

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

THIAGO LUIZ MARTINS

**GUERRA FISCAL E TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA: UMA ANÁLISE SOBRE A
COMPETIÇÃO INTERJURISDICIONAL**

Florianópolis
2012

THIAGO LUIZ MARTINS

**GUERRA FISCAL E TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA: UMA ANÁLISE SOBRE A
COMPETIÇÃO INTERJURISDICIONAL**

Monografia submetida ao curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal de
Santa Catarina, como requisito obrigatório
para a obtenção do grau de Bacharel em
Ciências Econômicas.

Orientador: Profa. Dra. Brena Paula Magno Fernandez

Florianópolis
2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 10,0 ao aluno Thiago Luiz Martins na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca examinadora:

Profª. Dra. Brena Paula Magno Fernandez
Orientadora

Profª. Dra. Eva Yamila Amanda da Silva Catela

Prof. Msc. Netanias Dormundo Dias

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Jorge e Marli, pelo apoio e paciência durante todos os momentos. A minha futura esposa, Mariana, pelo incentivo e amor incondicional, e por suportar os finais de semana de solidão regados a livros e artigos. Aos verdadeiros amigos que conheci e que levarei da universidade para a vida. Ao meu tio Antônio Carlos, pela disposição e amizade. Aos professores do departamento de Economia, em especial à minha orientadora professora Brena, pela amizade e pelo auxílio na elaboração deste trabalho. Aos colegas da UDESC, pelo carinho e paciência. A todos, muito obrigado.

“O político é aquele indivíduo que pede dinheiro aos ricos e votos aos pobres, prometendo, se eleito, defender uns dos outros.”

James M. Buchanan

“No mundo real dos Estados e dos governos, quem gasta o dinheiro tirado de todos não é quem o ganha, e sim um político ou burocrata que, antes de mais nada, trata de servir aos seus próprios objetivos.”

Roberto Campos

RESUMO

O final do século XX marcou o início do processo de descentralização fiscal e política no Brasil, em resposta ao movimento centralizador das políticas praticadas entre os anos 1960 e 1970. O desgaste das relações entre a esfera federal e os governos subnacionais, dentre outros fatores, marcou o início de uma fase de disputa por recursos, expressa, sobretudo, na competição tributária denominada Guerra Fiscal. Através de incentivos fiscais, em especial pelo abatimento do ICMS, este conflito se dá pelo fomento a investimentos privados, e tem por objetivo promover o desenvolvimento econômico. A busca por um modelo federalista permeado por um perfil descentralizador (tanto político quanto fiscal) aparece, nestes termos, orientada à eliminação de intensas e visíveis heterogeneidades regionais. Neste contexto, a Teoria da Escolha Pública permite ampliar a compreensão do indivíduo a partir da análise de sua participação no processo político, quanto à provisão e distribuição de bens públicos. Defende-se, pela proposta da Escolha Pública, que as deformidades advindas da má formulação e alocação de políticas públicas derivam, sobretudo, da atuação do “indivíduo egoísta” na elaboração destas mesmas políticas, necessitando para tanto da criação de mecanismos de controle e correção orientados à satisfação do interesse coletivo.

Palavras-chave: Teoria da Escolha Pública. Guerra Fiscal. Federalismo. ICMS. Descentralização. Incentivos fiscais.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
FPE	Fundo da Participação dos Estados
ICM	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
TEP	Teoria da Escolha Pública

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA	7
1.2 OBJETIVOS	9
1.2.1 Objetivo Geral.....	9
1.2.2 Objetivos Específicos	9
1.3 JUSTIFICATIVA	9
2 METODOLOGIA	12
3 REFERENCIAL TEÓRICO	13
3.1 ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE O FEDERALISMO	13
3.1.1 A teoria tradicional das finanças públicas.....	14
3.1.2 A Teoria da Escolha Pública (<i>Public Choice Theory</i>).....	15
3.1.2.1 <i>Conceitos iniciais</i>	15
3.1.2.2 <i>Individualismo metodológico e assimetria de informações</i>	19
3.1.2.3 <i>Grupos de interesse, Lobbying, Logrolling e Rent Seeking</i>	24
3.1.2.4 <i>Falhas de Governo</i>	27
4 FEDERALISMO.....	31
4.1 CONCEITO E ANÁLISE	31
4.2 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS.....	35
5 GUERRA FISCAL: UMA EXPRESSÃO DO CONFLITO FEDERATIVO	47
5.1 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA E GUERRA FISCAL	54
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
REFERÊNCIAS.....	68

1 INTRODUÇÃO

1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

O período compreendido entre meados de 1970 e meados de 1980, caracterizado pela progressiva descentralização fiscal e política, marcou uma fase de disputa por recursos tributários e oposição entre os entes federados (estados e municípios) e o governo central. Ao mesmo tempo, fatores como a efetivação da globalização econômica mundial; o aprofundamento da crise econômica brasileira; as mudanças na demografia que alteraram o padrão das demandas sociais; a exigência de redemocratização do Estado após o período de ditadura; e a indexação do postulado neoliberal da “descentralização” como norteador das políticas públicas, deterioraram a já precária capacidade regulatória do Governo Federal no tocante à condução da política econômica nacional. Some-se a isso a deterioração das relações com os governos subnacionais, que intensificaram a busca por investimentos externos.

No período subsequente à Constituição de 1988, sem que a disputa por recursos federais fosse extinta, ganhou expressão os conflitos estabelecidos entre os entes federados brasileiros, especialmente no tocante à competição tributária denominada Guerra Fiscal. Esta definição refere-se à competição dos estados e municípios por incentivos fiscais, em especial por meio da redução do ICMS, no intuito de fomentar investimentos privados e, conseqüentemente, reerguer a decadente economia das regiões afetadas pela recessão, inflação e sonegação de impostos. Além disso, pretende-se, com este fenômeno, atenuar as desigualdades regionais no tocante ao desenvolvimento econômico.

No Brasil, os anos de 1960 e 1970 foram fortemente marcados pela centralização política e fiscal (dentre outras formas). Ou seja, o autoritarismo precedeu (e justificou, por conseguinte) a luta por redemocratização que marcou os anos 1980 e 1990, e esta, por sua vez, se confundiu com a luta por descentralização fiscal e administrativa (AFFONSO, 1994). Em outras palavras, a conservação da unidade territorial e das relações entre federados e federação, fundamentadas no conceito de federalismo, se confundiram com a batalha por atribuições de competências para auferir receitas.

Ressalvada a associação imprecisa de conceitos, a descentralização fiscal surgiu, nos termos apresentados, como forma organizativa orientada à uma federação composta por intensas e visíveis heterogeneidades regionais. Há, no entanto, que se demonstrarem as formas e finalidades desta descentralização.

Neste íterim, cabe ressaltar fatores que elucidem a prática do incentivo fiscal (no contexto da Guerra Fiscal) sob a luz de uma teoria que fundamente uma análise do processo político, justificando (ou não) as decisões tomadas pelos governos subnacionais, no tocante à escolha entre o bem-público (nesta conjuntura analisado sob a renúncia da arrecadação tributária) e o interesse privado (analisado sob a perspectiva de indivíduos *rent-seeking*). Com base nesta perspectiva, a Teoria da Escolha Pública busca, por meio da assimilação dos pressupostos neoclássicos da racionalidade e do autointeresse (fundamentos do individualismo metodológico), expandir a compreensão do indivíduo de seu contexto original – de sua análise no mercado, analisado sob uma perspectiva fundamentalmente economicista – para o “mercado político”.

Da mesma forma que as externalidades causam distorções na operação do mercado, o “mercado político” sofre interferência de fatores desagregadores. Estes, por sua vez, causam deformidades como a má distribuição e alocação de políticas públicas, a corrupção política etc. Estas deformidades, conceitualmente definidas como “falhas de governo”, segundo o que propõe a Teoria da Escolha Pública, derivam da participação decisória do “indivíduo egoísta” da teoria neoclássica na elaboração destas mesmas políticas públicas. De acordo com esta análise, não há justificativa em acreditar que, por força de um perfil moralista do homem público ou por uma convenção social de supremacia do interesse coletivo, o indivíduo (quando personagem ativo na política) priorize o bem-público. Antes, a oportunidade (proporcionada pelo poder, acesso à informação, instrumentos políticos, influência etc.) é aproveitada para a satisfação do interesse particular, dadas as chances de se obter vantagens ou benefícios (principalmente de ordem financeira).

Neste contexto, é possível compreender que a Guerra Fiscal, antes de se constituir numa luta por melhor alocação e distribuição de recursos, corresponde à uma expressão das “falhas de governo” derivadas da ação do *homo economicus* (do mercado privado) no “mercado político”. Evidencia-se que o Governo, quando administrado ou influenciado por agentes orientados por interesses particularistas (formados basicamente por grupos de interesse *rent-seeking*, lobistas e políticos autointeressados), é incapaz de prover uma justa e eficiente alocação do bem-público, dado que a satisfação do autointeresse norteará sua organização. Assim, justifica-se a necessidade de um debate e da formulação de mecanismos de controle do poder de intervenção do Estado (entendido como a conjugação de interesses individuais) a partir de um arcabouço teórico orientado à preservação o bem-público frente aos numerosos e presentes interesses privados, possibilitando maior eficiência na elaboração e condução das políticas públicas, já que nem benevolência nem altruísmo parecem definir a

atuação dos *policy makers*. Esta defesa é perfeitamente interpretada para o caso específico da Guerra Fiscal, e neste sentido faz-se relevante ressaltar os possíveis benefícios advindos da compreensão do papel do indivíduo – seja eleitor, seja político – e do Estado, sob a luz da Teoria da Escolha Pública.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Com o presente trabalho, procura-se investigar a prática de competição interjurisdicional característica da Guerra Fiscal sob a perspectiva da Teoria da Escola Pública, analisando as falhas de governo que originam o contexto conflituoso e suas implicações na eficiência alocativa e sob a provisão de bens-públicos.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a. Discorrer sobre os principais aspectos da Teoria da Escolha Pública;
- b. Debater a constituição do sistema federalista no Brasil;
- c. Avaliar o processo de descentralização política, administrativa e fiscal;
- d. Discutir os fatores que originaram o quadro de competição proposto pela Guerra Fiscal;
- e. Examinar a trajetória histórica do conflito;
- f. Ponderar as justificativas e os efeitos da renúncia fiscal como promotora do desenvolvimento do Estado, bem como do benefício ou prejuízo público daí decorrente;
- g. Debater o papel do Governo Central no contexto do conflito;
- h. Apreciar o contexto da Guerra Fiscal sob a perspectiva teórica da *Public Choice* (Teoria da Escolha Pública).

1.3 JUSTIFICATIVA

O presente trabalho busca contribuir para o debate da competição interestadual por investimentos privados, de forma a evidenciar os benefícios (ou malefícios) da prática de subsídios fiscais (especialmente, neste caso, ao ICMS) e esclarecer os efeitos da concorrência entre Estados por recursos, como forma de promoção do desenvolvimento regional e da eficaz

alocação de bens-públicos. O tema foi escolhido devido à sua relevância e atualidade, dado que o fenômeno do conflito ainda se faz presente. Dentre os compêndios elencados sobre o tema, muitos revelam os impactos positivos da prática de incentivos fiscais por meio de reduções do ICMS; muitos, também, discutem os seus efeitos negativos. No entanto, parece não haver consenso se a competição, neste caso, é benéfica ao final do processo. Da mesma forma, é inovadora a investigação do conflito ante a perspectiva da *Public Choice*, sendo possível estabelecer uma correlação importante entre o exposto pela teoria e o observado no caso empírico.

É fato que a finalidade de alguns tributos é determinada pela geração de um custo pelo uso, como um desincentivo para a prática de determinadas atividades (como a tributação sobre o consumo de bebidas alcoólicas ou sobre cigarros) ou como um abatimento proporcional ao prejuízo gerado por outras atividades (como a tributação sobre a emissão e propagação da poluição). A maioria dos tributos, no entanto, se justifica pelo benefício gerado pelo uso público de recursos (pelo Estado) para a sociedade.

Desta forma, entende-se a renúncia fiscal vai de encontro ao mérito da tributação, de forma que a existência desta última se fundamenta na supremacia do interesse da coletividade frente à satisfação de interesses na esfera privada. Sendo assim, a renúncia parece confundir-se com a desnecessidade da tributação. Verdadeiramente, “o incentivo fiscal pode ser concebido como uma eliminação marginal de tributo, em virtude do surgimento de uma nova oportunidade de uso privado de recursos da sociedade, cujos benefícios sejam superiores aos do uso público a que se destinavam” (VARSAÑO, 1997, p. 8).

As condições financeiras e dos locais de produção, contudo, tendem a deteriorar-se no médio e longo prazo, e o poder de atração de investimentos proporcionado pela renúncia fiscal passa a ser corroído gradualmente. Também, há a deterioração das finanças públicas dos Estados que concorrem por este mecanismo, o comprometimento das receitas futuras, a corrosão das relações federativas e intensificação das tensões envolvidas, o enfraquecimento do poder público, dentre outros fatores negativos que impactam sobre o conjunto federativo. Ao final, os “vencedores” deste conflito são os estados financeiramente favorecidos, capazes de suportar o ônus da renúncia e, ainda assim, assegurar razoáveis condições de produção. Da mesma forma, o conjunto da Federação perde frente à falta de coordenação de políticas públicas e de desenvolvimento, promovendo e intensificando um quadro de instabilidade política e econômica e de agravamento das desigualdades regionais.

Considerando-se os aspectos supracitados, faz-se relevante a realização de um balanço entre os efeitos e a identificação ou mensuração dos benefícios ou ineficiências justificados

pelo incentivo fiscal, necessitando de aprofundamento quando tratado do caso específico da Guerra Fiscal.

2 METODOLOGIA

O trabalho a ser realizado será suprido por uma pesquisa bibliográfica e o conteúdo do estudo será de cunho teórico, com ênfase na interpretação da Teoria da Escolha Pública sobre o papel do indivíduo na elaboração e aplicação de políticas públicas, e a interferência do Estado sobre as ineficiências geradas pelas “falhas de governo”, analisando-se do caso empírico da Guerra Fiscal no Brasil.

Sendo assim, pretende-se realizar uma revisão e interpretação de textos de Buchanan, que tratam do tema das escolhas públicas realizadas pelos governos e seus efeitos no contexto econômico e social. Esta trajetória será mediada, ainda, pela análise de estudos posteriores a Buchanan. Da mesma forma, a bibliografia especializada sobre o fenômeno da descentralização fiscal e administrativa aplicada ao caso brasileiro fundamentará o caso desta análise.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 ABORDAGENS TEÓRICAS SOBRE O FEDERALISMO

As abordagens teóricas que buscam discutir o federalismo como arranjo político-institucional são diversas, bem como os modelos deste arranjo. Estas doutrinas político-econômicas procuram compreender as articulações políticas entre o governo central e as esferas subnacionais (estados e municípios), formulando arranjos institucionais de distribuição intergovernamental de competências.

Em síntese, estes enfoques buscam determinar axiomas que caracterizem a instituição de um sistema federativo, delineando conforme estas percepções as formas mais eficientes de distribuição de responsabilidades entre os diversos níveis de governo, assim como os condicionantes político-econômicos que motivam a escolha e a provisão dos bens públicos pelo Estado.

De acordo com Bovo (2000, p. 38), a evolução analítica deste campo de estudo

ganhou consistência após a Grande Depressão dos anos 30 e, especialmente, após a Segunda Guerra Mundial, quando a intervenção do Estado na economia tanto para combater os efeitos da crise, quanto para implementar as políticas de bem-estar social e aumentar a oferta de bens públicos, fez-se necessária.

Mais precisamente, as teorias do federalismo fiscal circundam formulações conjecturais pela perspectiva da economia do setor público, orientando-se pelo estudo da distribuição de competências fiscais entre distintas instâncias de governo de acordo com o paradoxo descentralização *versus* centralização. Pretende, por objetivo e através do estabelecimento de modelos institucionais de governo, elevar ao máximo a eficiência de suprimento de recursos para os entes federados e de oferta de bens-públicos à população, justificando na concentração arrecadatória a ineficiência da elaboração do orçamento público e da provisão de bens-públicos nas esferas subnacionais de Governo.

A questão central concernente ao debate da organização e coordenação do modelo de competência fiscal é a demarcação concisa de responsabilidades que serão conferidas a cada plano de governo, ou seja, a medida de autonomia que permite à nação alcançar uma qualidade Pareto-eficiente na arrecadação tributária e, por conseguinte, na provisão de bens públicos. No caso específico do Brasil, faz-se necessário elencar as principais vertentes teóricas sobre o federalismo num esforço de compatibilização entre o perfil do sistema federativo brasileiro e as possibilidades de otimização da política fiscal, objetivando o

aperfeiçoamento das relações federativas fiscais em simultaneidade aos benefícios promovidos pela competição interjurisdicional.

3.1.1 A teoria tradicional das finanças públicas

A teoria tradicional das finanças públicas, uma das proeminentes escolas que abordam a questão federativa (MUSGRAVE, 1975; REZENDE, 1983; GIAMBIAGI; ALÉM, 2000), propõe a disposição de distintas competências entre os diversos níveis de governo, sendo a garantia de independência dos estados membros o principal objetivo da constituição do organismo federativo.

As transferências intergovernamentais de recursos fiscais entre as distintas instâncias de governo constituiriam, para esta escola, um modo de atenuar os desequilíbrios regionais, derivados de fatores como custos externos relacionados à provisão de bens públicos, diferenças conjunturais na estrutura produtiva, desigualdades na alocação dos benefícios do crescimento econômico, percebido pelo conjunto nacional, e capacidade de arrecadação tributária limitada ou insuficiente (o que determina uma escassa competência de autofinanciamento do próprio Estado-membro).

A teoria tradicional das finanças públicas destaca-se pela perspectiva centralizadora da administração das receitas tributárias, incumbindo à União a tributação sobre fatores de elevada mobilidade (como o imposto sobre a renda, considerando-se a alta mobilidade de indivíduos no plano nacional). Neste sentido, o argumento principal, que justificaria a centralização arrecadatória e administrativa de tributos, relaciona-se à percepção de ganhos de escala na produção e na oferta de bens públicos pelo governo central. Inversamente, a descentralização de gastos está presente na perspectiva de distribuição de encargos, uma vez que, devido à proximidade, os governos locais seriam mais capazes de compreender e atender a diversidade de custos e demandas regionais, ampliando significativamente o grau de eficiência dos gastos na esfera subnacional. O Governo Central seria, por conseguinte, responsabilizado pela concessão de bens e serviços públicos para os quais as diferenças de demandas locais não fossem significativas.

Cabe ressaltar, no entanto, os limites analíticos desta teoria. Destaca-se seu caráter evidentemente normativo, sob o qual é elaborado um conjunto de princípios e regras, para a eficiente condução da economia pública, sendo raramente possível sua implementação. Uma combinação ótima entre os fundamentos determinados pelas funções alocativa, distributiva e estabilizadora sucumbem à heterogeneidade estrutural entre países e governos.

Não obstante, o principal equívoco desta escola de pensamento está em generalizar a determinação do princípio de custo *versus* benefício como fundamento da distribuição de competências entre os níveis de governo na federação, não observando, para tanto, as particularidades quanto a precisa capacidade das esferas subnacionais de exercerem tais atribuições. Como ressalta Bovo (2000), a repartição de capacidades, fundamentada na adoção igualitária de regras aplicáveis a toda federação, não comporta as diferenças inter-regionais e intermunicipais, revelando assim a imprecisão (se não antagonismo) do estudo quando pretendida a interpretação do conceito de descentralização como solução à especificidade de demandas regionais (quando nem mesmo a teoria aborda as especificidades territoriais e governamentais).

