

FRANCISCO SÉRVULO FREIRE NOGUEIRA

**MODELO FEDERATIVO, TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS E
POLÍTICAS PÚBLICAS: A POLÍTICA EDUCACIONAL DE ENSINO
FUNDAMENTAL E MÉDIO EM PERSPECTIVA**

Brasília

2007

FRANCISCO SÉRVULO FREIRE NOGUEIRA

**MODELO FEDERATIVO, TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS E
POLÍTICAS PÚBLICAS: A POLÍTICA EDUCACIONAL DE ENSINO
FUNDAMENTAL E MÉDIO EM PERSPECTIVA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em
Ciência Política do Instituto de Ciência Política da
Universidade de Brasília, como requisito para
obtenção do grau de mestre.

Banca Examinadora:

Orientador:

Prof. Doutor Paulo Du Pin Calmon

Examinadores:

Prof. Doutor Carlos Marcos Batista

Prof. Doutor Pedro Robson Pereira Neiva (Membro Externo)

Brasília

2007

*À Sônia e Rafaela por tudo que representam
para mim.*

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é fruto do incentivo e presença estimulante do Professor Paulo Calmon, meu orientador, a quem agradeço pela orientação e convívio. Agradeço também ao Professor Carlos Marcos Batista pela observação lúcida e criteriosa da versão inicial deste trabalho, que me direcionou no caminho da objetividade. Ao Professor Pedro Robson Neiva, pela paciência e espírito acadêmico demonstrado. Agradeço também ao Professor Antônio Brussi, que sempre se mostrou disponível em todas as situações.

RESUMO

Esta tese trata do modelo federativo brasileiro a partir do aparato teórico proporcionado pela abordagem do modelo agente-principal. A aplicação do modelo do agente principal e outros elementos da teoria da informação buscam identificar problemas de coordenação e assimetria de informações na formulação das políticas públicas em especial da política pública do ensino fundamental e médio. Neste sentido o arranjo federativo atual é elemento que impede a máxima eficiência das políticas, pois tal arranjo, não proporciona com base na argumentação do modelo do agente-principal, a perfeita definição de papéis e responsabilidades dos entes federativos.

Palavras-chaves: federalismo, modelo agente-principal, políticas públicas, política educacional.

ABSTRACT

This theory treats of the Brazilian federal model starting from the proportionate theoretical apparatus for the approach of the agent-principal model. The application of the principal-agent model and other elements of the theory of the information look for to identify coordination problems and asymmetry of information especially in the formulation of the public politics of the public policies of the fundamental and medium teaching. In this sense the current federal arrangement is element that impedes the maxim efficiency of the politics, because such arrangement, doesn't provide with base in the argument of the agent-principal model, the adequate definition of you eat and responsibilities of the federal beings.

Key-words: federalism, agent-principal model, public policies, educational policies.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. AS TEORIAS DO FEDERALISMO	5
2.1. O Federalismo Fiscal	6
2.2. O Modelo de Tiebout.....	7
2.3. Federalismo e Instituições	9
2.4. Federalismo versus Descentralização	12
2.5. A Teoria da Escolha Pública.....	15
2.6. Interesse público e engenharia institucional	19
2.7. A teoria positiva do federalismo fiscal	23
3. O MODELO DO AGENTE-PRINCIPAL	26
3.1. O Gasto Público e o Modelo do Agente-Principal.....	28
4. O MODELO DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	36
4.1. Relações intergovernamentais no Brasil.....	37
4.2. Constituição de 1988: o modelo federativo proposto	38
4.3. O sistema de transferências intergovernamentais no Brasil	40
5. POLÍTICA EDUCACIONAL E INSTITUIÇÕES	48
5.1. Reforma educacional nos anos 90	48
5.2. Política Educacional e Arcabouço Legal	48
6. CONCLUSÃO	58
7. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	60

1. INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2006 o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 53, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Esse novo fundo de financiamento à educação é resultado da ampliação da abrangência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

Nos últimos anos o debate sobre o modelo federativo brasileiro tem se dirigido em especial sobre a questão da centralização versus descentralização das atribuições da União, dos Estados e dos Municípios previstas na Constituição Federal versus a concentração da receita tributária sob o poder da União.

A discussão remete ao relacionamento dos entes federativos quanto à condução da política educacional, às suas responsabilidades, obrigações e competências e os encargos correspondentes estão definidos nos termos da lei de diretrizes e bases da educação nacional – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Por sua vez, a Constituição Federal de 1998 estabelece as competências tributárias e respectiva forma de repartição dos recursos arrecadados em cada esfera de governo.

Este trabalho parte da idéia de que as políticas sociais no Brasil enfrentam problemas de coordenação e autonomia no contexto do arranjo federativo atual. Segundo Arretche ¹ a capacidade de coordenação governamental depende da política pública em jogo.

Reproduzindo a conclusão de Arretche:

“Com exceção da política de educação fundamental, a concentração de autoridade no governo federal caracteriza-se as relações federativas na

¹ Conforme Arretche. (2004).

gestão das políticas, pois à União cabe papel de principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intergovernamentais.”²

A proposição acima expressa a questão central a ser abordada no presente trabalho, qual seja, como resultado do arranjo federativo presente na Constituição Federal de 1988, a capacidade de coordenação e implementação de diversas políticas públicas não é homogêneo. Políticas diferentes respondem diferentemente, sendo que a razão dessa diversidade tem sua origem na capacidade de coordenação que compete prioritariamente à União.

Também tratando da temática de coordenação e federalismo Fernando Luiz Abrucio³, ressalta a complexidade do sistema federativo brasileiro, enfatiza a análise do problema de coordenação intergovernamental, ou seja, dos diversos entes federativos, face às formas de integração, compartilhamento e decisão das políticas presentes na Federação.

Esses autores,⁴ portanto, sintetizam a questão central do federalismo brasileiro no que se refere à sistemática de descentralização das políticas sociais. Decorre então desse desenho institucional a diversidade de resultados quando se trata de implementação de políticas sociais.

No plano da política educacional, a Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, o Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, fazem em diferentes passagens referências à necessidade de se estabelecerem regimes de colaboração entre União, Estados e Municípios para a oferta de educação básica. Entretanto, as referências sempre foram vagas e, como nunca se definiu nem se normatizou de maneira mais clara o que seria o regime de colaboração entre os entes, cada estado ou município apresentava prioridades diferentes em termos educacionais. Isto gerou padrões muito variados de alocação de recursos e de ofertas educacionais.

Além disto, as relações intergovernamentais apresentam problemas de coordenação tanto horizontais quanto verticais. Convive-se com grandes desequilíbrios

² Ver Arretche (2004) pág. 24.

³ Conforme Abrucio. (2005).

⁴ Podemos citar ainda os trabalhos de Celina Souza (2001), Marcos André Melo (2005), dentre outros.

entre estados e municípios em termos de encargos e cobertura educacional. Em alguns estados ou regiões as redes estaduais são responsáveis pela maior parte da cobertura no ensino fundamental público e em outros estados as redes municipais assumem a maior parte da cobertura. O público atendido por cada rede também varia muito.

Entretanto, nem a diversidade na participação relativa de cada rede na cobertura nem a ênfase do atendimento mencionadas acima respondem a algum tipo de planejamento conjunto ou de definição de prioridades para cada nível ou rede. Tampouco a diferença na cobertura entre as redes estaduais e municipais expressa apenas as desigualdades na capacidade de atendimento de cada unidade. Expressa também, em grande medida, diferenças no esforço educacional e no compromisso com a cobertura, gerando, entre as redes, uma grande desigualdade no gasto por aluno, na qualidade e na cobertura, decorrentes tanto das diferentes capacidades fiscais, técnicas e institucionais quanto das prioridades educacionais de cada unidade.

A ênfase do atendimento é em boa parte resultado contingente da cronologia da expansão de cada rede. Como as redes estaduais, na maior parte dos estados, foram constituídas antes das redes municipais, sua cobertura concentra-se nas cidades. À medida que houve um deslocamento das vantagens comparativas em termos fiscais e educacionais favorável aos municípios, estes se tornaram os principais responsáveis pela expansão do ensino fundamental público. Isto explica em parte a maior concentração do atendimento municipal nos públicos e regiões com acesso mais tardio ao ensino fundamental público.

Ao colocar a questão da coordenação de políticas, o trabalho propõe um tratamento analítico do federalismo, ao destacar as proposições acerca da descentralização, em seguida avança para a abordagem dos chamados modelos de segunda geração do federalismo que enfatizam o papel das instituições, das assimetrias de informação, os problemas de coordenação e desenho de mecanismos.

O exame das políticas públicas no contexto dos modelos de federalismo permitirá evidenciar a incapacidade de coordenação nacional da política educacional, ao contrário do que ocorre para outras políticas públicas, como mostrou Arretche⁵. O caso do

⁵ Conforme Arretche (2004).

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, como política de redistribuição dos recursos entre União, Estados e Municípios, e fundo de financiamento serão estudados sob esse enfoque.

A discussão usual contrapõe federalismo, ou descentralização, versus centralização, sendo que diversos autores⁶ defendem a idéia que os arranjos federativos são mais eficientes do ponto de vista da maximização dos recursos que os centralizados.

A literatura sobre federalismo⁷ mostra que os problemas de coordenação de políticas surgem como decorrentes de um problema de assimetria de informação e de desenho de mecanismos, portanto, o tema central do trabalho será a aferição do desenho de política de redistribuição dos recursos da União *vis-a-vis* o proposto na abordagem do agente-principal.

Adicionalmente, e não com menor ênfase, o trabalho busca mostrar a insuficiência dos mecanismos regulatórios e propõe um avanço no sentido de introduzir mecanismos promotores de incentivos que proporcionem a melhoria da qualidade do ensino ofertada pelo Município e Estado.

Assim, o trabalho fará inicialmente uma revisão da literatura sobre federalismo e descentralização, desde o modelo de Tiebout até proposições mais recentes do neoinstitucionalismo, escolha pública e teoria dos jogos.

O trabalho constrói um modelo de desenho de política pública em que são introduzidas variáveis de controle e acompanhamento dos resultados. Em contraste com o modelo construído, faz-se um levantamento dos mecanismos de desenho institucional proposto na legislação e desenho normativo da política educacional.

⁶ Dilinger (1999) apresenta um *survey* importante sobre o processo de descentralização, sendo a referência básica sobre o assunto.

⁷ As principais referências sobre esse debate incluem Rubinfeld (1997a), (1997b), Oates (1972), (2006), Alesina (2001), dentre outros.

2. AS TEORIAS DO FEDERALISMO

Até o começo dos anos 70 era possível qualificar como “teoria hegemônica”, no âmbito do federalismo, a chamada teoria das finanças públicas neoclássica. De fato, a partir do final da segunda Guerra Mundial inúmeros trabalhos foram desenvolvidos no campo do “federalismo fiscal”, os quais consistiram na aplicação da *welfare economics* aos contextos de estruturas estatais com vários níveis de governo.

Contudo, a partir dos anos 70 e, especialmente, dos anos 80, o *mainstream*, no que se refere à teoria do federalismo e da descentralização, deixa de estar referenciada na ortodoxia do neoclassicismo em sua forma original.

Com raízes que remontam aos anos 50 e provenientes de diferentes campos de conhecimento, a teoria da “escolha pública” e, mais adiante, o “neoinstitucionalismo” ganham lugar e se enraízam como pensamento.

A *public choice* e os neo-institucionalistas representam importantes mudanças metodológicas em relação ao paradigma da *welfare economics*. Seu significado pode ser apreendido pela penetração de suas concepções do pensar o Estado e nas políticas públicas.

Um conceito-chave é o de “descentralização”. O federalismo aparece, como veremos, sob vários aspectos, associado a esse conceito. O primeiro desses momentos é constituído pela racionalização do Estado do Bem-Estar Social, nas economias centrais, através da *welfare economics*. Essa teorização, num momento em que o Estado assume um importante papel na regulação social após os traumas vivenciados pelo capitalismo na primeira metade do século XX, tem como característica central a derivação e a delimitação da participação do Estado na economia a partir das “falhas de mercado”. Se na visão liberal de Adam Smith o mercado era concebido como sendo auto-regulável, cabendo ao Estado apenas o papel de *gendárme* ou “guardião”, em última instância, da ordem e da lei, na

teoria da *welfare economics* o Estado seria capaz de reparar aquilo em que o mercado idealizado “falhava”.

O segundo momento ocorre na virada da década de 1960 para a década de 1970. A teoria incorpora o funcionamento dos governos, bem como de seus agentes (políticos, burocratas), antes tidos como dados exógenos à teoria.

O terceiro momento se dá com a introdução da temática institucional como pano de fundo para a reintrodução da importância do Estado na teoria como regulador do mercado. Essa revisão teórica, que emerge nos anos 80 e se consolida nos 90, não constitui, contudo, uma volta ao *welfare economics*.

Trata-se, de formular mecanismos institucionais capazes de promover aquilo que constituiu o que o mercado melhor poderia promover: a competição e a eficiência.

Esses “incentivos seletivos” deveriam, para serem exequíveis, levar em consideração os determinantes extra-econômicos dos “arranjos governamentais”, tanto em sua concepção quanto em sua implementação e acompanhamento.

2.1. O Federalismo Fiscal

Em termos da definição de Oates⁸ o federalismo fiscal é a decisão referente a repartição de tributos e gastos entre os diferentes níveis do governo.

Bens públicos locais são aqueles bens públicos cujos benefícios são não-rivais somente para aquela população que reside em determinada área geográfica. Tais bens são mais eficientemente produzidos pelos governos locais. Os governos locais quase que exclusivamente produzem (ofertam) esses bens e são financiados pelos impostos pagos pelos seus residentes.

Entre os serviços que são tipicamente locais encontram-se: proteção contra incêndio, saneamento, coleta de lixo, controle do trânsito, serviços de abastecimento de água, e educação.

⁸ Conforme Oates (1972).

