



MESA 5

UM FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL

RICARDO ISMAEL

**A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO COOPERATIVO E A PERSISTÊNCIA DAS
DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL**

Introdução

É possível situar o federalismo contemporâneo no *continuum* competição-cooperação, no qual as relações entre a União e os estados, e destes entre si, podem ser descritas pela presença simultânea de elementos competitivos e cooperativos. Dois modelos federalistas são apontados como referência. De um lado, o federalismo norte-americano, no qual é residual, salvo circunstâncias atípicas, a preocupação da União em corrigir as desigualdades socioeconômicas entre os estados-membros. De outro, o federalismo alemão, no qual mecanismos constitucionais de cooperação vertical e horizontal procuram assegurar uma homogeneidade das condições de vida (SCHULTZE, 1995). As características do modelo federalista adotado em cada país podem, portanto, influenciar significativamente a questão das desigualdades sociais e econômicas no território nacional.

O federalismo cooperativo no Brasil ganhou contornos mais precisos a partir dos anos 1950, tornando-se recorrente a formulação de políticas regionais federais que visavam a integração das economias subnacionais e a transferência de investimentos para as regiões menos desenvolvidas. A criação da Sudene, em 1959, representou um marco inicial, significando uma primeira tentativa de uma política articulada e consistente de desenvolvimento regional, levada adiante pela União.

No contexto do recente processo de redemocratização do País, a Constituição de 1988 pode ser vista como resultado de duas tendências principais. A primeira delas esteve ligada à manutenção dos mecanismos cooperativos do Estado Federal no Brasil. Neste caso, os trabalhos dos constituintes tiveram como pano de fundo a disputa entre as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste e aquelas com maior participação relativa na economia nacional. A segunda tendência diz respeito à consolidação do processo de descentralização político-financeira que vinha marcando a transição democrática. Desta vez, o conflito envolvia a União, os estados e os municípios brasileiros, tendo como foco a redefinição da partição das unidades subnacionais no bolo tributário nacional.

O caminho seguido pela federação brasileira a partir dos anos 1990 não foi capaz de propiciar reduções expressivas nos desequilíbrios econômicos entre as unidades territoriais. Alguns chegam a afirmar que “existe um consenso de que as heterogeneidades econômicas entre as regiões, que também se manifestam entre os estados e municípios, constituem o principal problema do federalismo brasileiro [...]” (SOUZA, 2006, p. 189).

A Tabela 1 mostra que no período de 1985 a 2004 ocorreu uma leve desconcentração econômica favorecendo as regiões Norte e, sobretudo, Centro-Oeste. Entretanto, no último ano da série, mais de 73% da economia nacional estava concentrada nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. Observa-se também uma estabilidade na trajetória da Região Nordeste, frustrando aqueles que esperavam um maior dinamismo econômico dos estados nordestinos.

Tabela I. Participação das grandes regiões no Produto Interno Bruto do Brasil a preços de mercado corrente – 1985-2004

Estados	Ano						
	1985	1989	1990	1994	1995	2002	2004
Norte	3,8	4,9	4,9	5,1	4,6	5,0	5,3
Nordeste	14,1	12,3	12,9	12,9	12,8	13,5	14,1
Sudeste	60,2	59,4	58,8	57,3	58,7	56,3	54,9
Sul	17,1	18,6	18,2	18,7	17,9	17,7	18,2
Centro-Oeste	4,8	4,8	5,2	6,1	6,0	7,4	7,5
Total	100	100	100	100	100	100	100

FONTE: IBGE, 2006-a.

A análise da participação relativa dos municípios brasileiros no Produto Interno Bruto (PIB) revela um cenário ainda mais expressivo quando se trata da concentração espacial da economia. Como pode ser visto na Tabela 2, no ano de 2005 os 301 municípios economicamente mais desenvolvidos representavam 75% do PIB nacional e reuniam aproximadamente 53% da população brasileira. A racionalidade econômica impulsiona as migrações internas na direção desses destinos, pois nessas localidades encontram-se os melhores empregos e oportunidades de mobilidade social ascendente. Migram, na maioria das vezes, os mais jovens, os mais ambiciosos e os mais insatisfeitos. Ausências que consolidam um quadro difícil de mudar.

Tabela 2. Número de municípios e participação relativa e acumulada dos municípios e da população, segundo as faixas de participação relativa no Produto Interno Bruto total do Brasil – 2005

Faixas de participação relativa no PIB total do Brasil	Número de municípios	Participação relativa (%)		Número de municípios acumulados	Participação relativa (%)	
		Dos municípios	Da população		Dos municípios	Da população
Até 25%	5	0,1	12,8	5	0,1	12,8
De 25% a 50%	45	0,8	17,3	50	0,9	30,0
De 50% a 75%	251	4,5	23,4	301	5,4	53,4
De 75% a 95%	1.892	34,0	31,4	2.193	39,4	84,8
De 95% a 99%	2.002	36,0	11,6	4.195	75,4	96,5
De 99% a 100%	1.369	24,6	3,5	5.564	100,0	100,0

FONTE: IBGE, 2008.

Quais as bases para um federalismo cooperativo no Brasil? Esta é uma pergunta recorrente na história política brasileira (ISMAEL, 2009), ainda muito atual e sem uma resposta adequada, até porque não encontrou espaço na agenda pública nacional dos últimos anos.

Nesse sentido, o artigo pretende discutir a evolução do federalismo brasileiro a partir da Constituição de 1988, ressaltando alguns aspectos centrais na discussão sobre os mecanismos cooperativos e competitivos predominantes no período recente. Mais precisamente, desejamos mostrar que a descentralização político-financeira da Constituição de 1988 estimulou a criação de sistemas de incentivos fiscais nos estados da federação, introduzindo a chamada guerra

fiscal. Por outro lado, a partir do início dos anos 1980 observa-se uma mudança no padrão de atuação da União, apontando para um esvaziamento da questão regional no federalismo brasileiro. A cooperação vertical ficou restrita às transferências constitucionais obrigatórias, cabendo preferencialmente aos estados brasileiros a tarefa de fazer o planejamento e de encontrar meios para o seu crescimento econômico. Finalmente, apesar da criação de inúmeros municípios sem autonomia financeira nos últimos anos, alguns avanços podem ser observados na formação de consórcios municipais, o que pode favorecer a solução de problemas comuns no âmbito municipal.

