

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA  
DO RIO DE JANEIRO



**Fernando Mendes Leite**

**A política do “pires na mão” nos anos  
1990 e 2000: um processo de  
centralização.**

Monografia apresentada ao Departamento de História  
da PUC-Rio como requisito parcial para a  
obtenção do título de Licenciatura em História.

Orientador: Prof.<sup>o</sup> Mario Angelo Brandão de Oliveira Miranda

Departamento de História  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, junho de 2017

## **Dedicatória**

Dedico este trabalho à minha família, em especial aos meus pais, Angela e Otavio, a quem devo tudo o que sou. Não poderia deixar de mencionar minha querida Vó Regina e toda a inspiração que para mim representa.

## Agradecimentos

Desde o primeiro momento que decidi escrever sobre esse assunto, sabia das dificuldades que teria e do quão precisava me esforçar. No entanto, não seria possível executá-lo sem o auxílio e a dedicação que o meu professor orientador empreendeu nesse longo processo. Agradeço a você, Mario, por toda a atenção e ajuda.

Finalmente chegou a hora de encerrar esse ciclo. Um longo ciclo que começou há bastante tempo quando ainda frequentava a Fundação Getúlio Vargas. Quando me transferi para a PUC não esperava por tudo o que essa Universidade viria a me proporcionar. Aqui vivi grandes emoções.

Aos meus amigos que fiz ao longo desses anos na PUC, meu muito obrigado. Sem dúvida, meu caminho teria sido muito mais difícil sem vocês. Para não cometer injustiças, vou agradecer a todos vocês nas figuras dos meus companheiros Pedro Duarte e Gabriel Villar, figuras centrais nessas tantas emoções.

Não tenho palavras para agradecer a oportunidade que pude vivenciar como vice-Presidente do Diretório Central dos Estudantes em 2015, e no ano de 2016 como Presidente. Foram dois anos de muito trabalho e dedicação, onde pude conhecer um pouco mais desse mundo que é a PUC-Rio. Do eletricitista Antônio Carlos ao Magnífico Reitor Padre Josafá. Por tudo isso, agradeço ao alunato da PUC-Rio

Ao meu departamento de História, professores e funcionários, sempre solícitos e interessados em nos ajudar.

À vice-reitoria comunitária, na figura do vice-reitor Augusto Sampaio e do professor Renato Callado. Vocês foram fundamentais nos anos que estive trabalhando no DCE. A toda atenção, ajuda e palavra amiga, obrigado.

Por fim, ao meu irmão Otavio, parceiro para todas as horas e, ao meu primo João Otavio, com quem compartilho minhas angústias diárias e meus sonhos. Agradeço ao meu avô Rogério e à minha Tia Calu em nome dos demais

familiares. À minha bisavó Tereza, que sempre esteve ao meu lado. Às pessoas que há muito estão presentes e tanto importam: Chiquinha, Wellington, Nely e Claudio. Ao “Grupinho Maroto”: Sergio, Breno, João Gabriel, Giulia, Raphaela, Leonardo e Gabriel. A todos os amigos que fiz compartilhando nossa paixão rubro-negra.

**Resumo:**

A seguinte monografia pretende demonstrar como, a despeito da intenção presente na elaboração da Constituição do Brasil de 1988 de se projetar um processo descentralizador, observa-se um processo contrário nas décadas seguintes. É indubitável que a Carta Magna apresentou novos e promissores dispositivos que indicavam o caminho de pulverização do poder político e econômico da União para os Estados e Municípios. No entanto, quando tais dispositivos são confrontados com a prática administrativa dos anos vindouros, encontram-se uma série de ações, deliberadas ou não, que indicam um horizonte contrário ao proposto no texto inicial. A União reage firmemente ao seu processo de esvaimento, enquanto que os Estados e Municípios não conseguem nem ao mesmo conciliar os interesses comuns para fazer frente ao Governo Federal. Nesse trabalho, analisaremos, portanto, aspectos que evidenciam um processo de centralização política e econômica nos anos 1990 e 2000.

**Palavras-chave:** Centralização política e econômica, federalismo, anos 1990 e 2000.

**Abstract:**

The following monograph intends to demonstrate how, despite the intention present in the elaboration of the Brazilian Constitution of 1988 to project a decentralization process, an opposite process is observed in the following decades. Undoubtedly, the Constitution presented new and promising provisions that indicated the path of pulverization of the political and economic power of the Union to the States and Municipalities. However, when such devices are confronted with the administrative practice of the years to come, there are a series of actions, deliberate or not, that indicate a horizon contrary to that proposed in the initial text. The Union reacts firmly to its evasion process, while the States and Municipalities cannot even reconcile common interests to deal with the Federal Government. In this work, we will analyze, therefore, aspects that evidence a process of political and economic centralization in the years 1990 and 2000.

**Keywords:** Political and economic centralization, federalism, 1990s and 2000s.

## Sumário

<b>Abreviaturas</b> .....	07
<b>Introdução</b> .....	09
<b>Capítulo 1 – Sobre o modelo federalista e seu desenvolvimento</b> .....	13
1.1 A constituição do modelo federativo americano.....	13
1.2 Bases do modelo federalista.....	16
1.3 Um breve resumo do Federalismo Brasileiro de 1889 a 1964 .....	20
1.4 Os governos militares e o contexto centralizador .....	22
<b>Capítulo 2 –A Constituição de 1988 e os novos caminhos</b> .....	28
2.1 Um horizonte de perspectivas.....	28
2.2 As mudanças constitucionais.....	33
<b>Capítulo 3 - A centralização econômica dos anos 1990 e 2000</b> .....	42
3.1 Uma descentralização não planejada.....	42
3.2 Contribuições especiais, Desvinculação de Receitas da União e a Redução de IPI e IR – Medidas Centralizadoras.....	45
3.3 Vinculação de Receitas – projeto nacional ou engessamento?.....	53
<b>Capítulo 4 - Um freio à criação de novos Municípios e o esvaziamento do poder de investimento dos governos subnacionais</b> .....	62
4.1 A resposta ao processo de municipalização.....	62
4.2 A “Guerra Fiscal” e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).....	70
<b>Conclusão</b> .....	77
<b>Referências documentais e bibliográficas</b> .....	81

