

Questão Federativa no Brasil: um “Estado das Artes” da Teoria

The federalism in Brazil: a ‘state of arts’ of theory

BASILIA MARIA BAPTISTA AGUIRRE*

MARCOS RIBEIRO DE MORAES**

RESUMO: O objetivo deste artigo é demonstrar a importância da construção de um referencial teórico para apreender adequadamente o significado da questão do federalismo no Brasil. Primeiramente, fazemos um levantamento das principais teorias que abordam a questão do federalismo para analisar se elas se enquadram ou não no caso brasileiro. Focalizando então a literatura recente sobre o federalismo brasileiro, mostramos como sua falta de perspectiva analítica deixa de explicar as interações entre os diferentes níveis de governo ocorridas nas últimas décadas. Por isso, propomos uma linha de pesquisa ajustada à questão do federalismo brasileiro, que deve levar em conta não apenas o ambiente político específico existente naquele país, mas também a racionalidade das instituições e grupos sociais organizados envolvidos naquele assentamento federativo.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo; escolha pública; federalismo fiscal; economia política; estrutura do gasto público; metodologia da economia.

ABSTRACT: The purpose of this paper is to demonstrate how important is to build up a theoretical framework to properly grasp the meaning of the federalism issue in Brazil. Firstly, we make a survey of the main theories approaching the federalism subject in order to analyze whether they fit or not in the Brazilian case. Focusing then on the recent literature about Brazilian federalism, we show how its lack of analytical perspective fails to explain the interactions between the different levels of governments occurred in the last decades. For this reason, we propose a line of research adjusted to the Brazilian federalism issue, which must take into account not only the specific political environment existing in that country, but also the rationality of the institutions and social organized groups involved in that federative settling.

KEYWORDS: Federalism; public choice; fiscal federalism; political economy; public expenditure structure; economic methodology.

JEL Classification: H11; H50; B49.

* Professora da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – FEA-USP, São Paulo/SP, Brasil. E-mail basil@usp.br.

** Doutorando do Curso de Pós-Graduação do Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo – USP, São Paulo/SP, Brasil.

1. INTRODUÇÃO

Não é possível hoje em dia afirmar que o Brasil possui uma questão federativa, isto é, que existe entre os pesquisadores do tema uma unicidade de enfoques e opiniões. Mais correto seria afirmar que existem várias questões federativas, a se julgar pela discussão constante da literatura relevante. A existência dessas diversas abordagens não se explica apenas pela complexidade do assunto, mas surge, principalmente, da diferença de perspectiva que os estudiosos adotam. A depender dos óculos colocados, o problema pode assumir dimensões variadas. Uma das perspectivas, por exemplo, é a do equacionamento do problema financeiro do governo federal. Uma outra é a do aumento de autonomia do poder dos estados, assim como refletido na estrutura fiscal. Um terceiro prisma corresponde à manutenção da capacidade arrecadatória dos estados com maior base econômica. Uma mais, a da distribuição menos desigual dos recursos tributários. É claro que as perspectivas acima apontadas são estreitamente relacionadas, mas a existência de divergências entre elas faz com que as análises, as conclusões e as sugestões de resolução do problema variem a ponto de se tornar extremamente difícil, até mesmo, o entendimento entre as partes envolvidas. No limite, poderíamos dizer que o conflito de interesses embutido na questão redundava em um conflito de questões que nem sempre se explicita na sua forma real.

Nesse texto vamos, em primeiro lugar, mostrar como as abordagens da problemática federativa no Brasil têm se mostrado insuficientes, apesar de fornecerem extenso material para o seu estudo. O ponto que se procura demonstrar é o de que o conflito de interesses subjacente à discussão requer um instrumental teórico que leve em consideração os problemas relativos ao entendimento da ação coletiva ou, de outra forma, de como as relações sociais, econômicas e políticas se dão.

Sendo assim, faremos, numa etapa inicial desse trabalho, um pequeno “*survey*” da literatura de teoria econômica a esse respeito. Iniciamos com uma análise do federalismo fiscal (Teoria tradicional de Finanças Públicas) assim como estabelecida por Oates (1972), Musgrave (1980), Messere (1993) e Bird (1993). Nesse caso, o principal argumento que será desenvolvido baseia-se no fato dessa visão não levar em consideração a inter-relação entre os agentes envolvidos. Em função disso, buscamos as contribuições dos autores da escola conhecida por escolha pública, em especial, Buchanan (1962, 1967, 1972, 1980, 1991) e Olson (1982), os quais vão nos mostrar como essa teoria não é totalmente adequada para explicar determinados comportamentos coletivos observáveis, especialmente em países como o Brasil. Coloca-se, pois, novamente, o problema de procurar abordagens alternativas e, por esse motivo, buscamos as contribuições dos autores ligados à chamada escola “institucionalista”. Como se sabe, essa vertente teórica apresenta duas ramificações bastante divergentes que serão tratadas separadamente. De um lado, encontram-se os chamados novos institucionalistas, dentre os quais daremos especial atenção a Williamson (1985) e Langlois (1986). Veremos que esse enfoque pode nos fornecer alguns elementos para a compreensão do caso brasileiro, embora algumas importantes restrições devam ser feitas. De outro, estão aqueles que se denominam apenas

institucionalistas e que procuram seguir a tradição de antigos autores como Commons e Veblen. Amparados em Guerrien (1990), discorreremos sobre uma base um pouco mais segura para o tratamento dos problemas do federalismo brasileiro e sua consequente questão fiscal.

Posteriormente, trataremos especificamente de como os estudos mais recentes da questão federativa nacional têm sido conduzidos, vale dizer, em que referenciais teóricos eles se escoram e, em consequência disso, quais as principais discordâncias existentes. Boa parte do material utilizado foi extraído de algumas exposições e “papers” dos conferencistas presentes no seminário internacional denominado “Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil”, realizado pela FUNDAP e pelo IESP em maio de 1996 em São Paulo. A principal conclusão que se extrairá dessa análise é que a discussão do conflito federativo brasileiro se encontra desprovida de embasamento teórico adaptado à sua especificidade. As poucas análises que lançam mão de alguma teoria ou permanecem fiéis aos preceitos da teoria tradicional de finanças públicas ou se prendem a problemas de otimização nos moldes da economia neoclássica.