I. A expansão de sistemas de incentivos fiscais industriais nas unidades subnacionais

A Constituição Federal de 1988 foi tomada por uma tendência descentralizadora, fazendo com que as unidades subnacionais consolidassem seu processo de autonomia política iniciado com as eleições para governador, em 1982, e alcançassem uma maior participação no bolo tributário nacional.

É bom lembrar que o fortalecimento dos governadores ao longo do processo de redemocratização do País, particularmente a partir das eleições estaduais de 1982, foi um dos elementos-chave no processo de descentralização político-financeira posterior. O modo como se deu a transição política no País favoreceu a forte presença dos governadores no cenário político da época. A participação na campanha das “Diretas Já” e na eleição de Tancredo Neves e de José Sarney, em 1985, contribuiu para o fortalecimento dos mesmos nos derradeiros acontecimentos do regime militar (ABRUCIO, 1998). Essa significativa presença dos governadores no plano político teve desdobramentos no federalismo brasileiro. Na década de 1980, antes mesmo da Assembleia Nacional Constituinte, foram aprovadas três emendas constitucionais (nº. 17/80, nº. 23/83 e nº. 27/85), alterando o então Artigo 25 da Constituição Federal, ampliando a participação dos estados e municípios nos recursos tributários disponíveis (SENADO FEDERAL, 1996). Esta tendência consolidou-se no sistema tributário aprovado pelos constituintes. Além disso, as unidades subnacionais conquistaram maior liberdade para legislar sobre matéria tributária, dando margem, nos anos seguintes, para a concessão desenfreada de benefícios fiscais na tentativa de atrair investimentos privados.

O novo federalismo fiscal definido pela Constituição de 1988 tornou, para alguns, o sistema tributário brasileiro o mais descentralizado entre os países em desenvolvimento, proporcionando, portanto, maior autonomia financeira para

estados e municípios (SOUZA, 1998). Nesse sentido, a própria federação saiu mais fortalecida, pois uma efetiva autonomia política das unidades subnacionais frente à União depende, fortemente, da autonomia financeira das mesmas. O novo cenário, entretanto, trouxe duas consequências importantes para o federalismo brasileiro dos anos 1990. Por um lado, como persistem as desigualdades econômicas entre os estados no País, a descentralização resultou em diversos centros de poder com forças desiguais, para competir entre si e para influenciar as decisões políticas nacionais (SOUZA, 1998). Por outro lado, a maior participação dos estados nos recursos públicos disponíveis, consagrada na Constituição de 1988, abriu as portas para uma acirrada disputa por investimentos privados entre eles, sem nenhuma contrapartida cooperativa significativa (ABRUCIO; COSTA, 1998).

A concessão de incentivos fiscais vinculados ao ICMS, principal tributo na esfera estadual, foi amplamente exercida pelos estados brasileiros na década de 1990 por meio de legislações estaduais específicas. Representou também um indicativo do poder alcançado pelos governadores, tendo em vista que os incentivos fiscais estaduais são oferecidos sem a aprovação do Conselho de Política Fazendária (Confaz), sem um amparo legal mais amplo que envolva a União e o conjunto dos estados da federação (VARSANO, 1997).

Alguns aspectos contribuíram para o surgimento da chamada guerra fiscal entre os estados brasileiros. É preciso observar, por exemplo, que a federação brasileira continuou assimétrica, em função das diferenças entre as economias estaduais. No entanto, ela se modificou nos últimos anos, no sentido de ter atualmente mais polos econômicos estaduais do que no passado, de modo que existem mais estados em condições de competir por investimentos privados por intermédio da concessão de incentivos fiscais (ABRANCHES, 1995). Além disso, o recente processo econômico de inserção do Brasil na economia internacional estimulou a competição entre os estados, bem como a redução de suas cargas fiscais, tendo em vista a necessidade de ampliar a competitividade do País e de atrair investimentos privados estrangeiros (FIORI, 1995). Um outro aspecto também tem sido mencionado para justificar a guerra fiscal: para alguns, a concessão de incentivos fiscais, aliados à mão de obra barata, tem levado muitas empresas para o Nordeste, fazendo com que boa parte dos estados da região se transformasse em defensores da guerra fiscal (BENEVIDES FILHO, 1997). Finalmente, a indefinição do governo federal de agir como uma instância de coordenação federativa, no complexo processo de descentralização em curso no País, contribuiu para a guerra fiscal entre os estados (SILVA, 1997).

A criação de sistemas estaduais de incentivos fiscais começou no início dos anos 1990, tendo o estado do Espírito Santo como precursor. A partir de então, outras unidades estaduais (Santa Catarina, Paraná, Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Ceará, Goiás e Rio de Janeiro) também adotaram programas de incentivos fiscais, no período de 1991 a 1994, ampliando a competição horizontal no modelo federalista brasileiro (ABRUCIO; COSTA, 1998).

A evolução dos acontecimentos, porém, revelou a ampliação da disputa nos anos subsequentes. No início de julho de 1995, o secretário de Planejamento do estado do Rio de Janeiro defendeu a concessão de incentivos fiscais por ocasião da instalação de uma montadora de automóveis, como forma de restringir a histórica concentração industrial no estado de São Paulo. Além disso, criticou o sistema tributário nacional por também beneficiar São Paulo (ALENCAR, 1995). Naquela oportunidade, o secretário da Fazenda de Pernambuco colocou-se em posição contrária à guerra fiscal, pois, entre outros motivos, “incentivos caberiam em uma política regional de desenvolvimento que, diferenciando a aplicação de impostos federais por regiões ou projetos, levasse à frente um processo unitário de desenvolvimento equilibrado para o País” (CABRAL, 1995). Esta posição inicial do governo pernambucano, entretanto, foi revista posteriormente com a criação de um programa de incentivos fiscais ainda no terceiro governo Arraes. Isto era um sinal de que terminava prevalecendo a ideia de que a concessão de benefícios fiscais era inevitável, pois do contrário o estado não conseguiria trazer nenhum novo empreendimento privado (ARAÚJO, 1997-b).

