1907
TEXTO PARA DISCUSSÃO

GOVERNOS ESTADUAIS NO AMBIENTE FEDERATIVO INAUGURADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: ASPECTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS DE UMA ATUAÇÃO CONSTRANGIDA

Ricardo Ismael

ipea
Por um Brasil desenvolvido

1907

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, dezembro de 2013

GOVERNOS ESTADUAIS NO AMBIENTE FEDERATIVO INAUGURADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: ASPECTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS DE UMA ATUAÇÃO CONSTRANGIDA*

Ricardo Ismael**

* Este texto procura sistematizar as principais contribuições apresentadas no âmbito da pesquisa *O que podem os governos estaduais no Brasil? Trajetórias de desenvolvimento no Brasil contemporâneo: diagnósticos, limites e possibilidades em Unidades da Federação escolhidas (1990-2010)*, em desenvolvimento na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, sob a coordenação de Aristides Monteiro Neto e com a participação dos professores José Raimundo Vergolino, da Faculdade Boa Viagem (FBV-PE), e Robson Silva da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

** Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e diretor do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H1; H7; H77.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 COOPERAÇÃO E COMPETIÇÃO NO FEDERALISMO CONTEMPORÂNEO 10

3 CELSO FURTADO E AS ORIGENS DO FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL 13

4 A PERSISTÊNCIA DAS DESIGUALDADES REGIONAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA ... 19

5 GOVERNOS ESTADUAIS NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO (1982-2010) 23

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 32

REFERÊNCIAS 34

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 38

SINOPSE

O artigo discute o papel dos governos estaduais no federalismo brasileiro posterior à Constituição Federal (CF) de 1988, muito marcado pela presença de mecanismos cooperativos e competitivos na relação entre a União e os estados e destes entre si. Os governos estaduais perderam peso político na medida em que o governo federal ganhou legitimidade no processo político-eleitoral, estabeleceu uma base política aliada estável no Congresso Nacional, avançou na direção de maior controle sobre as finanças públicas subnacionais, no governo Fernando Henrique Cardoso, e ampliou seus poderes na produção de políticas públicas, no governo Luiz Inácio Lula da Silva. Não é desejável retornar aos anos 1980, quando alguns enxergaram um federalismo de governadores, mas também não podemos deixar prosperar alguns aspectos presentes nas duas décadas anteriores, como a desconfiança permanente em relação aos gastos estaduais e um cenário federativo no qual não se sabe onde começam e nem onde terminam os poderes da União.

Palavras-chave: federalismo; relações intergovernamentais; governos estaduais; capacidades governativas.

ABSTRACT[i]

This paper discusses the role of the state governments in the Brazilian federative system in the post-1988 Federal Constitution period, which is much characterized by cooperative and competitive mechanisms between the Union and the states and among the states themselves. The state governments lost political stature while the federal government managed to gain legitimacy in the political and electoral processes, managed to establish a stable allied political basis in the National Congress, as well as to move towards a higher level of control over the subnational public finances in the Fernando Henrique government and to broaden its powers in the formulation of public policies in the Luiz Inácio Lula da Silva government. It is not desirable to return to a scenario similar to the one in the eighties, when one could observe a governors federative system. But we also shouldn't let flourish some aspects that were present in the two prior decades, such as the permanent distrust in regards of the state expenses and a federative scenario in which one does not know where the Union powers start or finish.

Keywords: federalism; intergovernmental relations; state governments; governance capabilities.

---

[i]. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre o tema do desenvolvimento vem de longe, tendo influenciado os contornos do processo de transformação da economia, da sociedade e da política brasileira nas últimas décadas, mobilizando sucessivas gerações. Como ressaltou Ianni (2004), boa parte da produção intelectual no século passado estava voltada para o entendimento das condições de modernização do país. Nessa perspectiva, ganharam destaque interpretações com raízes na economia política, notadamente aquelas que procuravam enxergar o processo histórico como fortemente vinculado ao desenvolvimento econômico.

Pode-se identificar, entre o final de 1930 e o início de 1960, a publicação de alguns estudos exemplares sobre o desenvolvimento nacional, com suas contradições e potencialidades, tais como: *A evolução industrial do Brasil*, de Roberto Simonsen; *História econômica do Brasil*, de Caio Prado Júnior; *A experiência brasileira de planejamento, orientação e controle da economia*, de Rômulo de Almeida; *Geografia da fome*, de Josué de Castro; *Problemas do desenvolvimento latino-americano*: *estudos de política*, de Hélio Jaguaribe; e *Desenvolvimento e subdesenvolvimento,* de Celso Furtado.

Não se deve esquecer, porém, que a participação da *intelligentsia* brasileira na construção do projeto de desenvolvimento esteve, muitas vezes, vinculada a instituições públicas, estatais ou não, e empresárias. Difícil, por exemplo, falar do pensamento desenvolvimentista de Celso Furtado sem mencionar sua passagem pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Tampouco ignorar o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), que reuniu, nos anos 1950 e 1960, intelectuais como Hélio Jaguaribe, Guerreiro Ramos, Cândido Mendes e tantos outros. No caso de Rômulo de Almeida, seria oportuno destacar sua passagem pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), como também lembrar a passagem de Roberto Simonsen pela presidência da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

A literatura sobre o federalismo contemporâneo mostra que o desenvolvimento econômico aparece como um frequente fator de coesão interna nos países que o abraçaram (Elazar, 1984). No Brasil não é muito diferente. O papel da União no processo de desenvolvimento econômico nacional tem, historicamente, assumido um

lugar de destaque inquestionável, entre outros motivos, por conta dos vícios oligárquicos e pela inoperância das instituições governamentais nas instâncias subnacionais (Vianna, 1973), ou das desigualdades entre os estados brasileiros (Furtado, 1959).

Poucos duvidam de que a construção do modelo nacional-desenvolvimentista foi iniciada no primeiro governo do presidente Getúlio Vargas, tendo como marco a criação da Companhia Siderúrgica Nacional. Ganhou novo impulso no governo Kubitschek, com o lançamento do Plano de Metas, e recebeu novos estímulos durante os governos militares que se sucederam ao golpe de 1964 (Lafer, 2002).

Ao governo central sempre coube definir os objetivos principais do desenvolvimento no Brasil, embora muitas vezes centrado em um projeto nacional que não mediu esforços para promover a industrialização, mas deixou a desejar quando se tratava de enfrentar o atraso social (Furtado, 1962; Castro, 1965).

Ao longo do tempo, no mundo e no Brasil, a ideia de desenvolvimento como crescimento econômico foi sendo abandonada, ao passo que novas interpretações desenvolvimentistas questionaram o caráter economicista empregado de forma recorrente na sociedade industrial (PNUD, 1990; Sen, 2000; Sachs, 2008). Dessa forma, o desenvolvimento foi se afirmando como tradução de crescimento econômico em bem-estar social, dando origem ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD,1990), ou como um meio para a ampliação das capacidades de realização das pessoas (Sen, 2000), ou ainda como uma possibilidade de conciliar inclusão social e sustentabilidade (Sachs, 2008).

As trajetórias das Federações contemporâneas mostram também que o desenvolvimento não depende apenas da capacidade de intervenção do poder central, aspecto ainda mais verdadeiro naquelas de grandes dimensões territoriais e muitas unidades constitutivas. A análise das tendências de alocação de competências, presentes no conjunto formado por 28 países federais, indica que as unidades subnacionais podem legislar ou definir políticas públicas nas áreas de comércio, infraestrutura física, educação pública primária e secundária, distribuição de renda, previdência e seguridade social, de saúde pública, meio ambiente e segurança pública (Andersen, 2009).

O processo de redemocratização no Brasil, a partir dos anos 1980, fortaleceu o modelo federalista no sentido de conceder mais poder aos estados no jogo federativo nacional (Camargo,1992; Abrucio, 1998). Por sua vez, a Constituição Federal (CF) de 1988 procurou valorizar a integração dos três níveis de governo na produção de serviços sociais, definindo uma série de áreas onde prevalecem competências concorrentes, ou seja, nas quais a União, os estados e os municípios possuem atribuições comuns. Entretanto, esse objetivo tem enfrentado grandes dificuldades na realidade brasileira, em razão das diferentes capacidades governativas dos governos subnacionais e da ausência de mecanismos institucionais que estimulem a cooperação intergovernamental (Souza, 2006).

No período recente, as unidades subnacionais têm recebido crescente atenção daqueles que estudam a evolução da administração pública brasileira, tendo como foco a interação entre Estado e Sociedade (Paula, 2005; Côrtes, 2007). O processo decisório mais descentralizado reúne, por assim dizer, condições mais propícias para maior participação social, estimulando de alguma forma a cidadania ativa, o controle social das instituições governamentais e o fortalecimento de uma cultura política democrática.

Nesse momento, pretende-se discutir o papel dos governos estaduais no federalismo brasileiro posterior à CF/1988, muito marcado pela presença de mecanismos cooperativos e competitivos na relação entre a União e os estados e destes entre si. Mais precisamente, serão abordados os aspectos políticos e institucionais envolvidos na evolução das capacidades governativas estaduais no período de 1990 a 2010, especialmente nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), procurando identificar as restrições a que foram submetidos os estados brasileiros.