Dadas as evidentes limitações das hipóteses propostas por esta teoria, outras escolas surgiram com o intuito de resolver estas dificuldades teóricas e operacionais. Dentre as doutrinas econômicas mais proeminentes sobre o tema, destaca-se a abordagem da Teoria da Escolha Pública, que será tratada a seguir.

3.1.2 A Teoria da Escolha Pública (*Public Choice Theory*)

3.1.2.1 Conceitos iniciais

A Teoria da Escolha Pública surgiu em um cenário de aprofundamento da teoria econômica, objetivando a ampliação do seu escopo de análise para além das fronteiras de mercado. Uma análise histórica nos remete aos Estados Unidos da década de 1950. Nesta época, afluía uma inédita corrente de estudos amparados pelo ferramental da economia e orientados à análise de instituições jurídicas e políticas. Estes estudos se justificaram na afirmação de que uma análise econômica de instituições legais se fazia necessária justamente por tais instituições não estarem avessas ao sistema econômico. Ou seja, a perspectiva proporcionada por esta nova corrente teórica colocou as instituições jurídicas e políticas como variáveis determinantes do contexto econômico, influenciando-o e definindo-o conforme diretrizes geradas por fatores antes considerados externos (mas agora incorporados à análise).

Neste contexto, a TEP desponta como uma escola fundamentalmente orientada à incorporação da perspectiva econômica à análise das ciências político-jurídicas, numa interdisciplinaridade rica e consistente que avalia a participação do indivíduo no projeto decisório político-econômico (seja como agente político, seja como eleitor), tomando por base o suposto teórico do agente racional autointeressado. De acordo com sua linha argumentativa,

consideram-se os atores sociais (políticos, burocratas, eleitores e trabalhadores) como maximizadores de sua função utilidade (nos termos da teoria, este comportamento fundamenta-se no conceito de individualismo metodológico, que será discutido à frente).

Sobressaem neste campo os estudos realizados por Mancur Olson (1971), Gordon Tullock (1967), William Niskanen (1971) e, o mais proeminente dentre seus teóricos, James McGill Buchanan (1971), economista e jurista norte-americano, laureado com o Prêmio Nobel de Economia em 1986.

Conceitualmente, esta teoria se manifesta como

um programa de investigação interdisciplinar, onde um método desenvolvido sobretudo na economia (individualismo metodológico) tem sido aplicado a um objecto considerado usualmente no âmbito da ciência política e da sociologia política: grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional. (PEREIRA, 1997, p. 1).

Outra característica essencial da fundamentação teórica da TEP relaciona-se com sua análise a partir da premissa de “falhas de governo”, em analogia à análise das “falhas de mercado” desenvolvida pela economia do *Welfare State*. Por conseguinte, argumenta-se que os obstáculos enfrentados por sociedades pluralistas advêm, essencialmente, do tamanho cada vez maior do Estado, somado à deturpação ocasionada pelos representantes do poder do Estado. Em outras palavras, estas ineficiências de governo são gestadas pela intensificação da má interferência do Governo quando da ocorrência de ações coletivas coordenadas. Estas, por sua vez, caracterizam-se pelo efeito nocivo que produzem em um sistema democrático representativo, favorecendo os interesses de grupos restritos em detrimento das liberdades individuais de uma maioria.

Neste contexto, o federalismo pode ser compreendido como um processo de descentralização política e tributária e como um reflexo da abordagem implícita à *Public Choice*, segundo a qual a análise das “falhas de governo” e das decisões político-econômicas em regimes democráticos fundamenta a opção por um Estado mais eficiente conforme ocorra a gradual delimitação e designação das responsabilidades de cada esfera de Governo. À luz desta perspectiva, compreende-se que os problemas político-econômicos gerados nas sociedades modernas, heterogêneas em sua essência, advêm, possivelmente em maior escala, da ineficiência centralizadora do Governo Central, que corrompe, pela possibilidade de ações coletivas de interesses privados, a ocorrência de ações democráticas eficientes a partir de seu poder intervencionista.

Como será demonstrado posteriormente, a possibilidade de barganha proporcionada pelo poder de decisão, acrescido do poder legislativo das instituições estatais, fomenta ações de políticos (burocratas em sua essência) orientados à satisfação de interesses privados (tanto seus quanto de grupos coordenados), gerando um quadro conflituoso, no qual a parcela mais desfavorecida da sociedade assume o prejuízo. Por extrapolação, pode-se afirmar que, da mesma forma que entre indivíduos na sociedade prevalece o autointeresse frente à assimetria no acesso a recursos, as ações de Estados subnacionais que buscam soluções individualistas às “falhas de governo” do poder central e às “falhas de mercado” entre os entes federados (como desequilíbrios regionais) acabam, da mesma forma, por engendrar um quadro competitivo perverso a nível nacional.

Este cenário, que permite a cada Estado subnacional alcançar individualmente resultados positivos que não seriam possibilitados com a intervenção do Governo Federal, promove um visível desenvolvimento econômico orientado pelas próprias necessidades, caracterizando um atendimento eficaz à demanda da região. No entanto, dados os já existentes desequilíbrios entre regiões, também intensifica as disparidades regionais e a propagação de forças desestruturantes ao conjunto nacional. A fim de corrigir tais desequilíbrios, seriam necessários mecanismos que orientassem o conflito de interesses neste processo (entre as regiões envolvidas no processo competitivo e mesmo entre os governos subnacionais e a respectiva população), de forma a constituir um mercado político eficientemente organizado e norteado por um resultado social Pareto-eficiente. Esta perspectiva, portanto, não descarta a ideia dos benefícios advindos da descentralização administrativa e fiscal, visão esta compartilhada pelos teóricos da Escolha Pública.

De fato, nem todos os bens públicos são percebidos pela sociedade de forma similar, o que possibilita aos governos locais vantagens comparativas na administração de serviços públicos com restrita abrangência territorial. Estes governos são beneficiados pela possibilidade de maior acesso às informações referentes ao seu eleitorado, podendo assim identificar precisamente as demandas e preferências de sua população em relação à oferta de bens e serviços públicos. Ainda, a descentralização de responsabilidades, quanto à arrecadação de recursos fiscais e sua posterior administração (alocação), possibilita a diversificação das metodologias de formulação de políticas públicas a nível nacional, capacitando-as eficientemente quando comparadas a políticas públicas federais generalistas. Enfim, a descentralização de poderes fomenta a redução do aparato estatal federal, proporcionando maior eficiência para o setor público no agregado estatal nacional.

Esta percepção sobre o federalismo fiscal orientado pelo princípio de descentralização tributário-administrativa promove, ainda, resultados benéficos de ordem política. Desponta, nesta perspectiva, a possibilidade de constituírem-se estruturas de controle de poder pela sociedade nas esferas de governo através do processo de descentralização de poderes. Tais organismos proporcionam o fortalecimento das instituições democráticas, bem como a maior proximidade entre sociedade e governantes.

De acordo com Buchanan (1975), a centralização administrativa e a amplitude do orçamento governamental provocam elevados custos externos ao cidadão, pois os custos das decisões dos indivíduos, que nos mercados competitivos são invariavelmente privados e tendem ao equilíbrio quando existe a possibilidade de concorrência perfeita, são divergentes quando tratados no “mercado político”. Neste último, observa-se que

sempre há possibilidade de alguns indivíduos melhorarem sua posição às custas dos outros. Em consequência, o processo democrático dificilmente produz resultados Pareto-eficientes. [...] [Contudo] o aumento do setor público traz crescentes oportunidades para políticos empenhados em obter ganhos pecuniários de grupos “caçadores-de-rendas”. Assim, políticos autointeressados vão se empenhar continuamente para aumentar os orçamentos e criar novos programas governamentais, num processo cujo único resultado plausível é a explosão dos déficits públicos. (BUCHANAN, *apud* BORGES, 2001, p. 169).

Vale ressaltar que, apesar de suas ineficiências, o modelo democrático é rigidamente defendido pelos teóricos da TEP. Esta defesa é fundamentada pelo argumento de que qualquer outra estrutura de governo que não a democrática seria pior do que esta. Invariavelmente, dada sua permeabilidade frente a interesses particularistas, qualquer estrutura governamental está longe do ideal. A democrática, no entanto, está menos longe do modelo ideal do que as monarquias ou ditaduras, por exemplo.

É mister considerar que, assim como é falacioso argumentar que a existência de “falhas de mercado” engendra a necessidade de intervenção de uma instância governamental superior (governo central, no caso analisado), também é enganoso afirmar que as “falhas de governo” indicam por si que a expansão dos mercados surtirá resultados caritativos. Qualquer generalização é precipitada e quando se trata da análise institucional comparada (horizontal ou verticalmente), torna-se fundamental estudar caso a caso os benefícios e as limitações de cada arranjo institucional. Cabe assim uma análise da Guerra Fiscal fundamentada no federalismo descentralizado da Escolha Pública como um caso evidente do paradoxo Menor Governo *versus* Melhor Governo.

3.1.2.2 *Individualismo metodológico e assimetria de informações*

A compreensão da análise da TEP, ao caso específico da Guerra Fiscal no Brasil, parte de sua aplicação, primeiramente, ao processo político de forma mais abrangente. Neste sentido, a perspectiva da Teoria da Escolha Pública é de que as deliberações políticas e econômicas dos governos sujeitam-se a um conjunto de poderes partilhados por diferentes agentes dimensionados em funções díspares, mas complementares no sistema político. De indivíduos ocupantes de cargos do Poder Executivo a grupos de interesse, todos intervêm na possibilidade e na capacidade de implementação de políticas públicas. Verifica-se, no entanto, que a ineficiência das instituições públicas politizadas advém fundamentalmente do não atendimento das demandas sociais reais (interesse público, por semelhança).

Segundo Buchanan (2000), invariavelmente em regimes democráticos, é evidente e necessária a participação de indivíduos no conjunto de decisões políticas, realizadas no seio das instituições públicas e formadas pela união de deliberações coletivas amparadas por regras específicas, tornando preferências individuais distintas em uma única escolha coletiva. Ainda, aceitando-se a premissa desenvolvida por este autor, segundo a qual o surgimento de um contrato constitucional engendra também o surgimento de duas categorias implícitas ao Estado (o Estado Protetor e o Estado Produtor), é possível compreender a necessidade de se aprofundar o conhecimento sobre a tomada de decisões políticas. Sendo assim, toma-se como ponto de partida da compreensão das decisões formadas no “mercado público” a análise do comportamento dos agentes políticos.

Considerar que o desenvolvimento de ações e decisões no mundo político fundamenta-se na identificação do indivíduo como agente descentralizado justifica afirmar que

toda modelagem institucional que se queira fazer deverá, de alguma forma, levar em conta que os fenômenos políticos são reduzidos, explicados pelo fato de que indivíduos são seu componente fundamental. Assim, ainda que no desenvolvimento da teoria noções como partido, grupo, família, classe ou outra agregação qualquer de seres humanos que possa aparecer [o que, para nosso caso específico, importa exemplificar: grupos de interesse, sistemas eleitorais, partidos políticos etc.], todas elas deverão ser encaradas não organicamente, com o todo maior do que a soma das partes, mas como uma composição de um número qualquer dos indivíduos modelados pela teoria. (BERNABEL, 2009, p. 10).

Neste sentido, cabe afirmar que o individualismo metodológico intrínseco à TEP assenta no indivíduo o fundamento de sua análise do processo político, assumindo que apenas este é capaz, como agente (ativo ou passivo) no mercado político, de elaborar e desempenhar

ações individuais ou coletivas, sendo estas derivadas de suas próprias preferências e motivações. Buchanan (2000, p. 4) fundamenta esta perspectiva ao afirmar que

individual persons are the basic component units, and ‘government’ is simply that complex of institutions through which individuals make collective decisions, and through which they carry out collective as opposed to private activities. Politics is the activity of persons in the context of such institutions.

Da mesma forma,

collective action is viewed as the action of individuals when they choose to accomplish purposes collectively rather than individually, and the government is seen as nothing more than the set of processes, the machine which allows such collective action to take place. This approach makes the State into something that is constructed by men, an artifact”. (BUCHANAN; TULLOCK, 1971, p. 13).

Acerca disto, a construção teórica da categoria do *homo economicus* é de fundamental importância quando da incorporação do método do individualismo metodológico pela Escolha Pública, dada a reciprocidade dos termos. Este “homem econômico” surge como agente individual orientado por um comportamento maximizador de seus benefícios, sendo caracterizado por duas premissas principais:

a. Racionalidade: elemento intrínseco ao individualismo metodológico, esta premissa assume que os indivíduos são racionais na medida em que seu comportamento é orientado no sentido de seus próprios objetivos. Esta escolha diz respeito à capacidade do indivíduo de adequar os meios aos fins, particularmente definidos;

b. Autointeresse (ou egoísmo): ao se afirmar que o indivíduo, aqui representado, opera suas ações pelo autointeresse, afirma-se também que este o faz no sentido de satisfazer suas próprias vontades e não as de outrem, independente dos resultados que cause a estes. Sinteticamente, é alegar que o *homo economicus* ajusta suas ações essencialmente para a satisfação de seus interesses pessoais.

Assume-se, por conseguinte, que o “homem econômico”

está livre de qualquer restrição do tipo ética, religiosa, política, etc. Estes elementos podem influir na formação de seu mapa de preferências, mas, uma vez que este mapa [a função utilidade de cada indivíduo] é tomado como dado na análise econômica, esses outros fatores perdem importância e a questão se restringe à maximização da função de utilidade individual. (TONETO JR., 1996, p. 126).

A defesa pela incorporação do conceito de *homo economicus* na argumentação da *Public Choice* parte do princípio do monismo metodológico, que defende a unicidade do

método usado pelos economistas. Neste sentido, o egoísmo e a adaptação do ambiente à satisfação de seu interesse pessoal constituem a fundamentação da formação dos mercados, e seus resultados alcançam o equilíbrio e a eficiência geral quando num ambiente de concorrência perfeita. Consequentemente, a Teoria da Escolha Pública interpreta que o comportamento dos homens de governo (*homo economicus* em sua essência) é orientado pelos mesmos fundamentos utilitaristas que norteiam as ações destes mesmos homens no mercado privado, e não pela exaltação do interesse público por um comportamento altruísta.

Ora, os indivíduos não tomam decisões sobre o benefício comum porque, assim como no mercado privado, no mercado político estes mesmos indivíduos são autointeressados, e buscam a maximização da função utilidade individual. Este princípio fica claro, no tocante à abordagem da TEP, ao compreender que, de acordo com Buchanan (2003, p. 93),

public choice, as an inclusive research program, incorporates the presumption that person do not readily become economic eunuchs as they shift from market to political participation. Those who respond predictably to ordinary incentives in the marketplace do not fail to respond at all when they act as citizens. The public choice theorist should, of course, acknowledge that the strength and predictive power of the strict economic model behavior is somewhat mitigated as the shift is made from private Market to collective choice. Persons in political roles may, indeed, act to a degree in terms of what they consider to be the general interest. Such acknowledgement does not, however, in any way imply that the basic explanatory model loses al of its predictive potential, or that ordinary incentives no longer matter.

Assim sendo, aceitar o individualismo metodológico, arraigado nas premissas de racionalidade e auto interesse como fundamento de análise da ação de agentes econômicos no mercado privado, implica, para a Escolha Pública, em aceitar da mesma forma que estas premissas também orientam na mesma direção a ação dos indivíduos no mercado político (mercado público, por analogia). Se aceita, assim, o individualismo como uma característica intrínseca ao comportamento do homem público, não divergente de sua atuação no mercado. Dado que os agentes atuam no mercado de maneira a maximizar suas funções utilidades, torna-se inconsistente a suposição de que estes mesmos agentes atuam de maneira altruísta, benevolente, enquanto operadores de decisões políticas (*policy makers*), numa falaciosa perseguição do interesse público. Por fim,

modelizar os agentes no processo político como egoístas é na perspectiva de Buchanan uma atitude de precaução. Ao pensar o sistema político do ponto de vista que os indivíduos poderão querer utilizar o sistema em proveito próprio, leva a pensar em regras, procedimentos e instituições que evitem os piores abusos de poder e outras tentações políticas. (PEREIRA, 1997, p. 8).

Conforme alerta Buchanan (2000, p. 4), “if we want to discuss governmental decision process we must analyze the behavior of individuals as they participate in these process”. E partindo desta modelagem individualista, faz-se necessário compreender e determinar o conjugado de prioridades dos indivíduos em um conjunto, os princípios que norteiam a tomada de decisões, as possíveis restrições e analisar os resultados obtidos, para então apreciar o contrato coletivo. Ora, a elaboração do processo político decisório só se operacionaliza por indivíduos, e o aglomerado destes mesmos é que fundamenta a formação do Estado. Não há Estado constituído por um único indivíduo, e da mesma forma não há ação individual que permita uma justa e eficaz distribuição de recursos. Um dos fundamentos (se não o principal) da formação do Estado federalista é a ação coletiva, a participação democrática orientada à maximização da função utilidade da sociedade. Sendo assim,

collective action is viewed as the action of individuals when they choose to accomplish purposes collectively rather than individually, and the government is seen as nothing more than the set of processes, the machine which allows such collective action to take place. This approach makes the State into something that is constructed by men, an artifact. (BUCHANAN; TULLOCK, 1971, p. 13).

Ao assumir-se a premissa de que a escolha pública é diretamente relacionada e satisfeita pelo mercado político (entendido deste modo em decorrência do fato de que seus agentes são caracterizados pelos mesmos princípios que os agentes no mercado privado, todos *homo economicus* em sua essência), torna-se falacioso

supor que o político tenha um comportamento diferente dos demais indivíduos. A Economia do Bem-Estar [...] supunha o Estado preocupado exclusivamente com o bem-geral. Dentro disto, atribui-se aos homens públicos um comportamento altruísta, em oposição ao egoísmo do homem na esfera privada. Para Buchanan esta distinção não procede, porque é ilógico supor que o indivíduo em uma esfera da vida tem suas preferências próprias enquanto em outra tem suas preferências pautada pela dos outros. [...] Assim, a análise de Buchanan sobre o processo político parte desta premissa básica: o político é um indivíduo autointeressado como outro qualquer. (TONETO JR, 1996, p. 138).

Em síntese, a análise elaborada pela Teoria da Escolha Pública parte da apreciação da participação do indivíduo no processo político decisório, fundamentando-se no princípio de que as escolhas públicas são, inexoravelmente, vinculadas a escolhas políticas. Estas são, por sua vez, elaboradas e realizadas por “homens econômicos”, sendo, em decorrência disto, um processo naturalmente imperfeito. Dado o embasamento político das escolhas públicas realizadas por agentes políticos fundamentalmente racionais e autointeressados, evidencia-se uma incapacidade destes tomadores de decisões de mensurar o custo (econômico e social) ao

qual incorrem quando da escolha de uma “política pública individualista”. Este termo deve ser entendido como a decisão por uma escolha pública direcionada à satisfação de seus próprios interesses, ou na defesa de interesses de um pequeno grupo em detrimento ao interesse público. Compreende-se ainda que, por serem formadas por homens autointeressados, as organizações públicas politizadas são falhas, porque as decisões políticas são tomadas por representantes e não pelas próprias pessoas. Neste sentido, ainda que real, o resultado da oferta de bens e serviços públicos deste processo geralmente é significativamente diferente (se não, ineficiente) do que poderia ser percebido pela decisão do próprio povo.

