

Coalizões Políticas Estaduais e Ajuste Fiscal

Celina Souza

Professora da Universidade Federal da Bahia e Pesquisadora Visitante do Departamento de Ciência
Política da USP

e-mail: celsouza@usp.br ou celina@ufba.br

Encontro Nacional da ANPOCS
Grupo Temático 14: Políticas Públicas

Caxambu, MG
22-26 de outubro de 2002

Resumo

Em países federais recém democratizados e que têm assumido o ajuste fiscal como prioridade, os estados passaram a jogar papel importante tanto no que se refere à construção e consolidação de instituições democráticas como no controle das contas públicas. Este trabalho busca entender por que algumas coalizões políticas estaduais conseguiram conciliar políticas restritivas de gastos e continuarem vitoriosas eleitoralmente. A hipótese geral é a de que as instituições políticas se expressam de maneira diferenciada quando transportadas da esfera nacional para a estadual. Formatos tais como um processo decisório mais ou menos centralizado, as regras (formais e informais) que regulam a forma como as decisões na esfera estadual estão sujeitas a vetos e a controles, os mecanismos de cooperação existentes nas instituições estaduais e, especialmente, as coalizões eleitorais que são montadas para sustentar políticas que mudam o *status quo*, afetam não só o *output* dos governos, mas também seu papel no ajuste fiscal e nas coalizões eleitorais. A tarefa analítica é identificar as semelhanças e diferenças nas decisões políticas tomadas pelos governadores de estados selecionados e entender quais os fatores que influenciam a formação de coalizões eleitorais capazes de sustentar políticas de ajuste fiscal em cada um desses territórios. Busca-se entender como as "regras do jogo" das instituições políticas, mudadas com a redemocratização e com um novo federalismo que aumenta o poder político e fiscal dos estados, influenciam as políticas públicas estaduais. Essa investigação busca, ainda, testar a tese institucionalista que associa a dinâmica do comportamento dos atores à transformação institucional.

Introdução

Em países federais recém democratizados e que assumiram o ajuste fiscal como prioridade, os estados passaram a jogar papel importante tanto no que se refere à construção e consolidação de instituições democráticas como no controle das contas públicas. Esses fatores apontam para a necessidade de se estudar as instituições políticas estaduais de forma mais sistemática. No entanto, a maioria das pesquisas tem se concentrado na esfera nacional, analisando suas instituições políticas e o papel do governo federal no ajuste fiscal. Torna-se necessário, portanto, conhecer como as instituições políticas estaduais e seus respectivos processos de governo e de tomada de decisão funcionam e por que apresentam diferenças entre si em um país altamente centralizado do ponto de vista das competências constitucionais, da capacidade de legislar e de formular políticas públicas, o que geraria, em princípio, políticas mais uniformes, especialmente em comparação com outros países federais.¹

Este trabalho busca entender como se governa os estados no Brasil através da investigação de por que e como alguns estados adotaram mais rapidamente e de forma mais completa a política federal de ajuste fiscal e continuaram vitoriosos eleitoralmente. Essa questão torna-se particularmente complexa porque, com a redemocratização e o retorno das eleições diretas para governador, a formação de coalizões eleitorais que dêem sustentação a políticas que mudam o *status quo* passou a ser variável importante do sistema político estadual. Isto porque políticas de ajuste fiscal mudam as relações que se estabelecem não só entre as coalizões que governam a esfera nacional e os eleitores, mas também afetam as coalizões políticas estaduais e municipais.

Contexto político e ajuste fiscal

Muitos países em desenvolvimento estão buscando cumprir duas agendas comuns: uma voltada para a arena econômica e outra para a arena política. As reformas econômicas visam a inserção desses países na chamada economia globalizada, o que tem implicado, principalmente, em severo controle fiscal. A agenda política, que visa a construção ou reconstrução de instituições democráticas, tem quatro principais vetores: a) luta contra a corrupção; b) acesso da sociedade às decisões governamentais; c) *accountability* dos governos e dos gestores públicos; e d) provisão de serviços públicos básicos como parte

¹ Sobre as diferenças nos estados em relação à adesão ou não de políticas sociais formuladas pelo governo federal, ver Arreche (2000).

dos direitos da cidadania. Essas agendas buscam conciliar austera disciplina fiscal com o aumento da representatividade política e da legitimidade das instituições de ação coletiva.

No Brasil essas questões assumem importância pelos seguintes fatores. Do ponto de vista da agenda política, a democracia brasileira, apesar de ter inúmeros problemas, não apresenta, como argumentado por Almeida (2000), as patologias apontadas por alguns analistas e acadêmicos. Na esfera subnacional, no entanto, evidências ainda esparsas apontam para resultados altamente diferenciados no que se refere à agenda política entre as várias esferas da Federação. Em segundo lugar, a Federação brasileira é hoje caracterizada como um sistema onde o poder territorial está sendo partilhado pelas três esferas de governo, apontando para a importância das esferas subnacionais dentro dos arranjos federativos. Ademais, e como argumentado anteriormente (Souza, 1997; 2001a), o federalismo redesenhado pela Constituição de 1988, que promove um equilíbrio de forças entre as esferas federativas, tem sido um dos sustentáculos básicos da democracia brasileira. Em terceiro lugar, o Brasil pode ser considerado um dos países mais descentralizados do mundo em desenvolvimento do ponto de vista tributário, o que torna os governos subnacionais em importantes formuladores e implementadores de políticas públicas e em uma das peças principais do ajuste fiscal. O impacto desses três fatores nas instituições estaduais e locais pode ser muito diverso do que ocorre nas instituições nacionais.

As interpretações mais influentes sobre o funcionamento das instituições subnacionais após a redemocratização, especialmente sobre o governo e a política estaduais, têm sido produzidas por acadêmicos norte-americanos. Contudo, essas interpretações são, aparentemente, contraditórias: umas concluem que as instituições estaduais são movidas apenas por práticas e lógicas clientelistas e patrimonialistas (Ames, 1996; 2001; Hagopian, 1996; Weyland, 1996), enquanto outras identificam a existência de espaços e mecanismos capazes de abrigar ações mais universalistas, em especial no que se refere às políticas públicas (Montero, 2000; Tandler, 1997). Assim, a partir da primeira interpretação sobre a política estadual, políticas de ajuste fiscal, altamente restritivas dos gastos públicos, seriam inviáveis nas esferas estaduais, tendo em vista que os custos de práticas clientelistas e fisiológicas são sustentados por recursos públicos.²

