

TERRITÓRIO E AÇÃO DO ESTADO: UMA ABORDAGEM DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DE RECURSOS COMO ESTRATÉGIAS DE ORGANIZAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL

Juliana Nunes Rodrigues¹

1. Introdução:

Este trabalho tem como objetivo reunir balizamentos teóricos e informações empíricas capazes de ordenar o pensamento para uma reflexão geográfica sobre um problema concreto do Federalismo no Brasil. A proposta é a de apresentar um aspecto particular do nosso federalismo que se acredita ser ilustrativo de como a organização político-administrativa promove e é influenciada pela organização territorial. Trata-se de trazer para o cerne da discussão o controle e a organização do território que resultam das transferências intergovernamentais de recursos públicos.

O Federalismo brasileiro tem como desafio um quadro de disparidades territoriais associadas a diferentes possibilidades de acesso a bens e serviços. Assim, a necessidade de políticas públicas voltadas para uma maior justiça sócio-espacial é latente e os mecanismos para tal se constroem em diferentes setores do aparato estatal. A redistribuição de fundos públicos constitui um desses mecanismos, sendo uma política inerente ao próprio arranjo institucional do Estado e que possui uma importância chave para a articulação de interesses entre os entes federados. Ademais, seus rebatimentos na organização do território são claros, na medida em que a disponibilidade desses recursos significa a possibilidade de concretização de decisões que, por sua vez, irão condicionar outros fluxos, tanto de natureza econômica, como social e do ponto de vista do processo produtivo.

O problema da provisão de bens e serviços públicos em Estados Federais foi amplamente discutido por economistas², tendo prevalecido a busca por um formato ótimo capaz de viabilizar um equilibrado balanço entre os recursos e as demandas que competem aos entes federados atender. De acordo com esta perspectiva, a organização da estrutura político-administrativa deveria seguir um modelo de eficiência alocativa, de forma que as decisões e ações do Estado pudessem ser homoganeamente distribuídas no território.

¹ Mestranda – Programa de Pós – Graduação em Geografia – Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGG -UFRJ). e-mail:jnunesrodrigues@yahoo.com.br

² Perspectivas economicistas sobre a organização dos Estados Federais podem ser encontradas em Oates, W. E., *Fiscal Federalism*, Nova York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972, e também Tiebout, C. , "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, Chicago, The University of Chicago Press, v.64,p.416-424,1956.

No entanto, esta abordagem parece não mais se sustentar. Estudiosos³ têm chamado a atenção para a inexistência de uma racionalidade perfeita na disponibilização de informações e recursos, como também para a importância das particularidades institucionais em diferentes sociedades para se entender as decisões e ações que nelas se estabelecem. É a partir dessa abertura interpretativa que se acredita na possibilidade de avançar a discussão para uma abordagem geográfica, articulando-se o problema das políticas públicas e das instituições que as orientam ao território.

Parte-se da premissa de que o Estado, enquanto instituição que tem como tarefa a garantia de um padrão mínimo de bens e serviços à população que habita no interior de seus limites, não prescinde de um controle territorial, na medida em que esta atividade requer a definição de áreas de acesso a recursos ou poder⁴. A Geografia, enquanto ciência que se ocupa do entendimento das lógicas que promovem diferentes ordenamentos espaciais⁵ apresenta-se como um campo de pesquisas privilegiado para se melhor compreender como as decisões e ações do Estado se diferenciam no espaço, assim como o significado dessa diferenciação.

Tendo em vista o objetivo proposto, inicialmente será realizada uma discussão sobre o conceito de políticas públicas. Em seguida, assumindo-se a tendência de valorização das instituições nos processos políticos, procurar-se-á destacar a importância de uma análise sobre os resultados das decisões e ações do Estado à luz de contextos sócio-espaciais particulares. Na terceira parte, a questão institucional será direcionada para o Federalismo, que constitui a forma de organização político-administrativa na qual o Estado brasileiro está assentado. Finalmente, a redistribuição dos fundos públicos será tomada como uma política pública de caráter nacional e estratégico, norteada pelas regras e normas do federalismo brasileiro e que possibilita ao Estado exercer um certo controle social e territorial. Desta maneira, pretende-se estar demonstrando a pertinência de um possível modelo de análise em que as políticas públicas e as instituições estão associadas a uma determinada organização do território.

2. Como são construídas as políticas públicas?

³ Sobre a importância das instituições na análise dos processos sociais, veja Amin A e Thrift N. "Living in the global", in *Globalization, institutions and regional development in Europe*, Oxford, 2ª ed, 2001, pp.1-22, Tornquist, O. *Politics and Development*, London, Sage, 1999

⁴ Concorda-se aqui com as reflexões de Robert Sack sobre o conceito de território. Para o autor, as áreas se tornam territórios se seus limites são utilizados por alguma autoridade para moldar, influenciar ou controlar atividades. De acordo com Robert Sack, sempre que limites definem áreas de acesso a recursos ou poder, essas áreas se tornam territórios, pois: "in this case, they are molding behaviour and thus the place becomes a territory"(SACK, 1986, p.19). Veja Sack, R. *The Human Territoriality: its theory and history*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

⁵ Gomes, P.C.C. "Geografia fin-de-siècle: o discurso sobre a ordem espacial do mundo e o fim das ilusões", in: Castro, I.E., Gomes, P. C. C. e Corrêa, R. L.(orgs), *Explorações Geográficas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1997, p.13-42.

A expressão *política pública*, a despeito de ter um significado facilmente inteligível no senso comum, quando exige certa precisão conceitual, apresenta complexidades e caminhos de interpretação diferenciados. A partir do consenso de que constitui a política elaborada e conduzida pelo Estado, surge uma série de questionamentos sobre sua legitimidade, extensão do público e da área aos quais se direciona, eficiência no alcance dos objetivos propostos e interesses aos quais está associada.

De acordo com Robert Bennet⁶, as razões que desencadeiam a elaboração de políticas públicas têm sido assunto de discordâncias entre diferentes escolas nas ciências sociais. Para alguns teóricos marxistas radicais, suas origens têm um fundamento ideológico, na medida em que estariam a serviço de um poder que visa a promoção de um apaziguamento social em benefício de certos grupos e em detrimento de outros. Uma outra perspectiva, de cunho mercadológico, pontua que as políticas públicas devem consistir em ações voltadas para a prestação de bens e serviços cujo custo ultrapassaria a capacidade do mercado para desempenhá-las. Por outro lado, para os teóricos da chamada escola Utilitarista, as políticas públicas estariam vinculadas ao atendimento de demandas específicas, tendo como meta a maximização do bem estar coletivo e a busca de patamares de equalização e justiça social.

Considerando a proposta deste trabalho e as especificidades do problema que se pretende analisar, esta última parece ser a definição mais pertinente, uma vez que associa a elaboração de políticas ao alcance de objetivos claros e relacionados a interesses definidos. Desta maneira, adota-se aqui a definição de Pierre Muller⁷, segundo a qual uma política pública surge sempre quando um desajustamento setorial em um escopo de relações globais se torna perceptível. Em outras palavras, o Estado toma para si a tarefa de solucionar problemas que afetam os interesses gerais da população que vive em seu território. A partir da identificação do problema, é elaborado um programa de ações coordenadas, voltadas para a solução ou minimização de seus efeitos negativos. Desta maneira, pode-se inferir que:

“... há política pública sempre que uma autoridade política local ou nacional tenta, por meio de um programa de ação coordenado, modificar o ambiente cultural, social ou econômico dos atores sociais em geral em uma lógica setorial”

No entanto, apesar de esta perspectiva vincular as políticas públicas a objetivos explícitos, não é suficiente para dirimir as inquietações sobre a legitimidade de seus

⁶ Sobre as diferentes interpretações a respeito das razões que levam à elaboração de políticas públicas, veja Bennet, R. , *The Geography of Public Finance: welfare under fiscal federalism and local government finance*, London and New York, Methuen and Co., 1980

⁷ Veja Muller, P. *Les Politiques Publiques*, Paris, PUF, 2000.

conteúdos e os beneficiários de seus resultados. Com efeito, uma discussão sobre políticas públicas parece estar forçosamente orientada para os conflitos e ideologias inerentes ao processo de sua elaboração e implementação. Daí o esforço do próprio Muller em destacar que tais políticas emergem a partir de problemas que não são inatos, mas construídos; ou seja, para que um problema seja incluído na agenda política, é preciso que seja reconhecido como tal, o que denota uma certa lógica de escolha que é relativa aos valores sociais preponderantes no contexto sócio-espacial e temporal em que se estabelece. Desta maneira, tal escolha não é inócua e nem mesmo produto de um consenso entre as diversas prioridades que se manifestam na sociedade, mas reflexo do sucesso de grupos de interesses em conferir visibilidade às questões que lhes afligem.

