.

Retomando, o problema institucional maior que se colocava à sociedade brasileira, naquele momento, era exatamente esse de “abrir espaço para emergência e vitalização das forças que alimentam a capacidade criativa da sociedade em todos os planos, forças que entre nós têm profundas raízes regionais”. Na medida em que, à sombra do centralismo político, o poder executivo foi ocupando mais espaço no campo das decisões substantivas, o

princípio federativo se foi diluindo. O centralismo político significava a prevalência do poder econômico e, por conseguinte, subordinação das regiões economicamente mais débeis aos interesses daquelas que assumiram a vanguarda do processo de industrialização. Portanto, a restauração da autonomia dos estados era condição necessária para que se detivesse a concentração geográfica da riqueza e da renda e se obtesse um desenvolvimento fundado no fortalecimento das matrizes históricas de nossa cultura (Furtado, 1984).

Furtado sabia que não bastava restaurar formalmente a federação brasileira para sequer restituir ao poder central equidistância com respeito às diferentes regiões do País. Essa insuficiência do quadro federativo tradicional já era evidente nos anos 50, quando discutiam-se as mudanças institucionais requeridas para conter o aprofundamento das desigualdades regionais, que tinham sua expressão mais flagrante no empobrecimento do Nordeste (Furtado, 1989).

Por último, argumentava que o revigoramento do federalismo requer, ao lado da plena restauração da autonomia estadual e do contrapeso de um poder regional, o fortalecimento da instituição parlamentar. Isso porque acreditava que somente o poder que reúne os “representantes do povo” de todas as regiões pode dar origem a um consenso capaz de traduzir as aspirações dessas mesmas regiões em uma vontade nacional.

Pois, na fase histórica que estava vivendo, a luta pela redemocratização, além de condição necessária para assegurar a descentralização do poder político, era passo decisivo para recuperação da autonomia estadual e para preservação da identidade cultural de cada uma das regiões que formam nosso País. No entanto, em um estudo posterior, Fabrício Augusto Oliveira, revela como se frustraram estas expectativas, uma vez que a Constituição de 1988 não foi suficientemente “reformista” ao não alterar significativamente as correlações de forças sociais e não redesenhar um novo projeto de sociedade. Vejamos, a seguir.

## A Reforma Constitucional de 1988

### A Transição Pactuada

Encontramos na nova Constituição um marco importante de um processo que se iniciou bem antes de sua promulgação. De fato, esta foi dominada por um ímpeto descentralizante que beneficiou-se de uma espúria associação entre autoritarismo e centralização, favorecida pela longa duração do regime militar e pelas reformas centralizadoras por ele promovidas. No entanto, a natureza da descentralização promovida pela Constituinte não contribuiu para a construção de um *novo federalismo*. Por outro lado, aspectos severamente criticados da estrutura que vigorou no Brasil até os primeiros anos da década dos 80, tais como as vinculações e a predominância do Governo federal sobre a receita tributária, não implicam necessariamente ausência de autonomia dos governos subnacionais.

Este ímpeto descentralizante, segundo Oliveira, torna-se claro quando percebemos que o verdadeiro debate realizado na Constituinte no tocante às finanças públicas não foi marcado pelo confronto entre posições progressistas e conservadoras, entre direita e esquerda. “Sobrepondo-se à questão ideológica, a questão regional e mesmo local levou ferrenhos adversários político-ideológicos a se unirem em defesa de seu estado e região — especialmente quanto a descentralização de recursos da União para os estados e municípios e como o fortalecimento de sua autonomia” (Oliveira F.A.,1995).

“Crucialmente, duas questões estavam em jogo: a relativa à distribuição do ônus da tributação entre os membros da sociedade; e a que diz respeito à distribuição entre receitas/encargos entre as esferas governamentais — Governo federal, estados e municípios — relativa ao equilíbrio federativo”, prossegue (Oliveira F.A.,1995).

Continua o autor, “o descompromisso do Congresso na regulamentação constitucional que frustrou as expectativas que haviam sido criadas em torno da reforma da nova Carta e inviabilizou o aprimoramento do sistema tributário, pode encontrar explicação no fato de

não terem ocorrido, ao contrário do que permitiria supor a substituição do regime militar por um governo civil, alterações significativas na correlação de forças sociais, a ponto de se redesenhar um novo projeto de sociedade e de se realizarem as reformas requeridas para sua materialização. Isso porque, se as mudanças foram suficientes para garantir a alternância de poder ocorrida, as negociações desenvolvidas pelo presidente eleito, Tancredo Neves com as forças do regime que se desfazia e a rápida desarticulação por estas realizada, configuraram claramente um quadro de transição pactuada. Com isso se permitiu, por um lado, a ocupação de espaços e de posições de mando aos atores de ontem na ordem que se instaurou e indicou-se para a sociedade, por outro, que se caminhava no sentido de reprodução da farsa mudando alguma coisa para que tudo permanecesse como estava” (Oliveira, F.A., 1995; ver também Fiori, 1994b).

Além disso, fragilizou-se o Governo central, numa luta despida de preocupação com a constituição de bases mais sólidas para o sistema fiscal-federativo (tal não-cooperativismo que contribuiu para permanência e acentuação do desequilíbrio federativo). Em face às “mudanças progressistas” (e perdas conservadoras) e da crise econômica, o Governo central havia perdido a disputa pelas receitas; na Constituinte foi omissivo e anti-político, contribuindo para derrota de seus interesses — dada a força atingida pelas “alianças estabelecidas” (e a natureza de seus pactos) que se fizeram indiferentes às dificuldades eminentes do Governo central e à perda de recursos dos estados mais pobres e menos desenvolvidos frente aos estados mais desenvolvidos (Oliveira, F.A., 1995).

## A Descentralização sob a Constituição de 1988

A partir do exame do papel da Constituição da 1988 dentro da crise federativa, encontramos uma das principais questões do debate atual: o processo de descentralização. Dado o caráter movediço do assunto procuramos, num primeiro momento, esclarecer a “característica ambígua” de sua herança e como ela falhou como (tentativa) de reforma tributária. Após, colocamos o debate em torno do processo de descentralização a partir do acirramento do conflito federativo e do papel da Constituição de 1988.

Num primeiro aspecto, a experiência da gestão econômica acumulada nos anos seguintes a sua promulgação permite apontar a Constituição de 1988 como uma “conquista ambígua”, do ponto de vista da estabilidade econômica e política. Ela é o *locus* principal dos obstáculos jurídico-institucionais para implantação de um novo regime fiscal coerente e, ao mesmo tempo, torna possível conquistas sociais inéditas na história brasileira.

Em torno da redação da nova Carta Magna, encontramos autores que entendem o grande consenso favorável às políticas de ajuste e às reformas propugnadas pelo “Consenso de Washington” como resposta ao impasse dos anos oitenta — encarnado pela ausência de um poder central capaz de impor regras de relacionamento dos atores políticos e agentes econômicos —; nesse sentido, a Constituição de 1988 representa um primeiro passo ao consagrar um novo regime político, operar profundas mudanças nas relações internas entre as várias instâncias e dimensões do Estado, contudo é incompleta por não resolver (e não o poder) os problemas centrais de uma nova estratégia de desenvolvimento enquanto projetava no tempo uma sombra de incerteza e instabilidade na perspectiva dos agentes econômicos e dos atores sociais e políticos pois possibilita sucessivas alterações nas regras do jogo uma vez que dependia de legislação complementar, estabelecia um prazo para sua revisão e um plebiscito sobre a forma e o sistema de governo em 1993 (Fiori, 1991a; Sola, 1994).

Por outro lado, encontram na Constituição de 1988 o foco de uma paralisia fiscal — modalidade particular de paralisia decisória — que se manifesta "através de um complexo sistemas de vetos políticos a partir de múltiplos conflitos distributivos cujo principal objeto e protagonista é o Estado", portanto "seu enfraquecimento progressivo pode ser equacionado em termos da proliferação de centros de poder rivais, que impedem não apenas a afirmação (ou recuperação) dos poderes de Estado como poder público, mas também como iniciador de quaisquer estratégias de transformação, incluídas as liberais-conservadoras, que levam a sua própria retração" (Sola, 1994).

Logo, a estrutura federativa brasileira corrobora as dificuldades em solucionar o problema da crise de financiamento público no Brasil, pois a reforma tributária da Constituição de 1988 não a modifica estruturalmente em dois aspectos: a ausência de um pacto federativo que envolva mútua responsabilidade entre União e as subesferas; e o fato do ônus das tentativas de ajuste ser recorrentemente transferido à União (principalmente após a crise da dívida externa de 1982).

