

O FEDERALISMO FISCAL COMO UM PROCESSO DE COORDENAÇÃO DAS RELAÇÕES SOCIAIS: UM OLHAR ADMINISTRATIVO DA TEORIA DO ESTADO

RENATO LUIS P. MIRANDA¹

SEM TOMAR COMO PRIORIDADE a minuciosa delimitação do conceito de Administração Política, não somente pelo fato de ele se encontrar ainda em fase de consolidação — reconhecido o esforço intelectual de seus estudiosos —, mas também em razão de, para o presente ensaio, importar apenas os seus principais fundamentos.

Nestes termos, partimos das reflexões suscitadas pelos estudiosos da Administração Política ao constatarem que a *gestão* extrapola os limites da *organização*, não estando adstrita aos contornos a ela impostos pela chamada Administração Profissional. A *organização*, portanto, deixa de ser — dessa perspectiva — a única unidade de análise cabível para o estudo da Administração.

Conclusão lógica decorrente da constatação de que a essência do termo *gestão* não se encontra aprisionada ao âmbito das *organizações* é a existência de uma manifesta necessidade de estudo da *gestão* presente no cerne das próprias relações sociais. Propõe-se, assim, a abordagem das estruturas que compõem os modelos de gestão da sociedade/Estado, buscando-se identificar as forças atuantes sobre a concepção e difusão de tais modelos.

Segundo preleciona professor Reginaldo Souza Santos — membro da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, EAUFBa —, por ser o Estado detentor dos sistemas de controle social, este assume severa importância no processo de Administração Política da sociedade.

Diante disso, tal assertiva, que nos leva até ao nosso objeto de estudo, neste ensaio, a partir de um olhar administrativo, trataremos do

¹ Doutorando em Administração pela UFBA, e-mail: renatoluispm@yahoo.com.br.

federalismo fiscal nos propondo a visualizá-lo como um processo de coordenação entre atores sociais, os quais estão imbricados com a própria concepção hegemônica de Estado e do correlato padrão de gestão das relações sociais.

Inegavelmente, no processo de concepção e transformação do federalismo fiscal, boa parte dos conflitos e articulações sociais — abarcados ou não pela esfera estatal —, se manifesta de forma mais contundente no momento específico da reforma tributária, ocasião em que são transformadas em lei as demandas sobre a matéria.

Múltiplos são os fatores que interferem na consecução de uma reforma tributária. A implementação de uma política tributária requer a consideração de uma série de elementos, tais como as restrições legais e institucionais sobre a matéria, as questões federativas, a capacidade de financiamento estatal, as restrições inerentes ao próprio processo político, dentre outros.

Não é preciso mencionar que muitos dos obstáculos inerentes ao processo de reforma tributária decorrem da própria incapacidade de observação de tantos fatores e suas respectivas interdependências, o que torna a questão demasiadamente complexa e, frequentemente, delegada a uma tecnoburocracia que nem sempre se mostra comprometida com a observância de um processo essencialmente democrático na consecução de tais reformas.

O que esta delegação, muitas vezes, não permite ver é a incapacidade das teorias que tratam destes múltiplos fatores de explicar as tensões inerentes a esse processo de forma dinâmica, integrada e, sobretudo, histórica. É em face dessa constatação que o presente ensaio se ocupa da temática do federalismo fiscal, buscando apontar para a construção de referenciais teóricos que possibilitem a compreensão do tema de uma perspectiva administrativa, na qual a gestão das relações sociais de produção e distribuição é considerada como interdependente à dinâmica federativa e à própria concepção de Estado.

Assim, mesmo não nos tendo debruçado sobre a totalidade dos estudos na área, dada a própria vastidão do material pertinente, nos pomos a investigar se “os fundamentos teóricos dos principais estudos sobre federalismo fiscal são realmente capazes de «iluminar» este objeto sob a perspectiva da administração das relações sociais”?

Inicialmente, partimos da ideia de que a dificuldade na compreensão da dinâmica federativo-fiscal, inerente à reforma tributária, emana do pró-

prio conceito de Estado adotado; e dos fundamentos em que se baseia a teoria das finanças públicas para analisar tal objeto. Buscamos, assim, contribuir para a construção de uma perspectiva teórica e analítica do federalismo fiscal que abarque concepções para além das teorias liberais de Estado.

Nosso estudo se justifica, portanto, na necessidade de superação das dificuldades analíticas enfrentadas pelos estudos sobre o federalismo fiscal, decorrentes do apego aos fundamentos de uma construção teórica baseada nos imperativos de eficiência e competitividade, a qual não é suficiente para a compreensão deste objeto no âmago da sua complexidade, pois emanam de um padrão de administração das relações sociais não condizente com a essência da dinâmica federativa.

Como se percebe, o caráter do presente ensaio é eminentemente preliminar, pois busca apenas provocar a consecução de novos estudos sobre a temática, a partir de um referencial teórico e analítico diverso do que aqueles usualmente empreendidos. Desnecessário dizer que grande parte dos questionamentos, aqui suscitados, não foram respondidos, não somente pelas limitações do próprio trabalho, mas também e principalmente pela incipiência das alternativas neste apontadas, as quais demandam mais tempo e espaço para sua adequada reflexão.

Além desta introdução, o trabalho encontra-se dividido em mais cinco partes, uma primeira encarregada de evidenciar a necessidade de abordagem do objeto proposto, por meio de uma perspectiva da Administração política; a segunda, preocupada em demonstrar as dificuldades epistemológicas enfrentadas pelo estudo do federalismo fiscal no Brasil; uma terceira, dedicada ao resgate das abordagens teóricas fundamentais do federalismo fiscal, como forma de tentar apontar a origem das dificuldades identificadas no primeiro tópico; uma quarta, que indica as concepções de Estado como fonte de tal problemática e parte da solução para a compreensão da dinâmica federativa e; por fim, uma quinta, contendo as considerações finais.