Em julho de 1995, o governador de São Paulo, Mário Covas, criticou a guerra fiscal por provocar, segundo ele, redução de 12% na arrecadação do ICMS estadual no ano de 1994. Defendeu, ainda, o estabelecimento de regras iguais de recolhimento do ICMS para todos os estados da federação, admitindo, neste caso, uma pequena margem de manobra para os governadores reduzirem as alíquotas do imposto. Nessa ocasião, os governadores de Alagoas e da Paraíba se pronunciaram defendendo a concessão de incentivos fiscais para a instalação de empresas privadas em seus estados (FOLHA DE S. PAULO, 1995). Pouco tempo depois, em fevereiro de 1996, o governador Mário Covas, até então uma das resistências à concessão de incentivos fiscais, resolveu enviar para a Assembleia Legislativa estadual, em regime de urgência, um projeto de lei criando estímulos fiscais para as indústrias se instalarem em São Paulo (GAZETA MERCANTIL, 1996). Em dezembro de 1996, a atitude do estado de São Paulo foi duramente criticada

pelo então senador Waldeck Ornelas (PFL-BA), por oferecer “incentivos financeiros a indústrias nas mesmas proporções que os estados mais pobres do Norte e Nordeste”. O parlamentar complementou dizendo que “ainda é tempo de entenderem, entre nós [brasileiros], que o erro não é os incentivos fiscais dos estados pobres, mas o fato de São Paulo ser a maior cidade nordestina do Brasil” (ORNELAS, 1996).

Ainda no ano de 1996, o estado da Bahia entrou em conflito com outra unidade da federação. Em agosto, o presidente Fernando Henrique encontrou-se com o deputado José Carlos Aleluia (PFL-BA), juntamente com o líder do governo no Congresso, senador José Roberto Arruda (PSDB-DF), para negociar uma medida provisória com incentivos federais para as montadoras de automóveis se instalarem nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste (JORNAL DO BRASIL, 1996). Na mesma época, o governador Antonio Britto, do Rio Grande do Sul, criticou a medida provisória do setor automotivo, a qual procurava dar incentivos federais para a localização de montadoras nas regiões menos desenvolvidas do País. O governador admite, entretanto, que “para o Rio Grande do Sul e, pelo que tenho ouvido pessoalmente, para os governadores Paulo Afonso (SC) e Jaime Lerner (PR), é dever de todos os brasileiros formular um novo projeto de desconcentração industrial e de incentivos às regiões mais pobres do País”. Complementa, dizendo “considero indispensável que o Congresso Nacional preste esse serviço ao Brasil, estabelecendo com velocidade o cenário e o rito para a criação de mecanismos que permitam uma competente reorganização da política brasileira de desenvolvimento regional, com apoio do Ipea, do BNDES e todos os governos estaduais” (BRITTO, 1996).

Mais à frente, em outubro de 1997, o governador do Ceará defendeu a guerra fiscal, argumentando que sem as facilidades oferecidas pelos estados do Nordeste, os empresários nacionais vão preferir se instalar entre São Paulo e os países do Mercosul, onde existe mercado (JORNAL DO COMMERCIO, 1997). Na mesma época, Jereissati dizia que “a falta de uma política [federal] de desconcentração industrial obriga os estados do Nordeste a criarem sua política de incentivos fiscais”, como foi o caso do Ceará. Além disso, defendeu a ideia de que a renúncia fiscal do governo federal, na qual o Nordeste não é o maior beneficiário, esteja associada a uma política de desconcentração industrial (JEREISSATI, 1997). Aliás, na época um político próximo ao governador ia bem mais além, colocando-se contra a política de incentivos fiscais centralizada no governo federal, deixando clara sua posição de que cada estado devia ter sua política tributária (BENEVIDES FILHO, 1997).

A guerra fiscal ampliou-se no final dos anos de 1990, tomando, em alguns momentos, ares de um conflito federativo e revelando a necessidade de um novo federalismo fiscal no Brasil (SILVA, 1997). Mesmo os estados do Nordeste, adeptos muitas vezes no passado da ação regional, abraçaram a ideia dos incentivos fiscais estaduais, embora existissem posições diferentes entre os estados mais desenvolvidos. Certamente as unidades estaduais nordestinas não possuem a mesma capacidade para conceder incentivos fiscais. Bahia, Pernambuco e Ceará levam vantagem nessa discutível estratégia de atração de empreendimentos industriais. Além disso, os três estados mais desenvolvidos também competem entre si por investimentos privados, o que traz tensões e ressentimentos, dificultando a cooperação regional (ISMAEL, 2005).

Essa tendência ampliou-se também na direção dos municípios brasileiros. Observou-se, por exemplo, em alguns municípios confrontantes com a Bacia de Campos, no estado do Rio de Janeiro, a criação de fundos municipais de incentivos para atração de investimentos privados industriais, os quais são mantidos por meio da mobilização de parte dos repasses recebidos da distribuição de *royalties*, provenientes da exploração de petróleo e gás na plataforma marítima (DIEGUEZ, 2007).

Nos governos Fernando Henrique e Luís Inácio Lula da Silva fracassaram as tentativas de estabelecer limites para a competição horizontal entre as unidades subnacionais, especialmente aquela baseada na renúncia do ICMS. Entretanto, no período recente, cresceu a participação da União nos recursos tributários disponíveis. Além disso, foram aprovadas emendas constitucionais que limitaram a liberdade de gastos dos estados e municípios, e estabeleceram obrigatoriedades de aplicação dessas receitas em serviços de saúde e de educação fundamental (SOUZA, 2006).

