



### DESAFIOS DO FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL À LUZ DE UM MODELO DEMOCRÁTICO: COMPARAÇÃO COM O MODELO AMERICANO

*CHALLENGES OF FISCAL FEDERALISM IN BRAZIL IN LIGHT OF A  
DEMOCRATIC MODEL: COMPARISON WITH THE AMERICAN MODEL*

#### **Manuel Fondevila Marón**

Doutorado em libertades publicas y derechos fundamentales pela Universidade de La Coruña - Espanha (2015). Atualmente é Professor Visitante da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

#### **Regina Lúcia Gonçalves Tavares**

Mestranda em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão (PGPP-UFMA). Possui graduação em Direito pela Universidade Ceuma (1999). Especialista em Processo Civil pela PUC/Campinas

Editor Científico:

Prof. Dr. Guilherme Amorim Campos da Silva.

Submissão: 04/02/17.

Aprovação: 18/09/17.

#### **RESUMO**

---

Este trabalho busca examinar os desafios do federalismo fiscal no Brasil sob uma ótica de comparação com a realidade dos Estados Unidos, fazendo-o a partir do delineamento desta arquitetura política em ambos os países, levando-se em conta o formato de distribuição de competências tributárias em cada um, com o propósito de responder se a repartição de recursos no Brasil traduz os anseios democráticos que motivaram a escolha do modelo federativo cooperativo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Federalismo. Estados Unidos e Brasil. Repartição de Recursos.

#### **ABSTRACT**

This paper seeks to examine the challenges of fiscal federalism in Brazil from a perspective of comparison with the United States's reality, making it from the outline of the political architecture in both countries, taking into account the tax competences distribution's format in each one, with the purpose of answering whether the distribution of resources in Brazil translates the democratic wishes that motivated the cooperative federative model choosing.

**KEYWORDS:** Federalism. United States and Brazil. Allocation of Resources.

## 1 INTRODUÇÃO

A essência do Estado Federal, mais do que a tradução de uma administração mais ou menos centralizada, reside no fato de que a opção por este regime resulta na criação de uma nova personalidade jurídica de direito público interno, estranha às formas de Estado Unitário ou de Confederação: a União, ou o poder Federal (BOFF, 2005, p. 28).

A materialização deste ente resulta de uma opção política que, necessariamente, deve estar acompanhada de uma ordem constitucional pela qual restam definidas as competências dos entes da Federação, a partir de uma engenharia de divisão de poder entre as esferas que compõem as unidades federadas e articulam uma engrenagem, cujo funcionamento oscila entre autonomia e coesão; governos internos e governo central. Fomenta e, ao mesmo tempo, limita autonomias.

No compasso desta distribuição de tarefas, característica especial do modelo federativo é a fórmula de repartição das competências tributárias.

Assim, eis que o presente trabalho objetiva analisar a estrutura federativa, enfatizando sua feição fiscal, para tanto comparando a estrutura bidimensional do federalismo estadunidense (União e Estados-Membros) e a estrutura tridimensional do federalismo brasileiro (União, Estados-Membros/Distrito Federal e Municípios).

A princípio, busca-se problematizar o nascimento do federalismo como um modelo de organização política, que encontrou nos Estados Unidos da América seu protótipo exemplar, pelo que devidamente justificada a escolha daquela experiência para efeito de compará-la com o experimento brasileiro.

Compreende-se como pertinentes as observações de Alexis de Tocqueville (2005), para efeito de se contextualizar política e historicamente o nascimento do federalismo nos Estados Unidos, uma vez que sua análise sociológica, empreendida em *Democracia na América* (publicado em duas partes, respectivamente em 1835 e 1840), foi hábil em revelar a índole de uma sociedade que foi capaz de gerir um regime político pautado no princípio da distribuição de poder.

Da mesma forma, buscou-se em Sérgio Buarque de Holanda (1995) a tradução sociológica de um Brasil que, de Colônia e, mais tarde Império, metamorfoseou-se em República a partir de um contexto histórico distinto dos Estados Unidos, país do qual tomou como exemplo a forma de organização política que adotaria doravante: a República Federativa do Brasil.

Saliente-se que a feição histórica do federalismo no Brasil, numa macrocomparação com o federalismo norte-americano, se distancia deste último no aspecto em que, no caso dos Estados Unidos, tal experiência reflete, em traços gerais, um processo homogêneo de evolução cultural de um povo que, mediante debates entre federalistas e antifederalistas, amadureceu o ideal daquele regime de governo em prospectos que, publicados <sup>1</sup>, democratizavam esta discussão. Nascia uma Constituição que, racionalmente, materializava os rumos da supremacia federal.

Assim, voltando ao caso do Brasil, a comparação aqui proposta se justifica pelo fato de que, muito embora o regime federativo tenha sido incorporado à feição política do país, este processo de incorporação adotou uma trajetória bem distinta do modelo estadunidense, no qual se inspirou.

De fato, tratou-se de um arranjo político produto de um fluxo histórico descontínuo. O Brasil, deixando de ser colônia de Portugal, outorgou a Constituição Imperial de 1824<sup>2</sup>, cujos poderes lá definidos, Executivo, Legislativo e Judiciário, centralizar-se-iam num quarto poder, o Poder Moderador<sup>3</sup>, exercido exclusivamente pelo imperador.

Nada mais estranho ao que, menos de setenta anos depois, veio a se deflagrar politicamente no país, mediante a instauração da República e o que definido na Constituição de 1891, pela qual a antiga província se transformou nos Estados Unidos do Brasil.

Estabelecidas estas premissas, busca-se delinear as características do federalismo e sua adequação no Estado Democrático, a partir da tensão constante entre coordenação e autonomia, configurada na feição política dos dois países tomados como objetos do presente estudo.

---

<sup>1</sup> O debate entre Federalistas e Antifederalistas pode ser mais bem compreendido a partir da leitura de Escritos Antifederalistas (KETCHAM, 1996)

<sup>2</sup> O Brasil, desde a sua independência, teve sete Constituições: as de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. Alguns consideram como uma oitava Constituição a Emenda nº 1, outorgada pela junta militar, à Constituição Federal de 1967, que teria sido a Constituição de 1969. (BRASIL, 2008)

<sup>3</sup> A Constituição ou o Estatuto Político de 1823 recebeu o nome de “Constituição Política do Império do Brasil – Política do Império do Brasil – Em nome da Santíssima Trindade”. Consagrou: o Estado unitário, constituído de Províncias (art. 2º); o regime de governo, “monárquico, hereditário, constitucional e representativo (art. 3º)”<sup>14</sup>; e a religião oficial, a Católica Apostólica Romana, porém era permitido o culto doméstico (art. 5º). O regime do padroado continuou. D. Pedro, conhecedor das obras de Benjamin Constant, fez questão de introduzir ao lado dos tradicionais poderes políticos o “poder moderador”<sup>15</sup>, destinado a ser a “chave mestra de toda a organização política”, exercido privativamente pelo imperador (art. 98 a 101). O legislativo era bicameral (Câmara de Senadores ou Senado e Câmara de Deputados). O mandato do senador era vitalício. A legislatura tinha duração de quatro anos. Os presidentes das Províncias eram escolhidos pelo monarca. Havia, ainda, em cada distrito, uma Câmara e, na capital de cada Província, um Conselho- Geral. O sufrágio era censitário, com eleições em dois graus. (FIGUEIREDO, 2011, p. 127/128)

Isto feito, será dado maior destaque à feição fiscal do Federalismo e os desafios trazidos por este modelo de organização política. Tais desafios apontam para a arrecadação, distribuição e gestão de renda, enquanto mecanismo de redução das desigualdades porventura existentes nas unidades da federação, assim permitindo o gerenciamento de suas respectivas demandas para que, neste aspecto, o sistema de tributação e repartição de recursos traduza os propósitos democráticos que motivaram a escolha do modelo federativo.

Com a contextualização de ambas as realidades, estadunidense e brasileira, busca-se, por fim, a partir de um apanhado ilustrativo das relações intergovernamentais no modelo federativo fiscal, apontar as dificuldades de composição dos sistemas de financiamento de suas unidades.

Assim, o objetivo deste artigo é analisar, a partir de uma revisão de literatura, e outras pesquisas normativas e documentais, os desafios do federalismo fiscal no Brasil sob uma ótica de comparação com a realidade do modelo federativo que o inspirou, o modelo estadunidense, a fim de responder a seguinte pergunta: o sistema de tributação e repartição de recursos traduz os propósitos democráticos que motivaram a escolha do modelo federativo cooperativo no Brasil?

Metodologicamente, faz-se uma pesquisa comparada que se desenvolve a partir de um referencial teórico pelo qual o conceito de federalismo é analisado a partir de uma trajetória de redefinição. Ou seja, valendo-se da noção do federalismo como uma arquitetura elaborada a partir da Convenção de Filadélfia (neste aspecto considerando não só seu conceito, mas também sua origem), até chegar-se ao seu redesenho político, não a partir de um critério de graus de centralização, mas classificando-a a partir das “possibilidades institucionais que resultam da cooperação entre esferas de governo” (ALMEIDA, 2005, p. 32)

O referencial teórico mobilizado refere-se a estudos sociológicos acerca daqueles dois contextos, bem como outros autores que socorram a intenção deste trabalho de analisar o federalismo fiscal, a partir de um enfoque comparatista. A metodologia é constituída de pesquisa bibliográfica e documental e as análises são de base qualitativa.