Finalmente, teceremos algumas considerações a respeito de como, a nosso ver, a problematização desse tema deve ser encaminhada a fim de que possamos ter um melhor entendimento a seu respeito.

2. FEDERALISMO FISCAL – TEORIA TRADICIONAL DE FINANÇAS PÚBLICAS

O problema básico do federalismo fiscal é o da descentralização fiscal. Nesse contexto, assumindo-se as suposições da teoria das finanças públicas, é possível chegar a conclusões normativas a respeito da estrutura fiscal que melhor atende aos critérios de eficiência econômica quanto à alocação, distribuição e estabilização. O problema é o da oferta de bens públicos que, apesar de sua difícil conceituação, são assumidos serem aqueles que se adequam à característica de consumo não rival, mesmo quando existem problemas de congestionamento.

A questão que se coloca é se um sistema de múltiplas unidades fiscais é mais eficiente que um sistema centralizado em uma única unidade fiscal. A favor desse último, estaria a existência de ganhos de escala na produção e fornecimento de bens públicos em nível federal.

Paralelamente, porém, existe uma série de argumentos favoráveis à descentralização. O primeiro corresponde ao fato de haver um tamanho ótimo de fornecimento do bem público determinado pelo tamanho da comunidade a ser servida. Um outro refere-se à existência de congestionamentos que ocorreriam se a provisão fosse executada de forma centralizada. Um terceiro argumento é o da existência de diferenças de preferência entre localidades, que determinariam diferenças no tipo do serviço a ser fornecido. Ainda, discrepâncias de renda entre coletividades podem estabelecer demandas distintas por serviços públicos que sugerem uma maior adequação do suprimento descentralizado às necessidades de cada comunidade. Outros

estão relacionados à defesa dos direitos das minorias e também ao incentivo da maior participação da coletividade nas decisões referentes a ela, o que favoreceria um aumento e melhora da participação política e, portanto, o fortalecimento da democracia e da condição de cidadão. Por fim, não se pode esquecer de considerar o grau de mobilidade dos fatores a serem tributados.

Baseado nas considerações acima expostas, Musgrave (1980) estabelece os critérios de distribuição de competências entre os diferentes níveis de governo. Em linhas gerais, no que se refere a uma divisão tributária eficiente, à esfera federal caberia a tributação progressiva da renda; os estados ficariam com o imposto sobre o consumo; e os governos locais cobrariam o imposto sobre a propriedade imobiliária e as taxas de uso. Observa-se que essa repartição visa a uma delimitação clara e precisa das atribuições de cada instância de poder, cabendo a cada uma delas uma base própria de receitas. Mais recentemente, Messere (1993) amplia e detalha um pouco mais os principais fundamentos do Federalismo Fiscal que se encontram em diversos autores atuais, os quais enfatizam uma maior atuação da órbita federal: 1) a União deveria tributar os fatores que apresentam alto grau de mobilidade enquanto os municípios se encarregariam daqueles impostos que recaem sobre fatores totalmente fixos; 2) os estados e municípios recolheriam os impostos que incidem sobre os residentes de suas respectivas jurisdições (imposto sobre propriedade; de renda – pessoa-física; e sobre vendas a varejo) enquanto aqueles que têm sua base nas fontes deveriam ser de competência do governo central (IVA cobrado na origem e o imposto de renda de empresas); 3) A favor de uma administração centralizada das receitas tributárias estariam a possibilidade de ocorrência de desequilíbrios entre os governos subnacionais (o que impõe um sistema de compensações) e a maior eficiência dessa esfera na coleta de tributos.

Em termos de uma distribuição eficiente de encargos, vale a seguinte regra básica para o Federalismo Fiscal, como apresentado em Bird (1994): na medida em que existem variações locais de gostos e custos e que isso pode ser melhor apreendido pelas autoridades estaduais e locais, há ganhos de eficiência na descentralização dos gastos do setor público. Os únicos bens e serviços que deveriam ser ofertados pelo governo central são aqueles em que: a) não há diferenças de demanda nas inúmeras localidades; b) os custos da administração estadual ou local desse fornecimento superam suas vantagens; e c) o raio de alcance dos benefícios proporcionados por eles supera as fronteiras dos territórios subnacionais (*“spillover effect”*). Logo, a grande maioria dos bens e serviços públicos deveriam ser fornecidos em nível estadual e local.

Como se pode verificar, todos os argumentos elencados acima referem-se à função fiscal básica de alocação dos recursos e gastos. Já no que diz respeito às funções de distribuição e estabilização, os argumentos não sugerem a necessidade da descentralização. Políticas anti-inflacionárias, por exemplo, constituem-se em responsabilidade da órbita federal.

Como é possível perceber, o federalismo fiscal apresenta argumentos favoráveis e desfavoráveis à descentralização. A boa administração federativa, por conseguinte, deve ser aquela que procura atender, de forma harmoniosa, aos três objetivos.

Disso, tem-se como conclusão principal que alguma forma de federalismo é desejável. A teoria nos indica alguns critérios que devem ser levados em consideração nas discussões sobre as alterações que a estrutura fiscal envolvendo as unidades de governo deve tomar, mas não consegue ir além disso.

O caráter normativo da teoria tem ainda um outro grave problema. Ele pode sugerir que existe uma combinação ótima dos três objetivos e que esta é uniforme entre países ou regiões. O caráter normativo da teoria impede que se faça indagações muito mais interessantes sobre como determinados países possuem uma determinada estrutura fiscal e como seria possível alterá-la.