Inicialmente será apresentada uma discussão teórica sobre o papel da unidade estadual no modelo federalista norte-americano e sobre os principais aspectos do federalismo no *continuum* cooperação-competição. Em seguida, será destacada a especificidade do federalismo brasileiro, muito mais dependente das iniciativas do governo federal, segundo o pensamento de Celso Furtado. Serão apresentadas também algumas estatísticas sobre a persistência das desigualdades regionais na Federação brasileira na década passada. Finalmente, será abordado o enfraquecimento dos governos estaduais frente ao governo federal nas décadas de 1990 e 2000, revertendo de

alguma forma as expectativas do final da Assembleia Nacional Constituinte e inibindo sua atuação mais recorrente no ambiente federativo.

2 COOPERAÇÃO E COMPETIÇÃO NO FEDERALISMO CONTEMPORÂNEO

O federalismo pode ser visto como uma solução intermediária entre a centralização dos modelos unitários e a descentralização característica dos arranjos confederativos, definindo, de modo particular, a distribuição territorial do poder político (Hamilton, Madison e Jay, 2003). Na Federação, a União é formada por uma associação de unidades estaduais autônomas, as quais possuem atribuições e receitas próprias, elegem livremente seus governantes e participam das decisões na esfera nacional. As relações de poder entre os dois níveis federativos refletem os princípios estabelecidos no texto constitucional, o desenrolar do processo político e a cultura política predominante. De qualquer forma, as autoridades subnacionais não estão subordinadas ao poder federal ou vice-versa, embora as duas esferas encontrem-se coordenadas entre si para cumprir aquilo que lhes compete (Wheare, 1951).

Na história do federalismo norte-americano, cujas origens remontam a consultas realizadas em cada uma das ex-colônias inglesas no final do século XVIII, no processo de substituição da Confederação pela União e adoção da CF, a importância dos estados-membros recebe destaque e o devido reconhecimento. Existiu na época a preocupação em assegurar amplos poderes para as unidades estaduais no pacto federativo, em comparação com aqueles que os estados tinham antes na Confederação e com aqueles que seriam assumidos pela União no Estado federal, como pode ser visto na passagem a seguir do Artigo 45, escrito por James Madison no livro *O Federalista:*

> Os poderes delegados ao governo federal pela Constituição proposta são poucos e definidos; os que permanecem com os governos estaduais são numerosos e imprecisos. Aqueles serão exercidos principalmente sobre tópicos externos, tais como guerra, paz, negociações e comércio exterior, com o qual o poder de tributação estará intimamente ligado. Os poderes reservados aos estados-membros estender-se-ão sobre todos os tópicos que, no curso normal da vida do país, dizem respeito às liberdades e bem do povo, à ordem interna e aos aperfeiçoamentos e progresso do Estado (...) A atuação do governo federal será mais abrangente e importante em tempo de guerra e de ameaças; a dos governos estaduais, em tempos de paz e tranqüilidade. Uma vez que aqueles períodos serão provavelmente bem menores que estes, os governos estaduais desfrutarão de mais vantagem sobre o federal (Hamilton, Madison e Jay, 2003, p. 292).

Esse princípio irá marcar a experiência federativa na história norte-americana, de modo que o federalismo tem como característica principal assegurar a autonomia estadual. Como consequência, predominam a ideia de baixa cooperação entre a União e os estados-membros e a maior tendência à diversidade das condições de vida (Schultze, 1995).

Nessa perspectiva, é possível dizer que o federalismo representa um sistema político não centralizado, no qual o poder não pode ser legitimamente concentrado sem quebrar o espírito do pacto federativo, devendo os estados estar imunes à interferência do governo federal. Mesmo do ponto de vista funcional, quando compartilham muitas atividades com a União, não perdem o seu papel de produtores de políticas públicas e a autonomia para tomar suas decisões (Elazar, 1994). Na verdade, as unidades estaduais são valorizadas no arranjo federativo por representarem o lugar em que a cidadania e a democracia podem ser exercidas em sua plenitude, e também porque se acredita que, nos estados, surgem com maior frequência os meios necessários para implementar os serviços públicos de forma inovadora, a baixos custos e com maior eficácia (Elazar,1984).

O modelo federalista é marcado por algumas ambiguidades recorrentes, quais sejam, unidade *versus* diversidade; centralização *versus* descentralização; forças centrípetas *versus* forças centrífugas; e cooperação *versus* competição. Para os propósitos deste texto, é importante que se destaque uma delas. No arranjo federativo, a cooperação encontra-se presente na origem e no seu desenvolvimento, influenciando permanentemente a relação entre os participantes (Elazar, 1994). Entretanto, a cooperação não pode ser pretexto para a intervenção do governo federal na esfera estadual, tampouco para permitir a criação de qualquer hierarquia federativa entre os entes federados. A competição é resultado natural da não centralização do modelo federalista. As diversas unidades territoriais possuem poderes para disputar os recursos necessários para o seu desenvolvimento econômico e social. O ambiente competitivo, porém, não deve inibir a formação de arenas políticas cooperativas e a elaboração de projetos compartilhados entre as Unidades da Federação (UFs). O federalismo, portanto, pode ser situado no *continuum* cooperação-competição, onde as relações entre a União e os estados-membros, e destes entre si, podem ser descritas pela presença simultânea de elementos cooperativos e competitivos.

É importante ressaltar ainda que no debate contemporâneo sobre federalismo e suas assimetrias destacam-se dois modelos com princípios orientadores bem diferentes. De um lado, o federalismo norte-americano, no qual é residual, salvo circunstâncias atípicas, a preocupação da União em corrigir as desigualdades socioeconômicas entre os estados-membros. De outro, o federalismo alemão, no qual mecanismos constitucionais de cooperação vertical e horizontal procuram assegurar uma homogeneidade das condições de vida (Schultze, 1995). As características do modelo federalista adotado em cada país podem, portanto, influenciar significativamente a questão das desigualdades sociais e econômicas no território nacional.

A experiência federativa brasileira a partir dos anos 1990 foi marcada pela predominância de um federalismo competitivo-cooperativo, o qual se origina no texto constitucional nacional e se alimenta no próprio processo político envolvendo a União e os estados da Federação. Verifica-se a presença simultânea de cooperação (resultante das transferências constitucionais obrigatórias da União para os estados, municípios e regiões) e de competição (derivada da descentralização político-financeira ocorrida na direção de estados e municípios). Essa dinâmica transforma, muitas vezes, os entes federativos em agentes econômicos, estimulando conflitos e tensões entre eles (Varsano, 1997).

As forças políticas favoráveis à competição horizontal avançaram no novo ambiente federativo inaugurado pela CF/1988. A novidade é que esta tendência cresceu mesmo entre os estados do Nordeste, grandes incentivadores, na história republicana, de um federalismo cooperativo, ou seja, de um modelo federalista no qual o governo federal procura apoiar as regiões menos desenvolvidas (Ismael, 2005).

Os governos estaduais nordestinos contribuíram, enquanto atuavam como impulsionadores de suas economias estaduais, para o acirramento da competição horizontal na Federação brasileira. Preferiram, muitas vezes, ignorar a cooperação regional para buscar os meios para o desenvolvimento de seus estados por intermédio de ações estadualistas. Não abandonaram o discurso que defendia um tratamento diferenciado para o Nordeste na Federação, tendo em vista a assimetria federativa existente. Tampouco deixaram de lançar mão de articulação governamental em momentos de sua conveniência. Entretanto, para boa parte dos governos nordestinos, a ação do bloco regional perdeu relevância. Nos anos 1990, tornou-se mais importante para alguns estados do Nordeste procurar atrair os investidores privados e negociar

isoladamente com o governo federal, estabelecendo uma aliança política particular e sem maiores compromissos com as demais unidades estaduais da região (Ismael, 2005).

Enfim, a partir da CF/1988, ou mais precisamente no período de 1990 a 2010, pode-se falar de competição e cooperação no federalismo brasileiro. Os governos estaduais ganham visibilidade pela disputa que travam entre si, envolvendo a guerra fiscal, opção abraçada com entusiasmo por alguns ou como reação defensiva por outros, mas que esteve presente nas duas últimas décadas. Quanto ao governo federal, por sua vez, pode-se dizer que cumpriu, no período, as transferências constitucionais obrigatórias para estados, municípios e regiões, reafirmando a presença de mecanismos de cooperação vertical no federalismo brasileiro. Entretanto, pouca disposição demonstrou para promover uma discussão nacional a respeito da persistente concentração espacial da economia brasileira e para definir os instrumentos de política regional apropriados.

3 CELSO FURTADO E AS ORIGENS DO FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL

Quando se observa a trajetória do federalismo brasileiro a partir do *continuum* cooperação-competição, verifica-se que a dimensão cooperativa tem várias faces, e muitas delas precisam ser mais discutidas nos planos político e institucional e melhor investigadas no mundo acadêmico. A cooperação entre os estados-membros sem envolver o governo federal nunca foi natural, espontânea, sendo marcada mais fortemente por lacunas, descontinuidades e iniciativas episódicas (Furtado, 1999). A formação de consórcios intermunicipais é uma experiência recente, cercada de muitas expectativas e boas intenções. Mas não se pode dizer que esteja consolidada e que represente uma tendência vitoriosa mesmo nos estados mais desenvolvidos da Federação brasileira (Dieguez, 2011). A ação cooperativa da União na direção dos estados do Nordeste já recebeu vários nomes, atravessou inúmeros governos e proporcionou transformações econômicas, sociais e políticas na região (Ismael, 2005). Mas poucos duvidam que o Nordeste de hoje ainda se encontre distante daquele sonhado pelos que lideraram a "Operação Nordeste" no final dos anos 1950.