Por que não uma abordagem através da Administração Pública?

Antes que venhamos a nos perguntar se a presente proposta de reflexão não estaria enquadrada no campo da Administração Pública, sem carregar de uma abordagem na seara da Administração Política, importa mencionar que, enquanto esta última tem o seu conceito ainda em fase de consolidação — muito embora seu objeto de estudo já exista desde sempre

—, a primeira traz dificuldades quanto à delimitação do seu *locus*² desde os seus primórdios.

Segundo atesta Keinert (2000), a Administração Pública nasce, enquanto objeto de estudo, com uma disfunção materializada na dicotomia “política-administração”.³ Em denúncia do reducionismo inerente a tal dicotomia, a autora transcreve trecho da obra de Kliksberg (1996), a qual retoma a complexidade do processo de implementação de políticas públicas:

Segundo tal dicotomia (política-administração), o problema central circunscreve-se ao campo do planejamento e da formulação de estratégias. Superando este problema, mediante uma concepção adequada das políticas públicas, empreender-se-ia a etapa administrativa de «pura implementação» na qual poderia haver dificuldades que, contudo, seriam de caráter secundário (Kliksberg, 1996, p. 79)

O que Keinert (2000) aponta em sua transcrição é o fato de a Administração Pública ter sido abordada, notadamente nos seus primórdios, por meio de termos jurídicos — compreendida sob uma perspectiva legalista —, ou, por outro lado, dentro de um enfoque político — abarcado pela supracitada dicotomia. Entende, portanto, que resta empreender esforços no desenvolvimento de tecnologias administrativas tendentes a servirem de forma adequada à Administração Pública.

Como se pode perceber, mesmo reconhecendo que as diversas perspectivas de estudo da Administração Pública guardam alguma interdependência com o objeto da Administração Política, há de se mencionar que tais perspectivas não se mostram suficientes à abordagem do federalismo fiscal como produto e produtor de um contexto sócio-histórico, interdependente ao respectivo e predominante modelo de gestão das relações sociais.

O federalismo fiscal é concebido aqui como um fenômeno envolto num processo de coordenação e tensão sociais, compreendido para além de uma perspectiva instrumental da Administração Pública, ou seja, não é visto como mero mecanismo de coordenação estatal para garantir a eficiente captação e alocação de recursos públicos.

² “O *locus* é o que delimita o território a ser explorado pelo estudo, definindo os fenômenos empíricos que constituem o objeto da pesquisa” (Keinert, 2000, p. 30).

³ Registre-se que tal dicotomia não se confunde com o campo da Administração Política. Para tanto, ver Cristaldo & Pereira, 2008, pp. 71-3.

A questão federativa no Brasil e seus percalços epistemológicos

A complexidade das questões federativas, em especial, no âmbito fiscal, faz com que sua abordagem se dê de forma fragmentada e até mesmo contraditória em alguns casos. O que verdadeiramente se passa é que muitas vezes os autores se põem a tratar de uma dada questão específica do federalismo como se o estivessem abordando em sua completude.

Os desencontros identificados nos estudos sobre federalismo e federalismo fiscal levam a crer que o avanço na compreensão deste objeto depende invariavelmente de uma reflexão epistemológica sobre seus postulados. A efetiva apreensão das forças determinantes do processo federativo-fiscal demanda uma inevitável reconsideração dos fundamentos teóricos que embasam seus estudos — também e sobretudo no que diz respeito à noção de Estado —, assim como das próprias matrizes analíticas utilizadas por estes.

Segundo atestam Aguirre & Moraes (1997), não se pode falar que no Brasil exista uma questão federativa, mas sim várias questões federativas. A diversidade de perspectivas adotadas pelos autores acentua a multiplicidade de enfoques sobre o assunto, produzindo-se, assim, um vasto material bibliográfico a respeito, sem que, no entanto, essas abordagens sejam suficientes para a efetiva compreensão do objeto no Brasil.

Concordamos com os mencionados autores no entendimento de que “o conflito de interesses subjacente à discussão requer um instrumental teórico que leve em consideração os problemas relativos ao entendimento da ação coletiva ou, de outra forma, de como as relações sociais, econômicas e políticas se dão”⁴ (Aguirre & Moraes, 1997, p. 122).

O estudo do federalismo fiscal, tal com vem sendo feito, a partir da busca por uma “eficiência” das ações estatais, tomando por base uma concepção de ação coletiva como mera decorrência de ações individuais, não explica a dinâmica federativa em sua essência, pois a a-historicidade inerente às teorias predominantes impede a observação deste objeto e impede a apreensão dos reais fatores interferentes sob a sua coordenação.

No caso brasileiro, podemos dizer que as dificuldades de abordagem do federalismo fiscal se materializam, em grande parte dos casos, nos estudos

⁴ Muito embora tais autores, em suas considerações finais, defendam a ampliação da racionalidade instrumental para a abordagem dos temas referentes à ação coletiva.

sobre centralização e descentralização fiscal. A diversidade de critérios de avaliação destes processos são o seu principal entrave.

Por exemplo, no caso dos estudos sobre a descentralização fiscal e o seu impacto nas finanças públicas municipais, pode-se dizer que os seus resultados mostram-se controversos, desqualificando, assim, “qualquer tentativa de análise mais criteriosa na distribuição das receitas aos municípios” (Vedana, 2002, p. 89).