## **2. CONTEXTUALIZAÇÃO POLÍTICA E HISTÓRICA DO SURGIMENTO DO FEDERALISMO NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS**

Quando Alexis de Tocqueville empreendeu viagem aos Estados Unidos da América, em abril do ano de 1831, com a missão oficial de examinar as instituições penitenciárias

americanas, sua tarefa diplomática logo foi absorvida por sua vocação em estudar a sociedade e suas questões políticas e filosóficas. Ao deparar-se com a sofisticada organização política daquelas terras longínquas, Tocqueville pôs-se a analisar sociologicamente como lá se compatibilizavam igualdade e liberdade, numa nação fundada para ser uma democracia republicana.

De fato era aquele um excepcional campo de pesquisa para o pensador francês, cuja formação intelectual, sedimentada sob o conforto da nobreza francesa, de cuja casta era legitimamente nascido, deparava-se com uma pátria dotada de uma arquitetura política e social construída a partir do axioma da negação de privilégios: daí o ponto de partida de um vasto sistema de comparação construído pelo autor, ao longo de toda obra *Democracia na América*, na qual realiza uma elaborada correlação entre os Estados Unidos e a Europa, especialmente a França.

Neste contexto histórico, Alexis de Tocqueville buscou, por seus estudos de observação comparatista, esboçar um traço geral da sociedade democrática estadunidense, assim partindo de elementos como: causas históricas e atuais, meio geográfico, tradição histórica, personagens, instituições, leis e costumes, a partir de um contorno das instituições norte-americanas e sua descrição analítica. De fato os Estados Unidos da América se constituíam numa sociedade na qual era possível encontrar o nível mais desenvolvido da democracia e, por isto, foi a inspiração de Tocqueville (2005) para a construção de sua reflexão sobre a conjugação dos princípios da igualdade e da liberdade a partir de um caso histórico concreto.

Traço fundamental da índole política estadunidense é o fato de este país constituir-se numa sociedade ou Estado social, caracterizado pela igualdade geral de condição entre o povo e a capacidade de, como democracia governadora, influenciar a Europa, e contribuir para o desenho de uma nova ciência política para um novo mundo, com nítida construção tipológica sobre o que podemos chamar de um tipo ideal de poder exercido a partir de princípios igualitários.

Trata-se de uma engenharia política cuja premissa maior é a de que a propriedade da terra é origem para o poder (TOCQUEVILLE, 2005 p. 8), pelo que os desdobramentos dessa relação entre propriedade e poder foram capazes de gerar empreendimentos que tornariam mais complexas as relações sociais (clero, leis civis, ciências, letras, poder político, guerras, trabalho, riquezas, eloquência, imprensa, correio, profundidade do pensamento, etc) e, com isto permitiriam que o nobre descesse em sua escalada social e o plebeu assumindo trajetória

oposta, teriam como destino inevitável, tocarem-se em posição de igualdade, por razão de princípio de suas existências políticas.

Por conseguinte, a noção de propriedade privada, inspirada por ideais liberais e positivistas, reconhece a proeminência do indivíduo sobre as coisas, sobre as quais seu entitamento se daria por meio do trabalho<sup>4</sup>, com poder de autoridade guarnecida pelo Estado e pelo ordenamento jurídico.

A apropriação da terra americana pelo colonizador segue-se a uma concepção de que aquelas paragens eram terra de ninguém, e que a titularidade de seus domínios deveria ser concebida a partir de sua concepção eurocêntrica de trabalho e propriedade, por isto plenamente justificado o assentamento do colono em lugar das tribos indígenas pouco afetas ao trabalho e eficaz aproveitamento da potencial riqueza da terra, segundo assim os viam.

Tocqueville, no primeiro volume de *Democracia na América*, descreve com minimalismo os aspectos naturais da América do Norte e de seus primeiros habitantes, neste sentido revelando, nitidamente, sua perspectiva eurocêntrica de justificação da apropriação do novo mundo pelo trabalho, por parte do recém-chegado europeu:

Os índios ocupavam-no, mas não o possuíam. É pela agricultura que o homem se apropria do solo, e os primeiros habitantes da América do norte viviam do produto da caça. Seus preconceitos implacáveis, suas indômitas paixões, seus vícios e, mais ainda talvez, suas virtudes selvagens entregavam-nos a uma destruição inevitável” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 33).

Neste aspecto, aumenta seu território a nação estadunidense diante do avanço do colonizador sobre as terras indígenas, conseqüentemente enxotando-os para lugares cada vez mais distantes até que os mesmos perdessem por completo suas identidades. Tal processo dava-se de maneira bastante dissimulada, uma vez que os anglo-americanos tinham como artifício a simulação de negócios que justificavam a apropriação de terras, conforme descreve Tocqueville:

A conduta dos americanos em relação aos indígenas é impregnada do mais puro amor pelas formas e pela legalidade. Contanto que os índios permanecessem em estado selvagem, os americanos não se metem em absoluto nos seus assuntos e os tratam como povos independentes; não se permitem ocupar as terras deles sem as ter devidamente adquirido por meio de um contrato; e se, por acaso, uma nação indígena não consegue viver em seu território, eles a tomam fraternamente pela mão e a levam, eles mesmos, para morrer fora do país de seus pais. (TOCQUEVILLE, 2005, p. 393)

---

<sup>4</sup> Para Locke, a propriedade já existe no estado de natureza e, sendo uma instituição anterior à sociedade, é um direito natural do indivíduo que não pode ser violado pelo Estado. O homem era naturalmente livre e proprietário de sua pessoa e de seu trabalho. Como a terra fora dada por Deus em comum a todos homens, ao incorporar seu trabalho à matéria bruta que estava em estado natural o homem tornava-a sua propriedade privada, estabelecendo sobre ela um direito próprio do qual estavam excluídos todos os outros homens. O trabalho era, pois, na concepção de Locke, o fundamento originário da propriedade.” (RIBEIRO, 2011, p.65)

Assim, acerca do território que hoje os Estados Unidos cobrem, ressalte-se a importância do vínculo da língua e as características pessoais do anglo-americano acerca de sua índole peculiarmente democrática, em termos de uma condição de existência de um povo ou nação em que se impõe a igualdade das condições políticas e sociais entre os homens, desenhada num propósito de assumir feição de universal, durável e irreversível. Ao chegarem em terra inóspita, tinham uma igualdade circunstancial, determinada pelo novo ambiente, que lhes arraigou no espírito o profundo sentimento de liberdade burguesa e democrática: “o solo americano rejeitava absolutamente a aristocracia territorial” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 38).

Por outro lado, ainda que proeminente um perfil sócio-político hegemônico, não se pode deixar de pontuar a distinção estabelecida entre as colônias inglesas do norte (pertencentes às classes abastadas da pátria-mãe, vindos com suas famílias para fundar uma pátria puritana) e as do sul (garimpeiros ditos sem recursos e sem modos, aventureiros sem família, de espírito inquieto e turbulento), que fundaram traços definidores do povo estadunidense.

Ademais, o fato da escravidão dos negros, sobremaneira, deu os contornos de distinção entre o norte industrial e o sul agrícola dos Estados Unidos, bem como as razões que outrora teve este último de ver mantida a escravidão.

Assim, no intuito de proceder a contextualização política e histórica do surgimento do federalismo nos Estados Unidos, torna-se importante destacar que, naquela construção são os Estados a verdadeira base sobre a qual os princípios políticos que regem a sociedade estadunidense tiveram sua origem.

Compreende-se a gênese da estrutura federativa dos Estados Unidos, pela concepção da comuna, como unidade política de gestão própria e celeiro das liberdades historicamente institucionalizadas: “é na comuna que reside a força dos povos. As instituições comunais estão para a liberdade assim como as escolas primárias estão para a ciência” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 71).

Como consequência lógica do princípio da soberania do povo, cada indivíduo estadunidense seria esclarecido o suficiente para se autodeterminar e assim, por virtude, perceber a utilidade da união com seus iguais, em corporações livres e fortes que fossem centro das relações ordinárias: deste dogma decorre a liberdade comunal, configurada pela sistematização particular de cada unidade, o que constitui, portanto, o germe do federalismo.

Sob esta lógica, erige-se o poder administrativo dos Estados Unidos, gestado a partir de bases principiológicas de descentralização e ausência de hierarquia.

A Constituição americana, portanto, é a certidão por meio da qual serão escriturados estes poderes. Para tanto, consagrou um sistema de controles, num regime arquitetado a partir da doutrina da separação de poderes de Montesquieu, contudo realinhado a uma nova teoria de governo que pudesse abranger grandes territórios.