Já as pesquisas desenvolvidas por acadêmicos brasileiros tendem a analisar o funcionamento dos mecanismos de controle da ação política estadual. Esses trabalhos

apontam para a preocupante ausência de mecanismos de *checks and balances* na esfera política dos estados devido ao poder dos governadores sobre as principais instâncias de controle, como o Judiciário e o Legislativo estaduais (Abrucio, 1998; Souza, 1997).³ Pesquisa coordenada por Andrade (1998) ampliou o conhecimento sobre o universo político estadual ao construir um modelo de análise dos processos decisórios legislativos na esfera subnacional, reunindo estudos de casos sobre a Câmara e a Assembléia Legislativa de São Paulo. Importante contribuição para o conhecimento dos processos que ocorrem no "universo" estadual tem sido dada pelo IDESP, com pesquisas sobre as características e o funcionamento do sistema de justiça no Brasil, as quais focalizam, em geral, as instituições estaduais desse sistema. Pesquisa coordenada por Santos (2001) sobre o funcionamento de alguns legislativos estaduais, também começa a desvendar o papel das instituições políticas nos estados. Outra linha de pesquisa vem mostrando que a capacidade dos governos subnacionais de exercer suas novas responsabilidades está longe de ser uniforme e que existem milhares de municípios brasileiros, bem como alguns estados, que apresentam constrangimentos estruturais que dificultam o exercício dos novos papéis requeridos pelas agendas econômica e política (Almeida, 1996; Arretche, 2000; Kugelmas e Sola, 1999; Melo, 1996; Souza, 1996).⁴

Do ponto de vista da agenda econômica, a importância dos governos subnacionais é inegável: essas esferas arrecadam hoje 32% dos impostos coletados e, quando incluídas as transferências federais, são responsáveis por 43% dos recursos tributários. Apesar das recentes medidas de redução da descentralização tributária, o papel dos estados e municípios é bastante significativo, como mostram os dados da Tabela 1.

Do lado da despesa, os governos subnacionais respondem por 62% dos gastos com pessoal e por 78% dos investimentos públicos (Serra e Afonso, 1999). Os governos subnacionais também desempenham papel importante no que se refere ao controle fiscal,

² Para uma revisão crítica da interpretação de Barry Ames e Francis Hagopian sobre a política estadual, ver Souza (2001b).

³ A tese da ausência de mecanismos de *checks and balances* na esfera estadual requer, todavia, maior comprovação empírica. Isto porque a) nem todos os governadores eleitos após a redemocratização viraram "barões" nos seus estados; b) mesmo que nos seus estados os governadores sejam pouco submetidos a *checks and balances*, seu domínio não o isenta de alianças e negociações típicas de sociedades complexas como a brasileira; e c) não está ainda claro se essa dominação foi um processo de construção ao longo de várias décadas ou se é produto apenas da redemocratização.

⁴ Algumas teses de doutorado e dissertações de mestrado também focalizam o universo político estadual após a redemocratização. Interessante notar que alguns trabalhos nessa área analisam a dinâmica política estadual pela ótica do ajuste fiscal. Ver Bonfim (1999), sobre o Ceará, Borges (2000), sobre a Bahia, e Schneider (2001), que compara os estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia e Pernambuco.

pois são grandes devedores. Os estados devem ao governo federal cerca de 11% do PIB e os municípios estão altamente endividados junto aos bancos oficiais e à previdência social. Apesar da participação dos estados na receita pública não estar acompanhando o mesmo ritmo dos recursos à disposição dos governos municipais, eles detêm e controlam, com poucas restrições, o maior imposto nacional em volume de arrecadação, o ICMS. Além do mais, o cumprimento dos compromissos dos estados em relação ao pagamento de suas dívidas com o governo federal tem sido instável. Esses dados mostram a importância dos governos subnacionais, em especial os estaduais, no controle da receita, da despesa e do endividamento públicos, inclusive no médio prazo.

Tabela 1 Divisão da Receita Tributária por Esfera de Governo

(em %)

			Divisão da Receita Tributária							
			Própria		Disponível (2)			Disponível Ampliada (3)		
Período	Carga Tributária (1)	Total	União	Estado	União	Estado	Município	União	Estado	Município
Jun/89	21,93	100,0	72,4	27,6	65,2	23,9	10,9			
Jun/97	27,00	100,0	71,8	28,2	62,2	25,7	12,1	59,4	26,9	13,7
Jun/98	26,69	100,0	73,2	26,8	62,3	25,2	12,5	59,0	26,8	14,2
Jun/99	28,74	100,0	74,4	25,6	63,0	24,2	12,7	58,8	25,7	15,5
Jun/00	29,97	100,0	74,2	25,8	63,4	23,9	12,6	59,7	25,1	15,2
Jun/01	30,92	100,0	72,9	27,1	62,2	24,9	12,9	58,3	26,2	15,5

Fonte: Termômetro da Descentralização, <http://federativo.bndes.gov.br>

- (1) Não inclui a arrecadação tributária dos municípios. A receita própria da União e dos estados abrange 90% da carga tributária global.
- (2) Receita Tributária Disponível = Arrecadação Direta +/- Transferências Constitucionais (apenas as principais transferências).
- (3) Receita Tributária Disponível Ampliada = Receita Tributária Disponível +/- Transferências Voluntárias (apenas as federais)

Diante do exposto, existem ainda lacunas na literatura e na pesquisa que precisam ser preenchidas. Uma dessas lacunas refere-se à análise comparativa sobre o formato e a operacionalização de políticas públicas como a do ajuste fiscal e sua relação com a formação de coalizões eleitorais de apoio a essa política.

Esta pesquisa busca, portanto, entender de forma mais sistemática a) o jogo político que se estabelece quando políticas, decisões e ações são transportadas da esfera federal para a estadual; b) as conseqüências, para a democratização, da convivência de práticas aparentemente antagônicas na esfera estadual; e c) o papel das instituições políticas estaduais na criação de um ambiente favorável ou não aos avanços da democratização e à implementação de políticas como o ajuste fiscal. Em síntese, busca-se resposta para uma das questões básicas da Ciência Política ainda pouco conhecida em relação à esfera

estadual: como se governa os estados brasileiros e como políticas públicas como a do ajuste fiscal são decididas, implementadas e sustentadas, principalmente do ponto de vista eleitoral.

A pesquisa parte, então, do seguinte problema central: desde a democratização e da promulgação da Constituição de 1988, o Brasil passou a ter um sistema político, tributário e federativo bastante descentralizado em comparação com outros países em desenvolvimento. Assim, o papel das esferas estaduais ganha maior importância e visibilidade. Apesar disso, após mais de uma década de democratização e passados alguns anos de implementação da política de ajuste fiscal nos estados, ainda não sabemos como os governantes estaduais que adotaram ajustes fiscais considerados rigorosos viabilizaram coalizões eleitorais que sustentaram essas políticas.