A diversidade de critérios para o estudo das estruturas federativas se reflete, principalmente, nos estudos empíricos que versam sobre tal temática. Pois, conforme atesta Arretche (2005),

Os estudos empíricos sobre centralização-descentralização nas federações são, regra geral, pouco conclusivos e convincentes devido, em grande parte, à dificuldade em estabelecer critérios precisos de classificação (Arretche, 2005, p. 70).

Diante disso, há de se depreender que a questão da centralização e da descentralização fiscal carece de uma sistematização do conhecimento produzido a seu respeito, a qual permita a melhor visualização dos entendimentos então defendidos, considerando claramente os critérios e fundamentos sob os quais eles foram construídos.

tentativa de compreensão da trajetória percorrida pelo Brasil, sob a ótica da centralização e da descentralização fiscal, diante da dita confusão de critérios e da não especificação das dimensões de análise, dá origem à comum explicação dessa dinâmica por meio da alegação de alternância sucessiva de processos de “sístoles” e “diástoles”, com ciclos interrompidos de centralização e descentralização fiscal.

As “sístoles” e “diástoles”⁵ se originam em razão da coexistência forças, de um lado, tendentes a uma inclinação para a unidade de governo, em promoção da integração nacional e, de outro, à uma inclinação regionalista, que busca fortalecimento e autonomia das esferas subnacionais (Giambiagi & Alem, 2008).

Ocorre que o reducionismo inerente a tal explicação culmina, inevi-

⁵ Metáfora utilizada por Golbery do Couto e Silva para descrever a federação brasileira quanto à centralização e descentralização de modo que “no sistema fiscal diz respeito basicamente às alíquotas aplicadas para a repartição obrigatória dos impostos arrecadados pelo governo federal” (Arretche, 2005, p. 79).

tavelmente, na consideração de interrupção dos processos de centralização e descentralização, de acordo com a superposição dos regimes políticos, “ignorando as dimensões específicas de ruptura e continuidade” destes processos (Arretche, 2005, p. 72).

É dessa forma que nascem os mencionados equívocos de que: estruturas fiscais centralizadas seriam próprias de regimes autoritários e, descentralizadas, de regimes democráticos. A adoção de tais entendimentos viria, portanto, a ignorar a identificação de “quais questões específicas foram objeto de disputa federativa” (Arretche, 2005, p. 72).

O esforço empreendido por Marta Arretche (2005) se coaduna com a nossa percepção sobre a insuficiência dos estudos federativo-fiscais. Desse modo, importa mencionar a contribuição desta autora na tentativa de denunciar a confusão metodológica em que estes estudos estão envolvidos, apresentado alternativas analíticas para a elaboração de novas pesquisas.

A autora identificou que os estudos sobre o federalismo fiscal encontram-se, geralmente, distribuídos em seis dimensões analíticas, muito embora eles nem sempre se mostrem conscientes de que estão apenas tratando de “questões específicas” dentro de “dimensões analíticas específicas”. As dimensões são: *a*) definição das áreas de tributação exclusiva; *b*) autonomia dos níveis de governo para legislar sobre seus próprios tributos; *c*) autoridade tributária sobre o campo residual; *d*) sistema de transferências fiscais; *e*) vinculação de gasto das receitas; e *f*) autonomia para a obtenção de empréstimos.

Com frequência, as análises sobre a evolução de nosso sistema tributário concentram-se em apenas uma dessas dimensões; quando as tratam em conjunto, desconsideram suas especificidades. Esse tratamento tem duas consequências analíticas. A primeira é a conclusão já mencionada de que a evolução do sistema seria caracterizada por ciclos sucessivos de centralização e descentralização, ignorando as dimensões específicas de ruptura e/ou continuidade. Assim fazendo, torna-se difícil identificar quais questões específicas foram objeto de disputa federativa. A segunda consequência deriva dessa primeira: como explicar os fatores que explicam os pactos federativos nas áreas tributária e fiscal se o próprio objeto da disputa não está claramente identificado? (Arretche, 2005, p. 72).

Diante do exposto, pode-se perceber que a abordagem do federalismo fiscal carece de uma reapropriação tanto dos seus fundamentos teóricos no cerne das finanças públicas como dos seus próprios instrumentos analíticos, sob pena de não se conseguir avançar efetivamente compreensão da dinâmica federativa, a partir de uma visão sistêmica da administração das relações sociais.

A compreensão da dinâmica federativa sob a ótica administrativa, pressupõe a identificação e análise dos reais fatores que interferem na coordenação de esforços entre os entes federativos e demais atores sociais no processo de consecução das reformas tributárias. Dessa forma, a consideração dos fatores inerentes à gestão destas relações e suas respectivas forças de coordenação é o que pode trazer um olhar verdadeiramente compreensivo do federalismo fiscal, através da abordagem dessas interações, à luz da própria concepção de Estado que as legitimam.

Entendemos que os esforços empreendidos na discussão sobre as impropriedades analíticas inerentes aos estudos federativo-fiscais são de grande importância para a visualização desse objeto; porém, de outro ponto, acreditamos, também, que a efetiva reapropriação da dinâmica federativa depende, *antes de mais nada*, da adoção de uma nova concepção de Estado, capaz de compreendê-lo como produto e produtor de um processo sócio-histórico continuado.

O entendimento da dinâmica federativa, a partir de uma nova concepção de Estado — não necessariamente arraigada às premissas liberais decorrentes de um utilitarismo smithiano —, aparece para nós como um caminho para a compreensão das estruturas federativas, uma vez que a concepção liberal de Estado (embasadora das principais abordagens teóricas do federalismo) não tem sido capaz de explicar satisfatoriamente tais interações.