2. Antecedentes históricos da política regional no Brasil

Um rápido retrospecto da evolução das políticas regionais implantadas pelo governo federal indica que elas têm expressado, historicamente, a preocupação em reduzir as desigualdades entre as regiões brasileiras. Mais precisamente, a política regional aparece como um conjunto de políticas públicas dirigidas para a equidade regional, tendo a preocupação predominante de estimular o desenvolvimento das atividades econômicas nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste do Brasil (BAER, 1996; ARAÚJO, 1995).

A política regional tem recebido a influência de duas abordagens principais. A visão estrutural, predominante durante a maior parte da intervenção federal,

procurou orientar as ações governamentais e empresariais na direção de algumas políticas específicas, tais como “reformas institucionais, financiamento do desenvolvimento, educação e capacitação de recursos humanos, desenvolvimento científico e tecnológico, e consolidação e modernização da infraestrutura”. Surge mais recentemente, a partir dos anos 1990, o enfoque espacial, no qual se “busca ordenar a distribuição das atividades econômicas no plano regional, articulando as diferentes regiões entre si e com o exterior, na linha de grandes eixos estruturadores de integração nacional e internacional” (SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS REGIONAIS, 1997, p.17-19).

É possível dizer que apenas a partir dos anos 1950 tornou-se “frequente a formulação de políticas regionais ‘explícitas’ que visavam à redistribuição de renda e de recursos de investimentos das regiões mais ricas para as mais pobres” (BAER, 1996, p. 301). A criação da Sudene, em 1959, representou um marco inicial, significando uma primeira tentativa de uma política articulada e consistente de desenvolvimento regional levada adiante pela União.

Algumas características mais gerais da evolução da política regional federal nos anos 1950, 1960 e 1970 merecem ser sublinhadas. É importante notar que a política regional foi uma consequência do fortalecimento do planejamento no País, no sentido de um “processo sistematizado de orientação econômica que objetiva o desenvolvimento a médio ou longo prazo” (TEIXEIRA, 1997, p. 5). O Plano de Metas do governo Kubitschek (1956-1960) representava uma experiência de planejamento envolvendo diversas metas setoriais. O surgimento da Sudene foi um desdobramento, em nível regional, da visão planejadora predominante na esfera federal, com destaque para as ideias desenvolvimentistas defendidas por Celso Furtado e outros adeptos (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 182-192). O arranjo institucional que prevaleceu no Nordeste, e depois em outras regiões, tinha como base um órgão de planejamento e de coordenação das ações federais (Sudene), além de um sistema de incentivos fiscais federais, e uma instituição financeira (Banco do Nordeste do Brasil) apoiando as operações de financiamento do setor privado (ARAÚJO, 1997a, p. 474-475).

Com a chegada do regime militar, o planejamento ganhou espaço ainda maior no plano nacional. Exemplos não faltam, tais como: o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e o Plano Decenal, ambos no governo Castelo Branco; o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) na gestão Costa e Silva; o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo e o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (PND – 1972-1974) no governo Médici;

o II PND (1975-1979) durante o período de Ernesto Geisel; e o III PND (1980-1985) no mandato do general Figueiredo (TEIXEIRA, 1997, p. 11-17). Além disso, o planejamento regional passou, então, a ser centralizado no governo federal. A Sudene, por exemplo, perdeu, a partir de 1971, o poder de elaborar os planos regionais e de enviá-los diretamente para o Congresso Nacional, passando esta atribuição para o recém-criado Sistema Nacional de Planejamento (SUDENE, 1990).

Apesar da redução da influência das instituições regionais no processo decisório, observou-se a partir dos anos 1970 o início de uma desconcentração da economia brasileira e uma maior participação das regiões menos desenvolvidas (Norte, Nordeste, Centro-Oeste) no PIB nacional (HADDAD, 1996). No caso da economia nordestina, costuma-se dizer que ela “teve um grande dinamismo, de 1960 a 1986”, embora este impulso tenha também estimulado a heterogeneidade na economia regional (GOMES; VERGOLINO, 1995, p. 90).

Há quem diga que a desconcentração econômica ocorrida não resultou de nenhuma política regional explícita, mas dos efeitos, nas regiões periféricas, das políticas nacionais. Nesta leitura, a política regional iniciada no Nordeste no final dos anos 1950 havia apenas integrado a região ao centro dinâmico do País, fazendo com que a economia regional passasse a acompanhar a trajetória da economia brasileira (período 1960-1975) e até superá-la (1975-1980), tornando, por assim dizer, a economia nordestina mais sensível aos efeitos das políticas nacionais, tradicionalmente voltadas para as regiões mais industrializadas do País (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 47).

De qualquer forma, parece existir um relativo consenso na literatura especializada de que a política regional federal entrou em declínio a partir do início dos anos 1980, tendo em vista os problemas de natureza fiscal e financeira enfrentados pelo setor público, especialmente pelo governo federal. A rigor, é possível até mesmo dizer que a preocupação com a elaboração de um planejamento nacional de médio prazo no Brasil, e com o desenvolvimento regional, esteve presente pela última vez no II PND, durante o governo Geisel. A partir de então prevaleceram os problemas econômicos de curto prazo, como o combate à inflação e o controle dos gastos públicos, de maneira que os planos nacionais e regionais ganharam um caráter secundário.

Os governos Figueiredo (1979-1985) e Sarney (1985-1990) tiveram de enfrentar a crise da dívida externa e o crescente endividamento do setor público, tornando a administração da conjuntura o objetivo dominante. Neste cenário,

“os planos estratégicos nacionais e regionais elaborados, e as propostas de políticas de médio e longo prazo montadas, não passam de intenções e são seguidamente sufocadas pelas negociações com os credores externos e internos e seus representantes” (ARAÚJO, 1995, p. 477).