Assim, adequando seu propósito de soberania e liberdade à necessidade de se fundar um organismo forte, num dualismo político através do qual se permitisse o empoderamento de suas unidades estatais, no que tange às questões do cotidiano, por outro lado, se reconhecia a necessidade de um governo central que cuidasse da relação desse povo com o meio externo (guerra e paz, negociações e comércio exterior, com poder de tributação daí decorrente): “o primeiro é um governo de poderes enumerados, enquanto os últimos são governos de poderes residuais” (SCHWARTZ, 1966, p. 49).

Enquanto a opção pelo modelo federativo esta na gênese histórica da arquitetura sócio-política estadunidense, o mesmo não se pode dizer em relação ao Brasil.

De fato, faltou à construção política do federalismo à moda brasileira o atributo da espontaneidade, natural na engenharia norte-americana, fato que o despojou da virtude de ser um projeto nacional.

A trajetória histórica do Brasil, de fato, é marcada pela imposição de fórmulas que pouco ou nada retratam as características de sua população.

Em *Raízes do Brasil*, Sérgio Buarque de Hollanda (1995) pontua traço fundamental de distinção entre os países da América, cuja colonização se deu pelos povos ibéricos, e aqueles cujo espírito de colonização se formou pela ética protestante, o caso dos Estados Unidos. Neste último país prevaleceu, segundo o citado autor, um espírito de organização espontânea, favorecedora da racionalização da vida e da associação entre os homens.

No caso do Brasil, sua constituição enquanto nação, funda-se a partir de outras premissas. Segundo Hollanda (1995), a frouxidão da estrutura social e a falta de hierarquia organizada foram características fundantes da falta de coesão na gestão da vida social e política do Brasil. Para o autor, este traço deveu-se ao fato de que os povos ibéricos para cá trouxeram um ideal de livre arbítrio, de autossuficiência e de responsabilidade pessoal que pouco, ou nada, possibilitavam um acordo coletivo viável, a não ser por uma força externa que se lhe impunha por preponderância. A coesão por obediência cega era o único princípio político realmente forte (HOLLANDA, 1995).

Assim, tendo o Brasil nascido de um projeto de colonização do qual não se pode extrair um método ou uma racionalidade, sua formação social e política se deu a partir de dois



grandes pilares: a grande propriedade rural e a mão-de-obra escrava, cuja produção voltava-se sobremaneira para o mercado externo, o que desmontava qualquer esforço sério de cooperação.

Especialmente no caso do Brasil, diferentemente dos outros países da América Latina, colonizado pelos povos ibéricos, Portugal não o fez um prolongamento orgânico da metrópole, mas empreendeu em seus domínios mais uma feitorização, do que uma colonização propriamente dita (HOLLANDA, 1995).

Em seu código genético, possui o Brasil traços de forte domínio rural, sendo este um microcosmo do qual emanava o suprimento de todas as necessidades de quem dele pudesse desfrutar. Uma espécie de autarquia de domínios rurais (HOLLANDA, 1995). Concentrava em si, o senhor daqueles latifúndios, a grande autoridade local, numa trajetória de poder cujo sentido era o de que o privado se sobrepunha ao público.

Foi a família patriarcal o paradigma pelo qual se arquitetaram as instituições políticas e governamentais do Brasil, cuja burguesia urbana e a classe política traziam em si, arraigados, os estereótipos paternalistas da vida rural: confiança pessoal sobrepondo-se à capacidade; dificuldade em lidar com hierarquias; acomodação de privilégios; patrimonialismo e fisiologismo.

Ao tomar-se, como marco analítico do presente estudo, o que Sérgio Buarque de Hollanda chama de “revolução brasileira de 1888<sup>5</sup>” – qual seja a transmutação do Brasil rural para o Brasil urbano e que foi sucedida, um ano depois pela proclamação da República, em 1889 –, torna-se possível contextualizar, política e historicamente, o surgimento do federalismo no Brasil.

Com uma urbanização baseada em fundamentos personalistas, de fato, configurada estava uma conjuntura por meio da qual dificilmente a democracia, tal qual idealizada pelos modernos<sup>6</sup>, implementar-se-ia com vigor.

---

<sup>5</sup> Trata-se da, chamada por Hollanda, ‘grande revolução brasileira’, cujo marco histórico foi a abolição da escravidão e que deflagrou um processo de urbanização corroborado pelo estímulo à monocultura do café e do açúcar a gerar uma maior dependência dos centros urbanos, que passaram a ser o centro de gravidade da vida social e política do Brasil (HOLLANDA, 1995)

<sup>6</sup> [...] é evidente que resulta ontologicamente impossível que o Povo seja déspota consigo mesmo. Tampouco nenhuma pessoa pode ser déspota dela mesma. Unicamente cabem duas opções: a) entender que o despotismo só cabe de uns (maioria ou minoria) contra outros, b) afirmar, simplesmente, assim como faz o individualismo metodológico, que o Povo, como tal, não existe e é unicamente a soma dos indivíduos. É precisamente, assumindo a primeira opção, que entendo que o liberalismo não só é compatível, mas é necessário para a democracia. Insisto que se deve substituir os parâmetros do liberalismo clássico, que tinha mais de despotismo esclarecido e em crise depois de 1945, para um liberalismo clássico que tinha mais de despotismo ilustrado e que entra em crise depois de 1945, por um liberalismo que tem, creio eu, um papel fundamental a desempenhar nas sociedades multiculturais de nossos dias. Tal é o liberalismo teorizada por John Rawls em seu livro “O Liberalismo Político”. Para este autor: "O liberalismo político parte do pressuposto de que há várias doutrinas

Pelo contrário, a República brasileira e o sistema de organização federativa, implementado pela Constituição de 1891, foi fruto de uma revolução vertical que tinha como arremate a amalgamação, e não o expurgo dos privilégios das classes superiores (HOLLANDA, 1995).

Funda-se assim a República no Brasil, a partir do fabrico de uma realidade livresca, pautada na fórmula teórica francesa de liberdade, igualdade e fraternidade e nos ideais positivistas. Fundada na crença de persecução a um modelo idealizado, cujo alterego era a arquitetura estadunidense, mas que daquela realidade se distanciava, sobretudo pelo fato de não resultar de processo dialogado, pelo contrário, efeito de uma decisão verticalizada, corporificada pela absoluta impropriedade de se debater acerca de um projeto político de tal monta com uma nação que, segundo Hollanda (1995), mal tinha consciência de si.

### **3. CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO E SUA ADEQUAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO: uma arquitetura de equilíbrio entre coordenação e autonomia**

O ponto fulcral do federalismo, que inclusive se estabeleceu à guisa de debate entre seus defensores, foi a criação do Estado, com o estabelecimento de controles bem definidos sobre os detentores do poder: homens com autonomia sobre outros homens; poder freando poder; ambição freando ambição.

No sistema federalista de governo existem três decisões a serem tomadas sobre suas instituições. Em primeiro lugar o número de níveis de governo na federação, em segundo lugar a representação destes níveis no governo central, e por último a distribuição das competências políticas entre os níveis verticais de governo. A Constituição do Brasil dispõe sobre estas questões, especificando os níveis, a representatividade e as competências, e no quarto parágrafo do Artigo 60 estabelece que não será objeto de deliberação a proposta de emenda constitucional tendente a abolir a forma federativa do estado. (DE HOLANDA BARBOSA, s/d, p.2).

Segundo Paulo Roberto Barbosa Ramos, o federalismo é uma engenharia política viva, pela qual o exercício do poder se dá mediante um escalonamento, cuja estratégia é de descentralizá-lo para conter abusos (RAMOS, 2015).

Pode-se afirmar que tal modelo possui como elementos estáticos a existência de uma constituição escrita, associada a um processo político que possibilite uma relação entre o

---

abrangentes razoáveis encontradas, cada uma com uma concepção do bem e todas elas compatíveis com a plena racionalidade das pessoas humanas (na medida em que este último pode estabelecer-se com os recursos que proporcionam concepção política de justiça). (...) Esta pluralidade razoável de doutrinas encontrada e incomensurável é concebida como a realização característica da razão prática ao longo do tempo e sob instituições livres e duradoura. De modo que a questão que a tradição dominante tem tratado de responder carece de resposta: nenhuma doutrina abrangente resulta adequada como uma concepção política para um regime constitucional (tradução nossa) (FONDEVILA MARÓN, 2009, s/p).

poder central, ou a União, e os Estados e, ainda, uma cultura política que traduza valores e atitudes comuns em relação à opção por tal organização. Como percussor deste modelo, traduz o tipo ideal destas características o federalismo norte-americano.

É certo que o estudo pormenorizado das características políticas do federalismo estadunidense não pode prescindir da compreensão histórica de sua Constituição Federal.

Decerto, firmada a independência das treze colônias e disperso o espírito de união que movia a vontade de apartarem-se da metrópole, logo foi percebida uma ameaça de enfraquecimento, ante a constatação de que, independentes as unidades soberanas, inicialmente associadas em um modelo confederativo que não logrou êxito<sup>7</sup>, estas ameaçavam dissolverem-se em seus dilemas internos e externos (frágil legislação, manutenção de sua soberania frente às nações europeias, enfrentamento das nações indígenas e dívidas contraídas no curso da guerra da independência).