Uma outra discussão que emerge quando se procura entender o significado das políticas públicas concerne aos próprios limites das funções e ações do Estado nas sociedades modernas. Atualmente, decisões políticas que emanam de múltiplas escalas têm colocado em pauta questionamentos sobre a autonomia do Estado na definição de normas e condutas a serem seguidas no interior de seus limites. Dificuldade ainda maior parece residir na distinção entre as atribuições que cabem ao poder público e aquelas passíveis de serem desempenhadas pelo mercado.

Esse é um debate que se acentuou a partir da década de 1980, notadamente em função da aceleração do processo de descentralização político-administrativa nos principais Estados Ocidentais. Segundo Bennet⁸, o processo de descentralização ocorreu de forma bastante diversa entre os países, mas considera ser possível identificar duas orientações predominantes, ainda que inter-relacionadas: uma, teria privilegiado a redefinição das relações intergovernamentais no interior dos Estados, com o fortalecimento das estruturas de gestão local enquanto escalas decisórias autônomas; a outra, de cunho mercadológico, foi caracterizada pela desregulamentação e privatizações, redefinindo responsabilidades entre o governo e a sociedade civil.

De acordo com esse autor, tal tendência se consolidou em um período de mudanças dos próprios valores sociais. A progressiva expansão dos mercados consumidores significou a elevação dos padrões de consumo e como conseqüência, uma maior dificuldade para se distinguir as necessidades dos indivíduos de suas preferências. Neste contexto, gestão, eficiência, transparência, flexibilidade e governança passaram a ser termos de uso corrente para se explicitar as expectativas em relação ao Estado. A rigidez e inoperância da burocracia precisavam ser substituídas por meios racionais para o alcance de objetivos precisos. A eficácia do mercado na prestação de serviços foi valorizada, notadamente por aqueles partidários da perspectiva neoliberal de Estado mínimo. Sendo assim, a concepção

⁸ Bennet, R. J., " Introduction", in: Bennet, R. J.(edited by), *Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: towards a post-welfare agenda?*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p.1-26.

clássica do Estado como *exclusivo prestador* de bens públicos foi sendo progressivamente substituída pelo formato do Estado como um *aparato regulador* que deveria estimular as iniciativas da *sociedade civil* e dos *indivíduos*⁹.

Entretanto, o debate acerca de quais são as funções pertinentes ao Estado não é novo: desde a fundação do Estado Moderno, teóricos divergem sobre sua essência fundadora e sobre a tarefa que lhes deve ser reservada. Ademais, estudos¹⁰ têm apontado que o Estado continua funcional, tanto para o mercado quanto à população que reside em seu território. Apesar de esta afirmação soar como um paradoxo, o Estado, ao mesmo tempo em que favorece a competitividade e o lucro, estabelecendo regras claras que diminuem os riscos nas transações, mantém o seu caráter essencial de autoridade suprema incumbida de garantir segurança e proteção social à Nação. É ao Estado que cabe assegurar aos indivíduos acesso aos bens e serviços públicos essenciais para que o exercício dos seus direitos civis, sociais e políticos seja possível. Em suma, as políticas públicas, apesar das mudanças nos modos de regulação, continuam orientadas para o mesmo fim: o de garantia de um padrão mínimo de justiça social a todos os habitantes do território, indistintamente.

A proposta de se valorizar o papel do Estado enquanto agente político que controla as práticas e fluxos nas sociedades modernas é condizente com as teses dos novos institucionalistas. Estes teóricos defendem que a discussão sobre as políticas públicas é indissociável da realidade social e das especificidades institucionais do Estado em que são coordenadas. Constituindo uma gama de correntes diferenciadas, os institucionalistas reafirmam as críticas aos grandes modelos explicativos na interpretação dos resultados e conteúdos das ações nas sociedades. Em contraposição à crença na existência de uma racionalidade perfeita nas transações, pretende-se destacar que nem as informações e nem os diversos interesses dos indivíduos são explicitados de maneira equilibrada, e que os comportamentos e preferências estão associados a valores, hábitos e regras dominantes em contextos sociais e históricos particulares. Neste sentido, as escolhas não são feitas por indivíduos enquanto sujeitos isolados, mas sim, por atores sociais que vivem sob um determinado *padrão institucional*. Como padrão institucional, entende-se uma espécie de *moldura* que forneceria os “meios cognitivos para que uma informação possa ser

⁹ Sobre as mudanças no papel do Estado nos últimos 20 anos, ver Bennet, 1990, op. cit. e também Becker, B. “A Geografia e o Resgate da Geopolítica”, in Revista Brasileira de Geografia, ano 50, n. especial, t.2, 1988, p.99-125 (*grifos meus*)

¹⁰ Ver Becker, 1988, op. cit. e também Becker, B. “A crise do Estado e a região: a estratégia da descentralização em questão”, in: *Ordenação do Território: uma questão política?*, Departamento de Geografia- UFRJ, 1984.

interpretada e entendida”¹¹. Associada a esta idéia está também a valorização dos *processos sociais e da dinâmica das instituições*.

As instituições constituem regularidades que definem padrões de comportamento¹² ou, atendo-nos ao conceito que predomina entre os novos institucionalistas, *as regras do jogo*¹³. Neste caso, o jogo é a própria interação entre os indivíduos, e as instituições, “restrições ou pré-requisitos para a evolução de qualquer tipo de comportamento”¹⁴. As instituições orientam as interações humanas, conferindo-lhes previsibilidade, estabilidade e credibilidade. Podem então estar atreladas ao aparato Estatal, como a Constituição, as leis sancionadas, as normas que orientam as decisões e ações em seu corpo burocrático e seu próprio aparato político-administrativo, como presentes de forma explícita ou implícita nas condutas rotineiras e nos hábitos dos indivíduos¹⁵.

As instituições aqui privilegiadas serão as normas e regras que direcionam o funcionamento do aparato estatal, possibilitando ou inibindo a realização de coisas. Trata-se da forma como está organizada sua estrutura, a qual é coordenada por um poder executivo para o desenvolvimento de suas atribuições.

Nos marcos da realidade político-administrativa brasileira, as teses do novo institucionalismo contribuem para o entendimento de que o Estado, enquanto instituição, também é um processo, uma construção cuja estrutura é passível de ser alterada para se ajustar às especificidades sócio-espaciais. A questão passa a ser a de se entender como, em diferentes contextos sociais, históricos e culturais, os arranjos institucionais são passíveis de se diversificar e de engendrar agendas de ações políticas.

3. Arranjos Institucionais e o Estado no Brasil

Para José Luís Fiori¹⁶, as mudanças no formato de funcionamento das instituições políticas podem ser entendidas recorrendo-se à metáfora do “Pêndulo de Pareto”: Vilfredo Pareto desenvolvera, no século XIX, a hipótese de que as instituições funcionam como um pêndulo, “de forma que os grandes períodos de centralização do poder seriam irremediavelmente seguidos por eras de descentralização política e vice-versa”¹⁷. Se fizermos uma analogia entre essa idéia e a história política brasileira, percebemos que a relação é perfeitamente cabível. No Brasil, a organização político-administrativa se caracterizou, ao longo das mudanças constitucionais, por um movimento pendular de

¹¹ Ver O’Neill, 2004, op. cit., p.19 (grifos meus).

¹² Ver Schotter, 1981, p. 155 *apud* Moraes, 2001, op.cit., p.33.