Similarmente, serviços que são tipicamente financiados pelos estados são aqueles que resultam em benefícios coletivos em larga escala, tais como, estradas, pontes, programas educacionais, assistência social.

A grande vantagem para a oferta de bens públicos a nível local ou estadual é que permite o governo acomodar uma ampla variedade de demandas, preferências de acordo com as variações das condições de custo. Cada localidade pode assim articular as demandas de seus residentes por intermédio do processo de escolha.

Sob o sistema centralizado, as escolhas sobre a provisão dos bens públicos são feitas nacionalmente. A provisão centralizada nesses serviços tende em resultar na uniformidade da qualidade e quantidade dos bens. A escolha assim reflete o equilíbrio nacional. A oferta nacional dos bens públicos é necessária, por que, quando feita, todos os cidadãos consomem a mesma quantidade, independente da localização de sua residência.

Em relação à provisão local de bens públicos, um consenso nacional é muito artificial, porque eles são consumidos apenas por um pequeno subconjunto da população. Para esses tipos de bens, a provisão descentralizada possui a vantagem de se levar em consideração as variações de preferências entre os residentes. Assim, a oferta descentralizada passa a ser mais eficiente.

2.2. O Modelo de Tiebout

A modelagem comportamento dos gastos do governo num esquema descentralizado foi feito por Charles Tiebout⁹.

Tiebout argumenta que o nível de gasto e a sua composição diferem entre as diferentes localidades. Assim, as pessoas escolherão residir naquelas comunidades em que a oferta de bens públicos satisfaçam as suas preferências, desde que, não existem restrições quanto à mobilidade inter-localidades.

⁹ Conforme Tiebout (1956).

O modelo de Tiebout¹⁰ presume que as pessoas têm a liberdade de se locomover entre as mais municipalidades e que possuem completo conhecimento na estrutura de orçamento e taxaço nos diversos municípios.

Sob esse pressuposto, o equilíbrio é atingido quando todos os residentes estão locados naquelas comunidades que melhor satisfazem suas preferências.

Externalidades interjurisdicionais podem surgir quando os custo de benefício dos bens públicos locais alcançam os residentes em outras localidades. Essas externalidades criam problemas para a eficiência do sistema federativo, porque eles resultam em benefícios/custos que extrapolam as fronteiras de cada localidade.

Pressupostos do modelo de Tiebout:

1. nenhuma externalidade é produzida a partir do comportamento dos governos locais.
2. indivíduos são completamente móveis. Cada pessoa pode se deslocar sem ônus ou custos de uma localidade a outra.
3. existe um número suficiente grande de localidades de tal sorte que o indivíduo possa encontrar alguma que satisfaça plenamente suas demandas por bens públicos.
4. o custo monetário dos serviços públicos é constante, de tal modo, que se a quantidade de serviços públicos aumenta, o custo aumenta na mesma proporção.
5. os indivíduos possuem perfeita informação com respeito as comunidades.
6. os serviços públicos são financiados por taxaço direta das comunidades.

¹⁰ A presente exposição do modelo de Tiebout baseia-se em Myles (1995).

2.3. Federalismo e Instituições

Nas palavras de Elazar no seu livro clássico ¹¹, o federalismo é um tipo particular de arranjo institucional, cuja face mais visível é a divisão de poderes entre o governo geral (federal) de um lado e do outro lado, os estados (caso do Brasil, Argentina, Índia, México, EUA), províncias (Canadá), cantões (Suíça).

Esse arranjo constitucional situa-se além da divisão de poderes envolvendo a organização da estrutura das políticas sob base descentralizada. Assim, as políticas de âmbito federal são descentralizadas, ou seja, os poderes de governança são difusos entre os vários centros, cuja existência e autoridade são garantidos e estabelecidos pela Constituição.

Essa descentralização contratual que nas palavras de Elazar¹² é uma dispersão de poderes entre vários centros cuja autoridade legítima é constitucionalmente garantida é a chave, e a principal característica do federalismo.

Seguindo a discussão sobre a estrutura constitucional do federalismo, Elazar diferencia arranjos descentralizados dos arranjos ditos não-centralizados, ou conforme suas palavras:

“Non centralization is not the same as decentralization, though the latter term is frequently – and erroneously – used in its place to describe federal systems. Decentralization implies the existence of a central authority, a central government that can decentralize or recentralize as it desires. In decentralized systems the diffusion of power is actually a matter of grace, not right, in the long run, it is usually treated as such” ¹³

Nos sistemas não centralizados o poder é tão difuso que não pode legitimamente ser centralizado ou concentrado sem a quebra da estrutura constitucional. Essas são as estruturas federalistas clássicas como nos Estados Unidos, Canadá.

¹¹ Conforme Elazar (1997) pág. 34.

¹² Elazar (1997) pág. 35.

¹³ Elazar (1997) pág. 34.

Nos casos clássicos, o governo central não possui o controle da elaboração da política pública e do processo decisório. Os estados não derivam seu poder da autoridade conferida pelo governo central, mas sim derivam sua autoridade (e legitimidade) diretamente do povo. Estruturalmente, isto é, constitucionalmente, os estados estão imunes à interferência do governo central, e funcionalmente, e embora dividam muitas funções com o governo federal, não obedecem ao seu processo decisório.

Por outro lado, descentralização implica hierarquia¹⁴. Uma pirâmide de governo com graduações de poder numa estrutura de cima para baixo.

Para usar uma imagem gráfica os arranjos descentralizados assemelham-se a uma pirâmide (arranjo de cima para baixo), ou do tipo centro-periferia. Os arranjos não-centralizados são melhor concebidos como uma matriz, cuja divisão de poderes é tão distribuída que o *rank* dos diversos níveis de governo não é fixa. Ou seja, o governo federal é a autoridade primária quando se trata de assuntos de relações internacionais, defesa, porém os estados são os primeiros quanto se trata de saúde, educação, meio ambiente.

Outra perspectiva em que se pode analisar os arranjos federativos, como destacar Elazar¹⁵ é a concepção do federalismo com meio e fim em si.

Elazar destaca que os federalistas americanos viam os arranjos federativos como meio de atingirem objetivos maiores. Isto é, essas estruturas e princípios existem apenas como instrumentos para atingir determinados objetivos. Outros, por exemplo, Rosseau, nas palavras de Elazar, vêem o federalismo como um fim em si mesmo. O federalismo não é somente um instrumento para atingir outros objetivos, porém traz em si objetivos próprios.

O federalismo pressupõe então uma divisão de poderes entre estados e governo federal, estabelecida constitucionalmente. A Constituição guia o governo, estabelece limites sobre o comportamento e cria instituições que definem esses limites e, por conseguinte as conseqüências da violação.

¹⁴ Elazar (1997) pág. 35.

¹⁵ Elazar (1997) pág. 80.

Segundo Bednar¹⁶ e conceituando o federalismo como meio para atingir objetivos, o propósito da divisão de autoridade é prover os bens públicos de segurança, desenvolvimento, representação, e desvios em relação a um subgrupo da população ou interesses são contraprodutivos.

Assim para Bednar, o primeiro problema dos arranjos federativos é desenhar um mecanismo e um sistema de sanções, que atinjam os objetivos de fornecimento ótimo de bens públicos.

Em decorrência disto a chave para os arranjos federativos é a constituição de uma estrutura (desenho institucional) que provisione os incentivos para debelar a competição enquanto mantêm-se a sua adaptabilidade às novas circunstâncias.

Nos países desenvolvidos e também nos países em desenvolvimento, duas forças contrárias atuam, uma propugna a crescente centralização fiscal e a outra uma maior descentralização. Tal debate resulta numa reestruturação do setor público, em que vários programas são criados para alterar o processo de tomada de decisão, deslocando-o do governo central para os governos subnacionais.

No esforço de apreender esse movimento o debate acadêmico cunhou a expressão “federalismo fiscal”, num artigo de 1997, Yian Qian e Barry Weingast¹⁷ denominaram de *Teoria de Segunda Geração do Federalismo Fiscal* os trabalhos que incorporam diversas linhas da literatura econômica, especialmente a abordagem do agente-principal, a economia da informação, a nova teoria da firma, a teoria das organizações e a teoria dos contratos.

Como assinala Oates¹⁸ ao se referir a uma teoria de segunda geração implica a caracterização de uma *Teoria de Primeira Geração*. No artigo citado, Oates refaz o caminho da teoria de primeira geração, apresentando os seus delineamentos gerais.

¹⁶ Bednar (2005).

¹⁷ Qian e Weingast (1997).

¹⁸ Oates (2006).

Segundo a análise de Oates o elemento comum nas teorias de primeira geração é a visão sobre o papel que cabe ao setor público, isto é, onde o sistema de mercado “falha”, devido as diversas imperfeições do sistema de preços, o governo pode atuar, introduzindo medidas adequadas de correção dessas falhas. Em resumo, onde o mercado falha existe um presumível papel para a intervenção governamental.

2.4. Federalismo versus Descentralização

Assistimos, nas últimas décadas do século XX, ao ressurgimento vigoroso da discussão sobre o federalismo e descentralização.

Não é difícil observar que o federalismo enquanto processo e as federações enquanto estruturas políticas estatais comportam uma variedade de conteúdos e fenômenos sociais e políticos de amplo espectro. Dessa forma, o federalismo deve ser compreendido mais como uma “ferramenta” do que um fim em si mesmo.

O federalismo moderno funda-se na cooperação e na intensidade das relações intergovernamentais.

O federalismo é a forma de organização política pela qual várias unidades político-administrativas estão reunidas para formar uma nação. Preserva-se assim a autonomia das unidades componentes e, ao mesmo tempo, assegura-se a gestão de interesses comuns. Do ponto de vista da política fiscal, o desafio que se apresenta é a busca mecanismos que permitam maior eficiência na arrecadação de tributos e maiores benefícios na sua partilha, garantindo-se uma redistribuição mais justa e equitativa das receitas fiscais em todo o território.

As relações fiscais entre unidades de governo, representadas por transações e medidas coordenadoras, é uma decorrência natural dos sistemas federativos pelas seguintes razões:

- a intervenção por parte de um nível governamental mais elevado pode se tornar necessária com o intuito de corrigir o ‘extravasamento’ de benefícios;

- o governo central pode considerar os serviços públicos locais como bens ‘meritórios’ e nesse contexto pode desejar subsidiá-los;
- a filosofia do federalismo fiscal pode requerer um certo grau de igualdade em relação à posição fiscal das jurisdições de nível mais baixo;
- diferenças fiscais entre jurisdições podem gerar ineficiência quanto a decisões locais, as quais precisam ser controladas;
- as vantagens da tributação pelo governo central levar à substituição de receita dos níveis inferiores pela receita do governo central;

O componente central do federalismo fiscal é a distribuição da competência tributária entre os entes federativos. A teoria das finanças públicas considera que a atribuição de impostos para a esfera local ou central deve ser guiada por critérios de eficiência e operacionalidade:

- impostos com o propósito de estabilização econômica e distribuição de renda devem ficar a cargo do governo central;
- impostos atribuídos aos governos locais não devem ter sua base móvel, pois incentivaria as pessoas a estarem se transferindo de área de altas para de baixas taxas, o que limitaria a autonomia dos governos locais em estabelecer essas taxas;
- impostos que são regularmente distribuídos entre as jurisdições devem ser atribuídos ao governo central;
- as comunidades devem saber claramente quais os impostos locais e os benefícios proporcionados, o que cria cobrança por parte da população e responsabilidade fiscal por parte do governo;
- nunca se deve “exportar” impostos para não residentes, pois não haverá a ligação entre imposto pago e serviço prestado;
- impostos locais deveriam ser arrecadados de tal forma que não se crie um grande desequilíbrio entre as diferentes esferas de governo;
- impostos atribuídos aos níveis locais devem ser simples e de fácil arrecadação, ou seja, o mais importante argumento para um imposto ser da área federal é quando criará significativa economia de escala.

Levando em conta os critérios acima apontados, seria mais apropriado para os governos locais o recolhimento de impostos sobre a propriedade e as taxas de prestação de serviços e licenciamento. Complementarmente caberiam ao governo central os tributos sobre renda, riqueza, vendas, valor agregado e comércio exterior.

Assim, há uma clara tendência para a centralização das fontes de receita, enquanto a responsabilidade pelas despesas tem sido cada vez mais transferida para os governos regionais e locais. Por outro lado, tem-se que as atividades econômicas e, por via de consequência, a riqueza e a renda nacionais não se distribuem uniformemente por todo o território nacional, o que produz fortes desequilíbrios fiscais entre os governos locais.

Essa assimetria provoca nos sistemas federativos desequilíbrios verticais (diferenças entre as receitas tributárias próprias e as despesas que são atribuídas a cada nível de governo, isto é União, estados e municípios, no caso do Brasil) e horizontais (diferenças entre governos subnacionais, isto é estados e municípios, nas suas capacidades de arrecadação de receitas tributárias próprias, e de atendimento das despesas que lhe são próprias) que devem ser corrigidos por meio de repartição das receitas e transferências intergovernamentais.

O sistema de transferências, englobando estas duas modalidades de movimentação de recursos fiscais entre as unidades da federação, permite não apenas a busca do objetivo de maior uniformização na disponibilidade financeira dos entes federativos situados no mesmo nível (equalização fiscal), mediante a canalização de jurisdições relativamente ricas para pobres, mas permite também que a arrecadação de determinados tributos possa se concentrar na esfera de governo que possui melhores condições de administrá-los.

Tem-se que a constituição do sistema federativo se guia não apenas pela lógica econômica, é também determinado por fatores históricos, políticos e culturais, o que torna a sua gestão um processo extremamente complexo em que a mediação do permanente conflito de interesses entre as partes é mediado pelo sistema político.

