

FEDERALISMO, CENTRALIZAÇÃO E DIFERENÇAS REGIONAIS: o padrão de desigualdade das políticas não reguladas do Brasil pós-1988[‡]

Victor Araújo*

RESUMO

Este trabalho pressupõe que o funcionamento do federalismo seja afetado pelo desenho constitucional. No caso brasileiro, posto o objetivo de diminuir a desigualdade entre os estados federados, a Constituição de 1988 criou um federalismo centralizado, no qual boa parte das políticas são desenhadas no âmbito federal e executadas pelos estados e municípios. Ainda assim, existe um conjunto de competências residuais nas quais os estados e municípios possuem a prerrogativa de formular e executar serviços públicos. Apontamentos recentes da literatura sinalizam que as políticas reguladas pela União – dado o constrangimento constitucional para direcionar investimentos nessas áreas – têm alta prioridade na alocação de gastos dos entes federados. Contrariamente, as políticas não reguladas possuem baixa prioridade, resultado da ausência de controle central. Mediante a análise dos gastos dos estados brasileiros em três políticas não reguladas (segurança pública, transportes e habitação), argumenta-se que os níveis de desigualdade de gasto entre as jurisdições variam em função da competência exclusiva constitucional que define a prerrogativa dos entes federados sobre determinada política e da saliência da política para os estados. A despeito das diferentes capacidades de investimento das Unidades Federativas, existe uma forte tendência

63

‡ Agradeço a Marta Arretche e Hellen Guicheney pela leitura das primeiras versões deste artigo.

* Mestrando em Ciência Política na Universidade de São Paulo e pesquisador do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI/USP) e do Centro de Estudos Legislativos (UFMG).

dos estados a priorizar a área de segurança pública. O mesmo não ocorre com as políticas de transportes e habitação. Isso explica a baixa desigualdade de gastos entre as jurisdições no caso da segurança pública e a alta desigualdade de gastos para as políticas de transportes e habitação.

Palavras-chave: *Federalismo. Centralização. Políticas Públicas.*

RESUMEN

FEDERALISMO, CENTRALIZACIÓN Y DIFERENCIAS REGIONALES: el patrón de desigualdad de las políticas no reguladas del Brasil post-1980

Este trabajo presupone que el funcionamiento del federalismo sea afectado por el diseño constitucional. En el caso brasileño, puesto el objetivo de disminuir la desigualdad entre los estados federados, la Constitución de 1988 creó un federalismo centralizado, en el cual gran parte de las políticas son diseñadas en el ámbito federal y ejecutadas por los estados y municipios. Sin embargo, existe un conjunto de competencias residuales en las que los estados y municipios poseen la prerrogativa de formular y ejecutar servicios públicos. Apuntes recientes de la literatura señalizan que las políticas reguladas por la Unión – dado el apremio constitucional para encaminar inversiones en esas áreas – tienen alta prioridad en el destino de gastos de las entidades federadas. Por el contrario, las políticas no reguladas poseen baja prioridad, resultado de la ausencia de control central. Mediante el análisis de los gastos de los estados brasileños en tres políticas no reguladas (seguridad pública, transportes y habitación), se argumenta que los niveles de desigualdad de gastos entre las jurisdicciones varían en función de la competencia exclusiva constitucional que define la prerrogativa de las entidades federadas sobre determinada política y del realce de la política para los estados. A pesar de las diferentes capacidades de inversión de las Unidades Federativas, existe una fuerte tendencia

de los estados a priorizar el área de seguridad pública. No ocurre lo mismo con las políticas de transportes y habitación. Eso explica la baja desigualdad de gastos entre las jurisdicciones en el caso de la seguridad pública y la alta desigualdad de gastos en las políticas de transportes y habitación.

Palabras-clave: *Federalismo. Centralización. Políticas Públicas.*

FEDERALISM, CENTRALIZATION AND REGIONAL DIFFERENCES: the patterns of inequality of non-ruled policies in Brazil after 1988

ABSTRACT

This paper assumes that the operation of federalism is affected by constitutional design. In the Brazilian case, considering the goal of reducing inequality among the federal states, the 1988 Constitution created a centralized federalism in which much of the policies are designed and implemented at federal level by states and municipalities. Still, there is a set of residual jurisdiction in which the states and the municipalities have the prerogative to formulate and execute public services. Recent works indicate that policies regulated by the federal government - given the constitutional constraints to direct investments in these areas - have high priority in the allocation of expenditures of federal entities. Conversely, unregulated policies have low priority due to the lack of central control. Analyzing spending on public services in three Brazilian states unregulated policies (public safety, transport and housing), this paper argues that the level of inequality in spending across jurisdictions varies by autonomy over constitutional jurisdiction and the political salience for the States. Despite the different investment capabilities of Federal Units, there is a strong tendency of states to prioritize the area of public safety. The same does not occur with transport policies and housing. This explains the low inequality in spending across jurisdictions in the

case of public safety and high inequality of spending for transport and housing policies.

Keywords: *Federalism. Centralization. Public Policy.*

1 INTRODUÇÃO

Pelo menos desde que Madison e outros atores importantes no processo de consolidação da independência estadunidense defenderam publicamente um arranjo institucional baseado na autonomia das partes constitutivas de um todo chamado federação, existe muita disputa no que diz respeito aos efeitos positivos e negativos dessa formatação. No contexto de discussão da constituição americana, seus elaboradores entenderam – não sem disputa – que a federação seria uma alternativa viável para a manutenção de um território de grande extensão, cindido pelo conflito entre norte e sul (KEYSAR, 2000). Esse modelo, em grande parte, serviu como referência para muitas das federações que se formaram posteriormente.

66

A ciência política contemporânea tem se dedicado a explicar os fatores relacionados a esse tipo de organização dos estados modernos, bem como os efeitos gerados sobre as instituições. A partir do universo de concepções que têm sido derivadas desse campo de estudo, pode-se elencar três principais proposições produzidas por essa literatura desde os estudos seminais de Daniel Elazar, quais sejam: i. as federações nascem da necessidade de unir territórios (RIKER, 1975); ii. o desenho constitucional e o funcionamento do federalismo são variáveis independentes – ou seja, a constituição não afeta as características de um dado sistema federativo (idem); e iii. o federalismo e a descentralização são variáveis que caminham, inerentemente, juntas (LIJPHART, 2003).

Lançar o olhar sobre o caso brasileiro é uma boa maneira de questionar a validade dessas ideias amplamente debatidas pela

literatura nos últimos anos. Primeiramente, desde a inauguração do modelo federativo no Brasil (1891) até a última constituição promulgada (1988), manter a união do território nunca foi um objetivo no horizonte dos constitucionalistas. Em 1891, a federação foi uma resposta às clivagens sociais decorrentes de conflitos étnicos (SOUZA, 2005) e, no caso da constituição de 1988, o intento de diminuir as desigualdades regionais pode ser considerado um fator preponderante no contexto de formatação do pacto federativo.

Em segundo lugar, os fatores como as características do sistema eleitoral, os sistemas partidários, os grupos de pressão e as práticas políticas são termos da equação final que ajudam a explicar o funcionamento do federalismo. No entanto, negar que esses fatores sejam um produto do desenho constitucional – como postula Riker – é negar que as federações sejam distintas e variam conforme o arranjo institucional de cada contexto. *Stricto sensu*, a formulação do autor nos obriga a enxergar o federalismo de forma isolada; no entanto, por si só, o federalismo não é um bom preditor dos resultados gerados pelos sistemas políticos (VOIGT; BLUME, 2010). A relação entre o federalismo e o desenho constitucional deve ser entendida em dois estágios: i. as regras estabelecidas constitucionalmente determinam os moldes de operação de um dado sistema político, no qual o federalismo é um elemento dessa engrenagem; ii. partindo do pressuposto de que cada elemento prescrito constitucionalmente colabora para a produção de *outputs* desse dado sistema político, os resultados produzidos pelo federalismo devem ser interpretados como efeitos indiretos do desenho constitucional. Tendo em vista que o desenho constitucional diz respeito ao conjunto de regras legais que organiza e determina, dentre outras coisas, as condições de operação do sistema político, as alterações desse marco legal podem produzir substanciais mudanças no funcionamento de um dado sistema federativo. Isso ocorreu, por exemplo, nos federalismos da Venezuela, da Argentina e do Brasil.