Neste contexto, celebrou-se, em 1789, a Constituição dos Estados Unidos a firmar o espírito do novo mundo, onde um novo Governo Federal único assim se apresentava diante dos estrangeiros e assumia a partilha da soberania com os demais Estados (firmar tratados, declarar guerras, recrutar exércitos, definir o valor do dinheiro, comunicações e serviço postal, direito ilimitado de arrecadar impostos, etc), agora fortalecidos pela união:

Portanto definiram-se com cuidado as atribuições do governo federal e declarou-se que tudo o que não estava compreendido na definição fazia parte das atribuições do governo dos estados. Assim o governo dos estados ficou sendo o direito comum; o governo federal foi a exceção” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 130).

O corpo legislativo da União, similar ao dos Estados, foi formado por duas Câmaras: o Senado (nomeado pelos legisladores de cada estado) e a Câmara dos Representantes (nomeada pelo povo em eleição direta). Tal arranjo se deu para atender à reflexão das então colônias recém-absolvidas do jugo da metrópole, de sopesar dois interesses conflitantes: a independência dos estados e sua condição de igualdade frente aos demais (interesse de individualidades para os Estados) e o reconhecimento do povo estadunidense como formadores de uma única nação, em que a vontade da maioria deveria prevalecer (interesse de união para todo povo):

O princípio da independência dos Estados Unidos triunfou na formação do senado; o dogma da soberania nacional na composição da câmara dos representantes. Cada

---

<sup>7</sup> Após a independência da metrópole inglesa, as extintas colônias reuniram-se no Congresso Continental de 1777 para juntas formarem um Confederação – uma espécie de tratado que reuniria seus membros com a finalidade de defesa e de prosperidade econômica em face de um inimigo comum –, configuração esta que não vingou, dentre outras razões, pela ausência de uma base legislativa em cada um desses países (ex-colônias) e pela fragilidade da ausência de unanimidade (RAMOS, 2015). Logo então aquele modelo foi substituído pelo de federação, no qual, mantida a integridade de cada associado, pensou-se num tipo especial de unidade que assumisse poderes sem esvaziar aqueles que competiam às unidades estaduais.

Estado devia mandar dois senadores ao congresso e um número de representantes proporcional à sua população” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 134).

O poder executivo da União nos Estados Unidos formou-se com profundas diferenças em relação à Europa, sobretudo quando divide sua soberania com os demais Estados, podendo inclusive perdê-la em benefício destes, uma vez que não os governa, mas governa os cidadãos. Definindo-se soberania como o direito de fazer leis (TOCQUEVILLE, 2005), percebe-se que, pelo mecanismo legislativo dos Estados Unidos, posiciona-se o Presidente da República mais como um agente das leis, isto porque, mesmo com a possibilidade de veto, este não as impede de existir.

Entretanto, vale observar, acerca da figura do chefe do executivo, no que tange a seu poder e soberania, o contexto histórico em que celebrado o pacto constitucional, quando, notadamente, se percebe mudanças essenciais no fenômeno da fundação daquela organização federativa, há mais de dois séculos, e o que resulta da crescente influência do governo estadunidense no panorama mundial.

Digno de nota também é o modo de eleição do chefe do executivo da União nos Estados Unidos, cuja engrenagem, inclusive para sua reeleição para mais um mandato, fora pensada para atender o sentido de vontade da maioria, numa república de Estados confederados. Compreendeu-se que a criação de um colégio, com atribuição específica de proceder à nomeação do presidente, representava maiores garantias para a qualidade da escolha.

Por fim, quanto ao papel político do judiciário: “para fazer os cidadãos obedecerem às suas leis, ou para rejeitar as agressões de que elas seriam objeto, a União tinha uma necessidade particular dos tribunais” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 158). Assim, a Corte Suprema foi concebida para concentrar todo o Poder Judiciário da União, cuja composição se daria por membros escolhidos pelo Presidente da República, ouvindo previamente o Senado.

Assim, a criação do sistema federativo, como o que arquitetado nos Estados Unidos, qual seja aquele em que, mantida a individualidade e soberania dos Estados, como pequenas nações, evidencia a vantagem da União de Estados em prol da força como condição de suas existências, e, por outro lado, tornando cada homem um cidadão, desliga-os entre si, como seres soberanamente individualizados.

Importado este modelo para a realidade brasileira, ainda que formalmente e mediante algumas adaptações como adiante se estudará, o federalismo aqui não logrou encontrar estrutura social e política para se realizar materialmente, carecendo se amoldar a

peculiaridades que, em sua essência, o fizeram assumir a feição de um sistema organizativo mais afinizado às características de um Estado unitário e centralizado.

Havíamos modelado uma Constituição política sobre o padrão da América do Norte e – julgando-a uma obra-prima e imortal – havíamos criado o tabu da sua intangibilidade e a crença da sua excelência e superioridade, cegos e surdos às lições em contrário da nossa própria experiência quotidiana. Do Brasil – da sua realidade viva, dos seus costumes políticos, da sua formação e diferenciação do homem brasileiro e do seu comportamento em face do Estado e em face dos mandamentos das suas Cartas constitucionais – nada. O direito público e constitucional do Brasil Império e do Brasil República se resumia numa pura análise de textos legais, comentários e exegeses eruditas, "construções" rigorosas, mas do tipo puramente gramatical e lógico – como se estes textos tivessem porventura vida própria, independente da do povo a que se iam aplicar; como se eles pudessem viver e animar-se sem este sopro de vida, que lhes inoculam a nossa realidade e as nossas cousas – tais como elas se passam no seio do nosso povo-massa, espalhado por todas estas imensidões de terras semipovoadas. (VIANA, 1999, p. 406)

Sob o espírito do republicanismo, ao seu turno inspirado na política estadunidense, o federalismo foi transposto para o Brasil por meio de decreto<sup>8</sup> e, somente a posteriori, incorporado ao texto da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891<sup>9</sup>.

Instaurado por Decreto, e em seguida confirmado pela Constituição da República, foi assim o federalismo no Brasil resultado de uma articulação política impositiva, daltônica de nossas peculiaridades. Uma antítese do diálogo que se estabeleceu por ocasião de sua instituição na nação que o inspirou.

Adotando o princípio da separação dos poderes, com a abolição do Poder Moderador, a Constituição de 1891, francamente inspirada na Constituição dos Estados Unidos, instituiu os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para serem independentes e harmônicos entre si.

Ocorre que, comparativamente com os Estados Unidos, o sistema federativo adotado no Brasil a partir da proclamação da República, repousou numa conjuntura pouco coesa e, por outro lado, não advinda de um projeto político dialogado e bem definido: “não tinha consistência com a realidade brasileira e, portanto, a Constituição e suas disposições tinham pouca ou nenhuma eficácia social” (tradução nossa) (COLE, 2008, p. 28).

---

<sup>8</sup> Brasil. Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federaes.

O Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brazil decreta:

Art. 1º Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira a República Federativa. Art. 2º As províncias do Brazil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil.

(...). (BRASIL, 1889)

<sup>9</sup> Art. 1º. A Nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil. (BRASIL, 1891)

(...)

Enquanto o federalismo estadunidense unificou poderes locais já consolidados, ligando-os a um poder central, numa repartição de competências bem alinhavadas, no caso do Brasil, segundo Cole (2008), tal arranjo político, para cá transplantado, promoveu efeito colateral adverso, qual seja o de enfraquecer o Governo Central, quando permitiu o empoderamento de forças regionais privilegiadas, assim alterando a realidade política sem necessariamente alterar a realidade social.

De Monarquia, alteramos nosso traçado político para República, sob a pauta de uma dogmática importada, pela qual impunha-se uma realidade distinta da que nos era peculiar. Teríamos que, doravante, lidar com a sobreposição de ordens de governos distintas, autônomas, mas indissociáveis politicamente.

Entretanto, a igualdade jurídica dos Estados (nela incluída a reprodução da tripartição dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos moldes da figura criada para dimensionar o poder central), que na experiência estadunidense refletia uma ordem política já configurada pela independência material das treze colônias, no caso do Brasil, tinha-se como desafio, para efeito de se levar a cabo o plano do federalismo, nossa conjuntura social e, ademais, nossa própria trajetória histórica que, por razões peculiarmente colonialistas, tinha a oferecer um país constituído por províncias, passivamente acostumadas a dependerem de um poder central.

Inegável é o distanciamento entre as duas realidades. No caso dos Estados Unidos, as ex-colônias recentemente liberadas do jugo da Metrópole, adquiriram status de Estados Soberanos e, posteriormente, voluntariamente abriram mão de suas soberanias para efeito de, conservando suas autonomias políticas, submeterem-se a uma figura central, os Estados Unidos da América, para efeito de fortalecerem sua feição frente às outras nações do mundo.

No caso do Brasil, explicar a passagem da Monarquia para a República Federativa não é tarefa que se realiza mediante o retrato de uma transformação coerente. Pelo contrário, é a partir da incoerência verificada na escolha do pacto federativo como cláusula pétrea, que se busca compreender como um Estado Unitário, formado por instâncias urbanas pós-coloniais, sujeitas à condição de províncias, desprovidas de autonomia, iria desenhar seu modelo federativo e criar as bases de uma democracia republicana.