Talvez o principal problema da teoria do federalismo fiscal advenha do fato de ele basear-se na teoria das finanças públicas que na sua essência é uma aplicação da teoria do consumidor. O problema com a aplicação dessa teoria para os objetivos em questão é que ela pode tratar adequadamente apenas os problemas da escolha individual. Contudo, a questão do federalismo fiscal, assim como das finanças públicas, é de escolha coletiva. Em se tratando disso, a teoria econômica apresenta várias outras opções, que se não são tão bem-sistematizadas como a teoria das finanças públicas, por outro lado apresentam a grande vantagem de serem mais adequadas ao problema em foco. Passemos, pois, à discussão das abordagens alternativas da escolha coletiva apresentadas pela teoria econômica.

3. “ESCOLHA PÚBLICA”

A chamada escola da “escolha pública” procurou apresentar uma explicação sobre como uma coletividade atinge um consenso sobre como, por quem e quais bens públicos são oferecidos. Foi justamente o entendimento de que a “teoria do bem-estar social” não era suficiente para dar essa explicação que incentivou uma série de autores a buscá-la de outras maneiras. Talvez a questão principal, assim como colocada por Buchanan (1967), é a de que a teoria das finanças públicas fornece importantes contribuições quando investiga como determinadas estruturas fiscais afetam a decisão do consumidor; sem, no entanto, explicar como esse mesmo consumidor escolhe a estrutura fiscal.

De acordo com Buchanan (1967), em ambientes democráticos o consumidor pode ser classificado em duas categorias: a dos compradores (vendedores) de bens privados e a dos compradores (vendedores) de bens públicos. Com relação aos bens privados, o mercado é o *locus* onde as decisões sobre preços e quantidades são tomadas. Quanto aos bens públicos, as decisões se dão através do processo político organizado. Por essa razão, a definição da distribuição de competências entre instâncias de governo é, na concepção da “escolha pública”, muito mais dependente do arranjo político-institucional que se forma em cada país do que de critérios meramente econômicos. Por conseguinte, a escolha do consumidor de bens públicos deve incorporar as regras que devem comandar o processo de decisão política.

Se de fato o ramo das finanças públicas pode ser considerado, na visão de Buchanan (1967), “a economia da política”, a introdução do processo político não

é apenas mais um passo, mas um passo imprescindível. Nessa trilha, a teoria da “escolha pública” combinou dois elementos distintos: a conceitualização da “política como troca” (pág. 171) e a extensão do modelo do comportamento maximizador de utilidade dos economistas para a escolha política. Antes de analisarmos a forma como Buchanan deu este passo, vale a pena considerar a principal pressuposição que ele faz.

A hipótese básica de sua teoria é a de que ela se aplica a uma situação na qual o processo político é democrático. O que significa um processo político democrático? Em primeiro lugar, as regras de participação política devem ser tais que possibilitem o acesso à participação, mesmo que indireta, a todos os membros da coletividade. Em segundo lugar, as instituições públicas devem ser verdadeiramente democráticas. Isso significa que não podem existir, ou pelo menos existir em níveis muito baixos, formas não representativas de participação política. Além do mais, o grau de institucionalização deve ser elevado, o que equivale dizer que, no que se refere às decisões importantes da sociedade, as formas de atingimento de consenso devem seguir regras preestabelecidas que requeiram a aquiescência da representação política. De preferência, essas regras devem existir por escrito, para que se reduzam ao máximo as brechas de interpretação possíveis.¹

Quando tais condições estão presentes, segue-se a suposição de que cada cidadão possui mais ou menos o mesmo poder de influenciar os resultados do processo político em geral e em detalhe.² Nessas circunstâncias, ganha sentido a extensão do modelo do comportamento maximizador de utilidade para a escolha política, acoplado à ideia da política como troca.

No entanto, ao elaborar os seus princípios de federalismo fiscal, Buchanan (1967) continua preso às prescrições da tradicional Teoria de Finanças Públicas, embora ressalte que o aspecto da eficiência econômica seja apenas um dos critérios necessários para se determinar a divisão das competências fiscais entre unidades de uma federação. Em Buchanan (1980), na tentativa de abordar essa questão sob o enfoque político-institucional, cai na mesma armadilha normativa anterior, uma vez que seus consumidores-eleitores-contribuintes estão inseridos em um ambiente ideal representado por uma democracia representativa plena. Sob essas condições, o agente racional “buchaniano” optaria por atribuir aos governos subnacionais tanto os impostos com maiores potenciais de arrecadação como os principais encargos públicos pois, dessa forma, poderiam monitorar e fiscalizar com maior eficiência o desempenho dos mesmos.

Nesse contexto, há duas vertentes teóricas importantes que apresentam restri-

¹ Voltaremos a esse ponto quando comentarmos o processo político no Brasil

² Buchanan discorda de Pareto quando este afirma que “toda discussão sobre processo democrático é fictícia”, e que em qualquer ordem social sempre existe “uma minoria que governa sobre uma maioria”. Mas ele concorda que existem dois modelos, um para o caso democrático e um outro para o caso de governo de minorias (poderíamos dizer elites?)

ções à visão tradicional de Buchanan; a primeira delas encaixa-se ainda no campo da escolha pública e, por isso, vamos comentá-la a seguir.

A contribuição de Olson (1982) talvez tenha sido uma das mais importantes nos últimos anos no sentido de mostrar que somente as ideias da troca política e do comportamento maximizador de utilidade não garantem que a política seja um jogo de soma positiva, isto é, que proporcione benefícios para todos. Na sua opinião, não existe uma “mão invisível” que necessariamente conduz a resultados de jogos cooperativos quando existe conflito de interesses.