Nesse momento, é oportuno refletir sobre as origens do federalismo cooperativo no Brasil, especialmente quando se trata da sua face mais antiga e visível, ou seja, das ações cooperativas da União na direção das regiões, estados e municípios. Para isso

tome-se como referência o ambiente federativo marcado pela Constituição Federal de 1946, sinalizando que nesse período tem-se o retorno do federalismo, a presença de um texto constitucional que define de forma mais substantiva mecanismos cooperativos e um debate público que legitima essa mudança no modelo federalista (Carvalho, 1994).

Na experiência federalista que começou em 1945 e terminou com o golpe militar de 1964, prevaleceu o chamado federalismo cooperativo, no qual o governo federal ampliou sua intervenção no território nacional com o objetivo de reduzir as desigualdades entre as regiões brasileiras (Baer, 1996; Carvalho, 1994). Duas iniciativas importantes são bastante representativas dessa tendência. A Constituição Federal de 1946 deu início à prática de transferências constitucionais da União para a solução de problemas nordestinos, destinando um total de 3% dos impostos federais para o desenvolvimento das áreas atingidas pela seca no Nordeste (Love, 1993). Além disso, foram criadas, no período, políticas federais dirigidas para a integração das regiões brasileiras e para a redução das desigualdades regionais no país. O governo Kubitschek teve uma participação importante nesta transformação do federalismo brasileiro, com destaque para os estímulos dados às regiões Nordeste e Centro-Oeste através da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da construção de Brasília, respectivamente (Skidmore, 1998).

Celso Furtado terá uma participação destacada na implantação dessas transformações no modelo federalista brasileiro. Na palestra ocorrida no ISEB em 13 de junho de 1959, que deu origem ao livro *A Operação Nordeste*, Furtado tinha como propósito legitimar os estudos desenvolvidos no âmbito do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) durante o governo Kubitschek. Naquele contexto, o apoio do ISEB, um dos mais prestigiosos grupos de intelectuais ligados ao nacional-desenvolvimentismo, contribuiria para vencer resistências da capital da República em relação às ações governamentais sugeridas por Furtado e sua equipe. O "Plano de Ação" proposto era voltado para a integração da economia nordestina ao processo de industrialização em curso no país, amparado em uma "profunda análise da disparidade de ritmos de crescimento entre as economias do Nordeste e do Centro-Sul" (Furtado, 1959, p. 35).

Naquele contexto histórico, crescia a oposição à política, realizada pelo governo federal no Nordeste, para combater os efeitos da seca, a qual favorecia a dominação

oligárquica. Um dos jornais mais influentes da capital da República, o *Correio da Manhã*, denunciaria a chamada "indústria da seca", contando para isso com as observações *in loco* do jornalista Antonio Callado (Furtado, 1989). As críticas não buscavam condenar o apoio da União ao desenvolvimento econômico do Nordeste mas sim, na verdade, pretendiam estimular uma reformulação nas relações governamentais, exigindo assim uma nova forma de intervenção do governo federal na região, sem privilégios ou concessões para os interesses políticos locais (Cohn, 1978).

Em paralelo, avançava no país a ideia de criação de instituições regionais federais como elemento de apoio para reduzir as desigualdades regionais e impulsionar a industrialização das regiões brasileiras economicamente menos desenvolvidas. Dessa forma, foi possível, no período, a expansão de agências públicas, tais como a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), criada em 1945, o BNB, fundado em 1954 e, posteriormente, a Sudene, surgida em 1959. As mudanças introduzidas no sistema federal brasileiro estabeleceriam novos condicionantes para as relações entre a União e os estados do Nordeste, e destes entre si, pois introduziam um nível governamental intermediário entre as esferas federal e estadual.

É possível dizer que o unitarismo autoritário do Estado Novo, defendido por Oliveira Vianna, ganhava, naquele momento, seu contraponto no federalismo cooperativo pregado por Celso Furtado (Oliveira, 1997). Em linhas gerais, para Oliveira Vianna, o legado do século XIX impedia que o federalismo fosse adotado no Brasil, pois tal solução significaria, na prática, o fortalecimento do poder privado local, ou seja, o controle da política por parte das oligarquias estaduais. A alternativa que se impunha era o unitarismo autoritário, única forma de desmontar o império oligárquico e modernizar a economia do país de cima para baixo por intermédio da União. Por sua vez, para Celso Furtado, a preocupação maior era com a impossibilidade de implantar uma Federação no país, diante das desigualdades sociais e econômicas entre as regiões brasileiras, outra herança, aliás, do século passado, mas que se aprofundara com a modernização econômica do país. A saída, porém, não era abandonar o regime democrático, tampouco seguir os rumos do federalismo da República Velha. Uma melhor distribuição das atividades econômicas no país e também um maior equilíbrio político entre os participantes da Federação seriam alcançados com o avanço de mecanismos cooperativos no federalismo brasileiro.

O federalismo cooperativo, nos termos propostos por Furtado, apontava para uma descentralização parcial na aplicação dos recursos públicos federais nos estados-membros, o que seria feito pelas instituições regionais federais com o apoio das influências teóricas de um planejamento não autoritário. Entretanto, o desenvolvimento econômico equilibrado, para Furtado, dependia muito mais das iniciativas da União do que das unidades subnacionais ou mesmo da participação social. Era decisivo o papel do governo federal na construção da ordem ideal, o que significava um afastamento do modelo federalista norte-americano clássico.

A criação da Sudene, em 1959, representava a introdução de um novo padrão cooperativo na relação entre a União e os governos estaduais nordestinos. Tratava-se de uma nova forma de expressar a ação regional, particularmente quando voltada para negociar o apoio do poder público federal ao desenvolvimento econômico do Nordeste. A Sudene, de início, ficou diretamente ligada à Presidência da República, o que mostrava o prestígio da instituição regional junto ao governo Kubitschek, indicando também que ela teria como objetivo planejar e coordenar as ações federais no Nordeste (Furtado, 1989). Dessa forma, seria possível fazer com que as diversas instituições federais com atuação na região tivessem uma unidade de propósito, evitando a recorrente dispersão ou superposição nas iniciativas praticadas à época. Além disso, a indicação de um técnico para dirigir a instituição, como era o caso do economista Celso Furtado, apontava para a predominância do insulamento burocrático, fundamental para que os recursos públicos reunidos ali fossem administrados segundo os princípios republicanos. A Sudene, portanto, não era originariamente mais uma fonte de dinheiro federal para favorecer os interesses oligárquicos ou para reproduzir a estrutura social dominante. Na verdade, pretendia, pelo contrário, opor-se à cultura política tradicionalista e criar as condições para mudanças na estrutura socioeconômica (Bacelar, 2000).

A Sudene teria ainda mais quatro objetivos iniciais. Um deles seria garantir os meios para intensificar os investimentos industriais na região, como forma de promover o desenvolvimento econômico e reduzir as desigualdades entre o Nordeste e as regiões economicamente mais desenvolvidas. Predominava então a ideia de que sem industrialização não haveria como reduzir a assimetria federativa (Furtado, 1959). Um segundo objetivo seria promover a modernização da agricultura regional, o que aconteceria por meio de ações no semiárido e na Zona da Mata nordestina, bem como nas terras úmidas do interior do estado do Maranhão (Furtado, 1967). Uma outra

meta estaria ligada à realização de estudos sobre a realidade nordestina, de modo a subsidiar a intervenção da União e dos estados. O esforço do GTDN de compreender as limitações e potencialidades da economia do Nordeste teria prosseguimento na Sudene, permitindo uma leitura mais precisa da região (Buarque, 2000).

A articulação dos interesses dos governos estaduais nordestinos seria ainda um dos principais objetivos da Sudene, o que a transformava em uma arena política regional responsável pela harmonização dos diferentes pontos de vista na região. A coesão regional estimulada pela Sudene representaria um elemento-chave nesta nova institucionalização do federalismo brasileiro, particularmente nas negociações dos governos nordestinos com o governo federal ou com o Congresso Nacional, voltadas para a redução das desigualdades regionais. A cooperação via Sudene entre os governadores nordestinos preparava caminho para as intervenções federais na região e permitia ao Nordeste participar das negociações federativas em melhores condições, sobretudo nas questões envolvendo os estados economicamente mais fortes da Federação (Furtado, 2000).

Entretanto, pode-se dizer que a experiência histórica da Sudene, nos moldes defendidos por Celso Furtado, esgotou-se no final dos anos 1990 (Ismael, 2005, p. 227-286). A investigação das atas do Conselho Deliberativo da Sudene, no período de 1987 a 1998, mostrou-se um material empírico útil para estudar a relação entre a instituição regional e os governos nordestinos. Neste particular, revelou que, no início da redemocratização brasileira, mais precisamente no governo Sarney, o órgão de planejamento foi prestigiado no plano federal e recebeu algum apoio dos governos estaduais do Nordeste, permitindo que se pudesse falar em articulação regional. Entretanto, essa situação durou pouco tempo, sendo a função articuladora da Sudene progressivamente esvaziada a partir do governo Collor. É certo que existiram alguns lampejos de apoio como, por exemplo, nas gestões de Cássio Cunha Lima (1992/1993), durante o governo Itamar Franco, e de Nilton Rodrigues (1994/1998), ainda no governo Itamar Franco e no de Fernando Henrique Cardoso. Mas nada suficiente para mudar a tendência de esvaziamento da Sudene como arena política, mais evidente nos anos 1997 e 1998, quando se verifica a reduzida presença dos governadores e do primeiro escalão do governo federal.