Entretanto, este quadro não é de todo homogêneo. É certo que o embrião da ideologia federalista pode ser encontrado nas revoltas protagonizadas pelas províncias, tais como a Cabanagem, a Balaiada, a Revolução Farroupilha ou a Sabinada, que, de alguma

forma, propunham alguma espécie de reorganização do controle exercido pela Coroa, ou mesmo alguma espécie de descentralização<sup>10</sup>.

Assim, no caso do Brasil, a análise do federalismo não pode prescindir da análise de sua trajetória histórica em que alternados períodos de centralização e de descentralização, o que influenciou sobremaneira seu perfil de Estado Democrático:

Assim, à monarquia de formato unitário seguiu-se a “Primeira República” (1889-1930), quando se institucionalizou o regime federativo no país, sendo a Constituição de 1891 seu primeiro marco institucional. A Revolução de 1930 e a ascensão de Vargas abrem um período centralizador que culmina com o Estado Novo (1937-1945). O período democrático da Constituição de 1946 é interrompido pelo regime militar de 1964 que se estende até 1985. Neste momento, a centralização autoritária atinge seu ponto máximo, na década de 70, com os governos Medici e Geisel. A transição democrática tem como momento emblemático a Constituição de 1988, considerada um marco de descentralização federativa. (KUGELMAS; SOLA, 1999, p. 63)

Se, de fato, aquelas oscilações na trajetória política do Brasil não foram capazes de aniquilar o modelo federativo, instituído desde a Constituição da República de 1891, o mesmo não se pode dizer com relação à força com que tais mudanças operaram no temperamento político do país, afetando a feição daquele modelo e do embate entre vagas centralizantes e descentralizantes.

#### **4. DESAFIOS DO FEDERALISMO FISCAL À LUZ DO MODELO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO: relações intergovenamentais e endividamento dos Estados**

Assim, considerando, sobretudo, a vastidão territorial do Brasil, buscou-se através do regime federativo, uma forma de aproximar o poder político da população, espalhada em todo o território nacional, para tanto fracionando-o mediante sua descentralização e escalonamento entre a União; 01 Distrito Federal, no qual identificada a capital do país; 26 Estados e, atualmente, mais de 5 mil Municípios<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Em 1830 com a notícia da queda de Carlos X na França os liberais brasileiros se agitaram bastante, hostilizando os partidários dos portugueses. Iniciou-se um período de agitação na imprensa que pregava abertamente por mudanças políticas, inclusive e especialmente a república e a federação. (FIGUEIREDO, 2011, p. 130)

<sup>11</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988)

Uma engenharia que, ao menos formalmente <sup>12</sup>, atenderia ao propósito de fortalecimento da democracia, já que os entes federativos, assim definidos na Constituição escrita, teriam alguma autonomia.

Assim, eis que, num salto histórico até o marco contemporâneo da Constituição Federal de 1988 – ato pelo qual o Brasil, saído do contexto de um regime militar autoritário, refundou sua democracia –, naquela Carta, renovou o país seu pacto federativo, este doravante marcado por ampla descentralização.

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu texto determinadas competências, dentre as quais aquelas que são privativas da União (artigos 21 e 22); aquelas que são comuns à União, aos Estados e ao Distrito Federal (artigo 24) e aquelas em que com os três outros entes, também concorrem os Municípios (artigo 23).

Dito isto, e assim considerando o pacto federativo, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, marco normativo inaugural da atual experiência de Estado Democrático de Direito no Brasil, tem-se que à União e aos entes federados (Distrito Federal, Estados e Municípios) são impostos alguns desafios, naturalmente decorrentes do modelo federativo, e que se manifestam em várias dimensões.

Estes desafios são evidenciados ante o que distingue o próprio texto constitucional acerca da autonomia dos entes federativos, quando exprime, de forma rarefeita, as competências constitucionais exclusivas alocadas aos Estados e Municípios, o que de fato demanda, por parte do poder central, uma gestão dialogada que vise um espaço de negociação, a fim de que sejam definidas as prioridades entre as questões relacionadas a cada unidade da federação e as demandas comuns, relativas ao governo central.

Assim, liste-se, a título de exemplo, que a implementação de políticas públicas no âmbito da federação, se depara com um ponto nevrálgico, qual seja a descentralização das políticas sociais a permitir uma afinidade entre o poder central e os municípios em detrimento do desempenho político e decisório das esferas estaduais que, assim, ficam, de certa forma, impedidos de participar das ações definidas pelo Governo Federal, no que tange à implementação de sua pauta preferencial.

---

<sup>12</sup> A Primeira República adotou o regime federativo, ampliou a base eleitoral montando sólidas máquinas eleitorais pelos chefes estaduais, os quais, no entanto, tinham a necessidade de encontrar apoio político nos municípios. Desse modo, os chefes locais conduziam seus dependentes a votar nos candidatos governistas em troca da concessão pelo governo do estado de autonomia total na gestão municipal. A “essência” do compromisso coronelista consistia então no seguinte: “da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual, carta branca ao chefe local governista (de preferência o líder da facção local majoritária) em todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar” (FIGUEIREDO, 2011, p. 139)



Ademais, no Brasil, reconhece-se uma relação mutilada entre os entes da federação, de certa forma ocasionada por sua feição territorial que acomoda altos índices de assimetria regional e social, conformando um desafio premente a este formato político, a demandar diálogos viabilizadores de mecanismos de cooperação que, dentre outras coisas, redefinem o papel dos entes federados nas políticas públicas, porquanto diminuindo a tensão, ou mesmo a competição, entre os mesmos.

Fator importante para a conformação de políticas públicas eficientes no que tange à partilha de sua formulação e execução entre os entes federados e o governo central resta identificado no âmbito da dimensão econômico-fiscal da federação, pontualmente no que tange às fontes de receitas próprias de cada ente.

Resta, assim, presente o desafio de estabelecer uma maior coordenação entre o Poder Central e os Governos Estaduais, sobretudo no que tange à transferência de receitas e a conjugação de decisões sobre gastos, levando-se em conta a carga tributária e a dívida pública acumulada de cada unidade.

A autonomia financeira é de fundamental importância. Não é exagero dizer ser ela quem garante a sobrevivência da federação. Sem recursos para se manter, as entidades federadas estão fadadas ao fracasso. Não poderão exercer as funções que lhes competem, e passarão a depender do “poder central” para financiar suas atividades, circunstância que aniquila todo e qualquer poder autônomo que se lhes atribua. (CONTI, 2003, p. 1082)

De fato, um dos grandes desafios da autonomia fiscal dos entes federados no Brasil, decorre da histórica instabilidade democrática de nosso regime federativo que, ao longo da história da República, tem oscilado certa alternância entre forças centrípetas e centrífugas, a exemplo do que se consolidou durante a vigência da Constituição de 1967, outorgada no período de ditadura militar, em que o país vivenciou uma fase de centralização na arrecadação de tributos.

As entidades subnacionais que, unidas, compõem a federação, têm, necessariamente, que dispor de recursos suficientes para se manter, o que implica em fontes de arrecadação que independam da interferência do poder central, constituindo esta uma característica fundamental do Estado Federal. Em geral, há, como já mencionado, duas formas de assegurar a autonomia financeira; a primeira é a atribuição de competência para a instituição de tributos; outra são as transferências intergovernamentais asseguradas pelo texto constitucional, com cláusulas que assegurem o fiel cumprimento deste dispositivo. [...] José Afonso da Silva, ao analisar as normas de controle do crédito público que haviam sido introduzidas na Constituição de 1967, reconhece: “São regras de inegável conteúdo político-fiscal que interferem com a autonomia dos Estados e dos Municípios. Nelas, como em outras dessa natureza, sente-se aquilo que já destacamos, ou seja, a antinomia irreduzível entre a necessária flexibilidade da política fiscal e a imprescindível rigidez das normas constitucionais estruturadoras do federalismo. Aí se vê que, para dotar a União de instrumentos flexíveis no manejo da política fiscal, houve que sacrificar a autonomia das entidades federativas. (CONTI, 2003, p. 1083/1192)

Com uma política de centralização fiscal e domínio dos recursos financeiros pelo Governo Central, à mingua de receitas disponíveis, os Estados acumularam dívidas, estas contraídas mediante empréstimos junto a instituições financeiras nacionais e estrangeiras.

A União, ao seu turno, com o redesenho do pacto federativo, a partir da abertura democrática do país e a Constituição de 1988, sobretudo com a edição do Plano Real, o controle da inflação e a diminuição das receitas, passou a intervir na situação fiscal dos Estados, socorrendo-os em suas demandas<sup>13</sup>, refinanciando seus empréstimos a partir de acordos de refinanciamento que vem se remodelando ao longo dos anos.