## **Abreviaturas**

- ANC – Assembleia Nacional Constituinte
- BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
- CNM – Confederação Nacional dos Municípios
- COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
- CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária
- CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeiras
- CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
- CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
- CUT - Central Única dos Trabalhadores
- DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
- DRU - Desvinculação das Receitas da União
- EC – Emenda Constitucional
- EUA – Estados Unidos da América
- FMP – Fundo de Participação dos Municípios
- FPE – Fundo de Participação dos Estados
- FSE - Fundo Social de Emergência
- GSNs - Governos Subnacionais (Estados, Municípios e Distrito Federal)
- IC – Imposto sobre o Consumo
- ICM – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias
- ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e de Comunicação
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
- IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira

IPTU- Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR – Imposto de Renda

ISS – Imposto sobre Serviços

ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Inter Vivos

ITDC – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PIB – Produto Interno Bruto

PIS - Programa de Integração Nacional

PJ - Pessoa Jurídica



## Introdução

As histórias políticas possuem um papel fundamental na formação das sociedades contemporâneas. Com o advento das redes sociais, cada vez mais temos acompanhado um intenso processo de politização da sociedade na medida em que o acesso à informação e a ampliação e intensidade do debate têm se mostrado mais presentes dentro desses meios. Na minha experiência, dentro de uma escola de ensino médio há alguns anos, venho acompanhando acaloradas discussões entre os jovens sobre temas que há menos de dez anos, quando vivenciei o ensino médio, eram realidades distantes dessa mesma faixa etária: reforma política, tributária, trabalhista, previdenciária, questões como feminismo, bullying, orientação sexual, aborto, legalização das drogas. Exemplos recorrentes nas abordagens desses adolescentes e, da sociedade como um todo. A política acaba envolvendo, de uma forma ou de outra, todos esses temas. É o meio pelo qual é possível discutir grande parte das mudanças da sociedade. Entender as complexidades, problemas e vantagens do nosso sistema de representação política é fundamental para nos posicionarmos dentro desse debate. Há muito tempo que a história política vem dando espaço a novas e importantes formas de se discutir a sociedade. O crescimento dos trabalhos no campo da história social, cultural, dentre outros, evidencia esse aspecto. Mas isso não quer dizer que devemos esquecê-la, pois é igualmente importante. Devemos nos questionar se a história política tem ou não um caráter elitista, ou se é justamente um meio de se questionar ordens excludentes e diagnosticar problemas conjunturais. Entender o jogo político como para além do debate personalista é imprescindível para compreendermos a sociedade como um todo, repleta de indivíduos, com voz e poder de pressão e decisão. Somos uma sociedade complexa e intensa, cheia de fluxos, camadas sociais, configurações tão repletas de interpretações, que há espaço para todo o tipo de análise, sendo todas de igual importância:

Durante muito tempo censurou-se a história política por só se interessar pelas minorias privilegiadas e esquecer o povo, as multidões, as massas o grande número. Talvez fosse uma censura justificada na época em que os historiadores políticos se acantonavam na biografia dos notáveis – mas será que eles o fizeram algum dia? Não se aplica mais contra uma história que pretende integrar todos os

atores – mesmo os mais modestos – do jogo político, e que se atribui como objeto da sociedade global<sup>1</sup>

Dentro dessa perspectiva, considero importante valorizar a história política como mais um meio para estudarmos as sociedades, podendo inclusive, traçar os mais variados paralelos entre as questões sociais, culturais, econômicas, dentre outras<sup>2</sup>. Com efeito, ao analisarmos o contexto social brasileiro nos últimos trinta anos, desde a promulgação da Constituição de 1988, verificamos o quanto a vida do cidadão brasileiro depende das ações do governo. É um dos países do mundo com maior carga tributária, com uma das mais extensas constituições, além de termos também legislações estaduais e municipais. Basicamente, a vida no Brasil depende do funcionamento do Estado. Logo, o papel dos governos, suas formas de funcionamento, seus atributos e seus defeitos, devem ser passíveis de análise para que possamos compreender com mais profundidade as complexidades das questões sociais, civis, políticas, etc., que envolvem a vida do cidadão. O nosso objetivo é analisar quais foram os “efeitos” da descentralização prevista pela Constituição de 1988 nas décadas seguintes a promulgação. Conseguiu ela produzir os efeitos esperados? Como aconteceu na prática o remodelamento federativo? Houve redistribuição de receitas? Como que a garantia de novos direitos se relaciona com o contexto de mais de vinte anos de ditadura? Esses são apenas alguns dos questionamentos que esse texto pretende explorar.

Em tempo, para analisar as questões pertinentes ao debate federativo brasileiro, é fundamental discutir a perspectiva fiscal e política, a distribuição de receitas e poderes entre os entes federativos, pois as políticas sociais dependem desse rateio, de que essa estrutura funcione. Assim sendo, a questão econômica também é intrínseca ao objeto de estudo. A economia, dentro do mundo capitalista no qual vivemos, está ligada à maioria das questões sociais e das mazelas das

---

<sup>1</sup> RÉMOND, Réne. **Por uma história política**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p.33

<sup>2</sup> “O historiador do político não reivindica como objeto de sua atenção preferencial essa hegemonia: não pretende que tudo seja político, nem terá a imprudência de afirmar que a política tem a primeira e a última palavra, mas constata que o político é o ponto para onde conflui a maioria das atividades e que recapitula os outros componentes do conjunto social.” Id.Ibid. 447

sociedades. O importante historiador Eric Hobsbawm, em seu texto *Sobre a História*, faz uma defesa do debate econômico, mas não puro, feito apenas por economistas, mas abordando mudanças da sociedade pelo viés histórico.