No caso da Venezuela, a reforma constitucional promovida em 1989 fortaleceu as responsabilidades e as prerrogativas fiscais dos governos municipais. O efeito imediato – e inesperado – foi o fortalecimento das elites partidárias regionais; o efeito posterior foi o enfraquecimento dos tradicionais partidos nacionais Copei (Comité de Organización Política Electoral Independente) e AD (Ação Democrática), permitindo que novos atores pudessem ocupar cargos no governo, aumentando a fragmentação do sistema partidário e instituindo um novo padrão de relacionamento entre o governo central e as unidades subnacionais (PENFOLD-BECERRA, 2004).

68

Por sua vez, desde a elaboração da primeira carta constitucional em 1853, sucessivas alterações constitucionais modificaram o *modus operandi* do federalismo argentino (GIBSON; FALLETI, 2004). O sistema político tem variado entre períodos de forte centralização e contextos de grande autonomia dos governos locais (BENTON, 2002). Mesmo que o principal objetivo de um sistema federativo na Argentina sempre tenha sido a absorção dos inúmeros conflitos regionais, as alterações constitucionais mudaram a forma de operação desse sistema.

Em relação ao Brasil, que aqui nos interessa particularmente, a adoção do federalismo não foi uma novidade na Constituição de 1988. Entretanto, a nova carta constitucional desenhou uma fórmula federativa centralizada, concentrando no nível federal a prerrogativa de legislar sobre a maior parte das políticas (*Policy Decision Making*) e delegando aos estados e municípios a prerrogativa de executá-las (*Policy Making*) (ARRETCHE, 2004). Isso permite discutir a proposição de Lijphart (2003) de que o federalismo e a descentralização andam juntos. Por conceder autonomia¹ aos entes federados, os federalismos garantem algum nível de constrangimento

1 - O tipo de autonomia delegada aos entes federados varia substancialmente entre as federações.

à autoridade central (STEPAN, 1999). Apesar disso, diferentemente do que sugere Lijphart, os sistemas federativos podem apresentar uma boa dose de centralização. Esse é o caso do arranjo federativo brasileiro pós-1988.

O federalismo brasileiro inaugurado com a nova república é marcado por duas tendências opostas. Ao mesmo tempo em que houve um movimento de transferência de recursos financeiros para os níveis subnacionais - as transferências intergovernamentais, criadas ainda nos governos militares, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), foram mantidas e reafirmadas na CF (Constituição Federal) de 1988 - e o aumento das competências concorrentes, houve também a manutenção das competências legislativas do governo federal, acompanhada de uma grande capacidade para constranger a atuação de estados e municípios.

Alguns fatores têm sido apontados para justificar a ingerência do nível federal na atuação dos atores subnacionais. Primeiramente, assim como as outras federações latino-americanas, o surgimento do estado-nação ocorreu antes da adoção do federalismo, o que não justificaria conceder poder aos estados como garantia de unidade nacional. Em segundo lugar, persiste a ideia de que as elites políticas locais são inclinadas a práticas clientelísticas e irresponsáveis (OLIVEIRA VIANNA, 1999; LEAL, 2012), ou, ainda, que governos subnacionais são marcados por um atraso histórico no que diz respeito aos arranjos políticos (MAINWARING, 1999) e da gestão da coisa pública (ABRÚCIO, 1999). Em terceiro lugar, a regulação do governo federal operaria para produzir uniformidade, permitindo a diminuição da desigualdade territorial (ARRETCHE, 2010). A característica centralizadora do federalismo brasileiro se justificaria, portanto, pela persistente demanda por reduzir a desigualdade

histórica entre os estados do sul, onde há grande concentração de riqueza, e os estados pobres do norte.

Assim, a natureza centralizada do federalismo brasileiro, combinada com a autonomia dos entes federados, cria um cenário descentralizado de execução das políticas públicas, mas sob duas circunstâncias diferentes: i. nas situações em que os governos subnacionais não possuem autonomia sobre a política, tendo patamares de gastos e formas de aplicação dos recursos definidas pelo governo federal (políticas reguladas) e; ii. nas situações em que os governos subnacionais gozam de plena autoridade para formular e executar as políticas públicas (políticas não reguladas) (ARRETCHE, 2009).

70

Existem evidências de que, no caso brasileiro, as políticas públicas reguladas possuem menores patamares de desigualdade (ARRETCHE, 2013). O objetivo deste trabalho é discutir em que medida a ausência de controle coopera para a desigualdade entre as unidades da federação no que diz respeito ao volume de gastos nas políticas não reguladas. Para tanto, parte-se da definição de federalismo oferecida por Dahl: “trata-se de um sistema em que algumas matérias são de exclusiva competência das unidades locais e estão constitucionalmente além do âmbito de autoridade da União” (DAHL, 1986, p. 114).

Por meio da análise dos gastos dos estados brasileiros em três políticas não reguladas (segurança pública, transportes e habitação), argumenta-se que os níveis de desigualdade de gasto entre as jurisdições variam em função da competência exclusiva constitucional que define a prerrogativa dos entes federados sobre determinada política e a saliência da política. Nesse sentido, a despeito das diferentes capacidades de investimento das Unidades Federativas, existe uma forte tendência dos estados a priorizar a

área de segurança pública. O mesmo não ocorre com as políticas de transporte e habitação.

Este artigo será dividido em cinco partes. Além desta introdução, na seção dois, discutem-se as controvérsias que permeiam o debate entre os prosélitos do modelo descentralizado e os defensores de um formato centralizado de governo. Na terceira seção, discutem-se as relações possíveis entre federalismo e desigualdade, focando na discussão do caso brasileiro. Na quarta seção, por meio da análise das unidades federativas em diferentes políticas, testa-se o argumento sobre as políticas não reguladas e o padrão de desigualdade de gastos entre os estados brasileiros. Por fim, discutem-se os resultados e apontamentos.

2 FEDERALISMO VERSUS UNITARISMO: uma falsa dicotomia?

Qual tipo de governo é mais adaptado à necessidade do Estado de garantir eficiência decisória e a melhor provisão possível dos recursos públicos?

71

Como sugere a literatura derivada da *Public Choice*, os governos descentralizados produzem políticas fiscais mais alinhadas com as preferências do eleitor mediano local, promovem mais bem-estar social e, portanto, mais satisfação dos cidadãos com as instituições políticas. Essa literatura segue o modelo proposto por Charles Tiebout (1956). Na visão desse autor, a competição entre os estados para oferecer melhores serviços aos cidadãos restringiria a capacidade do governo central de regular as ações dos governos subnacionais. Uma vez estabelecida a competição por cidadãos e mercados, a disputa entre os estados produziria riqueza e provisão de bons serviços públicos.

James Buchanan (1995), a partir da perspectiva Tieboutiana, produz uma análise acerca do federalismo. O argumento defendido pelo

autor é que o federalismo seja uma variável fundamental para a preservação da liberdade (dos cidadãos e do comércio), posto que esse arranjo institucional oferece condições para que as liberdades individuais possam florescer. Assim, o federalismo, como elemento organizacional da política, deve ser perseguido e incorporado como fundamento constitucional elementar.