A União, apesar dos problemas financeiros e da perda de funcionalidade dos instrumentos de articulação com os governos subnacionais, cumpriu a tarefa de sustentar a articulação do pacto federativo e garantir a governabilidade, saindo em socorro aos governos estaduais em crise. Os mecanismos usados pelo governo federal tinham a finalidade última de ajudar os estados a superarem a fase aguda da crise, mas não eram capazes de reverter o quadro de desequilíbrio latente, porque, de um lado, as condições macroeconômicas determinantes da crise fiscal continuavam presentes e, de outro, a política de apoio aos estados tratou de enfrentar as questões mais imediatas e não se colocar como proposta ampla de solução dos problemas. (LOPREATO, 2000, p. 17)

O endividamento dos Estados sintomatiza que, para estes, há certa inflexibilidade por parte do Governo Central, em relação às suas particularidades, o que, de fato, pontua-se como o grande desafio consistente no aprimoramento da política de desenvolvimento regional. Ademais, resta aos Estados da Federação brasileira pouca autonomia fiscal, o que, de certo modo, demanda vigilância no que tange às relações intergovenamentais travadas por seus entes.

De fato, quando comparado, por exemplo, com o modelo federativo dos Estados Unidos, distingue-se no Brasil um sistema de limites ao poder de tributar, aplicado aos três níveis da Federação, como ressalvas que se acham esquematizadas no texto constitucional, pelos artigos 150 a 152.

Com efeito, enquanto no Brasil a feição do federalismo fiscal está diretamente ligada a uma genética política na qual a União antecede cronologicamente os Estado-Membros e, por esta razão intitula-se a abarcar privilégios dentro da repartição de sua competência fiscal, no caso dos Estados Unidos:

A barganha federativa que deu origem ao modelo federativo de 1787 teve uma pré-condição histórica: treze Estados, cuja identidade e interesse comum se

---

<sup>13</sup> A negociação das dívidas estaduais constituiu um componente central da estratégia bem-sucedida de combate à inflação. No período de inflação alta, os governos estaduais praticaram políticas fiscais frouxas; o endividamento dos estados cresceu de modo continuado. Apesar de três rodadas de negociações com o governo federal, entre 1989 e 1993, à época do Plano Real, a situação dos estados, inclusive dos bancos estaduais, era dramática. (ALMEIDA, 2005, p.35)

desenvolveram previamente à União e cujo propósito na Convenção da Filadélfia era preservar essa autonomia. (ARRETCHE, 2001, p. 25)

Nos Estados Unidos, a União, como resultado de uma articulação fecunda e engenhosa, criada para dar força política aos Estados, sobretudo no que compreende às suas relações com o ambiente externo, segundo Oates (1999), lá se conjuga a autoridade federal, assim compartilhada com os Estados, numa ampla gama de programas sociais, serviços jurídicos, habitação e formação profissional.

Comparando a estrutura do federalismo norte-americano no que tange à prática de programas sociais, resultante de sua feição fiscal, percebe-se uma distinção no que se refere à realidade brasileira, o que se releva quanto à distribuição de competências, estas tendentes a reforçar a autonomia do governo central.

De outra parte, o governo federal transfere a estados e, especialmente, municípios recursos vinculados a programas sociais específicos, com frequência sob a forma de fundos regidos por normas rigorosas de utilização e dispêndio. Essas transferências sustentam a trama complexa de relações intergovernamentais, por meio das quais se dá a provisão de serviços sociais básicos como saúde, educação, assistência social. (ALMEIDA, 2005, 36)

Isto dito, delineadas estão as bases de comparação entre a estrutura federativa do Brasil e dos Estados Unidos, no que tange à sua feição fiscal, comparação esta que partirá da premissa que, conforme adverte Elali (2005), a compreensão do federalismo não se limita à confrontação de um só modelo e sua configuração em realidades distintas, mas de uma ideia que se reformula e se reatualiza no tempo

## **5. RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO REGIME FEDERATIVO FISCAL: comparação entre o Brasil e os Estados Unidos**

A relação entre a União e os Estados no regime federativo é régua de medida para a aferição de fidelidade a esta tipologia de organização política. Esta relação é definida por uma órbita de ação presente na Constituição. Uma espécie de pacto federal para evitar rivalidades entre as unidades subnacionais.

*O Federalista* (2005) ocupa-se, como tema central de seus escritos, do debate acerca da criação de um Estado forte, em que nele sejam estabelecidas competências bem definidas sobre as unidades da federação.

Quando o poder de criar novos fundos, por meio de impostos novos habilitar o governo para contrair os empréstimos que as suas necessidades exigirem, então, tanto os estrangeiros como os naturais poderão ter nas suas promessas alguma confiança; mas fiarem-se nas promessas de um governo que, para achar os meios de cumprilas, depende de outros, não é possível, sem um grau de credulidade que raras

vezes preside às convenções pecuniárias dos homens e que se compadece muito pouco com a penetração (tão perspícaz!) da avareza” (HAMILTON, MADISON, JAY, 2003, cap. 30, p. 187).

A forma de organização federativa nos Estados Unidos adequa uma dicotomia de poderes conjugada entre o governo central e os governos locais, assim consentindo certa autonomia aos Estados, num arranjo político que permitiu que os Estados-membros fossem dotados de poderes inerentes a sua autogestão, regulando as demandas pertinentes ao curso ordinário da vida de seu povo e de suas próprias necessidades.

Concebe Cooley (1982) uma relação de dupla soberania arquitetada no regime federalista, o que decorreria de que, conforme previsto na 10ª Emenda, os poderes conferidos aos Estados são aqueles que, ao tempo da promulgação da Constituição dos Estados Unidos, estes já o detinham e que, igualmente, não foram explicitamente proibidos ou destinados à competência da legislatura federal.

A concepção de federalismo dualista, pela qual os Estados-membros, no exercício de seus poderes residuais, equilibram soberanias que convivem com a soberania da qual é dotada a União, teve sua construção teórica, com efeito, a partir do tratamento dado à cláusula de comércio pela Suprema Corte, na era Taney<sup>14</sup>.

A compreensão daquela cláusula pela Suprema Corte, entre os anos de 1835 a 1895, ajustava o relacionamento entre o Governo Central e os Governos Estaduais, a partir de uma lógica de dupla soberania que se organizava mediante uma convivência compartilhada (BAUM, 1985, p. 39-40).

Entretanto, a complexidade das relações entre o Governo Central e os Estados-membros, decompôs o entendimento acerca da conformação dos poderes entre os entes da federação, por conseguinte, remodelando o entrosamento de seus membros, numa articulação teórica que, afastando-se da noção de soberanias compartilhadas, se encaminha para uma estrutura de federalismo da qual resulta a compreensão de conjugação de autonomias:

As federações contemporâneas, em boa medida, não cabem mais no modelo de federalismo dual. Elas são melhor descritas por um dos dois modelos da tipologia baseada na natureza das relações intergovernamentais: o federalismo centralizado e o federalismo cooperativo. Ambos tratam de capturar as transformações do arranjo dual, em decorrência da expansão do escopo dos governos, em geral, e do governo federal, em particular. O primeiro é o federalismo centralizado, quando estados e governos locais quase se transformam em agentes administrativos de um governo nacional com grande envolvimento nos assuntos subnacionais, predomínio nos processos de decisão e no controle dos recursos financeiros. O segundo é o federalismo cooperativo, caracterizado por formas de ação conjunta entre esferas de governo, em que as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento. Esse é um arranjo complexo que pode

---

<sup>14</sup> License Cases, 46 U.S. 5 How. 504 504 (1847)

## DESAFIOS DO FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL À LUZ DE UM MODELO DEMOCRÁTICO: COMPARAÇÃO COM O MODELO AMERICANO

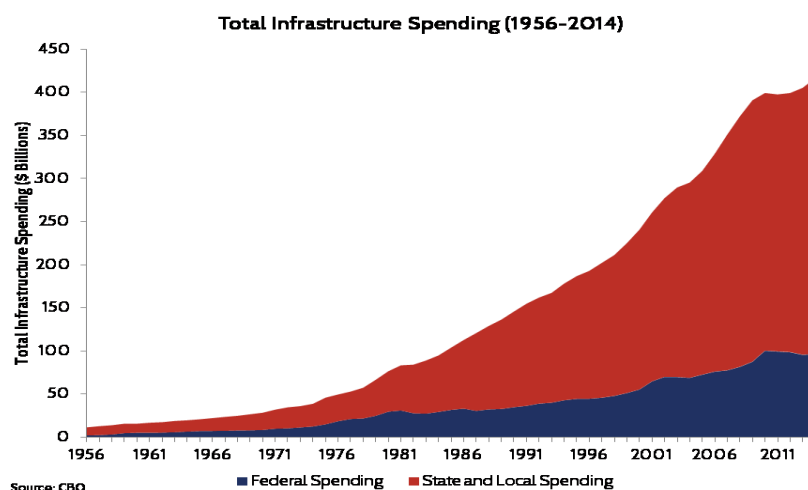
combinar as duas primeiras acepções de descentralização discutidas anteriormente, ou seja, pode ser mais ou menos centralizado. (ALMEIDA, 2005, p. 31)

Porquanto, isto considerado, os Estados da federação norte-americana possuem ampla liberdade com relação aos seus sistemas tributários:

O federalismo fiscal norte-americano estrutura-se atualmente com base na legislação infraconstitucional e na interpretação jurisprudencial, não havendo disposição sobre repartições de receitas e transferências intergovernamentais no texto constitucional, o qual é bastante objetivo e sintético. Daí a maior facilidade de adaptações e ajustes dinâmicos, em compasso com as necessidades conjunturais da sociedade. (ASSUNÇÃO, s/d, p. 2)

Aos Estados norte-americanos é conferida, assim, uma maior autonomia para gerir seus próprios investimentos em infraestrutura, cuja suficiência das receitas passa pela possibilidade de aumento de impostos com a finalidade de autopreservação de capital público.