(...) os historiadores devem partir da observação de Marx de que a economia é sempre historicamente específica, a produção é sempre ‘produção em um determinado estágio de desenvolvimento social, produção por indivíduos sociais’,<sup>3</sup>

A análise econômica não é algo dado na sociedade. Números podem ser trabalhados de acordo com a intenção de cada autor, os números “falam”. Para isso, devemos selecionar nosso objeto de estudo, haja vista que se pode analisar a produção, o crescimento econômico ou a diversidade do PIB. Pode-se ainda, caminhar na direção da receita, de como funciona a distribuição dos impostos, o emaranhado fiscal e como os governos gastam esse dinheiro, suas atribuições e funções. No artigo primeiro da Constituição Federal, é tido como princípio fundamental a dignidade humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Além disso, é objetivo da República Federativa do Brasil garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais.<sup>4</sup> Trata-se, portanto, de um governo com atribuições sociais onde o cidadão tem direitos e deveres. Por meio dessa análise econômica, podemos observar fenômenos sociais, culturais, e tantos outros que englobam essa perspectiva dentro de uma sociedade formada com base no capitalismo moderno.<sup>5</sup> Diante disso, para analisarmos o processo de descentralização política e fiscal, se ele realmente aconteceu, suas consequências e desdobramentos nas décadas seguintes, utilizaremos muitos dados econômicos e fontes políticas. A hipótese sob investigação, é de que, apesar da tentativa da Constituição de 1988 de descentralizar o poder, um processo contrário aconteceu

---

<sup>3</sup> HOBBSAWM, Eric J. **Sobre História**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p 124

<sup>4</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Art. 3º

<sup>5</sup> “Dentro do âmbito da história econômica, pode-se facilmente observar as inter-relações que existem entre os processos econômicos que estudamos e os que são analisados por outros ramos do conhecimento histórico – com a história social, história política ou história cultural, sem esquecer o importantíssimo campo da história das ideias.” SZMRECSÁNYI, Tamás. História econômica, teoria econômica e economia aplicada. **Revista de Economia Política**. v.12 n.3 p.131, 1992

ao longo dos anos posteriores à promulgação, como uma espécie de paradoxo em face da “means legis”, ou vontade do legislador<sup>6</sup>. À luz de se comprovar essa hipótese, é necessário que levantemos as intenções do texto constitucional e como de fato funcionou na prática, além do debate constituinte e seus desdobramentos. Para tal, faz-se necessário ampliar nosso universo de análise em alguns caminhos. Começaremos nosso trabalho pela discussão acerca do modelo federalista, ampliando o caso dos Estados Unidos da América (EUA) como paradigmático. A seguir resumiremos brevemente a história do federalismo no Brasil até o início da ditadura, quando aprofundaremos as discussões aqui pretendidas. No capítulo segundo, ampliaremos o debate da questão federalista com a perspectiva do resultado da Assembleia Constituinte. Os dois próximos capítulos serão dedicados a expor os “efeitos” da Constituição pelos anos seguintes, se foi mantido, ou não, o processo descentralizador que nela verificamos. Em todos os capítulos serão utilizados uma variedade grande de fontes. Trabalhos jurídicos, econômicos e de história estão presentes por todos eles. Trabalhamos ainda com um conjunto relevante de projetos de lei e um relatório de comissão, fruto de pesquisa direta nos arquivos do Congresso Nacional. O foco se deu nos trabalhos da Câmara dos Deputados, onde grande parte dessas análises foram feitas. Para isso, separamos doze projetos de lei, e estudamos o resultado de um relatório final do trabalho de uma comissão instalada para analisar mudanças no pacto federativo. Portanto, traçando paralelos entre diversos estudos e apresentando novos argumentos que procuraremos comprovar nossa hipótese inicial.

---

<sup>6</sup> O termo jurídico “means legis” representa a vontade do legislador ao elaborar uma lei. Por vezes, o “means legis” é contrariado na objetividade da lei e com as novas realidades. BETIOLI, Antonio Bento. **Introdução ao direito**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. Disponível em: < <https://www.passeidireto.com/arquivo/2246951/betioli-antonio-bento-introducao-ao-direito> > Acessado em 14/06/2017.

## **1 – Sobre o modelo federalista e seus desdobramentos**

É imperioso, mesmo que forma sucinta, contextualizar o modelo federalista brasileiro. Para tal, faz-se necessário uma retrospectiva histórica da constituição do modelo federalista no mundo, e como suas características fizeram presente no caso do Brasil. Portanto, nesse capítulo, discutiremos a implantação do modelo federalista pelos Estados Unidos seguido de uma análise conceitual do modelo em si. Por fim, apresentaremos um breve resumo das implicações do federalismo no caso do Brasil até 1964. A partir da ditadura aprofundaremos a análise, já que o período em questão é fundamental para a compreensão dos debates presentes na elaboração da Constituição de 1988.

### **1.1 – A constituição do modelo federativo americano**

*“Um forte sentido do valor e dos benefícios da União induziu o povo a desde logo instituir um governo federal para preservá-la e perpetuá-la.”*

*John Jay*

Antes de avançar sobre o tema em si, é necessário depreender o que é o modelo federativo adotado, e pela maioria dos países do mundo ocidental, como ele surgiu e, quais são suas bases e concepções. É importante esse estudo pois, analisar o processo de centralização ou descentralização política de uma determinada federação, passa, necessariamente, por compreender o modelo federativo. Entretanto, para entendermos a formação e as peculiaridades do nosso modelo federativo, é preciso fazer uma breve digressão histórica sobre os fundamentos do federalismo.