Na década de 1990, porém, a opinião predominante entre os especialistas em economia regional foi no sentido de denunciar a ausência de uma política regional federal. Haddad, por exemplo, destacou que a indiferença do governo federal põe em risco a pequena desconcentração espacial ocorrida na economia brasileira, na segunda metade dos anos 1970 (HADDAD, 1996, p. 129-130).

É certo que existiram algumas iniciativas no final do primeiro governo Fernando Henrique, sob a coordenação do BNDES, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Essas iniciativas teriam sido dirigidas para a identificação dos denominados “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”, os quais tinham como objetivo “integrar as diversas economias regionais e articulá-las aos mercados internacionais, além de trabalhar com a expectativa de crescimento econômico médio de 4,3% ao ano para o País, abrangendo o período de 2000/2007” (NASSER, 2000, p. 167). Entretanto, esse trabalho serviu mais para indicar as oportunidades de investimentos públicos e privados nos setores considerados essenciais para o desenvolvimento econômico e social do País, do que para impulsionar a elaboração de políticas regionais federais.

3. O declínio das políticas regionais federais em anos recentes

A redução dos desequilíbrios econômicos entre as regiões brasileiras continuou sendo limitada pelas dificuldades de financiamento do setor público, no contexto posterior à promulgação da Constituição de 1988. Entretanto, a política regional esteve ainda mais restringida, por conta da presença dos seguintes fatores novos: (a) descontinuidade administrativa na área de política regional federal; (b) maior resistência à ideia de regionalizar as ações federais na federação brasileira, por parte das bancadas dos estados das regiões Sul e Sudeste no Congresso Nacional; (c) redefinição do papel da União no desenvolvimento econômico dos estados e regiões, no ambiente marcado pela integração do País à economia internacional.

A formulação de uma política regional foi prejudicada, nos anos 1990, pelo prolongamento da crise fiscal e financeira da União, iniciada na década anterior. É possível dividir o período em fases, de acordo com ciclos políticos

governamentais. A crise do setor público brasileiro explodiu com a crise da dívida externa, em 1982, no final do regime militar. No período de 1981 a 1984, houve uma tendência de melhoria da situação fiscal por conta do ajuste promovido pelo FMI. Em compensação, no início da redemocratização, durante o governo Sarney, houve uma tendência de deterioração das finanças públicas do País. Nas gestões Collor e Itamar, de 1990 a 1994, houve uma evolução positiva das necessidades de financiamento do governo nacional. Isto se deve, entre outros aspectos, ao malabarismo de indexar tributos e atrasar o pagamento das despesas governamentais. Finalmente, no governo de Fernando Henrique, de 1995 a 1998, a situação fiscal evoluiu para um grande desequilíbrio, tornando inevitável um dramático ajuste fiscal no seu segundo mandato (GIAMBIAGI; ALÉM, 1999, p. 93-132). A crise fiscal, como era de se esperar, contribuiu para a redução dos investimentos públicos. Neste caso, as regiões menos desenvolvidas são mais penalizadas do que as demais porque dependem mais dos investimentos públicos para seu crescimento econômico, tendo em vista a menor expressão do setor privado.

Um segundo fator esteve presente nos últimos anos. A descontinuidade administrativa na área do governo federal responsável terminou, por sua vez, comprometendo a formulação e a implementação das políticas regionais. A análise das atas das reuniões ordinárias do conselho deliberativo da Sudene ajuda a destacar este aspecto, sublinhando as constantes mudanças ocorridas no período do governo Sarney até o final da primeira gestão de Fernando Henrique. Observa-se a presença de 13 ministros ou secretários nacionais de políticas regionais, indicando uma constante descontinuidade administrativa naquela área do governo federal. Além disso, a pasta de política regional perdeu o status de ministério nos governos Collor (1990-1992) e Fernando Henrique (1995-1998), enfraquecendo sua relação com o Ministério da Fazenda e demais membros do primeiro escalão do governo federal (ISMAEL, 2005).

Uma resistência maior à ideia de regionalizar as ações federais na federação brasileira pode ser apontada como um terceiro ponto relevante para explicar a ausência de política regional. Essa postura nascia no próprio Congresso Nacional. É importante lembrar que foram implantados os mecanismos introduzidos na Constituição de 1988, referentes à redistribuição das receitas da União, os quais favoreceram as regiões menos desenvolvidas por meio das transferências constitucionais para estados (FPE) e municípios (FPM) e fundos constitucionais de financiamento regionais (FNE, FNO e FCO). Entretanto, outros dispositivos

constitucionais não foram regulamentados pelo Congresso Nacional, como, por exemplo, o Artigo 43, que trata das condições para a integração de regiões em desenvolvimento; o Artigo 163, que define a forma de atuação das instituições oficiais de crédito; e o parágrafo 2º., do Artigo 192, que estabelece que os recursos financeiros da União, relativos a programas regionais, serão depositados em suas instituições regionais (CONGRESSO NACIONAL, 1993, p. 21-22).

Além disso, não devemos esquecer as iniciativas na revisão constitucional de 1993, sobretudo de parlamentares das regiões Sul e Sudeste, para restringir ou mesmo eliminar os dispositivos constitucionais que favorecem as transferências de recursos federais para as regiões menos desenvolvidas. Vale ressaltar, também, a presença, naquela oportunidade, de algumas emendas defendendo a substituição, na agenda pública, da discussão sobre “espaços-problema” por “questões-problema”, o que certamente seria uma outra forma de desregionalizar a distribuição dos recursos públicos (LAVINAS; MAGINA, 1995, p. 28-29). Tudo isso parece sinalizar para uma resistência, no interior do parlamento nacional, à ideia de uma atuação cooperativa mais forte da União voltada para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Uma última razão para a ausência de política regional federal está ligada à redefinição do próprio papel do governo federal no modelo de desenvolvimento do País. O novo ambiente econômico, marcado pelo processo de globalização, parece apontar para mudanças mais permanentes na relação entre a União e as unidades subnacionais, especialmente quando envolve a promoção do crescimento econômico dos estados brasileiros.