Federalismo e federalismo fiscal: abordagens teóricas fundamentais

Para a compreensão dos fundamentos que norteiam a noção de federalismo e federalismo fiscal, importa trazer aqui alguns entendimentos, a partir dos quais poderemos identificar sobre que premissas estão assentadas as principais abordagens teóricas sobre o tema.

Partindo do entendimento do federalismo como um “processo”, cumpre trazer, preliminarmente, a conceituação esboçada por Rodden (2005, p. 17), qual seja:

O federalismo não é uma distribuição particular de autoridade entre governos, mas sim um processo — estruturado por um conjunto de instituições — por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída. O federalismo remete-se à palavra *foedus*, no latim, que significa “contrato”. A palavra veio a ser usada para descrever acordos cooperativos entre Estados, geralmente para finalidades de defesa. Acordos formais e contratos implicam reciprocidade: qualquer que seja o propósito, os envolvidos devem cumprir alguma obrigação mútua. Se o governo central pode obter tudo o que deseja dos governos locais por meio de simples atos administrativos, faz pouco sentido encarar ambos como engajados em uma relação contratual ou federal. O federalismo significa que para algum subconjunto das decisões ou atividades do governo central, torna-se necessário obter o consentimento ou a cooperação ativa das unidades subnacionais.

É este consentimento esperado das unidades subnacionais que, no entendimento de Bovo (2000, p. 35), traz uma “certa ambiguidade”, haja vista que, por um lado, “pode ser compreendido como a união dos Estados sob a égide do poder central e, por outro, como a distribuição de poder entre governos subnacionais”.

No âmbito fiscal, cumpre mencionar que, de modo geral, a compreensão dos sistemas federativos parte de uma suposição básica a respeito de uma contradição intrínseca, constitutiva, entre a apropriação dos recursos, “determinada pela capacidade econômica das jurisdições, e a exigência de igualdade entre os cidadãos no que se refere ao acesso a bens e serviços públicos” (Prado, 2003, p. 273). Essa contradição exige o desenvolvimento de sistemas de partilha de recursos fiscais e de padrões normativos incidentes sobre os setores públicos jurisdicionais.

Para definir federalismo fiscal, Lopes Filho parte, primeiro, do conceito de federação como sendo uma forma organizatória em que coexistem várias ordens políticas e jurídicas autônomas e interdependentes entre si, dentro da estrutura do próprio Estado. Continuadamente, *afirma que o federalismo fiscal trata-se desta mesma forma organizatória, porém, projetada num plano financeiro*, pois “proporciona os meios financeiros, para que a autonomia do ente federado possa se consubstanciar nas aplicações de recursos, cumprindo o elenco de atribuições cometidas pela Constituição” (Lopes Filho, 2003, p. 138).

Após percorrer as conceituações tecidas por Mello Jr. (1999), Affonso (1995), Melo (1996) e Aguirre & Moraes (1997), Andrade Filho chega à conclusiva delimitação de que:

Pode-se entender, então, o federalismo fiscal como um processo de divisão e de transferências intergovernamentais e interregionais de receitas tributárias e de competências administrativas, que objetivam uma *maior eficiência* do setor público e também a diminuição das desigualdades regionais, ao proporcionar, através da descentralização fiscal e administrativa, uma *maior efetividade* do Estado na prestação de serviços à população” (Andrade Filho, 2002, pp. 50-1 — grifos nossos).

Considerando tal objetivo, o mesmo autor identifica duas bases de sustentação do federalismo fiscal, quais sejam: a possibilidade de aumento do nível de governança do Estado, haja vista a descentralização melhorar a capacidade alocativa de bens públicos, e a busca por melhor redistribuição da renda fiscal entre as regiões heterogêneas economicamente (Andrade Filho, 2002).

As principais abordagens teóricas que comumente discutem a questão federativa partem, em regra, da noção de que a gestão das relações sociais se dá por meio de uma racionalidade econômica, pautada em imperativos de eficiência e eficácia, onde indivíduos competem pela finalidade última de maximizar seus ganhos individuais.

Para fins de apresentação didática das principais abordagens teóricas que fundamentam o estudo das questões federativas, trazemos o quadro-síntese abaixo, contendo as premissas básicas das teorias, “tradicional das finanças públicas”; da “escolha pública”; e da “escola institucionalista”.

Quadro 1. Principais abordagens teóricas do federalismo

Abordagem	Fundamentos
Teoria “tradicional das finanças públicas”	O federalismo fiscal <i>toma como parâmetro o princípio da eficiência</i> , pois, “ <i>otimiza o atendimento das demandas por serviços públicos, relacionando-as diretamente a arrecadação dos recursos tributários junto à população consumidora</i> ” (Bovo, 2000, p. 40 — grifo nosso). “A <i>eficiência</i> comparada (entre um sistema descentralizado de múltiplas unidades fiscais e um sistema centralizado em única unidade fiscal) constitui outra questão básica discutida pela <i>teoria tradicional das finanças públicas</i> . O argumento principal favorável ao siste-

ma centralizado diz respeito à existência de ganhos de escala na produção e na oferta de bens públicos pelo governo federal.

“No entanto, de modo geral, os autores desta escola alinham inúmeros argumentos em favor da descentralização, entre os quais: *a*) a diversidade de preferências entre as localidades, que implicaria diferenças no tipo de serviço público a ser ofertado; *b*) as diferentes níveis de renda existentes principais na sociedade que determina demandas diferenciadas por serviços públicos” (Bovo, 2000, pp. 43-4 — grifo nosso).