Não se trata aqui da discussão social sobre a moral do indivíduo, pertinente aos cientistas políticos e sociólogos dos séculos XIX e XX. Sejam políticos ou eleitores, todos os indivíduos padecem do mesmo sentimento individualista e racionalista. No entanto, apesar da racionalidade ser inerente a ambos os agentes, uma comparação entre estes revela a limitação específica da racionalidade dos eleitores, derivada, sobretudo, do acesso desigual a informações de interesse coletivo, como da formulação e implantação de políticas públicas.

Esta desproporcionalidade no acesso a informações sobre o processo político decorre basicamente da distância entre o eleitor e o conhecimento dos resultados da política pública. Ou seja, o eleitor (entenda-se por isto eleitor e consumidor), no mercado privado, tem reflexo imediato de sua ação, dado que os resultados são restritos e prontamente determinados. Já no processo eleitoral, este indivíduo é penalizado (dado à assimetria informacional) em decorrência de os efeitos de sua escolha serem esparsos, disseminados no tempo e pela sociedade, falhando assim “no que” embasar suas escolhas na alocação de recursos públicos.

Tanto as informações assimétricas (quanto às decisões adotadas pelo governo e as propostas da oposição) quanto à incompetência, quanto à possibilidade de mensuração do impacto das decisões públicas sobre a função utilidade dos eleitores, representam certa ignorância ou desinteresse por parte dos eleitores nos assuntos de ordem pública. Devido a tais limitações, o eleitor, como cidadão comum na democracia contemporânea, permanece alheio às decisões de governo, e, neste sentido, parece não participar do processo democrático de elaboração de políticas públicas. Este personagem percebe-se apenas como agente passivo no processo político (pelo menos após o período eleitoral), e padece frente às consequências de decisões elaboradas fora de seu conhecimento ou consentimento. Consequentemente, frustra-se quando se torna informado de que muitas destas decisões são alheias à sua vontade, e que estas refletem majoritariamente o interesse de políticos e grupos de interesse.

Percebe-se que, no mercado privado, o indivíduo busca mais objetivamente as informações para suas ações, que lhe trarão efeitos imediatos, do que no processo de eleição

de seus representantes. Por conseguinte, “na medida em que os eleitores são racionalmente ignorantes [e desconsideram o processo decisório por desinteresse ou falha no acesso às informações necessárias], os políticos não têm como saber *a priori* a vontade do público”. (BORGES, 2001, p. 162). Por sua vez, estes políticos, conscientes desta assimetria informacional, aproveitam-se desta situação e formulam projetos e políticas públicas dirigidas à captação destes de modo a capturar estes eleitores mal informados.

3.1.2.3 Grupos de interesse, Lobbying, Logrolling e Rent Seeking

Por outro lado, os eleitores também são caracterizados pela iniciativa de maximização de sua função utilidade (neste contexto, representada por serviços públicos, subsídios governamentais etc.), e não necessariamente pelo fato de estes se identificarem com a ideologia de políticos ou partidos. Como afirmado anteriormente, o autointeresse e a racionalidade são características do comportamento humano em sociedade, e abrange qualquer indivíduo independentemente da forma da sua participação no contexto coletivo.

Neste sentido, a assimetria de informações (seja no acesso ou no incentivo à busca) quanto a assuntos públicos gerais, contrasta com o elevado conhecimento destes mesmos eleitores quanto a políticas específicas. Isto ocorre justamente porque certas políticas interferem em seus interesses particulares, motivando-os a explorar informações que lhes proporcionem benefícios ou reduzam prejuízos. Por exemplo, o conhecimento que empresários da indústria possuem quanto à carga tributária, ou quanto à política de incentivos de determinado governo; ou ainda sobre a restrição de importações de bens potencialmente competitivos com aqueles que são produzidos por suas indústrias. Estas pessoas, detentoras de um amplo conhecimento sobre um assunto específico, quando em associação, formam os chamados grupos de interesse.

Quando este pequeno grupo é significativamente prejudicado por uma ação coletiva (por exemplo, uma política pública mais dispendiosa ao Estado, que acarretará em aumento da tributação sobre rendas elevadas), e diante do seu maior acesso aos burocratas e poder de influência, irão operar no mercado político orientados à satisfação de seus interesses particulares. A interferência destes grupos de pressão na eficiência da escolha pública se dá pelo *lobbying*, e sua existência é facilitada pelo baixo-custo de transação percebido pelos indivíduos no grupo. Esta prática se dá de forma ostensiva e velada, interferindo nas deliberações do poder público em benefício de interesses privados. A história nos mostra que quando um grande número de pessoas é afligido por perdas (distribuídas entre os indivíduos)

não tenderão à organização como grupo de pressão, pois cada indivíduo sentirá que, pelo volume, sua participação não contribuirá significativamente para a eficiência do resultado. Além disto, há um alto-custo na organização de grandes grupos de pressão, dado a heterogeneidade de interesses e preferências, mesmo quando igualmente prejudicados (ressalvam-se os casos atípicos, de profundo prejuízo social e que motivam, por outros instrumentos, a ação coletiva, como a mobilização da sociedade contra um regime ditatorial, por exemplo).

Políticas públicas projetadas e sancionadas por leis são caracterizadas, em sua maioria, pela diluição dos custos de sua implementação. Seus efeitos benéficos, todavia, podem se concentrar a uma classe econômico-social específica, quando sua elaboração e divulgação se fazem por uma promoção superficialmente admissível. Por sua vez, os políticos, motivados pela atividade lobista de grupos de pressão, implementam estas políticas orientadas ao atendimento de interesses privados, numa “troca de favores” perversa em que os primeiros ofereceriam subsídios aos burocratas (como votos e recursos materiais e financeiros).

Consequentemente, dado a possibilidade de controlar e pressionar os agentes políticos, a esfera estatal (caracterizada pela operação destes mesmos agentes) tende a atuar em favor de frações sociais mais organizadas e bem posicionadas em termos de renda, e que se fazem valer de seu poder de influência e interferência em favor de seus próprios interesses, jogando com os agentes políticos em uma reciprocidade funesta. Em outras palavras, a racionalidade coletiva de órgãos, grupos ou classes organizadas, dotadas de recursos materiais e coercitivos, ascende em prejuízo de uma pluralidade de interesses prolixos que insiste em manter-se desorganizada. Neste sentido, “a conclusão óbvia desta perspectiva é que, quanto maior a importância das organizações privadas na intermediação do confronto político, tanto mais a liberdade individual será sacrificada” (BORGES, 2001, p. 163), prevalecendo a busca pela satisfação de interesses pessoais em detrimento do interesse público.

Quanto à periódica atenção dada aos eleitores pelos políticos quando da necessidade da eleição, Olson (1982) atenta que as demandas individualistas de grupos de interesse (denominados pelo autor de “coalizões distributivas”) afetam negativamente a distribuição de renda e o crescimento econômico, dado sua incessante busca

em aumentar sua participação na renda nacional, seja conseguindo benefícios e isenções do governo, seja através de setores econômicos específicos. Assim, oligopólios privados e sindicatos valem-se do seu poder sobre o mercado para obter uma remuneração por suas atividades acima do equilíbrio competitivo, penalizando consumidores e trabalhadores não sindicalizados. [Por conseguinte, dado que] governos intervencionistas devem favorecer a organização de grupos de interesses

especiais, pois [...] a atividade destes últimos é função direta dos ‘lucros’ esperados da participação no processo político [...], todas as políticas governamentais que interfiram no domínio econômico são fontes de renda para grupos privados. (BORGES, 2001, p. 163-164).

Este movimento de troca de interesses (entre políticos) é tratado pela TEP, segundo Cruz (2011), no caso denominado *logrolling*, ou seja, da negociação de votos de forma a orientar a aprovação (ou não) de políticas públicas favoráveis a interesses particulares. Explicitamente, este fenômeno ocorreria, no processo político, quando do voto favorável de um parlamentar com a aprovação de certa lei, proposta por outro parlamentar, esperando o apoio deste quando da aprovação de outra matéria. Implicitamente, quando da necessidade da aprovação de uma medida que isoladamente não seria deferida, sendo assim “maquiada” na composição de um pacote.

Ressalvadas suas generalizações, o modelo elaborado por Borges (2001) vem acrescentar à compreensão da ação do indivíduo no processo político e dos impactos da racionalidade coletiva. Segundo o autor,

os políticos agem tão somente para conseguir rendas, poder ou prestígio derivados do exercício de cargos públicos. Disto decorre que a meta última dos políticos é se apoderar do aparelho do Estado através do processo eleitoral. Assim, ainda que em certas ocasiões os governantes atendam ao interesse público, este é simplesmente um meio de realizar seus objetivos pessoais (ganhar as eleições), nunca um fim em si mesmo. (BORGES, 2001, p. 161).

Percebe-se que, havendo possibilidade de ampliação e aprofundamento da intervenção do Estado na economia, cria-se um cenário propício à competição de grupos de pressão pela capacidade de influência no governo, praticada por meio de *lobby*. Este conflito, gerado por grupos de interesse motivados pela busca por rendas (*rent-seeking*), tem como resultado o estrangulamento do aparato político, antes dedicado à satisfação do interesse público. Segundo a Teoria da Escolha Pública, o *rent-seeking* é caracterizado quando o custo para adquirir privilégios especiais é menor que o investimento necessário para o cumprimento da lei. Dado que os capitalistas (aqui representando fielmente um grupo de interesse) fazem muita coisa como classe, mas não investem como uma, acredita-se ser este custo significativamente mais atrativo que o próprio investimento, haja vista a diluição entre eles.

A ineficiência dos instrumentos estatais se dá, obviamente, devido à expressiva importância cultivada a demandas cada vez mais numerosas e particularistas, mas principalmente em função da centralização do bem-público nas mãos dos grupos mais bem constituídos e influentes. O controle da máquina estatal passa a operar, neste contexto, em

função do benefício de poucos, concentrando a provisão de recursos e defasando o interesse coletivo. Por conseguinte, reduz-se a eficiência econômica e engendram-se (ou intensificam-se) as falhas de governo, à medida do crescimento da participação destes grupos no processo de decisão política.

Torna-se evidente a importância da caracterização de condições institucionais que identifiquem os meios e os instrumentos que reorientem os agentes políticos à satisfação do interesse público, ou seja, com o objetivo de não apenas apontar as falhas de governo, mas precisamente extinguir decisões políticas inadequadas que gerem ineficiências econômicas à maior parcela da população. Indubitavelmente, como ressalta Pereira (1997), e a despeito da medida de participação de grupos de interesse, a autonomia possibilitada aos agentes políticos nunca é absoluta, pois, periodicamente, o processo eleitoral surge como instrumento que possibilita afastar políticas ineficazes.

3.1.2.4 Falhas de Governo

Um dos principais pressupostos da economia do *Welfare State* refere-se às falhas de mercado, condições sob as quais as estruturas de mercado determinam uma alocação ineficiente de recursos. Tais situações são geradas por fatores que interferem negativamente sobre o sistema e são motivadas por quatro razões diferentes: assimetria de informação, poder de mercado, externalidades e bens-públicos. A ocorrência destas ineficiências justifica, segundo esta teoria, a intervenção governamental, orientada à correção destas falhas para a retomada de padrões competitivos de mercado. É relevante salientar, no entanto, que a interferência do Estado para corrigir as falhas de mercado se faz pela coletividade do mesmo homem (racional e autointeressado) que atua no mercado privado, ou seja, o individualismo orienta da mesma forma as escolhas coletivas ou públicas por toda a sociedade. Neste sentido, Andrews (2004, p. 78) atenta que

como a teoria econômica já havia demonstrado, comportamentos individuais podem gerar externalidades, ou seja, consequências positivas ou negativas para a comunidade como um todo. As externalidades negativas – poluição, desemprego, monopólios etc. – são consideradas ‘falhas de mercado’ e, segundo os economistas do *welfare*, deveriam ser corrigidas pela ação de agentes governamentais. Ora – diz Buchanan –, se as intervenções do Estado visando corrigir falhas de mercado afetam o contexto no qual se encontram outros indivíduos, então temos aqui também uma externalidade, mas dessa vez gerada pela ação dos agentes governamentais.

Entende-se, segundo o exposto, que a intervenção estatal não pode neutralizar uma externalidade sem ocasionar outra. Ao considerar a atuação destes mesmos indivíduos (*homo economicus*) no governo, é possível compreender que uma externalidade é gerada, por exemplo, pela possibilidade do *decision maker* apropriar-se de uma parcela maior de benefícios advindos de sua atividade pública do que quando comparado à satisfação do interesse comum da sociedade. Esta externalidade é gerada, assim, em decorrência da indeterminação da eficiência (ou da efetiva ineficiência) de decisões a respeito das políticas públicas, questionando a eficácia da intervenção estatal no processo de alocação de recursos e na oferta de bens-públicos.

De acordo com os pressupostos da TEP, os governos perpetram falhas ao intervirem na economia tanto pela sua antecipação como pela intensidade da intervenção, sendo ainda o prolongamento de sua presença (no controle do mercado) um fator nocivo à eficiência do sistema. Conjuntamente, esses excessos da presença dos governos no mercado culminam em dois fenômenos vastamente discutidos pela teoria: o modelo de criação de renda e modelo de espoliação de renda. O primeiro refere-se à ação de *rent seekers*: grupos de interesse que concorrem objetivando benefícios e rendas das ações e decisões governamentais. Conforme discutido anteriormente, esta conduta é percebida quando determinado grupo busca benefícios restritos à sua área de interesse, como a imposição de restrições à entrada de competidores no mercado, redução da concorrência, criação de cartéis ou alíquotas tributárias, além de *lobbying* e corrupção. Justifica-se, segundo este modelo de criação de renda, que a amplitude do aparato estatal fomenta (no mesmo sentido) o surgimento e a proliferação de *rent seeking*.

No segundo modelo, de espoliação de renda, a intervenção se dá através do poder legislativo, restringindo à elaboração de regimentos que não os objetivados pelos grupos de interesse influentes (referindo-se ao conceito de *logrolling*, antes debatido). Neste sentido, um proprietário privado pode negociar com grupos legisladores com o intuito de proteger sua própria renda, desde que tal negociação não ultrapasse as perdas esperadas pela possível aprovação da lei.

Em nosso exemplo específico de Guerra Fiscal, o poder de barganha percebido pelas empresas privadas é extremamente alto, visto que a competição entre os Estados através de alíquotas tributárias permite a estes negociar com os interessados no investimento privado, de forma a minimizar seus custos. Neste modelo, assim, os empresários (ou grupos de interesse, pois o conjunto destes também importa) que seriam diretamente lesados pela legislação são incentivados a coibir a desapropriação de suas rendas através de “incentivos financeiros” aos legisladores (ou seja, extorquindo políticos). Dessa forma, o modelo de extorsão da renda

justifica que o aumento do tamanho do Estado fomenta atividades orientadas à caracterização de um sistema legislativo voltado à satisfação dos interesses de uma minoria.

A construção crítica de Borges (2001), fundamentada na análise da antropologia-econômica de Karl Polanyi, elucida com riqueza de detalhes a perspectiva que se pretende adotar neste trabalho, quanto à intervenção estatal. Diz o autor que, não obstante o caráter racional e delineado do *laissez-faire*, o mercado é, em sua essência, instável. Por conseguinte, o condicionamento das relações entre os homens, e destes com a natureza, têm implicações sociais nefastas que ameaçam a própria sobrevivência e harmonia das sociedades, como a fome, o vício, a degradação moral, a destruição do meio ambiente etc. Neste sentido,

Os efeitos socialmente desagregadores do mercado engendram uma reação protetora por parte das sociedades através da regulamentação e relativa desmercantilização da economia privada. Neste sentido, o aumento da intervenção do Estado no domínio econômico não obedece apenas aos interesses particularistas de grupos de pressão, mas reflete também o consenso que tende a se formar nas sociedades sobre a necessidade de estabelecer limites quanto ao escopo e ao papel dos mercados. (BORGES, 2001, p. 166 - 167).

Tal perspectiva, associada ainda aos fatores nocivos da exacerbação da intervenção do Estado, corrobora a necessidade de um agente regulador externo (à esfera político-institucional) capaz de assegurar a formalização e o cumprimento das regras inerentes às relações entre os indivíduos no mercado político, a exemplo de mecanismos similares que garantem tais estruturas no mercado privado. No entanto, percebe-se que o ambiente de interesses conflituosos que permeia o processo político decisório acaba por desqualificá-lo, colocando em questão a eficiência da intervenção governamental e evidenciando as possibilidades de falhas de governo.

Compreender, sob a perspectiva da Teoria da Escolha Pública, que o processo político decisório é, em sua essência, composto pela coletividade de decisões individuais e que estas decisões são orientadas pelos mesmos princípios que norteiam o homem no mercado privado (o homem político, que é fundamentalmente um *homo economicus*), é compreender que as “falhas de governo” são advindas da lógica da má intervenção do Estado na economia. Por sua vez, esta nociva interferência estatal justifica-se na medida em que homens políticos e grupos de interesse passam a se utilizar do aparato estatal, seja para orientar o processo político decisório em benefício próprio, seja para impedir que desabonos políticos sejam prejudiciais a seus próprios negócios.

Frente à nova perspectiva da conjuntura política permitida pela análise economicista proposta pela Escolha Pública, faz-se necessário reconhecer a seguir o arranjo político-

institucional brasileiro, de forma a relacionar os pressupostos da teoria em questão à realidade nacional.

4 FEDERALISMO

4.1 CONCEITO E ANÁLISE

De acordo com Bovo (2000), o federalismo constitui-se em um modelo de organização do Estado, ambiente no qual coexistem duas soberanias: a da União e a das unidades federadas. Neste sentido, dada à simultaneidade de interesses (supra e infranacionais), o federalismo surge como um instrumento de coexistência celebrada entre os membros federados, orientado à dissolução de problemas de ordem nacional e à implementação de atividades planejadas. Em síntese, pretende-se com isto uma articulação do domínio nacional com os poderes subnacionais, e num compromisso autodeterminado (e naturalmente ambíguo, mas não antagônico) entre a difusão e a concentração do poder político.

Podem ser observadas variadas formas de relações intergovernamentais constituídas segundo este conceito. Almeida (*apud* BOVO, 2000, p. 36-37) aponta três arranjos federativos mais evidentes:

- a. Federalismo dual: segundo o qual o Governo Central e os governos estaduais constituem esferas de poder distintas, atuando de forma separada e independente. Anderson (2009) atenta que, em Constituições dualistas, existem áreas de competência legislativa comuns e concorrentes, sobre as quais estas duas ordens de governo têm autonomia para legislar. No entanto, em situações conflituosas, há predominância da legislação federal;
- b. Federalismo centralizado: modelo sob o qual as esferas subnacionais (estados e municípios) são caracterizadas como agentes administrativos do Governo Federal, dotados de robusto poder decisório sobre as questões infranacionais e prioridade sobre os recursos; e
- c. Federalismo cooperativo: arranjo sob a qual a forma de intervenção do Governo Central se faz em graus diferentes, por formas de cooperativas de ação com as demais esferas governamentais; possibilita às esferas subnacionais um grau de autonomia decisória superior e capacidade de autofinanciamento.

Não obstante, a existência de um quarto modelo torna-se cada vez mais definida e desligada de uma possível semelhança com o modelo dualista: o federalismo competitivo. Neste sistema, evidencia-se a possibilidade de intermediação da sociedade na condução de políticas públicas com a conveniência de desenvolver a disciplina e a multiplicidade de políticas, no intuito de estimular estados e municípios a oferecer serviços públicos com

qualidade crescente. Este modelo objetiva, sobretudo, auferir transparência e eficiência no processo decisório político, fortalecendo o exercício de uma participação democrática na formulação de políticas públicas. Contudo, as vantagens inerentes a este modelo estão sujeitas a um pressuposto fundamental: autonomia dos entes federados.