O primeiro passo para entender do que se trata o federalismo é observar sua origem, ou melhor, suas origens. O federalismo não surge apenas em um país

e nem de forma homogênea. Suas origens estão no desenvolvimento do pensamento político ao longo do século XVIII, no ideal liberal trazido pelo Iluminismo, que culminou no primeiro grande exemplo de modelo federalista no mundo: os Estados Unidos da América. No famoso texto *O federalista*, os autores apresentam os fundamentos do modelo federalista que vai ser adotado pelos EUA. O exemplo norte americano é determinante para a expansão dos regimes republicanos federativos pelo mundo ocidental. Durante o século XIX, praticamente todos os países da América Latina vão se tornar Repúblicas independentes, inspiradas no modelo americano e, com forte influência da Revolução Francesa e seus ideais. Por esse motivo, vale a pena destacar como se deu o processo de constituição do modelo federativo nos EUA.

A guerra de independência dos EUA terminou no início da década 1780 deixando uma dúvida acerca do futuro das antigas colônias. Os discursos e desejos eram os mais diversos entre seus representantes. Como organizar o novo país? Aliás, deve-se constituir um apenas, ou vários? Manter a coesão, ou dividir? Todas essas questões estiveram presentes quando, em 1787 na Filadélfia, se reuniu a Convenção Federal com intuito de elaborar uma Constituição que viesse a substituir o pacto inicial firmado em 1781. John Jay, um dos autores, expressa da seguinte forma esse confronto de ideias sobre o futuro dos EUA:

Até recentemente, tem sido uma opinião aceita e não contrariada que a prosperidade do povo da América depende de ele continuar firmemente unido, e os desejos, preces e esforços de nossos melhores e mais prudentes cidadãos têm sido constantemente orientados nesse sentido. Todavia, surgem agora políticos que insistem em que esta opinião é errônea e que, ao invés de buscar a segurança e a felicidade da união, devemos procurá-la numa divisão dos Estados em distintas confederações ou soberanias.<sup>7</sup>

Esse trecho é de suma importância para a compreensão desse processo. A federação surge nos EUA como um fator determinante para a manutenção da união. Três eram os principais caminhos que foram debatidos antes de optarem pelo modelo federativo: se dividir em diversas soberanias (países); em uma ou

---

<sup>7</sup> JAY, JOHN. *Os federalistas*. Cap.2, p.37. In: WEFORT, Francisco C (Org). *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 2006

mais confederações ou formar uma federação.<sup>8</sup> De todas as opções listadas, a federação era a mais centralizadora de todas, pois criava um Governo Federal que mantivesse a união das federações. O discurso para se formar algumas confederações encontrava eco em diversos políticos, e, ao longo do texto *Os Federalistas* percebe-se que se tratava do principal obstáculo ao modelo federalista. Baseado principalmente nos textos de Montesquieu, havia um medo de que o novo modelo viesse a fracassar<sup>9</sup>. Era bastante arriscado manter um país, com as dimensões e disparidades entre as regiões, como os EUA à época, unido. Era algo sem precedentes na história recente, implementar um modelo republicano, novo, com a soberania e princípios definidos pela Constituição Federal. A oposição existia e os “antifederalistas apontavam para os riscos à liberdade inerentes a um grande Estado, cujas características os levava a se transformar em monarquias militarizadas”<sup>10</sup>

Apesar da oposição e dos outros caminhos possíveis, o federalismo foi o modelo escolhido pelos EUA, garantindo assim a soberania nacional e a união entre os territórios. Desse modo, os norte-americanos conseguiram manter a coesão nacional, mas dando liberdade para que os entes federados viessem a agir livremente em relação às suas normas civis, penais e comerciais, já que mesmo antes da união, as colônias possuíam uma grande autonomia, respeitando as

---

<sup>8</sup> De uma maneira geral entende-se que a diferença entre uma Confederação e uma Federação se encontra na soberania. Enquanto que na Federação a autonomia dos entes está na União, no caso das confederações, as mesmas mantêm sua autonomia. De uma forma similar o professor Fernando Limongi explica: A distinção está no ponto assinalado por Hamilton; enquanto em uma confederação o governo central só se relaciona com Estados, cuja soberania interna permanece intacta, em uma Federação esta ação se estende aos indivíduos, fazendo com que convivam dois entes estatais de estatura diversa, com a órbita de ação dos Estados definida pela Constituição da União. ” – LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C (Org.). *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 2006, p 248.

<sup>9</sup> MONTESQUIEU. *De l'esprit des lois*. Paris, Éditions Garnier Frères, 1973, p 9-19. In: WEFFORT, Francisco C (Org.). *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 2006. Em sua obra, Montesquieu se preocupava com presença de governos populares diante dos tempos modernos, defendendo as grandes monarquias seriam os melhores meios para se manter um Estado protegido pelo exército capaz de garantir aos anseios de bem-estar da sua época.

<sup>10</sup> LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C (Org.). *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 2006, p 248.

enormes diferenças, principalmente entre norte e sul<sup>11</sup>. “A Constituição Federal apresenta a esse respeito uma feliz combinação: os interesses maiores e de conjunto são tratados pelo legislativo nacional; os locais e particulares, pelos estaduais”.<sup>12</sup> De uma forma resumida, foi assim que se estabeleceu o modelo federativo nos EUA, servindo de exemplo para a composição de praticamente todos os modelos federativos que vieram *a posteriori*. Foi estabelecida uma base central, representada pelo ente Federal, que deve ser preservada como o “bem maior”, a finalidade. Como base de sustentação para esse Ente Federal foram estabelecidas as divisões provinciais, entre os Estados Federados. Tais Estados teriam uma grande liberdade de ação dentro do dia a dia da população, contanto que não contrariassem os princípios constitucionais presentes na Carta Magna da nação, já que as demais atribuições ficariam, em sua grande parte, ao encargo dos Estados.