O governo federal, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1990, passou a ter como preocupação central a inserção competitiva do País na economia internacional, diferentemente de tempos atrás, quando a prioridade era a industrialização com base no mercado interno e a integração das economias regionais. O presidente Fernando Henrique, em entrevista ao jornalista Roberto Pompeu de Toledo, ressaltou as resistências nacionalistas que enfrentou, lembrando que certa vez foi a um debate com professores da Universidade de Brasília e defendeu a inserção internacional soberana do País, mas mesmo assim foi criticado já que, naquele momento, “a ideia não era de inserção no mercado internacional: a ideia era de mercado interno. Era outro mundo” (CARDOSO, 1998, p. 229). Em outro momento da mesma entrevista, o ex-presidente revela satisfação com a função de “dinamizadores econômicos da região” exercida pelos governadores. Aceita, inclusive, que os executivos estaduais estabeleçam relações

comerciais diretamente com o exterior, como no modelo do federalismo norte-americano, reduzindo o papel da União na promoção do desenvolvimento econômico nacional (CARDOSO, 1998, p. 263).

Talvez não seja exagero dizer que o governo federal assumiu progressivamente, a partir dos anos 1990, um papel mais voltado para a inserção do País na economia internacional do que para a redução das desigualdades regionais. Em outras palavras, “a grande pressão é para integrar o País à comunidade internacional com mais urgência do que o País se integra a si mesmo” (CAMARGO, 1999, p. 46). O impulso para estabelecer vínculos externos tornou-se prioritário, postergando qualquer discussão sobre as mudanças e o fortalecimento das políticas federais para redução das desigualdades regionais.

4. Da fragmentação municipal aos consórcios municipais: desafios e oportunidades

As desigualdades regionais sobreviveram ao recente processo de redemocratização. Tampouco conseguimos resultados expressivos no ambiente posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, mesmo depois da estabilização monetária e do início da reorganização das finanças públicas. Entretanto, no mesmo período foram criados mais de mil municípios no Brasil, numa demonstração de que a racionalidade política nem sempre caminha na direção da redução das assimetrias federativas.

A Tabela 3 mostra que a fragmentação municipal foi uma tendência geral, apresentando-se em todas as regiões brasileiras no período de 1984 a 1997 (MOTTA JÚNIOR, 2006).

Tabela 3. Evolução do número de municípios brasileiros – 1984-1997

Grandes regiões		Grupo de municípios						Total
		Até 5000 hab.	De 5000 a 10.000 hab.	De 10.000 a 20.000 hab.	De 20.000 a 50.000 hab.	De 50.000 a 100.000 hab.	De 100.000 a 500.000 hab.	
Nordeste	Total	146	108	125	20	2	0,0	401
	%	36,41	26,93	31,17	4,99	0,50	0,0	100,0
Norte	Total	97	48	42	17	3	0,0	207
	%	46,86	23,19	20,29	8,21	1,45	0,0	100,0
Centro-Oeste	Total	80	30	19	6	3	0,0	138
	%	52,97	21,74	13,77	4,35	2,17	0,0	100,00
Sul	Total	295	88	19	6	3	0,0	411
	%	71,70	21,41	4,62	1,46	0,73	0,0	100,0
Sudeste	Total	118	85	29	14	2	3	251
	%	47,01	33,86	11,55	5,58	0,80	1,20	100,0
Brasil	Total	736	359	234	63	13	3	1408
	%	52,27	25,80	16,62	4,47	0,92	0,21	100,0

FONTE: MOTTA JÚNIOR, 2006.

Mais importante, observa-se na Tabela 3 que aproximadamente 78% dos municípios criados, no período considerado, tinham até 10 mil habitantes, com a esmagadora maioria deles dependente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com limitada ou nenhuma capacidade de arrecadação própria de impostos. Isto significa dizer que a criação dos novos municípios trouxe geralmente benefícios apenas para as elites políticas locais, que passaram a dispor de mais cargos eletivos para disputar, para não falar de toda uma nova estrutura administrativa a ser ocupada. A soma do FPM dos dois municípios, o antigo e o recém-emancipado, permaneceu estável, pois não existe aumento na população total. Porém, com aumento das despesas decorrentes do município emancipado sobrou menos, tomando as duas receitas municipais em conjunto, para o atendimento do bem-estar social.

É difícil reverter o cenário de fragmentação municipal estimulando a fusão de municípios. A mesma racionalidade política que concorreu para a atual situação tem conseguido neutralizar aqueles que defendem a redução do número de vereadores e fusão de estruturas administrativas municipais. Dessa forma,

talvez seja possível pensar na formação de consórcios entre municípios, direção que permite a convergência das racionalidades política e econômica.

Tabela 4: Existência de consórcios públicos intermunicipais na área de administração pública municipal, segundo grandes regiões, em 2005

Grandes regiões	Nº. de municípios		Existência de consórcio público intermunicipal na área da administração municipal	
	Total	(%)	Ocorrência	Porcentagem em relação ao total de consórcios no Brasil
Brasil	5.564	100	4.537	100
Norte	449	8,07	244	5,38
Nordeste	1.793	32,23	720	15,87
Sudeste	1.668	29,98	1.918	42,27
Sul	1.188	21,35	1.228	27,07
Centro-Oeste	466	8,37	427	9,41

FONTE: IBGE, 2006-b.

A Tabela 4 mostra a presença mais forte do consórcio intermunicipal nas regiões Sudeste, Sul e Nordeste, tomando como referência o ano de 2005. Entretanto, existem evidências que essa tendência continua crescendo em todo o País, e que não se trata de um fenômeno episódico e de fôlego curto (ARRETICHE, 2009). De acordo com a mesma pesquisa realizada pelo IBGE, expressada em parte na Tabela 4, de um total de 4.537 consórcios intermunicipais temos uma participação mais expressiva, pela ordem decrescente, das áreas de saúde (1906), meio ambiente (387), saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos (343), transportes (295), desenvolvimento urbano (255), educação (248) e assistência social (222) (IBGE, 2006b).