O ponto desenvolvido por Olson (1982) é o de que a observação do desempenho econômico de vários países do Primeiro Mundo indica que as razões econômicas não são suficientes para explicar as diferenças entre eles. Sob a sua ótica, existe algum suporte empírico para a tese de que nas economias onde os grupos de interesse são mais fortes e melhor organizados, uma série de mecanismos de limitação do crescimento econômico é desenvolvida. Disso, deriva a implicação de que nos países onde o processo político é mais verdadeiramente democrático, as barreiras ao crescimento são maiores do que naqueles onde existem outras formas de processo político.³

Teoricamente, o argumento de Olson (1982) foi desenvolvido da seguinte maneira: na ausência de arranjos ou circunstâncias especiais, grandes grupos de pressão, se forem compostos de indivíduos racionais na acepção do *homo economicus*, não vão agir no interesse da coletividade. Isso porque o sacrifício que cada membro do grupo terá de realizar para obter um determinado benefício é muito grande em relação ao benefício que cada indivíduo do grupo irá receber. Além disso, se o benefício for conseguido pela ação de parte dos membros do grupo, todos os indivíduos da categoria serão beneficiados, o que incentiva o comportamento do “*free rider*”. Dessa forma, a lógica da ação coletiva pode permitir que comportamentos anti-crescimento, como monopólios e concentração de renda, surjam em decorrência da racionalidade econômica estrita.⁴ Segue-se daí que deve haver alguma outra razão que induza à ação coletiva cooperativamente organizada.

Embora a lógica da ação coletiva seja, em certo sentido, perversa, existem, segundo Olson (1982), determinadas condições, os chamados incentivos seletivos, que favorecem a ação cooperativa. Esses incentivos seletivos podem ser positivos ou negativos. Como exemplo de incentivos seletivos positivos, temos serviços oferecidos por determinadas organizações como serviços médicos e dentários, colônias de férias, entre outros. Porém, os incentivos negativos, que na maioria das vezes são formas disfarçadas de coerção, são muito mais frequentes. Todavia, Olson

³ Olson chega a sugerir que regimes autoritários colocam menor número de restrições ao crescimento do que regimes democráticos. Consideramos tal sugestão excessivamente radical. O autor não parece notar que existem diferenças marcantes entre regimes que na forma apresentam-se como democráticos, mas não o são de fato (vide Brasil).

⁴ Dentro do conceito de racionalidade econômica utilizado por Olson, não se inclui apenas o interesse próprio, podendo inclusive abarcar o altruísmo.

(1982) argumenta que esses incentivos seletivos são mais comumente encontrados entre pequenos grupos, sendo limitados pelo grau de heterogeneidade dos mesmos. Além disso, o problema da informação também possui sua parcela na limitação dos impactos desses mecanismos entre grandes grupos. Exemplo disso é o fato de, por ser marginal a contribuição do eleitor no resultado final da eleição, é comum o indivíduo se colocar racionalmente como ignorante. Olson (1982) conclui que existe uma situação na qual o efeito dos incentivos seletivos é largamente sentido. Esse conjunto de circunstância toma-se evidente quando existe um número pequeno de indivíduos que se beneficiará da ação coletiva.

As implicações dessa lógica apontada por Olson (1982) são um pouco aterrozantes quanto às perspectivas da democracia enquanto organização política que conduziria a resultados econômicos mais favoráveis. Porém, não podemos esquecer que tal conclusão só pode ser aceita se supusermos que a lógica que orienta a ação econômica coletiva é exclusivamente a lógica da racionalidade econômica. Nesse ponto, devemos fazer dois comentários. O primeiro é que a teoria da “escolha pública”, desenvolvida dentro dos cânones da lógica da racionalidade econômica pura, não satisfaz a necessidade da explicação da ação econômica coletiva. O segundo comentário é que, assim como enfatiza Olson (1982), deve haver outras razões que orientem a ação coletiva.⁵ Infelizmente, apesar de brilhantemente explicar como a racionalidade econômica conduz a comportamentos do tipo “*free rider*” ou “*moral hazard*”, ele não nos diz como a ação coletiva conduz a resultados mais construtivos. As outras motivações, apontadas como de existência necessária, não são pesquisadas em seu livro. Assim sendo, resta-nos procurar outras fontes que possam ter se preocupado com o assunto. O próximo passo é a análise das teorias institucionalistas.

4. O INSTITUCIONALISMO

Entre aqueles que se denominam institucionalistas, existem duas correntes teóricas principais. O primeiro subconjunto é o dos chamados “novos institucionalistas”, dentre os quais destacam-se Williamson, Langlois, entre outros. O segundo subconjunto é o dos que se consideram mais tradicionais e que aqui serão chamados apenas “institucionalistas”. Começamos pelo primeiro grupo.

Os “novos institucionalistas” podem ser caracterizados por se preocuparem em desenvolver uma análise que englobe conjuntamente a teoria econômica e a existência de instituições. Nas palavras de Langlois (1986), “... what we should really want is both institutions and theory – not only pure economic theory informed by the existence of specific institution, but also an economic theory of consti-

⁵ Dado que a teoria que acabamos de comentar não traz explicação razoável para a ação coletiva, não vale a pena comentarmos seus achados sobre federalismo.

tutions” (pág. 5). De outra forma, pode-se dizer que os “novos institucionalistas” pretendem fazer a junção da escola histórica alemã com a teoria neoclássica.

Desse intuito, surgem os temas que são abordados pelos seguidores da escola. Segundo Langlois (1986), esses são os que se seguem:

(i) apesar do agente econômico ser racional, a melhor forma de concebê-lo não é aquela em que vigora o sentido estreito da maximização, dado um conjunto de alternativas conhecidas;

(ii) uma vez que os fenômenos econômicos são, em larga medida, resultado do aprendizado ao longo do tempo dos agentes, a explicação econômica deve ser um exercício dinâmico;

(iii) a coordenação econômica não é apenas uma questão de transações mediadas pelos preços nos mercados, mas é amparada por uma gama variada de instituições econômicas e sociais que são, elas próprias, um importante tópico da pesquisa teórica econômica.

Os três temas são de fundamental importância para os interesses do presente artigo, entretanto nos concentraremos no primeiro e terceiro por serem aqueles que mais diretamente afetam o problema do federalismo.