2.5. A Teoria da Escolha Pública

A outra linha de argumentos desenvolvida acerca do fenômeno regulatório nos anos 1970 foi a *Public Choice* ou Teoria da Escolha Pública (TEP), precedida pelos trabalhos de Downs (1957)¹⁹ e Olson (1965)²⁰. A TEP procura aplicar os postulados básicos da microeconomia neoclássica à compreensão do funcionamento da arena política. O argumento básico é que, seja no mercado, seja na política, os indivíduos comportam-se da mesma maneira, movidos pelas mesmas motivações, ou seja, são maximizadores do interesse próprio. É um erro, segundo essa leitura, supor que as políticas públicas são conduzidas por motivações alheias ao interesse pessoal daqueles envolvidos — políticos, burocratas, lobistas — em nome de alguma entidade abstrata da dimensão do interesse público.

O postulado comportamental básico da teoria foi apresentado por Buchanan e Tullock (1962)²¹, além de Downs (1957)²² e Olson (1965)²³. Buchanan (1983)²⁴ define a teoria da escolha pública como uma perspectiva em política que emerge de uma extensa aplicação dos instrumentos e métodos do economista à tomada de decisão coletiva ou não-mercantil. Assim, os indivíduos são modelados como maximizadores de utilidade sujeitos a restrições. O objetivo da análise é ser operacional, segundo Buchanan (1983), de onde a definição estreita de interesse próprio em termos de posições líquidas de riqueza, tal como previstas ou esperadas. Buchanan e Tullock (1962)²⁵ procuram analisar o cálculo do indivíduo racional quando este depara com questões de escolha constitucional. A perspectiva, básica nessa literatura, é a do individualismo metodológico, dado que a ênfase da análise está na lógica da escolha individual.

Na literatura em escolha pública ouvem-se também ecos de Madison e dos demais federalistas que, da mesma forma, estavam preocupados com o abuso do poder e

¹⁹ Ver Downs (1957).

²⁰ Ver Olson (1965).

²¹ Buchanan e Tullock (1963).

²² De acordo com Downs (1957).

²³ Ver Olson (1965).

²⁴ De acordo com Buchanan (1983).

²⁵ De acordo com Buchanan e Tullock (1962).

com a habilidade de grupos organizados de levar vantagem sobre os grupos desorganizados e com outras formas de obtenção de ganhos privados por meios políticos.

Como corpo teórico unificado, a teoria da escolha pública é inaugurada em 1971 com o trabalho de Niskanen²⁶, onde os burocratas eram apresentados como *maximizadores de orçamento*. Os indivíduos comportam-se na arena política de maneira tão racional-maximizadora quanto no mercado; o que muda é o objeto da maximização, determinado pelo ambiente social/profissional. Niskanen apresenta um modelo de monopólio bilateral, com burocratas e governo; apresenta a arena política organizada como um mercado, onde os políticos atuam como empresários, intermediando a negociação em que se trocam votos por políticas. O que está em jogo, tanto no mercado político como no econômico, são os interesses privados.

A teoria da escolha pública entende que o interesse público é representado de forma eficiente por meio do mecanismo do mercado; qualquer outra instituição — como o mercado político — apenas contribui para confundir os sinais fornecidos pelo sistema de preços e comprometer a eficiência do sistema. Existe um claro *parti pris* contra a representação e a defesa de interesses, que é um aspecto central de sociedades democráticas modernas. O pressuposto é de que o livre mercado é a representação perfeita do interesse público. A representação e defesa de interesses não apenas é uma atividade legítima, como o que existe são representações do interesse público construídas politicamente, através da disputa política, do confronto de recursos políticos, do debate e da tentativa de construção de hegemonia. Não há um interesse geral preexistente à vida em sociedade, que se expresse através de algum mecanismo de revelação de preferências, como o livre mercado e eleições livres.

Criticando a literatura sobre burocracia, Niskanen²⁷ nota que esta não reconhece a relevância das preferências individuais do burocrata. Qualquer teoria sobre o comportamento do bureau que não incorpore as preferências individuais dos burocratas só será relevante nos ambientes autoritários mais rígidos. Constrói uma teoria positiva da oferta de serviços públicos com o instrumental da teoria econômica, considerando a relação entre o bureau e o governo representativo. Os burocratas são indivíduos

²⁶ De acordo com Niskanen (1971).

²⁷ Ver Niskanen (1971).

maximizadores, como todos e o objeto da maximização é o orçamento do bureau, sujeita à restrição — que limita o tamanho da agência — de que este proveja a oferta de serviços tal como esperada pelo governo representativo ao aprovar o orçamento (não há aqui distinção entre legislativo e executivo). Os burocratas maximizam o orçamento no modelo de Niskanen para obter maiores salários, oportunidades de promoção, além de prestígio e poder, no suposto de que esses fatores dependem do tamanho do bureau. O objetivo é alcançável na medida em que os burocratas controlam a informação utilizada pelos congressistas para definirem o orçamento do bureau.

Observe-se que a TEP faz uma crítica do arcabouço institucional próprio à democracia — à estrutura de prêmios e penalidades, ou incentivos. A política na democracia não é o governo pelo povo, mas a competição entre os políticos pelo poder por votos. Uma premissa básica é a idéia de Downs de que para o eleitor é racional permanecer ignorante e inativo com relação à luta política. Para o político é também racional o comportamento de mistificação, engano, ocultação e distorção de informações, enquanto para o burocrata a prioridade é maximizar seu poder por meio da expansão de seu orçamento/tamanho do *bureau*. A escolha pública é, pois, necessariamente irracional (do ponto de vista social) e ineficiente.

Uma distinção básica entre a teoria regulatória da captura e a teoria da escolha pública é que a primeira não associa os interesses envolvidos na aprovação de uma legislação — que podem perfeitamente estarem identificados com o interesse público de “consertar” falhas de mercado — com os interesses privados que eventualmente venham a capturar a aplicação da lei. Já a teoria da escolha pública adota uma perspectiva mais “racional”, segundo a qual uma legislação é, desde sua origem, motivada pelos interesses privados que favorece.

Considerando-se mais fiel que a teoria regulatória da captura à perspectiva positiva, a teoria da escolha pública afirma que as motivações de uma lei só podem ser inferidas pelos seus resultados, não pelo discurso. Ora, isso supõe que os atores têm controle sobre todas as variáveis que interferem no ambiente onde operam as políticas, quando de fato os resultados de aplicação de políticas por vezes são muito diversos, senão opostos, a suas motivações iniciais, por força de todos os outros elementos envolvidos.

Particularmente, estão ausentes da análise o Executivo, os partidos políticos e outras organizações. As restrições políticas sob as quais o Executivo trabalha são diversas. Em segundo lugar, os burocratas não são uma categoria homogênea. Há os apontados politicamente, e mesmo dentro dos funcionários de carreira há assimetrias. É comum, por outro lado, que o burocrata mova-se entre vários *bureaus*. Em suma, não existe um tipo único de burocrata, com uma motivação apenas.

Laffont e Tirole (1993)²⁸ observam que a teoria da escolha pública sofre de duas limitações metodológicas:

- ignora as questões de agência e de assimetria de informações. “Na ausência de tais assimetrias, as firmas reguladas seriam incapazes de extrair rendas e daí não teriam. Na versão mais reducionista, que desconhece questões de ideologia e hegemonia;

- incentivo para influenciar o processo regulatório.

Similarmente, eleitores e legisladores seriam capazes de controlar os seus agentes (membros de comitês e agências) que não poderiam se afastar das políticas que favorecessem os grupos de interesse sobre o bem comum. Em contraste, um arcabouço da teoria da agência pode explicar por que os reguladores têm discricionariedade e por que grupos de interesse têm ganhos e poder.

Outra crítica dos autores é a escola focaliza o *lado da demanda*, como se todo o processo fosse comandado pelos grupos de interesse, com o governo atuando como uma *caixa-preta* de oferta de políticas. A teoria ignora a lógica da burocracia, seus interesses e o funcionamento do sistema político, tratado como uma caixa-preta. Este é um vício da abordagem positiva. Apenas importa avaliar o resultado, e não o processo — mecanismos com que opera o sistema político ou econômico. A função do cientista social é justamente a de desvendar os mecanismos de funcionamento dos sistemas que analisa.

²⁸ De acordo com Laffont e Tirole (1993).

Uma dificuldade adicional da análise positiva em economia política é que além de ignorar os problemas de agência, das diferenças das funções objetivo entre agentes e autoridades, não observa que, em um contexto de assimetria de informação, o comportamento intencionalmente racional e oportunista está presente potencialmente em todas as facetas do jogo.

2.6. Interesse público e engenharia institucional

A questão sobre se o governo pode efetivamente perseguir objetivos públicos é antiga como o pensamento político. Montesquieu e os federalistas apontavam as dificuldades associadas à natureza humana que engendrariam a necessidade de pesos e contrapesos ao exercício do poder. A reflexão sobre qual o desenho institucional adequado para incentivar os aspectos positivos da natureza humana e “bloquear” os aspectos negativos está presente no pensamento político desde Hobbes. A versão mais moderna da mesma reflexão é fornecida pela teoria da agência, segundo a qual o problema do desenho de mecanismos (*mechanism design*) refere-se à construção de um contrato capaz de fazer com que os agentes revelem informação para a autoridade (*principal*).

A teoria da agência (*principal-agent problem*) situa-se no corpo de literatura de economia da informação e, mais especificamente, trata do caso particular em que há assimetria de informação — uma situação em que um agente sabe algo que o outro.

O princípio dos freios e contrapesos (*checks and balances*) de Madison foi construído a partir da experiência de democracia comandada pelas legislaturas estaduais, com fortes cunhos igualitários.

O agente desconhece, o que os leva a agirem de maneira estratégica, seja para obter, seja para revelar/esconder informação. Aqui estão envolvidos problemas de risco moral (*moral hazard*) — no mercado de seguros, por exemplo, o problema do risco moral significa que o comprador do seguro não tomará os cuidados necessários para evitar acidentes ou roubo — e oportunismo. A autoridade pode não ser capaz de observar a ação empreendida pelo agente, apenas seu resultado. Neste caso estamos diante de um problema de ação oculta (*hidden action*).

A função de utilidade da autoridade é $x - s(x)$, a produção menos o pagamento do incentivo e a função utilidade do agente é $s(x) - c(a)$, o pagamento do incentivo menos o custo da ação. O principal escolhe uma função $s(\cdot)$ que maximiza sua utilidade sujeita à restrição imposta pelo comportamento maximizador do agente. Há dois tipos de restrição com respeito ao agente: a primeira é conhecida como *restrição de participação* ou *restrição de racionalidade individual*.

Consiste em que o agente pode ter outra oportunidade disponível que lhe dê algum nível de reserva de utilidade, de modo que a autoridade (*principal*) deve garantir ao menos esse nível de reserva para que ele esteja disposto a participar do esquema. A segunda restrição é que, dado o esquema de incentivos escolhido pela autoridade, o agente escolherá a melhor ação para si mesmo — *restrição da compatibilidade de incentivos*. Isso significa que a autoridade não é capaz de escolher diretamente qual a ação que será empreendida pelo agente; ela apenas pode influenciar essa opção através de sua escolha do esquema de incentivos.

O problema agente-autoridade clássico supõe uma autoridade única, monopolista. Quando o problema é transportado para uma situação onde uma burocracia pública ocupa o papel do agente, o *principal* (a autoridade) torna-se múltiplo²⁹. Múltiplas autoridades significam conflito entre objetivos e fraco esquema de incentivos. Dixit apresenta prova formal para o argumento de que na arena política é comum a existência de “agências comuns”, quando várias autoridades agem não-cooperativamente para influenciar a ação do agente — não conseguem coordenar suas estratégias, seja porque não observam as mesmas variáveis, seja porque conseguem estabelecer o compromisso de fazer os pagamentos laterais necessários para distribuir o excedente entre elas de modo a tornar ótimo para cada *principal* aderir à estratégia cooperativa.

De acordo com a teoria da agência, em uma situação ideal de informação completa, a autoridade poderia observar o nível de esforço realizado pelo agente e, conseqüentemente, premiá-lo ou puni-lo de acordo com o esforço. Se, numa hipótese mais realista, a escolha do nível de esforço é uma decisão privada do agente, estamos diante de um problema de ação escondida (*hidden action problem*). Nessa circunstância, os contratos

²⁹ Ver Dixit (1995).

não podem ser contingentes com relação ao esforço, apenas com relação ao desempenho (este, sim, pode ser observado). Ademais, os contratos entre agente e autoridade estão sempre sujeitos às restrições de compatibilidade de incentivos e da racionalidade individual, o que equivale a dizer que os contratos não podem contrariar o suposto de que os agentes se movem de modo a atender seu próprio interesse.

A capacidade de as autoridades políticas controlarem seus agentes é um ponto disputado dentro da literatura de ciência política. Niskanen³⁰ já destacava o problema da assimetria de informação entre agências e autoridades políticas (*political principals*). Laffont e Tirole (1993) não vêem inconsistência entre os resultados. As autoridades políticas podem ser capazes de ditar decisões quando informadas, mas de modo geral estão à mercê de agências melhor informadas, de maneira mais geral, a discricionariedade de uma agência depende não apenas da assimetria de informação, mas também da alocação dos direitos residuais de controle sobre a indústria.

Uma preocupação constante da “economia política” positiva é que as sociedades não se organizam de acordo com o ideal do mercado. Nessa perspectiva, o mundo real é sempre ineficiente. Para Williamson³¹, seguindo a orientação de Coase (1994)³², a comparação relevante é entre formas alternativas possíveis.

Na perspectiva da Economia dos Custos de Transação de Williamson, todas as formas de organização — mercado e não-mercado — são sujeitas a “falha”. O conceito de “remediabilidade” surge nessa conexão. As escolhas devem ser feitas entre formas possíveis, daí a necessidade de uma abordagem institucional comparativa. O conceito de ‘remediabilidade’ aconselha que um resultado para o qual nenhuma alternativa superior disponível pode ser descrita e implementada com ganhos líquidos, presume-se eficiente. Isto colide com as prescrições da economia do bem-estar aplicada. Mesmo quando uma forma é considerada superior à outra, sua implementação pode não ser politicamente possível.