Os governos locais, não ganharam condição de ente federado, mantendo suas relações com os Governos Estaduais e esses sim, estabelecendo relações com o Governo Federal. Assim, podemos concluir que o modelo federalista norte-americano se construiu de baixo para cima, com a anuência dos Estados de que a formação de um Governo Federal seria o melhor caminho para todos, ressaltando suas independências de ação.

## 1.2– Bases do modelo federalista

*Afinal, por que foram instituídos os governos? Porque as paixões humanas não se conformam com os ditames da razão e da justiça, sem que a tanto sejam forçadas.*

*Alexander Hamilton*

---

<sup>11</sup> Vale ressaltar aqui que apesar de uma Constituição aparentemente progressista para a época, a escravidão se manteve legal por mais quase um século, sendo a principal razão para a Guerra Civil.

<sup>12</sup> MADISON, James. *O federalista* cap 10 p 82. In: WEFFORT, Francisco C (Org). *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 2006



Cada vez que estudamos mais e a respeito do federalismo, percebemos o quanto difícil caracterizar o modelo de uma forma uniforme. Isso porque, cada experiência federalista é única no mundo, devido às questões locais pertinentes a cada sociedade, às especificidades, ao passado histórico, à composição social, e a tantos outros fatores. Tentar copiar um ou outro modelo como sendo o ideal é bastante delicado. Nesse sentido, fica difícil se estabelecer padrões sobre o modelo federalista. Deve ser centralizado? Descentralizado?

Por isso, ao se discutir a centralização ou a descentralização de um sistema específico, sem nenhum contexto envolvido, parece bastante complicado. Mais do que centralizado ou descentralizado, o modelo federalista tem como objetivo garantir o funcionamento das instituições e que elas lidem com determinadas problemáticas. Segundo Sergio Prado, para que um modelo federalista seja exitoso são necessárias as seguintes capacidades:

- Viabilizar a articulação e coordenação tanto vertical (cooperação entre níveis de governo) como horizontal dos governos subnacionais (Estados; e no caso do Brasil, Estados e Municípios) entre si, e principalmente no seu relacionamento com o governo federal;
- Garantir que a distribuição dos recursos fiscais será adequadamente ajustada aos encargos atribuídos a cada nível de governo (equilíbrio vertical);
- Garantir que a distribuição dos recursos fiscais vai levar em conta as disparidades regionais em capacidade de gasto, viabilizando algum grau de redução dessas disparidades (equilíbrio horizontal); e
- Viabilizar a estabilidade macrofiscal, estabelecendo mecanismos de controle sobre o déficit público e sobre o acesso ao crédito público entre os governos (equilíbrio financeiro-orçamentário)<sup>13</sup>

Assim, a discussão sobre centralização ou descentralização do modelo depende, necessariamente, se ele consegue funcionar de maneira a atender esses pontos destacados, mantendo a federação unida e coesa. É por essa razão que muitos podem incorrer no erro de comparar o sistema federativo brasileiro com o americano, como se o modelo americano fosse um padrão a ser seguido. Não há nesse caso certo ou errado, os modelos federativos variam de acordo com cada especificidade, e, portanto, podemos ter um modelo federativo centralizado que

---

<sup>13</sup> PRADO, Sergio. A “Federação Inconclusa”: o papel dos governos estaduais na Federação Brasileira. In: REZENDE, Fernando (Org). *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, p.123.

funcione e agrade a população, como podemos ter um sistema descentralizado que atenda aos anseios dos cidadãos. Essa equação é difícil e as federações são por si só controversas.<sup>14</sup> Para termos uma ideia do quão complexa é essa questão, a análise do caso brasileiro é paradigmática, uma vez que se trata de um país de dimensões continentais, que apresenta imensas diferenças e disparidades entre as regiões. Do Sul ao Norte, de Leste a Oeste, o Brasil é um país multicultural, repleto de idiossincrasias locais. Assim, pode-se imaginar que o caminho ideal para a organização política brasileira seja voltado à descentralização do poder, de uma maneira a valorizar as diferenças regionais e não cometer injustiças. Todavia, pode-se imaginar um caminho contrário a esse: uma federação onde o Governo Federal forte é uma condição *sine qua non* para a manutenção e o pleno funcionamento do federalismo.

Logo, percebemos que ambas análises são cabíveis e fazem algum sentido. Se de um lado a descentralização poderia valorizar e respeitar as diferenças, por outro, em um país extremamente desigual, com imensas propriedades rurais, e forte uso do poder político, a “descentralização e a concentração de poder político na esfera local seriam algo perigoso e antidemocrático”<sup>15</sup>, visto que a maior parte da população ficaria sujeita aos excessos do poder, dotado de imensa influência nas questões locais. Vale ressaltar que o objetivo aqui não é indicar qual caminho o federalismo deveria seguir no Brasil, mas problematizar a questão da centralização e descentralização, demonstrando como o sistema político não pode se formar avesso às relações sociais e à realidade concreta. A teoria deve contemplar a realidade de cada local para que, quando aplicada, tenha validade. O que está em jogo é capacidade do modelo de unir as federações, respeitando as