Com relação à questão da racionalidade, os “novos institucionalistas” possuem uma atitude muito mais flexível do que a teoria econômica tradicional. Esses autores percebem uma série de problemas com o conceito tradicional de racionalidade e vão em busca de alternativas mais adequadas. Um dos primeiros a formular um conceito alternativo de racionalidade é Williamson (1985), que apresenta a noção de “racionalidade limitada”. A área de interesse de Williamson, como se sabe, é a Organização Industrial, e dentro dos objetivos dessa disciplina, ele conclui que os custos de transação, que são, na definição de Arrow⁶, os custos de fazer funcionar o sistema econômico, desempenham um papel de suma importância. Dados os custos de transação num mundo regido por contratos, o estudo da organização econômica volta-se para duas hipóteses comportamentais críticas. A primeira é a de que a racionalidade é limitada, especialmente por problemas de informação, e a segunda, que os agentes são dados ao oportunismo. Mais ainda, essa abordagem atribui uma importância central às especificidades dos ativos transacionados, as quais determinam diferenças significativas nos custos de transação.

Langlois (1986), retomando a discussão da racionalidade, argumenta que não é apenas em função do problema de complexidade que a racionalidade é limitada. Para Langlois (1986) e muitos outros “novos institucionalistas”, a limitação da racionalidade advém de a possibilidade do problema de otimização ser mal especificado dada a incerteza dos agentes. Dessa forma, a sugestão de Langlois (1986) que nos parece mais adequada para nossos interesses é a seguinte: “... the criterion of rationality is the ability to act reasonably, to act appropriately to one’s circumstances, to adapt” (pág. 230).

Voltando a atenção para a questão das instituições, temos que o problema é

⁶ Citado por Williamson (1985).

bidimensional. Por um lado, as instituições limitam e conformam os comportamentos individuais; por outro, elas são fruto dos comportamentos individuais cristalizados em ações coletivas. Antes de mais nada, deve ficar muito claro o significado do conceito de instituição. Citando Shotton (1986, p.17)⁷, “a social institution is a regularity in social behavior that is agreed to by all members of society, specifies behavior in specific recurrent situations, and is either self-policed or policed by some external authority”. Dentro da racionalidade limitada da teoria dos “novos institucionalistas”, as instituições existem para economizar em custos de transação. Tal suposição justifica-se quando lembramos que ainda para esses teóricos a racionalidade econômica, apesar de limitada, continua sendo aquela que pressupõe que mais é melhor e que os indivíduos vão pautar seu comportamento por esse critério. Dessa perspectiva, temos que, em última instância, é sempre o comportamento individual que explica inclusive a existência das instituições.

Indo por esse caminho, o problema das instituições deixa de ser bidimensional pois, no limite, é o comportamento individual que explica tudo. O estudo das instituições deveria ser a via mais profícua para o entendimento da ação coletiva, mas da forma como ele é tratado pelos “novos institucionalistas”, o problema do comportamento coletivo reduz-se a um problema de comportamento individual. E aí então, só existe uma linha de causalção.

A crítica dos que se denominam apenas “institucionalistas” tem a ver com o ponto levantado no parágrafo anterior. Mais especificamente, quando Guerrien (1990) coloca o problema de como estabelecer a fronteira entre “ideologia” e eficiência, ele está questionando em que medida as instituições existentes, guiadas por regularidades (muitas delas determinadas por considerações sobre convenções e/ou tradições, isto é, “ideologia”), não estariam influenciando o comportamento dos agentes econômicos e modificando os resultados de suas ações. Desse modo, na sua visão, a ação coletiva não se pautaria apenas pelo atingimento da eficiência econômica; ela incluiria a forma como as instituições atuam.

De tudo o que vimos, podemos resumir nosso estágio atual da seguinte maneira. A teoria do Federalismo Fiscal não envolve os problemas de ação coletiva e, portanto, é inadequada para explicar como se determina uma estrutura fiscal. A teoria da “escolha pública”, que se preocupa exatamente com essa questão, ou trabalha com democracias representativas plenas, ou apenas considera elementos econômicos para definir as atribuições das esferas de governo. Olson (1982) constitui-se uma exceção a essa regra: consegue dizer como atuam os grupos de interesse nas economias capitalistas modernas segundo a racionalidade instrumental usual, sem, no entanto, estabelecer de que maneira se dá a ação coletiva. A sua conclusão é que o resultado da ação desses grupos de pressão tem maior probabilidade de ser conflitivo, gerando impasses ou barrando transformações que permitam avanços econômicos. Em função disso, buscamos os autores do “novo institucionalismo” e averiguamos que, no seu cerne, o tratamento que eles dão às instituições não dife-

⁷ Citado por Langlois (1986).

re significativamente do tratamento que é dado pelo federalismo fiscal, com a ressalva de que eles procuram entender como as instituições são criadas. Nesse sentido, os “institucionalistas” dão um passo à frente ao compreender que as instituições não se orientam apenas por uma racionalidade instrumental e que também influenciam as ações individuais.

Para quem se preocupa com as condições que permitem a criação e manutenção de instituições que de fato regulem as condições de reprodução e crescimento do sistema, dentre as quais a estrutura fiscal assume um papel central, o corpo teórico analisado nos parágrafos anteriores mostra-se insuficiente. Todas as contribuições analisadas são altamente relevantes, mas nenhuma delas é autônoma para gerar o conhecimento requerido. A intuição, aliada à discussão precedente, nos diz que uma análise histórica mais abrangente que inclua as questões da organização política é o caminho mais frutífero e a única forma de verdadeiramente incluir uma análise real das instituições. Nosso intuito é nos parágrafos subsequentes procurar relacionar a discussão teórica até aqui empreendida com o caso brasileiro.