Pois, segundo Fernando Rezende, por duas razões distintas as duas grandes reformas fiscais realizadas no Brasil nos últimos trinta anos produziram resultados semelhantes do ponto de vista do federalismo fiscal. A Reforma de 1967, realizada pelo regime militar, promoveu uma concentração das competências tributárias na União, mas instituiu, em contrapartida, um amplo e inovador mecanismo de transferências intergovernamentais de receitas, em benefício, principalmente, dos estados menos desenvolvidos e dos municípios menos populosos — critérios que provocariam sérias desigualdades posteriormente com a crescente urbanização e metropolização do país. A reforma de 1988 reduziu parcialmente a competência tributária federal e ampliou ao máximo as transferências intergovernamentais instituídas 25 anos atrás, sem alterar, contudo, a fisionomia do sistema fiscal (Rezende, 1996).

Em 1967, a centralização tributária promovida pelo regime militar tinha por objetivo, entre outros, o de assegurar o apoio político de estados mais pobres e de municípios de menor porte, mediante a aplicação direta de recursos do orçamento federal e a participação

garantida nos fundos compensatórios então criados (vale lembrar que a oposição política ao regime localizava-se nos estados mais desenvolvidos e, em especial, nas cidades de grande porte). Em 1988, os limites e a natureza da descentralização tributária foram traçados pelos que se beneficiaram do sistema criado em 1967, os quais, em decorrência da confortável maioria de que dispunham no Congresso, lograram não só alcançar seus objetivos como também ampliar de forma expressiva os ganhos obtidos anteriormente (Rezende, 1996).

Logo, a estrutura federativa vigente no País é um dos entraves para a solução da crise fiscal, principalmente devido à sobreposição de critérios políticos para definir o padrão de financiamento das subesferas federativas. Em uma primeira fase, a estrutura federativa pós-64 rebateu sobre as finanças estaduais, cujas necessidades de recursos foram predominantemente sendo atendidas através do aumento do endividamento, principalmente junto a fontes oficiais. Em uma segunda etapa, a crise fiscal e financeira encontrou entraves à sua superação pelo desenho específico do federalismo, que torna o Governo federal refém das subesferas no tocante à efetividade dos ajustes capazes de solucionar a crise do padrão de financiamento do setor público no Brasil. Isto se explica, fundamentalmente, pelo fato de que os desequilíbrios das esferas inferiores acabam, de alguma forma, sendo contornados pelo Poder central.

Nos anos 80, com a crise econômica e a crise da dívida externa, os estados e municípios não se ajustaram. Vale dizer, teoricamente não havia restrição orçamentária para as subesferas. Os mecanismos utilizados para isto encontravam-se, principalmente, nas negociações junto ao Governo central através das bancadas estaduais no Congresso Nacional. Logo, a estrutura federativa tributária e representativa no Brasil impedia, e ainda impede, soluções de compromisso.

Nos últimos anos, tornou-se comum o seguinte corolário: a nova Constituição conclui um processo de descentralização e recria o conflito distributivo, ao elevar a autonomia tributária e o volume de recursos sem haver transferências de responsabilidades (Jayme Jr, 1994). Mais complexa, a questão do conflito federativo remete ao final da década de 70, quando verifica-se o aumento da participação das esferas subnacionais de governo no total

das despesas governamentais, sendo atualmente os estados e municípios francamente majoritários na geração de demanda por bens e serviços finais na economia (Affonso, 1994).

Nesse contexto, fica patente a perda de capacidade regulatória do Governo federal. Agravado pelo processo de privatização dos ativos da União, iniciado na década de 90, na medida que retira dela mais um instrumento que ao longo dos anos mostrou-se eficiente para a constituição e manutenção do “pacto federativo”. Assim, nos anos 90, como apontam Pedro Luiz B. Silva e Rui de Brito A. Affonso, o conflito federativo emerge em três vertentes básicas (Silva e Costa, 1995; Affonso, 1994):

- I. a tradicional *disputa verticalizada* entre diferentes níveis de governo: nesta dimensão do conflito, por um lado, o “Governo federal procura livrar-se de encargos sem planejamento, determinando a pura e simples extinção de projetos e programas de intervenção; enquanto de outro, incentiva programas de descentralização nos quais assume uma postura de tutor do processo, para poder manter o controle político, ou operacional do manejo e do repasse de recursos, colocando empecilhos para viabilizar qualquer ação que signifique diminuir seu poder setorial de influência. Logo, em alguns casos, há uma ação de natureza defensiva por parte da União, em outros casos, a ação do Governo federal desarticula, mais do que estrutura, o processo de descentralização. Além disso, deve-se considerar o caráter muitas vezes predatório e maximizador da ação das esferas estaduais e municipais de governo na disputa com a União por recursos (prática comum no regime militar que não se alterou com o processo de redemocratização). Logo, a partir de uma lógica pela qual o melhor é captar mais, e diante de uma esfera federal já fragilizada financeiramente, a existência dessa agenda de demandas só agrava o problema”;
- II. a *horizontalização das disputas*, “fazendo com que o conflito não se limite às esferas distintas de governo, passando a ser significativa a disputa também dentro de uma mesma esfera. No contexto federativo brasileiro, a ausência de um forte poder indutor do Governo federal determina, dentre outras, a dificuldade de estabelecimento de mecanismos eficazes de articulação e coordenação de interesses

comuns. Isso ocorre tanto entre esferas estaduais de governo quanto entre as municipais. Como consequência, essa busca pela maximização de receitas próprias vem resultando numa “guerra fiscal” que se manifesta especialmente através da concessão de incentivos e benefícios, visando atrair investimentos”;

III.a *generalização do conflito*, “que deixa de se ater à esfera fiscal para alcançar outras dimensões. Quando reduz-se a capacidade da União de soldar interesses regionais e locais diferenciados abre-se espaço de disputa sobre outras questões, que passam pelo arranjo das instituições políticas (o sistema partidário e o sistema eleitoral); pela definição da política macroeconômica nacional e suas repercussões regionais; por investimentos em infra-estrutura; e, finalmente, pelas formas de organização e representação, no interior da máquina estatal, dos interesses economicamente mais fortes, ‘vis-à-vis’ aqueles com representatividade nas unidades de Federação economicamente mais frágeis”.

Portanto, não devemos nos enganar (nem precipitar conclusões) com mistificações, principalmente aquelas entre a “argumentação usual” — de que a nova Constituição descentralizou receitas, mas não encargos, agravando a crise fiscal do Governo Federal, dificultando a gestão macroeconômica, logo o corolário implícito é o da necessidade de rever a descentralização “excessiva” das receitas em favor dos estados e dos municípios.

Dentre os defensores da “argumentação usual”, encontramos o ex-ministro da Fazenda e Planejamento, Mario Henrique Simonsen, que nota que a descentralização das receitas tributárias surgiu como reação política à dependência dos estados e municípios em relação à União. Como contrapartida natural, segundo o ex-ministro, “a descentralização dos encargos, jamais foi objeto de cogitação na elaboração da nova Constituição, ou mesmo nas etapas prévias do movimento federativo” (Simonsen, 1992) .

Na verdade, houve uma redistribuição tanto de receitas quanto de despesas da União para os governos subnacionais. Sucede, entretanto, que essa descentralização foi caótica, marcada pela disputa do comando do gasto público com capacidade de articulação política-eleitoral. O processo de descentralização das receitas tributárias se inicia paralelamente ao

de abertura política e tem na Constituição de 1988 a sua cristalização. De fato, se em 1987 a União detinha 60,7% dos recursos fiscais disponíveis (impostos mais contribuições), em 1991 ela passa a deter 53,8% (Affonso, 1994). Além disso, desde a promulgação da Constituição, verifica-se um aumento da vinculação dos gastos da União, em contraste com uma liberdade maior dos gastos das demais esferas de governo (Affonso, 1994).

De outro lado, como consequência da ampliação da capacidade financeira dos governos subnacionais, aumentou significativamente a sua participação no total da despesa pública. Os estados e municípios respondem hoje por cerca de 80% da inversão pública e 67% do consumo corrente (excluindo-se as empresas estatais). O Governo federal, por sua vez, concentra a responsabilidade dos gastos com a previdência social (80,4% do total) e do pagamento dos juros da dívida interna e externa (81% do total). Deve-se ressaltar que, embora a descentralização fiscal tenha-se apoiado fortemente no aumento das transferências da União para os estados e municípios, essas transferências não representam hoje, como no passado, uma significativa dependência financeira em relação ao Governo federal, pois mais de 60% desses recursos são “livres” ou com escassa vinculação de aplicações (Affonso, 1995).