³⁰ De acordo com Niskanen (1971).

³¹ De acordo com Williamson (1995).

³² Ver Coase (1988).

Williamson sugere que o teste apropriado das ‘falhas’ de todo tipo — de mercado, burocráticas, de distribuição — é o da remediabilidade, um resultado para o qual nenhuma alternativa superior pode ser descrita e implementada com ganhos líquidos é presumidamente eficiente. Williamson segue a sugestão de Coase, de buscar uma análise institucional comparativa para o problema das falhas de mercado, até que percebamos que estamos escolhendo entre arranjos sociais mais ou menos falhos, nós não vamos avançar muito.

Se seguirmos a sugestão de Williamson e procurarmos avaliar as alternativas possíveis, o melhor desenho regulatório parece ser o que permite que o universo mais amplo de interesses seja capaz de exercer influência sobre a agência, assim como as ações e resultados sejam monitorados por essa “autoridade” ampliada da maneira mais eficaz possível.

Não se espera, da mesma maneira, que esse interesse geral esteja definido *a priori*, como em Rousseau. Ao contrário, supõe-se que o interesse público é uma construção do processo político, do debate e do convencimento, onde certamente os grupos de pressão com maiores recursos conseguirão transformar em geral os seus interesses.

A influência de grupos de interesse sobre decisores públicos pode ser diversificada, como sugere a teoria geral da regulação. Em particular, a captura pode ser pelo próprio governo — um típico problema de agência comum em que uma das autoridades (*principals*) consegue impor sua função objetivo sobre as demais. A captura por parte da burocracia corresponde ao caso de Niskanen (1971), onde os interesses dos burocratas são predominantes na determinação da dinâmica de funcionamento do *bureau*. Quando os objetivos de uma agência regulatória passam a refletir os objetivos individuais do *staff* por maiores orçamentos, uma cobertura com grande destaque na mídia, uma reputação de ganhar casos legais fortalecida, ou o que mais esses objetivos possam compreender. É trabalhando para influenciar esses objetivos que os grupos de interesse podem se apropriar do processo regulatório para os seus próprios fins. Isso implica que a regulação vai criar e distribuir renda, usualmente ao restringir a entrada para os mercados em questão.

A teoria da captura, além de desconsiderar as influências contraditórias e conflitantes de vários grupos de interesse, ignora os problemas de agência, fruto da assimetria de informação entre agente e autoridade e da existência de múltiplas autoridades, com funções objetivos não-conciliáveis. A assimetria de informação, por outro lado, facilita a captura, na medida em que o público, como autoridade em última instância, não observa adequadamente a ação do regulador, que, portanto, pode estabelecer compromissos tácitos ou explícitos com grupos de interesse específicos.

O desenho institucional pode limitar, ou ao menos delimitar, o espaço de influência de grupos de interesse sobre a regulação, mas o desenho institucional é, por sua vez, realizado por agentes e autoridades (burocratas e políticos que, por sua vez, são agentes dos eleitores que representam), cujas funções objetivo podem diferir daquela da autoridade em última instância — dos eleitores de maneira geral.

As diferenças de desenho institucional influenciam a maneira como interagem burocratas e indústria (ou, de maneira mais geral, agente e suas múltiplas autoridades), ponto que escapa à análise positiva em “economia política”. Agências que são encabeçadas por indicações políticas atuam de maneira diferente. Dando lugar ao que Williamson chama de *inefficiency by design*.

É interessante como integrantes da interpretação econômica da regulação vêem implicitamente o problema do desenho institucional como central para a definição do resultado das políticas implementadas.

2.7. A teoria positiva do federalismo fiscal

Charles Tiebout (1956) e Wallace Oates (1972) estabeleceram referenciais teóricos favoráveis à descentralização fiscal como instrumento para ampliar o bem-estar social. Na prática, contudo, a descentralização envolve uma série de dificuldades, tais como desequilíbrios vertical e horizontal, externalidades, guerra fiscal e exportação de tributos. Buscando minimizar esses efeitos e maximizar os benefícios da descentralização, surgiu uma extensa literatura normativa, que procura estabelecer regras sobre a distribuição do poder de tributar e das responsabilidades de gastos entre os diferentes níveis de governo.

As transferências fiscais, em geral dos níveis mais altos para os governos locais, surgiram como importante ferramenta de solução de desequilíbrios verticais e horizontais, bem como de correção de externalidades. Todavia, a literatura empírica e positiva passou a identificar efeitos indesejados das transferências, tais como o *flypaper effect* e as dificuldades práticas e políticas para se estabelecer um sistema de transferências em conformidade com o receituário teórico. Daí surgiram três hipóteses onde as transferências intergovernamentais aparecem como estímulo à captura de recursos por governantes e burocratas locais: ilusão fiscal do eleitor mediano; baixo poder de barganha do eleitor para exigir a aplicação eficaz das transferências recebidas por sua municipalidade; e sobre financiamento de alguns governos locais, beneficiados por critérios sub-ótimos de partilha. Paralelamente surge, na linha de pesquisa sobre descentralização de programas anti-pobreza, a hipótese de que a captura é diretamente proporcional ao nível de pobreza local.

Na década de 1970 a literatura empírica de finanças públicas identificou o chamado *flypaper effect*: recebimento de transferências fiscais *lump sum*, por governos subnacionais, implica em aumento das despesas públicas locais proporcionalmente maior do que aquele que seria gerado por um aumento equivalente na renda pessoal. Em um modelo que utilize um eleitor mediano representativo³³ os dois efeitos deveriam ter a mesma magnitude, pois uma transferência *lump sum* representa, para o eleitor mediano, o mesmo que um aumento na sua renda privada.

Uma das explicações para esse fenômeno baseia-se no conceito de burocrata maximizador do gasto público³⁴. Uma outra hipótese relacionando transferências fiscais a captura, não associada ao *flypaper effect*, é levantada por Inman e Rubinfeld (1996) e (1997).

Para eles, na prática, as transferências intergovernamentais não são desenhadas por critérios técnicos, visando corrigir externalidades ou desequilíbrios da federação, como se propõe na teoria econômica normativa de descentralização fiscal. Argumentam que as decisões dos governos centrais quanto aos critérios de alocação de

³³ Conforme Oates (1972).

³⁴ Ver Niskanen (1971).

transferências são submetidas a pressões políticas, e isso acaba gerando o sobrefinanciamento de alguns governos locais.

Não só as interferências políticas, mas também as dificuldades técnicas podem fazer com que os critérios para transferências intergovernamentais gerem um grupo de municípios privilegiados. Como argumenta Shah (1994)³⁵, não é simples definir critérios práticos e operacionais que permitam calcular o hiato fiscal de um governo local ou o exato subsídio necessário para induzir a internalização de *spillover effects*.

Existe, por isso, a possibilidade de que as transferências levem ao sobrefinanciamento de alguns municípios, induzindo-os a realizar gastos em projetos de baixa relação custo-benefício ou a se despreocupar com a minimização de custos operacionais. Nesse contexto de "fartura de recursos" haveria mais espaço para que políticos *self seeking* capturassem recursos públicos.

³⁵ Ver Shah (1994) e (2004).

3. O MODELO DO AGENTE-PRINCIPAL

Sob a abordagem do agente-principal dois atores devem colaborar para a criação de um serviço. Essas duas pessoas não são parceiras e não estão em condições de igualdade. O agente é a pessoa que trabalha para o principal. Assim, a abordagem agente-principal é fundamentalmente um problema de contrato, especificando quanto da produção do agente deve retornar ao principal.³⁶

O que torna a abordagem do agente-principal distintiva é a incorporação de informação assimétrica, significando que o agente conhece mais que o principal sobre o serviço em questão e de tal maneira que afeta o resultado final.

A abordagem do agente-principal é especialmente interessante e complexa quando a interação centra-se sobre a produção de um bem de serviço qualificado.

Os chamados contratos “*first-best*” são aqueles quando dois atores possuem informações sobre as avaliações no contrato.

Relaxando o pressuposto de informação completa e assumindo assimetria de informação como a vantagem que o agente possui os chamados contratos “*second-best*” tornam-se factíveis sob o esquema agente-principal.

Sob o pressuposto de assimetria de informação surgem os problemas transacionais de seleção do agente, negociação do contrato e monitoração de seus resultados. As dificuldades então que surgem podem ser amenizadas como provenientes de seleção adversa e *moral hazard*.

Seleção adversa significa comportamento oportunista antes da elaboração do contrato. *Moral hazard* relaciona-se com o comportamento após a contratação. Seleção

³⁶ Sobre a literatura do modelo agente-principal diversos autores tratam extensivamente da questão. Para efeito da exposição aqui apresentada a principal referência é o livro de Laffont e Martimort (2002).

adversa denota a dificuldade do principal em selecionar o agente a descobrir sua natureza, *moral hazard* denota a dificuldade de observar o comportamento do agente durante a execução do contrato.

Em termos de setor público, podemos falar de uma relação contratual no sentido de que o governo irá remunerar os seus agentes pela prestação de um determinado serviço, e os agentes irão contribuir para o alcance de uma determinada meta/objetivo.

A teoria dos custos de transação argui que as prioridades de governo serão executados pela minimização dos custos envolvidos na sua implementação, assim o governo delegará aos agentes a tarefa de implementar os políticos.

Sob a abordagem do agente-principal o governo empregará diferentes tipos de agentes para a implementação de sua política.

O agente então estabelecerá um contrato com o principal baseado num sistema de incentivos pressupondo:

- o agente é capaz de estabelecer o preço (custo) de seus serviços;
- o agente empregará mais esforço de acordo com a sua remuneração (mais esforço está associado a maior remuneração).

Quais são então as implicações desses dois pressupostos simplistas. O agente é motivado pelo seu próprio interesse, isto é, ele somente irá despender maior esforço se adequadamente remunerado.

Uma questão que se cobra em seguida é a capacidade do setor público de maximizar uma função de valor social em interposição ao setor privado que busca maximizar os preços, vendendo seu produto ao maior preço e menor custo, o setor público não possui uma função de utilidade social que possa ser remunerada.

3.1. O Gasto Público e o Modelo do Agente-Principal

O sistema de gerenciamento do gasto público é elemento neutro da eficiência do Governo, no mesmo nível de um sistema tributário não-distorsivo e uma eficiente administração tributária.

O modelo pressupõe que a relação entre o principal e o agente é sujeita a informações assimétricas. O principal está numa posição que não pode distinguir as razões da baixa produtividade, a menos em caso de auditoria. O problema central do principal é então desenhar alguma forma de contrato que mais eficientemente force o agente a entender esses requerimentos.

O agente é suposto ser um agente do principal por que deles é requerido produzir certo nível de produto (bem público), em troca de dotações no orçamento.

A combinação programa de gasto e apropriação do orçamento pode ser interpretada como dois componentes do contrato entre o principal e o agente.

O objetivo do principal é induzir o agente a implementar seu programa, enquanto que o agente possui seus próprios objetivos. Essa relação a ambas ações não explicitadas e informações não divulgadas.

O Modelo Básico³⁷

O agente produz um nível de produto x , que depende de duas variáveis: uma variável aleatória exógena - fator de produtividade θ e o esforço do agente, tal que:

$$x = (\theta, e); e$$

x = nível de produção

θ = fator de produtividade

e = nível de esforço do agente

³⁷ A presente exposição do modelo utiliza-se da adaptação do modelo desenvolvido por Leruth (2006).

com

$$e > 0 \text{ e } \theta > 0$$

O produto realizado é de conhecimento público, porém e e θ são de conhecimento privado do agente.

A produtividade externa pode ser alta (H) ou baixa (L):

$$\theta_i \text{ com } i \in \{H, L\} \text{ e } \Delta\theta = \theta_H - \theta_L$$

O principal atribui uma probabilidade q ao evento em que o esforço $e = H$ e uma probabilidade $(1 - q)$ ao evento $e = L$. Quando o estado i ocorre, o agente exerce um certo nível de esforço e_i produzindo um produto $x_i = (\theta_i, e_i)$.

A utilidade do agente é dada por $u = t - \phi(e)$, onde t é a transferência (apropriação) que ele recebe. Assume-se também que $\Delta\theta$ é grande o bastante de tal modo que o principal está sempre melhor no caso da produção de um produto maior

$$x_H - t_H > x_L - t_L$$

Teorema da Perfeita Informação

O problema do principal é escolher o nível de esforço requerido, e as transferências a serem feitas ao agente de tal modo a maximizar o produto esperado.

Maximizar:

$$E(x) = q[\alpha(\theta_H, e_H) - t_H] + (1 - q)[\alpha(\theta_L, e_L) - t_L]$$

sujeito à restrição do agente:

$$\begin{cases} t_H - \varphi(e_H) \geq 0 \\ t_L - \varphi(e_L) \geq 0 \end{cases}$$

sob perfeita informação, o principal iguala o custo marginal do esforço do agente ao valor marginal de seu produto.

$$\alpha_e(\theta_i, e_i) = \varphi(e_i)$$

com $i \in \{H, L\}$

O principal pode, entretanto, provocar uma solução de *first best*, isto é, o esforço eficiente do agente.

A solução de *second-best*

Sob informação imperfeita o esforço não é observado, porém pode ser indiretamente induzida. Para isso, o principal deve prover os incentivos corretos de tal modo que o agente produza o maior alto nível de produto.

A razão é que quando um nível de produtividade é atingido, o agente poderá “mentir” sobre o ajustamento de seus esforços de tal modo a produzir o nível de produto correspondente a outro nível de produtividade.

Define-se o nível de esforço \bar{e}_L de tal modo que $\alpha(\theta_H, \bar{e}_L) = \alpha(\theta_H, e_L)$.