5. AS “QUESTÕES” FEDERATIVAS NO BRASIL

Nas últimas décadas, o conflito federativo brasileiro tem se mostrado amplamente em suas dimensões “vertical” (entre União, estados e municípios) e “horizontal” (entre estados e até entre municípios). Por envolver disputas acirradas entre esferas de governo, a grande maioria das análises a seu respeito encontra-se impregnada muito mais por concepções “ideologizadas” do que por algum tipo de referência teórica. O que mais se observa são estudos que descrevem fatos e dados estatísticos e que, sem embasamento teórico, tiram prescrições do que deve e não deve ser feito em relação a esse problema. Quando há alguma forma de teorização, o que já é um ponto positivo a nosso ver, ou ela se restringe aos preceitos da tradicional Teoria de Finanças Públicas e variações mais recentes (muito raramente, uma ou outra noção de “escolha pública”), ou à modelagem otimizadora da teoria econômica neoclássica.

Iniciando pelas abordagens de Affonso (1988), Affonso (1995), Jayme (1994) e Lopreato (1992), verifica-se uma completa ausência de um arcabouço teórico que as sustente. Esses trabalhos se pautam pela contextualização histórica da crise atual da federação nacional, além de fornecerem números sobre a situação em que se desenvolveram as relações entre as esferas de governo. No nosso entender, a grande contribuição desses autores foi perceber os fortes constrangimentos impostos à problemática federalista pela particular estrutura política do país. Na visão de Affonso (1995), na base dessa questão encontram-se “as disputas pelo poder de comando sobre o gasto público”.⁸ Como ele mesmo descreve, dada a estrutura político-partidária brasileira, na qual o legislativo federal é eleito com bases esta-

⁸ Affonso (1995), pág. 22.

duais e até municipais e os partidos políticos não dispõem de identidade nacional, muito menos programática, o Congresso Nacional funciona como uma espécie de “Câmara Nacional de Vereadores”, onde os representantes regionais pleiteiam fundos públicos a fim de garantir a subsistência de suas bases eleitorais. Com a crise econômica recorrente ao longo dos últimos anos, isso se acirra ainda mais. “A União, por sua vez, necessita dispor de competências e recursos livres para poder soldar as alianças nacionais e contrapor-se ao peso político das regiões/estados”.⁹ Todavia, para que se pudesse compreender a especificidade do arranjo político-institucional brasileiro e sua influência sobre o processo de interação econômica entre as instâncias de governo, seria necessário a construção de um modelo teórico que explicasse a ação coletiva desses agentes. E isso não está contido nas análises acima mencionadas.

O mesmo acontece com Afonso (1994), Afonso (1995) e Rezende (1995). Todos eles também consideram como de extrema relevância o papel que o contexto político-institucional desempenha na determinação do formato das relações intra e intergovernamentais, porém não se preocupam em tentar apreender de que maneira esse processo se consolidou. Enquanto os dois primeiros enfatizam a importância de se levantar dados e estatísticas confiáveis e bem consolidados a fim de contextualizar melhor a questão federativa nacional (é dessa maneira que elaboram seus diagnósticos e propostas), o último insiste em buscar critérios de eficiência para a elaboração de um novo rearranjo institucional, sem procurar entender como ele pode ser realmente implementado.

Utilizando o exemplo da chamada “guerra fiscal” entre os governos subnacionais brasileiros, pode-se perceber como a ausência de um quadro teórico confunde a discussão do tema federativo. Das perspectivas de Affonso (1995) e Afonso (1995), as consequências dessa competição são extremamente adversas, tanto para os estados como para toda a federação. Elas se traduzem em: 1) intensificação da diminuição da capacidade de arrecadação do ICMS, uma vez que suas alíquotas decrescem; e 2) alteração da distribuição da atividade industrial, prejudicando estados que anteriormente concentravam esses investimentos (São Paulo, por exemplo), e fragmentando o mercado nacional. Do ponto de vista de Langemann (1995), no entanto, não se pode imputar à “guerra fiscal” entre estados uma parcela considerável de responsabilidade na queda de recolhimento do ICMS; a seu ver, o problema maior causado por esse fato é a enorme brecha que se abre para a intensificação da sonegação. Além do mais, baseado em teorias recentes sobre competição inter-jurisdicional, Langemann (1995) aponta como um ponto positivo relacionado a esse fenômeno justamente a ocorrência da desconcentração industrial de áreas congestionadas para regiões ainda por explorar, o que traria benefícios tanto para ambas quanto para todo o País. Os Estados Unidos são um exemplo em que a concorrência inter-jurisdicional foi incentivada com o intuito de se promover uma distribuição mais homogênea do investimento produtivo, e, por conseguinte,

⁹ Affonso (1995), pág. 24.

uma diminuição do desequilíbrio “horizontal” da federação norte-americana. Conclui-se, então, que as abordagens de Affonso (1995) e Afonso (1995) emitem uma opinião infundada a respeito do significado da “guerra fiscal”, a qual camufla a preocupação principal delas com a situação do estado da São Paulo, maior “prejudicado”, no entender desses autores, com esse comportamento “desleal” praticado pelos demais estados.

A dicotomia entre centralização/descentralização fiscal também constitui um tema polêmico. Mais uma vez, os trabalhos anteriormente citados trazem argumentos sem fundamentação teórica que não colaboram para dirimir essa celeuma. Affonso (1995), Afonso (1994), Afonso (1995) afirmam que o processo de descentralização ocorrido nas últimas décadas no Brasil, apesar de caótico e contraditório, se deu tanto do lado das receitas quanto dos gastos, contrariando as visões mais difundidas (ver tabelas 1 e 2). Contudo, ao se analisar os dados por eles apresentados, a diminuição dos gastos da alçada federal e o aumento das despesas dos governos subnacionais não significam, de forma alguma, que esse movimento foi simétrico, ou seja, que os estados e municípios passaram a gastar mais naquilo em que a União deixou de se encarregar. Além disso, desconsideram os mecanismos de transferências dos débitos estaduais e municipais para a esfera federal. Portanto, não há como dizer que houve, realmente, um processo de descentralização fiscal no país.