Finalmente, no que tange às receitas, o Governo federal reagiu à perda de recursos na Constituição de 1988, de diversas maneiras: aumentou as alíquotas dos tributos não-sujeitos à partilha intergovernamental (IOF, CPMF, contribuições sociais); ampliou as dificuldades para a rolagem das dívidas dos estados; exigiu dos governos estaduais o pagamento da dívida externa contraída com o aval federal (Affonso, 1995).

Portanto, a questão federativa no Brasil definitivamente não foi resolvida com as reformas na Constituição de 1988. A solução do conflito regional pela via do aumento das transferências intergovernamentais reverteu o desequilíbrio vertical na repartição da receita tributária nacional — a expensas da União —, mas ampliou em muito os já graves desequilíbrios horizontais, em decorrência das dificuldades encontradas para modificar as regras de partilha dessas transferências. Em que pese a necessidade de discussão das competências tributárias, principalmente a transferência de encargos para estados e

municípios, de modo a evitar o excessivo peso dos mesmos sobre a União. Mais do que simplesmente transferir encargos, o fundamental parece ser o que se pretende com o Estado e quais as atribuições das unidades federativas

Desafortunadamente para aqueles que esperavam ver a continuidade do processo de fortalecimento do regime federativo iniciado com a Constituição de 1988, a permanência das dificuldades econômicas, o calendário político — no curto período pós-Constituição foram realizadas três eleições nacionais: para presidente em 1989, para governadores e Congresso em 1990 e para prefeitos em 1992 — e o agravamento da crise fiscal contribuíram para frustrar parcialmente essas expectativas. Entre 1989 e 1992, a carga tributária nacional, inclusive as contribuições previdenciárias, manteve-se abaixo dos níveis alcançados no início da década de 70. Em um cenário fiscal dominado por fortes restrições orçamentarias no plano federal, as expectativas de que a descentralização de receitas fosse acompanhada de uma ampla e concomitante descentralização dos encargos públicos não se transformaram em realidade.

Com o objetivo de reverter o processo de centralização tributária, característico do período autoritário — quando a adesão das localidades às prioridades gerais, definidas pelo Poder central, era assegurada por meio de vinculação das transferências —, a Constituição de 1988 desconheceu as dinâmicas populacional e produtiva, confirmando a elevada ponderação dos pequenos municípios nas transferências constitucionais. Com isso, ignorou os problemas sociais concentrados nas regiões metropolitanas bem como o crescimento das cidades de porte médio (Dain, 1995). Um último aspecto, se refere aos efeitos perversos criados sobre o mecanismo de transferências como consequência da multiplicação dos municípios ocorrida nos últimos anos. Especialmente por ter se acentuado num momento de crise fiscal, no entanto, não se coloca em questão apenas a lógica do sistema de transferências e a liberdade da legislação quanto à liberdade de criação de novos municípios, mas essencialmente o esforço fiscal que os órgãos subnacionais são obrigados a desenvolver e do qual muitos, até recentemente, se omitiram (Barrera e Roarelli, 1995).

## Segunda Questão

### A questão das relações intergovernamentais a partir do dilema: **Autonomia Política x Autonomia Econômica**

Já em 1982, havia um movimento daqueles que defendiam a necessidade de uma revisão no sistema tributário brasileiro, tendo em vista corrigir inúmeras distorções acumuladas após a Reforma de 1967. No caso específico, discutia-se os efeitos negativos da excessiva dependência financeira dos governos estaduais em relação ao Governo federal do ponto de vista do equilíbrio federativo.

De um lado, haviam manifestações favoráveis a centralização tributária, comuns naquele período, na suposição de que os eventuais detentores de administrações locais não estavam convenientemente capacitados para a devida aplicação das rendas. Uma vez que muitos reconhecessem ser necessário ajustar a fórmula de repartição das receitas e encargos entre União, estados e municípios, os Governos federal, estadual e municipal não demonstravam interesse em discutir concretamente este assunto. Tal tese apoiava-se na seguinte constatação: apesar de estados e municípios terem bases tributárias potencialmente produtivas, sua liberdade para legislar sobre elas ainda era muito limitada. Devido à natureza do desenvolvimento histórico de nossas instituições, muitos governos estaduais e municipais, criados basicamente do nada, transformaram-se em órgãos de interesses de pessoas ou grupos que não representavam necessariamente o interesse da “coletividade” (Longo, 1982).

Para Carlos A. Longo, a estrutura básica da Reforma de 1967, ainda que moderna e bem concebida, foi sendo corroída no decorrer do tempo por inúmeros ajustamentos de cunho imediatista. Com a expansão dos incentivos aos investimentos, que reduziam a base do IR e do ICM e a rigidez administrativa e centralização do ICM, os municípios (e alguns estados) passaram a depender quase que exclusivamente das transferências de outras esferas

de governo, para financiar o “grosso” das suas despesas e, por isso, passaram a se preocupar cada vez menos com a exploração de suas fontes de receita própria.

Dessa maneira, defendia-se um ajustamento no Código Tributário para garantir a essas unidades da federação um mínimo de autonomia e responsabilidade para gerirem seus próprios “negócios”. O argumento de Longo era o seguinte: que grande parte das dificuldades financeiras dos estados e municípios podia se sanada se suas autonomias tributárias fossem estabelecidas. Nesse sentido, o autor concluía:

“Parece-nos que o problema das dificuldades financeiras dos estados e municípios não é somente de realocação de receitas e encargos entre estados ou regiões e, menos ainda, de transferências de receitas intergovernamentais. Estas são feitas atualmente, e em volume significativo. A repartição de encargos entre níveis de governo, embora certamente permita aperfeiçoamentos, é de difícil generalização quanto a quais serviços cada nível de governo de assumir. Fundamentalmente, se forem aceitas as implicações do modelo de federalismo fiscal quanto à repartição de receita, o problema da dificuldade financeira das unidades inferiores de governo pode ser atenuado pela redução da centralização tributária.” (Longo, 1982)

É importante distinguir entre descentralização administrativa, de um lado, e descentralização tributária, de outro. No primeiro caso, não existe delegação de autonomia (ou competência) tributária, e os níveis inferiores de governo ficam dependendo da legislação outorgada e de transferências das esferas superiores para financiar suas despesas. Os critérios de legislação e transferências são decididos aleatoriamente, de acordo com conveniências políticas e econômicas e folga financeira das esferas superiores de governo (Longo, 1982).

Essas dificuldades, segundo Longo, podiam ser atenuadas pela concessão de autonomia fiscal para as esferas subnacionais, através de descentralização tributária. Se isto ocorresse, concluía, caminharíamos na direção de um novo tipo de federalismo fiscal, onde, ao preço de maior autonomia, os estados e municípios disporia de relativamente menos transferências de esferas superiores de governo. No entanto, desconfiado, indagou:

“estariam estas Unidades da Federação dispostas a assumir tal responsabilidade?” (Longo, 1982).

Mais tarde, Fernando Rezende e Thereza Lobo, em virtude do agravamento da dependência financeira dos estados e municípios, reforçam o argumento e prevêm “que a abertura política e a consolidação democrática imporá novos padrões de inter-relacionamento que fortaleçam a organização federativa”, mas precavidos advertem que “sobre o conteúdo das mudanças, no entanto, ainda sobrexiste um grau elevado de indefinições”(Rezende e Lobo, 1985). Indefinições que permanecem, como sabemos, até os nossos dias. Finalmente, onze anos atrás, num momento de vidência, perguntam: “alega-se, com propriedade, que a centralização tributária reduziu drasticamente a autonomia financeira e a capacidade de intervenção dos governos estaduais e municipais, mas será a descentralização tributária o caminho necessário para restaurar o equilíbrio federativo?”

No entanto, onze anos depois, após um intenso processo de descentralização, observamos que entre as questões centrais relacionadas à evolução tributária recente — não apenas no Brasil como no mundo — recoloca-se, nas federações, ao lado da revisão das relações intragovernos e entre o governo e o setor privado, com descentralização das políticas e dos gastos públicos, a parceria e a privatização dos investimentos e dos capitais; a mesma questão em relação a descentralização de competências tributárias e dos gastos. Em sua nova versão, estabelece-se um *trade-off* entre a maior autonomia das administrações locais, associada à desvinculação das transferências federais e à redução do volume de recursos transferidos (Dain, 1995).

No período recente, os países de organização federalista — essencialmente, os membros da OCDE — têm acolhido mudanças nas relações intergovernamentais, expressas na partilha de receitas, na alocação de encargos de governo e na redefinição das condicionalidades que acompanhavam as transferências intergovernamentais. As transformações realizadas dizem respeito, em primeiro lugar, ao questionamento do nível de

homogeneidade necessário na formulação das políticas públicas e da escala ideal para sua execução.