A Sudene equilibrou-se historicamente entre dois polos principais. Dependia da autoridade conferida pelo governo federal para arbitrar os conflitos econômicos

no Nordeste e necessitava da sustentação política dos governos nordestinos para liderar as negociações com o governo nacional. Embora se possa dizer que procurou, no período inicial, apoiar-se mais no poder público federal, a instituição foi concebida para equilibrar-se entre os dois níveis da Federação brasileira, pois dependia de ambos para funcionar e cumprir suas atribuições.

A redefinição da relação entre a Sudene e o governo federal e os governos estaduais, no novo contexto federativo, não favoreceu a instituição regional. Ela não conseguiu mais se equilibrar entre os dois níveis da Federação. Não recuperou mais o poder normativo dos primeiros anos, viu cair de forma substantiva os incentivos fiscais federais que administrava e pouco influenciou o planejamento nacional. Tampouco recebeu apoio dos governos estaduais do Nordeste, mesmo quando eles se fortaleciam no bojo do processo de descentralização. Dessa forma, sem autoridade para agir na esfera regional e sem apoio dos governos nordestinos na Federação brasileira, perdeu também a condição de realizar a articulação regional.

Talvez se possa falar aqui no avanço da desinstitucionalização da cooperação regional, pois entrou em declínio a institucionalidade definida com a criação da Sudene e restaram apenas as iniciativas estadualistas. Em outras palavras, a ação conjunta entre os governos nordestinos deixou de ser estimulada, tornando-se mais dependente de reações estaduais espontâneas e de fóruns políticos ocasionais. Nesse sentido, o esvaziamento da Sudene como arena política comprometeu a própria cooperação regional, pois perdeu-se o lugar onde ela deveria ser regularmente exercida e prevaleceram os interesses governamentais, numa região carente de uma cultura política cooperativa virtuosa.

Quais os desdobramentos do esvaziamento da Sudene na perspectiva do federalismo brasileiro e dos estados menos desenvolvidos? Em primeiro lugar, tal esvaziamento aponta para o declínio das instituições federais de planejamento regional. A função planejadora deve ser exercida pelos governos estaduais, que devem ser capazes de refletir sobre os impactos do desenvolvimento em seu território. Em segundo lugar, indica que a ação cooperativa entre os governos estaduais deixou de ser estimulada por instituições federais regionais, tornando-se mais dependente de iniciativas dos próprios estados envolvidos. Em ambos os casos, ganha importância o papel dos governos estaduais na promoção do desenvolvimento, devendo reunir recursos financeiros, humanos e de gestão para avançar nos planos econômico, social e político.

Foi a tendência de mais governo estadual e menos instituição federal de planejamento regional que produziu mudanças no federalismo cooperativo brasileiro no período de 1990 a 2010. Mas, como ensinou Celso Furtado, a persistência das desigualdades regionais torna obrigatório o apoio do governo federal aos estados brasileiros no novo ciclo de desenvolvimento do Brasil, mesmo em um cenário de expansão das ações governamentais em nível estadual.

4 A PERSISTÊNCIA DAS DESIGUALDADES REGIONAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

As iniciativas introduzidas durante a vigência do antigo modelo nacional-desenvolvimentista não resolveram a questão das desigualdades regionais no Brasil, embora sempre se possa falar de alguns avanços (Bacelar, 1999, p. 74). O caminho seguido pela Federação brasileira a partir dos anos 1990 também não tem sido capaz de propiciar reduções expressivas nos históricos desequilíbrios econômicos e sociais entre os estados e municípios brasileiros, tornando obrigatória a incorporação desse debate na agenda pública nacional nos próximos anos. Alguns chegam a afirmar que "existe um consenso de que as heterogeneidades econômicas entre as regiões, que também se manifestam entre os estados e municípios, constituem o principal problema do federalismo brasileiro..." (Souza, 2006, p. 189).

No período recente é possível identificar a presença de mecanismos cooperativos consagrados na CF/1988 voltados para a redução das desigualdades regionais, tais como Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ou mesmo Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO) (Ismael, 2005, p. 131-136). Entretanto, estes dispositivos constitucionais têm se mostrado insuficientes, sobretudo quando, a partir dos anos 1990, diminuiu a capacidade de investimento do setor público, especialmente do governo federal. Ainda que no segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva tenham ocorrido esforços para a ampliação de obras de infraestrutura, não se pode falar em uma política regional de grande envergadura voltada para o enfrentamento das disparidades regionais.

Alguns estudos recentes, no entanto, sinalizam que a "União cumpre de maneira clara um papel de redução das desigualdades de receita entre os municípios brasileiros"

(Arretche, 2012, p. 189). Isso significa que, levando em conta as transferências federais constitucionais (FPM), transferências federais condicionadas universais – como aquelas do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) – e transferências federais negociadas, observa-se que elas atuam na direção de reduzir a desigualdade de receita *per capita* dos municípios brasileiros (Arretche, 2012). É preciso chamar a atenção, entretanto, que o mesmo estudo revela que as receitas do FPM possuem papel mais relevante na queda do coeficiente de Gini relativo à desigualdade de receita entre as localidades municipais, sendo pequena a contribuição dos outros tipos de transferências federais. Além disso, embora a redução das diferenças na capacidade de gasto municipal deva ser comemorada, não se deve esquecer que municípios com maior carência na oferta de serviços sociais provavelmente precisam de um gasto *per capita* maior para se aproximar do padrão que outros já atingiram.

Talvez não seja exagero dizer que o governo federal assumiu progressivamente, a partir dos anos 1990, um papel mais voltado para a inserção do país na economia internacional do que para a redução das desigualdades regionais. Em outras palavras, "a grande pressão é para integrar o país à comunidade internacional com mais urgência do que o país se integra a si mesmo" (Camargo, 1999, p. 46). O impulso para estabelecer vínculos externos tornou-se prioritário, postergando de certa forma qualquer discussão sobre as mudanças e o fortalecimento das políticas federais para redução das desigualdades regionais.

A economia nordestina é um exemplo da persistência das desigualdades regionais no país, apesar das mudanças recentes ocorridas na região que proporcionaram maior inclusão social, ampliação do consumo das famílias e expansão do setor industrial. O Nordeste ainda apresenta indicadores econômicos aquém do desejável, pois "em 2008 o PIB *per capita* do Nordeste correspondeu a 46,7% do PIB *per capita* nacional, semelhante ao patamar de 1960 (46,4%)" (Mendes e Monteiro Neto, 2012, p. 77).

Outras evidências da presença de disparidades regionais no território nacional podem ser apontadas. A tabela 1 aponta para uma leve desconcentração econômica favorecendo as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, no período de 1995 a 2009. Entretanto, no último ano da série histórica, observa-se que as regiões Sul e Sudeste reuniam aproximadamente 72% da economia nacional.

TABELA 1
Participação das Grandes Regiões no Produto Interno Bruto do Brasil a preços de mercado corrente (1995-2010)
(Em %)

Grandes Regiões	Ano						
	1995	1999	2001	2003	2005	2007	2010
Norte	4,2	4,2	4,5	4,8	5,0	5,0	5,3
Nordeste	12,0	12,4	12,6	12,8	13,1	13,1	13,5
Sudeste	59,1	58,2	57,7	55,8	56,5	56,4	55,4
Sul	16,2	16,4	16,7	17,7	16,6	16,6	16,5
Centro-Oeste	8,4	8,8	8,5	9,0	8,9	8,9	9,3
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: IBGE(2012a).

A análise da participação relativa dos municípios brasileiros no Produto Interno Bruto (PIB) é ainda mais reveladora quando se trata de dar visibilidade à concentração espacial das atividades econômicas no território nacional. Como pode ser visto na tabela 2, para o ano de 2010, os 309 municípios economicamente mais desenvolvidos representavam 75% do PIB nacional e reuniam aproximadamente 54% da população brasileira. A racionalidade econômica continua impulsionando as migrações internas na direção destes destinos, pois, nestas localidades, encontram-se os melhores empregos e oportunidades de mobilidade social, como também maior acesso aos serviços sociais. Migram, na maioria das vezes, os mais jovens, os mais ambiciosos e os mais insatisfeitos com as limitações impostas pelo lugar de origem, ausências essas que terminam consolidando um quadro difícil de mudar, marcado por milhares de municípios sem arrecadação própria, incapazes de atender às demandas sociais e fortemente dependentes do poder discricionário dos governos estadual e federal.

A participação das regiões brasileiras no total de investimentos realizados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) em bolsas e no fomento à pesquisa, no período de 1996 a 2010, apresentada na tabela 3, revela novamente forte concentração espacial nas regiões Sul e Sudeste, pois, juntas, receberam em 2010 mais de 70% dos recursos aplicados pelo CNPq. A região Nordeste destaca-se entre as regiões economicamente menos desenvolvidas, recebendo no mesmo ano mais do que as outras duas regiões somadas (Norte e Centro-Oeste).