A pesquisa busca, então, aprofundar o entendimento sobre as seguintes questões centrais:

- a) como a literatura tem tratado e explicado o papel dos estados e dos seus atores políticos no cumprimento das agendas econômica e política?
- b) por que alguns estados brasileiros optaram por políticas restritivas de gastos?
- c) como os governos estaduais estão conciliando as demandas da agenda econômica com as da agenda política?
- d) por que algumas coalizões políticas estaduais conseguiram conciliar políticas restritivas de gastos e continuarem vitoriosas eleitoralmente?

Este projeto busca enfrentar as questões acima discutidas a partir de duas óticas: a da **agenda econômica**, em especial a do ajuste fiscal, e a da **agenda político-eleitoral**.

Na ótica da **agenda econômica**, a questão a ser respondida se refere a por que os estados adotaram políticas diferenciadas em relação ao ajuste fiscal. Ou melhor, por que as coalizões de governo em alguns estados adotaram mais rapidamente a política de privilegiar o ajuste fiscal, e continuaram mantendo essas políticas, enquanto outras não? E, principalmente, por que algumas coalizões de governo estaduais adotaram políticas restritivas de gastos e continuaram viáveis eleitoralmente e como isso foi possível?

Três estados da Federação foram selecionados para iniciar o presente projeto: Bahia, Ceará e Paraná.⁵ Esses estados foram selecionados porque são territórios que partilham várias características comuns. A principal é que nos três estados suas lideranças políticas

têm conseguido manter, até recentemente, grande controle sobre as instituições e os processos decisórios estaduais. No entanto, a forma como essas lideranças exercem controle sobre as instituições varia. A Bahia tem tido uma liderança centralizadora, autoritária e carismática; o Ceará tem tido uma administração cuja base de sustentação original foi a insatisfação de um segmento da elite empresarial com a forma de gerir o estado dos velhos coronéis; o Paraná tem se caracterizado por um arranjo político mais baseado na imagem de gestões ditas tecnocráticas, com a incorporação, pelos governos subnacionais, de quadros oriundos da esfera privada. Embora o Paraná e a Bahia tenham sido governados no período do ajuste fiscal pelo PFL e o Ceará pelo PSDB, seus partidos integravam a coalizão do governo federal construída em 1994. Os três estados representam também uma amostra de duas regiões, o Nordeste e o Sul, que vêm buscando, nos últimos anos, se inserir de forma menos subordinada nos processos políticos e econômicos nacionais. Ademais, esses estados adotaram com rigor a política nacional de ajuste fiscal, tendo sido pioneiros na renegociação de suas dívidas com a União, além de se empenharem em privatizações diversas e na reforma do sistema previdenciário estadual. Por fim, os três estados são participantes ativos da chamada guerra fiscal.

Os resultados eleitorais nos três estados também apresentam mais semelhanças que diferenças. As Tabelas 2 e 3 mostram os resultados dos pleitos para governador nas eleições de 1994 - antes do ajuste fiscal - e nas de 1988 - após o ajuste fiscal.

Tabela 2 - BA, CE e PR: Resultado das eleições de 1994 para governador

Estado	Candidatos e Votos Branco/Nulos/Abstenções	Partido	Votação (nos. Absolutos)	Votação (%)
Bahia (2º turno)	Paulo Souto	PFL	2.235.659	58,64
	João Durval	PMN	1.577.043	41,36
	Branco/Nulos			12,71
	Abstenções			37,88
Ceará (1º turno)	Tasso Jereissati	PSDB	1.368.757	55,32
	Juraci Magalhães	PMDB	930.407	37,61
	Outros	PT/PSTU/PRONA	174.967	7,07
	Branco/Nulos			20,83
	Abstenções			22,01
Paraná (1º turno)	Jaime Lerner	PDT	2.070.970	54,85
	Alvaro Dias	PP	1.455.648	38,55
	Outros	PT/PRN/PRONA/PL/PSD	249.211	6,6
	Branco/Nulos			20,41
	Abstenções			17,45

⁵ O estado de São Paulo também apresenta a maior parte das características dos três estados selecionados. A inserção desse estado na amostra depende de se viabilizar financiamento para a pesquisa.

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (<http://www.tse.gov.br>)

Em 1994, a Bahia foi o único dos três estados onde ocorreu o 2º turno para o cargo de governador. Naquela eleição, o candidato da coalizão liderada pelo ex-Senador Antônio Carlos Magalhães concorreu contra um candidato de um partido fraco na Bahia, que havia sido governador na gestão 1983-1987, tendo deixado o cargo com baixos índices de aprovação popular. Nota-se também que na Bahia os índices de abstenção têm sido altos, se comparados com o Ceará e o Paraná, o que se repetiu em 1998. Esses resultados eleitorais, que serão desagregados por município na fase seguinte desta pesquisa, mostram que o eleitorado da Bahia, embora tenha dado a vitória ao grupo do ex-Senador ACM, que estava ocupando o cargo de governador, não deu o mesmo nível de aprovação às políticas adotadas pelo PFL que o eleitor do Ceará. Ainda na eleição de 1994, os eleitores do Ceará e do Paraná tiveram comportamento muito semelhante na escolha de seus governadores, ambos vencendo no 1º turno. Tasso Jereissati manteve a adesão do eleitorado às suas políticas, pois sucedeu a Ciro Gomes, que integrava seu grupo político. Jaime Lerner, no entanto, chegava ao governo do estado em oposição ao grupo que estava no controle do governo estadual, impulsionado por várias administrações consideradas bem-sucedidas na Prefeitura de Curitiba.