72

Nessa mesma esteira, Weingast (1995) argumenta que a descentralização da autoridade política é uma condição necessária para a preservação dos mercados². O bom funcionamento dos mercados – e o desenvolvimento econômico resultante – estaria relacionado com a capacidade limitada do governo central de interferir na economia. O papel do governo central deveria ser o de provedor de bens públicos, infraestrutura, garantidor dos direitos de propriedade e de um arcabouço jurídico mínimo. No entanto, vale ressaltar que, diferentemente da sugestão apresentada por Buchanan (1995), Weingast concede mais peso à descentralização da autoridade econômica do que à caracterização formal de um Estado como sistema federativo.

A despeito das diferenças existentes entre os modelos propostos por cada um desses autores, para ambos, o modelo ideal de organização do Estado está afastado de um formato centralizado no qual os entes federados possuem pouca autonomia sobre suas políticas.

Do outro lado do espectro, alguns analistas têm apresentado argumentos contrários ao formato descentralizado de governo. Rodden e Ackerman (1997) argumentam que não existem garantias de que a competição intergovernamental – fruto da descentralização – produza eficiência e preservação dos mercados. Além disso, esse modelo de formatação do Estado produz desigualdade entre os entes federados e seus cidadãos.

2 - O que o autor chama de *Market Preserving Federalism*.

Gerring et al. (2005) asseveram que as instituições centrípetas produzem incentivos para uma boa governança³. As instituições democráticas funcionam melhor quando conciliam dois objetivos: centralização da autoridade e ampla inclusão. Para que haja a conciliação desses dois objetivos é necessária a adoção de instituições que promovam esse efeito centrípeto. Nesse sentido, o Unitarismo e o Parlamentarismo podem ser considerados *proxies* de boa governança, dado que eles propiciam melhores condições para a execução de políticas públicas a partir do desincentivo à defecção. Ainda, segundo esses autores, enquanto a autoridade dos estados descentralizados se assenta na capacidade de veto dos diferentes níveis de governo – produto de uma soberania compartilhada –, os estados com autoridade centrípeta possuem uma capacidade institucionalizada para gerenciar conflitos derivados dos diversos grupos e diferentes perspectivas existentes. Isso ocorre porque o processo de centralização da autoridade induz à conversão de interesses particulares em ideologias, assim como a transformação de ideologias em interesses gerais. Em outros termos, os interesses paroquiais são transformados em interesses nacionais, processo este possível por meio das instituições que promovem uma ampla inclusão.

73

A verdade é que se pode elencar bons argumentos nos dois lados dessa controvérsia entre formas de governo descentralizadas ou centralizadas. No entanto, em que medida a descentralização e a centralização estão associadas a federalismo e unitarismo respectivamente? Faz-se necessário questionar se importa discutir os resultados derivados da escolha de formas de organização do Estado – “federalismo” *versus* “unitarismo” – ou os resultados gerados pela

3 - Para estes autores, a governança deve ser entendida como resultados produzidos por políticas públicas que cooperam ou não para a melhoria da qualidade dos cidadãos. Os autores levam em consideração três dimensões da governança: desenvolvimento político, desenvolvimento econômico e desenvolvimento humano.

escolha do tipo de mecanismo de formulação e execução de políticas – formato “centralizado” ou “descentralizado”.

O segundo questionamento parece mais relevante, uma vez que existe grande variação de modelos entre os países que teoricamente adotam o mesmo arcabouço institucional. Se, por um lado, os federalismos anglo-saxões – Canadá e EUA – representam contextos em que os estados possuem grande autonomia sobre políticas; por outro lado, Alemanha, Áustria e Brasil são bons exemplos de modelos onde a autonomia das subunidades em alguns aspectos convive com uma grande capacidade dos governos federais para limitar a atuação desses atores.

É razoável presumir que os federalismos centralizados contribuam para a atenuação das desigualdades entre os territórios federados? Este é o questionamento que guiará o desenvolvimento das próximas seções.

74

3 RELAÇÕES POSSÍVEIS ENTRE FEDERALISMO E DESIGUALDADE

É possível que o federalismo possa promover a igualdade? As primeiras análises produzidas, relacionando os dois temas, sugerem que o federalismo e a igualdade não podem coexistir. A pressuposição é que, quando as unidades subnacionais possuem autoridade para decidir sobre suas próprias políticas, posto a autonomia para formular desenhos de políticas divergentes – ainda que tenham a mesma capacidade fiscal e administrativa –, é esperado que a provisão de serviços oferecidos aos cidadãos seja desigual (WILDAVSKY, 1984). Caminhando nessa esteira, houve ainda quem apostasse na dupla faceta desse sistema, podendo ser o federalismo um promotor de desigualdade ou um indutor da redução da desigualdade (LINZ; STEPAN, 2000).

Um dos caminhos adotados tem sido verificar em que medida os elementos centrípetos e centrífugos presentes nos federalismos cooperam para a incidência da desigualdade. Beramendi (2012) argumenta que, em contextos em que existe acentuada descentralização, é esperado um cenário de grande desigualdade inter-regional. Da mesma forma, para Kazepov e Barberis (2013), a incidência de desigualdade varia conforme a distribuição da autoridade sobre as políticas. Nos países em que se verifica grande autoridade das unidades subnacionais para formular e executar políticas, observa-se uma grande disparidade entre os estados. Nos casos em que o governo federal possui exclusiva competência sobre políticas e/ou onde as unidades possuem autoridade para implementar, mas não para formular políticas, a desigualdade territorial é mantida sob controle.

Portanto, sob as condições teorizadas por Tiebout (1956), existe um quadro amplamente favorável à promoção da desigualdade. No entanto, é preciso ponderar, mais uma vez, que a descentralização não é uma condição *sine qua non* dos arranjos federativos. Isso significa questionar se, concordando com Kazepov e Barberis (2013), os arranjos federativos centralizados contribuem para a redução da desigualdade entre os seus entes federados.

No caso do Brasil, Arretche (2010; 2013) apresenta sólidas evidências de que o modelo centralizado do federalismo brasileiro tem sido um promotor da redução da desigualdade entre os entes federados. Analisando as transferências federais para os municípios, a autora mostra que o movimento do governo federal na direção da regulação resulta na diminuição da desigualdade entre os municípios brasileiros. Quando comparadas às políticas não reguladas, como transporte e infraestrutura urbana, as políticas reguladas (saúde e educação) apresentam menor desigualdade. Ademais, entre as políticas reguladas, os índices de desigualdade são menores entre

aquelas em que há um maior detalhamento das estratégias de regulação, como a política da saúde.

Assumindo que a máxima autonomia local sobre políticas coopera para a desigualdade territorial, é razoável presumir que, entre as políticas não reguladas, há variação nesse padrão?

4 O PADRÃO DE DESIGUALDADE DAS POLÍTICAS NÃO REGULADAS NO BRASIL

A constituição elaborada pelos constituintes em 1988 pautou-se por um modelo cooperativo de organização federal, no qual os estados e os municípios foram considerados partes integrantes da União. Formatação esta também conhecida como “natureza tripla do federalismo brasileiro” (SOUZA, 2005). Conforme supracitado, a CF de 1988 concentrou nas mãos do governo federal a prerrogativa de legislar sobre a maior parte das políticas e, mesmo nas matérias em que os estados e os municípios concorrem, o governo central possui a capacidade de rarear a atuação dos outros entes federados.