Independentemente do arranjo federal almejado, há um consenso na literatura especializada de que a organização federativa proporciona de modo mais eficiente (quando comparado aos demais sistemas de governo) o atendimento às demandas regionais de cada organismo social. Ou seja, proporciona mais adequadamente a provisão de bens e serviços públicos adaptados às especificidades locais, relacionando esta provisão à arrecadação de recursos tributários junto à população consumidora. Permite ainda dinamizar a prática da democracia, fundamentando na descentralização política, econômica e administrativa a sustentação deste modelo.

Para Fiori (*apud* BOVO, 2000, p. 52-53), as experiências recentes no tocante à implantação de sistemas federativos podem ser relacionadas a três composições principais:

1. Federalismo “progressivo” ou “construtivo”, encontrado essencialmente nas experiências europeias do pós-guerra;
2. Federalismo “defensivo” ou “perverso”, como recurso de manutenção da unidade territorial de países em processo de desintegração (como em sociedades multiétnicas ou religiosas, ou mesmo em países onde ocorreram processos de secessão e guerras civis);
3. Federalismo “pragmático” ou “reativo”, despontado principalmente nos países latino-americanos, em resposta aos modelos autoritaristas dos anos 1980; no seu projeto, discussões sobre reforma constitucional e de restauração da vertente democrática ocorriam simultaneamente ao desejo de descentralização política, fiscal e administrativa.

Este último conceito se desenvolveu, sobretudo, num contexto de resposta ao nascer de um movimento centralizador percebido na década de 1990. Frente às limitações advindas com a crise econômica latino-americana (refletida em estagnação econômica, baixos níveis de emprego e endividamento estatal), somada à proposta primária de descentralização fiscal e política que favorecia as unidades subnacionais de governo, tornava-se mais evidente a fragilização das bases de sustentação política, fiscal e administrativa dos governos centrais.

Passa a ser reivindicada, sob estes pretextos, a necessidade de centralização dos governos federais, de forma a suprir a necessidade de financiamento e os requerimentos das políticas estabilizadoras e de ajuste estrutural das economias latino-americanas. Neste sentido,

desenvolvem-se os apontamentos abordados pelo federalismo pragmático, “no qual a negociação federativa obedece muito mais ao jogo dos interesses imediatos e privados do que a qualquer princípio de solidariedade ou de compartilhamento das competências governamentais.” (BOVO, 2000, p. 53).

Neste modelo, o compartilhamento das responsabilidades governamentais não define as motivações básicas das reivindicações federalistas, acentuando o caráter de barganha e negociação federativa orientada à atenção de interesses privados. Defende-se, segundo isto, que o pacto federativo não necessariamente deve se dar no sentido da cooperação negociada, no intento de se atingir um consenso de acomodação que garanta a integridade de todos os participantes. A pretensão de um federalismo cooperativo e altruísta, sob o qual a colaboração intergovernamental e a manutenção das solidariedades sociais e territoriais atuam positivamente num contexto de atenuação das desigualdades regionais, passa, assim, de objetivo à mera ideologia. Este argumento fundamenta-se na percepção de que se torna inviável, no atual contexto político-econômico, organizar cooperativamente uma federação assentada sobre evidentes e agudas disparidades regionais, diferenças estas refletidas no campo econômico, social e mesmo cultural.

É possível interpretar que o fenômeno da globalização apareceu, neste sentido, como promotor da consolidação do federalismo “reativo” de Fiori, onde a sequência de um processo de crise e de retrocesso econômico, característicos da década de 1980, encontraram na desregulação e globalização econômica os alicerces necessários aos anseios dos estados subnacionais (por autonomia administrativa, política e fiscal). Percebendo-se, assim, sua influência nos campos político, econômico, territorial e de identidade nacional, a globalização, realizada nos moldes do sistema capitalista, surgiu como externalidade ao funcionamento dos Estados nacionais e da viabilidade de seus aparelhos federativos, orientados por um modelo altruísta falacioso.

A criação de programas de desenvolvimento nacional evoca, neste quadro de falácia cooperativa, a necessidade de fragmentação do orçamento federal em inúmeras emendas e demandas. Estas são especificamente formuladas segundo um critério de escolha naturalmente discriminatório, conflitando com interesse nacional (que, segundo tais preceitos, devem estar acima dos interesses particulares de estados e municípios individualmente considerados) em favor da promoção de áreas específicas. Na verdade, ocorre um processo de seleção de interesses, através da implementação de políticas de desenvolvimento orientadas para promoção de políticas sociais e assistencialistas para regiões pobres e estruturalistas para as regiões ricas.

Compreende-se, desta forma, que a globalização capitalista colocou diferentes desafios à organização federativa, homogeneizando as políticas econômicas dos Estados nacionais e ajustando suas estratégias às novas diretrizes internacionais ditadas pelo programa neoliberal. Sob esta perspectiva, as reformas estruturais e estabilizadoras ocorreriam sob as premissas de redução do tamanho do Estado e de desregulamentação dos mercados, simultaneamente a um processo de abertura das economias nacionais.

Este intenso projeto de desregulamentação financeira acabou por engendrar impactos sobre os programas de políticas macroeconômicas nacionais, promovendo expansões de capital especulativo e a criação de um ambiente inevitavelmente associado à receptação de investimentos externos diretos. A implementação deste projeto foi evidenciada pela posição dos governos nacionais assumida já nos anos 1970 e 1980 (processo este intensificado no Brasil a partir de 1990). Somado às mudanças estruturais promovidas pela evolução tecnológica, este processo permitiu ainda a consolidação de novas diretrizes de organização industrial e de concorrência determinadas pela desregulamentação dos mercados, promovendo assim a realocação espacial de plantas industriais.

No caso brasileiro, a assimetria na distribuição de poderes é percebida como um dos fatores mais influentes quanto à dificuldade de implementação do organismo federativo cooperativo, sendo determinada essencialmente pelo peso político desproporcional dos entes federados, em função de aspectos como população, renda e localização estratégica.

Destaca-se, contudo, que a convergência de novos investimentos a agenciar a partilha das economias nacionais, promovendo integrações isoladas de redes de produção, culmina na intensificação da competição dos entes federados por recursos fiscais e por autonomia político-administrativa. Este modelo concorrencial ascende de forma a suprir as ineficiências geradas pela incapacidade do Governo Central em manter a uniformidade de políticas e homogeneidade da partilha de recursos.

Esta competição interestadual e intermunicipal é caracterizada como Guerra Fiscal: modelo concorrencial interjurisdicional, segundo o qual a governabilidade fica associada, essencialmente, às decisões dos agentes econômicos responsáveis pela formulação de preços e decisões de investimento. Neste modelo federativo competitivo, os chefes do Executivo aparecem como atores políticos orientados por um comportamento negociador e maximizador dos interesses de suas jurisdições.

Ademais, o alicerce do projeto federalista é baseado no federalismo fiscal, ou seja, no estabelecimento de formas de promoção e repartição dos recursos fiscais entre instâncias de governo. A definição sobre quem arrecada as receitas e sobre como se aplica estes recursos é

essencial para denotar a verdadeira divisão de poderes. Em termos gerais, pode-se afirmar que a atribuição da capacidade de tributação a um determinado nível de governo origina seu grau de autonomia, à medida que garante fontes de receitas próprias para financiar os bens e serviços públicos ofertados.

Neste aspecto, a competição fiscal entre os entes federados desponta como instrumento de promoção de melhores políticas públicas nas esferas subnacionais de governo, permitindo que elas determinem a variação de suas alíquotas de imposto como forma de promoção do desenvolvimento regional.

Entende-se, porém, que uma competição exacerbada entre diferentes jurisdições, em relação aos tributos, pode promover um decréscimo significativo das alíquotas e, conseqüentemente, uma perda da receita oriunda de bases específicas e a necessidade de dirigir a arrecadação em tributos incidentes sobre outras, sobrecarregando-as. Este quadro pode, ainda, promover uma perda significativa na provisão e na alocação de recursos públicos. Não obstante, as vantagens sob a responsabilização da cada governo sob a arrecadação de recursos e posterior aplicação mostram-se evidentes, ao passo em que “quanto mais poder a unidade tiver para auferir suas próprias receitas, mais [deverá ser] responsável e suscetível de controle [...] pelos respectivos eleitores” (ANDERSON, 2009, p. 53).

4.2 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS

Seguindo o modelo de constituição de regimes federativos prescrito por países como Estados Unidos e Suíça, o federalismo no Brasil se caracterizou pela união político-administrativa de estados membros. Entretanto, este processo constituiu-se por motivos contrários em relação àqueles que orientaram a concepção da federação estadunidense. Os Estados Unidos formularam uma ideia constitutiva de federação objetivando ser orientadas por uma autoridade política comum, assegurando, no entanto, grande autonomia a cada unidade federativa (MONTORO FILHO, 1994). Já no Brasil, as inclinações federalistas foram justificadas, de início, na luta por autonomia do Governo Central, já estabelecido no governo de Dom Pedro II. Apesar de sua evolução, historicamente, o Estado nacional brasileiro possui raízes centralizadoras. Esta perspectiva é corroborada por Andrade (*apud* ARAÚJO, 2009, p. 42), quando afirma que

[...] a descentralização e a adoção de um regime federativo de estado ocorreram com a Proclamação da República, a partir de 1889, com a concessão de autonomia às antigas províncias foi, naturalmente, o resultado da influência norte-americana

esquecendo-se os nossos constituintes que, nos Estados Unidos, a federação resultou de um movimento centrípeto – eram colônias que se separavam da metrópole e se uniam em uma confederação e em seguida em uma federação – enquanto no Brasil resultou de um movimento centrífugo, de vez que o império era a unidade administrativa que evoluía para a formação de unidades autônomas, mas não independentes.

No entanto, a instabilidade e a corrente fragilidade das instituições federais brasileiras determinaram, desde a República Velha, novas diretrizes para a constituição de um modelo federalista no Brasil. Não obstante, a história federativa brasileira, desde 1889 até a década de 1980, foi fundamentalmente marcada por “ciclos de centralização” de governo, relacionado assim à ideia de alternância de governos mais autoritários por outros descentralizadores.

Neste sentido, o modelo brasileiro é singular justamente por tender a um projeto associado ao conceito de descentralização de competências e autonomia aos entes federados. Ainda, o sistema federalista brasileiro pode ser caracterizado como

um federalismo híbrido, que na prática se mostra atrofiado ao conceder muito poder à União. Esse poder, que em muitos aspectos é efetivo, em muitos outros é ilusório, já que o presidente ou o Executivo Federal não têm condições políticas nem financeiras para exercitá-lo. (MONTORO FILHO, p. 23, 1994).

Orientado por condições políticas, sociais e econômicas orquestradas pelo arranjo capitalista, o projeto descentralizante brasileiro caracteriza-se pela reestruturação do organismo burocrático-administrativo estatal, determinando as formas de arranjo da intervenção do Estado e redefinindo novas formas de relação entre o setor público e a sociedade. De acordo com Cano (*apud* DINIZ, 2001), no entanto, não pode ser afirmando precisamente em desigualdades regionais no Brasil até a segunda metade do século XIX, dadas as diversas possibilidades logradas pela experiência exportadora de inúmeras regiões. Não obstante, é no período da República Velha que nasce a base do crescimento e desenvolvimento regional desigual, determinando inconstantemente e de forma diferenciada a promoção de várias regiões brasileiras.

Tal perspectiva pode ser facilmente associada a uma figura contestatória e reacionária por parte dos entes federados. Não obstante, Bovo (2000) elenca seis ciclos principais que caracterizam o processo evolutivo do federalismo brasileiro, revelando uma crescente necessidade descentralização de competências administrativas e tributárias para fazer frente à ineficiência das decisões do Governo Federal.

O primeiro ciclo evolutivo compreendeu o período demarcado pela República Velha (1889 – 1930). Este momento foi caracterizado por um federalismo dualista, no qual a

autonomia estadual convivia em simbiose com a centralização do poder nacional entre os estados de São Paulo e Minas Gerais, que alternavam entre si o controle do Poder Executivo Federal. Percebe-se, neste momento, que

a produção cafeeira, especialmente no estado de São Paulo, com a entrada de trabalho livre através da imigração europeia e o desenvolvimento da infraestrutura de transportes e depois energética, conjugada com o desenvolvimento da agricultura mercantil de alimentos, do setor financeiro e de outros serviços induziram a geração de efeitos de encadeamento e reprodução, preparando a etapa para a implantação e o crescimento industrial [concentrado neste eixo]. (DINIZ, 2001, p. 7).

Mais que isso, a distribuição de renda fruto da arrecadação tributária no período foi profundamente prejudicada, depreciando consideravelmente as economias dos estados excluídos do perímetro “café-com-leite”. Fato visivelmente assemelhado a este resultado foi o grande fluxo migratório para o sudeste brasileiro durante o período.

A revolução de 1930, promovida pela crise mercantil-exportadora cafeeira associada à depressão dos anos 1930, desponta como marco da centralização deste poder. Percebeu-se, neste contexto, um processo de repressão à autonomia das esferas subnacionais do eixo São Paulo – Minas Gerais e de reformulação das bases institucionais de um Estado então voltado à promoção dos interesses da oligarquia agrário-exportadora.

A efetivação deste fenômeno criou os fundamentos necessários ao início do segundo ciclo evolutivo do federalismo no Brasil, caracterizado pela formulação de um Estado orientado ao desenvolvimento das forças produtivas de ordem nacional e ao mercado interno. Este segundo momento, que se desenvolveu de 1930 a 1945, destacou-se pelo papel fundamental assumido pelo Governo Central na promoção do desenvolvimento do capitalismo nacional, particularmente autônomo em relação aos grupos de interesse então hegemônicos e agora deteriorados pela crise das frentes oligárquicas e urbano-industriais. Esta nova perspectiva assumida pela autonomia do Governo Central expressou-se pela materialização de sua capacidade regulatória e intervencionista por meio dos órgãos estatais.

De acordo com Bovo (2000), a crise dos anos 30 propiciou as condições necessárias para o início do processo de centralização de poderes na cúpula do Executivo Federal, determinando a este nível de governo a responsabilidade sobre a elaboração, implementação e o domínio da política econômica. É possível compreender, neste contexto, os meios pelos quais ocorreu a estruturação do Estado e a sua posterior frente de atuação, canalizando para dentro do corpo estatal os conflitos de distintos interesses dos grupos na sociedade.

Por conseguinte, o fato de o Governo Central ter assumido a responsabilidade pela compatibilização de forças políticas em conflito associou-se a um papel apaziguador dos interesses regionais da velha oligarquia e da nova burguesia industrial. Compreende-se que, de acordo com este papel intermediador assumido pelo Governo Federal, a autonomia do Estado Nacional não era absoluta (dada a participação de interesses de grupos hegemônicos), e que tais condições político-econômicas permitiriam a composição de um novo modelo de governo federalista de acordo com o qual os estados subnacionais adquiriram vasta autonomia fiscal, tributária e administrativa, mantida mesmo após a promulgação da Constituição de 1934.

As medidas de caráter centralizador praticadas no período do Estado Novo (1937 – 1945) não determinaram a deterioração da estrutura tributária instituída pela Constituição de 1934, relacionando suas principais alterações à busca por modernização e racionalização da estrutura tributária já vigente e à determinação clara das competências dos distintos níveis de governo. Logo,

embora no período do Estado Novo (1937 – 1945) tivessem sido tomadas várias medidas de caráter centralizador, o poder econômico e financeiro dos grupos dominantes estaduais – garantido na estruturação tributária da Constituição de 1934 – foi preservado. (BOVO, 2000, p. 66).

Não obstante, a existência de poderes relativamente autônomos, ocasionada pela distribuição imperfeita de competências constitucionais, fomentou o fortalecimento dos poderes da União, em detrimento das esferas subnacionais, implicando um desenho federativo gradual e tendenciosamente centralizador.

O enfraquecimento e posterior queda do Estado Novo, somados à promulgação da Constituição de 1946 (considerada um significativo avanço à democracia e das liberdades individuais) e à regulamentação do sistema tributário (fundamentalmente orientado às esferas subnacionais, dado a ampliação de transferências de receitas de União aos demais níveis de governo) determinaram um novo aparato das forças políticas no país, configurando o início do terceiro ciclo evolutivo do federalismo brasileiro.

A manutenção da autonomia de atribuição de receitas e gastos por parte das esferas subnacionais, ocorrida no período de 1946 a 1960, apareceu como reflexo da abertura política do regime, permitindo a estes níveis a fixação de alíquotas e a liberdade de criação de impostos, bem como o destino destas receitas. Ainda,

do ponto de vista social, a Constituição de 1946 buscou conciliar o ideário da fracassada Constituição de 1934, inspirado na Constituição de Weimar, incorporando a legislação trabalhista que Getúlio Vargas implantou durante o Estado Novo. Tal Constituição enfraquece o presidente e amplia o poder do congresso (1937–1945). A Constituição de 1946 fracassou por não equilibrar a ação dos poderes. (MADEIRA, *apud* ARAÚJO, 2009, p. 49).

Da mesma forma, o sistema tributário instituído e mantido pela Constituição de 1946 mostrou-se insuficiente frente às condições econômicas ditadas pelo novo regime de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, sobretudo à época do Governo de Juscelino Kubitschek (1956 - 1961). As transformações estruturais na matriz industrial brasileira, motivadas pelo Plano de Metas de JK, exigiram investimentos do Governo Central a taxas crescentes, sem que, no entanto, o Estado estivesse armado de um aparato eficiente de arrecadação de recursos. Da mesma forma, o Governo Federal não dispunha de um sistema financeiro apropriado capaz de canalizar as poupanças disponíveis para os setores produtivos, revelando uma segunda deficiência quanto às necessidades de investimento.

Como previsto, o financiamento fundamentado no investimento de capital externo surgiu como principal solução para os entraves encontrados pelo Estado na consecução das políticas industriais, fomentando estes investimentos, sobretudo, através de estímulos fiscais e financiamento inflacionário. Tal quadro ressaltou o poder da grande empresa internacional em comunhão com o Estado, associação que coordenou o processo de industrialização com a implantação dos setores de bens de capital e bens de consumo duráveis.

Bovo (2000) destaca este período como auge da experiência federativa brasileira, sobre a qual a significativa estabilidade das relações entre o Governo Central e as esferas subnacionais permitiram a adequação, em curto prazo, da democracia liberal e federativa com o desenvolvimento econômico acelerado.

A década de 1960 iniciou-se absorvendo os impactos de uma crise econômica, derivada da extinção dos investimentos, responsáveis pela anterior expansão econômica, dado a conclusão dos projetos previstos pelo Plano de Metas. Ademais, o regime de financiamento até então utilizado, além de esgotado, mostrou-se impróprio frente às novas demandas impostas pelo sistema econômico. A deterioração das relações políticas e as incertezas quanto aos rumos da economia fomentaram o esgotamento do aparato estatal para a promoção de reformas político-econômicas capazes de reestruturarem o cenário político nacional e impedirem a redução da atividade econômica. Neste sentido, o intenso crescimento econômico percebido à segunda metade dos anos 50 decompôs-se em uma acentuada crise

político-econômica, resultando no golpe militar de 1964, que marca o início do quarto ciclo evolutivo.