Tabela 3 - BA, CE e PR: Resultado das eleições de 1998 para governador

Estado	Candidatos e Votos Brancos/Nulos/Abstenções	Partido	Votação (nos. Absolutos)	Votação (%)
Bahia (1º turno)	Cesar Borges	PFL	2.418.765	69,91
	José Ribeiro	PT	524.796	15,71
	Outros	PDT/PRONA	516.297	14,93
	Brancos/Nulos			36,00
	Abstenções			31,84
Ceará (1º turno)	Tasso Jereissati	PSDB	1.569.110	55,32
	Luiz Gonzaga Mota	PMDB	548.509	21,92
	Outros	PT/PMN/PSTU	384.214	15,36
	Brancos/Nulos			24,21
	Abstenções			23,27
Paraná (1º turno)	Jaime Lerner	PFL	2.031.241	52,21
	Roberto Requião	PMDB	1.786.115	45,91
	Outros	PRONA/PSTU	72.976	1,88
	Brancos/Nulos			22,74
	Abstenções			21,12

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (<http://www.tse.gov.br>)

Em 1998, após, portanto, a implantação do ajuste fiscal nos três estados, já não existem mais pequenas diferenças nos resultados eleitorais desses estados. Os candidatos

governistas que haviam implantado o ajuste fiscal ganharam no 1º turno, sendo que na Bahia e no Ceará a margem de diferença entre os primeiros e segundos colocados foi significativa. Na Bahia, todavia, parte do eleitorado continuou demonstrando sua insatisfação com as alternativas disponíveis, registrando novamente números bastante altos de votos brancos/nulos e de abstenções. É importante registrar que os candidatos vitoriosos nos três estados usaram o ajuste fiscal em curso e implementado por seus partidos como um dos pontos principais de suas propagandas e compromissos eleitorais.

Sintetizando, o comportamento dos eleitores em 1998 mostrou adesão à política de ajuste fiscal ou, pelo menos, não a rejeitou. Como se explica essa adesão diante do que nos diz grande parte da literatura? Ou seja, se políticas de ajuste fiscal restringem os gastos públicos e se a política estadual é, como afirmam muitos, movida pelo clientelismo e fisiologismo, os quais se apoiam no uso dos recursos públicos, por que o eleitorado manteve no poder as coalizões políticas que reduziram seu acesso aos recursos públicos?

Política federal de ajuste fiscal nos estados

A partir dos resultados bem-sucedidos do Plano Real no que se refere ao controle da até então indomável inflação brasileira, o governo federal passou a aprofundar os mecanismos fiscais capazes de equacionar o que era então entendido como um dos pilares mais importantes da estabilização fiscal: o controle das contas públicas e do endividamento dos estados. Isto porque a dívida líquida de estados e municípios vinha aumentando ininterruptamente, de 5,8% do PIB em 1989 para 13% em 1997, impulsionada, entre outros fatores, pela política de juros altos que sustentava o Plano Real. A participação dessa dívida na dívida total líquida do setor público, que era de 15% em 1989, alcançou 42% em 1997.⁶

A tarefa do governo federal não seria fácil, dado que desde o início dos anos 90 várias tentativas haviam sido feitas no sentido da renegociação das dívidas estaduais, as quais se mostraram inócuas.⁷ Assim, entre 1997 e 2001, o governo federal baixou várias medidas voltadas para a renegociação das dívidas estaduais, para a privatização ou extinção dos bancos comerciais estaduais e para a privatização de empresas estaduais de serviços públicos. As principais medidas foram a Lei Complementar 87, de 13/9/96 e, dela decorrente, a Lei 9.496, de 11 de setembro de 1997, que "estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e

⁶ Dados de Rigolon e Giambiagi (1998).

outras que especifica, de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal".⁸ Posteriormente, foi promulgada a Lei 10.195, de 14/2/2001, com medidas adicionais "de estímulo e apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal dos Estados".

Com base nessa nova legislação, a União assumiu, em valores de 1997, R\$ 95,4 bilhões de dívidas estaduais, sendo R\$ 71,3 bilhões refinanciados pelo prazo máximo de 30 anos, a uma taxa de juros real mínima de 6% a.a.; R\$ 10,6 bilhões a amortizar com receitas advindas das privatizações e R\$ 13,5 bilhões referentes à diferença de encargos pela rolagem das dívidas entre a data de corte e a data de assinatura dos contratos. O montante assumido pela União (R\$ 95,4 bilhões) equivalia a 11% do PIB e a 88,5% da dívida líquida de estados e municípios em dezembro de 1997. Em valores de 2001, a dívida assumida pela União é de R\$ 132 bilhões.

Nos contratos firmados entre o governo federal e cada estado que aderiu ao programa, são fixados limites máximos de comprometimento da receita líquida real com os encargos da dívida. Além disso, é determinado que a emissão de dívida nova não será permitida enquanto a dívida financeira do estado for maior do que a sua receita líquida real anual. O principal mecanismo de punição pelo não-cumprimento dos contratos assinados é a vinculação dos repasses do FPE (Fundo de Participação dos Estados), ausente nos contratos assinados anteriormente. A União fica autorizada a bloquear essas transferências para os estados mais desenvolvidos, em caso de inadimplência. Essa cláusula, todavia, só existe nos contratos firmados com os estados economicamente mais desenvolvidos, onde a participação do FPE na receita total é relativamente pequena.

O processo de renegociação foi comandado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que está autorizada a realizar visitas aos estados para a revisão das metas dos contratos (Mora, 2002). A grande maioria dos contratos foi firmada antes das eleições de 1998, com exceção dos do Rio de Janeiro e Distrito Federal. Importante registrar que esses contratos são considerados sigilosos, sendo divulgados apenas dados gerais de cada contrato.

⁷ Para uma análise das tentativas de renegociação das dívidas estaduais anteriores ao Plano Real, ver Souza (1994) e para uma análise da evolução da dívida pública estadual também anterior à renegociação de 1997/98, ver Almeida, A. O. (1996).

⁸ O programa de privatização/extinção dos bancos estaduais - PROES - foi regulamentado pelas Medidas Provisórias no. 1.514 e 2.192-70. Até dezembro de 1999, cerca de R\$ 6,6 bilhões haviam sido liberados pelo PROES. Das 34 instituições financeiras estaduais existentes, 14 optaram pela transferência em agências de fomento, sete pela privatização e seis pela federalização para posterior privatização (<http://www.bcb.gov.br>).

As tabelas abaixo mostram a posição dos estados da Bahia, Ceará e Paraná em relação ao endividamento e às renegociações de suas dívidas com o governo federal.

Tabela 4 Nível de Endividamento de Estados Seleccionados - 1999

(Em milhões de reais)

Estado	Endividamento total	Receita Líquida Real	PIB	Endividamento/ PIB (%)	Endividamento/ Receita Líquida Real (%)
Bahia	9.100	4.161	44.250	21	2,2
Ceará	4.128	2.919	19.547	21	1,4
Paraná	9.533	5.250	62.810	15	1,8

Fonte: Mora (2002)

Nota: A dívida de São Paulo era, em 1999, de R\$ 76.775 milhões, representando 19% do PIB estadual e 2,9% da Receita Líquida Real.