---

<sup>14</sup> A concepção própria de organização entre os entes evidencia uma contradição de natureza política. “Federações são intrinsecamente conflituosas, pois se apoiam em um compromisso entre a formação do Todo – a Nação – e um grau elevado de autonomia para as partes, as regiões. Essa tensão entre os requisitos do Todo – as regras de equidade e uniformidade, a existência de uma gestão macroeconômica centralizada, o controle para o equilíbrio orçamentário etc. – e a individualidade regional exige e se expressa no desenvolvimento de instituições políticas e fiscais que são exclusivas das federações, pois visam a resolver problemas que só nelas se apresentam como críticos.” Id.Ibid., p 122

<sup>15</sup> MARIANO, Jefferson. Tendências de centralização política e econômica no Brasil. **Perspectiva Econômica**. São Leopoldo, v.8 n.2 p.99. 2012

características de cada local, do seu povo, e pilares nacionais que sustentem uma identidade comum. Há, no mundo, diversos exemplos de modelos de federação. O velho modelo americano do federalismo dual<sup>16</sup>, parece que se esgotou até mesmo em seu próprio território. A federação que deveria dividir poderes para que, em cada esfera, a União e os Estados pudessem ser coordenados e independentes esbarrou nos novos desafios do século XX. Diante do desemprego e da crise econômica, os próprios norte-americanos perceberam a necessidade de alterar essas relações, principalmente com a implementação do Estado de bem-estar social, tendo os governos que agir de forma conjunta e colaborativa. Com base na crescente preocupação dos governos com âmbito social, cresceu a perspectiva de um federalismo cooperativo. A principal característica desse federalismo, ao contrário do dual, é a verticalização das relações.<sup>17</sup> A lógica de verticalização já gera conflitos em si mesma, pois a disputa desigual entre os entes federativos provoca uma série de atritos, tendo o Ente Federal uma capacidade de interferir diretamente em competências dos governos subnacionais, o que pode gerar um desequilíbrio.

As federações modernas se encontram sempre diante de um desafio institucional com duas faces: organizar e ampliar a cooperação, uma exigência inexorável da própria sofisticação de intervenção estatal, e, ao mesmo tempo, criar mecanismos de negociação e resolução de conflitos entre níveis de governo<sup>18</sup>

Dessa forma, as federações modernas devem lidar com esses dois difíceis desafios. É possível conciliar a necessidade de se dialogar sobre políticas públicas comuns, sobre uma divisão tributária que permita de fato se implementar políticas sociais, e ao mesmo tempo ter capacidade de solucionar possíveis – prováveis - conflitos entre os diferentes entes, seja por meio de um legislativo forte, seja por meio de um executivo estadual capaz de pressionar o governo federal. Trata-se de

---

<sup>16</sup> Governos mutuamente independentes e que atuando separadamente. WHEARE, K. C. *Federal Government*. In: PRADO, Sergio. Op.cit, p.125

<sup>17</sup> Exemplos: Alemanha: governo federal delega funções; Canadá: financiamento de grandes programas nacionais; Austrália: transferências condicionadas com aplicação restrita. PRADO, Sergio. Op.cit, p.125. Há ainda o caso recente do Obamacare (Affordable Care Act (ACA) – nome formal), que impôs que todos os estadunidenses deveriam ter um plano de saúde. Houve um grande debate no âmbito constitucional (Estado x liberdade individual), que acabou com a confirmação da constitucionalidade da lei em 2012.

<sup>18</sup> PRADO, Sergio. Op.cit, p.125

uma linha que tende a ser mais tênue nos países com maior desigualdade social. O importante de se levantar esses questionamentos é justamente pela possibilidade de que tais desigualdades persistem por consequência de um modelo problemático. Para encontrarmos tais respostas avancemos ao caso brasileiro.

### **1.3– Um breve resumo do Federalismo Brasileiro de 1889 a 1964**

*“A Nação Brasileira adopta como fôrma de governo, sob o regimen representativo, a Republica Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitue-se, por união perpetua e indissoluvel das suas antigas provincias, em Estados Unidos do Brazil.”*

*Constituição Federal de 1891*

A Federação Brasileira, nesses termos, surge oficialmente com a primeira Constituição Republicana em 1891. No entanto, ao contrário da maior parte das federações que surgiam no mundo, o processo de criação da federação brasileira ocorreu numa espécie de processo inverso, pois nas antigas colônias britânicas, tais como Estados Unidos e Canadá, o pacto federalista partiu das representações estaduais formando um governo central, no Brasil o processo se deu de “cima para baixo”, haja vista que o Brasil já existia enquanto unidade. A implantação de um regime republicano federalista não formou um novo país, como no caso dos EUA, mas transformou as relações políticas no mesmo. Os mais de três séculos de um forte governo monárquico, foram preponderantes para manter as regiões unidas. Quando esse governo ruiu, instaurou-se um intenso debate entre os agentes políticos, que resultou na manutenção da unidade por meio do modelo federativo.

O período que datou a Primeira República, de 1889 até 1930 foi marcado por uma forte independência dos poderes locais em troca de apoio político ao centro econômico do país. Os Estados passaram a ter um novo papel, dessa vez como protagonistas, nas decisões políticas do país. Se antes a centralidade monárquica impedia essa ação, agora era possível decidirem sobre seu próprio destino. Isso não quer dizer que todos os Estados se destacaram da mesma forma

durante o período. De acordo com a historiadora Cláudia Viscardi, alguns Estados, dotados de relativa autonomia financeira e com a maior parte das bancadas de deputados federais, foram responsáveis pelo equilíbrio do regime.<sup>19</sup> Desses Estados, dois se destacavam, Minas Gerais e São Paulo, que alternaram por quase meio século, os presidentes da República, o que não representava que a discussão federalista se resumia a eles, mas continha também os interesses e necessidades de outros importantes Estados da União.