76

Não obstante esses elementos centrípetos, algumas matérias constitucionais compõem o escopo de competências exclusivas dos estados ou, ainda, matérias vagamente definidas em que os três entes federados podem formular e executar políticas. No caso dos estados, são a eles reservadas todas as matérias que não lhes sejam vedadas pela constituição. Entre os municípios, “a constituição adota a técnica de enunciar competências explícitas, além de fornecer um critério para a determinação de competência, por meio da cláusula ‘assuntos de interesse local’” (MORAES, 1995, p. 2).

Do universo das competências estaduais, escolhemos três políticas não reguladas pelo governo central, quais sejam: segurança pública, transportes e habitação. O objetivo é verificar em que medida a não regulação das políticas induz a desigualdade entre os estados.

No caso da segurança pública, pelo menos desde 1988, os estados têm sido os principais operadores dessa política. Todavia, os municípios ocupam um importante papel auxiliar na parte de infraestrutura – aluguéis de imóveis para as instalações policiais e provisão de suprimentos são exemplos. Recentemente, observa-se também o aumento crescente das guardas municipais. Ainda que muitas vezes esse efetivo seja treinado pelos corpos militares estaduais, as guardas municipais são subordinadas diretamente ao governo municipal.

A Constituição de 1988 (art. 22) distribuiu, entre os entes federados, a competência sobre diferentes aspectos da política de transportes. À União compete, privativamente, legislar sobre a política nacional de transporte – que abrange tanto o transporte como o trânsito. O inciso XII do art. 21 postula ainda que compete à União explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, o serviço de transporte rodoviário, interestadual e internacional de passageiros. Ao município, conforme descrito no art. 30, compete prestar os serviços de transporte público nos limites do município. Os sistemas de transportes estadual e intermunicipal estão sob a alçada dos estados. Isso significa regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal no território dos estados federados.

77

No caso da política de habitação, ainda que o texto constitucional que trata do papel de cada um dos entes federados nessa matéria seja vago (FAGNANI, 2005), a promoção de políticas de habitação no Brasil é um produto da cooperação entre o governo federal, os estados e os municípios. Os municípios e os estados são os responsáveis pela execução, no entanto, sem os canais de financiamento do governo federal a capacidade dos entes subnacionais para promover políticas nessa área seria limitada.

Mesmo que os esforços recentes do governo federal – via Plano Nacional de Habitação – gerem estímulos para que os municípios e estados se instrumentalizem e promovam políticas nessa área (ARRETCHE, 2012), a cooperação entre municípios e estados e a capacidade individual de cada um desses entes é crucial para o desenvolvimento de políticas nessa área. Apesar de o governo federal definir as regras, as circunstâncias de distribuição, e regular a forma de gasto desses empréstimos para a área da habitação (ARRETCHE, 2004), os estados e os municípios possuem autonomia para definir o desenho da política e definir os patamares de gasto.

Portanto, ainda que cada uma das políticas escolhidas possa também ser examinada sob o prisma da atuação do governo federal ou dos municípios, a perspectiva analítica deste trabalho incidirá sob o plano de atuação dos estados.

4.1 Segurança Pública

78

Pode-se argumentar que a constituição de 1988 constitucionalizou a Segurança Pública no Brasil (SOUZA-NETO, 2009), uma matéria que até então fora tratada de forma pouco sistemática passou a ser detalhada na forma de lei. As leis sobre segurança nos três planos federativos de governo devem estar em consonância com a Constituição Federal, no entanto, os estados gozam de ampla margem para delinear suas próprias políticas de segurança pública.

Apesar de haver princípios constitucionais sob os quais os estados devem se pautar para elaborar sua política de segurança, não existe nenhuma forma de regulação que garanta algum patamar de investimento ou determine alguma forma específica de alocação de

recursos. Apesar do recente esforço⁴ do governo federal para transferir aos estados e municípios receita para investimentos em segurança pública, esses repasses representam apenas uma pequena parcela do total de recursos investidos pelos estados brasileiros. Os valores repassados pelo governo federal aos estados estão condicionados a uma série de critérios – redução dos índices de criminalidade; aumento do índice de apuração de crimes sancionados com pena de reclusão; desenvolvimento de ações integradas das polícias civil e militar; aperfeiçoamento do contingente policial ou da guarda municipal em prazo preestabelecido – que os entes federados devem observar para receber os recursos.

De fato, os estados continuam sendo os principais atores responsáveis pelos investimentos em segurança pública, delimitando de forma autônoma os contornos das políticas dessa área. A título de exemplificação, no ano de 2012, o governo federal investiu cerca de 7,8 bilhões na área de segurança pública, enquanto os estados somados investiram cerca de 52,7 bilhões. Isso significa que, do total de recursos investidos em segurança pública no Brasil no ano de 2012, apenas 14% foram oriundos da União⁵.

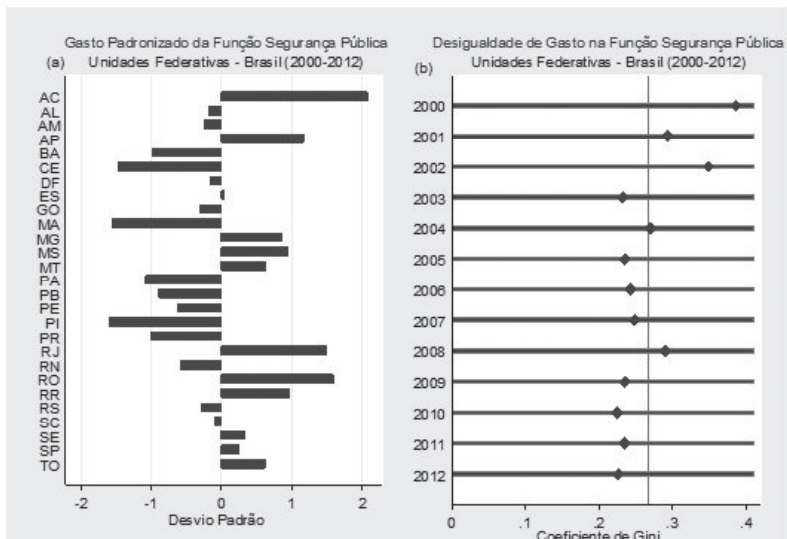
79

Tendo em vista esse cenário de autonomia dos estados sobre a política de segurança pública, deveríamos esperar um cenário de grande desigualdade no padrão de gasto entre os estados. No entanto, não é esse o quadro verificado.

4 - O Fundo Nacional de Segurança Pública foi instituído no ano de 2000 como forma de promoção da relação intergovernamental entre os entes federados. O governo federal passou a transferir recursos para os estados com o objetivo de apoiar ações na área de segurança pública. Além disso, foram definidas metas de atuação compartilhada, sendo criados projetos de responsabilidade do governo federal e dos estados federados. De acordo com Costa e Grossi (2007), o gasto do governo federal com a segurança pública passou de 1,5 bilhão em 1992 para cerca de 3,0 bilhões em 2005.

5 - Dados do Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, sétima edição, 2013.

Figura 1 - Desigualdade no padrão de gasto entre os estados



Fonte: Tesouro Nacional

(a) gasto Padronizado⁶ e (b) desigualdade de gasto na função segurança pública

Na Figura 1 são apresentados dois tipos de informação. Na parte (a) temos o gasto *per capita* padronizado⁷, por estado, na função segurança pública, entre os anos 2000 e 2012. A padronização dos dados permite verificar o quanto cada estado se afasta da média de gasto no período analisado. A maior parte (21) dos estados situa-se na faixa entre -1 e 1 desvio padrão, o que indica uma relativa priorização dos investimentos estatais na área de segurança pública. Em outros

6 - O gasto padronizado foi calculado a partir da soma das médias de gasto, corrigidas por UF, entre 2000 e 2012. A partir da padronização, podemos comparar como cada estado varia na média de gasto na série temporal analisada. Valores à direita de 0 (zero) indicam gastos acima da média para o período, valores à esquerda de 0 indicam gastos abaixo da média para o período.