¹³ Ver North, 1986; Hayami e Ruttan, 1984; Ostrom, 1986; *apud* Moraes, 2001, op.cit., p.33.

¹⁴ Moraes, 2001, op.cit., p.33.

¹⁵ O’Neill, 2004, op. cit., p.7.

¹⁶ Fiori, J. L., “O Federalismo diante do desafio da globalização”, in: Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs) *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP, 1995, p 57-75.

¹⁷ Fiori, 1995, op.cit., p.19.

alternância entre momentos de maior e menor centralização política. A orientação do pacto federativo esteve atrelada à barganha política entre elites regionais e Governo Federal, o que, na tipologia das estruturas federativas construída por Fiori, torna o caso brasileiro ilustrativo de um federalismo pragmático.¹⁸

Tais rearranjos demonstram que o erro de se recorrer a modelos únicos, no caso do Federalismo, é ainda mais evidente, dada a variedade de possibilidades que se constituem a partir da mesma fórmula¹⁹. Em princípio, falar em Federalismo denota uma repartição espacial do poder entre escalas político - administrativas autônomas, as quais são encarregadas de atender a um escopo de demandas específicas - nos limites de suas circunscrições. Seguindo-se a lógica de eficiência alocativa, as competências devem ser definidas de acordo com uma relação de proximidade do poder público aos problemas e preferências particulares da população a que se direciona. Assim, serviços como transportes, escolas, hospitais públicos, coleta de lixo e policiamento, deverão ser prestados pelas escalas locais de gestão. A segurança nacional, a estabilidade da moeda, a integração do território e a garantia de um padrão mínimo de justiça social, em sendo interesses comuns nacionais, devem ser de competência do Governo Federal²⁰.

No caso brasileiro, o Federalismo esteve predominantemente em desequilíbrio. Mesmo nos momentos considerados como de descentralização, o Governo Federal concentrou recursos e poder de decisão, interferindo nos espaços de ação de governadores e prefeitos. Tal intervencionismo nos leva a refletir sobre o papel dessa escala de gestão no

¹⁸ Segundo Fiori, é possível a identificação de três versões do federalismo: a primeira seguiria o princípio original norte-americano de constituição de um Estado "de baixo para cima", democrático e republicano. A segunda referir-se-ia a um federalismo "defensivo", adotado para preservar a unidade de sociedades extremamente complexas e diversificadas do ponto de vista étnico e cultural, em que o risco de secessão de territórios é permanente. Na terceira versão, exemplificada pelo federalismo brasileiro e da maioria dos países latino-americanos, a repartição de competências entre os entes federados é em grande parte dependente do contexto político vigente em cada momento histórico. Neste caso, está-se diante do que o autor considera como "federalismo pragmático" – "uma forma de organização territorial que possibilita arranjos institucionais transitórios para acomodar as barganhas políticas e os interesses materializados nos recortes territoriais das unidades federadas" Ver Fiori, 1995, op.cit., p.21 e 22.

¹⁹ De acordo com Moraes, além das razões econômicas, uma Federação pode se constituir em função de questões políticas: a repartição do território em escalas de poder é passível de potencializar a representatividade da população e o controle sobre os governantes. É também considerada como a melhor forma de organização político-administrativa para se preservar a unidade territorial em sociedades heterogêneas. Veja Moraes, M.R., op.cit., 2001.

²⁰ Buscando um modelo de eficiência na alocação de políticas públicas pelo Estado, Tiebout (1956) estabelece uma classificação entre bens públicos puros e não puros. Para este autor, o bem público puro é aquele cujo círculo de indivíduos a tirar proveito deles inclui toda a população de um Estado Nacional, devendo ser fornecido pelo governo central. Os bens não-puros devem ser repartidos entre as demais esferas, as quais devem também ser asseguradas competências para arrecadação de tributos coerentes com suas atribuições. No caso de desajustamentos na capacidade de arrecadação, estes devem ser corrigidos pelo Governo Federal, uma vez que afetam os objetivos nacionais de integração e equilíbrio do pacto federativo. Veja Tiebout, C., 1956, op. cit.. Sobre outros modelos de eficiência alocativa de serviços públicos, ver também Oates, W. E., 1972, op.cit. e Bennet, 1980, op.cit.

processo de constituição do próprio Estado. Os isolacionismos inter-regionais, as disparidades sócio-culturais e interesses políticos fortemente territorializados constituíram um obstáculo para uma identidade comum. Assim, coube ao Governo Federal a tarefa de articular os antagonismos e ordenar o território, em um esforço de construção dos referenciais nacionais.

O controle social veio a reboque de um controle espacial: territórios foram criados a partir da seleção de áreas específicas, para as quais foram direcionados contingentes populacionais, recursos financeiros, redes técnicas e de comunicação. A planificação racional do espaço esteve em evidência nos projetos de planejamento regional, e, posteriormente, na política de Pólos de Desenvolvimento.²¹ Políticas de caráter macroeconômico foram impostas de forma hierarquizada, dissociadas dos ideais federativos de república e democracia.

O poder de manobra do Governo Federal também era evidente pela concentração de recursos públicos nesta escala de gestão. Em 1967, sob a atmosfera de total centralização política, esvaziavam-se as competências arrecadatórias de estados e municípios, ao mesmo tempo em que são criados o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Através desses fundos, o Governo Federal passa a transferir recursos advindos da arrecadação dos principais impostos nacionais de sua competência, tendo em vista uma política redistributiva. Na realidade, estes repasses se instituem como compensações diante do controle sobre a alocação de políticas públicas em todas as escalas político-administrativas²².

Este quadro só viria a ser alterado pela mudança institucional engendrada pela Constituição de 1988. A partir dos anos de 1980, um intenso movimento em prol da democratização e descentralização do aparelho estatal começou a ganhar expressividade. Em 1988, é promulgada uma nova Constituição, a qual assegurou a autonomia política dos estados e municípios, resguardando-os das intervenções federais. Além disso, as decisões locais foram valorizadas com a garantia da condição do município como um ente da Federação. Assim, o ideário democrático estava em evidência não só pela garantia do voto direto e secreto, mas também pelas novas regras relacionadas ao provimento de bens e serviços: as iniciativas locais foram estimuladas e foram regulamentados canais para a participação da sociedade civil nos processos decisórios.

No entanto, a despeito dos pontos positivos trazidos por esse novo arranjo institucional, se pensarmos nas desigualdades sócio-espaciais brasileiras, a autonomia

²¹ Sobre isso, ver Becker, 1988, op. cit. e também Becker, B. K., "O uso político do território : questões a partir de uma visão do Terceiro Mundo, in: *Abordagens Políticas da Espacialidade*, Departamento de Geografia, UFRJ, 1983.

²² Magdaleno, 2001, op.cit.

assegurada às escalas subnacionais e notadamente, aos municípios, remete-nos a um questionamento sobre a viabilidade de se colocar em prática políticas públicas voltadas para os interesses nacionais. Este constitui o cerne da discussão sobre os efeitos da descentralização, principalmente por ter desencadeado um esvaziamento relativo das receitas da União e uma conseqüente perda de seu poder regulatório²³. Isto viria a ser agravado com a crise fiscal dos anos de 1980, a qual impossibilitou a continuidade de financiamento de projetos de grande escopo. Ademais, um aspecto que contribuiu para a diminuição do poder de articulação do Governo Federal foi a prerrogativa conferida a estados e municípios de concessão de isenções de impostos segundo seus interesses²⁴. As escalas subnacionais, buscando atrair capitais e empresas privadas para seus territórios, passaram a conceder benefícios fiscais de forma desordenada e intensificaram as transações com o mercado externo.

Neste sentido, a descentralização político-administrativa trouxera elementos de desordem para o pacto federativo brasileiro. Os conflitos e o problema das disparidades são inerentes aos sistemas federativos. No entanto, deve-se supor que haja uma cooperação entre as esferas político-administrativas para que os objetivos comuns que justificam a unidade possam ser assegurados. À luz de um Estado democrático, o desafio atual parece ser o de se buscar uma via institucional que possibilite a consecução de políticas públicas de forma coordenada, coerentes tanto com a autonomia das escalas subnacionais quanto com os interesses nacionais. Por ora, os meios disponibilizados pelo atual arranjo institucional que se relacionam à busca de um equilíbrio sócio-espacial são um convite à reflexão.