Observa-se, ao estudar o caso do federalismo no Brasil, movimentos de idas e vindas no que concerne à questão da centralização. Se durante a Primeira República o interesse dos Estados foi protagonista na definição das decisões políticas, o cenário se alterará a partir dos anos 1930. A Revolução de 30 representará uma ruptura com os ideais presentes ao longo Primeira República.<sup>20</sup> Com a consolidação de um governo forte, capitaneado na figura central do presidente Getúlio Vargas, os Estados vão perder relevância em detrimento do fortalecimento do Governo Federal. O processo de centralização política, principalmente a partir do Estado Novo, com direito a momentos de supressão de direitos civis e políticos, não se atará apenas ao aparato repressor. De fato, o Governo Federal passará a ter uma outra relevância na vida do cidadão.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> “Acredita-se que a estabilidade do regime republicano se baseou, sobretudo, na garantia de que seu elemento motor estivesse nas mãos dos Estados-atores, cujo peso político era diretamente proporcional ao tamanho de suas bancadas federais e ao seu poderio econômico. Pode-se observar que, ao longo do regime republicano, pelo menos seis Estados foram firmando sua hegemonia: Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro (incluindo o Distrito Federal), Bahia e Pernambuco. Essa hegemonia foi, em parte, herdada do período monárquico. Os critérios utilizados para caracterizá-la foram o tamanho das bancadas de cada Estado, seu grau de autonomia financeira (receita fiscal) em relação aos cofres da União, a concentração populacional e o nível de atuação parlamentar, dentre outros. O grau de participação de cada Estado nos processos de decisão na esfera federal era proporcional à predominância de tais critérios.” VISCARDI, Cláudia M. R. *Federalismo oligárquico com sotaque mineiro*. In: *Revista do Arquivo Público Mineiro*. Belo Horizonte: A.P.M., janeiro – junho de 2006, v. 42, fascículo 2, p.104 e 105.

<sup>20</sup> Ver: CARVALHO, Maria Alice Rezende de Carvalho. “A Crise e a Refundação Republicana, em 1930.” In: CARVALHO, Maria Alice Rezende de Carvalho (Org.) *República no Catete*. Rio de Janeiro, Museu da República, 2001.

<sup>21</sup> Ao longo do seu texto “*O Estado Novo e “ampliação” autoritária da República*.”, o historiador Luiz Werneck Vianna apresenta um conjunto de decretos e decisões do governo no sentido de promoção da centralização. Para o quadro completo, ver texto completo: VIANNA, Luiz Werneck. “*O Estado Novo e “ampliação” autoritária da República*”. In: CARVALHO, Maria Alice Rezende de Carvalho (Org.) *República no Catete*. Rio de Janeiro, Museu da República, 2001

Com o fim dos mais de quinze anos do governo e a partir do texto da nova Constituição de 1946, esse cenário vai, aos poucos, novamente se alterando. O caráter centralista dos governos seguintes persistirá, como no caso das campanhas nacionalistas como a do petróleo.<sup>22</sup> No entanto, o simples fato de se estabelecer a democracia já nos garante novo horizonte de análise. Sob a perspectiva fiscal, de acordo com os números levantados pelo economista Sergio Prado, os Estados representavam mais de 40% do gasto público final no fim dos anos 1950.<sup>23</sup> Em termos comparativos, alguns anos depois, a soma dos gastos dos governos subnacionais caiu para menos de 30% do total. Vale ressaltar que, nesse momento os gastos dos Municípios eram inexpressivos em relação aos Estados. A própria transferência da capital do Rio para Brasília, em 1960, representou uma tentativa de valorização de regiões com menos relevância política e econômica no cenário da época. Nesse sentido, quando falamos em uma federação mais descentralizada a partir da Constituição de 1946, estamos nos referindo ao fortalecimento dos Estados. A valorização do ente local (Município), só acontece de fato com a reforma tributária de 1967, e posteriormente, com a Constituição de 1988.

#### **1.4 – Os governos militares e o contexto centralizador**

As décadas que antecedem a promulgação da vigente Constituição republicana do Brasil foram marcadas por um longo período de ditadura, compreendendo mais de vinte anos de um regime autoritário. Assim, compreender o processo da constituinte brasileira passa por desenhar um panorama geral de como se deu o processo de centralização do poder nas mãos do governo federal durante os variados governos militares. Por meio desse debate, podemos então caminhar na direção de entender como que a Constituição de 1988

---

<sup>22</sup> GUIMARÃES, Cesar. *“Vargas e Kubitschek: a longa distância entre a Petrobras e Brasília”* In: CARVALHO, Maria Alice Rezende de Carvalho (Org.) *República no Catete*. Rio de Janeiro, Museu da República, 2001, p. 156

<sup>23</sup>“Embora não haja dados confiáveis, estimavas sugerem que os governos subnacionais controlavam mais de 50% do gasto público final, com os estados sozinhos chegando a mais de 40% do gasto nos anos 1950.” PRADO, Sergio. Op.cit, p.157

significou, pelo menos num primeiro momento, um rompimento com a lógica centralizadora da federação brasileira. Por meio dessa nova divisão das competências e divisão de recursos entre os entes federal, estaduais e municipais, é possível identificar significativas mudanças que indicava uma federação mais equilibrada e descentralizada.

Desde o ano de 1964, com a implementação de um regime ditatorial, uma das principais características concernentes à natureza desse governo vai ser a tendência à centralização das decisões políticas e dos recursos gerais ao longo dos anos. Trata-se, portanto, de um intenso movimento da União em prol de garantir sua manutenção e um maior controle sobre os entes federativos. O controle fiscal passa a ser um importante mecanismo com o qual o Governo Central exerce seu poder de domínio e submissão para com os entes federados.