Este período, compreendido entre a posse de Jânio Quadros e a deposição de João Goulart (1961 - 1964), foi substancialmente marcado pela crescente instabilidade política e por uma exasperada crise econômica. A fragilização política do período pode ser associada à evidente fragmentação política e à multiplicidade de polos regionais de poder.

A instauração do regime autoritário em 1964 foi seguida de um conjunto de reformas institucionais, permitidas pela quebra da ordem constitucional vigente, fato que figura o início do quinto ciclo evolutivo. Estas medidas foram orientadas à adequação do ferramental político-econômico às demandas ditadas pelo novo modelo de acumulação, evidenciando-se o papel intervencionista adotado pelo Estado sob a tutela dos militares. Neste conjunto, as medidas que centralizaram no Poder Executivo federal o controle sobre manutenção e arrecadação de impostos e de transferências de recursos para as esferas inferiores de governo (Estados e municípios) despontaram como principal instrumento de controle político do regime militar.

Por suas características singulares e devido a influências do ideário liberal que rondavam o mundo capitalista da época, o centralismo autoritário do Brasil de 1960 e 1970 foi fortemente marcado pelo autoritarismo e controle absoluto dos poderes do Estado. Tais propriedades justificaram a necessidade de uma reconstrução da federação brasileira, percebida na década seguinte.

Apesar de procurar através da centralização político-administrativo-fiscal o reequilíbrio nacional, o regime autoritário instaurado em 1964 sua decretou falência em 1973. A extinção deste regime representou também o término do quinto ciclo evolutivo, iniciando-se com seu fim uma grave crise inflacionária e recessiva, presente por toda a década de 1980.

O sexto ciclo evolutivo iniciou-se em 1974, atravessou o período de decadência e posterior falência do regime ditatorial, e se estendeu até 1989, marcando o encerramento do período de transição democrática no Brasil. Aliás, este último fato, somado à abertura política ocorrida no período, configurou as principais características percebidas neste sexto ciclo do federalismo brasileiro. Características sob as quais ressurgiu o ideário do federalismo liberal, figurado na campanha nacional pela Assembleia Constituinte e por eleições diretas, fundamentos da reestruturação democrática. Não obstante, a amarga herança do autoritarismo, simbolizada na aguda crise econômica e na falta de dinamismo e coesão entre as decisões econômicas e políticas, formaram barreiras significativas ao reestabelecimento do pacto federativo nacional. Por último,

os bloqueios institucionais derivados da ausência de uma base de sustentação política do poder executivo conduziram os partidos e o Congresso a uma atuação centrada nas demandas regionais e corporativas, dificultando a reorganização da federação brasileira. (BOVO, 2000, p. 72).

A crise do regime autoritário, aliado à luta pela transição democrática, fundamentou a discussão sobre o processo descentralizador. Internamente, o agravamento das dificuldades de financiamento do setor público, na década de 1980, intensificou o colapso do regime vigente, sendo estas dificuldades determinadas pela ampliação da dívida pública interna, pelo crescente desgaste das contas externas, pela aceleração do processo inflacionário e pela desestabilização das taxas de crescimento da economia brasileira. Tudo isso, refletindo no colapso da disposição de investimento do governo federal. Externamente, a contração da liquidez no mercado financeiro internacional intensificou o quadro caótico instaurado pela crise do regime autoritário, refletindo, sobretudo, no esgotamento do padrão de investimento e consequente crescimento da economia brasileira, elevando sobremaneira os níveis de endividamento externo.

Frente ao quadro de restrição ditado pelo regime militar da década de 1960 e 1970, o processo de afirmação do federalismo brasileiro encerrou uma ambiguidade: a efetivação da união entre os Estados, sob a égide do Governo Central com uma (imprecisa) distribuição de poderes entre as esferas subnacionais. Neste contexto, a independência dos Estados membros pode ser percebida como principal objetivo desta reconstituição da federação no Brasil, ressalvada a pluralidade de centros de poder soberanos frente ao poder da União (garantidor da unidade nacional política e econômica).

A descentralização de competências (políticas, administrativas e tributárias) entre as esferas de governo passaria a ser relacionada, assim, com o desenvolvimento do processo de redemocratização do país. Tal fato evidenciou-se, fundamentalmente, pelo caráter deste movimento: este processo de reestruturação democrática se fez “de fora para dentro”, ou seja, foi precedido pelas esferas subnacionais (estados e municípios) para, posteriormente, atingir o Governo Central. Neste contexto, descentralização e democratização tornaram-se sinônimos, atendendo e defendendo os interesses individualistas dos atores envolvidos no pacto federativo.

A descentralização assim assumia, de um lado, o viés de uma resposta à centralização autoritária característica dos governos militares e, de outro, a proposição de um conjunto de demandas pelo aumento de recursos e reivindicação por autonomia administrativa dos entes federados, então em complexa situação financeira. (BOVO, 2000).

Sinteticamente, nos anos 1980 é percebida a plenitude da crise no setor público brasileiro, originada fundamentalmente da insuficiência do Estado em mobilizar recursos para promover o desenvolvimento. Neste ambiente, a intensificação dos conflitos determinada pela restrição orçamentária imposta às unidades federadas fomentou o movimento pela restauração do regime democrático e pela descentralização fiscal, resultando na Carta Constitucional de 1988.

A elaboração da Constituição de 1988 foi permeada por discussões a respeito das propostas de descentralização por qual se daria o modelo federalista brasileiro. Há claramente aqui uma identificação entre democracia e descentralização não necessariamente positiva à efetiva de implementação do processo, em vista do viés político-ideológico presente na elaboração do texto constitucional. No entanto, ressalvadas estas observações, a nova Constituição foi marcada por algumas questões fundamentais do federalismo, como o fortalecimento político-econômico dos entes federados (essencialmente vinculado à reivindicação por maior autonomia administrativa e tributária, evidenciando consonantemente à necessidade de ampliação dos recursos tributários das esferas subnacionais), a conformidade das heterogeneidades entre regiões e a reestruturação do padrão de financiamento das esferas de governo. Em resumo, a reclamada “escala de descentralização tributária [promovida pela Carta de 1988] em favor das unidades subnacionais, sobretudo municípios, foi reação aos vinte anos em que as forças centrípetas determinaram os rumos da política e economia do país”. (ARAÚJO, 2009, p. 70).

Havia, portanto, expectativas de que a nova Constituição concretizasse significativo avanço, fruto da redução dos níveis de desigualdade e do crescimento econômico com justiça social, derivado desta nova estratégia de investimentos do poder público que se fundamentava na descentralização de competências. Em parte, tais expectativas se concretizaram. Houve expressivo progresso quanto aos acréscimos das receitas dos governos subnacionais, resultado do processo descentralizador. A contrapartida foi uma redução da parcela da União.

Para Botelho (*apud* ARAÚJO, 2009, p. 71), o processo promovido pela promulgação da nova Constituição

não foi determinado por interesses precipuamente técnicos, não partiu de qualquer planejamento, muito menos [perseguir] uma estratégia econômica deliberada, com políticas bem definidas, buscando maior eficiência e eficácia nas ações governamentais.

Porém, há, segundo Bovo (2000), fatos suficientes para corroborar a perspectiva de que este movimento se fez orientado pelo princípio do controle social do gasto público, reivindicando uma otimização da alocação dos recursos, e subjacentemente, uma maior proximidade entre a esfera de governo controladora dos gastos e sua respectiva população. Neste sentido, entende-se que o processo de descentralização brasileiro fez-se relevante por captar importantes ganhos de eficiência e bem-estar, pois com o maior controle dos cidadãos sobre os governos locais, possibilita-se com maior precisão a atenção deste pelas demandas sociais.

Percebeu-se, com isto, um forte movimento reverso quanto à centralização financeira vigente até então, desconcentrando a distribuição de recursos como reflexo da ampliação da participação e nova repartição das receitas tributárias nacionais, obtidas pelos Estados e Municípios, simbolizando uma marcante descentralização financeira vertical.

Contudo, a concretização desses objetivos não foi promovida de forma racionalmente negociada entre todos os entes federados, sendo marcada não só pela incoerência, como pela inconsistência entre o projeto de descentralização fiscal e descentralização dos programas de reforma do Governo Federal. As reivindicações por elevação das transferências intergovernamentais, ao mesmo tempo em que ampliaram a participação das esferas subnacionais, promoveram uma intensificação dos desequilíbrios entre as regiões. Este aumento da disparidade horizontal foi promovido pela manutenção dos antigos critérios de partilha entre os Estados e Municípios, revelando que o projeto descentralizador não se fez orientado pelo princípio de equalização fiscal, não sendo atualizados os critérios de partilha de receita entre os entes federados estabelecidos pela reforma tributária de 1966.

Neste sentido, a descentralização promovida pode ser observada segundo duas vertentes divergentes: de um lado, avançou em relação à absorção pelos estados subnacionais e Municípios de maiores encargos por gastos em programas sociais; de outro, não caracterizou um empenho ordenado orientado ao equilíbrio federativo. (BOVO, 2000). A alternância de movimentos centralizadores refere-se ainda, segundo Montoro Filho (1994), à provisão e alocação de bens e serviços públicos, que, no Brasil, corresponde a uma responsabilidade não claramente definida entre as esferas de Governo. A degenerativa necessidade de se recorrer a esferas superiores de Governo para atender as demandas regionais acaba por determinar dos efeitos:

Primeiro, essa briga por “verbas” de esferas superiores cria uma relação de subordinação incompatível com um efetivo federalismo fiscal. A distribuição de “verbas” frequentemente se transforma em troca de apoios políticos, perdendo sua

racionalidade econômica e social, e perigosamente, tomando-se fonte de fisiologismo e eventualmente de corrupção. O segundo efeito é que muitas dessas “verbas” são na realidade empréstimos que, na boa prática financeira, deveriam ser pagos. O mutuário deveria apresentar condições financeiras suficientes para honrar seus compromissos. Essa capacidade de pagamento pode ser derivada ou dos retornos financeiros do projeto financiado ou das receitas tributárias futuras. (MONTORO FILHO, p. 22, 1994).

Esta crescente transformação da autossuficiência administrativa dos Estados e Municípios, quanto à política macroeconômica e à efetivação da descentralização fiscal, foi marcada, assim, pela intensificação dos desequilíbrios regionais (já agudos à época), que passou a ser um dos motores da ampliação e consolidação do conflito federativo, claramente expresso pela disputa por recursos e pelo controle de gastos entre a esfera federal e os entes federados. Esta contenda de interesses particularistas entre as esferas subnacionais foi certamente intensificada pela marcante crise federativa dos anos 1980, na qual a perda de capacidade regulatória da União gerava obstáculos à implementação de programas orientados à articulação destes mesmos interesses.

Percebe-se assim um antagonismo intrínseco quanto aos objetivos dos programas e dos meios pelos quais (em parte) se concretizaram tais objetivos.

Se a Constituição de 1988 fortaleceu financeiramente Estados e Municípios por meio de uma melhor distribuição de recursos, no entanto, a descentralização ‘forçada’ acabou por enfraquecê-los, do ponto de vista administrativo-institucional. Alguns (poucos) se ‘arranjaram’ ou avançaram através de assessorias e consórcios; outros (a maioria) não; mas, de modo geral, se desestruturaram financeiramente. A imagem que fica é da uma descentralização abortada. (BOVO, 2000, p. 23).

Este cenário evidencia-se quando da apreciação dos aspectos político-econômicos e sociais da Constituinte. A formulação da Carta Magna envolvia, quanto ao tema da descentralização, pontos cruciais relativos à reorganização estrutural e à administração da economia do Estado, tratando dificuldades fundamentais do aparelho federativo referentes, essencialmente, à descentralização do processo decisório. Não obstante, a Constituinte restringiu-se essencialmente ao aspecto econômico, de redistribuição de recursos entre as esferas de governo, ocorrendo, por consequência, a abdicação, por parte da União, do financiamento e da execução das políticas sociais. Sob o pretexto de reduzir a arrecadação e de definir a redistribuição dos encargos, observou-se o abatimento de recursos federais orientados à promoção das políticas sociais a nível nacional.

Da mesma forma, a intensificação das heterogeneidades entre regiões aparece como consequência da imprecisa determinação das atribuições e recursos das diversas esferas de

governo, figurando assim mais um obstáculo ao aperfeiçoamento do federalismo brasileiro. Ademais,

embora a Constituição de 1988 tenha descentralizado as receitas tributárias, beneficiando os Estados e Municípios, os critérios de repartição das receitas, instituídos pela reforma tributária de 1966, não foram alterados. Isso ampliou os desequilíbrios horizontais entre as unidades federativas, acentuando a busca pela maximização das receitas próprias. A 'guerra fiscal' resultante desta busca é um dos fatores que explicam a desfiguração do pacto federativo e o agravamento da dimensão horizontal do conflito. (BOVO, 2000, p. 89-90).

Evidentemente, muitas das expectativas promissoras geradas pelas novas diretrizes sociais da nova Constituição fracassaram, apresentando resultados pouco significativos e insuficientes quanto à proteção social, melhoria das condições de vida da população e redução das desigualdades. Neste aspecto, apresentam-se alguns fatores que, dinamicamente relacionados, fomentaram o fracasso do esforço pela implementação do processo de descentralização fiscal-administrativa, destacando-se:

O aguçamento do conflito federativo, resultante das disputas entre as esferas de governo pelo controle dos ativos políticos e dos recursos financeiros; a indefinição das competências governamentais; a incapacidade técnico-administrativa dos Municípios; a ausência de planejamento e coordenação; o caráter 'forçado' da descentralização; o clientelismo e o corporativismo presentes nas ações dos órgãos responsáveis pela implementação das políticas públicas; os obstáculos tanto de ordem político-institucionais quanto de natureza financeira em razão da ausência de uma estratégia planejada de descentralização das políticas sociais; a quase inexistência de ações efetivas no sentido da redistribuição gradual do poder decisório, das competências e das responsabilidades entre as esferas de governo; o caráter caótico assumido pelo processo de descentralização [...], resultando em superposições e em vazios de competência entre os níveis de governo, o que implicou em aumento da ineficiência na prestação dos serviços públicos na área social; as desigualdades econômicas, fiscais, sociais e administrativas entre Estados e Municípios, que condicionaram os resultados obtidos no processo de transferência de atribuições da gestão das políticas sociais; a desmontagem dos mecanismos de intervenção do Estado, a desregulação do mercado e a abertura econômica, como corolário das políticas macroeconômicas, no sentido de reduzir o poder e a autonomia dos órgãos decisórios de âmbito nacional. (BOVO, 2000, p. 24).

O processo de redefinição de competências para legislar na área fiscal e de elaboração de políticas sociais, em conjunto com a realocação de atribuições administrativas nas esferas subnacionais, direcionou-se, frente aos determinantes elencados anteriormente, para um caminho que talvez não o esperado. Este quadro foi proporcionado, principalmente, pelo agravamento do conflito federativo, em oposição às esperanças depositadas no projeto descentralizante instituído pela Constituição de 1988. Ademais, um dos graves determinantes da fragilidade da organização federativa, derivada da Carta de 1988, foi o regionalismo,

responsável pelo desarranjo da representação da população dos Estados no Poder Legislativo. A predominância de interesses particularistas dos entes federados incentivou um cenário conflituoso quando do tratamento das questões da organização do Estado e sua consequente representação política. Neste aspecto,

as articulações, ao interior da Constituinte, centradas no regionalismo subordinaram partidos e ideologias, conferindo um comportamento lobista a algumas bancadas regionais. Estas, na busca por maior participação nos recursos públicos perderam a dimensão nacional dos problemas em vários momentos do processo constituinte. (LEME *apud* BOVO, 2000, p. 125).

A despeito das intenções do processo de redemocratização e do projeto descentralizador da Carta de 88, o federalismo no Brasil permanece fundamentalmente a mercê de duas tensões:

- a. O acentuado grau de desigualdade entre as regiões;
- b. A falta de organismos de coordenação e cooperação intergovernamentais (vertical e horizontal).

Neste sentido, a criação de mecanismos de negociação que fomentem a ação coletiva baseada cooperação entre os entes federados mostra-se ineficiente, acentuando-se o conflito federativo. Da mesma forma,

Dado que a equalização fiscal apresenta uma dimensão territorial e espacial é necessário [quando da implementação de um projeto descentralizador] que seus critérios alocativos considerem a desigualdade de acesso dos cidadãos à infraestrutura básica de serviços públicos. Uma vez que a Constituição de 1988 não atualizou de forma adequada os critérios de partilha de receita, é imperativo que se faça sua revisão, levando em conta, entre outros fatores: o tamanho da população; a disponibilidade de infraestrutura urbana; indicadores de carência social; e, esforço tributário próprio. (BOVO, 2000, p. 122-123).

Sob este cenário tem início a década de 1990. Ela vem marcada pelo aguçamento do conflito federativo, determinado pela ausência de uma estratégia planejada de descentralização de competências nas dimensões vertical e horizontal, redução dos gastos sociais da União e crise econômica, com acentuadas taxas de inflação e desequilíbrios financeiros no setor público.

5 GUERRA FISCAL: UMA EXPRESSÃO DO CONFLITO FEDERATIVO

Em uma economia complexa como a brasileira, determinada por profundas heterogeneidades regionais e assinalada por fatores político-sociais, é compreensível que existam tantas distorções, no que se refere às vantagens comparativas entre os entes federados. Desta conjuntura resulta um cenário com predominância das regiões mais dinâmicas e que, por esta característica, promovem uma concentração produtiva, em detrimento de outras regiões economicamente defasadas.

Logo, pode ser percebida na história econômica brasileira uma tendência à concentração econômica, encabeçada pelas unidades federativas detentoras de uma capacidade produtiva mais proeminente, fundamental para o financiamento de uma infraestrutura capaz de receber novos projetos e investimentos que, por sua vez, proporcionaram o crescimento contínuo de suas vantagens comparativas. Tais condições, características do modelo industrial nacional, são reflexo também, em grande medida, da capacidade da base tributária recebida pela região mais dinâmica. Neste sentido, é possível compreender que seja

natural que o capital procure uma região que favoreça seu crescimento contínuo e, se possível, ininterrupto. Assim, a observação das vantagens comparativas, entre UF [Unidades Federadas], são fundamentais para o estabelecimento deste capital. (OLIVEIRA, 2000, p. 54).

Sem embargo, faz-se necessário o reconhecimento de um processo de desconcentração industrial nos últimos tempos. O alastramento da modernização, sobretudo à década de 1970, modificou os sistemas estruturantes da indústria brasileira (de transportes e telecomunicações, por exemplo), integrando o território nacional. As inovações tecnológicas promovidas com o advento da informática permitiram um maior controle à distância dos processos produtivos, mesmo a longas distâncias. Tais fatos promoveram o fenômeno da desconcentração industrial, com a instalação de fábricas modernas em diversos pontos do País.

De acordo com Diniz e Crocco (1996), é complexo o processo de crescimento de novas áreas industriais no Brasil, percebido a partir da década de 1970. Os fatores determinantes que justificam este movimento de desconcentração regional à época são divergentes:

- a. A elevação dos custos de reversão da polarização das áreas metropolitanas do sudeste (sobretudo Rio de Janeiro e São Paulo);

- b. O desenvolvimento da infraestrutura e as possibilidades promovidas pela unificação de mercados, e da criação de economias de urbanização em inúmeras regiões;
- c. O papel desempenhado pela política econômica, no tocante a investimento estatal produtivo direto e aos incentivos fiscais regionais;
- d. A ascensão ao papel dos recursos naturais promovido pelo impacto do alargamento das fronteiras agrícola e mineral.