4. Políticas públicas, instituições e território: as transferências intergovernamentais de recursos como estratégias de organização sócio-espacial:

Retomando-se o objetivo de articular os conceitos de políticas públicas, instituições e território, nesta seção serão levantadas questões sobre a política de redistribuição de fundos públicos no federalismo brasileiro.

²³ De acordo com Affonso, os municípios aumentaram sua participação na receita tributária disponível de 9% em 1980 para 16% em 1993. Para este autor, o que ocorreu foi uma elevação dos valores do Fundo de Participação de Municípios de 20 para 22,5% do produto da arrecadação dos impostos de renda e de consumo realizada pela União e da participação no Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (estadual) que foi elevada de 20% para 25%. Veja Affonso, R. B. A. "A Federação no Brasil: impasses e perspectivas", in: Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP, 1995, pp. 57-75, p.63.

²⁴ Sobre isso, veja Oliveira, 1995, op. cit.; Affonso, R. B. A. "A Federação no Brasil: impasses e perspectivas", in: Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP, 1995, pp. 57-75; Fiori, 1995, op.cit. e também Rodriguez, V., "Federalismo e Interesses Regionais", in: Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs) *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP, 1995, p.431-448.

Nos sistemas federativos, em geral, há uma contradição básica que se refere às diferentes capacidades das unidades federadas para arrecadar e o princípio constitucional de que todos os indivíduos devem ter iguais possibilidades de acesso a bens e serviços, independentemente do local onde vivem²⁵. A complexidade reside em que há uma associação da dimensão econômica às dimensões política e espacial, gerando um quadro de desigualdades no acesso a bens, serviços e direitos que se expressa no território. Para se corrigir esse desequilíbrio, são estabelecidos mecanismos de transferências de recursos dos espaços que mais arrecadam para aqueles que têm menor capacidade de geração de renda.

Desta maneira, a redistribuição dos fundos públicos constitui um aspecto bastante ilustrativo da relação geral-setorial inerente à elaboração de uma política pública. É a partir do reconhecimento de um desajuste - as diferentes capacidades de arrecadação das unidades federadas - que afeta os objetivos nacionais gerais - garantia de que os indivíduos possam ter acesso a um padrão mínimo de bens e serviços - que se legitima a necessidade de uma política redistributiva. Ademais, é uma política permanente, balizada pelos próprios marcos institucionais da organização político-administrativa em que se estabelece.

A redistribuição dos fundos públicos possui também um caráter estratégico²⁶, na medida em que envolve um esforço de articulação de interesses entre as escalas de gestão para o alcance de um equilíbrio no pacto federativo. Assim, é expressiva das relações de poder que ordenam e controlam o território. Com efeito, os recortes territoriais das unidades federadas definem limites de espaços que terão acesso a recursos imprescindíveis para a viabilização de decisões e realização de práticas.

Tendo em vista o destacado papel conferido ao Município pela Constituição de 1988, achamos conveniente destacar os fluxos de recursos públicos de caráter redistributivo que são transferidos a essa esfera de gestão. Na Federação brasileira, o município é a esfera de dispêndio, possuindo a mais baixa capacidade de arrecadação, compensada pelo recebimento de repasses tanto da União quanto dos estados. Essas transferências são realizadas através de dois mecanismos distintos: o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Sistema de Cota-Parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) estadual, cujas regras orientam o direcionamento dos fluxos.

²⁵ Ver Prado, S., " Partilha de recursos e desigualdade nas federações: um enfoque metodológico", in: Rezende, F. e Oliveira, F.A . (orgs) Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária, Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

²⁶ Para Couto e Silva, tem-se uma política estratégica sempre que se mobilizam recursos para se harmonizar antagonismos visando-se a consecução e salvaguarda de objetivos nacionais. Veja Couto e Silva, *A Geopolítica do Brasil*, Rio de Janeiro, Ed. J. Olympio, 1967. Sobre o uso estratégico do espaço, ver também Becker, 1983, op. cit.

No caso da Cota-Parte do ICMS, 75% da Cota são realocados na forma de devolução tributária, ou seja, retornam para os municípios nos quais o recolhimento do imposto é mais significativo; são os 25% restantes que possuem caráter redistributivo, ainda que sejam repassados a partir de critérios definidos pelos próprios estados.

O FPM, por outro lado, tem uma função essencialmente equalizadora. O Fundo é composto por uma parcela do montante arrecadado com impostos de grande abrangência e de competência do Governo Federal e funciona a partir de três situações diferenciadas: a primeira é a de que 86,4% dos recursos do fundo são realocados entre os municípios do interior que possuem menos de 156.216 habitantes. Nesta situação, os critérios de rateio são baseados em coeficientes criados a partir da população de cada município, de forma a beneficiar os menos populosos. Estabelece-se um “pisso” de população, abaixo do qual todos os municípios recebem o mesmo montante, e um “teto”, acima do qual todos os municípios recebem o mesmo valor. Com efeito, estes critérios foram criados a partir do referencial de que os municípios de pequeno porte, pelo fato de serem menos populosos, arcam com uma série de desvantagens em relação aos maiores. Argumenta-se que os impostos de competência municipal incidem principalmente sobre atividades urbanas, favorecendo a arrecadação nos mais urbanizados e gerando um déficit orçamentário nos menores²⁷. Para se corrigir este desajuste, estabeleceu-se uma escala regressiva para orientar as transferências, de forma que os municípios mais populosos recebam proporcionalmente menos recursos²⁸.

Outros 13,6% dos recursos do fundo destinam-se às capitais. Neste caso, além da população, a distribuição dos recursos é realizada com base no inverso da renda *per capita* dos municípios, o que pressupõe que as capitais com a menor disponibilidade de recursos sejam beneficiadas. A terceira situação é a da chamada “Reserva do FPM”, por meio da qual os municípios do interior com população acima de 156.216 habitantes são contemplados, também com base no critério populacional e no inverso da renda *per capita* dos municípios.

5. Análise estatística preliminar

Com o objetivo de realizar uma análise preliminar e exploratória sobre o significado da organização territorial que resulta dessas transferências, foram elaborados alguns cartogramas com base em informações disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional sobre a composição dos orçamentos municipais. A intenção era identificar os espaços mais contemplados com o recebimento dos repasses do governo federal e dos estados, assim como de suscitar uma reflexão sobre os papéis dessas duas escalas