7 - O gasto per capita justifica-se pela enorme variação na receita dos estados. Se os dados fossem utilizados sem esse fator de ponderação, chegaríamos a resultados distorcidos - dado que os estados possuem diferentes capacidades alocativas -, todavia superestimados por uma desigualdade estabelecida *a priori*.

termos, ainda que ponderado pela capacidade de cada um, verificasse um padrão uniforme de investimento nessa área de política. Na parte (b) é apresentada a desigualdade de gastos em segurança pública entre os estados brasileiros, medida pelo coeficiente de Gini⁸. A desigualdade média para o período é de 0,26, com pico de 0,38 (2000) e menor patamar de 0,22 (2012). A análise comparativa que será empreendida na última parte desta seção - *"variação no padrão de Desigualdade das políticas não reguladas"* - permitirá mostrar que esses dados indicam um baixo padrão de desigualdade.

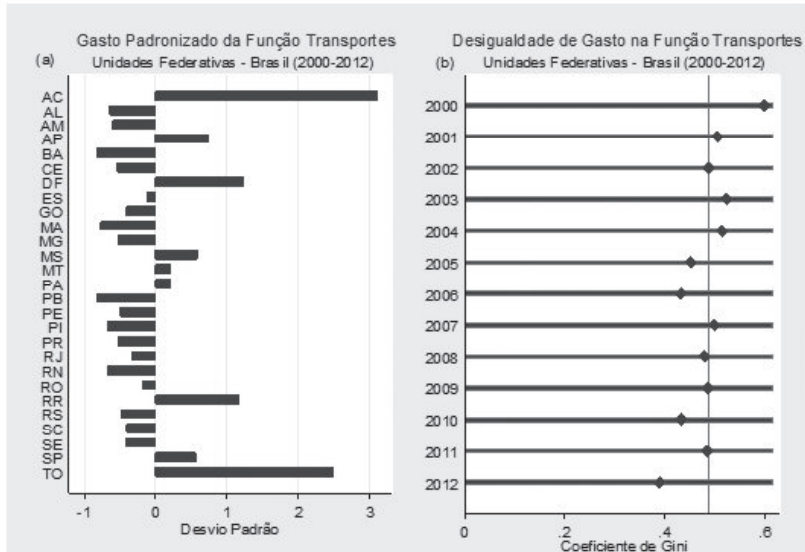
4.2 Transportes

A política de transportes, assim como a política de segurança pública, não é regulada pelo governo federal. Não existe obrigação constitucional de investimentos nem obrigatoriedade de gastos em determinadas áreas dessa política. Ao contrário de outros setores, a Constituição de 1988 não é suficientemente explícita no momento de definir a qual ente federado cabe a gestão dos transportes. Como argumenta Fagnani: "pode-se subentender que prevalece a tese de responsabilidade compartilhada da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal pelo planejamento e pela implementação de políticas de habitação, de saneamento e de transporte público" (2005, p. 256). Essa imprecisão na delegação de competências pode ser lida como fator de promoção à desigualdade entre os estados, uma vez que a promoção de políticas está condicionada à vontade política dos governantes e à capacidade de cada estado para realizar investimentos nesse setor.

8 - O coeficiente de Gini trata-se de uma medida de desigualdade. Tornou-se conhecido em estudos sobre desigualdade de renda, mas pode ser utilizado para calcular a desigualdade de qualquer distribuição. Consiste em um número entre 0 e 1, em que 0 (zero) significa nenhuma desigualdade e 1 (um) significa máxima desigualdade. Neste trabalho a medida serve para indicar o grau de heterogeneidade entre os estados no que diz respeito à alocação de recursos em determinada política pública, em que 0 indica que todos os estados gastam igualmente numa dada política e 1 significa que o padrão de gastos é completamente desigual.

A Figura 2 revela o padrão de desigualdade de gastos dos estados na política de transportes.

Figura 2 - Padrão de desigualdade de gastos dos estados na política de transportes



Fonte: Tesouro Nacional

(a) Gasto padronizado e **(b)** desigualdade de gasto na função transportes

Comparativamente à política de segurança pública, pode-se dizer que a política de transportes apresenta um padrão de desigualdade mais acentuado. A análise padronizada do gasto *per capita* revela um quadro mais assimétrico, em que poucos gastam mais de um desvio padrão e no qual a maior parte dos estados está abaixo da média. Estados como Acre e Tocantins aparecem como grandes investidores nessa área, mas isso pode ser explicado pela pequena população dos dois estados. Roraima e Amapá seguem a mesma tendência. Ainda que os estados mais ricos gastem mais recursos com a política

de transportes, a densidade populacional faz com que o gasto *per capita* seja baixo.

No ano de 2012, por exemplo, o estado de São Paulo gastou 5,7 bilhões na função transportes, enquanto que o estado do Acre gastou aproximadamente 296 milhões. Apesar disso, dividindo esses gastos por suas respectivas populações, SP apresenta para o mesmo período um gasto per capita de R\$ 136,89, enquanto que o AC apresenta um gasto per capita de R\$ 390,61. Em relação à desigualdade de gastos medida pelo Gini (b), seu valor médio é de 0,48, com pico de 0,59 (2000) e menor patamar de 0,39 (2012), confirmando as evidências da análise do gasto padronizada.

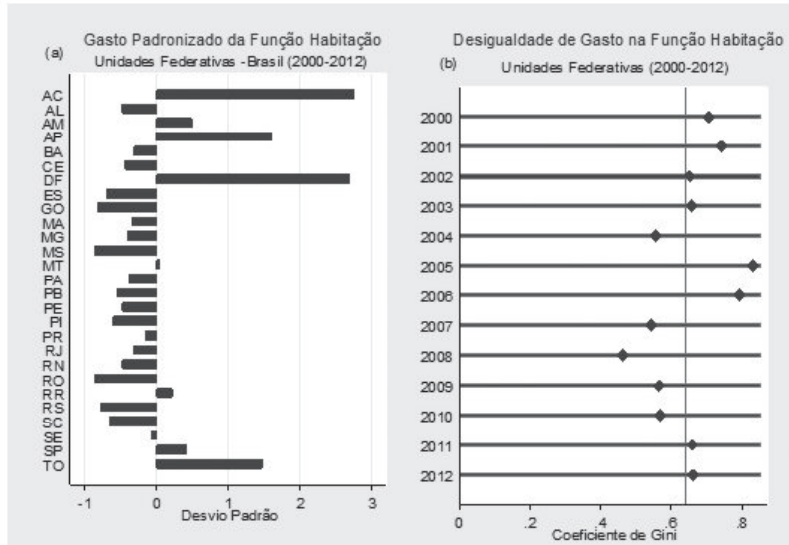
4.3 Habitação

Assim como a política de transportes, a área da habitação figura nas matérias residuais da Constituição de 1988. Isso significa que a prerrogativa para formular políticas de habitação cabe aos três entes federados. Na prática, as políticas nessa área têm sido executadas por estados e municípios, sendo os entes subnacionais municiados por recursos oriundos do governo federal.

Diferentemente do plano de habitação inaugurado no período militar, no qual as companhias de habitação dos estados recebiam ajuda do governo federal para implementar seus projetos habitacionais, o Plano Nacional de Habitação (2005) criou incentivos para que os estados e os municípios pudessem institucionalizar mecanismos de promoção e acesso à habitação. No entanto, apesar dos municípios não serem mais dependentes da intermediação dos estados para executar seus projetos nessa área, os vínculos cooperativos entre estados e municípios possibilitam o aumento dos investimentos em habitação. Isso significa dizer que um maior envolvimento dos estados nessa política pode significar mais recursos para a área de

habitação. A Figura 3 revela o padrão de desigualdade de gastos da política de habitação.