Tabela 5 Renegociação das Dívidas de Estados Seleccionados

(Em R\$ mil em dezembro de 2000)

Estado	Assinatura Contrato	Dívida assumida pela União	Dívida refinanciada pela União	Subsídio concedido	Prazo (anos)	Limite de compromisso (%)	Encargos (% a .a .)	Participação % no total da dívida renegociada
Bahia	01.12.97	1.048.995	966.946	82.049	30	11,5 a 13	IGP-DI+6.0	0,9
Ceará	17.10.97	153.051	137.888	15.163	15	12	IGP-DI+6.0	0,1
Paraná	31.03.98	568.114	491.558	76.557	30	12 a 13	IGP-DI+6.0	0,5

Fonte: Senado Federal, *apud* Mora (2002)

Nota: A dívida de São Paulo assumida pela União foi de R\$ 61.002 bilhões, sendo refinanciados R\$ 64.372 bilhões, representando 54,7% do total da dívida dos estados da Federação. O subsídio federal concedido a São Paulo foi de R\$ 5.256 bilhões.

Se os três estados apresentam várias características políticas comuns e adotaram rotas semelhantes quanto ao ajuste fiscal, suas características socioeconômicas são distintas, colocando, de um lado, os dois estados do Nordeste e, de outro, o Paraná, principalmente no que se refere aos indicadores sociais. A Tabela 6 sintetiza os principais indicadores dos três estados.

Tabela 6 Indicadores Socioeconômicos e Político-Territoriais dos Estados Seleccionados

Estado	População (2000)	No. Municípios (2001)	PIB (1998) R\$ milhão	PIB ranking nacional	PIB per capita (1998) R\$	PIB per capita no ranking nacional	Sem 1º grau completo (2000)*	Taxa de Mortalidade de Infantil 1999
Bahia	13.066.910	417	38.739	6º (4,3%)	3.014	15º	46,7	45,4
Ceará	7.418.478	184	18.825	10º (2,1%)	2.684	21º	44,3	52,4
Paraná	9.558.454	399	56.766	5º (6,1%)	6.131	6º	26,8	24,3

Fonte: <http://www.ibge.br/ibge/estatística/contasregionais>

* Percentual da população com mais de 10 anos.

Debatendo algumas hipóteses

Apesar de suas similaridades e diferenças, os três estados adotaram políticas de ajuste fiscal semelhantes em *timing*, conteúdo e profundidade. No entanto, políticas de ajuste fiscal têm grandes conseqüências na formação de coalizões políticas eleitorais. Por que as lideranças desses estados promoveram tais mudanças e continuaram eleitoralmente viáveis? Esta questão é importante dado que a política estadual tem sido sistematicamente rotulada como o território do clientelismo, da política tradicional, da oligarquia, do fisiologismo e do *pork barrel*, em especial no Nordeste, onde, afirma-se, o clientelismo jogaria papel importante na sustentação das lideranças estaduais. Se essas análises estão corretas, como foi possível conciliar rigoroso ajuste fiscal e redução dos dispêndios públicos, inclusive gastos com pessoal, de um lado, com a manutenção de práticas clientelistas e fisiológicas, de outro? E, ainda, como foi possível conciliar ajuste fiscal e vitória eleitoral, já que nesses estados os governadores adotaram o cardápio completo do ajuste fiscal mas foram reeleitos (Ceará e Paraná) ou elegeram seus sucessores (Bahia)?

Várias análises mostram que o comportamento dos estados diante do ajuste fiscal não foi uniforme, apesar dos incentivos montados pelo governo federal terem sido os mesmos (Blanco s.d). A literatura sobre os incentivos e os constrangimentos para a adoção de políticas de ajuste fiscal levanta hipóteses que se aplicam mais à esfera central (Lora, 2000) e não explicam as diferentes respostas dadas pelos estados à política federal de ajuste fiscal. No entanto, algumas hipóteses testadas nessa literatura podem também ser aplicadas aos estados:

- 1) as reformas são mais lentas onde o sistema político é mais fragmentado;
- 2) o ambiente internacional acelera as reformas; e
- 3) o financiamento externo facilita as reformas (Blanco, s.d).

Para o caso brasileiro também podem ser formuladas hipóteses mais gerais, tais como:

- 1) os estados aderiram às reformas devido à restauração da tradição brasileira de Presidência forte (Kugelmas, 2001);
- 2) o aprofundamento da crise de endividamento dos estados fez com que seus dirigentes optassem por políticas mais restritivas como uma solução do tipo *second best* (Kugelmas, 2001); e
- 3) as preferências das elites dirigentes estaduais são afetadas não apenas por instituições e por políticas federais, mas também por novas idéias, isto é, assim

como o keynesianismo dominou a política econômica do pós-guerra, o ajuste fiscal dominou corações e mentes a partir dos anos 80, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias como os da América Latina (Souza, 2001b).⁹

O teste de algumas hipóteses que combinam variáveis do sistema político brasileiro e o comportamento fiscal dos estados no seu conjunto foi feito por Blanco (s.d.). Seus dados mostram que:

- 1) a despesa primária estadual cresce em torno de 20% em anos eleitorais;
- 2) não foi demonstrada a influência da competitividade do sistema político sobre o gasto estadual, ou seja, maior número de partidos concorrendo às eleições não influencia o gasto estadual;
- 3) a orientação ideológica vigente no estado não apresentou significância;
- 4) a coincidência partidária entre os governos federal e estaduais se reflete em política fiscal contracionista nos estados; e
- 5) maior fragmentação do sistema partidário leva à expansão das despesas.

Essas respostas, no entanto, desenham um quadro geral do que acontece nos estados no seu conjunto. Precisamos ainda ter pesquisas mais específicas que expliquem as diferentes performances dos governos estaduais em relação à política de ajuste fiscal e que também expliquem por que Bahia, Ceará e Paraná (e também São Paulo) avançaram mais rápida e profundamente nas reformas fiscais do que os demais estados. Mas mais do que isso, por que esses estados foram os únicos que, embora adotando políticas restritivas de gastos, reelegeram seus governadores ou membros da coalizão que implementou o ajuste fiscal? Portanto, algumas hipóteses mais específicas devem ser testadas, principalmente aquelas que incorporem o tipo e o objetivo das coalizões políticas estaduais.

A partir do mapeamento feito acima, pode-se alinhar algumas hipóteses mais específicas sobre o ajuste fiscal estadual, capazes de estabelecer uma distinção entre as diferentes performances dos estados:

- 1) o alinhamento dos governadores com o governo federal impulsiona o ajuste fiscal;

⁹ A importância das idéias no que se refere à adoção de políticas públicas tem sido objeto de grande debate na literatura. Argumenta-se que não só as instituições, mas também as idéias, assumem papel importante na formulação de políticas públicas. Sobre este debate, ver Majone (1998).