Nesse sentido, verifica-se claramente o *trade-off* entre a diminuição do volume de recursos transferidos pelo Governo central às administrações locais e o ganho de flexibilidade destas, tanto na definição de suas prioridades de gasto, como nos instrumentos e modalidades para sua implementação. A tendência à flexibilização, com descentralização das decisões de gasto público, refere-se não só às relações intergovernamentais, mas também às relações entre os setores públicos e privado, os quais vêm desenvolvendo intensa parceria na área das políticas públicas. O vetor resultante de toda essa transformação permite mais facilmente harmonizar a escassez de recursos e o corte de despesas que emanam da crise fiscal generalizada como maior plasticidade no direcionamento dos gastos, para melhor refletir as demandas localmente definidas. O caráter universal dessas políticas, traduzido anteriormente na homogeneidade da cobertura, passa a ser substituído como valor, pela natureza mais representativa e democrática das escolhas feitas, não só quanto aos gastos a serem realizados, mas também em torno das prioridades a serem sacrificadas, no quadro de restrição de recursos (Dain, 1995).

No campo das políticas sociais, esse movimento se traduz nos requisitos de seletividade e focalização impostos à formulação e à implementação das políticas de natureza redistributiva. Nos estados federalistas do mundo desenvolvido, as mudanças recentes ainda não implicam escolhas trágicas entre clientelas, dado o caráter, por enquanto marginal, dos gastos redistributivos “vis-à-vis” o movimento de reiteração dos direitos adquiridos no “mercado”, e a possibilidade concreta de compensar a redução de gastos com ganhos de eficiência. Entretanto, Sulamis Dain adverte:

“No Brasil, o reflexo necessário dessas tendências induz a conclusões muito mais pessimistas. Desde logo, por sobrepor, ao momento de instalação do estado de bem-estar e a seus desdobramentos no plano federativo, a temática de sua transformação em sociedade do bem-estar, marcada pela tendência à descentralização e à privatização. A atualização desse debate ocorre sem que os interesses a serem afetados ou as instâncias decisórias envolvidas nos projetos de racionalização, flexibilização e focalização em curso tenham sido previamente equalizadas pelas políticas do ‘welfare state’.

adicionando grande instabilidade ao quadro decisório, pelo desequilíbrio e não-convergência de posições entre os interessados presentes.” (Dain, p. 35, 1995)

No contexto do debate sobre os aspectos fiscais das relações intergovernamentais, é reconhecido o papel desempenhado pelas transferências na descentralização dos recursos. No entanto, argumentos diversos são colocados em favor de sua reavaliação e redefinição, a fim de superar os vícios que o sistema atual apresenta, tarefa que no presente contexto de reforma tributária não pode ser dissociada da reformulação do sistema tributário como um todo.

Enfim, em uma análise recente das relações fiscais intergovernamentais, Barrera e Roarelli reconhecem que a prevalência das desigualdades inter-regionais não pode ser creditada apenas às falhas no mecanismo de transferências, mas também — e talvez preponderantemente — à incorreta administração dos instrumentos de política regional e aos problemas de gestão nos órgãos correspondentes. No que se refere à alocação de recursos, não se podem fazer afirmações concludentes, pois, se por um lado, a eliminação das vinculações gerou maior liberdade na alocação de recursos para os órgãos subnacionais, por outro, a crescente deterioração dos equipamentos urbanos e da infra-estrutura viária, o crescimento do déficit habitacional e a degradação dos serviços públicos (transporte, saúde e ensino) parecem advogar pela necessidade de se restituírem mecanismos de garantia de recursos para tais setores (Barrera e Roarelli, 1995).

Depreender a especificidade do federalismo fiscal brasileiro implica em contrastá-lo com alguns postulados de racionalidade econômica, pois se tal *rationale* estabelece, em primeiro lugar, que a distribuição de encargos deve anteceder a distribuição de competências tributárias entre as esferas governamentais, já na estrutura federativa brasileira, dada à realidade sócioeconômica marcada por grande heterogeneidade, é difícil a definição de critérios claros de associação entre descentralização de recursos e de encargos, o que impede uma distribuição de rígida de encargos por níveis de governo.

Em segundo lugar, estabelece que a distribuição deve orientar-se pelo princípio da responsabilidade sobre a provisão de serviços públicos em função da sua respectiva área de

benefício. Dessa forma, serviços cujos benefícios são apropriados localmente devem-se corresponder aos órgãos locais, enquanto aqueles de alcance nacional corresponderiam ao Governo federal, no entanto observa-se, no Brasil, uma descentralização aleatória, sem correspondência entre a assunção de responsabilidades e a ampliação das transferências constitucionais a estados e municípios. Radicalizam-se nesse contexto as tensões entre as esferas de governo e a pressão local por recursos federais para o financiamento, muitas vezes “assistencialista”, das políticas dirigidas aos segmentos sociais mais frágeis (Barrera e Roarelli, 1995).

Paradoxalmente, encontramos, com base no volume de recursos efetivamente disponíveis para cada nível de governo, a Federação brasileira entre a mais avançadas no que se refere à significativa participação das esferas subnacionais no gasto do setor público consolidado (Shah, 1990).

## Terceira Questão

### A Questão da Autonomia Política e Dependência Financeira a partir das Transformações Institucionais na Organização do Estado Brasileiro

As décadas dos 60 e 70 testemunharam modificações profundas na organização institucional do setor público brasileiro e na natureza das relações intergovernamentais, que mudaram tanto quantitativamente, alterando a natureza da dependência dos governos subnacionais em relação ao poder central.

Utilizando a análise de Fernando Rezende, essas transformações podem ser vistas a partir de três dimensões. Do ponto de vista financeiro, as transferências fiscais perderam importância em relação ao montante de recursos destinados a financiar os novos investimentos públicos. Do ponto de vista administrativo, a expansão do setor empresarial

estatal e sua integração a sistemas nacionais retirou do governo estadual a capacidade de decidir sobre o ritmo e a distribuição setorial das inversões. Do ponto de vista político, o esvaziamento do poder local ignorou os argumentos de que a representatividade da ação governamental é importante para o próprio controle do crescimento do Estado (Rezende, 1982).

Segundo Rezende, o aumento da dependência dos estados em relação ao Governo federal nem sempre foi claramente percebida. Em alguns casos, a análise financeira não permite uma clara percepção do problema. E foi a nível de processo decisório, principalmente no que se refere às decisões de investimento, que centralizou-se o exame. Em síntese, nas palavras de Rezende:

“Ao longo das duas últimas décadas, as relações intergovernamentais na Federação brasileira sofreram importantes mudanças que alteraram a natureza da dependência dos governos subnacionais em relação ao poder central. A centralização tributária — freqüentemente criticada — não é a única, e nem sempre a mais importante, manifestação da perda de autonomia de estados e municípios. Há que destacar, também, os efeitos das transformações institucionais na organização do Estado brasileiro que esvaziaram a capacidade de intervenção dos governos locais, transferindo as decisões de investimento para a órbita das autarquias, fundações e empresas estatais, cuja vinculação à autoridade estadual é mais formal do que efetiva, constituindo, na realidade, órgãos subsidiários das ‘matrizes’ federais do respectivo setor.”(Rezende, p. 489, 1982)

Procurando caracterizar “as várias faces dessa dependência e de analisar as suas implicações no tocante ao agravamento da crise financeira de estados e municípios”, prossegue o autor:

“Argüi-se que, entre outros efeitos, a perda de autonomia contribuiu para afrouxar os controles sobre a expansão do dispêndio público, facilitar a ampliação do endividamento, provocar maior desperdício, pela participação simultânea de dois ou mais órgãos públicos na execução de um só programa, e reduzir a representatividade nas decisões governamentais.”(Rezende, p. 489, 1982)

Se a perda de autonomia contribuiu para afrouxar os controles sobre a expansão do gasto público, tal expansão explica-se pela fase de relativa abundância de recursos que coincidiu com o período áureo do crescimento econômico do País, a maior disponibilidade de recursos permitiu uma rápida expansão dos investimentos e uma ampliação das atribuições governamentais, principalmente no que respeita ao envolvimento do governo em funções não tradicionais. Do mesmo modo, a expansão do endividamento coincidiu com uma maior facilidade de crédito (Rezende, 1982).

Freqüentemente, o debate sobre a reforma tributária resvalava para o terreno de repartição de atribuições entre os diferentes níveis de governo. Argumentava-se ser impossível redistribuir recursos sem redefinir encargos, adiando *ad infinitum* o exame objetivo de possíveis soluções. Fernando Rezende encontrava-se entre aqueles que acreditavam ser impossível — e até mesmo indesejável — estabelecer uma rigorosa demarcação constitucional de competências. Não obstante, a superposição que verificava naquele momento, com a existência de redes paralelas de prestação de serviços públicos, concorria para um maior desperdício de recursos e uma menor responsabilidade na condução dos negócios públicos (Rezende, 1982).