Figura 3 - Padrão de desigualdade de gastos da política de habitação



Fonte: Tesouro Nacional

(a) Gasto padronizado e **(b)** desigualdade de gasto na função habitação

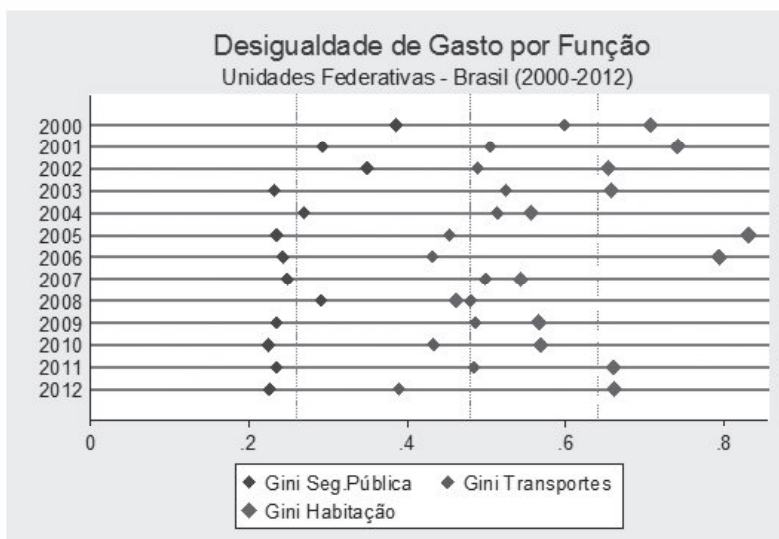
O gráfico de gastos padronizados (a) *per capita* traduz a grande assimetria entre o padrão de gastos dos estados. Apenas dois estados estão acima de dois desvios padrões, e apenas um estado acima de um desvio padrão. A maior parte dos estados encontra-se abaixo da média padronizada. O gráfico da desigualdade de gastos (b) confirma essa tendência. O valor médio do gasto em habitação entre os estados é de 0,64, com pico de 0,83 (2005) e menor patamar de 0,46 (2008).

Variação no padrão de desigualdade das políticas não reguladas

Por meio da análise das três políticas (segurança pública, transportes e habitação), pode-se afirmar que as políticas públicas não reguladas, quando comparadas às reguladas, apresentam um alto padrão de desigualdade. No entanto, observa-se também uma variação desse padrão. A Figura 4 apresenta, para cada ano da série temporal utilizada, a desigualdade de gastos das três políticas analisadas. As linhas vermelhas tracejadas informam a média de desigualdade de cada uma das políticas não reguladas. Existe grande variação do padrão de desigualdade entre as políticas analisadas, sendo a segurança pública a política não regulada menos desigual e, a habitação, a política não regulada mais desigual.

Figura 4 - Comparação da desigualdade de gastos entre as políticas não reguladas

85



Fonte: Tesouro Nacional

Por que a política de segurança pública apresenta uma desigualdade de gasto menor que as políticas de transportes e habitação? Dois fatores podem ser apontados como promotores dessa variação no padrão de desigualdade: i. a não exclusividade constitucional acerca da competência dos entes federados em cada uma dessas políticas e, ii. a saliência de cada uma dessas políticas para os entes federados.

Na ausência de constrangimentos legais que obriguem os estados a alocar percentuais fixos em determinada matéria e de regulação da forma de aplicação de recursos, os estados têm a liberdade de ordenar, preferencialmente, os gastos públicos. Sendo assim, entendendo saliência como a importância estratégica de determinada política para os governos estaduais, argumenta-se que a desigualdade de gastos entre os estados varia em função desses dois principais fatores.

86

Como indicador de saliência, utiliza-se o posicionamento da população em relação a diferentes áreas de políticas públicas no Brasil. Para tanto, parte-se do pressuposto de que os governantes avaliam as questões consideradas sensíveis pela população. Mais do que isso, pressupõe-se que os governantes, como atores racionais que buscam o sucesso eleitoral (MAYHEW, 1974), priorizam as matérias que lhes garantam legitimidade perante os eleitores.

O Quadro 1 mostra o resultado de uma das questões investigadas pelo levantamento da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, em 2013. Foram realizadas 18.312 entrevistas, representativas para o Brasil.

Quando perguntados em *“qual área o Brasil apresenta os maiores problemas atualmente”*, a temática da segurança pública aparece em 4º lugar, com 18% das menções. As questões que envolvem a política de transportes aparecem respectivamente em 13º, 14º e 17º lugares, totalizando 8% das menções quando justapostas as três

questões. A área da habitação aparece apenas no 18º lugar, com apenas 3% das menções.

Quadro 1 - Resultado da questão sobre área com maiores problemas no Brasil, levantamento da Secretaria de Comunicação da Presidência da República em 2013

Em qual área o Brasil enfrenta os maiores problemas atualmente?		
Área	1ª Menção	1ª e 2ª Menções
Saúde	31%	51%
Educação	10%	27%
Drogas	11%	18%
Segurança Pública/ Violência	6%	18%
Corrupção	10%	15%
Salários	3%	7%
Custo de vida/Preços/Inflação	3%	6%
Geração de empregos	3%	6%
Administração Pública	3%	5%
Saneamento Básico	2%	3%
Abastecimento de água/seca	2%	3%
Calçamento de ruas e avenidas	2%	3%
Transporte Coletivo	1%	3%
Estradas/Rodovia	1%	3%
Impostos e taxas	1%	3%
Agricultura	2%	2%
Trânsito	1%	2%
Habitação	1%	2%
Assistência Social	1%	2%
Desenvolvimento	1%	2%
Juros	1%	2%
Capacitação Profissional	1%	2%
Cultura e Lazer	1%	2%

Fonte: Secom, 2013

Quando perguntados “*qual a área que mais tem afetado sua vida*”, a importância da segurança pública é ainda mais proeminente.

No Quadro 2 a temática da segurança pública aparece em segundo lugar com 19% das menções. As temáticas relacionadas aos transportes aparecem respectivamente em 9º, 12º e 14º lugares, somando 11% das menções. A opção relacionada à habitação aparece apenas no 13º lugar com 3% das menções.

Quadro 2 - Resultado da questão sobre áreas da vida afetadas, levantamento da Secretaria de Comunicação da Presidência da República em 2013

Qual dessas áreas mais têm afetado sua vida?		
Área	1ª Menção	1ª e 2ª Menções
Saúde	24%	40%
Segurança Pública/Violência	8%	19%
Educação	9%	16%
Salários	6%	12%
Custo de vida/Preços/Inflação	6%	11%
Drogas	6%	11%
Geração de empregos	5%	9%
Impostos e Taxas	3%	6%
Transporte Coletivo	2%	5%
Abastecimento de Água/Seca	2%	3%
Calçamento de ruas e avenidas	2%	3%
Estradas e Rodovias	2%	3%
Habitação	2%	3%
Juros	1%	3%
Trânsito	1%	3%
Administração Pública	2%	3%
Saneamento Básico	1%	3%
Capacitação Profissional	1%	2%
Limpeza Pública	1%	2%
Cultura e Lazer	1%	2%
Assistência Social	1%	2%
Agricultura	1%	2%
Outros	3%	4%