O gráfico abaixo ilustra o rateio de despesas em investimento dentro da composição federativa estadunidense:



Fonte: GRAY (2015)

Já na configuração brasileira do regime federativo, optou-se aqui por um modelo que privilegia a União em detrimento dos demais entes da federação:

No sistema atual, a arrecadação tributária é bastante concentrada: os cinco principais impostos são responsáveis por mais de 70% da arrecadação total, sendo quatro deles arrecadados pela União. O imposto mais importante é arrecadado pelos Estados: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (Varsano et al., 1998). Na última década, a elevação da carga tributária – de 25% em 1991 para 34% em 2001 (AFE/BNDES, 2002) – foi derivada principalmente do esforço tributário da União e, complementarmente, dos municípios (Prado, 2001). Em 2002, 70,1% do total da arrecadação tributária foi realizado pela União, 25,5% pelos Estados e 4,3% pelos municípios. (ARRETCHE, 2004, s/p)

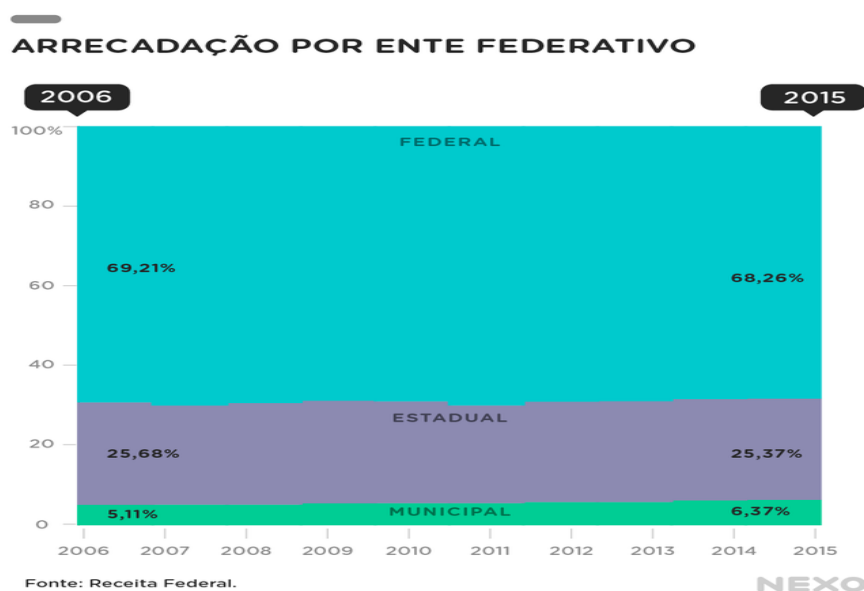
Eis que, num arranjo político pelo qual restou limitada a proatividade dos governos estaduais, tal conjuntura é corroborada pelo traço peculiar de facilidade de aprovação de

DESAFIOS DO FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL À LUZ DE UM MODELO DEMOCRÁTICO:  
COMPARAÇÃO COM O MODELO AMERICANO

emendas constitucionais tendentes a equalizar os gastos entre os diferentes níveis da federação, numa pauta centralizada de arrecadação, traçada pelo Governo Central.

Na verdade, a aprovação de emendas à Constituição é relativamente mais fácil no Brasil do que em outras federações. A maioria de 2/3 em duas sessões legislativas em cada Câmara (dos Deputados e Senado) é o requisito essencial para sua aprovação. Não é necessária a aprovação nas casas legislativas estaduais, como nos Estados Unidos, por exemplo, mesmo que a matéria afete os interesses dos governos subnacionais. Nos casos acima mencionados, a obtenção do apoio do presidente para a iniciativa legislativa, que permitiu mobilizar favoravelmente a coalizão de sustentação do governo no Congresso, foi o fator central para o sucesso do Executivo na arena parlamentar. (ARRETCHE, 2004, s/p)

É o que esclarece o gráfico desenvolvido para exprimir o padrão de arrecadação de cada ente da federação:



Fonte: CASTRO (2016)

É pela tarefa da comparação, a partir do estabelecimento de diferenças entre os modelos estudados, distinguindo, neste propósito, se tais diferenças tem caráter fundamental, ou mesmo acidental, que serão relacionadas tais dessemelhanças, a fim de que, encontradas suas causas, sejam pontuados seus méritos e seus deméritos (GUTTERIDGE, apud, PEGORARO; RINELLA, 2006, p. 28).

Aquelas duas realidades, aclaradas pelo desenho dos gráficos ora utilizados a título de ilustração, são capazes de distinguir a experiência do federalismo fiscal nos dois países,

Brasil e Estados Unidos, e ilustram as fórmulas de enfrentamento das dificuldades de composição dos sistemas de financiamento de suas unidades<sup>15</sup>.

O ato de relacioná-los é capaz de possibilitar que sejam mediados os sistemas jurídicos estudados e, conseqüentemente, possibilita a adaptação do direito interno.

A feição dada a forma federativa de organização política no Brasil, resulta de uma conjunção de fatores, dentre os quais o fato de ter sido uma fórmula imposta a um país adaptado a depender de diretrizes políticas centralizadoras, incapazes de solucionar a crônica desigualdade regional gerada pela ausência de método em sua política de unificação.

Neste compasso, a cooperação necessária a conformação de um federalismo que consagre princípios democráticos, cede espaço a uma competição que desestabiliza os entes da federação.

Contudo, não se deve esquecer que a guerra fiscal desenfreada entre os membros federativos não traz benefícios para nenhum dos participantes desse jogo, que cada vez mais concedem privilégios fiscais, em detrimento do seu próprio orçamento e das finanças dos outros membros, diminuindo assim, a qualidade dos serviços públicos devido à menor arrecadação e aumentando as dívidas estatais, deve-se levar em conta como tais renúncias serão financiadas. (GIROLDO; KEMPFER, 2012, p. 12)

Resulta daí um regime federativo fracionado em unidades autônomas que disputam os cuidados do governo central, numa competição que alimenta distorções evidenciadas na arquitetura deste modelo que se cristaliza de forma pouco cooperativa.

Uma área em que há evidências de competição vertical e oferta excessiva de serviços é a assistência social. Abundam, nos três níveis de governo, programas de geração de emprego e renda e de bolsas assistenciais, embora sejam claras as limitações desse tipo de programa quando ofertadas por governos locais. Ocorre que o apelo eleitoral de programas sociais é bastante elevado. O eleitor, em especial o de baixa escolaridade, não está preocupado em discernir quem é o responsável pela política de geração de emprego, renda e assistência social. O candidato que deseja se eleger não pode ignorar as principais demandas do eleitorado. (MENDES, 2004, p. 460)

O desenho federativo, por sua dinâmica que impossibilita a ideia estanque de um artifício de autonomia entre entes políticos descentralizados, requer, ao contrário da oposição centralização/descentralização, a elaboração de um mecanismo de coordenação, especialmente no que tange a sua feição fiscal, da qual participe a União e as demais unidades

---

<sup>15</sup> No caso das relações federativas no Brasil fala-se em competição predatória ou guerra fiscal travada entre as unidades da federação: “A possibilidade de realização está intimamente relacionada a dois fatos. Em primeiro lugar, [...] cabe aos estados a cobrança do principal tributo sobre consumo: o ICMS. Em segundo lugar, esse tributo é parcialmente cobrado na origem, o que permite que os estados manipulem a sua legislação de forma a atrair empresas e a exportar parte da carga tributária para contribuintes de outros estados. (MENDES, 2004, p. 457)

da Federação, a fim de que sejam enfrentadas as diferenças regionais, a competição vertical e, ainda, o endividamento das unidades autônomas.

[...] existem no federalismo brasileiro, diversas áreas em que os três níveis de governo atuam simultaneamente. Até que ponto isso pode gerar a competição vertical? Nas principais áreas de ação compartilhada – saúde e educação – não parece haver esse tipo de problema. As políticas estão hierarquizadas e as funções de cada nível de governo razoavelmente estabelecidas. O que acontece com mais frequência nessas áreas é uma tentativa de repassar os custos para outras esferas do governo. Tanto é assim que foi preciso estabelecer, na constituição, dispositivos que obrigam cada nível de governo a realizar um gasto mínimo em educação e saúde. (MENDES, 2004, p. 459-460)

De fato, trata-se de uma necessidade premente na dinâmica do federalismo que, por função essencial, traduz um desenho político que busca uma unidade nacional, formada por subunidades imperecíveis.