Para Affonso (1995), Afonso (1994) e Afonso (1995), a descentralização fiscal, mais do que ser um fato, é inevitável a essa altura do grau de democratização do País e, por isso, precisa ser organizada num pacto federativo bem articulado. Rezende (1995) também avaliza essa opinião; de acordo com ele, um novo processo de centralização fiscal não é algo desejável nem viável, visto que a autonomia política dos governos subnacionais é uma conquista democrática inabalável. Aqui, mais um problema se coloca: em que se baseiam esses autores para fazer essas afirmações. Em outras palavras, que teoria diz que centralização fiscal é incompatível com democracia? Indo mais longe, nem a experiência de nações com maior tradição democrática que o Brasil confirma isso.

Tabela 1: Receita Tributária e Receita Disponível – Nível e Divisão por Governo -1980/88/93.

Níveis de Governo	1980	1988	1993
Receita Tributária em% do PIB:	24,5%	22,4%	26,4%
Estrutura de Arrecadação Direta:	100%	100%	100%
União	75%	71%	68%
Impostos	38%	36%	28%
Contribuições de Seguridades	28%	29%	38%
Estados	22%	26%	27%
Municípios	3%	3%	5%
Estrutura da Receita Disponível*:	100%	100%	100%

União	69%	62%	58%
Fiscal	41%	33%	21%
Contribuições de Seguridade	28%	29%	37%
Estados	22%	27%	26%
Municípios	9%	11%	16%

* "Receita Disponível" considera as transferências intergovernamentais constitucionais e legais de tributos. Fonte: Afonso (1995): "A Questão Tributária e o Financiamento dos Diferentes Níveis de Governo".

Tabela 2: Consumo Corrente e Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF)
União Estados e Municípios.

	(% PIB)	(% PIB)	Participação – %	Participação
	1980	1990/91	1980	1990/91
União				
Consumo Corrente	4.0	5.4	44	35
FBKF	0.7	0.7	30	20
Estados:				
Consumo Corrente	3.6	6.3	39	41
FBKF	0.9	1.4	39	41
Municípios:				
Consumo Corrente	1.6	3.7	17	24
FBKF	0.7	1.3	31	40
Consolidado:				
Consumo Corrente	9.2	15.4	100	100
FBKF	2.4	3.3	100	100

Fonte: Afonso (1995): "A Crise da Federação no Brasil".

Nesse contexto, a proposta da FIPE (1994) de reforma fiscal ilumina melhor a questão centralização/descentralização do que os estudos acima ao se colocar a favor da descentralização fiscal com base nos preceitos do Federalismo Fiscal da tradicional Teoria de Finanças Públicas. É claro que os problemas contidos nas sugestões dela advêm das deficiências de tal teoria, assim como exposto na primeira seção desse artigo.

Por último, cumpre fazer referência a Werlang (1992) e Werneck (1992) por modelarem o conflito vertical entre esferas de governo nos moldes da otimização da teoria econômica neoclássica. O primeiro deles trata do problema dos bancos estaduais, e dos malefícios que causam para uma política de estabilização consistente ao transferir os déficits dos estados para a União, utilizando-se do instrumental da "teoria dos jogos". Nesse sentido, Werlang (1992) assume que o comportamento dos governos subnacionais é não-cooperativo pois visam a maximizar seus déficits. Werneck (1992), sem referência explícita à "teoria dos jogos" e aos bancos estaduais, aborda a relação das instâncias estaduais e federal de modo análogo,

propondo o mesmo problema de maximização. Isso, por si só, já representa algo muito positivo, uma vez que ambos os trabalhos procuram explicar como se dá a interação entre as esferas de governo por meio de construções teóricas. Para nós, porém, o principal senão desse tipo de formalização teórica é restringir-se a uma racionalidade meramente instrumental, que desconsidera os objetivos políticos e as restrições institucionais. Sendo assim, não se consegue dar conta do porquê os diferentes governos agem de maneira não-cooperativa.

Buscando redimensionar o tratamento dado à questão federativa brasileira, algumas sugestões de como elaborar um arcabouço teórico capaz de apreender o funcionamento das relações intra e intergovernamentais serão feitas a seguir.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, existe a consciência plena de que a resolução do problema federativo brasileiro é fundamental para se equacionar o problema da estabilidade e do crescimento do País. Pelo que se nota da seção anterior, as contribuições da literatura de economia brasileira sobre essa questão não conduzem ao entendimento de como pode ser alcançado um novo pacto federativo nacional.

A análise da teoria econômica, empreendida na primeira parte desse artigo, conclui que o Federalismo Fiscal (ou tradicional Teoria de Finanças Públicas), embora traga valiosos subsídios para a discussão, possui um caráter extremamente normativo. Além disso, por se basear exclusivamente na escolha individual, não avança no ponto mais crítico do problema, qual seja, explicar como se definem pactos federativos na negociação política. A nosso ver, se esse ponto não for levado em consideração pelos economistas, as propostas que se baseiam somente nesses preceitos economicistas (ver proposta de reforma fiscal da FIPE) tornam-se mero exercício de lógica. Por seu turno, a teoria da “escolha pública”, que, a princípio, deveria ser um instrumental analítico alternativo, quando se manifesta sobre o tema federativo, trata-o como se os condicionantes políticos pudessem ser estudados separadamente. Soma-se a isso o fato de que toda a teoria da “escolha pública” foi desenvolvida para ambientes verdadeiramente democráticos.

A junção da análise da teoria econômica com os resultados da literatura de economia brasileira sobre a questão nos leva a argumentar em favor de novas abordagens para o problema. O que nos aparece como mais promissor seria uma análise de cunho institucionalista, que levasse em conta as especificidades do caso brasileiro. Para tanto, determinados pontos relacionados a seguir deveriam fazer parte integrante das hipóteses que seriam adotadas.