Contextualmente, a redução dos investimentos por parte de empresas estatais, em regiões mais industrializadas ao final da década de 1970 e início de 1980 (tanto em termos de investimentos diretos quanto de políticas regionais), somada às possibilidades de exploração de recursos naturais elencadas por vantagens locacionais, pode explicar como se deu o início do processo de desconcentração industrial brasileiro.

Não obstante, o processo de redemocratização e descentralização, percebido a partir dos anos 1980, promoveu, através dos ideais de autonomia política, administrativa e fiscal, uma agressiva corrida por novos investimentos, principalmente externos, por parte das unidades federativas brasileiras, através do esgotamento da capacidade de financiamento de empresas estatais sob sua administração. Neste período, os níveis de endividamento das esferas subnacionais foram substancialmente elevados e a desconcentração industrial pode ser percebida como uma das suas consequências. Além disto, de acordo com Diniz e Crocco (1996), há de se considerar o forte impacto, percebido na década de 1990, da expansiva e expressiva abertura econômica externa brasileira, somadas à criação de um bloco econômico direcionado à dinâmica industrial regional: o MERCOSUL.

No entanto, vale ressaltar as vicissitudes deste movimento de desconcentração. Verdadeiramente, a percepção deste primeiro processo de desconcentração industrial mostrou-se menos eficaz e mais circunscrito do que o esperado pela proposta das novas investidas financeiras pelos Estados. A aguda crise econômica, percebida na década de 1980 e que se estendeu para o início dos anos 90, marcada pelos altos índices de inflação, limitou significativamente o processo de ampliação do parque industrial no Brasil, refletindo conseqüentemente em baixo crescimento produtivo no cenário nacional. Ademais, de acordo com Oliveira (2000), alguns dos aspectos peremptórios deste processo seriam os dilemas da ideia de economia/deseconomia de escala e de reversão da polarização. Segundo o autor, a bem da verdade, ocorreu um processo de “desconcentração concentrada”, ou seja, um movimento orientado à área periférica de influência da região metropolitana já beneficiada economicamente por uma concentração industrial prévia. Tal movimento explicaria, segundo

o autor, a evidente dispersão da indústria concentrada na região metropolitana de São Paulo para o interior do Estado.

Desta forma, pode ser percebido na década de 1980, por mais contraditório que pareça, um movimento de aglutinação do processo de desconcentração industrial nacional, podendo ser analisado, segundo Diniz (*apud* OLIVEIRA, 2000, p. 56), por cinco aspectos metodológicos: “a) a distribuição espacial dos recursos naturais; b) o papel do Estado; c) o processo de unificação do mercado nacional e suas consequências para a concorrência intercapitalista e para as estruturas produtivas regionais; d) as economias de aglomeração; e e) a concentração regional da indústria”.

A despeito desta primeira percepção, o quadro de endividamento dos Estados tornou-se insustentável já no início dos anos 90, limitando ainda mais a capacidade de financiamento de mecanismos para a atração de novos investimentos. Revelou-se mais evidente a necessidade de criação de um instrumento capaz de promover vantagens comparativas para a absorção do investimento privado. Da mesma forma, o contexto político nacional estava contaminado (sobretudo pela promulgação da Constituição de 1988) pela percepção da incapacidade do Governo Central em abrandar as disparidades socioeconômicas regionais e pela necessidade de buscar, através da autonomia fiscal e administrativa, um caminho para o tão desejado desenvolvimento regional. Sobretudo quanto às receitas tributárias, buscou-se por este processo evidenciar a necessidade de atribuição a cada nível de governo da capacidade de arrecadação do montante necessário, destinado tanto a cobrir os custos dos serviços públicos, disponibilizados à população, quanto à realização (ou criação das condições necessárias para tanto) de investimentos orientados ao desenvolvimento regional.

Sob este cenário, disseminou-se entre os entes federados um novo projeto de atração de investimentos: os incentivos fiscais. Considerando a incapacidade de financiamento de novos investimentos através de empresas ou bancos estatais, as unidades federadas passam a atrair novas plantas industriais através da concessão de benefícios fiscais. Ressalta-se ainda que,

com a reforma constitucional de 1988, estados e municípios tiveram substancial aumento na participação da arrecadação tributária da União, por meio do aumento dos coeficientes de distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Tal fato [...] acelerou o processo de redução do esforço fiscal da maioria dos estados e incrementou as iniciativas na disputa fiscal entre os estados para atração de investimentos e geração de empregos. Embora, anteriormente a 1988, vários estados já utilizassem concessões fiscais por meio do ICM, tal mecanismo foi disseminado, de maneira generalizada, com a maior autonomia dos estados obtida na nova Carta. (PIANCASTELI; PEROBELLI, 1996, p. 8).

Frente ao fato da impossibilidade de determinação da alocação ideal das competências tributárias nas federações, a Guerra Fiscal ascende como possibilidade de equalização das disparidades econômicas e sociais entre as diversas regiões brasileiras. Para Lagemann (*apud* PRADO; CAVALCANTI, 2000, p. 10),

A guerra fiscal é um processo de competição interjurisdicional, operada pela adoção de medidas de caráter fiscal que afetam a base tributária das demais unidades de governo e dessa forma trazem vantagens e/ou desvantagens diferenciais ao bem-estar dos cidadãos de diferentes estados. A atitude dos governantes exprimiria um comportamento não-cooperativo, cujos resultados práticos convergem em favor de alianças locais, ou seja, visam a atender ao bem-estar dos cidadãos da territorialidade envolvida, ainda que possam estar em conflito com os interesses da nação [...].

Esta política de incentivos fiscais se aprofunda, principalmente, a partir de 1994, com o advento da estabilização econômica. O cenário econômico passou, a partir desta consolidação, para um processo de

[...] adoção de planos de expansão de empresas nacional e, em especial, transnacionais. Neste período o Brasil se torna, novamente, um país atraente ao investidor, principalmente externo. Porém, o problema crônico de financiamento do Estado brasileiro persiste. Desta maneira, muitas UF passam por crises financeiras, decorrentes também da redução do processo inflacionário. Na necessidade de acelerar o processo de crescimento, dentro de sua esfera de influência, as UF ampliam a 'guerra fiscal', a fim de utilizar recursos privados para reduzir, principalmente, o desemprego em sua área de influência. (OLIVEIRA, 2000, p. 69).

Segundo Oliveira (2000), destaca-se, dentre os benefícios fiscais orientados à captação de novos investimentos:

- a. Gastos diretos: relacionados a gastos diretos concretizados pelos próprios Estados (Unidades Federativas ou Municípios) em obras ou serviços e instalações produtivas, de forma a viabilizar a ampliação da infraestrutura necessária às expectativas do investidor privado; a concessão destes benefícios envolve toda a capacidade intervencionista do aparelho público, englobando desde seu orçamento até mesmo empresas estatais sob sua administração;
- b. Aportes financeiros: na verdade, repasses de capital aos investidores privados, sob a forma de concessão de crédito subsidiado ou mesmo participação acionária;
- c. Diferimento do Imposto sob Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS): constitui a devolução (total ou parcial) da arrecadação tributária referente ao ICMS para a empresa, optando o Estado assim pela renúncia da arrecadação do imposto, fundamentando-se no incentivo ao investimento privado na região; e

- d. Renúncia fiscal explícita: correspondente à isenção de taxas municipais (Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza – ISS ou Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, por exemplo).

O financiamento para instalação de novas plantas industriais e para a expansão das já existentes torna-se também, neste período, um instrumento de disseminação e intensificação do conflito federativo. Isto se deu por duas formas principais: pelo financiamento do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e pelo financiamento de capital de giro e capital fixo a ser realizado, através de instrumentos creditícios originários, sobretudo, de aportes financeiros estatais. Na verdade, é principalmente sobre este ponto que se concentra a concessão de incentivos fiscais pelos Estados, já que, sobre o recolhimento do tributo, os entes federados podem estabelecer formas diversas para o financiamento de seu recolhimento, promovendo, por exemplo, pela ampliação do prazo de pagamento ou pela forma de correção monetária e aplicação de taxas de juros, incentivos e benefícios que facilitem a aplicação de investimentos em seus territórios.

Em síntese, de meados dos anos 90 até a atualidade, ocorre a generalização do conflito federativo, representado pelos instrumentos da Guerra Fiscal. Os Estados mais industrializados se valem deste mecanismo na intenção de impedir a realocação industrial para fora de sua área de influência. Em contraponto, os Estados menos desenvolvidos, motivados pela perspectiva de crescimento econômico, se valem das mesmas ferramentas para a atração e manutenção de novos investimentos. Para os primeiros, é fácil compreender a noção sobre como lhes é proporcionado o aporte necessário para sua inserção no conflito, uma vez que dispõem de vultosos recursos financeiros que lhes possibilitam manter o incentivo a novos investimentos com mínimos efeitos negativos sobre sua arrecadação. Já para os últimos, parte importante desta compreensão se concentra nas transferências de recursos do Governo Federal, sobretudo no tocante ao Fundo de Participação dos Estados (FPE). Dada a significativa percepção deste recurso pelos Estados economicamente defasados e pouco industrializados (muitas vezes superior ao volume de ICMS arrecadado), torna-se dispensável a ampliação da base tributária, o que permite a criação de um “paraíso fiscal” para empresas e indústrias que almejem a realização de novos investimentos.

Vale salientar que, embora constitua um fator significativo para a determinação do investimento, o benefício fiscal perde importância caso atue sem a percepção de outros atrativos, como proximidade com o mercado, custo da mão-de-obra naquela unidade da federação, vantagens locais específicas, saturação espacial e do mercado, e mesmo aspectos referentes ao sindicalismo atuante na região. Neste contexto, o benefício fiscal

pode trazer distorções para o mercado, o que em última análise, é refletido em uma redução da eficiência da empresa que buscou decidir seu novo investimento através somente do incentivo fiscal. Neste caso, esta ineficiência quanto à decisão de localização da empresa, pode ser repassada para o consumidor (provavelmente via aumento de preços no produto produzido). (OLIVEIRA, 2000, p. 80).

Percebe-se, neste contexto, que, possibilitada pela capacidade de administração fiscal resultante do processo descentralizador consolidado pela Carta Magna de 1988, a corrida dos entes federados pela busca de investimentos privados edificou um cenário federativo conflituoso, figurado, sobretudo, no processo de Guerra Fiscal. Para Araújo (2001, p. 87),

a descentralização de receitas por meio de um sistema ordenado de transferências entre os planos de poder [poderia corrigir] os desequilíbrios fiscais e verticais (União – Estados – Municípios) e horizontais (Estado – Estado ou Município – Município) uma vez que a capacidade de arrecadação está estritamente ligada ao desenvolvimento econômico de cada um dos entes federativos pode variar consideravelmente a ponto de algumas regiões, estados ou municípios, ficarem dependentes dos repasses do governo central para administrar seus territórios. Estas transferências têm desempenhado papel importante, não só como viabilizadoras da descentralização administrativa de função anteriormente a cargo do governo central, mas também como um meio de promover redistribuição de renda.

No entanto, a redução de investimentos por parte do Governo Federal gerou desequilíbrios macroeconômicos capazes de acentuar o quadro degenerativo de desigualdades regionais, incentivando indiretamente (e cada vez mais) a busca pelos próprios Estados e Municípios de geração de atrativos capazes de promover o investimento e consequente desenvolvimento regional.

Por conseguinte, a ruptura do quadro de equidade fiscal entre os estados federados afasta a possibilidade de concretização de um modelo federalista guiado pelo governo central e orientado à satisfação de um processo de desenvolvimento igualitário. O debate sobre um modelo federativo, guiado pelo princípio de competição intergovernamental proporcionada pela descentralização de competências, gera, nestes termos, reivindicações fundamentadas contra o processo de “recentralização” de competências (fiscais e administrativas).

A tradicional solução de fortalecimento do Governo Federal (ora pela provisão centralizada de bens públicos, ora pela instituição de um rígido sistema de transferências de recursos federais) tenta se justificar como solução das externalidades geradas no modelo de competição tributária. No entanto, como se mostrou anteriormente, as ineficiências gestadas pelo modelo centralizador não compensam a instituição deste sistema. Provavelmente, sua principal ineficiência esteja em desatender as demandas locais dos cidadãos no momento da tomada de decisão, promovendo assim um desenvolvimento desigual amparado pela falsa

impressão de equilíbrio federativo. Além disto, em federações de grande extensão territorial, como o caso brasileiro, a centralização federativa torna-se falaciosa, pois as discrepâncias sociais e políticas entre as regiões fomentam, pela não identificação das características e demandas regionais, distorções e ineficiências alocativas mais evidentes do que as proporcionadas pelo modelo competitivo.

Destacam-se, por conseguinte, as possibilidades percebidas com o processo de federalismo competitivo, sobretudo no tocante ao modelo promovido pela Guerra Fiscal. É inegável que estas concessões e incentivos tenham contribuído para o aumento dos investimentos em inúmeras regiões, o que valida a prática dos benefícios fiscais. Naturalmente, esses estímulos não se valem apenas da desoneração tributária, pois os fatores de produção procuram, além de condições econômicas favoráveis, um quadro político-social estável. O processo de globalização implicou uma forte tendência à homogeneização de vários componentes consideráveis à alocação produtiva e do trabalho. Neste sentido, em um ambiente equalizado, qualquer elemento que figure em diferencial à lucratividade do capital ou na remuneração do trabalho influenciará na alocação de recursos.

Com o processo descentralizante (que fomenta o cenário de conflito fiscal) não se pretende a perda de importância da esfera federal, mas sim uma justa definição de novos papéis e competências orientada à satisfação das necessidades específicas. Com esta metodologia de definição de responsabilidades, pretende-se extirpar a interferência do governo central nos campos em que os estados subnacionais estão preparados para desempenhar funções administrativas e fiscais norteados pela própria demanda. Não obstante, a imputação da competência tributária a um governo origina seu coeficiente de autonomia, à medida que lhe assegura uma fonte de receitas próprias para financiar os bens e serviços públicos prestados por este Estado em questão.

Deve-se evidenciar, no entanto, assim como na instituição de um modelo centralizador, os efeitos perversos do conflito federativo desmesurado promovido pela competição tributária sem limites. Gordon (*apud* PEREIRA, 2000) identifica as causas da ineficiência do modelo federalista competitivo, destacando-se principalmente a exportação de tributos aos não residentes do Estado competidor (que acabam onerados por uma parcela dos impostos não cobrados) e a variação da arrecadação de outros entes federados (decorrente da mobilização das atividades e dos agentes econômicos para as regiões em que o conflito fomenta um ganho no *trade-off* imposto/bem público). A conclusão destas suposições aponta que a política tributária, baseada na deformidade de impostos, origina uma gama de

externalidades impostas por determinados governos sobre outros, implicando um resultado ineficiente do ponto de vista econômico.

Vale, por conseguinte, ressaltar os ganhos que o modelo de competição federativa possibilita frente às limitações da centralização do poder federativo. Para tanto, a proposta difundida pela TEP revela algumas soluções possíveis para os problemas gerados pela exacerbação da competição tributária interjurisdicional.

5.1 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA E GUERRA FISCAL

A crescente instabilidade econômica, em associação à constante perda de dinamismo das políticas sociais, revelou a fragilização do desenvolvimento capitalista sob a égide do *Welfare State*, a partir de meados dos anos 1970. Os avanços do pós-guerra refletidos nas mudanças estruturais dos processos produtivos, que viabilizaram o crescimento econômico e que promoveram o desenvolvimento dos programas de bem-estar social, mostraram-se insuficientes para a sustentação dos sistemas econômicos de inúmeros países. Esta incapacidade acentuou-se já nos anos 80 pela redução da atividade econômica, aceleração inflacionária, escalada dos níveis de desemprego e elevação dos custos sociais.

Desta forma, percebeu-se um impacto desestruturante sob

a crença na capacidade de gerenciamento pelo Estado do crescimento econômico conjugado a políticas públicas de correção dos desequilíbrios sociais. Assim, [a discussão sob] as formas de atuação do Estado na economia ganharam espaço no debate econômico quando a perda de dinamismo dos principais países capitalistas, ao estreitar as bases de financiamento dos gastos sociais, levou à crise do '*Welfare State*'. (BOVO, 2000, p. 83).

Na mesma medida, outro fator determinante da vulnerabilidade do antigo regime foi a constante e crescente necessidade de mudança da estrutura tributária então vigente. Até aquele momento, vigorava no Brasil um sistema tributário de caráter nacional instaurado a partir da edição da Emenda Constitucional nº 18, de 1965, que delimitava as competências tributárias da federação e a forma de repartição da receita tributária entre a união e os entes federados (tanto Estados como Municípios). Esta demarcação foi evidenciada por um caráter essencialmente inflexível e concentrador, instituindo à União grande parte das competências e receitas tributárias (sobre a criação e administração de impostos).

Apesar de esta intensa ingerência do Estado na economia ter se revelado eficiente à época (registrando, concomitante ao fortalecimento do setor público, um significativo

crescimento econômico, sobretudo ao final da década de 1960 e início de 1970), o padrão de um sistema político e tributário centralizador mostrava-se inadequado já no início dos anos 1980. A necessidade de uma readaptação político-tributária nos moldes de um governo descentralizador fez-se evidente, sobretudo, no esgotamento dos recursos do Estado Nacional, à época fortemente dependente de recursos externos. Neste sentido, a exaustão do sistema levou à maior dependência da receita tributária da União quanto à satisfação de suas funções básicas, o que a revelou insuficiente e ineficiente.

Esta crise proporcionou o cenário adequado à elaboração da proposta neoliberal de volta aos mecanismos de mercado, percebendo na descentralização política, administrativa e fiscal os alicerces de sua formulação teórica. Esta afirmação é evidenciada pela perspectiva de que

dentro do marco teórico neoliberal a proposta [descentralizante] integra um conjunto de ações práticas visando a redução do papel centralizador e intervencionista do Estado; à modernização da gestão pública; e à melhoria da competitividade sistêmica no decorrer dos processos de ajustamento das economias dos países da América Latina. [Neste sentido] a descentralização, vista como um meio prático de aumentar a eficiência da gestão pública, ajusta-se à crítica desta corrente [neoliberal] ao 'velho' e ineficiente Estado desenvolvimentista. (BOVO, 2000, p. 84).

Apesar do consenso sobre a necessidade de intervenção do governo na correção das inegáveis falhas de mercado e na perseguição de metas macroeconômicas e redistributivas, há o entendimento, segundo a corrente neoliberal, de que o setor público deve agir similarmente ao setor privado, orientado assim pela competição interjurisdicional. Tal modelo permitiria, em analogia ao modelo de livre concorrência, à eficiência das decisões governamentais.

No campo de estudos sobre o modelo de concorrência interjurisdicional, o paradigma desenvolvido por Tiebout (*apud* VARGAS, 2011) revela-se pioneiro, mas, ao mesmo tempo, insuficiente. Esse economista sugeriu que existiriam soluções não políticas para o problema do *free rider* na governança local. Neste sentido, segundo o Modelo de Tiebout (1956), as preferências para o setor público são reveladas por ocasião da escolha dos eleitores sobre o estado em que irão residir, manifestando sobre tais a combinação preferida sobre o *trade-off* impostos/bens públicos (análogo à escolha de uma cesta de bens no mercado privado). Supõe, para tanto, a total mobilidade dos indivíduos.