É importante ressaltar que os consórcios públicos intermunicipais ganharam recentemente uma legislação específica. A Lei nº. 11.107, de 06 de abril de 2005 – a chamada Lei dos Consórcios Públicos –, estimulou “a formação do consórcio de cooperação horizontal e também para a cooperação vertical. (...) O consórcio será sempre voluntário, ou seja, constituído por vontade de cada ente federado, respeitando a autonomia e competências de cada esfera de governo” (REIS, 2008, p. 65-66).

Nessa perspectiva, pode-se imaginar a formação dos mais diversos consórcios (entre municípios; entre estados; entre estados e municípios; entre União e estados; entre União e municípios; entre União, estados e municípios).

Entretanto, talvez as oportunidades sejam mais propícias no âmbito municipal, tendo em vista a limitação das receitas disponíveis anteriormente descritas, especialmente naqueles dependentes das transferências constitucionais obrigatórias, e diante da presença de problemas comuns.

Os municípios das regiões metropolitanas brasileiras podem encontrar aqui um caminho promissor. É certo que a complexidade dessas localidades pode trazer dificuldades adicionais, quando comparadas com os pequenos e médios municípios espalhados pelo País. Entretanto, a realidade social parece pressionar as autoridades públicas na direção da formação de consórcios metropolitanos em áreas como transporte público, saúde pública e aterro sanitário.

Os desafios não devem ser negligenciados. A experiência pioneira do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC paulista mostrou a necessidade da interação com a sociedade, da formação de aparatos institucionais intermunicipais com recursos humanos capacitados, de estabelecer boas relações intergovernamentais na esfera estadual e federal, e da criação de mecanismos que minimizem a interferência da disputa político partidária nas ações cooperativas com os governos envolvidos (REIS, 2008, p. 177). Tudo isso parece apontar para mudanças na cultura política tradicional, favorecendo a cooperação entre os municípios no lugar da competição, e a coordenação dos três níveis federativos em torno de algumas competências comuns.

5. Considerações finais

A trajetória recente do federalismo brasileiro foi marcada pela ampliação da competição entre as unidades subnacionais na disputa por investimentos industriais privados, e pelo enfraquecimento das políticas públicas da União no sentido de reduzir as disparidades econômicas entre os estados e entre os municípios brasileiros. Estas foram tendências predominantes nos governos Fernando Henrique e Luís Inácio Lula da Silva, a despeito de alguns avanços que podem ser registrados.

É certo que os mecanismos cooperativos consagrados no texto constitucional de 1988 permaneceram em vigor, com destaque para o Fundo de Participação dos Municípios, o Fundo de Participação dos Estados e os Fundos de Desenvolvimento Regional (FNO, FNE e FCO), específicos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Além disso, o Ministério da Integração Nacional ocupou lugar no primeiro escalão do governo federal, tendo como missão propor e conduzir uma política de desenvolvimento nacional que integre as economias regionais. É possível dizer também que avançou o financiamento federal de

programas sociais – exemplo disso é o programa Bolsa-Família, apoiando decisivamente os municípios das regiões menos desenvolvidas. Entretanto, essas bases cooperativas se mostraram insuficientes para enfrentar a questão da assimetria federativa brasileira, especialmente quando se trata de alcançar uma melhor distribuição das atividades econômicas no território nacional.

Diferentemente dos processos de reunificação da Alemanha e de incorporação dos países do leste europeu na União Europeia, o debate sobre a revitalização e adequação dos mecanismos cooperativos tem ganhado, nos últimos anos, pouco espaço na agenda pública brasileira. A persistência e a magnitude das desigualdades entre as unidades territoriais no País, entretanto, exigem uma maior atenção de todos.

A consolidação de um federalismo cooperativo no Brasil depende da superação de conflitos políticos, os quais dividem muitas vezes os estados brasileiros no Congresso Nacional, impedindo que se encontre uma melhor repartição dos recursos tributários disponíveis. Exige também novas prioridades governamentais, de forma a combinar o movimento de inserção no comércio internacional com o fortalecimento das políticas públicas federais voltadas para o aumento da competitividade das economias estaduais. Finalmente, não bastam novas leis e arranjos institucionais sofisticados para fazer prevalecer relações intergovernamentais cooperativas. É preciso renovar a cultura política nacional, identificando e estimulando as vantagens da cooperação entre os entes federados, e valorizando as lideranças políticas com vocação para atuar em tal cenário.

Referências

Livros

ABRANCHES, S.H.H. O Brasil na fronteira global: desafios imediatos de primeiro grau. *In*: VELLOSO, J.P.R.; ALBUQUERQUE, R.C. *Governabilidade e reformas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.

ABRUCIO, F.L. (1998). *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização*. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP, 1998.

ARAÚJO, T.B. Planejamento regional e relações intergovernamentais. *In*: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. (orgs.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

BAER, W. *A economia brasileira*. Tradução de Edite Sciulli. São Paulo: Nobel, 1996.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988.

CAMARGO, A. Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático. In: PANDOLFI, D.C. (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.

CARDOSO, F.H. *O presidente segundo o sociólogo*: entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

CONGRESSO NACIONAL – BENI VERAS (relator). *Relatório final da Comissão de Desequilíbrio Inter-Regional Brasileiro*. Vol. III. Brasília: Congresso Nacional, 1993.

FIORI, J.L. Federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B. (orgs.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A.C. *Finanças públicas: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GOMES, G.M.; VERGOLINO, J.R. A macroeconomia do desenvolvimento nordestino: 1960/1994. TD nº. 372. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 1995.

HADDAD, P.R. Os impactos do novo ciclo sobre os desequilíbrios regionais. VELLOSO, J.P.R. (coord.). *O real, o crescimento e as reformas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1996, p. 129-130.