- 2) a presença anterior e constante de organismos multilaterais com projetos nos estados cria um ambiente para a aceitação do ajuste fiscal;
- 3) estados com burocracias fazendárias insuladas lideram reformas pró-ajuste fiscal, isto é, as reformas são mais viáveis nos estados onde o papel da área fazendária tenha sido historicamente forte na estrutura administrativa;¹⁰;
- 4) estados que delegaram os cargos de secretários da fazenda a profissionais egressos do setor privado são mais sensíveis às propostas de ajuste fiscal;¹¹
- 5) sistemas políticos menos fragmentados na esfera estadual facilitam a adoção de políticas fiscais restritivas.¹²

Essas hipóteses, no entanto, ao se concentrarem excessivamente em fatores institucionais, desconsideram a necessidade de formação de coalizões que permitam vitórias eleitorais para aqueles que estão promovendo mudanças na política de gasto público.

Se o papel dos governos subnacionais na agenda econômica, principalmente no que se refere ao ajuste fiscal, é mais conhecido, e se as hipóteses sobre por que os estados adotam ou não políticas de ajuste fiscal podem ser mais facilmente construídas, o mesmo não ocorre em relação à sustentação eleitoral de políticas que mudam o *status quo*, tais como as de ajuste fiscal.

Na ótica da **agenda político-eleitoral**, a questão a ser respondida se refere a como foram territorialmente montadas as coalizões eleitorais que sustentaram as vitórias das coalizões políticas estaduais que adotaram políticas de ajuste fiscal.

Apesar da existência de algumas poucas pesquisas sobre os estados, como mencionado acima, as questões e as hipóteses aqui levantadas mostram que ainda entendemos pouco o que vem acontecendo na esfera política estadual após a queda do regime militar e o retorno das eleições diretas para governadores. Isto é, não sabemos ainda como são montadas as coalizões eleitorais nos estados, em especial naqueles que promoveram mudanças no *status quo* fiscal e na alocação e distribuição dos recursos

¹⁰ Esta hipótese foi testada e confirmada por Skocpol e Finegold (1982) para explicar o sucesso e o fracasso das políticas agrícolas e industriais do New Deal.

¹¹ Esta hipótese foi testada por Schattan Coelho (2001) para as reformas previdenciárias no Brasil, Uruguai e Argentina.

¹² Esta hipótese encontra ressonância na teoria dos *vetos players* desenvolvida por Tsebelis (1998; 2000), através da qual múltiplos *vetos players* geram estabilidade na política pública, isto é, a existência de muitos *veto players* torna impossível mudanças significativas no *status quo*, em especial quando existe grande distância ideológica entre eles.

estaduais.¹³ Entender melhor o mundo político estadual torna-se crucial porque a história, a cultura, os incentivos e os constrangimentos, na linguagem institucionalista, moldam as instituições, mas também apresentam enorme variedade quando transportadas da esfera nacional para a subnacional, especialmente em um país heterogêneo como o Brasil.

Precisamos, portanto, gerar hipóteses mais específicas sobre a questão da agenda política nos estados, que conciliem respostas sobre como se governa os estados e o que motiva algumas coalizões políticas estaduais a adotarem políticas de ajuste fiscal. Ou seja, é preciso entender melhor o cálculo feito pelos governadores estaduais quando optaram por políticas fiscais restritivas, afetando as relações com suas bases eleitorais.

Hipóteses sobre o poder dos governadores já foram sugeridas por vários autores (Abrucio, 1998; Ames, 2001; Mainwaring, 1999; Souza, 1997; por exemplo). Algumas estão sendo testadas, outras perderam poder explicativo diante das mudanças ocorridas nos anos 90, e outras ainda precisam ser testadas. As principais hipóteses levantadas sobre este tema são:

- 1) existe uma hipertrofia do Executivo que desequilibra os demais poderes formais - Legislativo e Judiciário. Esta hipótese, todavia, não se aplica a todos os estados brasileiros no que se refere ao Legislativo: diferentes formas na relação Executivo-Legislativo estaduais foram encontradas na pesquisa coordenada por Santos (2001);
- 2) a máquina administrativa e burocrática, usada a partir de critérios clientelistas e pouco transparentes, é instrumento poderoso nas mãos dos governadores. Esta hipótese requer hoje investigação mais cuidadosa diante do trabalho de Marques (2000), que demonstrou como a política estadual de saneamento no Rio de Janeiro sofre a influência de uma rede abrangente e diversificada de atores;
- 3) a esfera estadual tem pouca competência legislativa própria, aliada à dependência da mídia estadual da publicidade dos governos;
- 4) o principal tributo, o ICMS, é indireto, o que dificulta o controle dos eleitores sobre os governadores;

¹³ É intrigante entender por que a pioneira pesquisa desenvolvida por Eli Diniz sobre o funcionamento da máquina política estadual no período chaguista, que se transformou em livro clássico, não teve seguimento na agenda de pesquisa no Brasil. Ver Diniz (1982).

- 5) a competência dos governadores de nomear os membros dos órgãos estaduais de fiscalização diminui o poder de controle dessas instâncias sobre as ações do Executivo;
- 6) o controle acionário dos bancos estaduais pelos governadores lhes dá acesso a recursos extras, hipótese que perdeu poder explicativo em função da venda ou extinção da maioria dos bancos estaduais;
- 7) os governadores possuem grande poder sobre as bancadas estaduais no Congresso pela sua capacidade de controlar os distritos eleitorais via cargos, investimentos, fisiologismo e *pork barrel*. Esta hipótese vem sendo questionada pelos trabalhos desenvolvidos por Figueiredo e Limongi (1998). Posição intermediária nesse debate foi recentemente assumida por Carey e Reinhardt (2001), que testaram a hipótese da força dos governadores sobre as bancadas estaduais, concluindo que essa força compete com as pressões das lideranças partidárias na esfera nacional, mas afirmando ainda que o federalismo e as pressões associadas às lealdades estaduais podem complicar a formação de coalizões parlamentares na esfera nacional.

No entanto, o que mais nos interessa nesta pesquisa não é a identificação sobre se os governadores têm ou não poder sobre as instituições políticas estaduais (formais ou informais), mas sim como as coalizões políticas estaduais optam por certas políticas públicas, em especial as restritivas de gasto, e continuam se mantendo viáveis eleitoralmente.