TABELA 2
Número de municípios e participação relativa e acumulada dos municípios e da população, segundo as faixas de participação relativa no PIB do Brasil (2010)[1]

Faixas de participação relativa no PIB total do Brasil (%)	Número de municípios	Participação relativa (%)		Número de municípios acumulado	Participação relativa (%)	
		Dos municípios	Da população		Dos municípios	Da população
Até 25	6	0,1	13,7	6	0,1	13,7
De 25 a 50	48	0,9	17,0	54	1,0	30,7
De 50 a 75	255	4,6	23,4	309	5,6	54,1
De 75 a 95	1.943	34,9	31,4	2.252	40,5	85,4
De 95 a 99	1.988	35,7	11,3	4.240	76,2	96,7
De 99 a 100	1.325	23,8	3,3	5.565	100,0	100,0

Fonte: IBGE (2012b).
Nota: [1] População do Censo Demográfico de 2010, dados sujeitos a revisão.

TABELA 3
Participação no total dos investimentos realizados pelo CNPq em bolsas e no fomento à pesquisa segundo Grandes Regiões (1996-2010)
(Em %)

Grandes Regiões	1996	2002	2005	2010
Norte	2,0	2,9	3,4	4,7
Nordeste	10,1	13,5	14,8	16,6
Sudeste	65,7	57,8	58,3	53,1
Sul	14,7	18,2	16,4	17,3
Centro-Oeste	7,5	7,5	7,1	8,3

Fonte: CNPq (2012).

No contexto de redemocratização do país, a CF/1988 pode ser vista como o resultado de duas tendências principais. A primeira delas esteve ligada à manutenção dos mecanismos cooperativos do Estado Federal no Brasil. Nesse caso, os trabalhos dos constituintes tiveram como pano de fundo a disputa entre as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste e aquelas com maior participação relativa na economia nacional. A segunda tendência diz respeito à consolidação do processo de descentralização político-financeira que vinha marcando a transição democrática. Desta vez, o conflito envolvia a União, os estados e os municípios brasileiros, tendo como foco a redefinição da partição do bolo tributário nacional entre as unidades subnacionais (Ismael, 2009).

O caminho seguido pela Federação brasileira a partir dos anos 1990 não foi capaz de propiciar reduções expressivas nos desequilíbrios econômicos entre as unidades subnacionais. Qual é o modelo de federalismo cooperativo mais adequado para o Brasil? Essa é uma pergunta recorrente na história política brasileira (Ismael, 2009), ainda

muito atual e sem uma resposta adequada, até porque não encontrou espaço na agenda pública nacional dos últimos anos. O papel dos governos estaduais nos próximos anos depende, em boa medida, da redefinição do federalismo cooperativo brasileiro.

5 GOVERNOS ESTADUAIS NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO (1982-2010)

A evolução da relação entre o governo federal e os governos estaduais, no contexto da redemocratização brasileira, mostra um período inicial, no qual os governadores estão politicamente mais fortes, e um momento posterior, caracterizado por restrições na atuação dos governos estaduais. Isso ocorre na medida em que o governo federal ganhou legitimidade no processo político-eleitoral, estabeleceu uma base política aliada estável no Congresso Nacional, avançou na direção de maior controle sobre as finanças públicas subnacionais e ampliou seus poderes na produção de políticas públicas. A seguir serão apresentadas algumas tendências observadas na relação entre o governo federal e os governos estaduais nos anos 1980, 1990 e 2000, especialmente nos governos José Sarney de Araújo Costa (1985-1990), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

5.1 A força dos governadores na década de 1980 e a descentralização político-financeira na nova Constituição Nacional

O peso político dos governos estaduais tem mudado ao longo do recente processo de redemocratização brasileiro. Nos anos 1980, auge da transição democrática, as unidades estaduais atuaram fortemente na cena política nacional. Os governadores consagrados nas urnas nas eleições de 1982 e 1986 influenciaram de forma decisiva os principais eventos políticos do período, tais como a campanha de rua pelas "Diretas Já", a eleição de Tancredo Neves/Sarney no Colégio Eleitoral e a Assembleia Nacional Constituinte, neste último caso contribuindo para os contornos de um federalismo fiscal mais favorável aos governos subnacionais. O enfraquecimento do governo José Sarney, sobretudo depois do fracasso do Plano Cruzado, concedeu aos governadores um maior poder no processo decisório federativo. Mas o tempo mostraria que se tratava de um acontecimento mais circunstancial e relativo ao período histórico do que de uma mudança mais permanente.

É possível identificar alguns antecedentes da tendência descentralizadora consagrada na CF/1988. O fortalecimento dos governadores ao longo do processo de redemocratização do país, particularmente a partir das eleições estaduais de 1982, foi um dos elementos-chave no processo de descentralização político-financeira posterior. O modo como se deu a transição política no país favoreceu a forte presença dos governadores no cenário político da época. A participação destes nos principais eventos da sucessão presidencial de 1985 resultou, entre outros desdobramentos, que eles saíssem fortalecidos dos derradeiros acontecimentos do regime militar (Abrucio, 1998). Essa significativa presença dos governadores no plano político contribuiu para que eles influenciassem a redefinição da distribuição das receitas tributárias durante os anos 1980,[1] consolidassem esta posição na Assembleia Nacional Constituinte[2] e pudessem, na década seguinte, conquistar maior liberdade tributária nos seus estados, dando margem, inclusive, à concessão desenfreada de benefícios fiscais na tentativa de atrair investimentos privados.

O novo federalismo fiscal definido pela CF/1988 tornou o sistema tributário brasileiro, para alguns, o mais descentralizado entre os países em desenvolvimento, trazendo, portanto, mais autonomia financeira para os estados e municípios (Souza, 1998). Nesse sentido, a própria Federação saiu mais fortalecida, pois uma efetiva autonomia política das unidades subnacionais frente à União depende, fortemente, da autonomia financeira das mesmas. O novo cenário, entretanto, trouxe duas consequências importantes para o federalismo brasileiro dos anos 1990. Por um lado, como persistem as desigualdades econômicas entre os estados no país, a descentralização resultou em diversos centros de poder com forças desiguais para competir entre si e para influenciar as decisões políticas nacionais (Souza, 1998). Por outro, a maior participação dos estados nos recursos públicos disponíveis, consagrada na CF/1988, abriu as portas para uma acirrada disputa por investimentos privados entre eles, sem nenhuma contrapartida cooperativa significativa (Abrucio e Costa, 1998).

1. Na década de 1980, antes mesmo da Assembleia Nacional Constituinte, foram aprovadas três Emendas Constitucionais (ECs), nº 17/1980, nº 23/1983 e nº 27/1985, que alteraram o então Artigo 25 da CF, ampliando a participação dos estados e municípios nos recursos públicos disponíveis (Senado Federal, 1996).

2. O Artigo 159 da CF/1988 consagra a expressiva participação dos estados e municípios no bolo tributário nacional (Senado Federal, 1996).

A concessão de incentivos fiscais vinculados ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal tributo na esfera estadual, traduziu a liberdade tributária exercida pelos estados brasileiros na década de 1990. Além disso, foi outro indicativo de conquistas expressivas alcançadas pelos governadores na década anterior, já que, a rigor, os incentivos fiscais estaduais não poderiam ser oferecidos sem a aprovação do Conselho de Política Fazendária (Confaz), ou seja, sem um amparo legal mais amplo.[3]

Alguns aspectos contribuíram para o surgimento da chamada guerra fiscal entre os estados brasileiros. É preciso observar, por exemplo, que a Federação brasileira continuou assimétrica em função das diferenças entre as economias estaduais. No entanto, ela modificou-se nos últimos anos, no sentido de ter atualmente mais polos econômicos estaduais do que no passado, de modo que existem mais estados em condições de competir por investimentos privados através da concessão de incentivos fiscais (Abranches, 1995). Além disso, o processo econômico de inserção do Brasil na economia internacional estimulou a competição entre os estados e, mesmo, a redução de suas cargas fiscais, tendo em vista a necessidade de ampliar a competitividade do país e de atrair investimentos privados estrangeiros (Fiori, 1995). Finalmente, a indefinição do governo federal em agir como uma instância de coordenação federativa, no complexo processo de descentralização em curso no país, contribuiu para a guerra fiscal entre os estados (Silva, 1997).

Uma das consequências do novo texto constitucional, portanto, foi ter estimulado a criação de sistemas estaduais de incentivos fiscais, fortalecendo a competição horizontal entre os estados brasileiros na busca por empreendimentos privados.