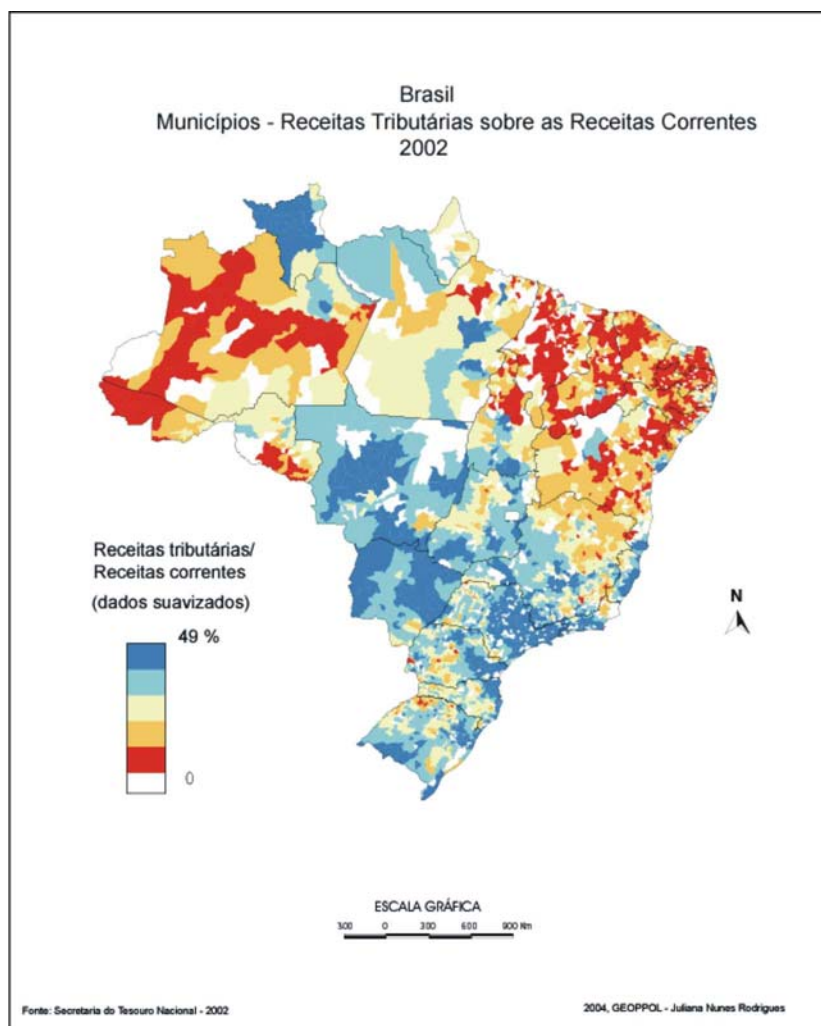
²⁷ Ver Bramaeker, F. E. J. de, *As dificuldades enfrentadas pelos prefeitos de pequenos municípios*. Rio de Janeiro, IBAM, IBAMCO, 1997.

²⁸ Ver Prado, S. R. R.; Quadros, W. e Cavalcanti, C. E.. *A partilha de recursos na federação brasileira*. São Paulo, FUNDAP; Brasília, IPEA, 2003, p.130

federativas no que se refere a uma possível política de equilíbrio ou diferenciação sócio-espacial.

Inicialmente, foi dividido o volume de recursos arrecadados pelos municípios através da cobrança de impostos e taxas – receitas tributárias - pelas suas receitas correntes totais, as quais além da receita tributária, incluem os recursos advindos das demais fontes, inclusive de transferências intergovernamentais do Governo Federal e dos estados.

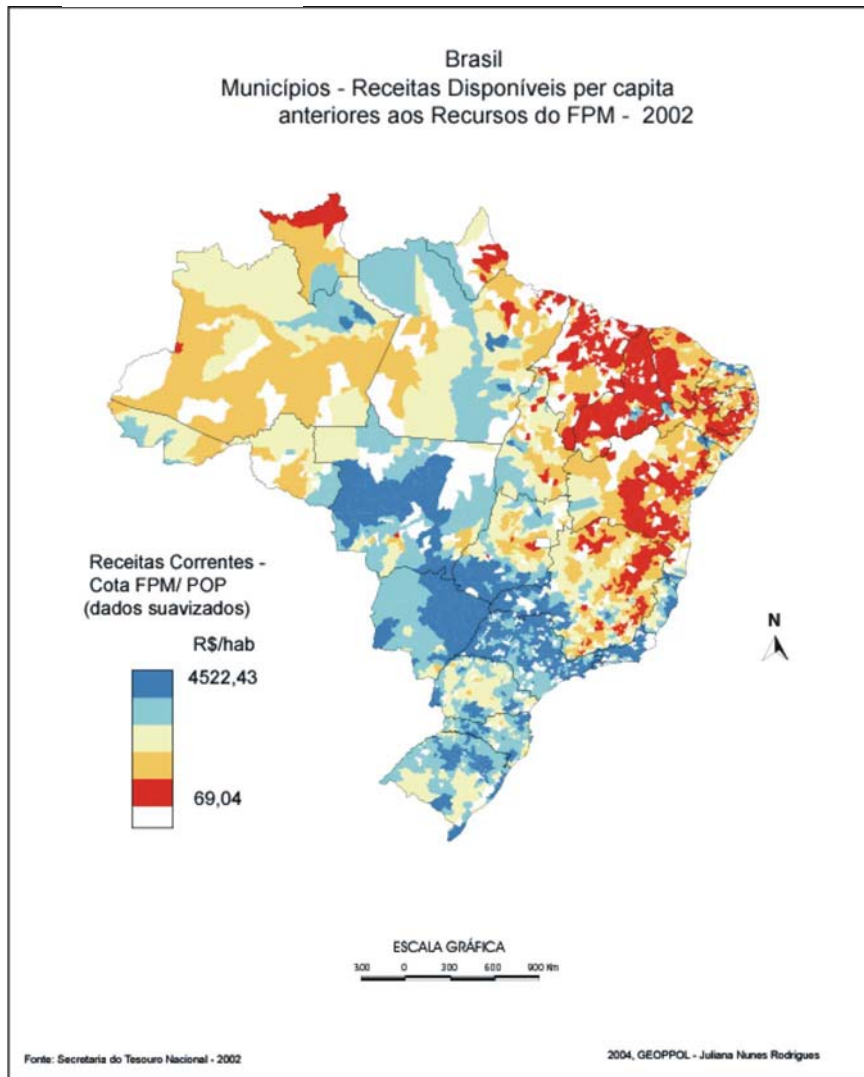
Cartograma 1



Em um segundo cartograma, subtraiu-se das receitas correntes totais dos municípios o montante de recursos transferidos via FPM e dividiu-se o resultado pelo número de habitantes dos municípios, procurando-se relativizar os recursos disponíveis anteriores ao FPM à população. Esses dois cartogramas foram elaborados com o intuito de se identificar, em um primeiro momento, aqueles espaços efetivamente incapazes de geração de recursos próprios.

Para uma melhor visualização dos resultados, os dados foram suavizados, de forma que os municípios que apresentaram valores próximos foram agrupados na mesma classe, estatisticamente definida pelo próprio programa cartográfico utilizado - PHILCARTO 2000.

Cartograma 2



Ambos os cartogramas apresentam um território extremamente diversificado, não apenas ao que se refere a sua clássica diferenciação Norte-Sul, mas à existência de espaços sub-regionais que se destacam e que impossibilitam uma simples constatação da persistência dos “dois brasis”²⁹. Apesar de o Norte e o Nordeste apresentarem, no conjunto, espaços onde a capacidade de geração de receitas é bem menor do que no Centro-Sul, as “Grandes Regiões” já não se apresentam tão homogeneamente particularizadas.

²⁹ A terminologia “os dois brasis” é de Jackes Lambert. Ver Lambert, J., *Os Dois Brasis*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 6ª edição, 1970.

É possível a identificação de áreas geradoras de riquezas na Amazônia, no entorno das capitais e uma bem caracterizada diferenciação do Centro-Sul, onde se localizam não só os centros industriais e de gestão do Sudeste, mas também onde a expansão dos complexos agroindustriais faz imperar técnicas modernas, novas relações de trabalho e a intensificação do processo produtivo.

Na realidade, essas áreas constituem justamente aqueles espaços selecionados pelos governos militares para localização dos Pólos de Desenvolvimento: na fronteira, em pontos da Amazônia, do Nordeste, do Sul e do Centro-Oeste. As políticas dos pólos tinham como objetivo primordial uma desconcentração espacial do parque industrial brasileiro localizado na área metropolitana de São Paulo, buscando-se uma melhor redistribuição espacial dos eixos de transporte, comunicações e energia³⁰. No entanto, o planejamento e a implantação dessas políticas não foram realizados a partir de uma perspectiva do território em seu conjunto: pelo contrário, as ações do poder público foram extremamente seletivas e desarticuladas, privilegiando setores ao invés de áreas.³¹

Assim é que se destacam no Norte Manaus e sua área de influência. Outros espaços de riqueza podem ser identificados no Pará, nas áreas mineradoras e de produção siderúrgica. No Centro-Oeste, a possibilidade de cultivo de soja também é fruto das políticas do Governo Federal. A produção da soja, além de consolidada no Mato Grosso e no Mato Grosso do Sul, estende-se desde o sul do país ao leste de Rondônia, ao norte em direção ao Amazonas, e à leste para o estado de Tocantins.