Dentre os limites da teoria tradicional das finanças públicas, pode-se elencar o seu caráter normativo, com a prescrição de condições inicialmente definidas para uma conduta eficiente de economia pública, o que, na prática, pouco se observa, em razão das heterogeneidades estruturais dos países e governos. Outro equívoco dessa teoria é a estipulação das competências entre os governos com base na noção de custo/benefício, não considerando a capacidade dos entes nacionais de absorverem encargos (Bovo, 2000).

Teoria da
“escolha
pública”

Assim como a teoria “tradicional das finanças públicas”, a teoria da “escolha pública” se mostra contrária à intervenção do Estado na economia, emergindo, portanto, como uma reação ao pensamento econômico keynesiano. Prevê, dessa forma, que cada cidadão tem condições equivalentes de influenciar o processo de decisão política e, portanto, “a escolha dos bens públicos é feita no «mercado político», no qual os indivíduos expressam suas preferências, através do voto, a partir de um comportamento racional maximizador” (Bovo, 2000, p. 46).

Tal prerrogativa, contudo, não se verifica na realidade, posto que as distorções nas formas de representação política impedem que, no processo de escolha pública, todos os indivíduos tenham condições equivalentes de alcançar os mesmos direitos e oportunidades, ou seja, a capacidade de cada indivíduo de influenciar o processo de decisão política não pode ser considerada como se se apresentasse de forma bem distribuída na sociedade.

A escola
“institucionalista”

Representada por Willianson (1985) e Langlois (1986), a escola institucionalista parte de uma associação do comportamento econômico com a existência das instituições. Pode-se dizer que esta escola não rompe com os postulados embaixadores da teoria “tradicional das finanças públicas”, pois, considera que o comportamento dos indivíduos se encontra também pautado na racionalidade econômica.

Partindo do pressuposto de que as ações individuais são pautadas por uma racionalidade limitada associada ao oportunismo, esta escola aborda o federalismo sob o entendimento de que as instituições podem ser compreendidas de forma bidimensional, pois, “por um lado, as instituições limitam e conformam os comportamentos individuais; por outro, elas são fruto dos comportamentos individuais cristalizados em ações coletivas” (Aguirre & Moraes, 1997, p. 128).

Fonte: Com base em Bovo (2000) e Aguirre & Moraes (1997).

Conforme se pode perceber das três abordagens apresentadas, os estudos sobre as questões federativas baseiam-se, primordialmente, numa estrutura teórica fundamentada na escolha individual, ou seja, não consideram os pactos federativos a partir de uma perspectiva da negociação

política, nem tampouco como um processo sistêmico de gestão das relações sociais, onde padrões de administração destas relações tentam se fazer hegemônicos.

O estudo das questões federativas e, em especial, do federalismo fiscal requer a apreciação de fenômenos que lhe são determinantes, observando-se a sua interdependência com a difusão de diferentes padrões gestoriais e concepções de indivíduo a eles associadas.

É nosso entendimento que a incapacidade explicativa do federalismo por estas teorias decorre da a-historicidade inerente às suas concepções de indivíduo e, ainda, da desconsideração de que ele não pode ser compreendido a partir de um referencial de escolha individual, pelo simples fato de consistir numa escolha coletiva, na qual o interesse público se mostra conflitante dentro da arena política estatal.

Essa discussão nos leva, inevitavelmente, à reflexão sobre as teorias do Estado que dão suporte à difusão dessas abordagens sobre o federalismo. O que ocorre, na verdade, é que as abordagens teóricas do federalismo se fundamentam numa concepção liberal e utilitarista de Estado, considerando-o a tradução plena da vontade dos indivíduos, voltado para a promoção do bem comum.

Propomos, dessa forma, a análise do federalismo com base em outras teorias do Estado, capazes de compreender este objeto como um produto sócio-histórico, decorrente de escolhas coletivas traçadas a partir do conflito de interesses entre grupos e classes. Neste sentido, seria possível uma abordagem a partir das teorias do Estado na perspectiva de classe,⁶ ou ainda, com base nas teorias corporativas do Estado capitalista.

⁶ Carnoy (2004, p. 317) categoriza as teorias do Estado na perspectiva de classe a partir de três principais enfoques: “(1) a teoria da «lógica do capital» que defende que as contradições do desenvolvimento capitalista, seguindo tendências históricas universais (derivadas de *O capital* de Marx), moldam o Estado capitalista e suas contradições; (2) a teoria do Estado independente, a qual introduz as noções de Weber sobre o Estado enquanto sujeito do poder e situa o Estado de classe em contraposição tanto aos capitalistas dominantes quanto à força de trabalho subordinada (sociedade civil) — um Estado que reproduz as relações capitalistas de produção independentemente de quaisquer interesses conscientes de classe; e (3) a teoria da «luta de classes», que vê o Estado capitalista com um produto da característica fundamental da sociedade capitalista (a luta de classes) e, por esta razão, como um Estado de classe, mas que, necessariamente, incorpora as demandas da classe trabalhadora. A reprodução das relações de classe é, assim, condicionada pela contestação de poder internalizada na organização do Estado”.

As teorias do Estado e a gestão das relações sociais: reflexões para o federalismo

Dentro de perspectiva propriamente contratualista da concepção de Estado, pode-se dizer que ele consiste na associação humana para a superação de um hipotético estado de natureza por meio de um contrato social firmado pelos homens na origem das civilizações, o que, naturalmente, confere legitimidade ao poder estatal. Este contrato social se traduz numa metáfora fundadora da racionalidade social e política da modernidade ocidental (Santos, 2006).

A concepção liberal-contratualista de Estado vê a relação deste com a sociedade civil, a partir de um consenso previamente pactuado, desconsiderando que os conflitos sociais poderiam estar abarcados pela estrutura do próprio Estado. Ocorre que, conforme assevera Carnoy (2004, p. 314), o mesmo público que é favorável ao Estado mínimo e ao livre mercado também é “contrário às grandes corporações e a favor de muitos programas sociais do Estado do bem-estar”. Em citação de Kristol (1977), o mesmo autor complementa que “a teoria smithiana vê o próprio consenso popular como corrupto, suficientemente irracional para sacrificar sua própria liberdade por aquisições materiais de curto prazo” (p. 314).

Outra visão que parte também de uma concepção utilitarista de Estado é o pluralismo, o qual, assim como a “teoria da escolha pública”,⁷ consiste numa interpretação do pensamento político. Sob essa perspectiva, as ações políticas estatais são consideradas como um reflexo da maioria dos que efetivamente se empenham em participar democraticamente da vida política estatal (Carnoy, 2004).

Um dos pressupostos básicos do pluralismo é que os grupos atuantes sobre as interações políticas são compostos por indivíduos autônomos, de modo que, nesta concepção, “seria preciso entender os condicionantes da ação política individual para uma melhor compreensão das interações políticas” (Pio & Porto, 1998, p. 300). Assim, a ação coletiva passa a ser vista como mera decorrência da ânsia pela maximização dos interesses individuais de cada um, estes entendidos como o “móvel da ação coletiva”, a partir de uma complementação entre associações e interesses (Rodrigues, 1999, p. 4).

⁷ Vide “Quadro 1. Principais abordagens teóricas do federalismo.

Conforme se pode perceber, as ideias pluralistas partem da premissa de que as transformações institucionais — incluída a dinâmica federativa — decorrem de escolhas individuais, as quais seriam a base das ações coletivas. De outro ponto, esta corrente se defende ao afirmar que não haveria uma desigualdade entre os indivíduos quanto à sua capacidade de influenciar na formação da política, pois o mesmo indivíduo poderia pertencer a diversos grupos sociais, compensando perdas sofridas por um grupo com ganhos logrados por outros. Sustentam seus defensores que

[. . .] uma das características básicas dos sistemas políticos pluralistas é a intensidade moderada das interações políticas que nele se processam, devido à inexistência de desigualdades cumulativas, ou seja, de ganhadores e perdedores universais. Não se acumulariam desigualdades porque os indivíduos seriam membros de mais de um grupo de interesse ao mesmo tempo, o que implica em que a perda em uma determinada questão “A” pode ser compensada, não apenas numa vitória na questão “B”, mas também pela reversão na derrota da questão “A” (Pio & Porto, 1998, p. 301).

Conforme já prelecionado acima, a concepção de uma administração das relações sociais, a partir de escolhas individuais como sendo as determinantes da ação coletiva, não se mostra um fundamento capaz de trazer a efetiva compreensão da dinâmica federativa. O federalismo pressupõe um processo sócio-histórico integrado, onde os conflitos sociais se manifestam dentro da estrutura do próprio Estado e não como elementos externos ao tentarem influenciá-lo.

Assim, as abordagens teóricas do federalismo feitas com base em concepções liberais de Estado já demonstraram a sua incapacidade teórica para elucidar a dinâmica federativa, visto compreenderem o Estado como externo à sociedade civil, responsável pela promoção do bem comum, e não como produto e produtor de um processo sócio-histórico no qual as coordenações e conflitos sociais fazem parte das configurações assumidas pela máquina pública.

O que se percebe, dessa forma, é uma incompatibilidade entre o referencial teórico adotado pelas principais correntes estudiosas das finanças públicas e a própria essência da dinâmica federativo-fiscal, consubstanciada numa tensão entre estruturas de poder imbricadas na sociedade civil,

as quais se manifestam no processo (legislativo ou não) de elaboração e consecução de reforma fiscal.

Tanto se pode perceber a difusão de padrões de administração das relações sociais por meio das estruturas federativas que, conforme exemplifica Abrucio (2006), a descentralização federativa, dentro de uma perspectiva economicista, fazia parte do discurso de Margaret Thatcher e do receituário neoliberal dos anos 1980, os quais defendiam ações como:

o repasse de funções a governos locais sem garantir autonomia e financiamento, a desconcentração de atribuições da administração central para agências e, nestas, da cúpula para os gerentes, e ainda a privatização de empresas públicas, só que propositadamente negligenciavam o cerne de qualquer processo descentralizador: a democratização do Estado (Abrucio, 2006, p. 79).

A descentralização federativa é defendida, nesse sentido, como se tivesse qualidades intrínsecas, tais como o aumento da *eficiência* e *efetividade*. Porém, o mesmo autor não deixa de mencionar que a plena coordenação federativa depende de outros elementos, além dos preceituados nesta receita, quais sejam: a constituição de um sólido pacto nacional; o combate às desigualdades regionais; a montagem de boas estruturas administrativas no plano subnacional; a democratização dos governos locais; e a criação de um ambiente intergovernamental positivo.

Assim, pode-se depreender que o apego aos postulados da *eficiência* e *efetividade* — advindos de um padrão de gestão das relações sociais que pressupõe uma competitividade entre indivíduos orientados por uma racionalidade econômica utilitária e um Estado mínimo externo à sociedade civil —, por si só, não ilustram os elementos essenciais da coordenação federativa, pois esta pressupõe a existência de conflito dentro das próprias estruturas estatais.

Sem adentrar as especificidades das *teorias do Estado sob a perspectiva de classe* — posto ser este um esforço vislumbrado para pesquisas futuras —, importa mencionar, aqui, a concepção gramsciana, a qual

amplia o conceito de Estado para além da esfera da *coerção* da sociedade política — burocracia administrativa, exército, polícia, tribunais —, incorporando também a esfera da direção da sociedade civil

— a hegemonia cultural e política. Em contraposição a algumas formulações do marxismo clássico e do marxismo-leninismo, Gramsci ressalta não só a autonomia política e do Estado com relação à base material, mas também sua capacidade de superar o elemento econômico. Ao combater posições “economicistas”, o autor italiano apresenta a pretensão de apresentar qualquer flutuação da política como uma expressão imediata da base econômica deve ser combatida teoricamente como um “infantilismo primitivo” (Pio & Porto, 1998, p. 308).

A noção de Estado como instituição imbricada com a sociedade civil — também no âmbito da sua formação — emerge, dessa forma, como um questionamento da vinculação das interpretações do comportamento político, a partir de elementos unicamente econômicos, sobretudo no que se refere a escolhas individuais.

Estremece com isso a tão propalada “neutralidade” do Estado promotor do bem comum, dissociado da sociedade civil, o qual se propõe ao suposto desafio de elaborar um modelo de política tributária que abarque as questões federativo-fiscais com o mínimo possível de distorções conjunturais.

Essa outra noção de Estado — que pode ser ou não a gramsciana — põe em “xeque”, portanto, a imparcialidade dos primados da *eficiência* e *efetividade* da gestão pública, pautada numa ideia de descentralização pura e simplesmente por uma questão de alocação de recursos. A apreciação do federalismo fiscal, a partir de uma noção de Estado diversa da liberal/contratualista, pode significar a compreensão deste objeto para além dos limites estabelecidos pelo padrão de administração das relações sociais, atualmente hegemônico.

A percepção da dinâmica federativa, a partir de fundamentos teóricos que privilegiam a obtenção da *eficiência* e *efetividade*, por meio de um processo de competitividade entre os atores, naturalmente, fragiliza os instrumentos de cooperação e coordenação entre as esferas de poder. Silveira (2009, p. 27), por exemplo, ao discorrer sobre os fundamentos teóricos da teoria da “escolha pública”, assevera que seus autores “têm ressaltado que somente um ambiente competitivo permite a formação de um contrato social eficiente”.

Estes princípios norteadores das corrente preponderantes nas finanças públicas já mostraram, portanto, a sua inadequação à compreensão das

questões federativo-fiscais, pois seus postulados estão em flagrante contradição com a essência da dinâmica federativa, pois esta deve pressupor que os conflitos da sociedade civil e as administração da suas relações se manifestam dentro da estrutura do próprio Estado. Assim, não estamos diante de uma concepção de Estado apropriada para a análise dessa dinâmica.

Sobre tal inadequação, importa trazer o entendimento de Bovo (2000, p. 49):

Partindo-se do princípio de que todo modelo é uma construção provisória, pode-se afirmar que hoje, como no passado, não existe uma teoria integrada da economia e da política das finanças públicas que seja capaz de servir de suporte analítico das finanças do Estado. E isso se deve fundamentalmente à impossibilidade de identificar o Estado e suas políticas com racionalidade absoluta e, mais ainda, com o interesse público em abstrato.

Se o federalismo fiscal diz respeito à questão da escolha coletiva e, portanto, do interesse público, é preciso saber se as políticas públicas atendem àquele interesse ou, ao contrário, privilegiam grupos particulares de interesses. Nas democracias contemporâneas, cada grupo ou classe social pretende representar corporativamente o interesse público, havendo assim uma heterogeneidade de “interesses públicos” conflitantes.

Resta demonstrado, portanto, que a verdadeira compreensão da dinâmica federativa não carece da ampliação de uma perspectiva utilitarista da ação individual, nem tampouco da construção de estudos com base nos mesmos fundamentos epistemológicos que até então vêm sendo feitos. Essa compreensão depende, sim, da apropriação de uma concepção de Estado condizente com as estruturas de coordenação federativa, percebidas a partir de ações coletivas, conflituosas e intrínsecas ao próprio Estado.

Considerações finais

Tendo em vista os questionamentos aqui trazidos, fica evidenciado o propósito do presente ensaio, o qual não passa de uma provocação à consecução de novos estudos que visem abordar o federalismo fiscal sob outra ótica, já que as abordagens teóricas, até então predominantes, não têm dado conta de elucidar essa dinâmica de forma satisfatória.

Não nos enganamos quanto à difícil tarefa de construir uma interpretação da dinâmica federativa, a partir de uma nova concepção de Estado, diversa da atualmente hegemônica, uma vez que o padrão de administração das relações sociais a ela inerentes encontra-se ainda arraigado em nossas estruturas de reflexão e análise. Porém, não é por essa razão que nos furtaremos à constatação de que os usuais fundamentos teóricos e matrizes analíticas incidentes sobre a dinâmica federativo-fiscal não correspondem aos anseios daqueles realmente preocupados em identificar suas forças determinantes.

Que esta constatação leve à busca pela compreensão do federalismo fiscal como uma dinâmica produzida e produtora de um processo sócio-histórico, no qual as relações sociais de produção e distribuição se apresentam como fatores de interdependência na construção da estrutura federativa e estatal.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- ABRUCIO, F. L. & FRANZESE, C. . Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Maria Fátima Infante Araújo & Lígia Beira (orgs.). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, vol. 1 São Paulo: Fundap, pp. 13-31, 2007.
- AFONSO, J. R. R. A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In: AFONSO, R. de B. Á. & SILVA, P. L. B. (orgs.). *A federação em perspectiva, ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995, pp. 315-28.
- AGUIRRE, B. M. B. & MORAES, M. R. Questão federativa no Brasil: um “estado de artes” da teoria. *Revista de Economia Política* (São Paulo), vol. 17, n.º 1, pp. 121-35, 1997.
- ARRETICHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.º 24, pp. 69-85, jun. 2005.
- . Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 23, n.º 80, pp. 25-48, set. 2002.
- . Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*, vol. 23, n.º 80, pp. 25-48, set. 2002.
- ANDRADE FILHO, L. M. de. *Notas sobre finanças e federalismo no Brasil*. Salvador: Faculdade Ruy Barbosa, 2002.
- BOVO, J. M. *Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil*. Araraquara: FCL/Laboratório Editorial/Unesp, 2000.

- CARNOY, M. *Estado e teoria política* [tradução pela equipe de tradutores do Instituto de Letras da PUC Campinas]. 10.^a ed. Campinas: Papirus, 2004.
- CRISTALDO, Rômulo Carvalho & PEREIRA, Clara Marinho. A Administração Política e o modo de produção: processos gestoriais, da organização produtiva do trabalho à economia-mundo capitalista. *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. I, out. 2008.
- GIAMBIAGI, F. & ALEM, A. *Finanças públicas*. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. *Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume-Fapesp, 2000.
- KLIKSBERG, Bernardo. A modernização do Estado para o desenvolvimento social — algumas questões-chave. *Revista de Administração pública*, vol. 30, pp. 78-90, 1996.
- KRISTOL, I. *Two Cheers for Capitalism*. Nova York: Basic Books, 1978.
- LANGOLIS, R. N. The New Institutional Economics: An Introductory Essay. In: LANGOLIS, R. N. *Economics as a Process, Essays in the New Institutional Economics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- LOPES FILHO, O. de A. A competência tributária e a questão da federação. In: MORHY, L.; FORMIGA, M.; MARQUES, R.; COSTA, T. & CERVO, A. L. (orgs.). *Reforma tributária em questão*. Brasília: EdUNB, pp. 137-52, 2003.
- MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 10, n.º 3, pp. 11-20, jul.-set. 1996.
- MELLO JÚNIOR, L. R. Federalismo fiscal e estabilidade macroeconômica no Brasil: fundamentos e perspectivas. In: Conferência Internacional de Descentralização, Relações Fiscais Intergovernamentais e Governança Macroeconômica, 1997, Brasília. *Anais*. . . Brasília: Esaf, pp. 25-67, 1999.
- PIO, C. & PORTO M. Teoria política contemporânea: política e economia segundo os argumentos elitistas, pluralistas e marxistas. In: RUA, Maria das Graças & CARVALHO, Maria Izabel Valladão de (orgs.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, pp. 291-314, 1998.
- PRADO, S. Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira. In: REZENDE, F. & OLIVEIRA, F. A. de (orgs.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Fundação K. Adenauer, pp. 41-126, 2003.
- RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 24, pp. 9-27, jun. 2005.
- RODRIGUES, Alberto Tosi. *Introdução aos modelos de intermediação de interesses. Pluralismo e corporativismo em perspectiva*. Campinas: Unicamp, 1999.
- SANTOS, B. de S. *Reinventar la democracia: reinventar el Estado*. Buenos Aires: Clacso, 2006.

- SANTOS, Reginaldo Souza. *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Madacaru-EAUFBa, 2004.
- SILVEIRA, P. A. C. V. *Direito tributário e análise econômica do direito: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- VEDANA, C. *Federalismo: autonomia tributária formal dos municípios*. Florianópolis: Habitus, 2002.
- WILLIANSON, O. *The economic institutions of capitalism*. Nova York: Free Press, 1985.

Resumo

Este ensaio consiste numa provocação à consecução de novos estudos sobre o federalismo fiscal, a partir de um referencial teórico diverso do convencional. O federalismo fiscal é concebido, aqui, com uma dinâmica produzida e produtora de um contexto sócio-histórico, o qual merece ser estudado a partir de uma perspectiva que abarque o processo de coordenação a ele inerente como parte de um modelo de gestão das relações sociais, identificando a imbricação da difusão deste modelo com a própria noção hegemônica de Estado que o legitima. Aponta-se, aqui,⁵ a insuficiência explicativa de boa parte dos estudos sobre o federalismo fiscal, sendo proposta como alternativa uma reflexão sobre as teorias do Estado — diversas da perspectiva utilitarista — como ponto de partida para a efetiva compreensão da dinâmica federativa, no curso das transformações sociais.

Palavras-chave: Administração Política. Federalismo Fiscal. Teoria do Estado.

Abstract

This essay is a challenge to the achievement of new studies on fiscal federalism from a theoretical framework different of the conventional. Fiscal federalism is designed here with a dynamic producer and produced a socio-historical reasons, which deserves to be studied from a perspective that encompasses the process of coordination inherent to it as part of a management model of social relations, identifying the overlapping of the diffusion of this model with the notion of hegemonic state that legitimizes it. It is pointed out here explaining the failure of many of the studies on fiscal federalism being proposed as a reflection on alternative theories of the state — many of the utilitarian perspective — as a starting point for effective understanding of the dynamics in the course of federal social transformations.

Keywords: Polical administration. Fiscal federalism. Theory of the State.