No debate sobre a distribuição de competências entre os entes federados na Assembleia Nacional Constituinte, terminou prevalecendo o "princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis (governamentais)" (Souza, 2006, p. 196). Os Artigos 23 e 24 da CF tratam das competências concorrentes, indicando que a União, estados e municípios

3. Varsano diz que "a guerra fiscal se trava à revelia da Lei Complementar nº 24/75, que veda as concessões de isenções e outros incentivos relacionados ao ICMS, salvo quando previstas em convênios celebrados em reuniões do Conselho de Política Fazendária (Confaz), que congrega todos os estados e o Distrito Federal. A lei determina que a aprovação de um benefício dependa de decisão unânime dos estados representados e prevê penalidades em caso de inobservância de seus dispositivos. Bastaria o cumprimento desta lei – nem mesmo o reforço contido nos artigos da Lei Complementar nº 87/96 seria necessário – para que as guerras fiscais acabassem" (Varsano, 1997, p. 1-2).

possuem competência para legislar e produzir políticas públicas nas áreas de saúde, assistência pública, educação, habitação, saneamento básico, cultura, combate à pobreza etc. Nesse caso, o desafio que se coloca é estabelecer, nas diferentes áreas, condições favoráveis para uma cooperação intergovernamental, que, longe de ser espontânea, ainda enfrenta a "ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que regulem as relações intergovernamentais e que estimulem a cooperação" (Souza, 2006, p. 197).

Por seu turno, os constituintes definiram que, na área de segurança pública, as polícias militares, as polícias civis e os bombeiros militares são subordinados aos governadores, como pode ser visto no Artigo 144 da CF, o que na prática estabelece uma inequívoca atribuição dos estados brasileiros nessa matéria. Dessa forma, diferentemente do que muitas vezes acontece nas áreas sociais, os governadores são diretamente responsabilizados pelos problemas na área de segurança pública, o que talvez explique em boa parte a prioridade concedida e a elevação dos recursos orçamentários estaduais a partir da década de 1990.

5.2 O governo Fernando Henrique Cardoso e o controle das finanças públicas estaduais nos anos 1990

A relação entre o governo federal e os governos estaduais na década de 1990, especialmente a partir de 1995, será fortemente influenciada pelos desdobramentos do plano de estabilização monetária lançado no final do governo Itamar Franco e consolidado no governo Fernando Henrique Cardoso, mais conhecido como Plano Real.

Com a legitimidade conferida pelas urnas, tendo vencido em primeiro turno as eleições presidenciais de 1994 e de 1998, o governo Fernando Henrique tornou o combate à inflação o principal fator condicionante do período, conferindo à equipe econômica, liderada pelo ministro da Fazenda, o poder de influenciar fortemente a definição das prioridades da agenda pública nacional (Cysne, 1999).

Na leitura predominante dentro da equipe econômica do governo Fernando Henrique, o país vivia, na segunda metade dos anos 1990, o prolongamento da crise fiscal e financeira da União, iniciada na década anterior. Essa perspectiva encontra apoio na tabela 4, que procura compreender as restrições do setor público brasileiro, com destaque para as necessidades de financiamento da esfera nacional. É possível dividir o período em fases, segundo quatro ciclos políticos.

TABELA 4
Necessidades de financiamento do setor público:[1] conceito operacional (1985-1994) e conceito nominal (1995-1998)
(Em % do PIB)

Anos	Resultado operacional/nominal	Governo federal	Estados e municípios	Empresas estatais
1981	6,30	-	-	-
1982	7,30	-	-	-
1983	3,30	-	-	-
1984	3,00	-	-	-
1985	4,73	1,22	1,08	2,43
1986	3,60	1,28	0,96	1,36
1987	5,70	3,21	1,61	0,88
1988	4,80	3,47	0,36	0,97
1989	6,90	3,95	0,56	2,39
1990	–1,38	–2,43	0,41	0,64
1991	0,19	0,08	–0,68	0,79
1992	1,74	0,58	0,65	0,51
1993	0,71	0,60	0,08	0,03
1994	–1,14	–1,57	0,80	–0,37
1995	7,27	2,38	3,57	1,32
1996	5,86	2,56	2,70	0,60
1997	6,10	2,63	3,03	0,44
1998	8,02	5,45	2,04	0,53

Fonte: Giambiagi e Além (1999, p. 101-129).
Nota: [1] (–) = superávit.

A crise do setor público brasileiro explodiu com o agravamento da situação da dívida externa, em 1982, no final do regime militar. No período de 1981 a 1984, houve uma tendência de melhoria da situação fiscal (passando de 6,3% para 3,0% do PIB), segundo o resultado operacional, por conta do ajuste promovido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).[4] No início da redemocratização, durante o governo José Sarney, houve uma tendência de deterioração das finanças públicas do país, tendo o déficit operacional do governo federal passado de 1,22% para 3,95% do PIB ao longo do período. Nas gestões Collor e Itamar, de 1990 a 1994, houve uma evolução positiva das necessidades de financiamento do governo nacional, atingindo um superávit

4. O resultado operacional das necessidades de financiamento do setor público é o resultado nominal (receitas menos despesas), excluindo a atualização monetária da dívida do setor público, tendo em vista a inflação reinante. O resultado nominal é igual ao resultado operacional quando existe estabilização monetária, o que vai acontecer a partir de 1995. O resultado primário é o resultado operacional (quando existe inflação) ou o resultado nominal (na ausência de inflação), excluindo as despesas de juros nominais incidentes sobre a dívida líquida do setor público (Giambiagi e Além, 1999).

operacional de 1,57% em 1994. Isto se deve, entre outros aspectos, ao malabarismo de indexar tributos e atrasar o pagamento das despesas governamentais. Finalmente, no governo Fernando Henrique, de 1995 a 1998, a situação fiscal evoluiu para um grande desequilíbrio, tendo o déficit nominal do governo federal ido de 2,35% para 5,45% do PIB, tornando inevitável um dramático ajuste fiscal no segundo mandato do mesmo governo (Giambiagi e Além, 1999, p. 93-132).

O ajuste fiscal promovido pelo governo Fernando Henrique teve forte rebatimento junto aos governos estaduais, sendo possível destacar alguns aspectos mais evidentes: *i)* governos estaduais são pressionados pelo governo federal no sentido de privatização dos bancos estaduais e de suas empresas estatais; *ii)* governos estaduais são obrigados pelo governo federal a cumprir os termos acordados sobre o pagamento do serviço da dívida estadual junto à União; *iii)* por iniciativa do governo federal, entra em vigor a Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2010, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que define regras mais rígidas para a realização de gastos e endividamento dos estados e municípios brasileiros; e *iv)* cresce a arrecadação do governo federal decorrente da instituição de contribuições sociais de intervenção no domínio econômico, conforme Artigo 149 da CF, e que não são compartilhadas pelos outros entes federados.

A análise de matérias de interesse federativo aprovadas no Congresso Nacional, durante os dois governos Fernando Henrique, mostra que a União conseguiu aprovar um conjunto de legislações contrárias aos interesses dos governos estaduais, revertendo, em muitos casos, o que foi aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte (Arretche, 2012, p. 42). Nessa perspectiva, o fortalecimento do governo federal nos anos 1990, especialmente a partir de 1995, foi possível porque "os formuladores da Constituição de 1988 combinaram ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais (...) Em suma, a CF 88 não produziu instituições políticas que tornariam o governo central fraco em face dos governos subnacionais" (Arretche, 2012, p. 69-70). Isso significa que o alinhamento prioritário das bancadas estaduais nas duas casas legislativas do Congresso Nacional tem sido com o governo federal, o que explica boa parte das mudanças, no período, favoráveis ao fortalecimento do poder central, em prejuízo dos governos estaduais.

Nesse período, ganhou força a guerra fiscal entre os governos estaduais, na disputa por empreendimentos privados. A União assistiu passivamente ao avanço

da competição horizontal, reconhecendo, por um lado, a autonomia legislativa dos estados brasileiros em relação ao ICMS, conquistada anteriormente, mas também porque lhe interessava menos somar esforços para impedir essa dinâmica interestadual. Além disso, observaram-se o esvaziamento das instituições federais de planejamento regional e a redução dos investimentos públicos do governo nacional em obras de infraestrutura de grande porte. Não seria exagero afirmar que perdeu vigor a dimensão cooperativa do federalismo brasileiro. Foram mantidas as transferências constitucionais obrigatórias para estados, municípios e regiões, mas pouco foi feito sobre a formulação de uma política regional voltada para a redução das desigualdades entre as unidades subnacionais, e menos ainda no sentido de conceder lugar para tal debate no espaço público (Ismael, 2005).

Pode-se dizer, portanto, que, no governo Fernando Henrique, a racionalidade da política econômica e as características do ajuste fiscal em curso favoreceram o fortalecimento do governo federal em detrimento dos governos estaduais. Sem poder de veto no Congresso Nacional, sem um fórum nacional relevante, brigando entre si na busca por novos empreendimentos privados e submetidos a restrições de gastos impostas pelo poder central, os governadores perderam peso político no ambiente federativo dos anos 1990.

5.3 O protagonismo do governo federal na produção de políticas públicas

Ainda será preciso mais tempo para investigar as relações de poder entre a União e os estados nos anos 2000, mais precisamente nos dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010). Entretanto, é possível apontar algumas evidências da manutenção da força política do governo federal frente aos estados brasileiros durante todo o período.

O governo federal conseguiu ampliar sua atuação no plano das políticas públicas relacionadas às competências concorrentes previstas na CF/1988 por meio da expansão de programas sociais, cujo exemplo maior foi o Programa Bolsa Família (PBF).

Como se sabe, a primeira geração de programas de transferência de renda voltada para o combate à pobreza nasceu nas instâncias subnacionais, tendo como pioneiras as iniciativas no município de Campinas (SP) e no Distrito Federal (Draibe *et al.*, 1998).