Isso significa que se $i = H$, o agente poderá exercer um nível de esforço baixo \bar{e}_L , produzir então x_L , enquanto exige receber t_L . Neste caso o agente aufera uma renda por ocultar informação igual a $t_L - \varphi(e_H) > 0$. Segundo que isso não é uma solução ótima para o principal reduzir o contrato em baixa produtividade, assume-se:

$$(1 - q)\alpha(\theta_L, e_L) > \varphi(e_L) - q\varphi(\bar{e}_L)$$

O modelo tradicional de agente-principal não aborda os esquemas de incentivo compatíveis para prevenir tais comportamentos de ocultar informação por parte do agente.

Os resultados dessa literatura podem ser suavizados da seguinte forma:

Em equilíbrio, o agente não oculta informações e não extrai nenhuma renda quando $i = L$.

De tal modo a induzir o agente a exercer o esforço correto quando $i = H$, o agente deve receber uma renda informacional igual a:

$$\varphi(e_L^{SB}) - \varphi(e_L^{-SB})$$

Sendo SB a solução de *second-best*.

Enquanto a produção é eficiente quando $i = H$, o agente produz abaixo do seu nível de referência. Em termos de produtividade.

$$e^{SB} > \bar{e}_L$$

Requerendo um baixo nível de esforço quando $i = L$ capacita o principal em reduzir sua renda informacional garantida ao agente LM quando $i = H$. Isso reflete o *trade-off* entre extração de renda e eficiência econômica que caracteriza os problemas de seleção adversa.

Se definirmos os custos de agência do principal como a diferença esperada entre o produto devido à assimetria de informação.

AC = Custos de Agência

$$AC^{SB} = E(X^*) - E(X^{SB})$$

Supervisão

De modo a evitar a renda informacional, o principal pode introduzir mecanismos de supervisão e reduzir a assimetria de informação.

Isso é combinado com a utilização de punições a ocultação de informações.

O custo de auditoria *ex-post* é Z .

A função de monitoramento é de tal modo que σ denota a probabilidade de detectar ocultação de informação, neste caso é suposta uma penalidade P sobre o agente.

Com a introdução da supervisão, o contrato especifica não somente as transferências e produtos esperados, mas também a probabilidade de auditoria.

Assume-se que o principal proceda uma auditoria com probabilidade γ após x_L ter sido observado. Quando a produtividade é alta, o agente pode ocultar informações com probabilidade m .

Dado que o produto é baixo, a probabilidade que o agente ter ocultado informações pode ser escrita como:

$$j = \frac{qm}{[(1 - q) + qm]}$$

Duas outras acepções merecem discussão. A primeira, enquanto o modo do agente-principal assume que o nível de penalidade é um parâmetro de decisão, assume-se que ele é fixo.

Numa segunda assunção usual na estrutura do modelo agente-principal e de que não é o principal pode ser não ser crível para uma dada probabilidade de auditoria no tempo.

Ocultação de Informações

Os modelos agente-principal com compromissos críveis usam o princípio da preferência revelada para determinar o contrato ótimo. O princípio da preferência revelada que, para encontrar um *pay-off* ótimo de um problema com informação assimétrica, podemos, sem perda de generalidade, restringir o incentivo compatível, a um esquema de indivíduos racionais onde todos e qualquer agente verdadeiramente revelam suas informações privadas.

Pondo isso de uma forma mais simples, significa que o principal não pode fazer melhor que oferecer um incentivo compatível no contrato, o qual, entretanto, detecta a ocultação de informações.

Sob essas circunstâncias, a penalidade nunca é imposta (em equilíbrio), porém sua existência fora do caminho de equilíbrio atua como uma trilha de detecção e previne esse comportamento.

Essa abordagem somente é aplicável para o conjunto de situações nas quais o principal é capaz de impor compromissos críveis para qualquer produto de contrato.

Nesse contexto, uma auditoria pode ser vista como uma ferramenta de compromisso, possibilitando ao principal estabelecer compromissos críveis, no momento de oferecer o contrato, de tal modo que ele irá ser auditado no final do exercício fiscal com uma certa probabilidade, o qual pode ser de valor 1 - auditoria sistemática, ser abaixo de 1 – auditoria aleatória. Sob esse regime, existirão condições onde a auditoria é tal que preserve a ocultação de informações por parte do agente.

Finalmente, o problema do principal é escolher o nível de transferência, esforço requerido, e a probabilidade de auditoria de tal modo a maximizar o resultado esperado.

Em termos formais:

Maximizar

$$E(X) = q[\alpha(\theta_H, e_H) - t_H] + (1 - q)[\alpha(\theta_L, e_L) - t_L - \gamma z]$$

Sujeito a seguinte restrição:

$$I(C) = t_H - \phi(e_H) \geq t_L - \phi(e_L) - \gamma \sigma P$$

O termo $\gamma \sigma P$ relaxa a restrição $I(C)$, comparada com o caso do *second-best*.

Portanto, desde que seu custo não seja muito alto, obtemos o resultado que a auditoria beneficia o principal.

Encontra-se que o contrato ótimo e exibe tipos qualitativamente diferentes para o valor dos parâmetros. Esses tipos de contratos são caracterizados por diferentes rendimentos, distorções de produção e probabilidades de auditoria.

A mudança de um contrato a outro reside na comparação entre o benefício esperado de auditoria (penalidade e redução do rendimento e quitações) e seus custos, em ambos dependendo de parâmetros exógenos:

- se $q\sigma P < (1 - q)z$, a auditoria é muito custosa em relação aos seus benefícios, isso não é um ótimo, e o principal não pode fazer melhor que oferecer um contrato do tipo *second-best*.

- quando o benefício da auditoria aumenta, existe um ponto em que ela compensa seu custo, $q\sigma P = (1 - q)z$. Nesse ponto o principal é indiferente entre auditar e não auditar.

- quando o benefício de auditoria é maior que o custo, de tal modo que $q\sigma P > (1 - q)z$.

Alguns resultados gerais aplicam-se a esses três casos. Quando o estado da natureza é $i = H$, a produção é sempre eficiente, porém o agente é beneficiado por uma renda informacional.

Quando $i = L$, não existe renda, porém o agente produz abaixo do nível de *first-best*. A esse assunto é fornecer a restrição IC (H) ao menor custo.

4. O MODELO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

A constituição do Estado federativo brasileiro se deu a partir da descentralização de poder em um Estado até então centralizado e unitário. A cessão de poder em direção às unidades da federação caracterizou a formação do Estado federativo brasileiro. Processo inverso observou-se nos Estados Unidos, onde as unidades que compuseram a federação cederam poder a um governo central.

Segundo Abruccio, a federação americana esteve vinculada à necessidade de se unir para trazer segurança a todos (motivação hobbesiana) e ligada à defesa de maior autogoverno possível (preocupação madsoniana). O federalismo brasileiro, entretanto, foi apenas motivado pelos sentimentos de autonomia dos estados.

A formação do Estado federativo brasileiro motivado pelo sentimento de autonomia dos estados pauta as relações entre as diferentes esferas de poder. Os movimentos de centralização e descentralização, que caracterizam a evolução das relações federativas, refletem o conflito entre o sentimento de autonomia dos entes da federação e a natureza centralizadora do governo federal. Na medida em que o governo central se fortalece, observa-se um movimento de centralização e, quando esse se enfraquece, de descentralização.

Esses movimentos de centralização e descentralização devem ser contextualizados. O sistema político brasileiro caracteriza-se pelo pacto que se renova em acordo com o poder de barganha da União e dos governos subnacionais.

A constituição do Estado Federativo brasileiro aumenta a importância da institucionalização das relações intergovernamentais. Nesse contexto, onde a autonomia é permanentemente negociada, o processo de consolidação de referenciais institucionais, que balizem as relações intergovernamentais torna-se particularmente relevante porque permite estabilizar essas relações. A institucionalização das relações, embora contribua para a

estabilização das relações intergovernamentais, não necessariamente implica centralização ou descentralização.

A criação de instituições responsáveis pela regulamentação das relações intergovernamentais, ou pela promulgação de leis que as ancoram, reduzem o caráter casuístico destas relações, amparando-as em regras claras. Busca-se, assim, diminuir a incerteza e a instabilidade inerentes às relações federativas no Brasil.

4.1. Relações intergovernamentais no Brasil

As relações financeiras intergovernamentais guardam particularidades, pois estão condicionadas às idiosincrasias de cada país.

Conforme registra Ter-Minassian³⁸, a arquitetura das relações fiscais intergovernamentais em qualquer país reflete uma série de fatores de ordem política, social, cultural e econômica. A história de um país, a evolução de seu equilíbrio político, a distribuição de forças políticas dentro do território e as tradições culturais são alguns dos fatores que exercem influências importantes sobre a estrutura legislativa e constitucional e sobre as instituições que governam as relações entre os diferentes níveis de governo no país.

Dessa forma, torna-se relevante um referencial teórico-conceitual para tratar das relações intergovernamentais condizente com peculiaridades brasileiras. A partir da literatura sobre federalismo e transferências, define-se conceitualmente relações intergovernamentais. Esse esforço deve-se a uma tentativa de tornar o conceito suficientemente abrangente, capaz de captar as peculiaridades das relações financeiras intergovernamentais no Brasil. Segundo o autor:

A partir dessa constatação, estabelece-se uma forma alternativa de classificação das relações intergovernamentais, listadas a seguir:

- transferências tributárias expressamente vinculadas a um tributo;

³⁸ De acordo com Ter-Minassian (1997).

- transferências não-tributárias _ referentes ao ressarcimento de despesas vinculadas a grandes programas governamentais e decorrentes de decisões *ad hoc*; e
- empréstimos e financiamentos. Relações intergovernamentais estão explicitadas na legislação que rege as operações de crédito dos governos subnacionais, e nos financiamentos concedidos (por órgãos e entidades controlados diretamente ou indiretamente pela União) a estados e municípios.

4.2. Constituição de 1988: o modelo federativo proposto

A Constituição de 1988 foi uma tentativa de se desenvolver um arcabouço institucional coerente com o estado democrático. Na esfera político-fiscal, o processo de redemocratização teve como contrapartida um maior grau de descentralização fiscal, consolidado pela Constituição de 1988. Tal descentralização se materializou no aumento da participação dos governos subnacionais na receita disponível do setor governo. As competências tributárias de cada nível de governo foram meticulosamente discriminadas no texto constitucional.

É interessante observar que a definição minuciosa das receitas referentes a cada nível de governo não é acompanhada pela definição rígida das responsabilidades de cada esfera de poder pela utilização do conceito de competências concorrentes – mais adequado ao caso brasileiro pelas disparidades regionais que o caracterizam.

As disparidades de renda no Brasil refletem-se na distribuição do Produto Interno Bruto entre as unidades da federação (o qual apresenta elevada dispersão com relação à média). Diante disso, o modelo federativo brasileiro, reforçado pela Constituição de 1988, sempre visou, por intermédio de mecanismos compensatórios (sistema de transferências), atenuar as implicações sobre a arrecadação estadual decorrentes das disparidades regionais presentes no Brasil. As receitas estaduais sustentam-se. Baseado na institucionalização da descentralização fiscal (com o reforço dos princípios federativos) e na ênfase à cidadania basicamente sobre duas fontes, a saber, a arrecadação proveniente de tributos a serem explorados pelos governos subnacionais e aquela decorrente das transferências constitucionais (Fundo de Participação dos Estados).

O sistema federativo proposto teve algumas implicações sobre as receitas dos estados e municípios. Inicialmente, deve-se dizer que a Carta Magna promoveu um aumento da participação dos governos subnacionais na distribuição de recursos fiscais, prevista constitucionalmente.

As mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 institucionalizaram o aumento da participação dos estados na receita disponível do setor governo, o que vinha ocorrendo desde o início dos anos 80, por intermédio das transferências negociadas. O governo federal detinha, então, o poder de alocar os recursos segundo as suas prioridades. Com a definição constitucional de critérios para a distribuição de recursos, as receitas de transferências adquiriram a conotação de receitas próprias.

Assim, apesar de não ter ocorrido necessariamente um aumento de participação na carga tributária, o agregado dos estados assistiu a uma elevação de uma receita de melhor qualidade.

A distribuição de recursos entre os diferentes níveis de governo e o aumento da participação dos governos subnacionais na carga tributária doméstica foram acompanhados pela autonomia concedida aos níveis subnacionais de poder

O princípio básico do sistema tributário financeiro brasileiro é o da autonomia ampla de cada um dos níveis de governo em relação aos tributos de sua competência. Quer dizer, compete à cada unidade federada instituir, legislar e arrecadar tributos de sua competência.

Não é demais destacar que a autonomia que exercem estados e até mesmo municípios para criar, legislar, fixar alíquotas, cobrar e fiscalizar seus impostos e suas taxas é o fator institucional mais avançado em termos de descentralização fiscal encontrado no sistema brasileiro e destacado em estudos comparados à experiência brasileira.

A gestão autônoma das competências tributárias dos governos subnacionais – o princípio básico do sistema tributário - apresenta-se como um fator institucional importante na análise da descentralização fiscal. Por intermédio dos mecanismos

institucionais de descentralização fiscal-administrativa aos Estados e Municípios, os alicerces do estado federativo são reforçados.

4.3. O sistema de transferências intergovernamentais no Brasil

O federalismo fiscal brasileiro repousa em disposições constitucionais que estabelecem a discriminação exaustiva, integral e completa das receitas próprias de cada uma das esferas de governo e a sua redistribuição, que ocorre tanto pelo compartilhamento dos valores arrecadados quanto pelas transferências.

A Constituição Federal estabelece a competência e poder tributário exclusivo de cada uma das entidades autônomas da federação (União, estados, Distrito Federal e municípios) e os mecanismos de transferência de receita entre os mesmos, sendo que este federalismo cooperativo prevê apenas as transferências verticais da União para estados, Distrito Federal e municípios e dos estados para os municípios da sua jurisdição, diferentemente de sistemas federativos como o da Alemanha onde existe um importante mecanismo de equalização horizontal, em que os estados mais ricos realizam transferências para os mais pobres sem a interveniência da União, em adição à equalização vertical do governo federal para os estados.