A crescente dependência obrigou os estados a “ajustarem” as suas decisões de gasto às prioridades definidas pelo planejamento federal como forma de conseguir um volume maior de recursos, tornando cada vez menos nítida a fronteira de divisão de responsabilidades entre a União, os estados e os municípios.

Naquele momento, Rezende chamava a atenção para as propostas de reformas voltadas para uma maior autonomia financeira de estados e municípios, ele achava que deviam ser reforçadas por outros argumentos que não apenas um ideal federativo. Assim, procurava considerar as possíveis conseqüências de uma progressiva redução na autonomia estadual do ponto de vista do agravamento das disparidades regionais de desenvolvimento.

Uma vez que a concentração do poder econômico tende a caminhar junto com concentração do poder político, então, as possíveis vantagens da centralização no tocante à

redistribuição de recursos fiscais podem ser anuladas por uma maior participação de grupos econômicos privilegiados na formulação das políticas governamentais, com evidentes prejuízos para desconcentração espacial da produção. Além disso, a reduzida capacidade de endividamento dos estados mais pobres e a pequena capacidade financeira de suas empresas tornam desigual a disputa por participação nos recursos destinados ao financiamento dos principais investimentos públicos na área de infra-estrutura econômica e da prestação de serviços urbanos.

Logo, identificava-se o fracasso de propostas que defendiam a centralização das decisões orçamentárias na invalidade de sua principal premissa: a de que as decisões deveriam ser tomadas em um ambiente que tornasse as autoridades imunes a quaisquer pressões e onde um contínuo cálculo racional de vantagens e desvantagens de cada alternativa fornecesse a base científica para um resultado mais eficiente.

Uma vez que um corolário importante da centralização de decisões é a menor representatividade no processo de formulação das políticas governamentais. De um lado, a centralização vertical das decisões aumenta a distância entre as comunidades que demandam os serviços governamentais e os órgãos públicos encarregados de decidir sobre a forma e o ritmo de expansão, aumentando a probabilidade de conflito entre critérios nacionais e preferências locais. De outro lado, a fragmentação do setor público e a rigidez na alocação setorial dos recursos diminuem a permeabilidade das políticas públicas a variações temporais e espaciais nas prioridades, em decorrência da segmentação dos fundos de financiamento.

No entanto, lembrava que mais representatividade não assegura maior equidade, principalmente no que se refere à distribuição regional das aplicações. Uma vez que as comunidades mais pobres têm menor capacidade financeira, seria impossível manter um razoável equilíbrio na distribuição espacial dos investimentos sem algum mecanismo de redistribuição dos fluxos financeiros. Nesse caso, ao comungar com Furtado, propunha “que os repasses se façam sem exigências quanto à forma de utilização, deixando que as autoridades locais assumam a responsabilidade pelo uso dos recursos públicos. A penalização via funcionamento regular do sistema democrático tende a gerar um controle

mais eficiente do que os controles formais que assolam a administração pública brasileira” (Rezende, 1982).

— XXX —

Como sabemos, o Brasil se moveu (social, político e economicamente) durante os anos 80 e 90 a uma velocidade vertiginosa. No que nos interessa, a crise de financiamento das políticas governamentais atingiu em cheio os diferentes segmentos da economia brasileira, acarretando atrasos tecnológicos, retardamento de projetos de expansão, deterioração da infra-estrutura básica e dos serviços urbanos e acirramento das carências de atendimento das demandas sociais. Por razões distintas, embora todas associadas ao efeito perverso da prolongada crise econômica e do fracasso das tentativas feitas no passado recente de promover a estabilização da economia e a retomada do crescimento, os mecanismos financeiros que sustentaram ambiciosos programas de investimento de meados dos anos 60 ao início dos 70 perderam impulso e força, transformando-se em pálidos reflexos das imagens que exibiam nos anos dourados do desenvolvimento brasileiro da segunda metade deste século.

Nesse contexto, Rezende, Sola ou Fiori comungam de um mesmo diagnóstico, nas síntese de Rezende: “a coincidência do agravamento da crise econômica com a aceleração do calendário da distensão política durante o último período de governo do regime militar, que evoluiu para com a posse dos candidatos vitoriosos nas eleições presidenciais de 1984 e culminou com promulgação da nova Carta Constitucional pela Assembléia Constituinte em outubro de 1988, agregou novos elementos de degradação dos mecanismos financeiros criados ou fortalecidos na fase anterior”. Como se sabe, continua “a centralização e o caráter arbitrário das decisões sobre a utilização dos recursos administrados pelo Governo estiveram no centro das críticas relacionadas às mazelas do autoritarismo” (Rezende, 1995; ver também Rezende 1996, Sola 1994 e Fiori 1994).

Prossegue o autor, “assim, em que pese a procedência das críticas quanto aos excessos do centralismo, a desorganização resultante de uma reação “emocional” à centralização e a

fragmentação administrativa provocada por mal concebidas reformas na estrutura organizacional da administração pública, realizadas a partir de 1985, agravaram velhos problemas; dentre os quais, segundo um recente exame de Rezende, sobressaem: a pulverização dos recursos, a descoordenação das aplicações, descontinuidade dos investimentos e a inadequação das fontes de financiamento à natureza das atividades financiadas” (Rezende, 1995).

Logo, Rezende argüi que num contexto de maior escassez de recursos, a dispersão provocada pela tentativa de acomodar todas as demandas por maior controle sobre as respectivas fontes de financiamento (quase todas legítimas) diluiu os recursos disponíveis, em contradição com a recomendação usual em momentos de maior aperto financeiro: reunir o meios disponíveis e selecionar da melhor maneira as aplicações para maximizar seus resultados (Rezende, 1995).

No entanto, ressalta que não se trata de defender a recentralização dos recursos como providência necessária para corrigir os vícios apontados, mesmo porque eles não foram adquiridos recentemente. Trata-se, sim, prossegue, de promover a reunião dos recursos disponíveis por meio da associação de interesses e não da centralização das fontes de financiamento em uma única esfera de poder. Enfim, defende um rearranjo institucional como pré-condição para a recomposição da capacidade do Poder Público de orquestrar o financiamento do desenvolvimento, superar as limitações ao aporte de recursos públicos pela mobilização adicional de recursos privados e de fontes externas e submeter as prioridades de aplicação às necessidades apontadas pelo planejamento estratégico do desenvolvimento do País. Em síntese,

“Significa o estabelecimento de novos arranjos institucionais que viabilizem a cooperação dos três entes federados — União, estados e municípios — no campo do financiamento do desenvolvimento, arranjos estes que preservem a autonomia de cada um deles e abram espaço para a adoção de novas formas de cooperação entre o Poder Público e a iniciativa privada, em obediência às tendências do momento.” (Rezende, 1995)

## Repercussões do Debate: a questão da Recentralização

Na mesma direção, encaminha-se a análise de José Roberto R. Afonso, a partir de um painel dos condicionantes do processo de descentralização fiscal e das características atuais do sistema tributário no País, conclui que, embora bastante descentralizado, este “perdeu muito em termos de sua coordenação intergovernamental e intragovernamental”. Isso se deve ao fato de a descentralização ser “processo circunstancial”, não respondendo a nenhum plano articulado de governo. Como decorrência desse processo, é necessário um “aperfeiçoamento” de nossa Federação, de modo a evitar retrocessos, como a recentralização (Afonso, 1995).

Além disso, Fiori ressalta que as transformações indispensáveis ao fortalecimento político-democrático do Estado deverão reverter o longo processo de “descentralização centrífuga” (Afonso, 1995) que sofreu o setor público durante os governos militares, processo pelo qual a incorporação de novas funções por parte do Estado se deu através da descentralização do próprio aparato estatal, cada vez mais fragmentado, no nível central, entre organismos juridicamente autônomos e carentes de mecanismos internos de controle. Reconhecendo que esse quadro se mostra agravado pela multiplicação das dívidas estaduais, coloca com um objetivo central não apenas a diminuição do aparato, a consolidação de suas dívidas e a construção de novos instrumentos e mecanismos de controle interno, instrumentos de controle das empresas e autarquias, mas também a criação de instrumentos de unificação e controle orçamentário, capazes de transformar o orçamento em elemento de avaliação efetiva dos gastos e dos impactos macroeconômicos. Devendo ocorrer o mesmo no campo monetário, em que se devem consolidar normas e instituições capazes de permitir uma administração coordenada no nível federativo e eficiente do ponto de vista das decisões da autoridade monetária, enfim, uma ampla reforma do Estado (Fiori, 1994a).