A conclusão a que se chega a partir desse conjunto de informações é a de que o aspecto que diferencia os municípios quanto à capacidade de geração de recursos próprios parece estar muito atrelada à base produtiva estabelecida em seus territórios³².

O segundo conjunto de dados selecionados tem relação com o objetivo de se identificar os espaços nos quais o peso das transferências intergovernamentais da União via FPM é mais significativo. A premissa era que se a lógica do fundo é a promoção de uma redistribuição horizontal dos recursos em benefício dos municípios que possuem a mais baixa capacidade de arrecadação, os espaços mais contemplados deveriam ser aqueles localizados predominantemente nas áreas de fraco dinamismo econômico.

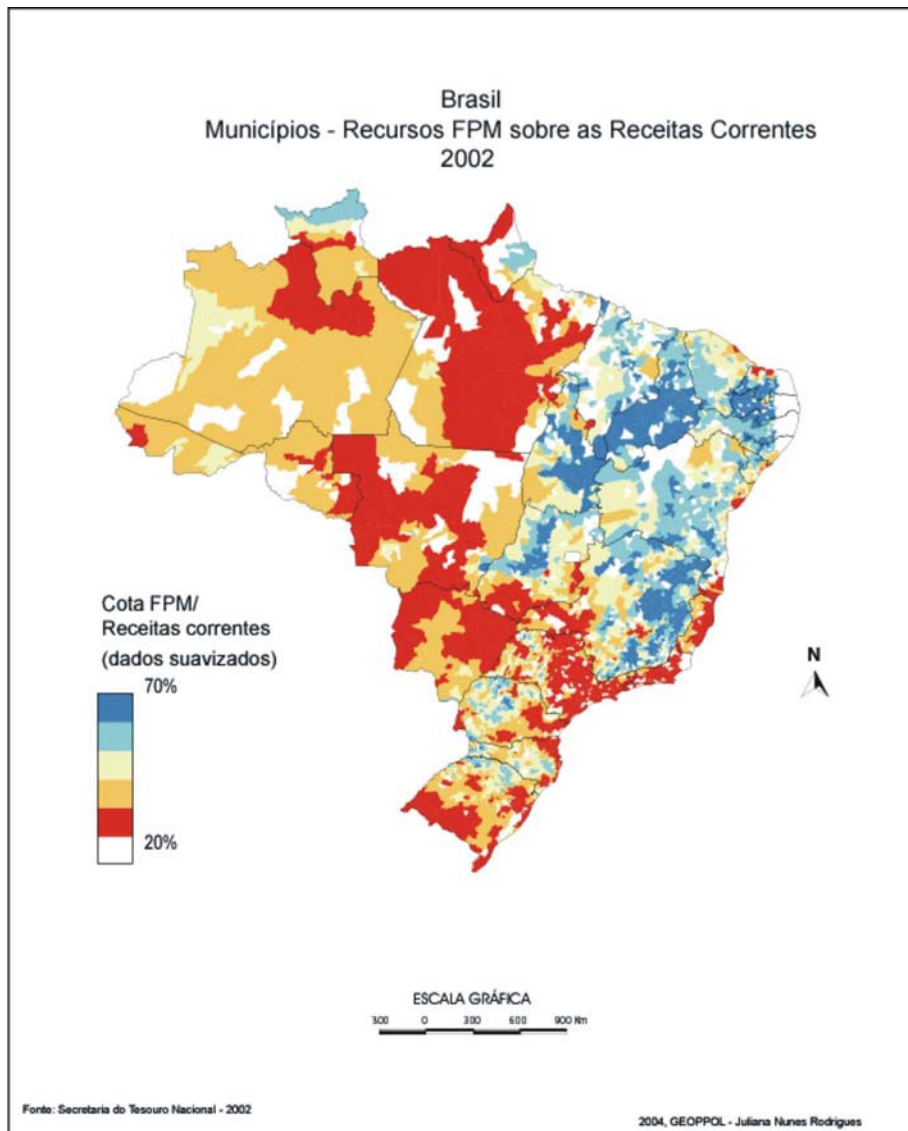
³⁰ Ver Moreira, R., " A nova divisão territorial do trabalho e as tendências de configuração do espaço brasileiro", in: Limodad, E., Haesbaert, R. e Moreira, R. (orgs), Brasil, século XXI – por uma nova regionalização? Processos, escalas, agentes, São Paulo, Editora Max Lomonad, 2004, p.123-152.

³¹ Sobre os equívocos cometidos quando da implantação das políticas de pólos de desenvolvimento, ver Castor, B. V. e França, Célio, "Administração Pública no Brasil: exaustão e revigoramento do modelo", Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, vol. 20, n.3, 1986, pp.3-26.

³²Ver CASTRO, I. E.; WANIEZ, P.; BRUSTLEIN, V., (2002). "Les finances locales comme révélateur de la croissance et des blocages territoriaux au Brésil", *Problèmes d'Amérique Latine*, 45, Paris, pp.53-72.

Para isso, foi elaborado o cartograma 3, referente ao total dos recursos arrecadados através do FPM sobre as receitas totais dos municípios.

Cartograma 3

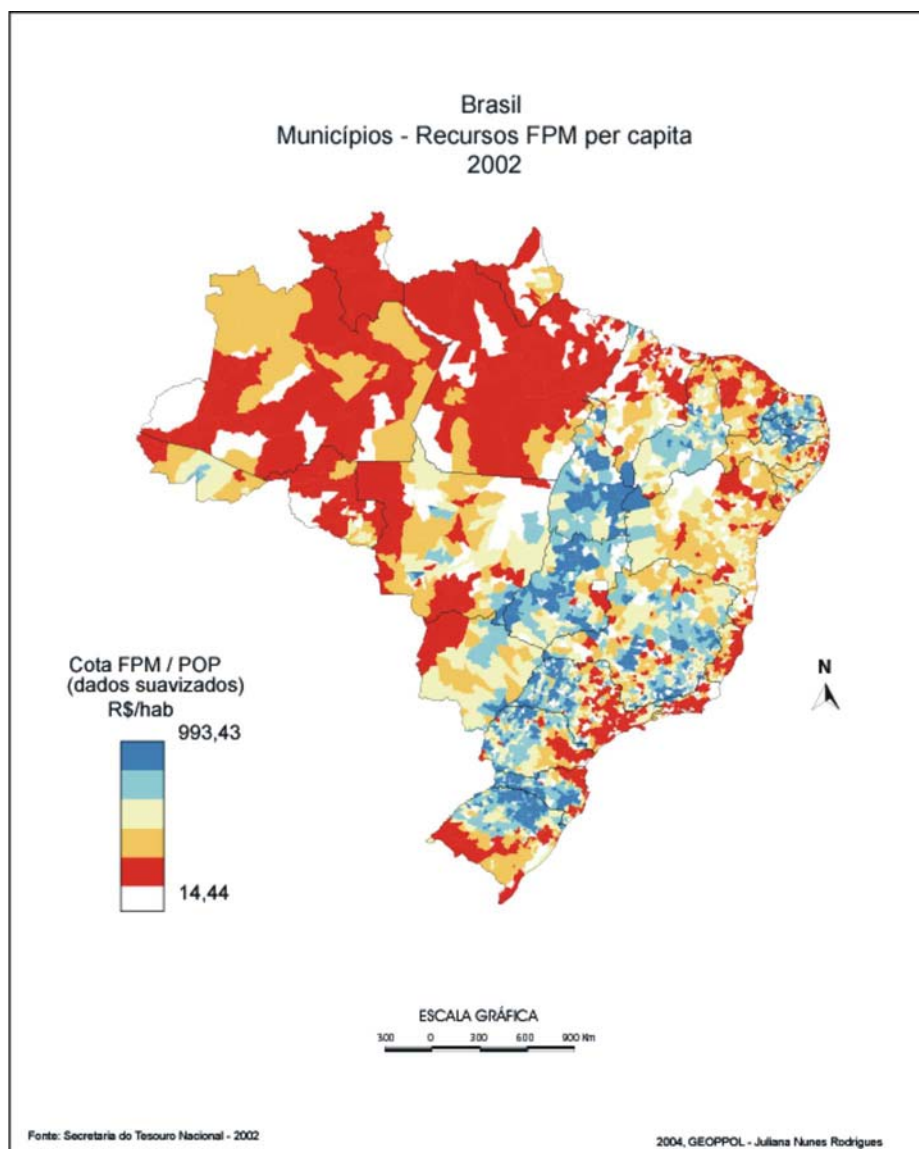


Nesse cartograma observamos que há uma concentração de recursos do FPM na composição das receitas totais dos municípios nordestinos e nas áreas que se caracterizaram por uma baixa capacidade de arrecadação no oeste de Tocantins e em uma parcela do território de Goiás. Este resultado reitera contribui a idéia de que o Fundo possui um caráter essencialmente redistributivo.