Nesse sentido, as hipóteses existentes sobre as preferências das coalizões políticas estaduais não são fáceis de serem encontradas ou construídas. Será aqui testada uma hipótese que se articula com as mapeadas para a questão do ajuste fiscal. Parte-se do pressuposto de que as políticas de ajuste fiscal adotadas nos três estados trazem conseqüências para a formação de coalizões políticas e para as instituições. Por que as lideranças desses estados promoveram tais mudanças e continuaram eleitoralmente viáveis? Se as análises sobre a política estadual brasileira mencionadas acima estão corretas, como foi possível conciliar rigoroso ajuste fiscal e redução dos gastos públicos, com a manutenção de vitórias eleitorais?

A hipótese aqui construída toma como ponto de partida o trabalho de Gibson (1997), que analisou a tensão entre política de ajuste fiscal *versus* vitórias eleitorais na Argentina e México, países que introduziram políticas pró-mercado através de partidos

políticos tradicionais assentados no populismo. Gibson sugere que tais mudanças foram possíveis pelos rearranjos nos atores e nos papéis de duas subcoalizões que sustentam o populismo: a coalizão metropolitana e a coalizão periférica. Da convivência dessas duas coalizões resultou uma aliança entre tecnocratas internacionalizados e políticos paroquiais que viabilizaram as sucessivas vitórias eleitorais desses partidos, assim como as reformas pró-mercado. Gibson sugere que a formação de coalizões políticas é fortemente influenciada pela intercessão entre formulação de políticas públicas e política eleitoral. Ou seja, é necessário articular coalizões entre uma dada política pública e sua viabilidade eleitoral. O que Gibson conclui em relação à sobrevivência de partidos populistas que adotaram políticas pró-mercado é que o PRI e o peronismo são mais do que coalizões de classes; são também coalizões regionais que incorporam duas subcoalizões com diferentes classes sociais e com diferentes tarefas na reprodução do poder populista. A coalizão metropolitana incorporou novos atores ao processo político e deu novo ímpeto à reorganização da economia política nacional e ao modelo de desenvolvimento liderado pelo Estado. A coalizão periférica ampliou o espaço territorial de poder do populismo e teve o papel de viabilizar maiorias eleitorais.

A transposição do argumento de Gibson para os estados selecionados requer que a referência ao populismo seja recolocada no clientelismo e requer também que se incorpore o conceito de gestão burocrática-autoritária, tal como definida por O'Donnell, já que as principais lideranças políticas dos estados selecionados possuem forte viés tecnocrático e centralizador.

Como já mostrado em trabalhos sobre outros temas, a convivência de lógicas aparentemente antagônicas não só é possível como tem sustentado a viabilização de várias políticas públicas e diferentes arranjos políticos e administrativos. Assim, Souza (1997) demonstrou, na análise do sistema político vigente na Bahia, a convivência, dentro do aparelho de Estado, de lógicas clientelistas, que se materializam nas agências estaduais voltadas para a área social, com lógicas burocrático-autoritárias e de insulamento burocrático nas agências voltadas para as atividades econômicas, de planejamento e de finanças públicas. Tandler (1999) argumenta na mesma direção em relação ao desempenho dos programas chamados "fundos sociais" que se realizam nos estados da Bahia, Pernambuco, Ceará e Maranhão. A convivência de lógicas aparentemente antagônicas foi também mostrada por Nunes (1997), na sua análise sobre o que ele chamou de quatro gramáticas do funcionamento da administração pública federal. Delineia-se, assim, uma

primeira aproximação do argumento que poderá resultar desta pesquisa: países como o Brasil, que, nos anos 30, buscaram substituir o modelo agrário-exportador pelo urbano-industrial, passaram a adotar, em vários espaços territoriais, arranjos políticos que permitem a convivência entre lógicas aparentemente antagônicas mas que se complementam e se auto-sustentam. Daí porque foi possível a alguns estados adotar políticas fiscais restritivas mas ainda se manterem viáveis eleitoralmente. Esse argumento, todavia, precisa ser empiricamente comprovado através de dados eleitorais desagregados por município. Isto é, esses dados mostrarão onde, do ponto de vista territorial, estão mais concentrados os votos que asseguraram as vitórias eleitorais dos governadores que implantaram o ajuste fiscal, se nos municípios mais pobres, se naqueles com maior desenvolvimento socioeconômico ou se em ambos.¹⁴

Considerações finais

A discussão acima pode ser resumida em torno de dois pontos principais: a) a opção pelo entendimento da política estadual como o espaço onde lógicas (ou gramáticas) aparentemente antagônicas convivem e dependem uma da outra, em contraposição à defesa de apenas uma lógica que molda as relações políticas e sociais nos estados, isto é, clientelismo, fisiologismo, política tradicional e *pork barrel*; e b) a opção pelo entendimento de que mudanças no *status quo*, tipo políticas de ajuste fiscal, mudam antigas alianças eleitorais do ponto de vista territorial.

A hipótese geral a ser testada é a de que as instituições políticas se expressam de maneira diferenciada quando transportadas da esfera nacional para a estadual. Formatos tais como um processo decisório mais ou menos centralizado, as regras (formais e informais) que regulam a forma como as decisões na esfera estadual estão sujeitas a vetos e a controles, os mecanismos de cooperação existentes nas instituições estaduais jogam papel importante no sistema político estadual. No entanto, quando deparadas com mudanças que afetam os interesses e as preferências das coalizões políticas estaduais, tais como políticas de ajuste fiscal, essas coalizões precisam calcular as possibilidades de se articular políticas públicas que mudam o *status quo*, como a política de ajuste fiscal (ou outras) e sua viabilidade eleitoral.

¹⁴ Está sendo usada a base de dados do IDH para a identificação do desenvolvimento socioeconômico dos municípios da Bahia, Ceará e Paraná. Como se sabe, o IDH é um índice que incorpora três variáveis: longevidade, educação e renda.

A pesquisa busca entender, portanto, quais os interesses que se agregam em torno das coalizões de governo e das coalizões eleitorais nos estados que promoveram o ajuste fiscal após a redemocratização. Essas coalizões viabilizaram a adoção e a manutenção de políticas de ajuste fiscal em um ambiente democrático. Ou seja, as "regras do jogo" das instituições políticas estaduais mudaram com a redemocratização e com um federalismo que aumenta o poder político e tributário dos estados. Mas não só as "regras do jogo" mudaram com a redemocratização e com o federalismo redesenhado pela Constituição de 1988. Paralelamente, as políticas de ajuste fiscal dos anos 90 também promoveram mudanças nessas instituições pelos rearranjos nas coalizões eleitorais nos estados. Assim, não só as "regras do jogo" influenciam os *outputs* dos governos estaduais, mas também novas políticas públicas adotadas pelos estados.