Outro aspecto peculiar do federalismo brasileiro é ter o município como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira. Esta característica e o quadro de profundas desigualdades intra e inter-regionais de distribuição da renda e da riqueza que se refletem nas disparidades horizontais e verticais de arrecadação de receitas tributárias tornam de difícil alcance o equilíbrio federativo. Resultam daí a tensão e intenso jogo político no relacionamento entre a União e os estados e municípios na partilha das receitas e guerra fiscal entre estados na busca de ampliação da base tributária.

Tem-se que a constituição do sistema federativo se guia não apenas pela lógica econômica, é também determinado por fatores históricos, políticos e culturais, o que torna a sua gestão um processo extremamente complexo em que a mediação do permanente conflito de interesses entre as partes é mediado pelo sistema político.

A repartição das rendas públicas na federação brasileira é realizada por meio da discriminação constitucional das fontes de receitas de cada ente federativo e da sua redistribuição.

Na primeira modalidade, é outorgada a competência tributária exclusiva para cada esfera de governo. A Constituição adotou, como nas anteriores, uma discriminação exaustiva, integral e completa. Contemplou, rígida e taxativamente, as quatro entidades autônomas da Federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A cada um conferiu competência expressa para instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria. Estabeleceu a privatividade tributária e tornou evidentemente exclusivo de cada esfera o tributo que lhe foi destinado. E essa atribuição não pode ser modificada por lei ordinária nem por lei complementar. Excepcionalmente admitiu a competência residual e a de necessidade, reservando à União, no art. 154, o poder de instituir: (1) *outros impostos*, mediante lei complementar, desde que não tenham fato gerador nem base de cálculo idênticas aos discriminados nos arts. 153, 155 e 156 e desde que sejam não-cumulativos; (2) *impostos extraordinários* na iminência ou no caso de guerra externa.

O sistema redistributivo das receitas constitui a base do federalismo cooperativo e é operacionalizado pelas transferências intergovernamentais que podem ser classificadas em:

- constitucionais e legais por repartição de receita ou dotação específica; e
- negociadas ou voluntárias.

Na Constituição Federal, a repartição dos impostos é regulada pelos artigos 157 a 162 e concretiza-se pelos seguintes mecanismos:

Participação em impostos de decretação de uma entidade e percepção de outras: os recursos são arrecadados diretamente pela entidade beneficiada e passam a integrar desde logo o seu patrimônio.

Estados e municípios: Imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem (arts. 157, I e 158, I);

Participação em impostos de receita partilhada segundo a capacidade da entidade beneficiada: um percentual do produto arrecadado pela entidade titular do direito tributante é devolvido às entidades beneficiadas.

Municípios: 50% do ITR nos respectivos territórios; b) 50% do IPVA do estado em seu territórios; c) 25% do ICMS (art. 158,IV), sendo 3/4 na proporção do valor adicionado em seus territórios e 1/4 de acordo com o que dispuser lei estadual; e d) 25% do que os estados receberem nos termos do art. 159, II (art. 159, § 3º).

Estados e Distrito Federal: 10% do IPI proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados (art. 159, II).

Participação em fundos: a entidade beneficiada (estados e municípios) recebe a parcela que lhe corresponde estabelecida de acordo com critérios de redistribuição (art. 159).

Municípios: Fundo de Participação dos Municípios – FPM (22,5% do produto da arrecadação do IR e do IPI)

Estados: Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE (21,5% do produto da arrecadação do IR e do IPI)

Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste: Programa de Financiamento do Setor Produtivo, através de instituições financeiras de caráter regional, de acordo com planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurado ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região (3% do produto da arrecadação do IR e do IPI).

Além dos impostos, dispositivos legais também definem regras para a repartição de outras receitas federais com estados e municípios, a saber: a contribuição para o salário educação; compensações financeiras pela utilização de recursos hídricos e exploração mineral; ‘royalties’; adicional de 4,5% incidente sobre bilhetes de concursos e prognósticos; e, contribuição de intervenção no domínio econômico sobre a comercialização de petróleo, gás natural e derivados, e álcool etílico combustível.

Complementa o grupo das transferências constitucionais e legais, as dotações em bloco que se destinam equalizar em todo o território nacional a prestação de serviços públicos meritorios de acesso universal, como saúde e educação, a compensação aos estados da perda de arrecadação do ICMS devido a isenções, e destinação de recursos para a manutenção do Distrito Federal, descritas a seguir:

Transferência do Sistema Único de Saúde (CF, art. 195, § 10, e Leis nº 8.142/90 e 8.080/90, art. 35)

O SUS congrega o conjunto de ações e serviços de saúde prestados por órgãos e entidades dos governos federal, estaduais e municipais. Como a prestação de serviços ocorre de forma descentralizada e os recursos da seguridade social estão concentrados na União, integrando o orçamento de seguridade social, a sua execução pressupõe transferências intergovernamentais para os estados, Distrito Federal e municípios, as quais são efetuadas de acordo com os critérios estabelecidos na Lei nº 8080/90:

Complementação do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEB (CF, ADCT, art. 60, § 3º)

O atendimento das necessidades de recursos para o ensino fundamental é assegurado constitucionalmente pela criação, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, de natureza contábil, constituído por pelo menos 15% dos recursos do ICMS (parcela estadual e municipal), do FPE e do FPM, e do IPI-EXPORTAÇÃO, que será distribuído entre cada estado e seus respectivos municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental. A União complementa, por meio de transferências aos fundos de cada estado e do DF, sempre que o valor dos dispêndios por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Completa o sistema de transferências intergovernamentais, as transferências voluntárias, também denominadas transferências negociadas, que são assim definidas na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

A concentração da arrecadação de tributos na esfera federal e o quadro de extrema desigualdade de renda e capacidade tributária da federação brasileira tornam o sistema de transferências um importante mecanismo de equalização fiscal e correção das desigualdades regionais. As transferências constituem importante parcela da renda disponível dos estados mais pobres e a esmagadora maioria dos municípios brasileiros sem, contudo, afetar a autonomia política e administrativa dos entes receptores, uma vez que são predominantemente recursos de livre aplicação.

A Constituição de 1988 representou um grande avanço no federalismo brasileiro ao promover a descentralização das receitas públicas, atendendo a demanda política dos estados e municípios de maior autonomia frente à União. Houve um aumento da participação dos municípios na receita disponível da federação, em detrimento da União. Com relação aos estados, estes mantiveram sua participação no bolo fiscal, constatando-se, no entanto, uma melhora de qualidade na composição das receitas com a redução das transferências negociadas (voluntárias) e aumento das receitas próprias de ICMS (para os estados mais industrializados) e transferências constitucionais.

O impacto negativo inicial para a União na disponibilidade de recursos fiscais foi revertido gradualmente nos anos seguintes com o aumento das contribuições sociais (em especial da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras – CPMF) e de impostos não compartilhados com outras esferas de governo.

Embora passando a representar maior parcela das receitas disponíveis dos governos estaduais e municipais, as transferências da União não chegam a comprometer a autonomia administrativa e financeira desses entes, uma vez que são predominantemente de livre aplicação, na forma de repartição de receitas e transferências em bloco.

A descentralização fiscal promovida pela Constituição de 1988 não beneficiou igualmente todos os municípios. Os critérios de distribuição prevalecentes privilegiam as

áreas menos desenvolvidas e municípios de pequeno porte em detrimento das áreas mais densamente povoadas onde há forte demanda por infra-estrutura e serviços urbanos, com custos de atendimento das necessidades mais altos. O mecanismo de transferências resulta assim insuficiente para superar os fortes desequilíbrios inter e intra-regionais existentes no Brasil.

A enorme disparidade entre as condições econômicas, sociais e financeiras da federação brasileira traz como consequência dificuldades de se estabelecer ‘a priori’ o ponto de equilíbrio entre receitas disponíveis e encargos. Não houve na Constituição de 1988 uma distribuição organizada de encargos, principalmente no que tange ao atendimento das necessidades sociais, e de receitas entre os entes federativos. As áreas de educação e seguridade social que possuem atividades altamente descentralizáveis possuem garantia constitucional de disponibilidade de recursos federais, ao passo que saúde e assistência têm diretrizes de descentralização de ações, mas são financiadas por recursos de contribuições sociais, de alçada federal, o que implica em elevado volume de transferências intergovernamentais.

Pode-se afirmar que o aumento das transferências intergovernamentais pós 1988 reverteu o desequilíbrio vertical na repartição das receitas tributárias a favor dos municípios e em detrimento da União, mas foi incapaz de solucionar os desequilíbrios horizontais, em razão das dificuldades de alteração das regras de partilha das transferências³⁹ e da adoção de critérios de equalização que levassem em conta a capacidade tributária e a necessidade de recursos para se alcançar os padrões mínimos de oferta de serviços públicos dos municípios.

A literatura⁴⁰ aponta algumas fragilidades no sistema de transferências do Brasil:

– concentração de esforços da União na arrecadação nas receitas não repartidas com os estados e municípios que, em geral, apresentam altos custos de eficiência para o sistema produtivo por incidirem sobre o faturamento das empresas, a movimentação financeira e sobre a folha salarial;

³⁹ Conforme trabalho de Rezende (1995).

⁴⁰ Ver especialmente os trabalhos de Rezende e Oliveira (2003), Prado (2003) e Mora e Varsano (2001).

– a fixação dos coeficientes de repartição das receitas tributárias constitucionalmente é vantajosa para estados e municípios ao facilitar o planejamento orçamentário e financeiro para essas entidades, mas por outro lado impõe grande rigidez orçamentária para a União, restringindo o uso de desses tributos compartilhados como instrumentos de ajuste fiscal e estabilização, sob sua responsabilidade federativa;

– os coeficientes de distribuição horizontal foram estabelecidos como resultado da barganha política dos entes federados, desconsiderando aspectos técnicos de equalização vigentes na maioria dos sistemas federativos, como capacidade tributária, esforço de arrecadação e necessidades fiscais para prestação de serviços públicos dos estados e municípios. Em decorrência, o resultado final da distribuição intergovernamental não mostra uma correlação clara com a renda per capita e deficiências de despesas de estados e municípios;

– estudos disponíveis sugerem que as transferências em bloco e com propósitos específicos têm sido muito variáveis no tempo e com pouca relação com o nível de desenvolvimento dos estados.

Com relação a estes pontos, deve-se ressaltar que o governo federal buscou efetivamente outras fontes de receitas não compartilhadas para atender os seus compromissos, especialmente para atender as demandas da área de seguridade social e de pagamento do serviço da dívida. A perda de dinamismo das receitas compartilhadas decorreu, no entanto, não da falta de empenho da administração tributária, mas das bases de incidência das mesmas: produção industrial e renda.

A constitucionalização dos critérios de distribuição, se por um lado reduz a flexibilidade dos gastos federais, significa menor discricionariedade por parte da União e garantia de autonomia nos gastos dos governos estaduais e municipais, o que fortalece o sistema federativo.

Os desequilíbrios regionais e a grande divergência de interesses entre os estados pobres e ricos na formação e rateio do bolo tributário dificultam, sem dúvida, o

estabelecimento de critérios ‘técnicos’ de repartição da receita. Neste sentido, a federação brasileira, embora já apresentando um sistema complexo de compensação financeira aos estados e municípios de menor capacidade tributária, tem ainda um longo caminho a percorrer até encontrar um nível adequado de equalização fiscal.

No que tange ao desenho da divisão das responsabilidades tributárias, as normas constitucionais e legais brasileiras não diferem muito dos paradigmas teóricos e da experiência internacional, sendo digno de nota a superposição do IPI (federal) e ICMS (estadual) como impostos sobre o valor agregado. Já em relação às despesas, a situação é diferente, pois dificilmente poderá haver uma rígida distribuição de responsabilidades, em razão das imensas disparidades regionais e ausência de uma política coordenada de descentralização, o que tem levado a superposição de ações e a ocorrência simultânea de desperdícios e escassez de recursos.

5. POLÍTICA EDUCACIONAL E INSTITUIÇÕES

5.1. Reforma educacional nos anos 90

No início da década de 90, o Banco Mundial, desencadeou um processo de reformas educacionais, na América Latina e particularmente no Brasil. As orientações para a implantação dessas reformas se fizeram através de documentos políticos: *Declaração mundial sobre educação para todos*, da UNESCO, e a *Declaração de Nova Delhi*, da UNESCO, em 1993.

No Brasil, na esfera educacional, o documento *Plano decenal de educação para todos* (1993-2003), orienta a formulação das políticas públicas para a educação.

A descentralização, a flexibilidade dos currículos, a autonomia das unidades escolares, o estabelecimento de um processo de avaliação externa sobre os sistemas de ensino, são alguns dos conceitos e incorporados.

As diretrizes salientam a idéia da descentralização e no consentimento de autonomia à rede de escolas, principalmente no que refere á sua organização curricular e administrativa, mas, ao mesmo tempo, em sentido contrário, aderem o processo de avaliação externa dos sistemas de ensino – com base em exames e testes padronizados -, estabelecem fórmula única de currículos em âmbito nacional e (re) centralizam o fluxo de financiamento.

5.2. Política Educacional e Arcabouço Legal

O regramento institucional da ação do estado brasileiro, no que se refere às políticas sociais, foi estabelecido na Constituição Federal de 1988 de modo a dividir responsabilidades entre União, Estados e Municípios.

As disposições sobre a participação da União, Estados e Municípios no financiamento da educação e na execução da política educacional estão presentes no Capítulo III, Seção I. Os artigos 205 e 206 estabelecem princípios gerais de acessibilidade a escola e da garantia constitucional do dever do Estado da gratuidade do ensino.

O art. 208 da Constituição estabelece as condições para a oferta do ensino fundamental, médio e infantil, assim como, o atendimento aos portadores de deficiência e portadores de necessidades especiais, oferta de ensino regular noturno e princípios gerais da pesquisa e criação artística. Como se nota da redação do art. 208 não estão ali definidas as competências restritas de cada ente federativo e suas responsabilidades.