No entanto, alguns municípios localizados nas áreas de dinamismo do oeste do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul apresentam significativo peso dos recursos do FPM em seus orçamentos. Além disso, cabe questionarmos o porquê de o Norte – onde grande parcela da Amazônia Ocidental se apresenta também como possuindo baixa capacidade de geração de recursos próprios - não se destacar como área receptora.

Quando elaboramos um mapa para verificarmos onde a cota do FPM possui um peso importante em relação ao número de habitantes dos municípios é que outras incoerências são percebidas. A despeito de se destacarem algumas áreas deprimidas do Nordeste, como no caso do sertão nordestino, da Zona da mata mineira e do Piauí, notamos que isto está ocorrendo também de forma significativa em um extenso eixo que se estende do Sul do país, passando pelo Mato Grosso, Goiás e Tocantins. Essas constituem justamente as áreas de alta geração de riquezas onde se concentram os complexos agroindustriais.

Cartograma 4

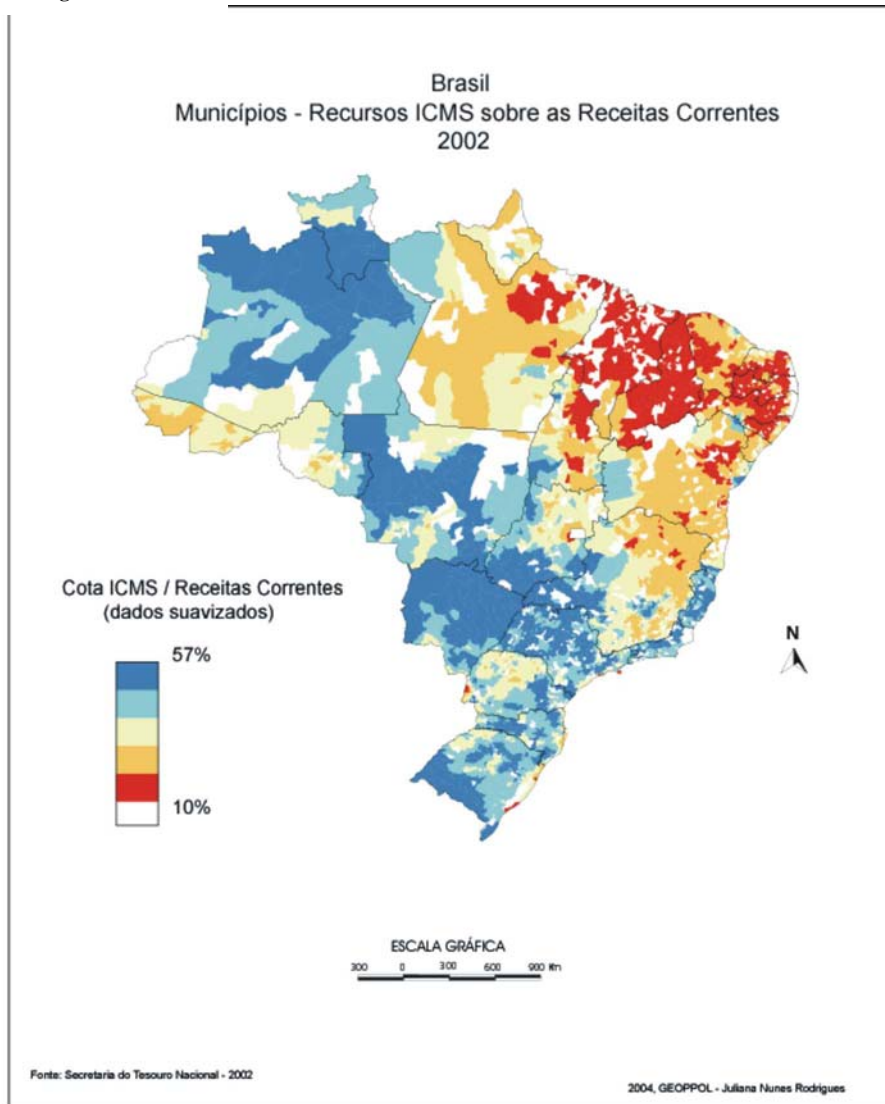


Os espaços receptores dos recursos do FPM parecem, portanto, não apresentar um padrão que os particularize como aqueles incapazes de geração de recursos próprios. Isto pode não só estar dificultando uma situação de maior equilíbrio sócio-espacial, como

também estar gerando um acúmulo ainda maior de riquezas nos espaços onde a base produtiva apresenta maior dinamismo.

É no caso dos recursos repassados pelos estados que a busca de equilíbrio sócio-espacial parece estar mais comprometida: as áreas mais contempladas são as que possuem maior capacidade de geração de valor agregado.

Cartograma 5



O cartograma 6 destaca as áreas urbanas do sul e sudeste, onde as atividades industriais e de beneficiamento se concentram. Destacam-se também as áreas de agroextrativismo no Amazonas e, mais uma vez, o complexo sojífero do Centro-Sul.

O fato de o ICMS ser representativo no orçamento desses municípios pode ser reflexo de um outro tipo de desequilíbrio, gerado pela Lei KANDIR (lei complementar nº087/96). Esta legislação isenta de taxação a exportação de produtos primários ou semi-beneficiados voltados para o mercado externo; porém, o município onde se originou essa

isenção não perde receita. No momento de redistribuição dos recursos do ICMS computa-se, como forma de compensação, a parcela que foi isentada na origem. Isto significa que alguns municípios onde o ICMS não é arrecadado recebem um volume superior de repasses do que outros, nos quais este imposto está sendo efetivamente cobrado³³.

Em relação aos repasses estaduais, portanto, o que se pode concluir é que parecem reforçar os desequilíbrios intermunicipais. Essas constatações colocam em dúvida a política de redistribuição dos fundos públicos como mecanismos de equilíbrio sócio-espacial.

6. Conclusões:

Este trabalho teve como objetivo demonstrar que existe uma relação entre as políticas públicas, o formato institucional em que são elaboradas e o território. Procurou-se sustentar a pertinência de uma abordagem geográfica sobre o significado da organização territorial que resulta das decisões e ações do Estado em marcos institucionais particulares, através das especificidades da política de redistribuição de recursos públicos na estrutura federativa brasileira.

Inicialmente foram apresentados os principais pontos de discussões sobre o processo de elaboração das políticas públicas, assim como sobre as limitações de seus resultados. Como política elaborada e coordenada pelo Estado, a política pública está associada a objetivos voltados à garantia de um bem estar coletivo geral, para o qual um padrão mínimo de acesso a bens e serviços se faz necessário. Desta maneira, são tomadas decisões e elaborados caminhos para que problemas que possam comprometer o alcance deste objetivo sejam solucionados. No entanto, tais decisões não são produto de escolhas individuais perfeitamente racionais, mas relacionadas a percepções e referenciais socialmente construídos.

A importância dos diferentes contextos sociais para o entendimento das escolhas sociais é evidenciada nas teses dos novos institucionalistas, as quais têm contribuído para uma reflexão sobre a inadequabilidade dos modelos únicos que se fundamentam na existência de uma perfeita disponibilidade de informações e recursos nas interações humanas. Esta perspectiva nos leva a refletir sobre os freqüentes rearranjos institucionais brasileiros como adaptações aos diferentes momentos sociais e políticos que o país atravessou.