ISMAEL, R. *Nordeste: a força da diferença*. Recife: Editora Massangana, 2005.

LAVINAS, L.; MAGINA, M.A. Federalismo e desenvolvimento regional: debates da revisão constitucional. TD nº. 390. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 1995.

REIS, R.C. *Alternativa política no contexto federativo no grande ABC paulista*. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2008.

SCHULTZE, R.O. Federalismo. In: *O federalismo na Alemanha*. São Paulo: Fundação Korand-Adenauer-Stiftung. Traduções, p.15-32, 1995.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS REGIONAIS. *Indicações para uma nova estratégia de desenvolvimento regional*. Brasília: Editora Universa/Universidade Católica de Brasília, 1997.

SENADO FEDERAL. *Constituição da República Federativa do Brasil: quadro comparativo da Constituição de 1988, atualizada em 1995, comparada às constituições de 1946 e 1967 e à Emenda Constitucional nº. 1, de 1969*. Brasília: Senado Federal, 1996.

SILVA, P.L.B. A natureza do conflito federativo no Brasil. In: DINIZ, E.;

AZEVEDO, S. (orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

SOUZA, C. Desenho constitucional, instituições federativas, e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, S. (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento*. Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 187-211, 2006.

SANTANA, J.F. (coord.) *Modernização regional em curso: 30 anos de Sudene*. Recife, 1990.

TEIXEIRA, A.A. Evoluções dos processos de planejamento e orçamento no Brasil. *Texto para Discussão* – Fundação Iplance. Fortaleza: Iplance, 1997.

VARSANO, R. A guerra fiscal do ICMS: Quem ganha e quem perde. *TD n° 500*. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 1997.

Periódicos

ABRUCIO, F.L.; COSTA, V.M.F. Reforma do Estado e o contexto federativo. In: *Série Pesquisas*, n° 12. São Paulo: Fundação Korand Adenauer, 1998.

ALENCAR, M.A. São Paulo e o “trem Brasil”. In: *Folha de S. Paulo*. 1° caderno, 15/07/1995, p. 3.

ARAÚJO, T.B. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. In: *Estudos Avançados*, vol. 11, n° 29. São Paulo: USP, jan/abril, 1997a.

BRITTO, A. Sejamos todos brasileiros. In: *O Globo*, 1° Caderno, 13/08/1996, p. 7.

CABRAL, P.E. Prática Insana. In: *Folha de S. Paulo*. 1° Caderno, 15/07/1995, p. 3.

FOLHA DE S. PAULO. *São Paulo perdeu R\$ 1,9 bi de ICMS em 94*. 1° Caderno, 23/08/1995, p. 6.

GAZETA MERCANTIL. *Mário Covas volta atrás e decide entrar na guerra fiscal dos estados*. Caderno Nacional, 16/02/1996, p. A-4.

GUIMARÃES NETO, L. Trajetória econômica de uma região periférica. In: *Estudos Avançados*, vol.11, n° 29, janeiro/abril 1997. São Paulo: Universidade de São Paulo.

JORNAL DO BRASIL. FH promete incentivo ao Nordeste. In: *Caderno Negócios e Finanças*, 08/08/1996, p. 16.

JORNAL DO COMMERCIO. *Tasso defende guerra fiscal*. Recife, 22/10/1997.

NASSER, B. Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. *Revista do BNDES*, vol. 7, n° 14, 2000.

ORNELAS, W. A locomotiva na contramão. In: *O Globo*, 1° Caderno, 28/12/1996, p. 7.

SOUZA, C. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *In: Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 41, nº. 3, 1998.

Entrevistas

ARAÚJO, T.B., ex-secretária do Planejamento e da Fazenda do Estado de Pernambuco no governo de Miguel Arraes (1987-1990), ex-técnica da Sudene e professora da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, depoimento concedido a Ricardo Ismael em 22/4/1997; duração: 1h50, 1997b.

BENEVIDES FILHO, M., ex-secretário da Fazenda do estado do Ceará durante o governo Ciro Gomes (1991-1994) e deputado estadual pelo PPS/CE. Fortaleza, depoimento concedido a Ricardo Ismael e a Washington Luís de Sousa Bonfim em 17/12/1997; duração: 1h40.

JEREISSATI, T., governador do Estado do Ceará. Entrevista concedida no programa *Roda Viva* da TV Cultura de São Paulo, em 27/10/1997.

Dissertação, tese e monografia

DIEGUEZ, R.C. *Competição e cooperação entre os municípios confrontantes com a Bacia de Campos no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Monografia de Graduação/PUC-Rio de Janeiro. Orientador: Ricardo Ismael, 2007.

Eventos

GALVÃO, A.C.F. Desigualdades, teorias e políticas de desenvolvimento regional: uma reflexão para o Brasil. Seminário *Para onde marcham os periféricos?* Recife: UNICAP, 23 e 24 de agosto de 2007.

MOTTA JÚNIOR, V.D. O fenômeno da criação de municípios no desenvolvimento do território brasileiro. Campinas (SP): *III Congresso Latino-Americano de Ciência Política*, 4-6 de Setembro de 2006.

Documento mimeografado

ISMAEL, R. *Celso Furtado e a redefinição do federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro, mimeo, p. 14, 2009.

Documentos eletrônicos

ARRETCHE, M. Entrevista para a revista eletrônica *Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*. <http://publique.rdc.puc->

rio.br/desigualdadediversidade/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm, 2009.

IBGE. *Contas regionais do Brasil 2004*.

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2004/contasregionais2004.pdf>, 2006a, acesso em março de 2009.

_____. *Perfil dos municípios brasileiros – Gestão pública 2005*.

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2005/munic2005.pdf>, 2006b, acesso em setembro de 2009.

_____. *Produto interno bruto dos municípios 2003-2006*.

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2006/pibmunic2006.pdf>, 2008, acesso em março de 2009.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Apresentação*.

<http://www.mi.gov.br/ministerio/index.asp>, acesso em setembro de 2009.