Nesse sentido, ao analisar a atuação dos estados em relação aos planos federais de estabilização e desenvolvimento, Eugênio Lagemann conclui que eles “tendem a contribuir com os planos [...], condicionados pelo equilíbrio orçamentário, uma vez que o volume de

endividamento herdado da fase de maior centralização da política tributária está a lhes inviabilizar o presente e o futuro de sua administração financeira (Lagemann, 1995).

## Quarta Questão

### Em Síntese, as Especificidades do Federalismo Brasileiro

Em recente projeto, desenvolvido pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo — FUNDAP do Estado de São Paulo, através de seu Instituto de Economia do trabalho, realizou-se uma ampla pesquisa sobre o Federalismo no Brasil. Entre os resultados mais relevantes da investigação, feita através de análise comparada, destacamos alguns que desmistificam certos “paradigmas” e/ou respondem à velhas questões do debate (Affonso e Silva, 1995):

- A primeira observação relevante é que o Brasil, antecipando-se aos demais países da América Latina e, mesmo, a vários países europeus, em 1967, realizou uma reforma tributária que representou claro avanço, dotando o sistema de requisitos de simplicidade, eficiência e equidade, além de aproximá-lo do padrão do mundo desenvolvido. Além da brutal redução do número de tributos, da melhor definição de competências tributárias e da mudança na sistemática de tributação indireta, foram introduzidos mecanismos de partilha constitucional de tributos, com caráter redistributivo, e modernizada a concepção e sistemática do IR;

- Uma segunda observação, aponta entre as características geradoras de distorções na tributação brasileira: a combinação pouco usual entre a estrutura de um capitalismo avançado e a situação de maior heterogeneidade e desigualdade econômico-social, sobre a qual se apoia nosso sistema tributário. Desenha-se um sistema compatível com o grau de desenvolvimento do nosso sistema econômico, que, entretanto, se frustra pela estreiteza das bases de tributação, expressas pela

concentração de rendimentos, pela perversa relação salários/lucros, pela dificuldade em tributar renda e produto agrícola, e pelo peso das atividades informais ligadas à flexibilização da produção e, sobretudo, à ilegalidade;

- A temática da desigualdade e da heterogeneidade desdobra-se também na ótica do federalismo fiscal, exagerando a finalidade redistributiva das relações intergovernamentais, dificultando a fixação de critérios de equalização para uma política de garantia de patamares mínimos de bem-estar social e gerando capacidades diferenciadas de absorção de encargos nas instâncias locais de governo;

— Logo, respondem a pergunta de Carlos A. Longo ao afirmar que: “observa-se, no Brasil, uma descentralização aleatória, sem correspondência entre a assunção de responsabilidades e a ampliação das transferências constitucionais a estados e municípios. Radicalizam-se nesse contexto as tensões entre esferas de governo e a pressão local por recursos federais para o financiamento de políticas na área social” (Dain, p. 164, 1995).

— Além disso, ressaltam que atualmente não há mais nenhuma correspondência entre a distribuição de recursos ensejada pela equalização fiscal e as dinâmicas produtiva e populacional brasileiras. Por exemplo, é fato que, entre 1970 e 1985, diminuiu sensivelmente a diferença entre o produto per capita das diversas regiões do País, pelo crescimento relativo dos índices verificados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

- Num último aspecto, apontam que, no período recente, vários traços dessa realidade brasileira passaram a também fazer parte da problemática do mundo desenvolvido, dada a instalação do desemprego estrutural, o informalização derivada de terceirização, as mudanças demográficas que diminuíram o peso da população ativa relativamente aos inativos, a superação da indústria pela economia de serviços, o acúmulo da pobreza nas grandes cidades etc (Affonso e Silva, 1995).

## Quinta Questão

### O Federalismo Hoje

Se a própria teoria política não consegue dizer com precisão qual seja a divisão de poder adequada e a forma institucional correta de organização de um estado federado. Utilizamos a proposta do cientista político José Luis Fiori em distinguir duas tendências básicas na definição do federalismo enquanto fenômeno histórico e como proposta política e constitucional: a primeira refere-se a preservação política simultânea da unidade de objetivos de um povo e a diversidade espacial de seus interesses, assentado no princípio de solidariedade e identidade coletiva que fundamente a necessidade de convivência (além da existência de bases materiais sólidas); e a barganha pragmática onde o pacto federativo pode assumir infinitas formas legais e institucionais dependendo das condições de negociação de cada momento e em cada lugar (correlação de forças). “Uma vez que federalismo se define como forma de organização territorial do poder dos Estados Nacionais que supõe necessária e positiva permanente tensão e desarmonia entre as partes — no complexo sistema de negociações permanentes com arranjos provisórios” (Fiori, 1995).

Tais arranjos políticos-federativos, prossegue Fiori, tenderão a se fazer tão mais complexos e difíceis quanto menos sólidos sejam os sentimentos prévios de identidade coletiva e quanto maiores sejam os níveis de desigualdade na distribuição do poder entre as unidades e na distribuição da riqueza entre as regiões e os grupos sociais. Em resumo, de sua análise podemos concluir (Fiori, 1995):

- Ainda quando “o conceito de federalismo seja eminentemente político e tenha a ver sobretudo com as formas institucionais de distribuição espacial do poder e delimitação constitucional da dupla ou tripla soberania, a verdade é que em condições modernas e democráticas, nada disto será viável se não assentar-se sobre estruturas econômicas cujo dinamismo aponte para a integração cada vez maior dos espaços federados”;

- Uma vez que “hoje as negociações entre regiões ou unidades federadas passam cada vez mais pela defesa de interesses econômicos e pela necessidade de impedir o aumento de desigualdade econômica inter-regional. No limite, se isto não ocorrer ou não for paliado através de políticas compensatórias voltaremos sempre ao problema das pressões desintegradoras que podem esfácelar um estado federado”;

Logo, “o dinamismo econômico e social das sociedades moderna sugere insistentemente que a melhor maneira de manter junta e eficiente uma unidade federada é flexibilizando suas regras e instituições; institucionalizando mecanismos de rediscussão permanente da divisão dos recursos e funções; e multiplicando as formas regionais de coordenação. Formas de impedir, rigidez ou processos de esclerosamento dos princípios e práticas fundamentais para a manutenção da solidariedade”. E isto ainda mais fortemente naqueles países de formação recente ou em qualquer caso onde as populações não tenham sido homogeneizadas por fortes laços nacionais consolidados antes mesmo da formação dos estados nacionais correspondentes (Fiori, 1995).

## O Federalismo no Brasil Hoje

Entre as contribuições mais recentes sobre o federalismo brasileiro e especialmente sobre as especificidades e desafios enfrentados por este, destacamos um ensaio publicado pelo cientista político José Luís Fiori que a partir de uma retrospectiva político e econômica de nosso passado recente realiza alguns *insights* que registraremos a seguir.

Se nas últimas décadas, houve um movimento de expansão e convergência das agendas políticas em torno das reestruturações descentralizantes, segundo Fiori, tal fenômeno realiza-se, estimulado por vários processos e acontecimentos geo-políticos, desse modo, assiste-se a um *revival* do projeto federalista. Nesse sentido, hoje, na América Latina discute-se a descentralização do poder e reorganização democrática dos estados, e aí inclui-se o Brasil como caso exemplar de um federalismo sob esses novos arranjos políticos e

econômicos. Em paralelo a transição democrática reformulava-se o federalismo brasileiro, nas palavras do autor:

“a fórmula federalista apareceu inscrita nos anos oitenta como peça essencial do discurso anti-autoritário e no projeto de governo ou reforma constitucional de praticamente todas forças democráticas fossem elas progressistas ou conservadoras. No caso, federalismo era sinônimo direto de descentralização e redemocratização, e poucos tinham dúvida de que isto fosse rigorosamente verdadeiro, necessário e factível. Mas o que no início apareceu como uma proposta ainda vaga, associada invariavelmente a projetos de descentralização fiscal e autonomia político-administrativa e eleitoral, foi assumindo progressivamente uma outra face na medida em que avançou a crise econômica latino-americana deslanchada pela multiplicação da dívida externa do início dos anos oitenta seguida da posterior exclusão do continente do sistema financeiro internacional que afetou seriamente a capacidade de financiamento das suas economias e fragilizou de forma crônica a base de sustentação de seus estados. Como resultado, as descentralizações fiscais logradas naquele período pelas unidades subnacionais passaram a ser imediatamente questionadas em nome das necessidades de financiamento dos governos centrais e dos requerimentos das novas políticas de estabilização e ‘ajuste estrutural’ das suas economias” (Fiori, 1995).