O art. 210 estabelece, de forma genérica, as competências da União, dos Estados e Municípios quanto à organização do sistema de ensino. A redação original da Constituição não definia papel e responsabilidade estrita para a União, Estados e Municípios. Como a redação abaixo transcrita mostra é que o § 1º enuncia em termos gerais que caberá à União o financiamento do sistema federal de ensino e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Dessa forma, o que se percebe no arranjo normativo definido pela Constituição de 1988 é a indefinição quanto às responsabilidades dos entes federativos no que se refere ao ensino fundamental e médio.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Nascida de esforço de mobilização de sindicatos de servidores, professores e após amplo debate a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, lei de diretrizes e bases da educação, vem estabelecer as diretrizes da educação nacional.

Os artigos iniciais da lei reforçam o entendimento consagrado na Constituição do acesso irrestrito e gratuito da educação, como direito de todos e dever do Estado. O art. 5º propõe a definição da repartição de competências e responsabilidade das diversas esferas de governo, definindo a responsabilidade de Estados e Municípios prover o acesso ao ensino obrigatório – fundamental e médio, na forma do art. 5º.

Em seguida o inciso 1º do art. 5º define competências de Estados e Municípios, todavia, sem descartar a participação do governo federal.

Da mesma forma o art. 8º que trata da organização da educação nacional, prevê a participação da União em regime de colaboração com os outros entes. Especifica o §º do art. 8º que compete à União a coordenação da política de educação em âmbito nacional e deverá para isso articular os diferentes sistemas.

De acordo com a Lei nº 9.394/1996 são atribuições exclusivas da União a elaboração do Plano Nacional de Educação e organizar, manter e desenvolver os órgãos do sistema federal de ensino. Tal proposição está exposta nos incisos 1º e 2º do art. 9º. Os demais incisos deste artigo detêm-se na definição de outras competências da União, entretanto, sem restringir a sua exclusividade.

O art. 9º, visto em sua totalidade, relaciona as diversas obrigações da União, sejam elas de caráter exclusivo ou partilhadas com os Estados, Distrito Federal e Municípios.

O artigo seguinte da Lei trata de definir as competências dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Segundo o art. 10 cabe aos Estados a oferta do ensino médio, precipuamente, e conjuntamente com os Municípios a atuação na oferta do ensino fundamental.

De modo semelhante o art. 11 definiu as competências dos Municípios, estabelecendo a sua atuação no ensino infantil e também permitindo a sua atuação na oferta dos demais níveis de ensino, sob as condições em que somente poderia assim atuar quando “estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com os recursos mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.”

Assim, a Lei nº 9.394/1996 ainda não explicita de forma clara as competências exclusivas dos diversos entes federativos, as formas de associação e cooperação que devem pautar a ação das unidades da federação e ainda, cria diversas áreas

em que estão superpostas as ações da União, dos Estados e Municípios. Tal indefinição torna-se aparente na redação dada aos artigos 16, 17 e 18 onde estão definidas as áreas de atuação de cada ente e a organização dos respectivos sistemas de ensino.

A Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF e introduz modificações na redação do art. 211 da Constituição Federal, quais sejam, definem a competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios quanto a prioridade de sua atuação.

A EC nº 14/1996 estabeleceu a obrigatoriedade de aplicação, pelos Estados e Municípios de um percentual mínimo de recursos (sessenta por cento) destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Sobre a fiscalização e aplicação dos recursos o § 7º do art. 60 determinou que é responsabilidade da União a fiscalização e o controle sobre os recursos aplicados.

A regulamentação da EC nº 14/1996 ocorreu pela edição da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Nesta Lei estão definidos os percentuais de aplicação de receitas a serem destinados ao FUNDEF.

Os mecanismos de controle instituídos pela Lei nº 9.424/1996 encontram-se definidos no art. 4º que cria os Conselhos em cada esfera de governo.

Considerando então o disposto na Lei nº 9.424/1996, o Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, definiu a composição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. Pela sua composição a representação social abrange membros do governo, em suas três esferas, representantes dos trabalhadores em educação e representante de pais de alunos. Todavia, a ampla maioria dos representantes está ligada aos setores governamentais.

A Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, trata do Plano Nacional de Educação, que fixa metas, para os próximos dez anos quanto à política educacional e institui o Sistema Nacional de Avaliação.

A Lei obriga os Estados e Municípios a instituírem planos correspondentes. O que é importante ressaltar quanto a essa Lei é que ela traz um diagnóstico pertinente da situação da educação no país até aquele instante.

Nos termos da redação do Plano os seus objetivos básicos são:

- a elevação global do nível de escolaridade da população;
- a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e
- democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

As prioridades instituídas a partir da fixação dos objetivos básicos acima foram:

- garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino;
- garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram;
- ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino – a educação infantil, o ensino médio e a educação superior.

Com efeito, a obrigatoriedade de aplicação dos recursos imposta pelo FUNDEF contribuiu para a expansão da cobertura educacional no ensino fundamental, entretanto, o ensino infantil e a educação de jovens e adultos permaneciam excluídos dessa política.

A Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, ampliou a abrangência do Fundo, incluindo a educação infantil, a de jovens e adultos e fixando (a partir do terceiro ano) em 20% (vinte por cento) a subvinculação de recursos das receitas de impostos e transferências dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Como se nota, a Emenda Constitucional nº 53/2006, não avança no sentido de definir responsabilidades estritas para a condução da política educacional em cada nível de ensino. Ou seja, União, Estados e Municípios permanecem com suas atribuições e competências originais.

Considerando então o arcabouço legal e normativo no qual se circunscreve à política educacional podemos identificar a partir do marco teórico da abordagem do agente-principal as seguintes relações entre as variáveis principais da política educacional:

- quanto à definição de responsabilidades
- quanto à capacidade de coordenação
- quanto à capacidade de implementação da política – *enforcement*
- quanto à capacidade de supervisão - controle
- quanto à capacidade de punição e imposição de sanções
- quanto à capacidade de cobrança de resultados - *accountability*

Assim, nos termos da abordagem agente-principal e da teoria da informação a relações entre entes federativos quanto à condução da política educacional pode ser entendida pela maior ou menor presença dos atributos acima mencionados.

A partir de agora, procura-se identificar, nos termos do arcabouço legal que orienta a política educacional, como estão presentes esses atributos, qual a sua extensão e especialmente, qual o grau de determinação e especificação estão previstos na legislação.

O procedimento adotado foi a seleção dos atributos: definição de responsabilidades, capacidade de coordenação, *enforcement*, supervisão e controle e

accountability, como componentes da política educacional e que medida esses atributos estão presentes na legislação relevante.

GRADE DE ATRIBUTOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL

ATRIBUTO/LEGISLAÇÃO	Constituição Federal de 1988	EC nº 14	EC nº 53	Lei de Diretrizes e Bases	Plano Nacional de Educação	Lei nº 9.424/1996
DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADES	Art. 211, § 1º § 2º	Art. 211, § 1º, § 2º, § 3º, § 4º	Art. 211, § 5º	Art. 10, I, II, III, V, VI, VII, Parágrafo único. Art. 8º, § 1º § 2º		
COORDENAÇÃO				Art. 9º, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, § 1º, § 2º, § 3º		
ENFORCEMENT						
SUPERVISÃO						Art. 10, I II, III, Parágrafo único.
ACCOUNTABILITY						Art. 4º, § 1º

Como se nota a partir da grade de atributos, a presença dos atributos relevantes na política educacional se mostra ambígua e muitas das vezes com superposição de papéis entre a União, Estados e Municípios.

No que se refere à divisão e definição de responsabilidades, a Constituição de 1988 trazia dispositivos genéricos e vagos a definir que os Municípios atuarão prioritariamente na educação fundamental e ensino infantil. As demais áreas de atuação não definidas o ente federativo que ali atuará. A Emenda Constitucional nº 14 busca orientar a ação de Estados e Municípios explicitando que os Estados atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio enquanto os Municípios no ensino fundamental e infantil.

Todavia, permanece a questão da superposição, pois ao não definir áreas de atuação exclusiva cria zonas de duplicidade da ação estatal.

Quanto ao papel de coordenação, à União cabe definir estrategicamente a Política Nacional de Educação, todavia, em regime de colaboração com Estados e Municípios, o que não confere a autoridade necessária e relação de hierarquia entre os entes federativos, pois a legislação sempre se refere ao estabelecimento de normas e procedimentos em cooperação com os Estados e Municípios.

A supervisão, controle e avaliação da política educacional cabem prioritariamente à União, responsável pelo Sistema Nacional de Avaliação Escolar e pelo processo de avaliação de rendimento. Nesse sentido, o papel fundamental que compete à União é a definição das diretrizes curriculares mínimas para cada nível de ensino.

Relacionada a capacidade de supervisão a condução da política educacional requer mecanismos de *enforcement* ou *self-enforcement* dentro do esquema federativo. Contudo, a relação de autonomia que orienta o desenho federativo não possibilita à União atuar de formar a impor compromissos aos demais entes da federação.

A prestação de contas à sociedade e a transparência na gestão dos recursos públicos são monitorados por institutos previstos na legislação, quais sejam, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. A legislação dispõe sobre a composição da representação social ressaltando a maioria dos seus membros pertencerem a esferas de governo federal, estadual e municipal.

6. CONCLUSÃO

A presente tese mostra como a abordagem do agente-principal pode ser utilizada para compreender a dinâmica institucional do modelo federativo brasileiro, tomando como caso concreto de análise os fundamentos normativos política educacional.

Diversas análises sobre a condução das políticas públicas no contexto federativo mostram que os fatores de sucesso ou insucesso para tais políticas vão além do desenho da política em si.

O que o trabalho mostra é os problemas de coordenação, atribuição de responsabilidades, supervisão, avaliação e controle encontram suas explicações originárias no desenho federativo iniciado na Constituição de 1988 e que as Emendas Constitucionais nº 14 e 53, embora procurassem definir essas responsabilidades, não tiveram êxito em delimitar o corpo de competências estritas para a União, Estados e Municípios.

Considerando a condução da política de saúde em relação à política educacional, o que o trabalho buscou identificar é o relativo sucesso alcançado no sentido de definir uma política de saúde em diversas áreas deve-se a capacidade de coordenação e enforcemment reservado à União. No caso da política educacional, embora esteja prevista uma política nacional expressa num plano nacional, a atuação fragmentada e descoordenada do estado têm levado a superposição de funções, desperdício de recursos, e a conseqüente piora da qualidade do ensino.

Inegavelmente, a criação do FUNDEF em 1996, inova ao introduzir na Constituição um subvinculação de recursos. Além disso, o objetivo do FUNDEF foi, em primeiro lugar, o de tornar eficaz a vinculação de recursos. Para tanto, restringiu o uso das verbas vinculadas para o ensino fundamental (1ª a 8ª Série).

Além disso, o que antes, por força do art. 212 da Constituição, consistia em simples prestação de contas de gastos em educação, passou a constituir um fundo, com o dinheiro depositado em conta bancária específica, passível de fiscalização e com critérios limitados para saque, dessa forma adquire a União maior poder de fiscalização e controle sobre a destinação dos recursos.

Todavia, há de se reparar que os recursos do Fundo são distribuídos de acordo com o número de alunos matriculados em cada município e na rede estadual. Não se consideram nesse mecanismo de distribuição de incentivos aos municípios e estados quanto ao desempenho escolar de suas redes, qualificação de professores, adequação e modernização curricular e outras práticas necessárias para a melhoria e maior eficiência do sistema. Com o Fundo, a disponibilidade de recursos fica somente associada ao número de alunos.

Um das fragilidades inicialmente vistas FUNDEF era a sua vulnerabilidade à fraude. A distribuição de recursos é determinada pelo número de matrículas, e essa informação é prestada pelos próprios estados e municípios, que são instados a responder ao Censo Escolar; um levantamento anual realizado pelo Ministério da Educação. Assim, cada município e cada estado fica estimulado a falsificar suas estatísticas, inflando o número de matrículas, com vistas a receber mais recursos. Isto não só tende a gerar distorção na alocação de recursos, com conseqüente perda de eficácia da política, como também reduz a qualidade das estatísticas disponíveis.

7. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABRUCIO, F. e COSTA, V.

1998. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. Série Pesquisas nº 12. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer. 1998.

ABRUCIO, Fernando.

2005. **A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula**. Mimeografado.

AFFONSO, R. B. A.

1995. **A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas**. in A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo, FUNDAP/IESP, 1995.

1992. **Aspectos Conceituais das Relações Financeiras Intergovernamentais**. Estatísticas Econômicas, vol.22, nº 1, p.5-34. São Paulo, jan-abr de 1992.

1994. **Descentralização Fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil**. Relatório de Pesquisa nº 4 – Santiago, Cepal, 1994.

1995. **A Questão Tributária e o Financiamento de Diferentes Níveis de Governo**. Trabalho apresentado no Seminário Internacional “Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil, promovido Instituto de Economia do Setor Público - IESP/FUNDAP, maio de 1995.

SILVA, P., L., B.

Federalismo no Brasil: Descentralização e Políticas Sociais. FUNDAP.

AHMAD, E.; CRAIG, J.

1997. **Intergovernmental transfers**. In: TER-MINASSIAN, T. (Ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington D.C.: International Monetary Fund. 1997.

HEWITT, D.; RUGGIERO, E.

1997. **Assigning expenditure responsibilities**. In: TERMINASSIAN, T. (Ed.). **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington D.C.: International Monetary Fund.

WAR, M., A.; SINGH, R.

Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations. IMF Working Paper 05/108.

SEARLE, B.

On the Implementation of Transfers to Subnational Governments. IMF Working Paper 05/130.

TANDBERG, E.; ZHANG, P.

On National or Supranational Objectives: Improving the Effectiveness of Targeted Expenditure Programs. IMF Working Paper/02/209.

ALESINA, A. e outros.

1999. **Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America.** Journal of Development Economics, nº 59 (August), p.:233-53.

2001. **Institutional Rules for Federations.** National Bureau of Economic Research, December 2001.