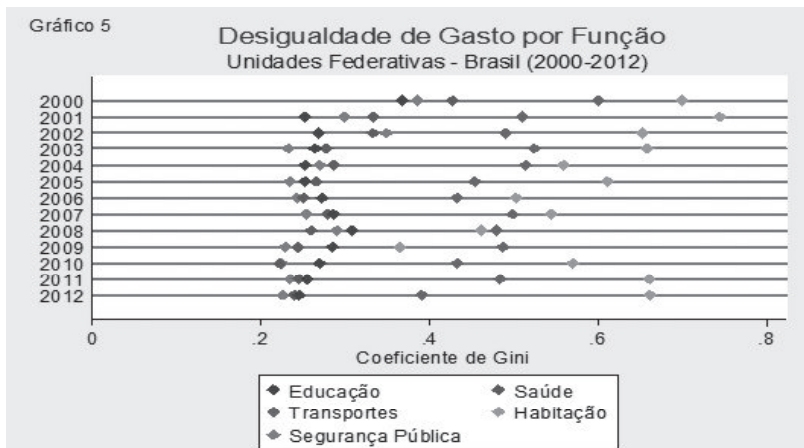
Fonte: Secom, 2013

Dada a importância da política de segurança pública, todos os estados concentram o máximo possível de investimentos nessa área. Por esta razão, a baixa desigualdade média de gastos per capita entre os estados de 0,26 justifica-se. O crescimento contínuo da violência

urbana nos últimos anos aumentou a percepção de insegurança e demandou maiores esforços dos governantes nessa área (COSTA; GROSSI, 2007). Ainda que a capacidade de investimentos dos estados seja diferenciada, a segurança pública é uma matéria de fundamental importância para os governos estaduais, forçando o máximo de investimentos nessa área.

Vale ressaltar que esse valor se assemelha aos valores do Gini encontrados por Arretche (2010) para a política de educação nos municípios brasileiros, uma política regulada pelo governo federal. Nesse sentido, é válido questionar se a associação entre regulação e menor desigualdade de gastos pode também ser verificada no nível estadual.

Figura 5 - Comparação da desigualdade de gasto entre políticas reguladas e não reguladas



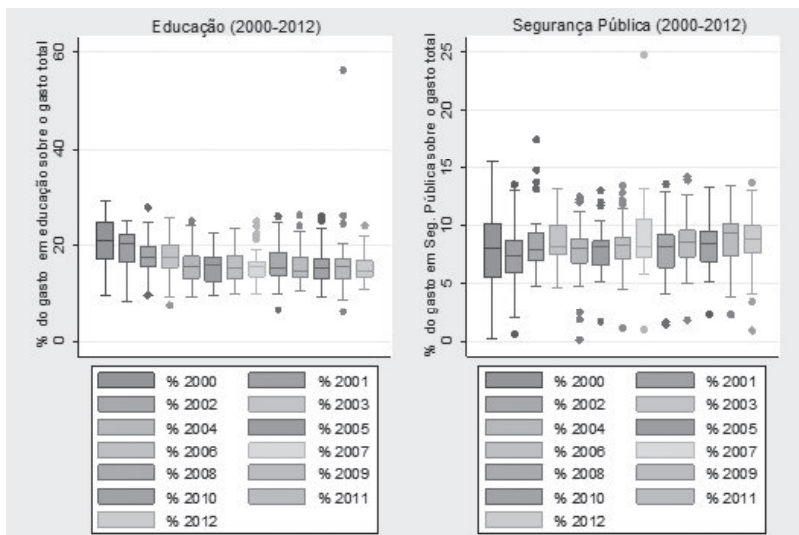
Fonte: Tesouro Nacional

A Figura 5 reforça a tese de que as políticas reguladas possuem um menor padrão de desigualdade. Assim como no caso dos municípios, o padrão de gasto dos estados brasileiros nas políticas de educação

e saúde é menos assimétrico quando comparado às políticas não reguladas, como transportes e habitação. Apesar disso, a política de segurança pública possui uma média de desigualdade menor que as políticas reguladas analisadas. Isso indica que a dimensão “saliência” importa no que diz respeito à definição da prioridade de gastos.

Entretanto, dizer que uma política não regulada (segurança pública) possui valores do coeficiente de Gini similares às políticas reguladas (educação e saúde) não significa dizer que o percentual de gastos em cada uma dessas políticas seja o mesmo. Na Figura 6 são comparadas as duas políticas com menor média de desigualdade entre os estados brasileiros, sendo uma regulada (educação) e outra não regulada (segurança pública).

Figura 6 - Percentual do gasto em educação e segurança pública sobre o gasto total das Unidades Federativas brasileiras



Fonte: Tesouro Nacional

A Figura 6¹⁰ revela que os estados despendem um maior percentual do gasto total na área de educação. Em média, durante os anos analisados, os estados gastaram 16,9% do total de recursos nessa área. Em relação à segurança pública, em média, 8,3% dos recursos foram gastos nessa área entre 2000 e 2012. No caso da política de educação, um dispositivo constitucional (art. 212) força os estados e os municípios a investir, pelo menos, 25% de suas receitas no ensino básico. Algumas constituições e leis orgânicas estabelecem um patamar ainda maior. No caso do estado de São Paulo, a constituição estadual prevê que o patamar mínimo para o gasto deve ser de 30%.

92

Inegavelmente, a regulação cria um movimento de homogeneização do percentual de gastos na área da educação, dado que, na média, os estados investem percentuais próximos devido aos dispositivos constitucionais e/ou contrapartidas exigidas pelo governo federal para que possa haver liberação de recursos. No caso da política de segurança pública, mesmo sem haver o constrangimento do governo federal, verifica-se a mesma tendência de homogeneização dos percentuais de gastos. Na média, os estados despendem percentuais próximos de recursos na área de segurança pública.

Tendo em vista a saliência dessa política e a competência constitucional exclusiva que delega aos estados a prerrogativa para legislar e executar políticas na área de segurança pública, os estados gastam o limite dos seus recursos nessa matéria. O resultado é um movimento de padronização do percentual de gastos e da redução da desigualdade de gastos entre os estados federados.

10 - Os *boxplots* apresentados na **Figura 6** foram construídos mediante os dados do gasto percentual (nas respectivas políticas) sobre o gasto total dos estados, por ano. Em cada ano estão representadas todas as unidades federativas brasileiras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O federalismo estruturado a partir da Constituição de 1988 pode ser entendido como fator atenuante das diferenças regionais existentes no território brasileiro. O modelo centralizado de federalismo cumpre a função de diminuir a distância entre os estados no que diz respeito a sua capacidade de implementar políticas públicas. As análises recentes sobre o caso brasileiro sugerem que a regulação de políticas exercida pelo governo federal e as transferências de recursos para os municípios ajudam a produzir um quadro menos desigual – e, portanto, menos heterogêneo – na promoção de serviços essenciais aos cidadãos.

Tendo como unidade de análise os estados brasileiros, a análise empreendida nesse trabalho sugere que, com exceção da política de segurança pública, as políticas não reguladas pelo governo central apresentam um alto padrão de desigualdade de gastos. Em outros termos, nas circunstâncias em que os governos estaduais possuem autonomia sobre a formulação e a execução de determinada política, verifica-se um alto padrão de desigualdade de gastos entre os estados federados. No entanto, existe variação desse padrão de desigualdade quando analisadas comparativamente as políticas não reguladas.