³³ Ver Coelho, M. C. N, Monteiro, M. A, Lira, S.R.B. e Lopes, A G., "Estratégias de modernização na Amazônia e a (re)estruturação de municípios: o caso da implantação de empresas minero-metalúrgicas e de energia elétrica, in: Gonçalves, M. F. , Brandão, C. A e Galvão, A C. F. Regiões e cidades nas regiões: o desafio urbano-industrial, São Paulo, Editora UNESP, ANPUR, 2003, p. 657-694.

Como uma construção processual, a atuação do Estado esteve fortemente vinculada ao papel do Governo Federal em promover um ordenamento social e territorial, selecionando áreas beneficiárias de recursos e poder tendo-se em vista o desenvolvimento nacional. No entanto, a falta de participação dos demais atores sociais e o desequilíbrio no pacto federativo predominaram, o que comprometeu tanto a legitimidade das políticas engendradas quanto seus resultados.

Em 1988, um novo arranjo institucional se consolidou, assegurando os princípios federativos de democracia e autonomia dos entes federados. No entanto, tal arranjo institucional parece não estar orientado de forma a favorecer uma ubiqüidade territorial de bens e serviços públicos.

Do ponto de vista da articulação das escalas federativas em relação ao objetivo nacional de equilíbrio sócio-espacial existe uma falta de coordenação entre as normas que orientam as transferências realizadas pelo Governo Federal e as que regulam as transferências dos estados. Enquanto as primeiras obedecem a uma lógica mais redistributiva, no caso dos estados, os recursos são em grande parte redirecionados para os espaços mais dinâmicos, o que pode estar reforçando o caráter desigual dos territórios no interior da Federação. Assim, os estados e o Governo Federal parecem desempenhar papéis conflitantes.

Além dessa descoordenação, os critérios que norteiam as transferências federais também são questionáveis. Em primeiro lugar, determinam que a realocação dos recursos se realize, no caso da grande maioria dos municípios, apenas com base no número de habitantes que possuem. Este parece não ser um critério adequado, já que pouco revela sobre as reais condições sócio-econômicas dessas unidades político-administrativas. Os cartogramas evidenciaram que a seleção dos espaços beneficiários apenas com base no número de habitantes dos municípios é equivocada, já que a capacidade de geração de renda vincula-se a aspectos outros, não diretamente relacionados ao porte demográfico que os municípios possuem. Os diferentes contextos sócio-espaciais onde estão inseridos são desconsiderados, assim como a dinâmica das atividades produtivas locais. Como conseqüência, municípios com o mesmo número de habitantes localizados em diferentes regiões e com diferentes capacidades de geração de renda podem estar recebendo o mesmo montante de recursos.

Esta é uma questão eminentemente geográfica, já que envolve uma classificação que privilegia certos espaços em detrimento de outros. Há que se ressaltar que tal favorecimento não diz respeito apenas ao aspecto econômico de equilíbrio fiscal, mas implica a possibilidade de concretização de ações políticas. Qual seria, então, o papel do Governo Federal hoje, em relação a uma possível política de equilíbrio e regulação sócio-

espacial? Trata-se de tentar entender as políticas públicas à luz de arranjos institucionais particulares e o significado da organização territorial que resulta desta articulação: se orientada para uma dinâmica cooperativa e para um maior equilíbrio sócio-espacial ou competitiva e, portanto, favorável à lógica do mercado.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. B. A. “A Federação no Brasil: impasses e perspectivas”. In: Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP, 1995, pp. 57-75.
- AMIN, A. e THRIFT, N. “Living in the global”. In: *Globalization, institutions and regional development in Europe*, Oxford, 2ª ed, 2001, pp.1-22.
- BECKER, B. “A Geografia e o Resgate da Geopolítica”. *Revista Brasileira de Geografia*, ano 50, n. especial, t.2, 1988, p.99-125.
- _____, B.K. “A crise do Estado e a região: a estratégia da descentralização em questão”. In: *Ordenação do Território: uma questão política?*, Departamento de Geografia - UFRJ, 1984.
- _____, B. K., “O uso político do território: questões a partir de uma visão do Terceiro Mundo. In: *Abordagens Políticas da Espacialidade*, Departamento de Geografia, UFRJ, 1983, pp. 1-21.
- BENNET, R. J. “Introduction”. In: BENNET, R, J. (edited by) *Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: towards a post-welfare agenda?*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p.1-26.
- _____, R. *The Geography of Public Finance: welfare under fiscal federalism and local government finance*, London and New York, Methuen and Co., 1980.
- BREMAEKER, F. E. J. de. *As dificuldades enfrentadas pelos prefeitos de pequenos municípios*. Rio de Janeiro, IBAM, IBAMCO, 1997.
- CASTOR, B. V. e França, Célio. “Administração Pública no Brasil: exaustão e revigoramento do modelo”, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, vol. 20, n.3, 1986, pp.3-26.
- CASTRO, I. E.; WANIEZ, P.; BRUSTLEIN, V., “Les finances locales comme révélateur de la croissance et des blocages territoriaux au Brésil”, *Problèmes d’Amérique Latine*, 45, Paris, 2002, pp.53-72.
- COELHO, M. C. N; MONTEIRO, M. A; LIRA, S.R.B. e LOPES, A G. “Estratégias de modernização na Amazônia e a (re)estruturação de municípios: o caso da implantação de empresas minero-metalúrgicas e de energia elétrica. In: Gonçalves, M. F. , Brandão, C. A e Galvão, A C. F. *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-industrial*. São Paulo: Editora UNESP: ANPUR, 2003, p. 657-694.
- COUTO E SILVA, G. *A Geopolítica do Brasil*, Rio de Janeiro, Ed. J. Olympio, 1967.
- FIORI, J. L. “O Federalismo diante do desafio da globalização”. In: Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs) *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP, 1995, p 57-75.
- GOMES, P.C.C. “Geografia fin-de-siècle: o discurso sobre a ordem espacial do mundo e o fim das ilusões”. In: CASTRO, I.E., GOMES, P. C. C. e CORRÊA, R. L.(orgs), *Explorações Geográficas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1997, p.13-42.
- LAMBERT, J. *Os Dois Brasis*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 6ª edição, 1970.
- MAGDALENO, F.S., *O Território nas Constituições Republicanas Brasileiras: interpretando a estrutura federativa do Brasil*. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2001.
- MORAES, M.R., *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional*, São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer, 2001.
- MOREIRA, R., “ A nova divisão territorial do trabalho e as tendências de configuração do espaço brasileiro” In: Limodad, E., Haesbaert, R. e Moreira, R. (orgs). *Brasil, século XXI – por uma nova regionalização? Processos, escalas, agentes*. São Paulo, Editora Max Lomonad, 2004, p.123-152.
- MULLER, P. *Les Politiques Publiques*, Paris, PUF, 2000.

- OATES, W. E., *Fiscal Federalism*, Nova York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- OLIVEIRA, F. “A Crise da Federação: da oligarquia à globalização”. In: Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP, 1995, pp. 77-90.
- O’NEILL, M. M.V. C. *As bases territoriais institucionais: novas configurações no espaço nordestino*. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2004.
- PRADO, S. R. R.; Quadros, W. e Cavalcanti, C. E.. *A partilha de recursos na federação brasileira*. São Paulo, FUNDAP; Brasília, IPEA, 2003.
- _____, S., “Partilha de recursos e desigualdade nas federações: um enfoque metodológico”. In: Rezende, F. e Oliveira, F.A . (orgs) *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*, Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 273-331
- PUTNAM, R. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- RODRIGUEZ, V., “Federalismo e Interesses Regionais”. In: Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs) *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP, 1995, p.431-448.
- SACK, R. *The Human Territoriality: its theory and history*. Cambridge, Cambridge University Press, 1986.
- TIEBOUT, C. , “A pure theory of local expenditures”. *Journal of Political Economy*, Chicago, The University of Chicago Press, v.64, , 1956, pp.416-424
- TORNSQUIST, O. *Politics and Development*. London, Sage, 1999.