De acordo com o raciocínio proposto por este modelo, segundo Pereira (2000), os estados com políticas de arrecadação e de gastos mais atrativos deverão receber um fluxo migratório para suas jurisdições, revelando a eficiência das decisões governamentais. Por conseguinte, Tiebout argumenta que, permitida a livre concorrência entre os entes federados,

haveria um movimento de tendência ao equilíbrio eficiente na oferta de bens e serviços públicos, dado que os estados com altos índices de emigração ajustariam suas políticas. Desta forma, ao final do processo, todos os estados componentes da federação estariam ofertando eficientemente bens e serviços à sociedade, atuando a descentralização, assim, como uma “mão-invisível do Governo”.

No entanto, os resultados apresentados pelo Modelo de Tiebout mostraram-se, conforme a evolução da literatura sobre competição interjurisdicional através de tributos, insuficientes e irrealistas. Pereira (2000) aponta ineficiências quanto à elaboração do modelo: a desconsideração por Tiebout da existência de falhas de governo insurgidas por externalidades (a própria migração de cidadãos, que aumenta a base de arrecadação, traz uma externalidade ao elevar os custos pela demanda por bens públicos, não necessariamente de forma proporcional); a inadequação do modelo de mercado ao setor público (suposição pela qual dependeria de um vasto número de agentes envolvidos, o que não é o caso de nenhuma federação); a falaciosa suposição de que as decisões governamentais estariam orientadas à maximização de receitas, pois, verdadeiramente, ações políticas decorrem do processo político (que nem sempre estão orientadas à satisfação dos interesses dos eleitores e, em geral, não resultam em resultados Pareto-eficientes). Ainda sobre este último aspecto, o autor revela que, mesmo que a competição interjurisdicional proposta pelo Modelo de Tiebout levasse a um resultado Pareto-eficiente, este poderia ainda não ser o desejado pelo eleitorado, dado que este resultado em nada garante uma justa distribuição de renda na sociedade.

A perspectiva de análise neoclássica proposta pela teoria da escolha pública, neste sentido, contrapõe-se tanto ao modelo econômico keynesiano proeminente no pós-guerra quanto à ficção de um modelo de concorrência pura entre governos (como preconizado pelo Modelo de Tiebout).

Segundo Buchanan (2009), a ação do Estado é delimitada de acordo com os seguintes papéis:

- a. Protetor: como garantidor das liberdades individuais e dos contratos negociados de forma voluntária em uma organização social; Buchanan evidencia este papel do Estado a partir da compreensão de que

las personas se definen por los derechos que poseen y que los otros reconocen que poseen. Si dos personas llevan a cabo un negocio o intercambio entre sí, las dos partes deben obligatoriamente respetar, y em igual medida, los derechos definidos del outro. Si no fuera éste el caso, si una parte en un intercambio respeta las reivindicaciones de la segunda pero no hay respeto recíproco de la segunda parte respecto a las reivindicaciones de la primera, no há sido posible escapar de la

anarquía, y el intercambio, em el sentido verdadero del término, no es posible. Es decir, el acuerdo mutuo sobre una asignación de derechos implica un respecto igual y recíproco de esos derechos, tal como han asignados. La asignación de derechos implica, además, que el agente que debe hacerlos cumplir, el Estado, debe comportarse de manera neutra en la tarea, que debe tratar a todas las personas igual en la organización y en la implementación de su labor. A los individuos se los trata igual porque la asignación de derechos implica tal neutralidad, no porque sean iguales. (BUCHANAN, 2009, p. 31).

- b. Produtor: responsável pela provisão de bens públicos, que são ineficientemente ofertados no mercado.

Aqui aparece uma evidente incompatibilidade quanto ao modelo centralizador. A concentração de poderes na esfera federativa parte da assunção de dois princípios básicos, relacionados (também) ao papel desempenhado pelo governo central: o de agente supervisor e controlador, de forma a priorizar os interesses da federação em detrimento de ganhos locais. A respeito da primeira característica, percebe-se certa semelhança quanto ao papel protetor do Estado de Buchanan. Ou seja, tanto o papel protetor como o papel supervisor visam à manutenção da organização social através de um princípio garantidor dos direitos mais triviais (como cumprimento de contratos) e, ao mesmo tempo, imprescindíveis à condução de uma sociedade essencialmente capitalista.

Porém, o papel controlador entra em profunda discordância com o modelo proposto por Buchanan. Isso porque, para permitir ao governo central julgar e controlar compulsoriamente as ações dos agentes sociais e econômicos, deve-se imergi-lo em poderes suficientes de forma a agir arbitrariamente frente a possíveis e eventuais desequilíbrios gerados tanto no mercado privado como no mercado político. Além disto, a base da teoria da escolha pública defende, ao afirmar a necessidade de descentralização de poderes, que a economia opera eficientemente quando em condições de livre concorrência (pressuposto válido não só para o mercado privado, mas também para o mercado político).

Contudo, mais fundamental ainda é a percepção de que o jogo político é motivado fundamentalmente por anseios de recompensa (bens e serviços públicos ao eleitor, e poder e ganhos pecuniários ao agente político). Sabendo que, de acordo com os princípios elencados pela TEP, os agentes políticos são, em sua essência, autointeressados e maximizadores de sua própria função utilidade (assim como qualquer outro indivíduo constituinte desta sociedade). Não existem garantias (e principalmente a este nível) de que a concentração de poderes nas camadas mais afastadas das demandas locais, sob as quais qualquer outra esfera de governo esteja subordinada, fomenta uma correta e igualitária distribuição de renda, bens públicos, nível de desenvolvimento, ou qualquer outra coisa. As motivações que orientam tais

indivíduos são as mais complexas, mas são invariavelmente orientadas à satisfação de seu próprio interesse. Neste sentido, mesmo sob a égide de um modelo democrático representativo, não há garantias de retornos efetivos à população eleitora no momento em que a centralização de poderes em proporções colossais do governo, pois se torna inviável até mesmo o controle por este das demandas mais específicas. Percebe-se que só há maximização da eficiência econômica no modelo federativo fiscal quando houver perfeita correspondência entre os projetos e ações do governo e a demanda de seus financiadores, ou seja, sociedade.

O que e quanto ofertar é uma deliberação política tomada no mercado político, no qual, através do processo eleitoral, os indivíduos manifestam suas preferências pelo suprimento de bens públicos. Observa-se que o eleitor/consumidor buscará, por meio do voto, maximizar sua utilidade ao eleger candidatos que promovam programas os quais atendam suas preferências em termos de bens e serviços públicos. O político, como *policy maker*, forma por sua vez um programa de governo, com o qual serão contempladas as preferências de um ou mais segmentos da sociedade, adaptando estes programas para obter retorno, da mesma forma, conforme suas necessidades como indivíduo. Consequentemente, a política passa a ser representada por um sistema de trocas, ou, mais precisamente, por um mercado político, em que as escolhas sobre demanda e oferta de bens e serviços públicos são realizadas.

Invariavelmente, as decisões públicas tomadas no ambiente político apresentam possibilidades de falhas que não podem ser determinadas. Esta perspectiva pode ser observada desde sua formulação análoga ao mercado privado. Como verificado anteriormente, o Estado, como união coletiva de interesses privados, atua no mercado político de forma a retificar as ineficiências geradas por externalidades negativas (por conseguinte, geradas por comportamentos individualistas dos homens públicos). Contudo, esta mesma intervenção acaba por causar uma nova externalidade, já que tal interferência se dá pela coletividade de interesses privados.

Em síntese, compreende-se que todas as decisões públicas apresentam externalidades, que podem ser prejudiciais, redistributivas ou eficientes. Prejudiciais porque podem afetar toda sociedade de forma negativa. Redistributivas, quando promovem ações equitativas, visando o favorecimento de parcelas da comunidade privadas social e economicamente. Eficientes, ao produzir um resultado Pareto-eficiente, em que a melhoria de um indivíduo ou de uma parcela da sociedade não induz compulsoriamente a perda para outros. O Estado, neste sentido, e independentemente do nível governamental considerado, não atua como

controlador externo orientado à satisfação das regras relativas ao mercado político, dado sua permeabilidade frente aos interesses privados.

Mas, sabendo que o Estado atua como formulador e implementador das decisões públicas, como controlar as ações deste agente para que os efeitos nocivos das falhas de governo sejam minimizadas ou mesmo neutralizadas? Como, no caso da guerra fiscal, minimizar as externalidades advindas da restrição orçamentária oriunda da redução da arrecadação tributária (decisão esta essencialmente política)? Ainda, e mais importante, como garantir que tal renúncia sobre tributos seja acompanhada de externalidades positivas, de modo a compensar esta abdicação orçamentária?

A lógica proposta por Buchanan assume que as falhas de governo advêm da má administração e intervenção do Estado na economia e na política. As falhas de governo, por sua vez, são aprofundadas por dois fatores principais, segundo Sampaio (2003): pela imposição burocrática e pela visão de curto prazo. O primeiro define-se pela dificuldade do governo em interromper projetos que, no prosseguimento das atividades, mostram-se ineficientes. Enquanto que o segundo é conceituado pela visão de curto prazo que remete às decisões dos políticos, quando envolvidos em projetos que necessitam de decisões com efeitos de longo prazo. Neste sentido, o autor defende que

Comprometer-se politicamente com gerações de votantes atuais, para benefícios que só virão no longo prazo, não faz parte da lógica dos políticos. Estão sim, dispostos a maximizar seus votos para a próxima eleição, daqui a alguns poucos anos, sacrificando decisões que envolvam projetos de longo prazo, muitas vezes fundamentais ao futuro dos descendentes de seus eleitores. (SAMPAIO, 2003, p. 6).

Não se pretende, com esta exposição, propor um modelo de organização social e política que não o arranjo federalista democrático representativo. Apesar de suas falhas, este modelo é o que melhor exprime a possibilidade de existência coletiva entre liberdades individuais. No entanto, é a centralização das decisões e a concentração de poderes que interessa, uma vez que, como qualquer outro modelo que aceite o individualismo metodológico como premissa, tal processo é determinado por inúmeras possibilidades de falhas. Ademais, a proposta do federalismo fiscal sugere a distribuição de competências fiscais entre as distintas esferas de governo, permitindo que cada membro, de forma autônoma, possa estabelecer arranjos institucionais apropriados aos processos de arrecadação e gestão tributária e composição dos gastos.

Neste sentido, aceita-se que o arquétipo democrático representativo carece de melhorias. As falhas deste modelo, evidenciadas pela ótica da teoria da escolha pública,

merecem discussão e, por esta oportunidade, a exposição de propostas que visem aumentar eficientemente a alocação dos recursos estatais, sobretudo no tocante à Guerra Fiscal. Com isto, se pretende a explanação de mecanismos de aperfeiçoamento do modelo orientado para uma solução das ineficiências advindas do processo de competição interjurisdicional operado pela renúncia tributária.

Dentre as propostas orientadas ao aperfeiçoamento do federalismo fiscal, destaca-se a constituição do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), em 1975, através da Lei Complementar nº 24. Originário de um cenário de disputa por investimentos privados entre regiões¹, a formação deste conselho se dá pela seguinte proporção: um representante de cada Estado membro, do Distrito Federal e um representante do Governo Federal, que presidia as reuniões e detinha o Voto de Minerva.

É possível perceber, no entanto, desde sua instituição, que o Confaz orientou-se por um viés de centralização decisória por parte do Governo Federal. A determinação de parâmetros para a celebração de convênios justifica esta perspectiva.

Não obstante, a celebração destes mesmos convênios para a concessão ou revogação de benefícios fiscais (à época, no tocante ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias) ficou submetida à aprovação unânime dos representantes estaduais presentes às reuniões. Como mostra a teoria da escolha pública, os processos decisórios que utilizam a regra da unanimidade como parâmetro são os que mais se aproximam da situação de ótimo de Pareto. No entanto, a unanimidade apresenta visíveis limitações na prática. Na tentativa de satisfação deste modelo, uma decisão individual pode gerar completa ineficiência coletiva. Neste sentido, o insidioso anseio de promoção da decisão coletiva proposta pelo Confaz pode se desfazer com apenas um voto, evidenciando claramente a ineficiência do Conselho.

Da mesma forma, a revogação total ou parcial da concessão de benefícios pelos estados membros do Conselho está submetida à aprovação de 4/5 dos representantes presentes nas reuniões. Ou seja, a concessão, que falha por exigir a unanimidade, é seguida por uma ineficiência gerada pela “ditadura da maioria”. Sabe-se que, segundo a TEP, a regra da maioria não representa a decisão mais eficiente (pode não se aproximar, a princípio, da posição de ótimo de Pareto). No entanto, a distorção mais grave promovida por este modelo

¹ Denominada Guerra dos Convênios, este conflito originou-se após a promulgação da reforma tributária de 1965/66. Elaborada como medida de contenção de uma possível desordenação tributária permitida pela capacidade de instituição do então vigente ICM (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias), o Governo Federal previu pela Lei 5.172, de 30 de janeiro de 1967, a celebração de convênios entre Estados para a uniformização de alíquotas referente a este imposto. Por consequência, houve um processo de conflito quanto à celebração destes acordos, orientados à formulação de uma política comum de incentivos fiscais a fim de atrair investimentos privados a determinadas áreas de influência.

são as graves imposições às minorias, submetendo-as à vontade de uma maioria que busca a discriminação, a redistribuição de receitas ou mesmo a instituição de leis opressivas.

Neste contexto, a constituição de um órgão deliberativo orientado à parametrização da saudável competição interjurisdicional parece não resolver os problemas estruturais do conflito. Ainda mais, no tocante ao Confaz, a falta de instrumentos de controle e de sanção das políticas tributárias estaduais revela a insuficiência quanto à proposta do Conselho. Neste sentido, qualquer jurisdição que não respeite os parâmetros do que seria considerado pelo Conselho uma “competição saudável”, e que aja visando atrair fatores econômicos para seu benefício em detrimento dos outros estados, pode ser considerado um competidor ruinoso, desconsiderando assim as desigualdades estruturais que o motivam ao acirramento do conflito.

A falta de instrumentos por conjugação de órgãos deliberativos estaduais se dá justamente porque, para se fazer valer as determinações das decisões coletivas, seria necessário a intermediação arbitrária do âmbito Federal, este agindo como regulador e coordenador dos interesses de cada estado subnacional. Tal controle, por si só, vai de encontro ao preconizado pelos princípios da descentralização político-administrativa, e, ao final do processo, pode fomentar uma distorção da alocação ótima de recursos proposta pelo modelo competitivo, agravando ainda mais a situação fiscal em que o Estado-membro se encontrava antes de aderir ao Conselho.

Então, qual mecanismo pode ser constituído, nos moldes do modelo democrático representativo, que maximize a eficiência (ou minimize as ineficiências) do processo de concorrência entre jurisdições, sobretudo no que tange ao conflito fiscal?

Observamos que o Estado subnacional, como conjugação político-institucional de interesses pessoais e orientado pelos princípios do federalismo descentralizado, deve ser operado no sentido de prover a alocação de recursos, oriundos da arrecadação tributária, satisfazendo as demandas sociais e promovendo o desenvolvimento regional. Ainda que mesmo esta interferência seja permeada por ineficiências, dado a participação perniciososa de burocratas e grupos de interesse *rent-seeking*, os quais através do *logrolling* e do *lobbying* evidenciam as possíveis falhas de governo advindas desta má intervenção. O atual cenário de conflito federativo que se dá pela Guerra Fiscal parece antes satisfazer estes preceitos, justificando pela renúncia fiscal (ou seja, pela defasagem na arrecadação tributária operada seletivamente) uma maior capacidade de promoção do bem-estar social e do desenvolvimento econômico.

Por sua vez, o orçamento público representa uma das principais ferramentas do Estado quanto ao planejamento e controle da provisão de recursos, expressando o anseio político dos governos no tocante à arrecadação e à escolha de fins de gastos alternativos. É este mecanismo que, principalmente, justifica a intervenção do Governo na economia, promovendo pela minimização das falhas de mercado uma equilibrada alocação de recursos. Entende-se, assim, que as ineficiências advindas da privação orçamentária, antes, prejudicam a maior parcela da população (demandante por políticas públicas sociais) do que possibilitam o crescimento socioeconômico promovido por novos investimentos privados. Os efeitos degenerativos são distributivos, enquanto os benefícios são concentrados em uma região específica.

Justamente por ser a principal parte afetada por estas políticas, justifica-se, pelo exposto, uma maior interação do eleitor (fatia individual da população) nas decisões do Estado quando se aborda a alocação de seus recursos, contribuindo de forma direta na elaboração e na condução do orçamento público. Pretende-se com isto um mecanismo de aperfeiçoamento do modelo democrático representativo repousado sobre o conceito de orçamento participativo, numa tentativa de ampliar os níveis de certeza quanto às decisões por políticas públicas. Para Sampaio (2003, p. 7), o orçamento participativo representa, sobretudo,

uma forma de participação popular junto ao orçamento público, com a sociedade civil se propondo a ser, de forma organizada e em grupos, um agente ativo na busca constante para que as suas necessidades sejam contempladas e atendidas pelo Estado.

Torna-se, neste sentido, um instrumento de ampliação do escopo de decisões de governo, descentralizando o planejamento público de um nível (ainda que democrático representativo) de intensa concentração de poder para outro, de difusão de escolhas de políticas públicas orientadas pelo interesse comum.

A escolha pública aqui ascende como conjugação de interesses individuais em decisões coletivas e, como em toda escolha pública, existirá partes beneficiárias e prejudicadas pela decisão. A eficiência percebida, no entanto, consiste na ampliação da primeira parcela (beneficiários), reduzindo ao máximo a interferência de interesses particulares, principalmente de grupos com alto grau de influência do poder estatal.

Pode-se argumentar que a eficiência de um sistema como de maioria simples, representativo de um modelo de “tirania da maioria”, é comprometida pela existência do Paradoxo do Voto, amplamente discutido pela literatura neoclássica. As ineficiências deste argumento, todavia, podem ser refutadas através de medidas baseadas num sistema de votação

com maioria absoluta (ou seja, decisões coletivas amparadas por dois terços dos votos). Ocorreria assim, de acordo com Sampaio (2003, p. 15), uma “tendência de maior aproximação ao ótimo de Pareto”. A proposta de um modelo de decisão política por votação unânime é facilmente desacreditada, dadas suas vicissitudes. Apesar de ser o sistema mais próximo de conquistar resultados ótimos de Pareto, quando tratando de decisões coletivas, a unanimidade revela duas limitações práticas irrefutáveis: o grande dispêndio de forças para ser efetuado e o poder do voto contrário. Com apenas um voto contrário, todo o processo de unanimidade pode tornar-se ineficiente, prejudicando o todo de votos favoráveis e permitindo a este um imenso poder de intervenção do processo político. Há de se salientar que, embora seja inegável a existência de ineficiências no modelo democrático, os benefícios serão disseminados entre uma parcela maior da população, revelando-se comparativamente mais eficaz que a possibilidade percebida pela restrita representação política. Em síntese, não há argumentos suficientes que garantam a eficiência no modelo democrático. Sua principal defesa consiste em explicar que qualquer outro modelo orientado à escolha pública provocaria distorções mais agudas que este.

Outro possível argumento desfavorável à implantação deste modelo de participação popular refere-se à incalculável assimetria de informações. As decisões coletivas são angariadas num processo de preferências pessoais e este sempre será mais complexo no processo político quando comparado às decisões de mercado. As variáveis a ser consideradas são imensamente numerosas e as percepções do indivíduo sobre os efeitos das decisões políticas são defasadas tanto pela falta de hábito quanto pela falta de interesse no assunto. No entanto, objetivando a implementação deste modelo, programas de transparência governamental podem auxiliar a disseminação do conhecimento quanto a assuntos do Estado, expondo defasagens e projetos de interesse coletivo. Além disto, uma “reeducação política” pode ser significativamente eficaz quando se torna imperativo a participação popular, expondo os prejuízos da falta de interesse quanto à coisa pública.