A tarefa analítica que aqui se desenvolve é, pois, a de identificar as semelhanças e diferenças entre as instituições políticas dos estados selecionados e entender quais os fatores que influenciam a adoção do ajuste fiscal em cada um desses territórios seguindo-se as regras democráticas, em especial o papel das coalizões eleitorais na sustentação de políticas restritivas de gasto. Busca-se entender como as "regras do jogo" das instituições políticas, mudadas com a redemocratização e com um novo federalismo que aumenta o poder político e fiscal dos estados, assim como políticas públicas que alteram o *status quo*, influenciam as instituições políticas estaduais. Essa investigação permitirá testar a tese institucionalista que associa a dinâmica do comportamento dos atores à transformação institucional. Argumenta-se que não só a transformação institucional muda o comportamento dos atores, mas também a adoção ou não de determinadas políticas públicas e as coalizões eleitorais articuladas para dar-lhes sustentação.

Referências bibliográficas

- Abrucio, Fernando L. (1998) *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo: Hucitec.
- Almeida, Anna Ozório (1996) "Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual". Brasília: IPEA.
- Almeida, M. Hermínia Tavares de (2000) "Dilemmas of Political Representation: Are New Latin American Democracies Different Democracies?", Trabalho apresentado no XXII LASA International Congress, Miami, Florida.
- Almeida, M. Hermínia Tavares de (1996) "Federalismo e Políticas Sociais", in Affonso, R. e Silva, P. (eds.) *Federalismo no Brasil: Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: FUNDAP e UNESP.
- Ames, Barry (1996) "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress", *Journal of Politics* 57: 324-243.
- Ames, Barry (2001) *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Andrade, Regis de Castro (org.) (1998) *Processo de Governo no Município e no Estado: Uma Análise a Partir de São Paulo*. São Paulo: EDUSP.
- Arretche, Marta T. S. (2000) *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP.
- Blanco, Fernando Andrés (s/d) "Comportamento Fiscal dos Governos Estaduais Brasileiros: Determinantes Políticos e Efeitos sobre os Indicadores Socioeconômicos dos seus Estados". Rio de Janeiro.
- Bonfim, Washington (1999) "Qual Mudança? Os Empresários e a Americanização do Ceará". Tese de doutorado, IUPERJ.
- Borges, André (2000) "A Retórica da Eficiência: As Políticas de Ajuste Fiscal na Bahia". Dissertação de Mestrado, NPGA/UFBA.
- Carey, John M. e Reinhardt, Gina Y. (2001) "Coalition Brokers or Breakers? Brazilian Governors and Legislative Voting", mimeo.
- Diniz, Eli (1982) *Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Figueiredo, Argelina e Limongi, Fernando (1998) *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV; São Paulo: FAPESP.
- Gibson, Edward L. (1997) "The Populist Road to Market Reform Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina" *World Politics* 49(3): 339-370.
- Hagopian, Frances (1996) *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kugelmas, Eduardo (2001) "A Evolução Recente do Regime Federativo no Brasil", in Hofmeister, W. e Brasiense Carneiro, José M. (orgs) *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Konrad Adenauer.
- Kugelmas, Eduardo e Sola, Lourdes (1999) "Descentralização Federativa e Reforma do Estado", Trabalho apresentado no XXIII Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu-MG.
- Lora, Eduardo (2000) "What Makes Reforms Likely? Timing and Sequencing of Structural Reforms in Latin America". Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Mainwaring, Scott (1999) *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Majone, Giandomenico (1998) "Public Policy and Administration: Ideas, Interests and Institutions", in Goodin, R. e Klingemann, H-D. (eds) *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Marques, Eduardo C. (2000) *Estado e Redes Sociais: Permeabilidade e Coesão nas Políticas Urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo: FAPESP; Rio de Janeiro: Revan.
- Melo, Marcus A. (1996) "Crise Federativa, Guerra Fiscal e "Hobbesianismo Municipal": Efeitos Perversos da Descentralização?" *São Paulo em Perspectiva* 10(3): 11-20.
- Montero, Alfred (2000) "Devolving Democracy? Political Decentralization and the New Brazilian Federalism", in Kingstone, P. e Power, T. (eds) *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Mora, Mônica (2002) "Federalismo e Dívida Estadual no Brasil". Rio de Janeiro: IPEA.
- Nunes, Edson (1997) *A Gramática Política do Brasil*. Brasília: ENAP; Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Rigoton, Francisco e Giambiagi, Fabio (1998) "Renegociação das Dívidas Estaduais: Um Novo Regime Fiscal ou a Repetição de uma Antiga História?", Rio de Janeiro, mimeo.
- Santos, Fabiano (org.) (2001) *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

- Schattan Coelho, Vera (2001) "Poder Executivo e Reforma da Previdência Social na América Latina", Trabalho apresentado no Grupo de Política do CEBRAP, São Paulo.
- Schneider, Aaron (2001) "Federalism against Markets: Local Struggles for Power and National Fiscal Adjustment in Brazil", Tese de doutorado, University of California at Berkeley.
- Serra, José e Afonso, José Roberto (1999) "Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões", *Revista BNDES* 6 (12).
- Souza, Celina (1996) "Redemocratization and Decentralization in Brazil: The strength of the Member States", *Development and Change* 27(3): 529-555.
- Souza, Celina (1996) "Reinventando o Poder Local? Limites e Possibilidades do Federalismo e da Descentralização", *São Paulo em Perspectiva* 10.
- Souza, Celina (1997) *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. Houndmills e London: Macmillan; New York: St. Martin's Press.
- Souza, Celina (1998) "Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização", *Dados* 41(3).
- Souza, Celina (1999) "Demandas Regionais e Locais no Processo Decisório Nacional", Trabalho apresentado no XXIII Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu-MG.
- Souza, Celina (2001a) "Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças", *Dados* 44 (3): 513-560.
- Souza, Celina (2001b) "Instituições Políticas Estaduais: Democratização, Federalismo e Descentralização", Trabalho apresentado no XXV Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu-MG.
- Skocpol, Theda e Finegold, Kenneth (1982) "State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal", *Political Science Quarterly* 97(2): 255-278.
- Tendler, Judith (1997) *Good Government in the Tropics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Tendler, Judith (1999), com a colaboração de Rodrigo Serrano, "The Rise of Social Funds: What Are They a Model of?", Cambridge, Mass., mimeo.
- Tsebelis, George (1995) "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science* 25: 289-325.
- Tsebelis, George (2000) "Veto Players and Institucional Analysis", *Governance* 13(4): 441-474.
- Weyland, Kurt (1996) *Democracy Without Equity: Failures of Reform in Brazil*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.