ARRETCHE, Marta.

2002. **Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais.** DADOS-Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, 2002, pp. 431-458.

2004. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo em Perspectiva, 18(2), 17-26.

BARDHAN, P.; MOOKHERJEE, D.

Capture and governance at local and national levels. American Economic Review. v. 90, n. 2, p. 135-39.

BEDNAR, J.

2005. **Federalism as a Public Good.** Department of Political Science University of Michigan, June. 2005.

BERAMENDI, P.

2006. **Federalism.** Oxford Handbook of Comparative Politics. 2002.

BLAIS, A., DION, S.

1991. **The budget maximizing bureaucrat: appraisals and evidence.** University of Pittsburgh Press. 1991.

BRAUN, V., J.; GROTE, U.

2000. **Does Decentralization Serve the Poor?** IMF – Conference on Fiscal Decentralization. Washington D.C. December, 2000.

- BUCHANAN, J. TULLOCK, G.
1962. **The calculus of consent**. University of Michigan Press. 1962.
- BURKI, S. J.; PERRY, G. E.; DILLINGER, W.
1999. **Beyond the center: decentralizing the State**. Washington D.C.: World Bank.
- CASTANHAR, J., C.
2003. **Fiscal Federalism in Brazil: Historical Trends Present Controversies and Future Challenges**. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.
- CASTRO, J., A.; MENEZES, R., M.
2003. **Avanços e Limites na Gestão da Política Federal de Ensino fundamental nos anos 1990**. Educ. Soc., Campinas, vol. 23, nº 80, setembro/2002, pp. 108-135.
- COASE, R.
1988. **The firm, the market and the law**. First Edition. University of Chicago Press, 1988.
- COSTA, Vera Lúcia Cabral (organizador).
1999. **Descentralização da Educação. Novas formas de Coordenação e Financiamento**. São Paulo. FUNDAP. 1999.
- CRAIG, S., G.; INMAN, R., P.
1985. **Education, Welfare, and the “New” Federalism: State Budgeting in a Federalist Public Economy**. National Bureau of Economic Research. February. 1985.
- CREMER, J.; ESTACHE, A.; SEABRIGHT, P.
The Decentralization of Public Services: Lessons from the Theory of the Firm.
- DAIN, S.
1995. **Federalismo e Reforma Tributária**. in **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo, FUNDAP/IESP, 1995.
- DAHL, R.
1956. **A preface to democratic theory**. Chicago: University of Chicago Press, 1956.
- DEMSETZ, H.

1982. **Economic, legal, and political dimensions of competition**. 1st ed. North-Holland Publ. Co., 1982.

DRAIBE, Sônia Miriam.

A Experiência Brasileira Recente de Descentralização de Programas Federais de Apoio ao Ensino Fundamental, em COSTA (1999), “Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento”. São Paulo. FUNDAP. 1999.

DIXIT, A.

1995. **Common agency and incentives in government bureaucracies**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

DOWNS, A.

1957. **An economic theory of democracy**. New York: Harper & Row, 1957.

ELAZAR, Daniel J.

1987. **Exploring Federalism**. The University of Alabama Press. 1987.

ENCINOSA, W., E.; GAYNOR, M.; REBITZER, J., B.

1997. **The Sociology of Groups and the Economics of Incentives: Theory and Evidence on Compensation Systems**. National Bureau of Economic Research, March 1997.

GARZARELLI, G.; LIMAN, Y., R.

2004. **Old and New Theories of Fiscal Federalism, Organizational Design Problems, and Tiebout**. Journal of Public Finance and Public Choice XXII (1-2).

GIBSON, Edward (editor).

2004. **Federalism and Democracy in Latin America**. The Johns Hopkins University Press. 2004.

GOLD, S., D.

1996. **Issues Raised by the new Federalism**. National Tax Journal, Vol. 49, nº 2, pp. 273-287, June 1996.

GORDON, R. H.

1983. **An optimal taxation approach to fiscal federalism**. Quarterly Journal of Economics, v. 98, p. 567-586.

GROSSMAN, P. J.

1994. **A political theory of intergovernmental grants**. Public Choice, n. 78, p. 295- 303.

HAMILTON, J. H.

1986. **The flypaper effect and deadweight loss from taxation.** Journal of Urban Economics, v. 19, n. 2, p. 148-155, mar.

HEMMING, R.; SPAHN, P. B.

1997. **European integration and the theory of fiscal federalism.** In: TERMINASSIAN, T.; BLEJER, M. (Eds.). **Macroeconomic dimension of public finance: essays in honor of Vito Tanzi.** Washington D.C.: International Monetary Fund.

INMAN, R. P.

1988. **Federal Assistance and local services in the United States: the evolution of a new federalist fiscal order.** In: ROSEN, H. (E.d.). **Fiscal federalism: quantitative studies.** Chicago: University of Chicago Press.

, RUBINFELD, D. L.

1996. **Designing tax policies in federalist economies: an overview.** Journal of Public Economics, v. 60, p. 307-334.

1997. **Rethinking federalism.** Journal of Economic Perspectives, v. 11, n. 4, p. 43-64.

LAFFONT, Jean-Jacques e TIROLE, J.

1993. **A Theory of Procurement and Regulation.** MIT Press, 1993.

LAFFONT, Jean-Jacques e MARTIMORT, David.

2002. **A Theory of Incentives: the Principal-Agent Model.** Princeton University Press, 2002.

LAFFONT, Jean-Jacques.

2000. **Incentives and Political Economy.** Oxford University Press, 2000.

LERUTH; PAUL, E.

2006. **A Principal-Agent Theory Approach to Public Expenditure Management Systems in Developing Countries.** IMF Working Paper. 2006.

LIMA. Edilberto Carlos Pontes.

Transferências Orçamentárias de União para estados e municípios: determinantes e beneficiários, páginas 127-148 em REZENDE, Fernando e OLIVEIRA; Fabrício Augusto de. (editores) **-Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. 2003.

- Mas-COLLEL, Andreu, WHINSTON, Michael, GREEN, Jerry.
 1995. **Microeconomic Theory**. Oxford University Press, 1995.
- McKINNON, R.
 1997. **Market-preserving fiscal federalism in the American Monetary Union**.
 In: TERMINASSIAN, T.; BLEJER, M. (Eds.). **Macroeconomic dimension of public finance: essays in honor of Vito Tanzi**. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- MELO, A., M.
 2005. **O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol.48, nº 4, 2005, pp. 845 a 889.
- MIGUÉ, J-L.
 1997. **Public choice in a federal system**. *Public Choice* 90 (1): 235-254.
- MORA, M.; VARSANO, R.
 2001. **Fiscal Decentralization and Subnational Fiscal Autonomy in Brazil: Some Facts of the Nineties**.
- MUELLER, D. C.
 1993. **Public Choice II. A Handbook**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- MYLES, Garreth D.
 1995. **Public Economics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- NISKANEN. R.
 1971. **Bureaucracy and representative government**. : Aldine-Atherton.
- NORRIS, E., D.; PAUL, ELISABETH.
What Transparency Can Do When Incentives Fail: An analysis of Rent Capture. IMF Working Paper 06/146.
- NORTH, Douglass
 1981. **Structure and change in economic history**. New York, W. W. Norton & Company.
 1990. **Institutions, institutional change, and economic performance – political economy of institutions and decisions**. Cambridge, Cambridge University Press.

1995. The new institutional economics and the third world development. In: HARRIS, John; HUNTER, Janet; LEWIS, M. Colin (Eds.) – **The new institucional economics and the third world development**, London, Routledge.

1997. **Prologue in the frontiers of the new institutional economics**. San Diego, San Diego Academic Press.

OATES, W. E.

1998. **Federalism and government finance**. (1994). In: OATES, W.E. (Ed.). **The economics of fiscal federalism and local finance**. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited, p. 10-40.

1972. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace.

1990. **An economic approach to federalism**. In: BAKER, Samuel; ELLIOTT, Catherine (Orgs) – **Readings in public sector economics**,. D. C. Heath and Company, p. 559-565.

1991. **The theory of public finance in a federal system**. Canadian Journal of Economics, Canadá, n. 1, feb., p. 15.

1991. **Studies in fiscal federalism**. England, Economists of the Twentieth Century.

1999. **An Essay on Fiscal Federalism**. Journal of Economic Literature, Vol. 37, nº 3 (Sep., 1999), 1120-1149.

2004. **Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federation**.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de.

Fundaf e Saúde: duas experiências (Virtuosas?) de descentralização. páginas 203-269. em REZENDE, Fernando e OLIVEIRA; Fabrício Augusto de. (editores) **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. 2003.

OLSON, Mancur

1965. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Cambridge; Massachusetts, Harvard University Press.

PARIKH, S. e WEINGAST, B.

1997. **A comparative theory of federalism: India**. Virginia Law Review Association, 83 (7): 1593-1615.

PELTZMAN, S.

1990. **How efficient is the voting market?** Journal of Law and Economics 33 (1): 27-64.
1992. **Voters as fiscal conservatives.** Quarterly Journal of Economics 100 (2): 327-361.
- PRADO, Sérgio.
- Distribuição Intergovernamental de Recursos na Federação Brasileira,** páginas 41-128 em REZENDE, Fernando, OLIVEIRA; Fabrício Augusto de. (editores) **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. 2003.
- QIAN, Y.; WEINGAST, B.
1977. **Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives.** The Journal of Economic Perspectives. Vol. 11 nº 4 AUTUMM, 1977, pp. 83-92.
- RAVALLION, M.
1999. **Is more targeting consistent with less spending?** International Tax and Public Finance, n. 6, p. 411-419.
- RASMUSEN, Eric.
1998. **Games and Information: An Introduction.** Blackwell Publishers. 1988.
- REZENDE, Fernando, OLIVEIRA; Fabrício Augusto de. (editores)
2003. **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. 2003.
- REZENDE, Fernando.
1982. **Autonomia Política e Dependência Financeira: uma análise das transformações recentes das relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados.** Pesquisa e Planejamento Econômico, vol.12, pág. 489 a 540, agosto de 1982.
- AFONSO, José Roberto.
1988. **A Reforma Tributária, o Financiamento do Setor Público e o Impacto sobre as Finanças Estaduais e Municipais.** Rio de Janeiro: IPEA/ INPES.
1988. **O (Des)controle do Endividamento Público dos Estados e Municípios.** Texto para a Discussão nº 132. Rio de Janeiro: IPEA/ INPES.
- RIKER, William H.
1987. **The Development of American Federalism.** Kluwer Academic Press. 1987.

RODRIGUEZ, M., A.

1999. **Descentralização das Políticas Sociais no Brasil.** São Paulo: Fundap; IPEA, 1999.

RUTHERFORD, M.

1994. **Institutions in economics: the old and the new institutionalism.** Cambridge University Press. 1994.

SHAH, A.

1990. **The New Fiscal Federalism in Brazil.** WPS 557. Country Economics Department The World Bank, December 1990.

1994. **The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies.** Washington, D.C.: World Bank.

2004. **Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies.** World Bank Policy Research Working Paper 3282, April 2004.

SOUZA, C.

2001. **Federalismo e Descentralização na Constituição de 1998: Processo Decisório, Conflitos e Alianças.** DADOS-Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, 2001, pp. 513-560.

STRUMPF, K. S.

1998. **A predictive index for the flypaper effect.** Journal of Public Economics, v. 69, p. 389-412. 1998.

TSEBELIS, George.

2002. **Veto Players: How Institutions Work.** Princeton University Press. 2002.

TABELLINI, G.

2000. **Constitutional determinants of government spending.** IGIER and Department of Economics, Bocconi University; CEPR; CES-Ifo, February 2000.

TER-MINASSIAN, T.

1997. **Intergovernmental fiscal relations.** In: TER-MINASSIAN, T. **Fiscal federalism in theory and practice.** (Ed.). Washington D.C.: International Monetary Fund.

TIEBOUT, C. M.

1956. **A pure Theory of Local Government Expenditure.** Journal of Political Economy, v. 64, p. 416-424. 1956.

WEINGAST, B.

1995. **The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development.** *Journal of Law, Economics, and Organization*: 11 (1). 1995.

2006. **Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development.** Discussion Draft.

WINKLER, D. R.

1994. **The design and administration of intergovernmental transfers: fiscal decentralization in Latin America.** Washington, D.C.: World Bank. World Bank Discussion Papers. 1994.

WILLIAMSON, O.

1971. **The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations.** *American Economic Review*, 61 (May): 112-123.

1975. **Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications.** New York: Free Press. 1975.

1976. **Franchise Bidding for Natural Monopolies—In General and With Respect to CATV,** *Bell Journal of Economics*, 7 (Spring): 73-104.

1979. **Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations,** *Journal of Law and Economics*, 22 (October): 233-261.

1985. **The Economic Institutions of Capitalism.** New York: Free Press.

1988. **The Logic of Economic Organization.** *Journal of Law, Economics, and Organization*, 4 (Spring): 65-93.

1991a. **Economic Institutions: Spontaneous and Intentional Governance.** *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7 (Special Issue): 159-187.

1991. **Structural Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Alternatives.** *Administrative Science Quarterly*, 36 (June): 269-296.

1995. **Transaction Cost Economics.** Vol. I and II.

1996. **The Mechanisms of Governance.** New York: Oxford University Press.

2002. **The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract.** *Journal of Economic Perspectives*, 16 (Summer): 171-195.

WYCKOFF, P. G. *A*

1988. **Bureaucratic Theory of flypaper effects.** *Journal of Urban Economics*, v. 23, p. 115-129.

YIN, R. K.

2005. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 3^a edição. Porto Alegre. Bookman. 2005.

ZAULI, E., M., RODRIGUES, M., M.

2001. **De José Sarney a Fernando Henrique Cardoso: Relação Executivo-Legislativo e Política de Saúde no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas, nº 25.

ZHOU, X.

2005. **A Graphical Approach to the Standard Principal-Agent Model.** Journal of Economic Education, pp. 265-275, summer, 2005.