Entretanto, a dimensão da pobreza no país, sobretudo a falta de recursos na maioria das localidades municipais para enfrentar o problema, exigia o envolvimento do governo federal (Rocha, 2003). Nesse sentido, a participação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), no governo Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2004, foi fundamental para que se pudesse universalizar em todo o país o acesso às políticas públicas de combate à pobreza.

No entanto, mesmo no caso da erradicação da pobreza extrema e da redução da pobreza no Brasil, são necessários grandes avanços na educação básica pública, pois o PBF é antes um meio para que os filhos das famílias pobres brasileiras frequentem com regularidade a escola pública e conquistem uma escolaridade maior do que seus pais e, assim, possam ampliar suas chances futuras de inserção no mercado de trabalho (Camargo, 1991). Nessa perspectiva, os estados e municípios possuem uma tarefa intransferível: assegurar qualidade e atratividade ao ensino fundamental e ao ensino médio nacional.

Não resta dúvida de que tem sido decisivo, nos anos recentes, o financiamento federal do PBF. Mas seria um erro reduzir a importância das unidades subnacionais na área de combate à pobreza quando elas têm papel preponderante na qualificação do sistema público de ensino básico e na geração de emprego e renda nas localidades atendidas pela política pública.

Aparentemente, diante da necessidade de defender o PBF de seus opositores, o governo federal terminou muitas vezes assumindo em demasia a condução do processo de redução da pobreza no Brasil, como se bastassem apenas iniciativas do poder central. O Programa Brasil sem Miséria, do governo Dilma Rousseff, parece estar mais atento ao problema da excessiva centralização, estimulando maior participação dos governos estaduais no combate à pobreza extrema, o que, para alguns, configura um novo federalismo social (Neri, 2012).

Não obstante, alguns estudos revelam que a distribuição, entre os entes federados, da receita disponível dos impostos após as transferências constitucionais – tomando como referência o ano de 2007 – aponta para uma participação da União de 53,41%, enquanto os estados ficaram com 26,94% e os municípios alcançaram 19,58%. Além disso, em perspectiva histórica, verifica-se que as unidades estaduais

perderam participação nos anos 2000, tornando-se os governos estaduais cada vez mais dependentes das transferências voluntárias da União (Alencar e Gobetti, 2008). Certamente que essa perda de participação da esfera estadual precisa ser melhor compreendida, levando em conta inclusive a guerra fiscal promovida nos últimos anos. Entretanto, a arrecadação do governo federal continuou crescendo durante o período do governo Luiz Inácio Lula da Silva, em comparação com aquelas dos demais entes federados. Isso explica em boa medida o interesse renovado de muitos governadores em firmar parcerias com o governo nacional, e o deste em assumir papel cada vez mais relevante na produção de políticas sociais e nas obras de infraestrutura de grande porte.

Não é o momento de tratar do conflito federativo que ganhou terreno no Congresso Nacional, no final do governo Luiz Inácio Lula da Silva, envolvendo a revisão da distribuição dos *royalties* do petróleo e gás proposta pelos estados não produtores. Mas é importante ressaltar que essa talvez seja uma evidência do esgotamento do federalismo fiscal consagrado na CF/1988, que, com o passar do tempo, perdeu seu impulso inicial de descentralizar recursos na direção dos estados brasileiros. A revisão das antigas regras que orientavam a distribuição dos *royalties* do petróleo e gás no Brasil tem como objetivo assegurar uma nova fonte de recursos para aumentar a arrecadação dos governos dos estados não produtores.

O governo Luiz Inácio Lula da Silva mostrou também, em vários momentos, uma certa predisposição para interagir diretamente com os governos municipais, sem maior envolvimento dos governos estaduais. Não se trata propriamente de uma novidade, pois, em outros momentos da nossa história republicana, fatos semelhantes ocorreram (Carvalho, 1994). Também não existe impedimento legal para uma parceria entre os níveis federal e municipal. Entretanto, preocupa, caso a intenção tenha sido reduzir o papel do governo estadual ou competir com a esfera estadual na tentativa de estabelecer alianças políticas com as prefeituras. Mecanismos institucionais de cooperação intergovernamental devem avançar no país, mas sem o esvaziamento de qualquer um dos três níveis envolvidos.

Tudo indica, portanto, que predominou na década passada um ambiente federativo marcado pelo maior protagonismo do governo federal, quando comparado aos governos estaduais, em grande parte das áreas definidas como competências concorrentes. Existiu, por parte da União, um ímpeto permanente de ocupar espaço na

produção de políticas sociais e na formação da agenda pública. O movimento pendular da experiência federativa brasileira pareceu se movimentar na direção da centralização política.[5] Possivelmente, a coalizão política nacional liderada pelo Partido dos Trabalhadores, no período de 2003 a 2010, tenha feito essa opção por razões ideológicas (defesa do fortalecimento do Estado Nacional), por razões políticas (necessidade de legitimação do projeto político que chegou ao poder na eleição presidencial de 2002), por circunstâncias históricas (primeiro operário a chegar à Presidência da República teria de mostrar sua capacidade administrativa), ou pelas características do perfil do presidente (liderança carismática baseada na comunicação direta com a população, sem intermediação de outros atores políticos).

No governo Luiz Inácio Lula da Silva, não foram revogados os controles das finanças públicas estaduais, definidos no governo anterior, e nem abortadas as matérias legislativas aprovadas no Congresso Nacional contrariamente aos interesses subnacionais. Entretanto, essa não seria a marca do novo governo, que procurou progressivamente ocupar lugar principal na produção de políticas públicas, como aquelas voltadas para a redução da pobreza, elevação do salário mínimo (SM), redução do desemprego, expansão do consumo popular e obras de infraestrutura. Nesse cenário de centralização das iniciativas políticas no território nacional, no qual os poderes da União são numerosos e imprecisos, resta aos governos estaduais disputarem a condição de parceiros preferenciais, mas sem a pretensão de romper as condições que limitam sua própria atuação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O pensamento social brasileiro, especialmente na abordagem pioneira de Celso Furtado, mostrou que o federalismo no Brasil haveria de assumir características próprias, muito mais dependentes das iniciativas do governo federal, em razão das desigualdades econômicas e sociais entre suas unidades constitutivas. Os números mais recentes sobre a concentração espacial da economia brasileira não desmentem esse antigo diagnóstico. De alguma maneira, ainda é preciso responder a seguinte questão: qual é o modelo de federalismo cooperativo que se deve perseguir?

5. O historiador e cientista político José Murilo de Carvalho chama a atenção para um movimento pendular na história republicana brasileira, no qual um período de centralização política é sucedido por outro marcado pela descentralização, que por sua vez cede lugar mais à frente para uma nova fase de fortalecimento do governo central (Carvalho, 1994).

Reconhecer a importância da União em uma Federação assimétrica não deve condenar os governos estaduais a uma condição subalterna, como agentes de transformação que atuam de forma complementar ou que necessitam de orientações superiores. Seria um equívoco o federalismo brasileiro tomar essa direção.

O governo federal sempre enfrentará dificuldades para conhecer, diagnosticar e intervir nas diferentes realidades de um país continental. Além disso, por melhor que sejam as intenções do governo nacional e por mais limitações que ainda existam na esfera estadual, não se pode desconhecer que o processo decisório mais descentralizado permite, em tese, maior participação social. O processo de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas nos estados brasileiros pode contribuir para a incorporação de atores sociais no espaço público, para o fortalecimento do princípio da cidadania ativa e para a construção de uma cultura política democrática.

A análise da experiência federativa de 1990 a 2010 indica que a evolução da relação entre o governo federal e os governos estaduais aponta para a redução dos graus de liberdade dos governos estaduais, na medida em que o governo federal ganhou legitimidade no processo político-eleitoral, estabeleceu uma base política aliada estável no Congresso Nacional, avançou na direção de maior controle sobre as finanças públicas subnacionais no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e ampliou seus poderes na produção de políticas públicas no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Sem poder de veto no Congresso Nacional sobre as matérias contrárias aos seus interesses, sem um fórum nacional relevante, brigando entre si na busca por novos empreendimentos privados, submetidos a restrições de gastos impostas pelo poder central, assistindo ao protagonismo permanente e onipresente do governo federal no âmbito das competências concorrentes, os governadores perderam peso político no ambiente federativo dos anos 1990 e 2000.

A opção por uma ação mais seletiva do governo federal nos próximos anos e um papel mais efetivo dos governos estaduais na produção de políticas públicas dependem da disposição de ambas as partes e da capacidade do Congresso Nacional de definir os contornos desse novo ponto de equilíbrio no ambiente federativo. As capacidades governativas estaduais devem ser fortalecidas, para que os estados possam assumir mais responsabilidades na produção de políticas públicas, sem que isso signifique que

a União deva perder, entre outras atribuições intransferíveis, seu papel de reduzir as desigualdades econômicas e sociais entre as unidades subnacionais, aspecto que ainda permanece como um dos principais desafios.

Não será possível nem desejável retornar aos anos 1980, quando, em certas circunstâncias, os governadores pareciam definir a agenda e os rumos da Federação. Mas também não se pode deixar prosperar alguns aspectos presentes nas duas décadas anteriores, como a desconfiança permanente em relação aos gastos estaduais e um cenário federativo no qual não se sabe onde começam e nem onde terminam os poderes da União.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. O Brasil na fronteira global: desafios imediatos de primeiro grau. *In*: VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **Governabilidade e reformas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA; Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo**. São Paulo: Fundação Konrand Adenauer, 1998 (Série Pesquisas, n. 12).