Com efeito dessa nova realidade é que, nos anos noventa, recém iniciado o processo descentralizante já se multiplicam as reivindicações no sentido de revertê-lo promovendo uma recentralização fiscal e/ou transferindo responsabilidades do governo central para os governos regionais e municipais. E é sobretudo sob a égide desta nova realidade que avança hoje o que o cientista político José Luís Fiori denominou *federalismo pragmático*, onde a idéia central e as motivações básicas não parecem passar pelo princípio da solidariedade ou do compartilhamento de responsabilidades governamentais. Ou seja, “é onde a forma em que se desenvolve a barganha ou negociação federativa parece obedecer ao jogo dos interesses imediatos e privados muito mais do a qualquer princípio ou modelo constitucional” (Fiori, 1995).

Simultaneamente, houve uma “inversão conceitual” no recente debate quanto ao federalismo, inversão que corresponde à crise concreta do pacto federativo. Pois o termo “federação” diz respeito à idéia de “união”, “pacto”, articulação das partes (estados) com o todo (nação), através do governo central. No Brasil, entretanto, “federalismo” tem sido

recentemente associado ao processo de "descentralização" e a apenas uma parte dos atores envolvidos no pacto federativo: os estados e municípios. Pois a luta pela redemocratização confunde-se, em parte, com a luta pela descentralização fiscal e administrativa (Affonso, 1994).

Em outra direção, Celso Furtado, ao considerar o problema de nossa organização política, parte de um conceito mais amplo de federalismo que tem sido utilizado para expressar a idéia de que a organização política deve basear-se na solidariedade e cooperação e não na compulsão. Em nosso país, continua, a luta pelo federalismo está principalmente ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o forma. Não se coloca sobre nós o problema de choques de nacionalidades, de agressões culturais ligadas a disparidades étnicas ou religiosas. Mas sim o da dependência econômica de certas regiões com respeito a outras, de assimetrias nas relações econômicas, de transferências unilaterais de recursos encobertos em políticas de preços administrados (Furtado, 1984 e 1992).

## Sexta Questão

### Os Últimos Desenlaces do Debate

“São as transformações ocorridas no âmbito econômico as que parecem ter um efeito imediato e mais direto sobre as relações entre os espaços territoriais e a organização do poder político dos Estados.”(Fiori, p. 14, 1995)

A partir dessa constatação encontramos a forte relação entre o fenômeno da globalização das economias, a viabilidade dos sistemas federativos e o funcionamento dos estados nacionais.

Nesse sentido, a década dos 90 desvenda uma perspectiva de forte tensão inter-regional, uma vez que redefine-se a integração brasileira na economia mundial e na divisão internacional do trabalho, influenciando, de forma crescente, as mudanças pelas quais passam as regiões. De fato, não há como desconhecer que a globalização refere-se a processos e resultados que se aceleram nos anos oitenta e que vem afetando de maneira muito direta as relações historicamente constituídas entre poder político, os territórios, as economias e as identidades coletivas — desse modo diretamente relacionada à questão da governabilidade, pois impõe aos Estados nacionais diversos desafios, uma vez que simultaneamente questiona sua capacidade de ser “avalista” da unidade territorial e dita novas condições de governabilidade, pois em condições de globalização e desregulação, a principal fonte de instabilidades e ingovernabilidade está concentrada nas decisões dos agentes econômicos relevantes e subordina-se às políticas macroeconômicas das três grandes economias dominantes.

Segundo José Luis Fiori o que parece ter maior importância neste momento para discussão federalista são as novas regras e tendências que vem se manifestando no plano competição intercapitalista, no plano da gestão das políticas macroeconômicas nacionais, e,

finalmente, no plano da polarização social que vem se agigantando à sombra da globalização.

Nesta direção, o verdadeiro desafio que a globalização coloca hoje, principalmente para os estados nacionais que na periferia do capitalismo se organizam segundo o figurino federativo, resulta de três processos fundamentais: dos impactos sobre a gestão das políticas macroeconômicas nacionais do processo de internacionalização do capital e desregulação financeira; da "deslocalização"(realocação espacial) dos Investimentos Diretos Externos, criando competição subregionais(region states); e da homogeneização das políticas econômicas — reflexo das estratégias de ajustamento pós-crise da dívida de 1982 — quando o avanço do programa liberal-conservador de estabilização e reformas ocorre em paralelo aos projetos federalistas (Ohmae, 1993; Fiori, 1995).

Para uma reorganização federativa no Brasil, sugere enfrentar, como condição determinante, os desafios impostos pela globalização. Portanto, primeiramente, como resposta a dessolidarização econômica interna enxergamos um tendência ao fortalecimento de segmentos — regionais ou subregionais —, claramente favorecida por um federalismo frouxo e descentralizado, mas que pode acabar voltando-se contra à própria idéia de federação. Logo, em segundo lugar, temos uma tendência à guerra fiscal e política entre as unidades federadas e entre estas e a União. Afetando a barganha federativa, desse modo, distanciando-se da possibilidade de um pacto. Tendência agravada pela heterogeneidade e elevada desigualdade na distribuição de riqueza entre regiões e estratos sociais, logo sob um crise fiscal crônica e políticas de estabilização e ajustamento orientadas para obtenção de equilíbrios macroeconômicos, reduz-se capacidade do Estado Nacional de suprir, via políticas compensatórias, seu papel decisivo do costurar a unidade nacional legitimada a partir de sua ação. Desse modo, em condições de globalização e desregulação, o governo perde a capacidade de gerir eficazmente as funções sistêmicas mais gerais indispensáveis a obtenção da lealdade de seus sócios federados, porque a principal fonte de instabilidade e ingovernabilidade está concentrada nas decisões dos agentes econômicos relevantes e das políticas macroeconômicas das três grandes potências. Cria-se, assim, uma camisa-de-força para barganha federativa (Fiori, 1995).

Concluindo, a globalização é irreversível mas o processo de reorganização federativa não; pois a longa crise econômica, a fragilização do Estado e o ataque neoliberal à presença estatal na economia criam condições negativas para a adequada convivência entre federalismo político e globalização econômica.

“Contudo, sob os desdobramentos da globalização, as respostas — frente a desintegração dos sistemas políticos — dependerão da correlação de forças sociais e políticas internas, passarão pelos poderes locais e da vontade política organizada em torno desse objetivo. Logo invoca-se não uma "descentralização", no sentido restrito, mas uma "reconstrução" a partir de baixo dos corpos políticos, identidades cidadãos e própria institucionalidade de um novo Estado.” (Fiori, 1995)

## Conclusão

O objetivo primordial desse trabalho foi examinar a crise de nossa organização federativa, fazendo um balanço das principais questões que estão na ordem do dia. Pretendeu-se também, na medida do possível, é claro, pontuar algumas inflexões do debate, que ocorre desde a década dos 80, que possam ajudar a esquadrihar o problema da organização federativa brasileira.

Como sabemos, em países com grandes heterogeneidades sociais, como o Brasil, o papel dos fundos públicos e das políticas compensatórias são cruciais; uma vez que a estruturação do poder entre esferas de governo e a própria unidade da Federação pressupõe uma transferência significativa de recursos públicos entre regiões com grandes desigualdades econômicas e sociais.

Como em outros países da América Latina, o processo de democratização, vivido nas últimas décadas pelo Brasil, veio acompanhado de um forte movimento de descentralização, que pode ser visto, em boa parte, como resultante da crise fiscal-financeira do Estado (Governo Federal), bem como da reação ao autoritarismo. Essa descentralização teve como um de seus efeitos relevantes a significativa redução da capacidade da União de utilizar os fundos públicos como mecanismo de articulação dos diferentes interesses regionais.

A crise federativa que hoje enfrentamos tem na dimensão tributária a sua face mais conhecida. No entanto, ela se manifesta fortemente em outros aspectos, como é o caso dos bancos públicos estaduais, da distribuição das responsabilidades (competências) na execução das políticas sociais, da representação política, e da configuração dos interesses regionais. O acirramento desses conflitos vem manifestando-se de várias formas, seja pela emergência de tendências separatistas (por enquanto, fracas e localizadas), pelo questionamento dos

critérios de representação parlamentar dos estados no Congresso Nacional, seja ainda pela “guerra fiscal” que se trava entre os governos subnacionais.

Finalmente, as transformações que vêm ocorrendo no plano internacional, como a globalização da economia e a formação de blocos supranacionais, têm afetado o equilíbrio federativo em diversas nações, uma vez que implicam em reespecialização produtiva e rearticulação das economias regionais com o exterior e reduzem dramaticamente o espaço de regulação macroeconômica dos governos nacionais.

Enfim, se numa ordem federativa existem conflitos — inerentes à qualquer democracia — a solução destes passa por um conceito maior de federalismo e do próprio conceito de Nação; é a partir da discussão das questões regionais, das disparidades e da própria crise social latente que se articularia, através de um rearranjo institucional, um autêntico projeto nacional, realizado a partir de um verdadeiro pacto federativo. Se é um senso-comum a necessidade de mudança de rumo, logo o rompimento de velhas regras, práticas e compromissos, o desafio maior é superar a simultaneidade da ação das reformas necessárias enquanto caminhamos num campo minado de resistências.