Que fatores explicam essa variação? Por que os estados escolhem investir mais em algumas áreas em detrimento de outras? Dois principais fatores explicam tal variação. Primeiramente, numa situação de não regulação, os estados preferem agir preponderantemente nas áreas em que detêm competência exclusiva não compartilhada. De forma complementar e posto a restrição de receitas dos estados, os políticos priorizam as áreas mais salientes. Ou seja, a não regulação impele os políticos a preferir direcionar os gastos públicos em questões que lhes garantam legitimidade entre os eleitores. Cabe mencionar,

no entanto, que outras áreas não consideradas nesse estudo podem ser consideradas salientes e produzir retornos eleitorais. É preciso reconhecer, também, que outros fatores podem estar relacionados à decisão dos políticos de alocar recursos em determinadas áreas. A presente análise não pode ser considerada exaustiva em todas as suas dimensões, mas sugere caminhos que podem se mostrar profícuos na tarefa de compreender a lógica da alocação de recursos nas diversas áreas de políticas públicas no Brasil.

Ademais, embora esse ponto possa ser apontado como uma fragilidade do argumento aqui desenvolvido, faz-se necessário levar em consideração as diferentes trajetórias políticas de cada estado brasileiro. Isso significa problematizar em que medida os esforços políticos empreendidos pelos governos estaduais estão condicionados aos aspectos institucionais da política como partidos, competição política, e orientação programática dos atores elevados à condição de representantes (SÁTYRO, 2013).

94

Por fim, os resultados aqui apresentados obrigam a problematizar algumas críticas que têm sido direcionadas ao federalismo brasileiro. O primeiro ponto é que, diferentemente do argumento apresentado por parte influente da literatura (LINZ, 1990; MAINWARING, 1993, STEPAN, 1999; SAMUELS; MAINWARING, 2004), o federalismo nascido com a nova república não pode ser considerado um entrave para a democracia brasileira no que diz respeito à governabilidade. Ainda que do ponto de vista institucional o sistema político brasileiro congregue inúmeros *veto players* (TSEBELIS, 2002) - elevando o Brasil, de acordo com o argumento de Stepan (1999), à condição de federalismo extremamente *demos constraining*-, do ponto de vista empírico, estes atores apresentam pouca capacidade de constranger as ações pretendidas pelo governo central (ARRECTHE, 2013).

Do ponto de vista das atribuições conferidas pela Constituição de 1988 a cada ente federado, não se pode afirmar que a autonomia dos estados e dos municípios seja ferida pelo modelo centralizado do federalismo brasileiro. Ainda que a autonomia dos estados para tomar decisões sobre suas próprias políticas seja limitada, as políticas levadas a cabo pelo governo federal passam pelo consentimento dos entes federados.

A tão propalada ingerência do governo central sobre a atuação dos atores subnacionais tem servido como fator de redução das desigualdades regionais, ainda latentes no território brasileiro. Por fim, é possível afirmar que o federalismo brasileiro é um bom exemplo de que os arranjos federativos e os incentivos à igualdade podem coexistir, desde que elementos centrípetos garantam a redistribuição de riqueza entre os entes federados.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando. O longo caminho das reformas dos governos estaduais: crise, mudanças e impasses. In: MELO, Marcus André (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Massangana, 1999.

ARRECTHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, a. 2, p. 17-26, 2004.

ARRECTHE, Marta. Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, p. 377-423, 2009.

ARRECTHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, p. 587-620, 2010.

ARRECTHE, Marta. (Cord.). **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Ministério

das Cidades: Secretaria Nacional de Habitação/ Centro de Estudos da Metrópole, 2012.

ARRECTHE, Marta. **Federalism, Social Policy and Territorial Inequality in Contemporary Brasil**, 2013.

ARRECTHE, Marta. Demos-Constraining or Demos-Enabling Federalism? Political Institutions and Policy Change in Brazil. **Journal of Politics in Latin America**, v. 5, n.2, p. 133–150, 2013.

BENTON, Allyson. Presidentes Fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federativo argentino. **Política y Gobierno**, v. X, n. 1, 2002.

BERAMENDI, Pablo. **The Political Geography of Inequality. Regions and Redistribution**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

BUCHANAN, James. Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform. **The Journal of Federalism**, v.25, n.2, p. 19-27, 1995.

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, a. 1, ed.1, 2007.

DAHL, Robert. Federalism and the Democratic Process. In: **Democracy, Identity and Equality**. Oslo: Norwegian University Press, 1986. p.114-126.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade**. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2005.

GERRING, John; THACKER, Strom; MORENO, Carola. Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry. **American Political Science Review**, v. 4, p.567-581, 2005.

GIBSON, Edward; FALLETI, Tulia. Unity by Stick: Regional Conflict and the Origins of Argentine Federalism. In: GIBSON, Edwar (Eds.).

Federalism and Democracy in Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004. p. 226-254.

KAZEPOV, Yuri; BARBERIS, Eduardo. Social Assistance Governance in Europe: Towards a Multilevel Perspective". In: Marx, Ive; Nelson, Kenneth. **Minimum Income Protection in Flux.** Palgrave Macmillan, 2013. p. 217-48.

KEYSAR, Alexander. **The Right to Vote:** The contested history of democracy in the United States. New York: Basics Books, 2000. 479 p.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto:** o município e o regime representativo no Brasil. 4 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia:** desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. Inequality inducing and inequality reducing federalism. In: **World Congress of the International Political Science Association**, Aug. 1-5, Quebec City. Quebec, Canada, 2000.

97

MAINWARING, Scott. **Rethinking party systems in the third wave of democratization.** Stanford: Stanford University Press, 1999.

MAYHEW, David. **Congress the Electoral Connection.** New Haven, CT: Yale Univ. Press, 1974.

MORAES, Alexandre de. Competência, Trânsito e Transporte Intermunicipal: a Constituição Federal. **Revista Justitia**, São Paulo, v. 57, n. 172, out./dez. 1995.

PENFOLD-BECERRA, M. Federalism and Institutional Change in Venezuela. In: GIBSON, Edward.(Eds.). **Federalism and Democracy in Latin America.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

RIKER, William. Federalism. In: GREENSTEIN, F; POLSBY, N. (Eds.). **Handbook of Political Science**. Ed. Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, Addison-Wesley, 1975. v. 5.

RODDEN, Jonathan; ROSE-ACKERMAN, Susan. Does Federalism Preserve Markets? In: **Virginia Law Review**, v. 83, n. 7, p. 1521–1572, 1997.

SAMUELS, David; MAINWARING, Scott. Strong Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil. In: GIBSON, Edward. (Eds.). **Federalism and Democracy in Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

SÁTYRO, N.G.D. Política Estadual e Desigualdade: Por que alguns estados redistribuem mais do que outros? **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 497 - 530, 2013.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós- 1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA-NETO, Cláudio Pereira. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, GUSTAVO (Orgs.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder da Demos. In: **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197–251, 1999.

TIEBOUT, Charles. A Pure Theory of Local Expenditures. **The Journal of Political Economy**, v. 64, n.5, p.416-424, Oct. 1956.

TSEBELIS, George. **Veto Players: How Political Institutions Work**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. Brasília: Senado Federal, 1999. (Coleção Biblioteca Básica Brasileira).

VOIGT, Stefan; BLUME, Lorenz. **The economic effects of federalism and decentralization**—a cross-country assessment. 2010. Disponível em: <<http://www.readcube.com/articles/10.1007/s11127-010-9745-z>>. Acesso em: 10 out. 2013. 2014.

WEINGAST, Barry. The Economic Role of Political Institution: Market - Preserving Federalism and Economic Development. **The Journal of Law, Economics & Organization**, v.11, n.1, p.1-31, 1995.

WILDAVSKY, Aaron. Federalism means inequality: Geometry, Political Sociology, and Political Culture. In: GOLEMBIEWSKI, Robert; WILDAVSKY, Aaron. **The Costs of Federalism**. London: New Brunswick, 1984. p.55-69.

Recebido: 26/08/2014

Aprovado: 30/09/2014