Na análise do desenho organizacional mais adequado ao desempenho das funções fiscais do Estado, não é conveniente pensar em termos de uma dicotomia entre plena centralização versus extrema descentralização, mas, sim, em desenhos federativos com diversidade no grau de descentralização. A análise das experiências históricas de federalismo fiscal indica gradações de descentralização. (SILVA, 2009, p. 118)

É certo também que cada país, muito embora trazendo consigo uma trajetória que decorre de uma conjuntura social, histórica e política diferentes, apresenta familiaridades no que tange à feição de um poder central que se conjuga com os demais poderes internos. Entretanto, em ambas as estruturas de sobreposição<sup>16</sup>, o poder central se manifesta de maneira distinta.

Um setor público descentralizado, que não tivesse um governo central, mas apenas governos locais administrando partes estanques do território nacional, teria sérias dificuldades para implementar políticas macroeconômicas e de distribuição de renda, bem como para ofertar bens públicos que beneficiassem toda a nação como, por exemplo, a segurança nacional. Já no extremo oposto, com um único governo central cuidando de tudo, ocorreria uma situação ineficiente, pois esse governo não conseguiria atender às diferentes preferências locais e não estimularia a fiscalização da ação do governo pelos cidadãos. (MENDES, 2004, p. 425)

No caso do Brasil, o sistema de tributação e repartição de recursos revela uma estrutura de participação mediante a qual é possível reconhecer uma preponderância do poder central em relação aos governos locais, bem como um déficit no enfrentamento das fortes

---

<sup>16</sup> O termo *estruturas de sobreposição* é utilizado por Miranda (2011), quando se refere ao poder político central que, ao seu turno, recobre os poderes políticos locais. Utiliza-se também o autor do termo *estruturas de participação*, para definir o exercício do poder político central: “De qualquer sorte, a dualidade de Estados não tem que significar separação ou polarização. A dupla estrutura de sobreposição e de participação só pode sobreviver com integração política e jurídica, e esse papel cabe à constituição Federal” (MIRANDA, 2011, p. 148)



desigualdades regionais<sup>17</sup>, de maneira a arrefecer os propósitos democráticos que motivaram e escolha do regime federativo.

A consequência trazida por esta realidade é a de que, num país de heterogeneidades regionais, como é o Brasil, a descentralização promovida pelo regime federativo, sem o anteparo da cooperação, traz um déficit de coordenação, na medida em que esta arquitetura política, com mais de dois níveis de governo, carece de eficiência nos locais onde predominam baixos índices de desenvolvimento humano.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Segundo Oates (1999), O federalismo consagra um compromisso entre o governo unitário e as demais unidades, resultantes deste regime de descentralização, onde cada nível de governo assume as funções que decorrem naturalmente do desempenho de suas respectivas autonomias, numa multiplicidade que requer coerência na distribuição de competências.

Assim, no que tange aos desafios econômicos do arranjo federativo, sua lógica ou coesão, depende de que as decisões acerca do financiamento e dos gastos com as políticas públicas sejam engendrados pelas respectivas unidades políticas, que mais bem podem discernir sobre suas realidades e suas respectivas urgências,

De fato, a multiplicidade de níveis de governo, possibilitada pelo arranjo federativo dos Estados Unidos (União, Estados e poderes locais) e do Brasil (União, Distrito Federal, Estados e Municípios), autoriza a que, na vida política destas federações, haja um maior protagonismo da sociedade organizada.

Na medida em que se restringe o poder de gasto estadual, porque atrelado às dívidas pretéritas, traduz-se uma realidade competitiva, na qual o Governo Central é fortalecido.

A tarefa de significar o regime federalista no Brasil é um desafio. Sua engenharia sofisticada ainda espera, por parte do país, que se empreenda um enfrentamento dos desníveis regionais, insertos em nossa realidade sócio-política, a permitir ajustes de cooperação, que atendam às distintas realidades desta grande nação e que esta possa, finalmente, cumprir sua intenção constitucional de ser um Estado Democrático de Direito.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

---

<sup>17</sup> “Há dois problemas centrais no federalismo fiscal brasileiro, quando analisado sob a ótica da teoria normativa: o uso excessivo de transferências intergovernamentais [...] e a existência de um grande número de municípios pequenos, sem escala suficiente para produção de serviços públicos.” (MENDES, 2004, p. 447)

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Re-centralizing the federation?. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a04n24.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, Junho 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010288392004000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392004000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010288392001000400004&script=sci\\_arttext&lng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010288392001000400004&script=sci_arttext&lng=en)>. Acesso em: 21 jan. 2017.

ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. **Federalismo Fiscal em perspectiva comparada**. Disponível em: <<file:///C:/Users/Regina/Downloads/Texto98.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

BAUM, Lawrence. **A Suprema Corte Americana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985.

BOFF, Salete Oro. **Reforma tributária e federalismo: entre o ideal e o possível**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>> Acesso em: 03 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **As constituições do Brasil**. 2008. Disponível em: <[2008www.stf.jus.br/portal/cms/vernoticiadetalle.asp?idconteudo=97174](http://2008www.stf.jus.br/portal/cms/vernoticiadetalle.asp?idconteudo=97174)>. Acesso em: 21 jan. 2017.

CASTRO, José Roberto. **A carga tributária brasileira em 4 gráficos**, 2016. Disponível em: <<http://www.febrafite.org.br/a-carga-tributaria-brasileira-em-4-graficos/>>. Acesso em: 30 dez. 2016.

COLE, Charles D. **Comparative Constitutional Law: Brazil and United States**. United States of America: Vandepias Publishing, 2008.

CONTI, José Maurício. Dívida **Pública e Responsabilidade Fiscal no Federalismo Brasileiro**. Direito Tributário, v. 2, 2003. Disponível em: <<file:///C:/Users/Regina/Downloads/5.P.2%20CONTI.%20D%C3%ADvida%20publica%20e>>

<responsabilidade%20fiscal%20no%20federalismo%20brasileiro.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2016.

COOLEY, Thomas. **Princípios Gerais de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

DE HOLANDA BARBOSA, Fernando et al. **Federalismo Fiscal, Eficiência e Equidade: Uma Proposta de Reforma Tributária**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/professor/fholanda/Arquivo/FederalismoFiscal.pdf>>. Acesso em: 29 dez.2016.

ELALI, André. **O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional**. São Paulo: MP (2005). Disponível em: <<http://www.mpeditora.com.br/pdf/federalismo.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2017

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Suprema Corte**. License Cases, 46 U.S. 5 How. 504,1847.

FIGUEIREDO, Marcelo. Transição do Brasil Império à República Velha. Araucaria: **Revista Iberoamericana de filosofia, política y humanidades**, n. 26, p. 119-145, 2011. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3764229>>. Acesso em: 21 jan.2017

FONDEVILA MARÓN, Manuel. La disolución de la soberanía en el ámbito estatal: los efectos de la integración europea. **Estudios constitucionales**, v. 7, n. 1, p. 209-242, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-52002009000100007](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002009000100007)>. Acesso em: 30.dez.2016.

GIROLDO, Camila Nayara; KEMPFER, Marlene. Autonomia municipal e o federalismo fiscal brasileiro. **Revista do Direito Público**, v. 7, n. 3, p. 3-20, 2012. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/12846/11714>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

GRAY, Gordon. **Trends in Federal Infrastructure Spending**, 2015. Disponível em: <<http://americanactionforum.aaf.rededge.com/research/trends-in-federal-infrastructure-spending>>. Acesso em: 30 dez.2016.

HAMILTON; MADISON; JAY. **O Federalista**. Belo Horizonte: Líder, 2005

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KETCHAM, Ralph. **Escritos Antifederalistas**. Barcelona: Hacer, 1996.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, p. 63-81, 1999. Disponível em: <<file:///C:/Users/Regina/Downloads/12307-15190-1-PB.pdf>>. Acesso em: 27 dez.2016.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Federalismo e finanças estaduais**: algumas reflexões. Campinas, SP: IE/Unicamp, 2000. Disponível em: <file:///C:/Users/Regina/Downloads/Texto98.pdf >. Acesso em: 28. dez.2016.

MENDES, Marcos. Federalismo Fiscal. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Coords). **Economia do Setor Público no Brasil**. São Paulo: Elsevier, 2004.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

OATES, Wallace E. An essay on fiscal federalism. **Journal of economic literature**, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, 1999. Disponível em:  
<http://econweb.umd.edu/~oates/research/fiscalfederalism.pdf>. Acesso em: 30.dez.2016.

PEGORARO, L; RINELLA, A. **Introducción al Derecho Constitucional Comparado**. III-UNAM. 2006. Disponível em: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1832-introduccion-al-derecho-publico-comparado>. Acesso em: 19 nov. 2016.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **As condições de possibilidade da revolução americana**. 16 de set de 2015. Notas de Aula. Aula ministrada na disciplina História das Instituições do Sistema de Justiça, no Curso de Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão.

RIBEIRO, Renato Janine. John Locke e o Individualismo Liberal. In: WEFFORT, Francisco. **Os Clássicos da Política**. São Paulo: Ática, 2011. v. 1.

SCHWARTZ, Bernard. **Direito Constitucional Americano**. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova economia**, v. 15, n. 1, 2009. Disponível em: <http://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/447>. Acesso em: 05 jan. 2017.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: Leis e Costumes. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VIANA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.