ALENCAR, André Amorim; GOBETTI, Sérgio Wulff. **Justiça fiscal na Federação brasileir**a: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007. Monografia apresentada ao Prêmio Tesouro Nacional, 12., Tópicos Especiais de Finanças Públicas, 2008.

ANDERSEN, George. **Federalismo**: uma introdução. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009 (Tradução de Ewandro Magalhães Jr. e Fátima Guerreiro).

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BACELAR, Tânia. Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva. *In*: CASTRO, Iná Elias de; MIRANDA, Mariana; EGLER, Cláudio A. G. (Org.). **Redescobrindo o Brasil**: 500 anos depois. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil; FAPERJ, 1999. p. 73-91.

_____. A relevância da Sudene no desenvolvimento regional. *In*: FORMIGA, Marcos; SACHS, Ignacy (Coord.). **Seminário Internacional Celso Furtado** – a Sudene e o futuro do Nordeste. Recife: Sudene, 2000. p. 167-174.

BAER, Werner. **A economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 1996 (Tradução Edite Sciulli).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 29. ed. Atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva. 2002.

BUARQUE, Cristovam. Celso Furtado: um professor de leituras. *In*: FORMIGA, Marcos; SACHS, Ignacy (Coord.). **Seminário Internacional Celso Furtado** – a Sudene e o futuro do Nordeste. Recife: Sudene, 2000. p. 59-64.

CAMARGO, Aspásia. A federação acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 16., 1992. Caxambu, Minas Gerais. **Anais**... Caxambu: ANPOCS, 1992.

_____. Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático. *In*: PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

CAMARGO, José Márcio. Pobreza e garantia de renda mínima. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 26 dez. 1991. Caderno Dinheiro, p. 2.

CARVALHO, José Murilo de. **O federalismo brasileiro em perspectiva histórica**. Rio de Janeiro, 1994. Mimeografado.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**. O dilema brasileiro: pão ou aço. 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 1965.

CNPq – CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. **Participação (%) no total dos investimentos realizados pelo CNPq em bolsas e no fomento à pesquisa segundo Grandes Regiões** – 1996 a 2010. Disponível em: <http://www.cnpq.br/estatisticas/investimentos/regiao.htm>. Acesso em: 20 mar. 2012.

COHN, Amélia. **Crise regional e planejamento (o processo de criação da Sudene)**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

CÔRTES, Soraya Vargas. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

CYSNE, Rubens Penha. Aspectos macro e microeconômicos das reformas. *In*: BAUMANN, Renato (Org.). **Brasil**: uma década em transição. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p. 55-99.

DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. **Autonomia, accoutability e coesão interna**: uma análise político-institucional de consórcios intermunicipais. 2011. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2011.

DRAIBE *et al*. Programas de renda mínima para famílias carentes: levantamento das experiências e metodologia de avaliação. *In*: LOBATO, Ana Lúcia Martins (Org.). **Garantia de renda mínima**: ensaios e propostas. Brasília: Ipea, 1998.

ELAZAR, Daniel. **American federalism**: a view from the States. 3th ed. New York, Harper & Row, 1984.

_____. **Federal systems of the world**. New York: Stockton Press, 1994.

FIORI, José Luis. Federalismo diante do desafio da globalização. *In*: AFFONSO, Rui; BRITTO Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

FURTADO, Celso. **A operação Nordeste**. Rio de Janeiro: ISEB/Ministério da Educação e Cultura, 1959.

_____. **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

_____. (Coord.). **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste –** grupo de trabalho para o desenvolvimento do Nordeste. 2. ed. Recife: Sudene, 1967.

_____. **A fantasia desfeita**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. **Depoimento concedido a Ricardo Ismael**. Rio de Janeiro, duração: 1 hora e 30 min., 9 nov. 1999.

_____. Discurso na homenagem do estado da Paraíba aos seus 80 anos de idade. *In*: FORMIGA, Marcos; SACHS, Ignacy (Coord.). **Seminário Internacional Celso Furtado** – a Sudene e o futuro do Nordeste. Recife: Sudene, 2000. p. 351-354.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Claudia. **Finanças públicas**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Campinas: Russell Editores, 2003.

IANNI, Octavio. **Pensamento social no Brasil**. Bauru, SP: EDUSC, 2004.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contas regionais do Brasil 2010**. Participação das Grandes Regiões e unidades da Federação no produto interno bruto – 1995-2010. 2012a**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2010/default_serie_xls_zip.shtm>. Acesso em: 19 abr. 2013.

_____. **Produto interno bruto dos municípios 2010**. 2012b. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2010/comentarios.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2013.

ISMAEL, Ricardo. **Nordeste**: a força da diferença. Recife: Massangana, 2005.

_____. A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu, Minas Gerais. GT 13: desigualdades: dimensões e evoluções recentes. **Anais**... Caxambu:ANPOCS, 2009.

LAFER, Celso. **JK e o Plano de Metas (1956-61)**: processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

LOVE, Joseph L. Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937. *In*: CARMAGNANI, Marcello *et al*. **Federalismos latinoamericanos**: México/Brasil/Argentina. México; El Colégio de México; Fondo de Cultura Econômica; Fideicomiso Historia de las Américas, 1993. p. 180-223.

MENDES, Constantino Cronemberg; MONTEIRO NETO, Aristides. Planejamento, instrumentos e resultados: a (in) compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste. **Cadernos do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 10, p. 43-82, jan./jun. 2012.

NERI, Marcelo Côrtes. O Rio e o novo federalismo social. *In*: CASTELAR, Armando; VELOSO, Fernando (Org.). **Rio de Janeiro**: um estado em transição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. **Viagem ao olho do furacão**: Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL "LE DÉVÉLOPPMENT, QU' ÉST-CE? L'APPORT DE CELSO FURTADO, CENTRE DE RESERCHE SUR LE BRÉSIL CONTEMPORAIN. Paris: CRBC, 1997.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Concept and measurement of human development. *In*: **Human development report**. 1990. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990/chapters/>.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SACHS, Ignacy; STROH, Paula Yone (Org.). **Caminhos do desenvolvimento sustentável**. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SCHULTZE, Rainer-Olaf. Federalismo. *In*: **O federalismo na Alemanha**. São Paulo: Fundação Korand-Adenauer-Stiffung, p. 15-32, 1995 (Série Traduções).

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. 7. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2000 (Tradução Laura Teixeira Motta).

SENADO FEDERAL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: quadro comparativo da Constituição de 1988, atualizada em 1995, comparada às Constituições de 1946 e 1967 e à Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Brasília: Senado Federal, 1996.

SILVA, Pedro Luiz Barros. A natureza do conflito federativo no Brasil. *In*: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. Brasília: Editora UnB, 1997.

SKIDMORE, Thomas E. **Uma história do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998 (Tradução de Raul Fiker).

SOUZA, Celina. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Dados** – revista de ciências sociais, v. 41, n. 3, 1998.

_____. Desenho constitucional, instituições federativas, e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. *In*: FLEURY, Sonia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 187-211.

VARSANO, Ricardo. **A guerra fiscal do ICMS**: quem ganha e quem perde. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 1997 (Texto para Discussão, n. 500).

VIANNA, Oliveira. **Populações meridionais do Brasil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973. v. 1.

WHEARE, K. C. **Federal government**. London; New York; Toronto; Oxford University Press, 1951.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Obra coletiva da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 29. ed. Atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

HADDAD, Paulo Roberto. Os impactos do novo ciclo sobre os desequilíbrios regionais. *In*: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). **O real, o crescimento e as reformas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1996. p. 129-130.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil. 2010. 15p. **(Comunicados do Ipea, n. 58**). Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

ISMAEL, Ricardo. Hamilton, Madison e Jay: os pressupostos teóricos do federalismo moderno. *In*: FERREIRA, Lier Pires; GUANABARA, Ricardo; JORGE, Vladimyr Lombardo (Org.). **Curso de ciência política**: grandes autores do pensamento político contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009a.

_____. Celso Furtado, da economia à política. *In*: MARTINS, Paulo Emílio Mattos; MUNTEAL, Oswaldo. **O Brasil em evidência**: a utopia de desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; FGV, 2012. p. 253-267.

_____. Desigualdade regional e políticas públicas: do debate sobre a distribuição territorial das

bases técnico-científicas no Brasil. *In*: ZIMERMAN, Artur. **Educação em pauta**. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013 (Série Desigualdade regional e as políticas públicas).

MOTTA JÚNIOR, Vidal Dias da. O fenômeno da criação de municípios no desenvolvimento do território brasileiro. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2006, Campinas, São Paulo. **Anais**... Campinas: ALACIP, 2006.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS REGIONAIS. **Indicações para uma nova estratégia de desenvolvimento regional**. Brasília: Editora Universa/Universidade Católica de Brasília, 1997.

SOUZA, Celina. Federalismo. *In*: MARTINS, Carlos Benedito; LESSA, Renato. **Horizontes das ciências sociais no Brasil**: ciência política. São Paulo: ANPOCS, 2010. p. 341-366.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA