

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

O FEDERALISMO E A TEORIA DAS ESCOLHAS PÚBLICAS

Cezar Aloisio Pascoa Braga

Matrícula: 0511526

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

Dezembro de 2009

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

O FEDERALISMO E A TEORIA DAS ESCOLHAS PÚBLICAS

Cezar Aloisio Pascoa Braga

Matrícula: 0511526

Orientador: Jorge Vianna Monteiro

Dezembro de 2009

Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.

As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.

Agradeço ao professor Jorge Vianna Monteiro, por lecionar as mais instigantes aulas da faculdade e por permitir a seus alunos construtiva liberdade intelectual, sem a qual a elaboração do presente texto teria perdido seu sentido original. Agradeço também aos amigos mais próximos, em especial Renato Calisto e Gabriel Mynoro pelas ajudas técnicas.

Dedico este trabalho à minha família, que sempre apoiou de maneira incondicional minha formação e desenvolvimento intelectual.

SUMÁRIO

Pág.	Seção
5	Resumo e palavras-chave
6	1 – Introdução
11	2.1 – O mecanismo federativo e suas primeiras interpretações
14	2.2.1 – A teoria das escolhas públicas e o tratamento econômico do federalismo: o modelo tiebout
17	2.2.2 – A teoria das escolhas públicas e o tratamento econômico do federalismo: o estado como agente maximizador de retornos.
25	2.3 – Questões do federalismo: modelos de interação e direito à secessão
40	3.1 – O caso brasileiro
41	3.2 – Questões Federativas no Brasil
51	4 – Conclusão

RESUMO:

O trabalho explora o tema do federalismo sob ótica econômica, através do ferramental analítico fornecido pela Teoria das Escolhas Públicas, explorando as interpretações históricas do tema, o modelo Tiebout para mobilidade de fatores de produção, teoria Agente-patrocinador, modelo de Myerson para interação eleitoral nos sistemas unitário e federal e a cláusula de secessão.

Em seguida, analisa-se o caso brasileiro e as questões federativas atuais no país, sob a luz da teoria estudada.

Palavras-chave:

Federalismo, Teoria das Escolhas Públicas.

1 – INTRODUÇÃO

A ciência econômica, classicamente, se devota a analisar áreas de estudo que surgem em decorrência direta do desenvolvimento da disciplina, temas inaugurados em dado momento por conta da necessidade de se lançar luz sobre tópicos que viabilizariam o conhecimento futuro. Também recorrente é o desenvolvimento de áreas de pesquisa ou ferramentas de análise por necessidades práticas, para melhor utilização de instrumentos já existentes, como é o caso com diversas ferramentas de administração pública e análise de componentes de mercado (precificação de ativos e mecânica do swap, para citar exemplos em voga). Nestes casos, coube à economia a tarefa de estudar a natureza de tais mecanismos, por ser a única ciência com as devidas competências para fazê-lo

No entanto, por vezes os economistas se vêm às voltas com questões já exploradas por outras áreas do conhecimento humano, algumas inclusive precedendo cronologicamente a própria ciência econômica. Neste caso, resta a complicada tarefa de dialogar com essas diferentes escolas, buscando “adaptar” ao pensamento econômico as questões já desenvolvidas e, a partir daí, elaborar as soluções que levaram ao estudo de tais questões em primeiro lugar. É precisamente este o caso com a Teoria das Escolhas Públicas.

O vasto conhecimento acumulado acerca do funcionamento das economias nacionais e dos processos pelos quais os agentes econômicos maximizam suas utilidades viabilizando o mercado, levou à formulação, entre diversas outras, de duas questões, que por sua vez, exigiram a criação de duas vertentes da ciência econômica dedicadas a respondê-las.

A primeira questão é: o que exatamente leva à formulação de uma dada política pública e não de suas alternativas? Ou em outras palavras: o que define o nível de gastos públicos? Responder a tal questão levou os economistas que se dedicaram a isso a se aventurarem pela fronteira das ciências econômica e política e a lançarem mão de teorias que levassem em conta o comportamento dos agentes enquanto participantes de um jogo,

cujas regras também definem suas estratégias. Inaugurava-se a Teoria das Escolhas Públicas, que levaria a ciência econômica a se apropriar dos estudos sobre as decisões coletivas, na busca de modelos mais abrangentes sobre o funcionamento das economias nacionais.

A segunda questão é: porque algumas sociedades são bem-sucedidas e alcançam avançado grau de desenvolvimento e outras fracassam? A resposta a esta pergunta, por sua vez, conduziu a uma miríade de possíveis respostas, e a Economia do Desenvolvimento, que se expandiu sobremaneira no pós-guerra, se debruçou sobre o tema. Conforme o intenso debate evoluía e em meio a modelos enfocando a importância de se controlar alguma variável relevante (capital físico, humano, crescimento populacional, etc...), uma corrente passou a ganhar adeptos a ponto de conseguir um virtual consenso na academia. Segundo essa corrente, o fator determinante no desenvolvimento de uma sociedade, seria a qualidade das instituições (as “regras do jogo”) que regem seu funcionamento. Instituições sólidas seriam, portanto, a condição sem a qual não se viabilizaria a desejada “decolagem” de uma sociedade, ainda que outros fatores possam também ter peso em tal processo. A inclusão do institucionalismo na discussão sobre o desenvolvimento econômico elevou a Teoria das Escolhas Públicas a um patamar privilegiado na definição de novos conceitos para a ciência econômica.

Este texto se dedica a um dentre tantos aspectos insituacionais desenvolvidos ao longo das últimas décadas, dentro deste contexto. Ao longo da análise que segue, buscaremos lançar luz sobre o tema do Federalismo e de seu tratamento no contexto da Teoria das Escolhas Públicas, explorando os diferentes enfoques sobre o tema e sua utilização na elaboração de modelos que, de alguma maneira, endogenizam nas equações macroeconômicas o nível de gasto público resultante do jogo de interação entre os agentes.

As discussões de como subdividir, da melhor maneira possível, uma unidade política soberana, formam um debate tão antigo quanto a própria idéia de soberania. No entanto, o enfoque sobre o que, exatamente, seria relevante ao se definir “a melhor maneira possível” foi objeto de mudanças conforme se avançava, dos primórdios da filosofia clássica à moderna teoria econômica, passando pela ciência política e pela economia

política. Em sua obra “*República*”, o filósofo grego Platão (representando também Sócrates) já dissertava sobre o tema, ao estilo da época. Em tempos mais modernos, o debate sobre o federalismo já ganhava suas formas atuais, dentro do contexto do Iluminismo e da independência dos EUA, o que levou à experiência federalista, antes restrita a discussões teóricas e aplicações em contextos geograficamente bastante limitados como a Confederação Suíça, a um novo patamar. Em “*The Political Economy of Cooperatism Federalism...*”, Hills (1998) nos lembra que, já no contexto da ratificação da Constituição da jovem nação norte-americana, houve intenso debate acerca da viabilidade da autonomia dos estados em uma federação que nascia da união de entes até então separados, culminando na publicação de “*The Federalist*”, uma série de artigos publicada sobre o pseudônimo coletivo de *Publius* (que incluía Hamilton, Jay e Madison) e que defendia, em grande parte, o fortalecimento da União através das instituições federais. Ainda hoje o debate sobre o limite das esferas local e federal permanece tão ativo quanto naquela época, e as ferramentas para sua análise se sofisticaram, com o advento de campos de pesquisa como a Teoria das Escolhas Públicas.

Se a dois séculos atrás o debate era motivado pela *realpolitik* utilitarista da razão de Estado e os argumentos estavam subjulgados pela causa do fortalecimento do Estado nacional frente a seus rivais, hoje a legitimidade está ao lado de uma abordagem que leve em conta o individualismo metodológico, embora ainda haja espaço para abordagens geopolíticas do tema, como visto recentemente em obras com certa influência, como “*The new shape of global order*” (Agnew, John A; Temple University Press 2004).

No que diz respeito à interpretação econômica do tema, existem duas visões dominantes. A primeira tem seu representante maior em James Buchanan, um dos pais da ciência econômica das escolhas públicas, que analisa o federalismo a partir do nível de liberdade individual disponibilizado por tal forma de governo. Segundo esta visão, a utilidade dos indivíduos, tal como compreendida a partir de seu conceito econômico, é proporcional a seu nível de liberdade individual. Assim, quanto mais liberdades forem conferidas aos indivíduos por um dado arranjo de governo, mais próximo do ideal se estará. Nessa análise o federalismo é tratado como análogo às estruturas de mercado, como explicitado em seu artigo “*Federalism As An Ideal Political Order And An Objective For*

Constitutional Reform” (1998), no qual Buchanan também aponta a correlação entre o mercado e as liberdades individuais, inaugurando a defesa do federalismo a partir do grau de concorrência que este possibilita dentro da federação e, visto como resultante de um processo de integração entre entes antes independentes, a partir da expansão do mercado possibilitado pela união (argumento clássico a favor da integração de mercados através de Áreas de Livre Comércio e que provavelmente se esgotaria caso a formação desta antecederesse o advento da federação).

Uma outra visão que, como demonstrado por Lynch (2004) e também explorada por Buchanan, é a análise do federalismo a partir do ponto de vista da eficiência econômica. Como o sistema permite maior fiscalização e maior proximidade a um grupo específico, com demandas específicas, ele seria mais eficiente. Embora essa visão do tema possa gerar dúvidas quando se compara o desempenho macroeconômico de Estados autoritários e democracias federais, deve-se ter em mente sempre a maximização das liberdades individuais. Neste ponto, a corrente econômica rompeu com a interpretação tradicional e majoritária no pós-guerra, ao assumir que o Estado, assim como o mercado, está sujeito a falhas de funcionamento que se assemelham àquelas encontradas no mercado. Isto porque, sendo o Estado um agente econômico, busca maximizar sua utilidade, não necessariamente concomitantemente à sociedade.

O texto que segue, explora ambas interpretações, buscando seguir a síntese seguida por vários autores, não apenas no contexto do federalismo, como Myerson (2004), Cooter (2000) e Monteiro (2007) e, por fim, interpretar o modelo brasileiro à luz do conhecimento produzido pela Teoria das Escolhas Públicas, buscando compreender o que as interações verticais e horizontais entre os agentes federativos podem significar para o desenvolvimento brasileiro.

Após esse capítulo introdutório, segue a segunda seção dividida em duas partes, na qual se expõe os princípios fundamentais da abordagem econômica do tema. A subseção (2.1) explica as origens históricas do pensamento federalista e suas primeiras abordagens teóricas. A subseção (2.2) (A Teoria das Escolhas Públicas e o Tratamento Econômico do Federalismo), por sua vez, é dividida em duas partes. (2.2.1) explora o modelo Tiebout e as

implicações da mobilidade total de fatores dentro de uma federação, enquanto (2.2.2) explora os argumentos da Teoria Agente-Patrocinador. A seção (2.3) expõe outras questões do federalismo, como o direito à secessão e a interação entre os entes integrantes do jogo federativo. A seção 3 trata da questão federativa e sua dinâmica no contexto brasileiro e é seguida da seção 4, a conclusão do trabalho.

2.1 – O MECANISMO FEDERATIVO E SUAS PRIMEIRAS INTERPRETAÇÕES

As federações, em sua forma atual, são produto relativamente recente, resultantes dos debates iluministas e do desenvolvimento subsequente de ferramentas eficientes de administração pública. No entanto, seu advento surge de uma necessidade básica do gerenciamento da coisa pública. Rodden sintetiza bem tal motivação: “como expandir o governo efetivo além dos limites da cidade-estado” (traduzido de RODDEN, 2006). Trata-se portanto, de um debate acerca de como conceder poder às esferas de poder não-locais, de maneira que a governabilidade seja preservada.

O mecanismo federativo busca responder a este desafio através da concessão de autonomia às instâncias locais, em contraste com o unitarismo, forma de organização em que decisões são tomadas a partir de algum mecanismo central. Como veremos à frente, embora o unitarismo ofereça a forma mais compacta e, portanto, potencialmente menos onerosa em termos de custos relacionados à apreciação de medidas de governo por diferentes instâncias, pode-se provar que quanto mais uma unidade política se afasta da configuração de cidade-estado – portanto, quanto mais sub-unidades locais coexistam dentro de uma mesma unidade política – mais o federalismo obtém vantagens comparativas em relação a outros mecanismos que conferem menor autonomia a governos locais.

A federação, portanto, não nasce do intuito de se organizar uma dada unidade política de maneira a maximizar seu desempenho econômico. Seu advento se dá a partir de considerações acerca da governabilidade de unidades políticas. Esta primeira conclusão é importante, de vez que os argumentos na questão federalista podem ser divididos entre as reflexões sobre liberdades individuais e aquela que se baseia em evidências sobre sua maior capacidade de alocar bens públicos de maneira eficiente. Os primeiros se derivam fundamentalmente das motivações iniciais de governabilidade que sustentaram a formação das primeiras federações e incluíam, desde o nascimento da ciência econômica, considerações também sobre as liberdades econômicas e sobre o desenho constitucional que melhor protegeria os indivíduos da quebra de contrato configurada pelo confisco de bens privados pelo Estado. Os argumentos baseados na hipótese da eficiência na alocação

de bens públicos são mais modernos e seu desenvolvimento se deu de maneira acelerada a partir de meados do século XX, quando do advento da própria Teoria das Escolhas Públicas.

Os ancestrais das federações modernas guardam poucas semelhanças com estas, além da definição fundamental que as diferencia das organizações unitárias, qual seja, o maior grau de autonomia das instâncias locais para tributar e deliberar sobre gastos públicos. De fato, em comparação com outras formas unitárias de organização política, há pouquíssimos exemplares históricos de federações até o século XVIII, e em sua maior parte trata-se de uniões de curta duração histórica (como as primeiras federações entre as cidade-estados da Grécia Clássica e exemplares medievais que pouco se aproximavam de uma federação propriamente dita, como o Reino Unido Polonês-Lituano e o milenar Sacro Império Romano-Germanico). Evidentemente, não cabe a este texto procurar as causas históricas da escassez de federações até a era moderna. No entanto, seu desenvolvimento contemporâneo às inovações administrativas é prova inequívoca da complexidade de se operar em uma federação, que, além de estar mais sujeita a tensões internas e ameaças externas, exige ferramentas sofisticadas, algumas de fato demasiado sofisticadas, mesmo para a maior parte das federações contemporâneas, como é o caso do mecanismo do direito à secessão, estudado mais à frente.

A partir do início da Era Moderna, à Federação Suíça, até então único exemplar genuíno de federação em operação, é acrescida a jovem nação dos Estados Unidos da América no rol das federações, ao mesmo tempo em que os debates iluministas lançavam foco na questão e nascia também a ciência econômica.

Os primeiros federalistas de grande destaque foram Rousseau e Montesquieu, cujos argumentos se baseavam no pressuposto de que os cidadãos teriam maior acesso àqueles bens públicos que desejassem, caso estivessem sob jurisdição de um governo local, no que se antecipavam em dois séculos aos argumentos dos primeiros teóricos da Teoria das Escolhas Públicas.

É importante observar aqui que, enquanto no Iluminismo europeu a defesa do federalismo era tomada sob a perspectiva do Estado unitário (e, portanto, os argumentos

iam na direção de se conceder maior autonomia às subunidades nacionais), no experimento americano, o sentido era exatamente o oposto: a necessidade prática de se unir treze unidades até então completamente autônomas horizontalmente (doravante, se utilizará este termo ao nos referirmos à relação entre unidades federativas da mesma classe) determinou que a defesa do federalismo pelos primeiros líderes e teóricos do continente fosse pautada pelo fortalecimento do poder central (Rodden, 2006), ao mesmo tempo que se mantinha a ênfase na defesa das liberdades individuais do cidadão-eleitor.

Embora o Iluminismo setecentista – em particular sua vertente escocesa, que incluía Hume e Smith – se focasse sobretudo nos indivíduos e comunidades, o contexto de conflitos entre Estados nacionais e corridas por expansão territorial dos séculos seguintes levou ao fortalecimento do poder central, culminando com as economias altamente centralizadas pelo esforço de guerra nos dois conflitos globais e nos Estados totalitários do século XX. A ascensão do Keynesianismo elevou a crença na capacidade do governo central em determinar os resultados macroeconômicos. O desenvolvimentismo, experimentado em boa parte daqueles que eram então referido como “países periféricos” (com especial ênfase na América Latina) parecia apontar para uma solução centralizada em que o Estado unitário planejaria e levaria a cabo estratégias de desenvolvimento nacional, por ser o agente econômico capacitado a pensar em longo prazo e coordenar os demais setores econômicos para resultados sociais ótimos. O surgimento da Teoria das Escolhas Públicas, entretanto, oferece nova visão sobre o tema.

2.2.1 – A TEORIA DAS ESCOLHAS PÚBLICAS E O TRATAMENTO ECONÔMICO DO FEDERALISMO: O MODELO TIEBOUT

O advento da Teoria das Escolhas Públicas trouxe nova perspectiva à discussão federalista ao questionar a premissa fundamental de que a atuação estatal seria sempre benevolente e agiria motivada pelos interesses dos cidadãos sob qualquer circunstância. James Buchanan, Gordon Tullock e Charles Tiebout, em particular, provaram que é possível utilizar conceitos econômicos para se chegar à tradicional conclusão de que o Federalismo é o sistema mais eficiente para se proteger as liberdades individuais, além de potencialmente gerar resultados Pareto-eficientes para a sociedade.

A Teoria das Escolhas Públicas se dedica, por definição, ao estudo do fenômeno democrático. Portanto, o estudo do federalismo aqui elaborado parte do pressuposto democrático, isto é, toma-se um eleitor que, por agir de maneira racional, maximiza seu retorno esperado ao votar, como ilustrado por Monteiro (Monteiro, 2007):

$$E(BL_i) = E\{b_i(G) - c_i(z_i)\}$$

em que BL é o benefício líquido esperado do eleitor i, dado seu benefício percebido b_i para uma provisão G de bens públicos e o custo c_i para uma perda de renda z_i resultante da tributação, assumindo $db_i/dG > 0$ e $dc_i/dz_i > 0$.

No entanto, o cidadão-eleitor não busca maximizar seu benefício líquido apenas pelo mecanismo do voto. Há também que se levar em consideração que este se deslocará fisicamente buscando maximizar seu benefício líquido, se estabelecendo em localidades onde pode maximizar sua utilidade com menores custos e restrições. Assim, entra a questão federalista no estudo das escolhas públicas.

Uma grande contribuição da ciência econômica para o debate federalista foi trazida por Tiebout, cujo modelo permite a análise do mecanismo federativo como estrutura análoga ao funcionamento dos mercados (Tiebout, 1956). Assumindo a existência de mobilidade irrestrita de fatores dentro dos limites da federação, caberia a um governo

central prover serviços básicos, enquanto a competição entre as unidades locais permitiria a eficiência do sistema, através de governos locais que se aproximariam, tanto quanto possível, do tamanho ótimo. Tal competição estaria garantida pela suposição de mobilidade de fatores, que se estabeleceriam em unidades federativas com governos mais eficientes; segundo Lynch, o mecanismo funcionaria pela ameaça de perda de fatores, “devido à possibilidade de que autoridades locais percam cidadãos para estados competidores, com menor carga tributária e oferecimento comparável de serviços” (traduzido de LYNCH, 2004). Desta maneira, o sistema federalista poderia levar a uma situação Pareto-eficiente, a partir da possibilidade de “voto com os pés”, ou seja, a migração para as áreas que permitam obter ganhos líquidos potenciais, pela hipótese inicial de que os cidadãos-eleitores buscam maximizar seu benefício líquido.

Buchanan e Richard Wagner demonstraram que o modelo de Tiebout se sustenta em qualquer circunstância, mesmo sob a possibilidade de que os bens públicos sejam providos de maneira eficiente pelo Estado (Buchanan; Wagner 1970). Suponha-se uma situação inicial em que o bem privado é fornecido privadamente de maneira eficiente e sob a presença de estados com rendas *per capita* diferentes (pela maior ou menor concentração de indivíduos de renda alta) e cidades que fornecem serviços de maneira hierárquica, tal que uma cidade de ordem $n+1$ ofereça os serviços de uma entidade de ordem n , mais serviços adicionais e generalizando para $n+2$, $n+3$,... A seguir, introduz-se governos estaduais, responsáveis pelo fornecimento do bem público. Os indivíduos são taxados de acordo com sua avaliação marginal do bem. Quando impomos essa estrutura ao cenário anterior, de bens privados fornecidos privadamente, a mesma não se sustenta, vez que os estados de renda mais alta fornecem quantidades maiores do bem público pela mesma tributação dos estados mais ricos, ou fornecem quantidades maiores do bem pela mesma tributação, dadas suas características de não-rivalidade e não-exclusividade. Abre-se, mais uma vez a possibilidade do “voto com os pés”.

A fragilidade evidente do modelo é a condição de mobilidade total de fatores, vez que não leva em conta os custos dos deslocamentos, que podem ser tão mais altos quanto maiores forem as dimensões físicas da federação e o custo do capital, pois há custos associados também ao redimensionamento de produção por parte das firmas. O modelo

claramente não se sustenta, caso os custos de mobilidade sejam maiores do que os benefícios advindos da maior provisão de bens públicos, para qualquer unidade federativa.

No entanto, a queda dos custos de mobilidade verificados nas últimas décadas significa que a realidade tem se aproximado cada vez mais do modelo Tiebout. De fato, mesmo se considerando a fragilidade da mobilidade de fatores, os resultados do modelo podem ser esperados em federações com grandes diferenciações entre seus entes. Há que se considerar também as conclusões a que chega Buchanan, em sua colaboração com Roger Congleton exposta em *“Politics by principle, not interest”*. Segundo os autores, o sistema federalista deve garantir o chamado “padrão geral e não-discriminatório” de políticas públicas, de maneira que se garanta uma forma mais justa de evitar que as majorias imponham suas preferências sobre os demais membros da sociedade (Lynch, 2004). O sistema federalista garante a aplicação de tal princípio quando viabiliza a provisão de diferentes serviços e bens públicos para cidadãos de diferentes unidades federativas (não faria sentido, para usar o exemplo dos autores, o governo federal oferecer provisão equânime de bens públicos que afetariam, de maneira diferente, diferentes entidades sub-nacionais, como serviços de remoção de neve ou gastos em saúde para a prevenção de câncer de pele).

2.2.2 – A TEORIA DAS ESCOLHAS PÚBLICAS E O TRATAMENTO ECONÔMICO DO FEDERALISMO: O ESTADO COMO AGENTE MAXIMIZADOR DE RETORNOS.

A segunda grande contribuição da Teoria das Escolhas Públicas à discussão sobre o Federalismo é inerente a sua visão majoritariamente libertária acerca da atuação estatal na economia e a função do setor público. Ora, se não servir aos interesses da coletividade a delegação de poderes ao governo central, deve-se confiar poderes a este somente na presença de garantias institucionais.

Isto porque se verifica a propensão do setor público a agir buscando maximizar seu próprio retorno, uma vez que este, como qualquer outro agente econômico, leva em conta restrições e custos em sua função utilidade e busca o resultado que lhe propicia maiores benefícios líquidos. Pode o federalismo contribuir para sanar este problema? A análise econômica do fenômeno nos auxilia na busca da resposta. No entanto, para se compreender como isto ocorre, deve-se primeiro notar como se dá a interação entre o Estado e a sociedade. A ferramenta fundamental para a compreensão dessa relação foi dada pela ciência econômica, com o advento da teoria Agente-Patrocinador que explora as motivações da atuação estatal e sua utilização de gasto público.

A teoria Agente-Patrocinador decorre do princípio que os agentes se organizam em associações devido às limitações do que a sociedade pode alcançar apenas por trocas voluntárias e cooperação (Kiewiet; McCubbins, 1991). Desse modo, os diferentes interesses dos membros de organizações impõem problemas de interação entre eles. Some-se a isso o problema inerente à delegação de poderes: ao enfrentar uma situação de delegação, o patrocinador tende a ceder incentivos para que o agente aja de maneira que seus interesses sejam coincidentes ou que, ao agir de acordo com seus interesses, o agente esteja também elevando o retorno do patrocinador. Os agentes, entretanto, têm informações sobre suas ações que podem preferir não sinalizar ou revelar aos patrocinadores, por serem contrárias aos interesses destes últimos, que por sua vez estão sempre revelados.

O problema torna-se ainda mais complexo quando se considera o agente e o patrocinador como agregados, pois tal situação pode dar origem a três falhas adicionais: um patrocinador coletivo pode se revelar incapaz de oferecer ao agente coletivo um conjunto coerente de incentivos e há ainda a possibilidade de um número reduzido de membros do patrocinador coletivo manipularem os processos decisórios para que seus interesses sejam mais do que proporcionalmente representados; o mesmo pode ocorrer dentro do grupo dos agentes, com suas lideranças usando seu poder de agenda para que seus interesses sejam atendidos (Idem). Tomaremos o patrocinador como a coletividade dos cidadãos-eleitores e o agente como o agregado dos componentes do Estado, ou seja, os políticos executivos, legisladores, burocratas e membros do judiciário. Já especificamos (Seção 2.2.1) a função de benefícios líquidos a que o cidadão-eleitor busca maximizar e, para melhor compreender os problemas de custo de agência, convém explorarmos também os objetivos dos demais agentes envolvidos no jogo político.

Os políticos legisladores, para efeitos de análise, podem também ser agregados em partidos (Monteiro, 2007). Embora tal agrupamento traga também os problemas inerentes à relação patrocinador-agente, em particular devido a sua necessidade de atender tanto aos eleitores quanto aos políticos membros, são os partidos que detêm poder de coordenação e, por isso, devem ser tomados como parte do jogo político. Ademais, serve à presente análise acerca do federalismo apenas as estratégias dos agentes políticos, por isso podemos avançar, sem perda de conteúdo, para a função de retorno dos partidos políticos. Segundo Monteiro, o bem-estar de um partido seria representado pela função:

$$B\{E[u(x)], p\}$$

sendo $E[u(x)]$ sua utilidade esperada da ideologia partidária, em que $u(\cdot)$ é a função de utilidade para dada política x e p é a probabilidade do partido em questão estar na coalizão majoritária que tem mando de governo.

O Presidente da República – e para todos os efeitos também os chefes dos executivos subnacionais em uma estrutura federalista – se depara com condições marcadamente diferentes daquelas enfrentadas pelos políticos-legisladores. Sua exposição pública é notadamente maior e sua base eleitoral, mais ampla. O chefe do Executivo tem

tempo de permanência, em geral, limitado constitucionalmente e por isso busca maximizar seu legado em termos de reputação, com maior liberdade de formulação de políticas, exatamente por conta desta limitação a um ou dois mandatos - embora exista a possibilidade do chefe do Executivo se reeleger indefinidamente. O Presidente se relaciona não só com o eleitor, mas também com os partidos do Legislativo e dispõe de mecanismos formais e informais para formular suas estratégias. O chefe do Executivo deve, portanto, maximizar seu retorno em termos de reputação, em função dos resultados obtidos pelo jogo de tramitação no Legislativo, sujeito a restrições temporais (maior ou menor proximidade de uma data eleitoral, por exemplo).

Os burocratas, por sua vez, não possuem restrições eleitorais e seu retorno em termos de bem-estar deriva do crescimento da própria organização governamental, de acordo com Monteiro (2007), citando Cooter(2000). A relação entre burocratas e eleitores dá margem a interpretações próprias, em particular aquelas que levam em conta o problema agente-patrocinador. Na presente análise, tomamos os burocratas como parte não-integrante do grupo dos agentes.

A relação entre os membros do Judiciário e demais participantes do processo político é uma que pode ser interpretada como de fiscalizador entre os agentes e patrocinadores, de maneira que ambos sigam o contrato. De fato, é independente perante a ambos (em particular aos patrocinadores, devido a seu caráter não-eleitoral), fato que dá margem a discussões acerca da legitimidade de se dispor de um sistema judiciário livre de controle externo: "...sob plena separação de poderes, os políticos não dispõem de outros instrumentos que possam vir a ser utilizados para premiar ou penalizar determinados comportamentos judiciais." (MONTEIRO, J.V; 2007). Os membros do Judiciário derivam sua utilidade de suas convicções e têm bastante liberdade para atingir seu ponto ótimo dentro do contrato estabelecido sob a forma constitucional.

Os problemas de custo de agência sublinhados pela Teoria do Agente-Patrocinador podem ser interpretados para sociedade (patrocinador) em sua convivência com o governo (agente). Há quatro soluções para o problema.

A solução de termos contratuais (*contract design*) busca enfrentar o problema de risco de imprudência (*moral hazard*) a partir dos incentivos gerados pelo contrato entre patrocinador e agente, para que o último aja de acordo com os interesses do primeiro. Tais incentivos devem ser maiores que o custo de oportunidade do agente, caso contrário um dos lados se recusará a entrar no jogo (Kiewiet; McCubbins, 1991). Neste caso, uma forma eficiente de lidar com o problema é oferecer ao agente parte dos resultados obtidos pela sociedade, de modo que este terá incentivos a agir de maneira a maximizar o desempenho agregado das partes contratantes. Também podem incluir ônus quando o agente agir de maneira outra que a especificada no contrato. Em tal caso, os prejuízos resultantes devem ser maiores que os retornos esperados ao se agir fora do contrato. No entanto, a solução por termos contratuais pode ser muito onerosa, de maneira que os retornos gerados por políticas motivadas por estes princípios podem ser menores que seus custos, em especial quando os retornos são de difícil ou impossível mensuração, como é o caso com o setor de defesa nacional. Também decorre de sua implantação o fato de que uma dada política de termos contratuais atrairá apenas potenciais agentes cujo custo de oportunidade seja menor que a oferta. Assim, a solução do problema dos custos de agência através da aplicação do mecanismo de termos contratuais pode ser inadequada ou insuficiente.

A segunda solução é a criação de mecanismos de triagem. Uma vez definidas as regras do jogo, pode ser bastante custosa a obtenção de informações sobre o desempenho do agente. No entanto, dada a última limitação da solução por termos contratuais citada, a triagem pós-contrato pode ser uma forma mais eficiente de minimizar os custos relacionados à solução do problema de custos de agência. Como o processo de seleção do agente dá ao patrocinador menos informações sobre os potenciais agentes, ambas as partes têm incentivos para ocultar suas preferências e habilidades buscando sinalizar à contraparte de maneira que seus interesses possam ser atendidos. Uma característica indesejável deste mecanismo é que a falta de informações prévias e a fragilidade da sinalização do postulante a agente pode levar o patrocinador a se basear em características inerentes ao candidato das quais este não tem controle, como etnia, idade ou gênero. Este problema, entretanto, não ocorre (ou ocorre de maneira residual) na análise que fazemos, pois tomamos o patrocinador e o agente como agregados; os cidadãos-eleitores cumprindo o papel de

patrocinador, que delega poder ao agente, que equivale ao governo. No entanto, os problemas relacionados à sinalização estratégica se mantêm, o que viabiliza distorções no sistema político tais como maior restrição a novos entrantes (portanto, sem reputação prévia, que equivale a uma forma de sinalização no mercado eleitoral) e o anúncio ao eleitorado de políticas mais próximas das preferências do eleitor mediano de maneira a sinalizar uma posição falsamente mais próxima dele. Quanto ao primeiro problema, este é atenuado pela análise da eficiência no mercado de votos (Monteiro, 2007): o uso de informação passada é também limitada do lado do eleitor, uma vez que inexistem mecanismos nos quais este apresente “credibilidade quanto a seus votos futuros”. O problema do anúncio prévio enganoso ao eleitorado é contornado através de mecanismos constitucionais como o impedimento (*impeachment*).

A terceira solução para o problema dos custos de agência é dada pela exigência de relatórios, de maneira que, após estabelecido o contrato entre patrocinador e agente, este último venha a reportar suas decisões ao primeiro, para que este possa monitorar o relacionamento e se assegurar que os termos do contrato sejam cumpridos (Kiewiet, McCubbins, 1991). Na relação entre sociedade e Estado, esta solução se manifesta constantemente sob a forma de mecanismos que aumentem a transparência acerca do funcionamento do setor público e permitam aos eleitores algum controle sobre o trabalho dos burocratas, mesmo que por vias não-eleitorais, como exposição na mídia que possa trazer retornos negativos em termos de reputação e possibilidades de ascensão no serviço público. Tais mecanismos incluem até a mobilização de setores da sociedade que se dedicam a monitorar o funcionamento do governo de maneira a divulgar publicamente os gastos do governo e seu cumprimento da lei. No Brasil, a existência de organizações como a Transparência Brasil (<http://www.transparencia.org.br>) e mesmo representações de classe que adquiriram características mais gerais de defensoras do cumprimento das regras também pelo setor público, como a OAB (<http://www.oab.org.br>), agem sob a égide da solução de monitoramento para os problemas de custo de agência entre a sociedade e o Estado. No entanto, também o monitoramento pode dar margem a falhas

A solução por meio de contrabalanços institucionais (*institutional checks*), por sua vez, visa garantir que as regras de funcionamento e relacionamento dos diversos

componentes do grupo dos agentes sejam tais que estes possam contrabalançar manobras no limite do poder delegado. Isto é feito através de instituições que permitam que interesses de um grupo de agentes esteja em oposição aos interesses de outros agentes e ambos estejam seguindo os interesses iniciais do patrocinador. É neste espírito que se justifica, por exemplo, o advento de Tribunais de Conta e do Ministério Público. No entanto, como Kiewiet e McCubbins (1991) apontam, o custo de tal mecanismo é a perda de flexibilidade de ação, pois, se é verdade que o advento de contrabalanços institucionais dificulta a tomada de ações indesejáveis aos olhos do patrocinador, também é verdade que este dificulta a tomada de decisões de qualquer natureza, sendo portanto mais justificável quanto mais próximo da situação mais desejável para o patrocinador for o *status quo*, uma vez que qualquer tentativa de mudança será significativamente mais onerosa.

O federalismo é também solução para o problema. A solução federalista para o problema, mais uma vez, passa por seu funcionamento análogo àquele de uma economia de mercado.

Em primeiro lugar, há que se levar em conta a simples consideração algébrica de que a presença de vários governos dividindo um mesmo território (ao invés da alternativa unitarista de apenas uma instância central) implica maior concorrência destes pelas preferências dos eleitores (Breton, 1985). A prova teórica da aplicação da proposição no nível horizontal é dada por Tiebout (1956) sob a presença de mobilidade de fatores, como já explorado na seção (2.2.1).

A aplicação da proposição a um contexto de relação vertical entre jurisdições governamentais (entre governos de diferentes posições na hierarquia federalista) é proporcional ao número total de tais jurisdições, por consideração algébrica (um município, por exemplo, concorre pela preferência de eleitores na sua jurisdição com os governos estadual e federal). De fato, como demonstrado por Migué (1997), frequentemente diferentes jurisdições governamentais são ofertantes de bens públicos similares e, por isso, competem pelo mesmo conjunto de votos.

Podemos aplicar tais conclusões aos problemas sublinhados pela Teoria Agente-Patrocinador. Ao garantirmos a concorrência, tanto vertical quanto horizontal, entre os

diferentes jurisdições em uma federação pelas preferências dos cidadãos-eleitores, podemos garantir a hipótese de eficiência na provisão de bens públicos (ou, ao menos, de maior eficiência comparativamente ao modelo unitário) atuando como solução de termos contratuais. A mobilidade de fatores significa que o federalismo oferece uma solução ao problema Agente-Patrocinador, pois os cidadãos, ao circularem livremente pela federação,

Isto porque tal condição impõe significativa perda de retornos (e, portanto, fracasso na maximização de utilidade) ao agente que falha em agir de acordo com os interesses do patrocinador, resultante da queda de receita proveniente da perda de cidadãos-eleitores para outras unidades federativas. A punição para o agente que quebra seu contrato com o patrocinador é a perda de receitas. Em uma situação de mobilidade perfeita de fatores, tal punição será tão maior quanto mais grave for esta quebra de contrato em termos de redução do *payoff* do patrocinador no jogo. O agente estará, de tal sorte, maximizando sua própria utilidade ao agir de acordo com os interesses do patrocinador. A conclusão se aplica também na relação hierárquica ao determinar que diferentes níveis de governo ofereçam, verticalmente, bens públicos iguais ou similares em uma mesma jurisdição. A competição gerada pela preferência dos cidadãos-eleitores implica que, mesmo na ausência de interação horizontal (supondo apenas a existência de um governo federal e uma unidade federativa para cada instância hierárquica: um estado, um município, condado, ou outra subdivisão) a hipótese de eficiência se mantém, uma vez que a perda neste caso se daria também no mercado de votos (supondo também não-disponível aos cidadãos-eleitores a opção de preferência por determinada jurisdição que permitiria, por exemplo, pagar impostos ao governo estadual e não ao local), de forma que um governo ineficiente na provisão de bens veria sua utilidade cair, assumindo que esta é determinada, entre outros fatores, pelo benefício associado à reputação e legado (para partidos políticos e chefes de Executivo, respectivamente). A competição vertical é também substituta da solução de contrabalanços institucionais, pois o arranjo federativo dá margem a que agentes em diferentes níveis (local, e nacional), competindo pelas preferências dos eleitores, possam operar de tal modo que a apropriação de retornos extraordinários por um grupo de agentes, resultante de quebra de contrato, leve a perdas de utilidade para agentes em outros níveis, de maneira que grupos diferentes de agentes possam fiscalizar garantindo seu equilíbrio. Esta hipótese é mais

válida quando a arrecadação total é dividida entre os entes federativos. Assim, apropriações indevidas de uma esfera de governo levam, inevitavelmente, a perdas em outras esferas.

O problema Agente-Patrocinador é, portanto, resolvido através de solução federalista.

No entanto, a competição vertical também dá margem a outros aspectos do federalismo, podendo inclusive levar a uma situação de “tragédia dos comuns”. Além disso, para que uma estrutura federativa alcance seu ponto ótimo, deve-se admitir o funcionamento do controverso mecanismo da secessão. Estes tópicos são tratados, junto a outras questões, na seguinte seção.

2.3 – QUESTÕES DO FEDERALISMO: MODELOS DE INTERAÇÃO E DIREITO À SECESSÃO

A Teoria das Escolhas Públicas abriu ainda possibilidades mais complexas de análise tanto dos mecanismos federativos, quanto do escopo das relações entre diferentes agentes do jogo político. A presente seção explora tais possibilidades, expondo modelos de interação que permitem diferentes equilíbrios, incluindo a possibilidade de secessão, mecanismo que, embora questionado por sua viabilidade, garante retornos em termos de eficiência e garantia de direitos individuais.

Começemos a análise a partir de um modelo de jogo em que o federalismo pode levar a um equilíbrio equivalente ao sucesso democrático, enquanto que uma estrutura acentuadamente centralizada (que leve à manutenção dos líderes nacionais de um governo autoritário) leva a um equilíbrio em que há fracasso democrático. O modelo a seguir segue aquele desenvolvido por Myerson (2004).

Consideremos inicialmente um regime autoritário que, por alguma causa exógena, inicia um movimento rumo à abertura democrática (como foi o caso em boa parte da América Latina e nos países ibéricos, ao longo de vinte anos entre meados da década de 70 e meados da de 90), ou sofre um choque democrático (como foi o caso com os países do antigo Bloco Oriental, no limiar da década de 90 e também no Iraque desde 2003, Timor Leste desde 1998, e outros). O modelo que se desenvolve a seguir busca estabelecer as condições sob as quais os resultados do jogo político implicarão no sucesso ou malogro da experiência democrática em tal sociedade. Tal jogo admite múltiplos equilíbrios, pois não há a possibilidade de se transplantar um modelo constitucional de um dado país para outro, com a garantia de sucesso. De fato, o que a vasta experiência constitucional latinoamericana parece apontar é exatamente o oposto (Morse 1989). Além disso, o aspecto cultural tem grande importância na definição do peso dado pelo eleitorado às questões de reputação, que por sua vez está condicionado à existência prévia de experiência democrática no país em questão: em países com longa tradição democrática anterior ao interregno autoritário, podem existir ainda lideranças nacionais com grande reputação

democrática, enquanto que em sociedades recém-emersas de longo período de mando autoritário, as lideranças que serviam ao antigo regime precisaram utilizar de meios não-democráticos para ascender, utilizando o poder para servir a seus superiores e premiar seus apoiadores. O que se quer evitar neste modelo é que a reputação anti-democrática do regime anterior contamine as expectativas quanto ao sucesso do atual, o que pode ocorrer de maneira crucial no começo da experiência democrática.

Nesse modelo, Myerson considera como sucesso democrático o equilíbrio em que eleitores sempre rejeitam - no processo de reeleição, que neste modelo pode se dar indefinidamente, sem restrições a números de mandatos consecutivos - incumbentes que adquiriram reputações negativas, substituindo-os por novas figuras de boa reputação. Pela mesma lógica, um fracasso democrático se dá quando os eleitores esperam que qualquer líder futuro governe de maneira corrupta, a melhor solução sendo, portanto, reeleger os líderes corruptos atuais.

Ao final, o modelo nos mostra que o arranjo federativo permite que o jogo se estabeleça no equilíbrio construtivo (sucesso democrático) sob quaisquer circunstâncias. No entanto, devemos iniciar a análise através de democracia unitária, que pode também ser interpretada como uma unidade constituinte da federação.

Nesta democracia unitária, o líder eleito pode concorrer à reeleição ao final de cada período, até ser rejeitado pelos votantes. Apesar de a maior parte das democracias contemporâneas incluírem restrições a reeleições contínuas, esta condição no modelo pode ser adaptada à realidade como a possibilidade de se eleger o atual incumbente a outro cargo equivalente (tanto no modelo unitário quanto no federal, embora no primeiro esta possibilidade seja reduzida pelos limitados níveis de governo e, portanto, cargos eletivos) ao final do(s) mandato(s). A cada novo período iniciado, o líder eleito deve escolher entre agir de maneira responsável ou corrupta. Caso escolha agir responsavelmente, recebe um *payoff* denotado por $[b]$, $[b > 0]$, enquanto que, ao agir de maneira corrupta, seu retorno é de $[b+c]$, $[c > 0]$, em que c é o ganho adicional proporcionado pela corrupção. Um líder não-incumbente recebe *payoff* 0 a cada período fora do cargo. Os políticos desejam maximizar seu retorno esperado, descontado pelo fator ρ $[0 < \rho < 1]$ por período. A cada período, o

cidadão-eleitor recebe o retorno $[w]$, $[w > 0]$ do governo caso o líder decida agir de maneira responsável e 0 caso contrário. Quando um novo líder é eleito, os eleitores pagam um custo de transição $[x]$, $[x > 0]$, que pode ser interpretado como suposta ineficiência inicial do novo líder, apropriações do líder atual após sua derrota eleitoral (quando este não tem mais incentivos eleitorais de curto prazo para agir honestamente) ou custos de campanha para se retirar do poder o líder atual. Portanto, a cada período em que há mudança na liderança, o retorno dos eleitores é $[w-x]$ ou $[0-x]$. Os eleitores também descontam seus retornos futuros pelo termo ρ .

Uma democracia é bem-sucedida quando o equilíbrio é ótimo para os eleitores, o que acontece quando estes esperam que os líderes sempre ajam de maneira responsável, com probabilidade 1. Neste caso, os eleitores sempre reelegem um líder que age de maneira responsável; caso este desvie seu comportamento, se espera que continue agindo de maneira corrupta, sendo prontamente substituído por novo líder no próximo período eleitoral. Um líder percebido como responsável (isto é, com comportamento esperado responsável), proporciona ao cidadão-eleitor o seguinte *payoff*:

$$w(1 + \rho + \rho^2 + \dots) = w/(1 - \rho)$$

O retorno esperado futuro para o líder, quando este age sempre de maneira responsável, é dado por $[b/(1 - \rho)]$. As condições para a perpetuação democrática bem-sucedida seriam, portanto:

$$w/(1 - \rho) \geq x \text{ e } b/(1 - \rho) \geq b+c$$

Isto é, o retorno de se eleger um líder percebido como responsável é maior que (ou igual a) o custo de fazê-lo – portanto, pela suposição inicial de racionalidade do eleitor, este irá sempre substituir um líder corrupto por um potencial líder responsável – e o retorno esperado para os políticos de uma carreira de comportamento responsável (e reeleições consecutivas) é maior que (ou igual a) o retorno de se agir corruptamente em um período. Uma conclusão a que chegamos é que, em uma democracia unitária bem-sucedida, a existência de comportamento corrupto só pode ser explicada endogenamente na presença de retornos associados à corrupção grandes o suficiente ou de retornos insuficientemente

baixos para o comportamento responsável (em termos de salários ou retornos reputacionais reduzidos).

Suponhamos agora a presença de probabilidade ε [$\varepsilon > 0$] de que dado político tenha natureza “virtuosa” e, por isso, aja apenas de maneira responsável. Caso contrário, nos referiremos aos políticos não-virtuosos como “normais” e assumiremos, como de costume, que maximizam seu retorno esperado. Os eleitores tomam um dado político como tendo probabilidade $[1 - \varepsilon]$ de ser normal.

Um equilíbrio que leva a uma “democracia frustrada” (nos termos de Myerson), é aquele que leva à situação ótima para o líder: este espera sempre ser reeleito, com probabilidade 1, independente de seu comportamento. Uma democracia fracassa quando os eleitores esperam que seus líderes sempre ajam de maneira corrupta, caso sejam normais. A democracia fracassa, portanto, quando o único político a agir de maneira não-corrupta é aquele intrinsecamente virtuoso.

Em equilíbrio de fracasso democrático, os eleitores não estão dispostos a incorrer ao custo x para substituir o líder corrupto por outro que, apenas não será igualmente corrupto, na presença de pequena probabilidade. Ademais, ao líder não incorre nenhum incentivo para agir de maneira não-corrupta, dado que pode aumentar seu retorno em “ c ” e, ainda assim, ser reeleito.

No equilíbrio em que a democracia é frustrada e fracassa, deve-se verificar a seguinte condição:

$$\varepsilon \leq x(1 - \rho)/w$$

uma vez que, como explicado anteriormente, os eleitores não desejam incorrer nos custos de substituição do líder atual, caso entendam que os benefícios de se eleger um líder, com reduzida probabilidade de ser virtuoso, são menores que x . Assim, o fracasso democrático será mantido caso a probabilidade ε seja suficientemente baixa.

Deve-se também levar em conta, em um modelo que trata de escolhas sobre lideranças em sistemas democráticos, que um tal sistema não se sustenta *per se*, uma vez

que, caso os cidadãos não derivem nenhuma utilidade em viver em democracia, não há porque crer na continuidade do sistema por endogeneidade. Assim, denota-se por “benefício líquido da democracia” o valor descontado do retorno futuro dos eleitores no equilíbrio atual, subtraído do valor descontado de seu retorno esperado caso o governo atual se mantenha no poder por vias não-democráticas. Ao elegerem um líder, os eleitores creditam a este uma probabilidade π de que seja virtuoso e seu retorno esperado da democracia difere do valor esperado descontado da democracia ao se subtrair desta $[\pi w/(1-\rho)]$. O benefício líquido esperado da democracia, para os eleitores, no equilíbrio democrático positivo é $[(1-\varepsilon)w/(1-\rho)]$, uma vez que, pela suposição inicial de sucesso democrático, se espera que qualquer líder aja de maneira responsável e, conseqüentemente, os eleitores não alteram a probabilidade esperada $[\pi = \varepsilon]$. Por semelhante raciocínio, conclui-se que, na situação de equilíbrio ruim, o retorno esperado da democracia para os eleitores é zero, pois estes esperam $[\pi = 1]$ na probabilidade ε de que o líder aja responsabilmente.

A partir dos elementos apresentados, pode-se derivar o primeiro teorema do modelo de escolhas democráticas de Myerson, válido para a democracia unitária: admitindo-se $[\varepsilon < x(1-\rho)/w < 1]$ e $[b+c < b/(1-\rho)]$, existe um equilíbrio em que a democracia unitária é bem-sucedida e os eleitores obtêm benefício líquido democrático estritamente positivo e outro em que a democracia é frustrada e o benefício líquido democrático esperado é zero.

As duas primeiras inequações indicam que, caso apenas líderes virtuosos ajam de maneira responsável, os eleitores não têm incentivos a substituir um líder corrupto, pois a probabilidade ε é muito baixa. Além disso, os eleitores substituem um líder corrupto caso se espere, com ceteza, que qualquer postulante ao cargo sirva responsabilmente. A terceira equação garante que políticos preferem uma carreira de serviço responsável a um período de corrupção.

No entanto, tais condições também admitem outros equilíbrios, além do sucesso e fracasso absolutos da experiência democrática. Assuma-se, por exemplo, um equilíbrio intermediário em que sempre se espera que um político repita seu comportamento imediatamente anterior (responsável ou não), dado por $[\sigma = x(1-\rho)/w]$. Como já visto antes,

os eleitores sempre reelegem um político que age de forma responsável; a probabilidade com que rejeitarão um líder que age de maneira corrupta é dada pela equação $[\tau = (1-\rho)c/(b\rho)]$, desde que τ satisfaça a condição que garante que um novo líder tenha iguais chances de agir de forma corrupta ou responsável, o que pode ser expresso pela equação

$$b/(1-\rho) = (b+c)/(1-(1-\tau)\rho) = (b+c)(1+(1-\tau)\rho+((1-\tau)\rho)^2+\dots).$$

Os eleitores também seguem o mesmo comportamento em relação a líderes corruptos e a probabilidade com que rejeitarão um líder que aja de forma corrupta é dada pela equação $[\sigma w/(1-\rho)-x = 0]$. Nestas circunstâncias, deve-se admitir a probabilidade geral de responsabilidade, que indica que um líder será responsável com probabilidade $[\sigma^* = (\sigma-\varepsilon)/(1-\varepsilon)]$, o que leva a $[\sigma = (1-\varepsilon)\sigma^*+\varepsilon]$, com $[0 < \sigma^* < 1]$ e $[0 < \tau < 1]$.

Tem-se, portanto, um modelo estacionário em que os eleitores rejeitam o líder que agiu de maneira corrupta no período anterior com probabilidade constante. Implicação fundamental da mecânica do modelo é que, no evento em que a democracia não é frustrada pela reeleição de um líder corrupto, pode-se esperar que esta será bem sucedida com probabilidade 1 e o benefício líquido advindo da democracia será estritamente positivo. Abre-se a possibilidade, também, de que dada sociedade vivendo sob governo democrático unitário se depare com situação de “armadilha de fracasso democrático”, em que a frustração democrática se perpetue devido à repetição, *ad infinitum*, do resultado eleitoral em algum período anterior.

A democracia unitária, portanto, admite múltiplos equilíbrios. O que se prova a seguir é que, dadas as mesmas condições, uma democracia federativa é sempre melhor alternativa, tendo em vista as perspectivas de sucesso democrático.

Admita-se uma democracia federativa, com um líder nacional eleito (presidente ou primeiro-ministro, cuja eleição seja a função principal do parlamento) e N províncias, cada uma com um líder (governador), escolhido através de sufrágios locais. Em ambos os cargos, salvo condição de virtuosidade intrínseca, o líder escolhe se age de maneira corrupta ou responsável. Admita-se também que o ciclo eleitoral inicia-se com a eleição do presidente, após a qual os eleitores escolhem seus líderes locais. No entanto, considera-se

que o comportamento dos eleitores nas eleições em um nível de governo não é afetado pelos resultados em outro nível, sendo suas decisões eleitorais em dado governo influenciadas tão somente pelo *payoff* recebido em função da administração daquele governo específico. Resulta desta condição, que as perspectivas eleitorais de um governador que decida postular ao cargo de presidente, não são afetadas pelo *payoff* proporcionado aos eleitores provinciais em sua administração. Garante-se, assim, que as preferências dos eleitores são idênticas e pode-se assumir que o sucesso eleitoral de um candidato será determinado pelas preferências de qualquer eleitor.

Um presidente normal, (com probabilidade $[1-\varepsilon]$) recebe a cada período, ao escolher agir de maneira responsável ou corrupta, respectivo *payoff* $[b_1]$ ou $[b_1+c_1]$ e seu comportamento garante aos eleitores *payoff* advindo do governo federal de w_1 ou 0, para cada um dos cenários. A não-reeleição do presidente implica em custo de transição w_1 , a ser pago pelos eleitores. De maneira paralela, um governador recebe *payoff* b_0 ou b_0+c_0 para os comportamentos responsável ou corrupto, o que implica em *payoff* para os eleitores de w_0 ou 0; estes, por sua vez, devem pagar um custo de transição x_0 , caso optem pela eleição de um governador diferente do incumbente.

A primeira consideração acerca do modelo, pelas condições até aqui estabelecidas, é que esse admite que a democracia seja frustrada, e fracasse em um nível de governo, sem que isto implique no fracasso de outro nível. Assim, o equilíbrio eleitoral em uma província pode ser tal que este resulte em fracasso democrático, mesmo que seus eleitores vivam em uma democracia federal bem sucedida. Mais uma vez, define-se “democracia frustrada” como o equilíbrio em que dado líder espere ser reeleito com probabilidade 1 em dado nível de governo, para qualquer comportamento assumido. Um fracasso democrático ocorre quando os eleitores esperam que seus líderes eleitos sempre ajam de maneira corrupta (salvo em caso de líder virtuoso). Um fracasso democrático implica também frustração democrática. Em oposição, o sucesso democrático é garantido quando eleitores em dado nível, provincial ou nacional, esperam que qualquer líder eleito neste nível aja de maneira responsável com probabilidade 1.

Do modelo apresentado resulta que, em cada nível de governo considerado, nacional ou provincial, pode-se aplicar a análise anterior para democracia unitária. Pode-se, portanto, assumir a existência de múltiplos equilíbrios para cada nível de governo e para a federação. De tal maneira, teríamos, no nível provincial, [$\varepsilon < x_0(1-\rho)/w_0 < 1$] e [$b_0+c_0 < b_0/(1-\rho)$] e no nível federal [$\varepsilon < x_1(1-\rho)/w_1 < 1$] e [$b_1+c_1 < b_1/(1-\rho)$]. Admite-se também que, para qualquer político considerado, o benefício de servir como presidente é maior do que aquele advindo da atuação como governador, para qualquer comportamento assumido (responsável ou corrupto), de maneira que [$b_1 > b_0+c_0$].

Respeitando-se tais condições, o modelo abre possibilidade de três equilíbrios para diferentes resultados entre províncias e governo federal, quais sejam: sucesso democrático nas províncias e fracasso no governo federal, fracasso democrático nas províncias e sucesso no governo federal e sucesso em ambos os níveis. A democracia, no entanto, não pode fracassar em ambos os níveis, na existência de, ao menos, um político virtuoso. Este é o argumento principal do modelo de Myerson. Para entender as razões que levam ao sucesso democrático em ao menos um nível, o texto segue com a análise de cada um dos três equilíbrios acima citados.

Quando há sucesso provincial e malogro no governo nacional, um governador corrupto não é reeleito, por isso age sempre de maneira responsável. Os eleitores no nível nacional, no entanto, sabem que qualquer governador agirá de maneira corrupta (com probabilidade [$1-\varepsilon$]) uma vez eleito presidente, por isso um presidente corrupto é reeleito.

No caso oposto, de sucesso democrático no governo federal e fracasso nas províncias, um presidente corrupto não é reeleito, por isso qualquer novo líder nacional deve agir de maneira responsável. Entretanto, os governadores sempre esperam ser reeleitos e os únicos a agir de maneira responsável serão os virtuosos com probabilidade ε . Estes, entretanto, não têm melhores perspectivas de carreiras políticas, uma vez que os eleitores nacionais são indiferentes quanto aos candidatos a presidente, pois esperam que qualquer incumbente aja de maneira responsável, de modo que uma boa reputação não se traduz em desempenho eleitoral e os governadores não têm incentivos para agir de maneira responsável.

Nestes dois casos, existe uma inconsistência evidente, advinda dos diferentes prospectos de sucesso entre os níveis de governo. Apesar de ambos garantirem benefício líquido estritamente positivo para os eleitores (uma vez que, em um nível seu retorno é positivo e no outro é 0), não parece razoável que os cidadãos sejam indiferentes ao fracasso democrático em um nível de governo, uma vez que percebem os benefícios líquidos da democracia no outro nível. Pode-se esperar que os cidadãos concentrem esforços em melhorar as perspectivas democráticas para o nível de governo em que se verifica fracasso democrático, de tal modo que parece pouco provável que estes equilíbrios se mantenham.

Na terceira possibilidade do modelo, a democracia é bem-sucedida em ambas os níveis de governo e se espera que tanto os governadores quanto o presidente ajam de maneira responsável, devido à sua rejeição eleitoral caso ajam de maneira corrupta.

Como já observado, não existe a possibilidade de que a democracia seja frustrada em ambos os níveis de governo, satisfeita a hipótese de existência de, ao menos, um governador com comportamento responsável. Esta hipótese, no entanto, pode ser razoavelmente atendida, dado que os governadores na nova democracia emergirão da população civil, não dos quadros do regime não-democrático anterior. De fato, dada uma federação composta por N províncias, a probabilidade da existência nessas de, ao menos, um governador virtuoso é dado por:

$$P(\text{ao menos um governador virtuoso}) = 1 - (1 - \varepsilon)^N \geq 1 - e^{-\varepsilon N}$$

De maneira que, quanto maior o número de províncias, mais P se aproxima de 1, o que implica maior probabilidade de sucesso do teorema, provado a seguir.

Considere-se o caso de democracia frustrada no nível nacional. Um presidente não-virtuoso agirá sempre de maneira corrupta, uma vez que não espera ser rejeitado nas eleições. Tome-se também uma província onde os eleitores entendem que o governador incumbente tem probabilidade π de ser virtuoso. Ao servir pela primeira vez, tem-se $[\pi = \varepsilon]$. Caso aja de maneira responsável, após seu primeiro mandato, tem-se $[\pi \geq \varepsilon > 0]$. Seja Q a probabilidade que o governador aja de maneira responsável no mandato que se inicia; caso governe de maneira responsável no próximo período, será considerado como tendo a

probabilidade $[\pi/Q]$ de ser virtuoso (pela regra de Baye). Pela suposição de fracasso na esfera federal, os eleitores nacionais não devem preferir substituir o presidente atual por este governador; portanto, deve-se verificar $[(\pi/Q)w_1/(1-\rho) \leq x_1]$ e $[Q \geq \pi w_1/((1-\rho)x_1) > \pi]$.

Como os eleitores podem sempre escolher reeleger este governador (que, por sua vez, sempre servirá de maneira responsável na probabilidade π de ser virtuoso), o valor descontado dos *payoffs* dos eleitores da província, para todos os períodos subsequentes, não pode ser inferior a $[\pi\rho w_0/(1-\rho)]$. De fato, seu *payoff* deve ser, ao menos, $[Qw_0 + \pi\rho w_0/(1-\rho)]$, que é estritamente maior que o valor descontado dos *payoffs* na província, caso o governador continue a governar sem perspectivas de deixar o cargo, isto é, $[\pi w_0 + \pi\rho w_0/(1-\rho) = \pi w_0/(1-\rho)]$.

Se a democracia é frustrada no nível provincial, isso não significa seu fracasso, uma vez que o governador tem incentivos a governar de maneira responsável, visando assumir o cargo de presidente. No entanto, governadores normais, servindo em um cenário em que a democracia é frustrada em ambos os níveis, não têm incentivos para agir de maneira responsável, uma vez que, como a democracia é frustrada no nível federal, os eleitores sempre reelegem o presidente atual. Portanto, pode-se inferir que, quando um governador age de maneira responsável, este só pode ser do tipo virtuoso, o que levaria os eleitores nacionais a substituir o presidente atual por este governador, impossibilitando, portanto a hipótese de que a democracia seja frustrada em ambos os níveis. CQD.

Pode-se ir mais longe a partir do modelo e se inferir um teorema que é atendido para quaisquer circunstâncias no modelo. De fato, segundo o terceiro teorema de Myerson, “em qualquer equilíbrio federativo, se a democracia nacional é frustrada e os eleitores provinciais possuem reações estacionárias à corrupção [como já explorado por este texto], então, com probabilidade 1, todas as províncias irão eventualmente eleger um governador que age de maneira responsável” (MYERSON, Roger B; Federalism and Incentives for Success of Democracy).

A prova do teorema acima deriva da conclusão do segundo teorema, que implica que, a cada período em que um novo governador é eleito, a democracia provincial não é frustrada. Como os eleitores têm reação estacionária à corrupção, a cada nova eleição têm a

mesma probabilidade de rejeitar o governador corrupto. Por contradição, se o teorema fosse falso, haveria, com probabilidade positiva, um número infinito de períodos em que um governador que age de maneira corrupta é reeleito; no entanto, dadas as reações estacionárias dos eleitores, a cada nova eleição haveria uma probabilidade constante e positiva de substituição do incumbente por um outro candidato com probabilidade ϵ de ser do tipo virtuoso, o que implica que a probabilidade da ascensão, em algum momento, de um governador virtuoso, é 1. Desta maneira, prova-se não só o terceiro teorema como se garante que o segundo teorema mantém sua validade, atendidas as hipóteses do modelo.

Além de prover argumentos inegáveis ao debate federalista, a particularidade do modelo de Myerson advém de sua flexibilidade em sintetizar o institucionalismo à perspectiva tradicional, que relaciona o sucesso democrático ao caráter individual dos agentes políticos. Em seu modelo, uma democracia bem-sucedida não depende mais do caráter dos indivíduos que a lideram; no entanto, o sucesso democrático depende de indivíduos virtuosos, cuja ascensão é garantida pelo aparato institucional. Seu modelo, evidentemente, não nega a importância fundamental das instituições para o sucesso democrático, mas não descarta a relevância do caráter individual nesta. Ao endogeneizar o caráter individual dos agentes políticos em seu modelo, Myerson evita, com sucesso, o argumento enganoso de que a mudança no caráter dos agentes políticos é fundamental para que uma democracia seja bem-sucedida. O caráter individual é importante apenas se o arcabouço institucional for eficaz o suficiente para incentivar o comportamento dos líderes em direção aos interesses da coletividade.

Quanto aos argumentos em favor do federalismo, a maior contribuição do modelo é provar que o sucesso democrático é maximizado pela escolha do federalismo em detrimento do unitarismo, uma vez que, como provado, a democracia não pode falhar consistentemente em uma estrutura federal. A realidade, entretanto, pode parecer não oferecer respaldo às conclusões do modelo, dada a existência de federações onde a experiência democrática aparentemente fracassou. Esta conclusão parece ainda mais evidente quando se considera que a maior parte das federações – e em particular as repúblicas, dada a inerente inconstância do chefe de governo no parlamentarismo – possui mecanismos que impedem a perpetuação de líderes políticos, em especial limitações ao

número de mandatos consecutivos, que, de fato, garantem que, com probabilidade 1, em algum momento um líder político virtuoso seja eleito. No entanto, é verdade que este mecanismo também impõe aos líderes virtuosos limitações a seu tempo de mandato. Também há que se levar em conta outras diferenças entre as condições do modelo e limitações impostas pela realidade. Embora não permita falha democrática permanente tanto no nível local quanto nacional, o modelo admite que um número de períodos transcorra nessa possibilidade até que um governador virtuoso surja. Este período de tempo será tão maior quanto menor for o número de províncias, N . Na realidade, entretanto, quanto maior este período de tempo, maior o risco de instabilidade e maiores as chances de intervenção autoritária que modifique o aparato institucional para a perpetuação de regimes não-democráticos.

Outra divergência entre o modelo e a realidade é que, no primeiro, as considerações dos efeitos da corrupção são simplificadas para efeitos práticos. Na eventualidade do comportamento corrupto por parte do governador ou presidente, este aumenta seu *payoff* de b para $[b+c]$, enquanto que os eleitores vêem seu benefício advindo do governo de w para 0 . Na realidade, no entanto, frequentemente a renda advinda da corrupção é concentrada para o agente econômico que a recebe e seu custo é disperso entre os eleitores, de modo que pode ser individualmente imperceptível, particularmente ao se considerar que o benefício advindo do governo para os cidadãos é instável e sujeito a flutuações econômicas. Quando os eleitores não podem perceber a corrupção em seu *payoff*, não podem também diferenciar os políticos que agem de maneira responsável ou corrupta, de forma que o incentivo para o político agir de maneira corrupta aumenta quanto mais dispersos forem os custos deste comportamento.

Estas conclusões, entretanto, não são mais factíveis na democracia federal do que o são para a forma unitária de governo, de maneira que as vantagens do primeiro sobre o segundo permanecem, mesmo quando se considera as evidências fornecidas pela realidade. De fato, ao se subdividir uma entidade política unitária em N províncias, o custo individual da corrupção, para os eleitores, cresce proporcionalmente a N e à população de cada nova província relativa à população total anterior, de maneira que a percepção da corrupção aumenta, assim como reduzem-se os incentivos para comportamento corrupto.

A principal conclusão a que o modelo permite chegar é que, inequivocamente, o federalismo é a forma de governo que permite maior bem-estar em termos de utilidade derivada da atuação governamental.

O federalismo, portanto, é comparativamente mais eficiente que suas alternativas, especialmente se considerarmos seu potencial em termos de direitos individuais, característica viabilizada pela competição vertical e horizontal entre seus membros, que garante o equilíbrio e a manutenção dos benefícios líquidos da democracia. No entanto (e como já visto), embora a possibilidade de fracasso democrático nos níveis local e nacional não seja factível a longo prazo, esta pode ocorrer em um número imprevisível de períodos, o que, em termos reais, significa fragilidade e instabilidade por tempo indeterminado. Existe, no entanto, um mecanismo que pode levar o federalismo a um grau ainda maior de competitividade entre as partes, levando à redução, senão eliminação, da ameaça de fracasso democrático no nível nacional. Este mecanismo é o direito à secessão.

A opção de saída para suas entidades subnacionais garantiria a integridade democrática da federação (ou confederação) contra expansões arbitrárias do poder central, como apontado por Buchanan (1995). Ao se garantir aos membros locais o direito à secessão da federação, o efeito sobre o governo nacional é de equilibrar o balanço de poder, uma vez que, antecipando movimentos emancipatórios locais, o governo central não abriria mão de medidas que pusessem em risco o julgo constitucional, preservando seu *payoff* (que seria reduzido sobremaneira com a perda da contribuição dada pelos membros separatistas).

O direito à secessão permite também um arranjo federativo que garante às instâncias locais maior autonomia. Isso porque, ao expor o poder central, sustentado pela união dos componentes locais, à constante (embora mínima, caso haja sucesso democrático em todos os níveis de governo) ameaça de desmembramento, o direito de saída oferece menores incentivos (comparativamente às federações sem o mecanismo em questão) para a formação de grandes aparatos centrais de governo sustentados por instâncias locais, como garantia de que o investimento na união não terá seu retorno ameaçado em caso de secessão (em particular de sua própria secessão da federação).

A evidente desvantagem de tal mecanismo avém de sua instabilidade e da promoção de barreiras à integração econômica nacional promovida pelo poder central, além da própria dificuldade inerente à institucionalização do mecanismo. O revés, entretanto, pode ser em grande medida minorado por um arranjo institucional que garanta o condicionamento do direito à secessão; o que se pretende é impedir o fracasso democrático, não que o mecanismo seja utilizado como ferramenta de barganha em processos de decisão coletiva (a bancada de um estado no congresso, por exemplo, poderia ameaçar lançar mão do direito de saída para pressionar mudanças regulatórias a seu favor). Não existe consenso sobre como proceder para impedir que interesses, que não o de preservar os direitos individuais, possam utilizar o mecanismo. A utilização de referendos locais pode ser solução de segundo-melhor para o problema. No entanto, a questão principal é a quebra de contrato relacionada a possível reação das outras subentidades nacionais e do poder central para impedir a saída do(s) membro(s) da federação. Neste caso, a ausência de precedentes históricos de democracias federativas, com cláusulas de secessão, em que membros tenham lançado mão de tal direito, não permite qualquer análise que não a teórica. Se trata, portanto, de um mecanismo demasiado complexo para que seja operado pelos Estados-nação modernos, cuja identidade depende de valores não-econômicos como alternativa para manutenção da união, mesmo que esta resulte em fracasso democrático e mesmo que a implantação do mecanismo garanta maior eficiência realcionada à garantia dos direitos individuais contra o confisco ou intervenções indevidas do poder central expandido arbitrariamente.

Para além do direito de saída, outra medida visando garantir maior eficiência e proteção a direitos individuais é oferecida por Migué (1997), que propõe que, sempre que possível, seja quebrado monopólio de subentidades nacionais em taxar determinado território e governos paralelos sejam autorizados a atuar horizontalmente em mesma área geográfica. Segundo este modelo, todos os governos possuiriam “igual e não-exclusiva jurisdição sobre todos os territórios, desde que com consentimento dos governados. Membros voluntariamente entra[riam] na ‘associação’ ou ‘clube’, que então te[ria] a autoridade para tributar os membros” (MIGUÉ, Jean-Luc, *Public Choice in a Federal System*). A desvantagem de tal modelo é relacionada à dificuldade em proporcionar aos

contribuintes os bens públicos para os quais deveriam ter acesso, devido ao caráter não-excludente destes. Seria impossível, por exemplo, fornecer proteção policial, serviço de proteção contra incêndios ou saneamento básico, apenas aos contribuintes de um dado “estado” ou “clube”, quando estes estão dispersos em meio à população. Embora a competição possa promover maior eficiência na provisão de bens, o autor utiliza tal proposição para demonstrar a validade do modelo Tiebout que prova que, quanto menores os custos de transporte e maior a mobilidade de fatores, mais os resultados em uma federação se aproximam da provisão eficiente de bens públicos fornecida pelo modelo de governos paralelos.

3.1 – O CASO BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988 define o Brasil como República Federativa, composta pela União, estados, municípios e o Distrito Federal. O federalismo brasileiro em sua forma atual, embora jovem, herdou de seus antecessores desigualdades profundas entre seus membros, que justificaram distorções no tratamento destes desde sua fundação, como fundos de assistência a regiões mais carentes, uma zona franca e, recentemente, Zonas de Processamento de Exportações, além da presença de Governo Federal que, expandido desde a criação da federação, tomou proporções discutivelmente maiores que o tamanho ótimo que maximiza o desempenho macroeconômico e garantias de direitos individuais contra decisões arbitrárias que possa tomar. A descoberta de grandes reservas petrolíferas na costa (e dentro da jurisdição dos estados confrontantes) desencadeou tensões entre membros da federação, revelando profundas divergências nas perspectivas sobre o papel do Estado brasileiro, em especial entre aqueles que propõem uma visão mais centralizadora e unitária do país e aqueles que vêem a nação como a união dos entes federativos que a compõem.

Ao longo do capítulo que segue, busca-se interpretar o federalismo brasileiro, à luz da Teoria das Escolhas Públicas e das conclusões anteriores.

3.2 – QUESTÕES FEDERATIVAS NO BRASIL.

Ao longo dos cinquenta anos que precederam a fundação da República Federativa do Brasil, como definida pela Constituição Federal de 1988, o país atravessou dois períodos de mando autoritário e um interregno democrático. Durante este meio século, o país saiu da estrutura altamente federalizada – mesmo autonomista – da república velha, para o quase unitário Estado Novo. Evento marcante que simbolizou este contraste foi a cremação das bandeiras estaduais em cerimônia oficial em 4 de dezembro de 1937. O período democrático de 1945-1964, entretanto, assistiu ao ressurgimento do federalismo nos Estados Unidos do Brasil. O regime instituído em 1964, de maneira geral, apresentava tendência centralizadora, típica de regimes autoritários (como já visto, a ocorrência e perpetuação de regime caracterizado por fracasso democrático é mais provável em sistemas unitários), embora oficialmente, de acordo com a Constituição de 1967, o país fosse a República Federativa do Brasil, título herdado pela nova República de 1988, que concedeu maior autonomia estadual para tributar e legislar.

No entanto, a simples análise constitucional pode levar a conclusões equivocadas, pois as tendências descentralizadoras e unitárias, alternadas nas várias constituições nacionais, parece indicar sucessivos espasmos, ora rumo ao federalismo, ora em direção à centralização de poderes. Na realidade, o melhor prisma para se compreender de fato a visão de país majoritária dos líderes políticos (e que, além de qualquer consideração formal, necessariamente guia a prática política), é formado pelo conjunto das políticas públicas implementadas no país e herdadas pela Constituição Federal de 1988. Quando assim procedemos, o que se descortina é um Estado que, devido ao esforço de industrialização e a todas as distorções macroeconômicas resultantes deste, ofuscou qualquer consideração regional, substituindo, sistematicamente, possíveis autonomias locais por políticas federais voltadas a regiões específicas.

Ao chegarem as forças revolucionárias ao Rio de Janeiro em 1930, estas trariam não só o fim abrupto da já moribunda República Velha. O episódio marcaria também o fim da era de maior autonomia regional da história do Brasil e o começo das maiores

transformações vividas por sua sociedade, uma era marcada pelo esforço de modernização e centralização de poderes nas mãos do governo nacional para levar a cabo estratégias desenvolvimentistas, que levassem o país à Industrialização por Substituição de Importações (doravante ISI), através de políticas que somente um governo nacional forte poderia planejar e levar a cabo. Não cabe neste texto a análise dos possíveis méritos de tal política em termos macroeconômicos; o que se busca, a seguir, é tão somente analisar seu legado da perspectiva do federalismo e, conseqüentemente, a eficiência alocativa derivada de sua organização política.

Já a partir do primeiro governo Vargas, o Estado brasileiro toma, sistematicamente, medidas de estímulo à demanda agregada e intervenções cambiais (Abreu, 1990), padrão seguido e ampliado pelos governos que se seguiram. Este conjunto de políticas incluía também a intervenção direta do Estado na oferta, através da instituição de empresas estatais, em setores que serviriam de base para o florescimento do parque industrial, como a indústria siderúrgica (visando romper os altos custos relacionados à importação de insumos industriais pela indústria de bens-de-consumo durável, que impediam sua implantação pelo setor privado) e os bancos estatais (buscando contornar as dificuldades relacionadas aos mercados de capital imperfeitos, problema típico de países em desenvolvimento). Estes empreendimentos, entretanto, deveriam necessariamente, tirar proveito de vantagens relacionadas a ganhos de escala proporcionados pela produção agregada em pólos industriais. Desta forma, os esforços de modernização inicialmente se concentraram, com poucas exceções (sendo a maior delas a Companhia Hidrelétrica do São Francisco), na área onde, ao fim da República Velha, a industrialização incipiente se mostrava mais evidente: o estado de São Paulo e Distrito Federal, com atuações estatais intensas também nos estados do Rio de Janeiro (na região do Vale do Paraíba fluminense, situado no eixo que ia da capital paulista ao Distrito Federal, com maior potencial de consumo do país) e Minas Gerais (com intensa atuação nos setores de mineração e siderurgia).

Este investimento concentrado aumentou as disparidades, já evidentes ao fim da República Velha, entre o eixo dinâmico da economia industrial brasileira (Rio-São Paulo) e as regiões menos desenvolvidas do país. Como resultado - como numa generalização das conclusões do modelo Tiebout, somados às evidências apontadas por Harris e Todaro

(1970) - inicia-se movimento migratório rumo a estes estados, que se torna mais intenso com o desenvolvimento da infra-estrutura de transportes e dos meios de comunicação no país, atingindo seu ápice em meados da década de 70.

Durante a administração Kubitschek, à estratégia de ISI se soma o desenvolvimentismo, ancorada na sólida base técnico-intelectual fornecida pela CEPAL e sob os auspícios do Keynesianismo, dominante na academia e nas políticas públicas dos países ocidentais. Kubitschek inaugura a era do desenvolvimento regional, levado à cabo pelo governo central. Visando atenuar as disparidades existentes entre os estados do centro dinâmico da economia e aqueles mais pobres ou despovoados, promoveu políticas que, a despeito de seu custo fiscal e distorções econômicas, tinham como objetivo disseminar o desenvolvimento para diferentes pontos do território nacional, consistindo, principalmente, de grandes obras rodoviárias, construção de nova capital nacional e, mais relevante para a presente análise, o advento da SUDENE. Esta última foi a primeira das superintendências regionais, tendo sido criada em 1959 com o objetivo de promover o desenvolvimento do Nordeste do Brasil. Mais uma vez, a condução do desenvolvimento de estados específicos da federação era levada a cabo pelo governo central, mantido por todos os contribuintes no território nacional. Este fato evidencia a fragilidade da posição dos estados brasileiros, que delegaram forçadamente grande parte de seus poderes ao governo central e salvo no caso dos estados mais poderosos (em particular São Paulo), deste dependiam para a promoção de seu próprio desenvolvimento.

Durante o mando autoritário militar, as distorções na federação foram em muito ampliadas, com expansão de políticas regionais, criação de novas superintendências e uma zona franca. As duas novas superintendências de desenvolvimento, do centro-oeste (SUDECO) e da amazônia (SUDAM), somadas à SUDENE, implicavam que fundos obtidos a partir de todos os estados brasileiros seriam agora aplicados à maior parte destes ou, em outros termos, a minoria de estados mais desenvolvidos, do Sul e Sudeste, não obteria do governo central retornos proporcionais a seu investimento neste.

É evidente que o significativo atraso relativo das regiões Norte, Nordeste e, menos significativamente, Centro-Oeste, justifica políticas de inclusão visando sua maior

integração e desenvolvimento. No entanto, tais políticas representam resposta equivocada ao problema se significarem ganho de poder do governo central em detrimento dos estados. Ainda que a política alternativa, de transferências redistributivas, mantenham os desequilíbrios horizontais, por representarem distorção de tratamento a entidades federativas horizontais, configura opção de segundo-melhor, por evitar o avanço do Governo Federal sobre os governos estaduais e municipais e, conseqüentemente, gerar maior benefício social líquido. Em todo caso, por se tratar de um regime autoritário, esta análise não é totalmente apropriada, uma vez que o aumento de poder nas instâncias locais visa não só maior eficiência econômica, mas também garantias contra intervenções arbitrárias do setor público contra direitos individuais. Ora, dada a natureza não-democrática do regime militar brasileiro, não faria sentido esperar que este lançasse mão de reformas visando descentralizar parte das decisões do planejador central. Além disso, pela análise anterior do modelo de Myerson para a interação democrática e pela hipótese de racionalidade dos agentes políticos integrantes do governo federal, espera-se que governos autoritários restrinjam o poder local, uma vez que a presença de sufrágios nestes diminuem as chances de perpetuação do regime. Ainda assim, a Constituição Federal de 1967 definia o país como a República Federativa do Brasil.

O atual arranjo federativo brasileiro é herdeiro das distorções mencionadas e, embora a Constituição Federal de 1988 tenha ampliado significativamente o poder das instâncias locais, inclusive para tributar e legislar, algumas das imperfeições anteriores se mantêm, enquanto novas foram criadas. Ao antigo imposto estadual foi incorporado o ICM, atendendo às demandas dos estados e municípios por mais autonomia e uma das grandes particularidades da Carta é a inclusão da instância mais local (municípios) como ente federativo, o que representa importante instrumento de descentralização de poder, quanto mais quando se considera a importância crescente das metrópoles como elos centrais na economia mundial. A Constituição também garante aportes aos entes federativos menos desenvolvidos, revertendo parte das distorções das políticas anteriores, dirigidas pelo governo central. Ainda assim, manteve-se o funcionamento das autarquias federais de desenvolvimento regional.

A grande ameaça ao equilíbrio federativo ao longo da história recente da Nova República tem sido a questão tributária. O inequívoco mérito da Constituição em conceder maior autonomia regional foi conseguido às custas de dualidade tributária, resultante da liberdade fiscal fornecida pelo art. 195 da Constituição Federal, para a criação de tributos à parte que sustentassem as contas da previdência social, visando evitar o desvio de contribuições previdenciárias verificado anteriormente em tempos de grande expansão fiscal. Os efeitos da dualidade sobre as contas públicas foi rápido e, de 1988 a 1993 a participação de contribuições sociais gerais (PIS-Pasep, Finsocial/Cofins, CSLL e IPMF/CPMF) como proporção da receita de impostos de competência federal (IR, IPI, IOF, ITR) passou de 17% para 45% (Rezende, 2006), em contexto inflacionário de descontrole fiscal. O advento da estabilidade monetária resultou em grande avanço da arrecadação federal sobre o total arrecadado, em clara expansão de poder por parte do Governo Federal. Isto se deu graças à incapacidade deste e dos outros entes federativos em manter gastos sob controle (resultando na intervenção federal nas dívidas estaduais em 1998-1999), o que inevitavelmente implicou que, para a manutenção de política fiscal responsável, o aumento na arrecadação era imperativo. Desta feita, a carga tributária total cresceu, como proporção do PIB, de 29,6% em 1998 para 38,9% em 2005, aumentando ainda mais a porção do Governo Federal na divisão federativa da receita tributária, que passou de 56,8% do total na média do quadriênio 1994-1998 para 57% na média histórica pós-ajuste fiscal, de 1999 a 2005.

Além da tensão vertical estabelecida pelo avanço do Governo Federal sobre o total arrecadado, também há espaço para tensões federativas horizontais resultantes da cobrança do ICMS, cuja alíquota fica a cargo dos governos e as discussões envolvendo sua incidência, na fonte ou no destino, têm dividido distintos interesses estaduais, entre importadores, exportadores, consumidores e produtores. A legislação atual, resultante de numerosas modificações no já complexo art. 155 da Constituição Federal, provê as bases para sistema híbrido quanto à tributação na origem e na fonte; tentativas de solucionar os problemas inerentes à sua complexidade e às perdas de competitividade que impõe às exportações, resultaram em teia de arranjos advinda da miríade de créditos compensatórios. A crescente complexidade da legislação tributária trouxe senso de urgência à discussão

sobre reforma tributária. A reformulação da estrutura tributária deve incluir imposto, similar ao ICMS e com características de Imposto de Valor Agregado, como fonte de receitas dos governos estaduais. Os grupos de pressão a favor de tributação no destino (portanto, tributação sobre o consumo) incluem grandes grupos produtores e exportadores de bens de consumo, além de boa parte a academia. Os interessados em cobrança na fonte incluem governos que desejam utilizar o mecanismo para atrair investimentos produtivos, operando a chamada “guerra fiscal” através da redução da alíquota para patamares que justifiquem a transferência do capital investido em outros estados, em mais uma generalização das conclusões do modelo Tiebout, em que a concorrência horizontal entre entes federativos implica que estados que apresentem maior relação benefícios líquidos/custos tributários receberão maiores aportes de fatores de produção.

Embora tanto no caso do desenvolvimento regional, quanto na questão tributária, se possa argumentar a favor da maior eficiência relativa à alocação de recursos atendendo a motivações locais, não se pode ignorar que um significativo contra-argumento é fornecido pela menor eficiência administrativa dos governos, observada quanto mais este se aproxima da instância local, especialmente nas regiões menos desenvolvidas. A presença de práticas paternalistas e de “feudos” familiares locais, cooptação ou ausência de órgãos fiscalizadores (em inumeros casos incluindo mesmo a ausência de cobertura midiática na região) e até mesmo a falta de mão-de-obra capacitada para o serviço público local, implicam que muitos municípios e mesmo estados da federação se encaixam na definição de Myerson para fracasso democrático, em que os eleitores perpetuam no cargo incumbentes de comportamento irresponsável, situação agravada pela dificuldade de exercer “voto com os pés”, seja porque o fracasso democrático tenha se observado em amplas regiões (não havendo, portanto, nenhum incentivo para a mudança para unidades federativas vizinhas), ou devido a altos custos de mudança (relativos à renda) para outras unidades federativas.

A alocação federal de recursos em regiões específicas portanto, pode, de fato, ser mais eficiente que a concessão de maior poder a entes federativos locais, por evitar desvios e utilizações indevidas de recursos potencialmente maiores. Entretanto, a mensuração dos ganhos líquidos relativos à centralização do desenvolvimento regional, comparados com os

ganhos líquidos de um arranjo federativo mais equânime é impossibilitada pela ausência de referencial para o segundo, uma vez que não há na história recente do país, experiência federativa de fato descentralizada e a utilização de modelos baseados em casos externos não é factível, uma vez que não se pode importar particularidades de uma sociedade.

Pela impossibilidade de se comparar a eficiência de ambas as soluções, cabe à sociedade escolher sua melhor solução para o *trade-off* entre menores riscos institucionais e, discutivelmente, maior desenvolvimento regional.

Não somente as desigualdades sócio-econômicas despertam tensões dentro da federação brasileira, embora sejam sempre utilizadas como argumento para a defesa de interesses, o que pode ser verificado na recente disputa por recursos advindos da exploração futura dos recém-descobertos campos petrolíferos no Brasil.

As descobertas recentes, situadas ao longo da costa do Sudeste brasileiro, portanto nas águas territoriais de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo, apresentam significativos volumes de petróleo recuperável. Seu grande volume e baixo risco exploratório (apesar do alto investimento requerido) justificaram a proposta de mudança do Marco Regulatório da Agência Nacional do Petróleo (ANP). De acordo com a legislação atual, que segue o modelo de concessão, as empresas ganham o direito de explorar áreas pré-determinadas – e assumem os riscos inerentes à exploração – segundo leilão, pagando bônus de assinatura para os municípios, estados e União. Uma vez retirado do subsolo, a responsabilidade sobre o petróleo, bem como sua propriedade, passam para o concessionário.

A proposta de mudança do atual Marco Regulatório prevê novo modelo de exploração, que passaria a ser o de partilha. Segundo esse modelo, as empresas seriam sócias da União em todas as etapas da exploração do recurso, dividindo as receitas segundo proporção fixa. É no que diz respeito à distribuição do percentual da União que as tensões horizontais se pronunciaram. Embora não se tenha definido ainda a proporção definitiva a que cada grupo de entes federativos (estados produtores, municípios produtores, União, estados produtores e municípios produtores) tem direito, a perspectiva de redução da

participação dos estados e municípios produtores desencadeou reação destes, que se mobilizaram em defesa de seus interesses.

A perspectiva de ganhos ou perdas de renda futura mobilizou os agentes políticos em nome dos interesses de seus estados, que se dividiram entre os produtores, ameaçados pela perda de participação potencial na extração de recursos em seu próprio território e os não-produtores (capitaneados principalmente pelos estados do Nordeste), que buscam aumentar sua participação nas rendas advindas da nova riqueza como forma de financiarem seu próprio desenvolvimento. As lideranças de outros estados que, como Minas Gerais, adotam postura discreta na disputa, o fazem também por terem interesses em seu resultado (no caso mineiro, o estado possui também grandes reservas de recursos minerais sujeitos a alteração de marco legal), o que revela o caráter nacional do debate.

Este debate, entretanto, não deve ser visto apenas sob o ponto de vista dos interesses estaduais. Na realidade, revela acima de tudo duas visões opostas do país e do papel desempenhado pela União. No centro do debate está a perspectiva do Brasil como uma federação unindo estados, municípios e Governo Federal, em oposição à visão tradicional das lideranças da era 1930-1988, que tratavam o país como uma entidade unitária, indivisível, cuja unidade deveria ser forjada pela ação do Estado através da intervenção de um governo central forte, equipado o suficiente para ter ampla perspectiva de longo prazo e capitanear a sociedade rumo ao desenvolvimento.

Não obstante a comprovada eficácia do federalismo como mecanismo promotor de solidez institucional e eficiência alocativa, as preferências de boa parte da sociedade parecem se situar em favor de maior delegação de poderes à administração central. Se comprova claramente tal conclusão a partir dos argumentos utilizados pelos defensores dos direitos dos estados não-produtores, em resposta à defesa feita pelos governadores dos estados litorâneos do Sudeste (em especial do Rio de Janeiro, estado que recebe 29,66% dos royalties e participações especiais). Seu argumento principal é que os recursos obtidos com a exploração das reservas deveriam ser distribuídos de forma mais igualitária entre todos os membros da federação, uma vez que se trata de oportunidades de obtenção de rendas extraordinárias, que não deveriam se direcionar desproporcionalmente aos estados

mais ricos da federação, em cujas águas territoriais se situam as descobertas (o estado de São Paulo, por exemplo, responde por cerca de um terço do PIB brasileiro com apenas um quinto de sua população e detém a maior parte das reservas do pré-sal). De fato, a exploração das reservas representa oportunidades de rendas extraordinárias e é inegável que o atraso relativo das regiões Norte e Nordeste (em especial esta última, comparativamente desprovida de grandes reservas de recursos naturais) provoca desequilíbrios indesejáveis na federação brasileira, que devem ser alvo de políticas públicas, de preferência levadas a cabo pelos governos locais. No entanto, deve-se atentar para a natureza unitária de tal argumento, que apesar de se utilizar do federalismo ao reivindicar o direito dos entes federativos menos privilegiados, se apóia na noção de um “interesse nacional”, que norteia o mesmo direito da União, acima de direitos de estados específicos, em se apoderar de recursos em nome da sociedade brasileira.

Como já discutido, Buchanan oferece saída para problemas envolvendo avanços arbitrários sobre o direito das unidades federativas, proporcionado pelo direito à secessão, que contorna o problema através de um jogo em que o poder central não deseja justificar a secessão local, de maneira que se preserva a autonomia local. É evidente que tal saída não é factível no cenário brasileiro e sua implementação, impossível.

No entanto, não se deve tratar o debate fora de seu contexto. De fato, sua análise revela diferentes perspectivas da realidade por parte daqueles envolvidos e, mesmo que estes tenham se utilizado de argumentos de base unitária apenas buscando justificar seus interesses, o fato de o terem feito, por si só, demonstra a popularidade de tais argumentos junto aos eleitores. Apesar disso, não se trata de uma ameaça ao federalismo no país, pois o que está em jogo é tão somente a redução de parte dos ganhos futuros dos estados produtores com a exploração de recursos minerais que, em todo caso, superarão em muito a renda presente gerada pelo recurso, não só pelo volume das descobertas mas também pelo aumento da renda do setor público para cada barril retirado sob o regime de partilha.

Além disso, o igual tratamento vertical dos entes federativos no debate implica que o avanço desproporcional do Governo Federal sobre os recursos é neutralizado institucionalmente, o que é verificado de forma ainda mais clara quando se considera que a

proposta de modificação na legislação reduz em grande parte a participação da União no rateio das rendas futuras. O debate é focado em sua dimensão horizontal e a alocação dos recursos é discutida na esfera estadual, evitando-se a ineficiência relacionada a programas federais direcionados à dimensão local que, como já discutido, tendem a tomar preferências locais como idiossincrasias, não como maximizadoras de utilidade.

Acima de tudo, qualquer consideração deve ser tomada com a perspectiva de que, caso aprovada pelo parlamento, a legislação terá sido submetida a processo de escolha pública e, portanto, mesmo que represente risco de instabilidade institucional, a legitimidade de sua implementação não deve ser questionada, embora possa se questionar sua eficiência e propor sua alteração futura (o que, por si só já implica instabilidade institucional) por meio de similar e democrático processo deliberativo.

O que a teoria mostra é que o arranjo institucional que maximiza a eficiência alocativa de bens públicos é o federalista. Neste contexto as federações devem ser vistas como a união de seus membros. No entanto, a proposta de mudança de marco legal em questão oferece a perspectiva contrária, de que os estados são as subdivisões locais do país. Ainda assim, o debate se dá sobre perspectiva federalista quando o mérito em questão é o direito dos estados sobre recursos minerais em seu próprio território, em oposição ao direito de acesso de todos os outros estados ao recurso. Sob perspectiva democrática e federalista, a estabilidade de longo-prazo seria preservada caso os estados produtores tivessem liberdade para deliberar sobre o rateio dos recursos provenientes da exploração das reservas em seu território. Não cabe a este texto analisar a eficiência relativa dos modelos de concessão e partilha. No que tange à questão federativa, entretanto, a proposta apresentada tem o mérito de manter a divisão dos recursos para os membros da federação, sem apresentar avanços arbitrários do poder central sobre o local.

4 – CONCLUSÃO

Dentre as notáveis contribuições da Teoria das Escolhas Públicas à ciência econômica, o estudo do federalismo se destaca pelo amplo escopo de autores e temas. Desde os “pais” da Teoria até seus modernos expoentes, do enfoque em considerações políticas levando a conclusões tomadas por consenso à elaboração de modelos de interação que buscam a solução das questões por prova de teoremas, o estudo do federalismo consegue, através de métodos heterogêneos e análises distintas, apresentar uma teoria coesa, que pode ser utilizada no contexto da Teoria Econômica para o estudo do desenvolvimento e das escolhas públicas.

Ao longo do presente texto, apresentou-se as bases teóricas sob as quais é realizado o estudo do federalismo na Teoria das Escolhas Públicas, explorando o conceito de “voto com os pés” na presença de mobilidade de fatores, analisando-se a relação entre o Estado e seus patrocinadores e como o federalismo pode reduzir as possibilidades de atrito entre estes.

A partir de tal base teórica, empreendeu-se a apresentação de modelo interação eleitoral, comparando-se as perspectivas de sucesso democrático em contextos unitário e federalista, assim provando-se as menores possibilidades de malogro do último. O mecanismo de secessão foi estudado em seu contexto teórico e suas possibilidades reais de implementação discutidas.

Após explorar todos os conceitos teóricos e questões comparativas, seguiu-se com a análise da realidade federativa brasileira, a partir dos elementos fornecidos pela teoria disponível. A perspectiva histórica foi apresentada para evitar descolamento com a realidade, que muitas vezes leva analistas à proposição de soluções irreais para as distorções econômicas e institucionais brasileiras. A questão fiscal foi explorada em seu contexto tributário, apresentando a expansão fiscal do Governo Federal como grave problema a ser combatido e cuja solução só poderá ser alcançada através de consenso social, uma vez que a sociedade deverá necessariamente escolher o modelo que mais lhe

convém: políticas públicas focadas localmente implementadas pelo Governo Federal e perdendo em eficiência alocativa de bens públicos – por não considerar totalmente as preferências reveladas localmente – ou implementadas por governos locais com maior autonomia, cujo risco alocativo advém de menor eficiência administrativa.

Ao fim, explorou-se a última das tensões federativas brasileiras à luz da teoria apresentada, qual seja, a questão do novo Marco Regulatório da Agência Nacional do Petróleo. Concluiu-se que, embora as diferenças entre a proposta apresentada e o modelo ideal que maximiza a alocação eficiente de recursos sejam consideráveis (em particular em respeito ao direito dos estados, municípios e Distrito Federal sobre os recursos naturais em seu território - ou águas territoriais), o primeiro apresenta o mérito de preservar as discussões na dimensão horizontal (o que se julga não é o direito do Governo Federal acima dos estados e municípios produtores, mas de estados e municípios não-produtores e Distrito Federal acima dos estados produtores), apresentando a possibilidade de que políticas públicas executadas com os recursos sejam tomadas por governos locais e não pelo Governo Federal, com ganhos comparativos em eficiência.

Concluído o texto, espera-se que o objetivo apresentado tenha sido atendido: analisar o fenômeno federalista sob a perspectiva econômica da Teoria das Escolhas Públicas, visando melhor compreender - e propor soluções para - as questões federativas que se apresentam no contexto brasileiro sob influência das disparidades regionais e de novas possibilidades de desenvolvimento econômico.

Assim, pode-se compreender não só as questões nacionais, mas também as novas tendências globais, num contexto em que as relações econômicas multilaterais se apresentam crescentemente intensas, sob perspectiva de maior integração econômica e consequente evolução de uniões monetárias e econômicas para confederações plenamente integradas, trazendo novos desafios, para os quais a Teoria das Escolhas Públicas, mais uma vez, se habilitará a responder.

BIBLIOGRAFIA

ANUÁRIO Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2009. Brasília, 2009. Disponível em <http://www.anp.gov.br/?pg=8240&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1260362341401#Outras_pe_as_documentais>. Acesso em: 1 dez 2009.

ABREU, Marcelo de Paiva *et al.*: **A Ordem do Progresso**: Cem Anos de Política Econômica Republicana, 23 ed., Rio de Janeiro, Elsevier, 1990.

BRETON, A; **Comment Report of the Royal Commission on the economic union and development prospects**, v.3, 486- -526. Ottawa: Department of Suply and Services.

BUCHANAN, James M. Federalism As an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform. **Publius**, v. 25, p. 19-27. Primavera (hemisfério norte) 1995.

_____ ; CONGLETON, Roger D.: Politics By Principle, Not Interest. Toward Nondiscriminatory Democracy. In: **The Collected Works Of James M. Buchanan. Volume 11**. Indianapolis, Libery Fund, 1998.

_____ ; WAGNER, Richard: An efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization. In: **The collected works of James M. Buchanan**, volume 18, p. 23-43, Indianapolis, Liberty Fund, 1998.

CHEN, Yan; ORDESHOOK, Peter C. Constitutional Secession Clauses. **Constitutional Political Economy**, v. 5, n. 1, Inverno (hemisfério norte), 1994.

COOTER, R. **The strategic constitution**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

HARRIS, John R.; TODARO, Michael P. Migration, Unemployment and development: a two sector analysis. **Amerian Economic Review** 60, 1970, pp 126-142.

HILLS Junior, Roderick M. The Political Economy Of Cooperative Federalism: Why State Autonomy Makes Sense And “Dual Sovereignty” Doesn’t. **Michigan Law Review**. v.96, n. 4 p. 813-944. fev. 1998.

KIEWIET, D. Roderick; MCCUBBINS, Mathew D.: **The Logic of Delegation:** congressional parties and the appropriations process. Chicago: University of Chicago press, 1991.

LYNCH, G. Patrick. Protecting Individual Rights Through A Federal System: James Buchanan’s View Of Federalism. **Publius**. V. 34, n. 4, p. 153-168. 2004.

MIGUÉ, Jean-Luc. Public Choice In a Federal System. **Public Choice** v. 90, n. 1-4, p. 235, 254, Mar. 1997.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Como Funciona o Governo:** escolhas públicas na democracia representativa, 1.ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

_____ **Lições de Economia Constitucional Brasileira**, 1. Ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

MORSE, Richard M. **New World Soundings:** Culture and Ideology in the Americas, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989.

MYERSON, Roger B. FEDERALISM AND INCENTIVES FOR SUCCESS OF DEMOCRACY. Chicago, 2005. Disponível em:
<<http://home.uchicago.edu/~rmyerson/research/federal.pdf>>

ORDESHOOK, Peter C.; SHVETSOVA, Olga. Federalism And Constitutional Design, **Journal of Democracy**, n8, p. 27-42, Jan. 2007.

REZENDE, Fernando *et al*, **Desafios do Federalismo Fiscal**, 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RODDEN, Jonathan A. Federalism. In: **The Oxford Handbook of Political Economy**. Editado por B. Weingast e D. Wittman, Oxford: Oxford University Press, 2006. Cap. 20, p. 357-370.

TIEBOUT, Charles M.: A Pure Theory of Local Expenditures, **The Journal of Political Economy**, 64(5):416-24, 1956.