Sem uma simultânea reforma social — e são inúmeros os exemplos da degeneração do “tecido social” no país — não haverá solução para a reforma política, uma vez que entendemos como desafio maior das reformas: sua simultaneidade, sua profundidade e o tamanho das resistências. Mais além, não há novo projeto ou nova política sem recursos que financiem e poderes que se hierarquizem. Não haverá também novos recursos sem uma reforma tributária que propicie solvência ao Estado e uma reforma financeira que regenere o sistema de crédito de longo prazo.

Se na versão consensual de federalismo, muitas vezes este é confundido como sinônimo direto de “descentralização” e “redemocratização”, no nosso entender a noção de

federalismo passa por outros, como “cooperação”, “equidade” ou “solidariedade”. Sem otimismo ingênuos, mas longe de catastrofismos, vale recordar aqui uma lição de Celso Furtado sobre que ótica devemos considerar o problema de nossa organização política:

“Não que as distintas regiões de nosso País careçam de identidade própria. É exatamente na diversidade dessas regiões que estão as raízes de nossa riqueza cultural. Mas a preservação dessa diversidade e riqueza exige que o desenvolvimento material se difunda por todo o território nacional.[...] Na formação de nossa nacionalidade tiveram relevância tanto as forças que conduziam ao centralismo político como aquelas que reivindicavam o federalismo. Muitos foram os estudiosos de nossa história que assinalaram a alternância de fases em que se reforça o poder central com aquelas em que se vitalizam os poderes regionais e locais.[...] Em realidade, a formação da nacionalidade brasileira fez-se desse movimento pendular de distribuição do poder político, que não seria fácil sem a consciência que cedo cristalizou entre nós de que somos um povo com um compromisso com o futuro, pois nos cabe ocupar e valorizar uma parcela importante do espaço planetário. Como somos um país com fronteiras que se deslocam permanentemente, dentro do próprio território, nosso conceito de região é necessariamente dinâmico. Mas essa consciência de unidade nacional, dentro de um espaço que se expande, coexiste com um senso de identidade que se definiu historicamente em cada região particular. A identidade do brasileiro tem raízes em sua inserção regional, sendo de menor relevo a dimensão étnica ou religiosa. Ela reflete um sistema de valores que amadureceu, a partir de elementos comuns ou não, em cada sub-região, a partir da implantação colonial.”

(Furtado, p.46, 1984)

## Bibliografia Utilizada

- AFFONSO, José Roberto R. A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In: AFFONSO, Rui de B.A., SILVA, Pedro Luiz B., org. *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 315-328.
- AFFONSO, Rui de Brito A. A crise da federação no Brasil. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.15, n.2, p. 321-337, 1994.
- AFFONSO, Rui de Brito A. Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas. In: AFFONSO, Rui de B.A., SILVA, Pedro Luiz B., org. *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 57-75.
- AFFONSO, Rui de B.A., SILVA, Pedro Luiz B., org. *Reforma tributária e federação*. São Paulo: FUNDAP: Editora da UNESP, 1995.
- BARRERA, Aglas W., ROARELLI, Maria L. M. Relações fiscais intergovernamentais. In: AFFONSO, Rui de B.A., SILVA, Pedro Luiz B., org. *Reforma tributária e federação*. São Paulo: FUNDAP: Editora da UNESP, 1995, p. 129-160.
- CASTRO, A.B.; SOUZA, E.E.P. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CRUZ, Paulo Roberto Davidoff C. Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do após guerra. Campinas: UNICAMP/IE, nov. , 1993.(Texto para discussão, n.24)
- DAIN, Sulamis. Experiência Internacional e especificidade brasileira. In: AFFONSO, Rui de B.A., SILVA, Pedro Luiz B., org. *Reforma tributária e federação*. São Paulo: FUNDAP: Editora da UNESP, 1995, p. 21-42.
- FIORI, J.L. Democracia e reformas: equívocos, obstáculos e disjuntivas. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, nov., 1991a.(Texto para discussão, n.262)
- \_\_\_\_\_. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1994a, p. 10-11.(Texto para discussão, n.16)
- \_\_\_\_\_. O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n.40, nov., 1994b, p.125-144.
- \_\_\_\_\_. O federalismo frente ao desafio da globalização. Porque governabilidade? Qual governabilidade? Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, junho, 1995.(Texto para discussão, n.336)
- FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

- \_\_\_\_\_ Um novo federalismo. In: \_\_\_\_\_ *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1984.
- \_\_\_\_\_ *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- \_\_\_\_\_ *Os ares do mundo*. 2.ed.. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- JAYME Jr., F.G. Crise fiscal, federalismo e endividamento estadual. Belo Horizonte: CEDEPLAR, set., 1994. (Texto para discussão, n.78)
- LAGEMANN, Eugênio. O federalismo fiscal brasileiro em questão. In: AFFONSO, Rui de B.A., SILVA, Pedro Luiz B., org. *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 329-353.
- LONGO, Carlos A. Finanças governamentais num regime federativo: considerações sobre o caso brasileiro. *PPE*, São Paulo, v.12, n.2, dez., 1982, p. 851-892.
- OHMAE, K. The rise of. the region states. *Foreign Affairs*, spring, 1993.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1995, Capítulos 1,3 e 4.
- OLIVEIRA, Francisco de. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui de Brito A. et. al.(org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995a, p. 77-90.
- \_\_\_\_\_ Quem tem medo da Governabilidade?. Novos Estudos *CEBRAP*, São Paulo, n.41, mar., 1995b, p. 61-77.
- REZENDE, Fernando. Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. *PPE*, São Paulo, v.12, n.2, ao, 1982, p. 489-540.
- \_\_\_\_\_ O financiamento das políticas públicas: problemas atuais. In: AFFONSO, Rui de B.A., SILVA, Pedro Luiz B., org. *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 241-259.
- \_\_\_\_\_ Federalismo Fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.15, n.3(59), jul-set, 1996, p. 5-17.
- REZENDE, F., LOBO, T. Competência tributária em regimes federativos. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, ano XLV, n.362, 1985, p. 33-39.
- RODRIGUEZ, Vicente. Federalismo e interesses regionais. In: AFFONSO, Rui de B.A., SILVA, Pedro Luiz B., org. *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 431-448.
- SHAH, Anwar. The new fiscal federalism in Brazil. *Working Papers*, World Bank, december,1990.

- SILVA, Pedro Luiz B., COSTA, Vera Lúcia C. Descentralização e crise da federação.  
In: AFFONSO, Rui de B.A., SILVA, Pedro Luiz B., org. *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995, p.261-283.
- SIMONSEN, M.H. Reforma tributária: considerações gerais. *Tributação em Revista*, Rio de Janeiro, ano 1, n.zero, 1992.
- SOLA, Lourdes. Estado, reforma fiscal e governabilidade democrática: qual Estado? *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.38, mar., 1994, p.189-205.

## Bibliografia Lida

- AGHÓN, Gabriel. Descentralización fiscal en América Latina: algunas experiencias. In: AFFONSO, Rui de Brito A. et. al.(org.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995, p.123-168.
- BELLUZZO, L.G. Condições para uma reforma fiscal. *Tributação em Revista*, Rio de Janeiro, ano 1, n.zero, 1992.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: *Senado Federal*, 1988.
- DRAIBE, Sônia *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas a industrialização no Brasil: 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- FIORI, J.L. Reforma ou sucata : o dilema estratégico do setor público brasileiro. São Paulo: *IESP/FUNDAP*, nov., 1991.(Texto para discussão, n.4)
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 22. ed.. São Paulo: Nacional, 1987.
- HOBBSAWN, E. J. *Nações e nacionalismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- \_\_\_\_\_ *A era dos extremos.: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KURZ, Robert. *O colapso da modernização: da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- MADISON, James. *Os artigos federalistas: 1787-1788*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- OLIVEIRA, Carlos Alonso B. de. Comentários sobre a crise atual do Estado. São Paulo: *IESP/FUNDAP*, ago., 1989.(Texto de discussão, n.19)
- REZENDE, F. A questão federativa no processo de reforma tributária. São Paulo: *IESP/FUNDAP*, 1992. (Texto para discussão, n.2)
- \_\_\_\_\_ O processo de reforma tributária. Brasília: *IPEA*, jan., 1995. ( Texto para discussão, n. 396)
- SILVA, Pedro Luiz Barros. Descentralização no setor saúde. São Paulo: *IESP/FUNDAP*, set., 1989.(Texto para discussão, n.20)