Para a análise do caso estudado, esta percepção elucida claramente a participação de três agentes ativos no processo político: burocratas, grupos de interesse e população. Num contexto de Guerra Fiscal, a renúncia fiscal dos governos se dá antes pela satisfação de interesses pessoais (seus e das classes interessadas na redução fiscal) do que pela efetiva percepção de benefícios para a população, que seriam advindos do investimento privado. Como, no Brasil, onde estados possuem extensões territoriais consideravelmente maiores que muitos países europeus, a instalação de uma indústria automobilística, por exemplo, contribuirá mais à população desta jurisdição do que os benefícios possibilitados pela

arrecadação tributária? Dado que o investimento se restringiria a um impacto socioeconômico significativamente menor do que as políticas sociais de ordem pública, a satisfação de interesses particulares maquiados pelas possibilidades do investimento privado não justifica a deterioração do interesse público.

Não cabe uma crítica à competição interjurisdicional porque esta se orienta, antes, ao desenvolvimento econômico do Estado e pela eficiência quanto à formulação e implantação de políticas públicas. Busca-se, pelo espírito de concorrência, a satisfação do interesse público, angariando investimentos privados que acrescentem ao contexto econômico e social da região sem depreciar o interesse coletivo. Neste modelo específico de conflito federativo, o orçamento participativo aparece como instrumento de intervenção pública nas decisões políticas. Entende-se que, baseado no individualismo metodológico intrínseco à Escolha Pública,

o indivíduo pensará ser lucrativo explorar a possibilidade de organizar uma atividade coletivamente quando ele objetivar aumentar a sua utilidade. A utilidade individual pode ser aumentada por ação coletiva de dois modos distintos. Primeiro, a ação coletiva pode eliminar custos externos que as ações privadas de outros indivíduos impõem para os indivíduos. Segundo, a ação coletiva pode gerar alguns benefícios adicionais ou externos que não podem ser conquistados por ações do setor privado. (SAMPAIO, 2003, p. 18).

Ciente das consequências e/ou possibilidades advindas pela renúncia fiscal, a população da região de interesse revelaria suas preferências, cabendo ao Governo, ao final, a satisfação do que prevalecesse.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre as abordagens teóricas que discutem o federalismo e que procuram aperfeiçoar este arranjo político-institucional para sua forma mais eficiente destaca-se a Escolha Pública. A compreensão dos arranjos políticos e suas articulações quanto à distribuição de competências entre as esferas de Governo aparecem como um de seus fundamentos básicos. No entanto, a particularidade da abordagem proposta por esta teoria refere-se à adequação dos instrumentos basilares da análise econômica à avaliação das instituições políticas e judiciais, aprofundando a compreensão da participação do indivíduo no processo político decisório a partir da avaliação proposta pelo individualismo metodológico. As ineficiências da gestão governamental seriam advindas, neste sentido, da intervenção perversa de indivíduos autointeressados (os mesmos atuantes no mercado privado) quando na administração da coisa pública, gerando as denominadas “falhas de governo”.

A concentração de competências políticas, administrativas e fiscais (fruto de um modelo federalista eminentemente centralizador) surge como contraponto ineficiente do modelo defendido pela TEP, impossibilitando a maximização de resultados positivos em virtude da monopolização de poderes pelo Governo Federal. Frente aos evidentes desequilíbrios estruturais, a incapacidade de atenção às variadas demandas regionais intensifica as desigualdades entre as regiões, além de fomentar a difusão de forças desagregadoras à União.

A descentralização de capacidades gestoras e a distribuição de responsabilidades fiscais (principalmente no tocante à arrecadação e direcionamento de gastos) aparecem como promotoras do equilibrado desenvolvimento social e econômico da região, orientado assim às específicas demandas locais. Desta forma, a TEP propõe a criação de mecanismos norteadores do processo competitivo difundido entre os Governos subnacionais, estruturando um “mercado político” eficientemente organizado, voltado à satisfação do interesse comum e buscando resultado Pareto-eficiente. Evidencia-se com isto, sobretudo, os benefícios da saudável concorrência interjurisdicional, que, similarmente ao projetado no mercado privado, busca a eficiência alocativa de recursos (neste caso específico, recursos públicos).

Não há, contudo, descentralização infinitesimal que descaracterize o perfil egoísta e autointeressado do governante de uma esfera inferior (estadual ou municipal). O individualismo é intrínseco ao personagem político, assim como o é na vida privada. E mais: como afirmado anteriormente, todos os indivíduos caracterizam-se pela preponderância do

sentimento individualista e racionalista, tanto políticos como eleitores. No entanto, evidencia-se pela TEP uma limitação específica da racionalidade dos últimos.

Neste sentido, a dissimetria de informações, quanto ao que é de interesse coletivo (melhores propostas e projetos, menores custos sociais e impactos à população), revela uma considerável vantagem para o *homo economicus* político, valendo-se da ignorância e da falta de interesse do público para o que, verdadeiramente, lhe interessa. Pode afirmar-se que há um conhecimento comum de que os efeitos perversos da má política pública fossem disseminados na maior camada da população (que por si só praticamente validaria o desinteresse), mas que os benefícios são direcionados e restritos à uma parcela bem menos significativa, daí a possível causa da falta de envolvimento dos eleitores.

Há, no entanto, contrariamente ao senso comum, indivíduos com interesses específicos, particularmente determinados, sob os quais a alocação de bens públicos e a formulação de políticas interferem significativamente. Este autointeresse, em casos particulares, provém esta classe de pessoas de um conhecimento limitado, mas aguçado, contrastando com a assimetria de informações da população em geral. Quando acometidos por uma perturbação gerada na ordem política, ou ainda (mais facilmente) quando determinadas a angariar vantagens acima da média (*rent-seeking*), tais indivíduos organizam-se nos denominados grupo de interesse. Valendo-se de um instrumento particular (*lobbying* organizado), os grupos de interesse interferem na eficiência da escolha pública, exercendo uma interferência negativa na esfera pública (como grupos de pressão).

Por consequência, a ineficácia do aparato estatal se dá pela importância prestada a estas demandas individuais e, assim, pela monopolização das funções, e instrumentos do bem público em poder de grupos segregados e organizados. As falhas de governo, daí originárias, justificam a implementação pela Escolha Pública de ferramentas orientadas a afastar políticas ineficazes. Para o caso do controle e da correção dos fatores perniciosos da competição tributária, denominada Guerra Fiscal, esta teoria pode ser interpretada como favorável a uma ativa participação do eleitorado correspondente, de forma a perceber não apenas os benefícios alegados na justificativa do investimento privado (diga-se que antes beneficiam o empresário e o político, dado a esparsa propagação de acréscimos de um investimento privado para o conjunto do Estado), mas melhoramentos disseminados no território de interesse e perpetuados no longo prazo.

Neste contexto, sobressaem os apontamentos positivos aventados pelo conceito de orçamento participativo. Sabe-se que a democracia possui profundas deficiências, mas estas decorrem quase fundamentalmente da desorientada formação (ou deturpada orientação) de

políticas públicas, formadas no seio de um conjunto de interesses individuais. No entanto, como argumentado anteriormente, nenhum outro arranjo institucional permite, com tamanha eficácia, o atendimento do interesse coletivo. É com este entendimento que este conceito é aqui abordado: orçamento participativo como um espelho da democracia participativa, permitindo aos eleitores influenciar e deliberar a respeito de orçamentos públicos (tanto sobre sua arrecadação quanto sobre o destino dos recursos). Valendo-se de assembleias públicas e periódicas, os efeitos das políticas públicas passariam a refletir as negociações entre Governo e sociedade, no acordo explícito e formal sobre vontade do interesse comum sobre a condução de projetos de interesse coletivo.

Esta proposta busca a clara e precisa disseminação das informações necessárias à decisão sobre o interesse público, reivindicando o poder antes concentrado em uma elite burocrática, e devolvê-lo à sociedade. A Guerra Fiscal pode ser compreendida como apenas uma expressão do profundo conflito federativo por recursos e autonomia. Porém, dado as características históricas e sociais pertinentes a este conflito, sua análise serve ricamente à compreensão do papel do Governo para com a sociedade, e desta para com o interesse coletivo. Mais que uma rebelde vertente da proclamada descentralização, intrínseca à elaboração da Carta Constitucional de 1988, a Guerra Fiscal pode, sob a ótica da Teoria da Escolha Pública, originar saudáveis e promissores frutos para um contexto de competição (não de conflito) interjurisdicional.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A Crise da Federação no Brasil. **Ensaio FEE**, Estado, Políticas Públicas e Federalismo, Porto Alegre, Ano 15, n. 2, p. 321-337, 1994.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA Pedro Luiz Barros (Orgs.). **Reforma tributária e federação**. São Paulo: Fundap: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.
- AMARANTE, Adriano de. **Resenha da literatura da competição fiscal**: com vistas na guerra fiscal no Brasil e uma proposta de análise por intermédio da teoria dos jogos. Dissertação (Mestrado)– UFSC, 2002.
- ANDERSON, George. **Federalismo**: uma introdução. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- ANDREWS, Christina W. A teoria da escolha pública e as reformas do Estado: uma crítica habermasiana. **Leviathan**, n. 1, p. 73-98, 2004.
- ARAÚJO, Alex Macedo de. **Dinâmica do federalismo brasileiro e Guerra Fiscal**. Dissertação (Mestrado)– USP, 2009.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.
- BARATTO, Gedalva; MACEDO, Mariano de Mattos. Regime tributário do ICMS nas transações interestaduais: harmonização tributária ou autonomia estadual? **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 113, p. 9-30, jul./dez. 2007.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Por que a “guerra fiscal”? Os desafios do Estado na modernidade líquida. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 102, p. 305-341, jan./jun. 2011.
- BENCHAYA, Rachel. **Os incentivos fiscais da zona franca de Manaus e a repercussão nos estados federados**. Dissertação (Mestrado)– UFSC, 2006.
- BERNABEL, Rodolpho Talaisys. **Teoria da escolha pública**: uma introdução crítica. Dissertação (Mestrado)– USP, 2009.
- BÊRNI, Duílio de Ávila; FERNANDEZ Brena Paula Magno (Orgs.). **Métodos e técnicas de pesquisa**: modelando as ciências empresariais. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BORGES, Andre. Democracia VS. eficiência: a teoria da escolha pública. **Lua Nova**, n. 53, 2001.
- BOVO, José Murari. **Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2000.
- BRANQUINHO, E. S.; LISKA, E. R. **O território municipal e a competitividade entre cidades como atrativos corporativos**: a perversidade dos incentivos fiscais. Universidade Federal de Alfenas, 2011.

BRIGIATO, Bruno Vinícius Lima; PINI, Livia Graziela; GARCIA, Luisa Rotondo. O modelo federativo e o regime de concessão de incentivos fiscais no imposto sobre circulação de mercadorias. **Revista de Direito Público**, Londrina, v., 4, n. 2, p. 161-171, maio/ago. 2009.

BUCHANAN, James M. Public Choice: Politics Without Romance. **The Logical Foundations of Constitutional Liberty**, v. 1, p. 45-46, 2003.

BUCHANAN, James M.; YOON, Yong J. Public Choice and the Extent of the Market. **KYKLOS**, v. 61, n. 2, p. 177-188, 2008.

BUCHANAN, James M. American Economic Association. **The American Economic Review**, v. 40, n. 4, p. 583-599, set., 1950.

BUCHANAN, James M. **Custo e Escolha**: uma indagação em teoria econômica. São Paulo: Instituto Liberal de São Paulo, 1993.

BUCHANAN, James M. Individual Choice in Voting and the Market. **Journal of Political Economy**, v. 62, n. 4, p. 334-343, ago. 1954.

BUCHANAN, James M. **Los limites de la libertad**: entre la anarquía y el Leviatán. Madrid: Liberty Fund, INC, 2009.

BUCHANAN, James M. The Constitution of Economic Policy. **The American Economic Review**, v. 77, n. 3, p. 243-250, jun., 1987.

BUCHANAN, J.M. The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan. **The University of Chicago Press**, 1975.

BUCHANAN, James M. **The Public Finances**: An introductory textbook Georgetown: Irwin-Dorsey Limited; Homewood: Richard D. Irwin, INC, 1970.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The calculus of consent**: logical foundations of constitutional democracy. Michigan: Ann Arbor, 1971.

BUCHANAN, James. De las Preferencias Privadas a Una Filosofía del Sector Público. **Libro Fiscal Theory and Political Economy**, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2000.

CAMPOS, Humberto Alves de. Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica. **Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial.**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 341-370, jul./dez. 2008.

CORVALÃO, Eder Daniel. **Previsão da arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços em Santa Catarina**: aplicação da abordagem geral para específico em modelos dinâmicos. Dissertação (Mestrado)– UFSC, 2002.

DIAS, Marco Antonio. James Buchanan e a “política” na escolha pública. **Ponto-e Vírgula**, n. 6, p. 201-217, 2009.

DINIZ, C. C. A questão regional e as políticas governamentais no Brasil. **Texto Para Discussão**, n. 159, Belo Horizonte, ago. 2001.

DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. Reestruturação Econômica e Impacto Regional: O novo mapa da Indústria Brasileira. UFMG/FCE/DCE. **Nova Economia**, v. 3, n. 1. Belo Horizonte, 1996.

DULCI Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista De Sociologia E Política**, n. 18, p. 95-107, jun. 2002.

ELI, Sidirlei da Silva. **Influência da capacidade organizativa na concessão de benefícios fiscais**: estudo sobre a formação da agenda para concessão de crédito presumido do ICMS/SC. Dissertação (Mestrado). Florianópolis, 2011.

EVANS, Peter B. Análise do estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. **Revista de Economia Contemporânea**, n. 4, jul./dez. 1998.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas**: Teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GROS, Denise Barbosa. **Institutos Liberais e Neoliberalismo no Brasil da Nova República**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, set. 2003.

HOLCOMBE, Randall G. **Institutions and Constitutions**: The Economic World of James M. Buchanan. 1986

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.

KOUZMIN, Alexander; ANDREWS, Christina W. O discurso da nova administração pública. **Lua Nova**, n. 45, 1998.

MEADE, J. E. Theory of Public Choice: Political Applications of Economics by James M. Buchanan; RobertD. Tollison. **The Economic Journal**, v. 82, n. 328, p. 1423-1425, dez. 1972.

MEDEIROS NETTO, João da Silva. Guerra fiscal contra os Estados. **Estudo**, jun. 2003.

MONTEIRO, Jorge Vianna (Coord.). A conjuntura das escolhas públicas. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 585-596, maio/jun. 2007.

MONTEIRO, Jorge Vianna. O lado escuro da escolha pública. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 585-96, maio/jun. 2007.

MONTORO FILHO, André Franco. Federalismo e reforma fiscal. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 20-30, 1994.

MUSGRAVE, R. **The Theory of public finance**. New York: McGraw-Hill, 1975.

NISKANEN, W. A. **Bureaucracy and representative government**. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. Federalismo e guerra fiscal. **Pesquisa & Debate**, SP, v. 10, n. 2(16), p. 110-138, 1999.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. **Federalismo e Guerra Fiscal**. São Paulo: Pulsar, 2000.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: public goods and the theory of groups**. Cambridge, Harvard University Press, 1971.

OLSON, Mancur. **The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities**. New Haven, Yale University Press, 1982.

PACHECO, Carlos Américo. Novos Padrões de Localização Industrial? Tendências Recentes dos Indicadores da Produção e do Investimento Industrial. **Texto Para Discussão**, n. 633, Brasília, mar. 1999.

PACHECO, Regina Silvia. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, **Anais...** Lisboa, Portugal, out. 2002.

PEREIRA, Paulo Trigo. Governabilidade, grupos de pressão e o papel do Estado. In: _____. **A Reforma do Estado em Portugal (problemas e perspectivas)**, Ed. Bizâncio 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A crítica da direita e da esquerda a um estado em crise. **Lua Nova**. n. 26, 1992.

PEREIRA, Paulo Trigo. A Teoria da Escolha Pública (public choice): uma abordagem neo-liberal? **Análise Social**, v. XXXII (141), p. 419-442, 1997.

PEREIRA, Paulo Trigo. **Mancur Olson: um ilustre desconhecido (em Portugal)**. 1996.

PIANCASTELLI, Marcelo, PEROBELLI, Fernando. ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal. Brasília. **Texto para Discussão**, n. 402, fev. 1996.

PIANCASTELLI, Marcelo; CAMILLO, Ronaldo. Redistribuição do gasto público em democracias federativas: análise do caso brasileiro. **Texto Para Discussão**, Brasília, n. 1001, nov. 2003.

PONTES, Paulo Araújo. **Três ensaios sobre guerra fiscal e incentivos estaduais para a industrialização**. Tese (Doutorado)- Fundação Getúlio Vargas, 2011.

PRADO, Sérgio. **Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

PRADO, Sérgio; CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. **A Guerra Fiscal no Brasil**. São Paulo: Fundap: Fapesp; Brasília: IPEA, 2000.

QUIGLEY, John M. Two Contrasting Visions of the State by James M. Buchanan; Richard A. Musgrave Review. **Journal of Economic Literature**, v. 39, n. 1, p. 148-149, mar., 2001.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1983.

REZENDE, Fernando (Coord.). **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto (Orgs.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: Desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto (Orgs.). **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: Fundap: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

SAMPAIO, Paulo Sérgio Moraes. **Teoria da escolha pública e orçamento participativo**: Compatíveis? Monografia (Graduação)- Universidade Metodista de Piracicaba, 2003.

SANTOS, Allan Silveira dos; GONZALES, Érica Oliveira; GODOY, Amália Maria Goldberg. Reforma tributária no Brasil: uma Abordagem da Teoria da Escolha Pública. XXVI Semana do Economista. **Anais...** Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 12 a 14 de set. 2011.

SARAK, Denis. Tributação e desenvolvimento. **Revista Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, A. 14 n.19, p. 01-404, 2010.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SILVA, Fernando A. Rezende da; SILVA Maria da Conceição. **O sistema tributário e as desigualdades regionais**: uma análise da recente controvérsia sobre o ICM. Rio de Janeiro: IPEA, 1974.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública-II. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 36, n. 4, p. 38-50 out./nov./dez. 1996.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, 1996.

SOUZA, M. T. James Buchanan e a construção do consenso social. **Perspectivas**, São Paulo, v. 19, p. 11-32, 1996.

TONETO JR., Rudinei. Buchanan e a análise econômica da política. **Lua nova**, n. 38, 1996.

TULLOCK, Gordon. The welfare costs of tariffs, monopoly and theft. **Western Economic Journal**, v. 3, p. 223-233, 1967.

TULLOCK, Gordon; BUCHANAN, James M. American Economic Association. **The American Economic Review**, v. 65, n. 1, p. 139-147, mar., 1975.

TULLOCK, G., SELDON. A.; BRADY, G. L. **Falhas de governo**: uma introdução à teoria da escolha pública. Porto Alegre: Instituto Liberal, 2005.

VARGAS, Neide César. A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 51-76, jun. 2011.

VARSAÑO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. **Planejamento e Políticas públicas**, n. 15, jun. 1997.

VARSAÑO, Ricardo. Reforma Tributária e Guerra Fiscal na Federação Brasileira. **Relatório CAT**, n. 5 set. 2001.

VIEIRA, Danilo Jorge. Políticas subnacionais de desenvolvimento e “guerra fiscal”: contextos e elementos diferenciadores. XXXVII Encontro Nacional de Economia. **Anais...** Foz Do Iguaçu (Paraná), dez. 2009.