O primeiro, e talvez o mais importante, é o da inexistência de um contexto realmente democrático no Brasil, o qual se define, na nossa visão, como sendo aquele que possui instituições democráticas de negociação, ou seja, canais de representação política que escoam as reivindicações de todos os segmentos da sociedade. Esses canais de representação, mais precisamente os partidos políticos, deveriam ser estruturados de forma a se tomarem co-responsáveis pelos resultados

obtidos das ações do governo. Dado que tal cenário não existe no Brasil, o modelo que poderia facilitar a compreensão de como seria possível atingir um pacto federativo consistente deveria ter como pressuposto básico a nossa específica forma de participação e de negociação política.

O segundo ponto que não pode deixar de estar presente é o que se encontra relacionado à noção de “ideologia”. Ele se refere aos juízos de valor que os grupos organizados da sociedade, dada a nossa estrutura de participação, têm a respeito das metas de condução da economia nacional. Inserem-se, aqui, questões como qual a importância relativa que possuem as noções de crescimento e estabilização; qual é o nível de centralização versus descentralização desejado pelo conjunto dos cidadãos; como a União, os estados e os municípios se posicionam diante do fenômeno da “guerra fiscal”; etc. Sem a devida definição de quais são as prioridades elencadas pelos grupos com representatividade, é impossível determinar quais os pactos factíveis.

Na verdade, o que se está reivindicando é uma ampliação da racionalidade dos modelos econômicos que inclua elementos considerados essenciais para o tratamento do assunto. É necessário ficar bem claro que não se sugere aqui a negação da racionalidade econômica estrita. Ao contrário, assim como fez Williamson (1995), o que se propõe é a ampliação da racionalidade instrumental a fim de que se possa dar conta de temas que envolvem ação coletiva. A exemplo do que Williamson (1995) fez no caso da Organização Industrial, deveria ser possível, para os propósitos de um melhor entendimento da questão federativa brasileira, elaborar um modelo que incorporasse regras de comportamento dos agentes envolvidos na ação das diferentes instâncias de governo, bem como o ambiente político-institucional no qual se movimentam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAMS, J. (1990): “Institutional Economics and Social Choice Economics: Commonalities and Conflicts”, in: *Journal of Economic Issues*, vol. XXIV, n° 3, setembro.
- AFFONSO, R. B. A. (1988): “Federalismo Tributário e Crise Econômica – Brasil: 1975-1985”, Dissertação de Mestrado, UNICAMP, Campinas.
- AFFONSO, R. B. A. (1995): “A Crise da Federação no Brasil”, Seminário Internacional: “Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil”, São Paulo, maio.
- AFONSO, J. R. (1994): “Descentralização Fiscal: Ser ou Não Ser, Não é a Questão”, in: *Anais do XXII Encontro Nacional de Economia*, Florianópolis, dezembro.
- AFONSO, J. R. (1995): “Notas para o Debate: A Questão Tributária e o Financiamento dos Diferentes Níveis de Governo”, Seminário Internacional: “Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil”, São Paulo, maio.
- BIRD, R.M. (1993): “Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization”, in: *National Tax Journal*, vol.46, junho.
- BRENNAN, G. e BUCHANAN, J. (1980): *The Power to Tax*, Cambridge: Cambridge University Press.
- BUCHANAN, J.M. e TULLOCK, G. (1962): *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- BUCHANAN, J.M. (1967): *The Public Finances*. Illinois: Richard D. Irwin, inc.

- BUCHANAN, J.M. (org.) (1972): *Theory of Public Choice*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- BUCHANAN, J.M. (1991): *The Economics and the Ethics of Constitutional Order*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- GUERRIEN, B. (1988): “Quelques Reflexions sur Institutions, Organisations et Histoire”, in *Economie Appliquée*, tomo XLIII, nº 3.
- JAYME, F. G. (1994): “Crise Fiscal, Federalismo e Endividamento Estadual: Um Estudo de Caso das Finanças Públicas de Minas Gerais”, Dissertação de Mestrado, UNICAMP, Campinas.
- LANGEMANN, E. (1995): “O Federalismo Fiscal Brasileiro em Questão”, Seminário Internacional: “Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil”, São Paulo, maio.
- LANGLOIS, R.N. (1986): “The New Institutional Economics: an Introductory Essay”. In: *Economics as a Process, Essays in The New Institutional Economics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- LANGLOIS, R.N. (1986): “Rationality, Institutions and Explanation”. In *Economics as a Process, Essays in The New Institutional Economics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- LOPREATO, F.D.C. (1992): “Crise de Financiamento dos Governos Estaduais: 1980 – 1988”, Tese de Doutorado, UNICAMP, Campinas.
- MARTONE, C. et alii (1994): “Uma Proposta de Reforma Fiscal para o Brasil”, São Paulo, FIPE.
- MESSERE, K.C. (1993) *Tax Policies in OECD Countries-Choices and Conflicts*, Amsterdam:IBFD.
- MUSGRAVE, R. e MUSGRAVE, P. (1980) *Finanças Públicas Teoria e Prática*, São Paulo: Editora Campos/Editora da Universidade de São Paulo.
- OATES, W. (1972): *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OLSON, M. (1982): *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- REZENDE, F. (1995): “Descentralização e Desenvolvimento: Problemas Atuais do Financiamento das Políticas Públicas”, Seminário Internacional: “Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil”, São Paulo, maio.
- SHOTTER, A. (1986): “The Evolution of Rules”. In *Economics as a Process, Essays in The New Institutional Economics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- WERLANG, S. (1992): “Os Bancos Estaduais e o Descontrole Fiscal – Alguns Aspectos”. In XX Encontro Nacional de Economia, Campos do Jordão, SP.
- WERNECK, R. (1992): “Fiscal Federalism and Stabilization Policy in Brazil”, Texto para Discussão n. 282, PUC/RJ, junho.
- WILLIAMSON, O. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*. Free Press, New York.
- Revista de Economia Política*, vol. 17, n. 1 (65), janeiro-março/97