É evidente que o regime militar, ao suspender os processos democráticos mais elementares e forçar a centralização dos recursos fiscais e o controle estrito do endividamento, impôs enorme fragilização ao nível intermediário do governo...<sup>24</sup>

Com os Estados e Municípios fracos e dependendo diretamente dos repasses vindos do governo federal, cabiam a eles poucas opções se não um apoio quase que incondicional que garantisse minimamente suas existências:

...de 1964-1984, o município praticamente perdeu a autonomia em relação ao processo de tomada de decisão política. Com a Reforma Tributária de 1966, foram estabelecidos níveis de competência de arrecadação. Porém, grande parcela dos recursos destinados às localidades era originária de transferência da União aos Estados...<sup>25</sup>.

Nesse sentido, podemos observar como o governo militar criou uma estrutura fiscal vertical, tendo os recursos que passar, necessariamente, pelas suas mãos. A ideia do “pires nas mãos” faz alusão a um pedinte que se curva com um pires na mão, na expectativa de que alguém lhe de algum dinheiro.<sup>26</sup> Assim, Estados e Municípios se curvavam também ao Governo Federal da mesma forma. É importante aqui, ressaltarmos a força dessa expressão: o pedinte, assim como o

---

<sup>24</sup> PRADO, Sergio. Op.cit, p. 156

<sup>25</sup> MARIANO, Jefferson. Op.cit, p.100

<sup>26</sup> A ideia do “pires na mão” é uma metáfora de uso comum nos documentos sobre o tema e representa o “pedir algo a alguém”. Nesse caso, o “pedir” mais se trata de uma necessidade vital onde o “alguém” se encontra numa posição de total poder sobre o pedinte.

ente estadual e local (Municípios), encontra-se numa posição de submissão, onde a sua subsistência depende exclusivamente da “boa vontade” de alguém ou algo que lhe foge ao controle. Em janeiro de 1980, por exemplo, pressionado diante da falta de verbas no Rio de Janeiro, “o prefeito Israel Klabin foi a Brasília, de pires na mão e para reforçar o pedido de verba revelou um dado estarrecedor: o Rio não se desenvolve”<sup>27</sup>.

Ao longo da ditadura, a ida a Brasília foi recorrente para os executivos estaduais e municipais ao longo da ditadura. Em outro exemplo de como essa expressão se apresenta, em 1983, numa declaração a um jornal, o Governador João Alves Filho, do Estado de Sergipe, reclamava veementemente da política do pires nas mãos.

Os governadores do Nordeste têm apontado a centralização da União como impeditiva ao desenvolvimento regional e estadual querem reestabelecer a Federação, terminando com peregrinações humilhantes, de pires nas mãos, como se fossem mendigos oficiais. O que se quer é mais liberdade.<sup>28</sup>

Num artigo de opinião no mesmo ano, o jornalista Newton Rodrigues fez um balanço do centralismo no período, denunciando a nomeação de cargos como um instrumento do Governo Federal liberar verbas para os Estados e Municípios, reforçando o pires na mão.

A centralização financeira e política transformou quase em ficções jurídicas os estados e municípios, e fez da maior parte de prefeitos e governadores subgerentes, cerceados e fiscalizados pelos agentes do poder central, que, em muitos casos, têm até que aprovar e liberar nomeações para cargos das administrações locais. Se a Seplan e o Ministério da Fazenda são os superórgãos, a que se apresentam, de pires nas mãos, todos os governadores exercem, coerções abusivas.<sup>29</sup>

A perspectiva de uma mudança dessa situação, no caso dos Governadores e Prefeitos simplesmente inexistia, já que a mudança da política central do país independe da vontade da população ou dos mesmos, pois se tratava de um Estado de exceção. Segundo Wladimir Rodrigues Dias o governo militar durante seus

---

<sup>27</sup> Folha de S. Paulo, São Paulo, 14 jan. 1980. Primeiro Caderno, p.2.

<sup>28</sup> Folha de S. Paulo, São Paulo, 05 ago. 1983. Primeiro Caderno, p.5

<sup>29</sup> RODRIGUES, Newton. Folha de S. Paulo, São Paulo, 16 mai. 1983. Primeiro Caderno, p.2.



vinte anos de vigência “centralizou decisões de política fiscal e tributária, ativando um sistema de transferências intergovernamentais para Estados e Municípios”<sup>30</sup>. A execução dessas transferências era condicionada a determinadas funções e atribuições, que variavam de acordo com a conformidade política. Dependendo do nível de alinhamento com o governo central, determinado local poderia receber mais recursos que outros.

Um ponto determinante para a definição dos novos parâmetros durante a ditadura é a Reforma Fiscal e Tributária de 1966. Sobre a mesma, que passa a entrar em vigor com a Constituição de 1967, alguns pontos valem ser destacados. Primeiro, o fato de ter sido realizada durante um governo ditatorial, fez com que sua aprovação se desse sem maiores debates e poucos agentes envolvidos em sua concepção. Apesar disso, trata-se de uma reforma significativa do ponto de visto técnico, que equacionou muito as pendências tributárias de um sistema antigo.<sup>31</sup> Foram criados o imposto sobre produtos industrializados (IPI), o imposto sobre o consumo (IC), sendo os dois de competência da União. Um imposto foi criado a nível estadual: o imposto sobre a circulação de mercadorias (ICM); outro a nível municipal: o imposto sobre serviços (ISS). Com algumas alterações nos anos vindouros, basicamente esse sistema persiste até os dias de hoje. Andréa Viol nos resume o resultado técnico da reforma:

...fazendo do Brasil um dos primeiros países do mundo a implementar o conceito econômico e racional de “valor agregado” em seu sistema tributário. No entanto, por outro lado, acabou-se criando dois impostos administrados por níveis distintos de governo (o IPI e o ICM), sendo que o de base mais ampla foi colocado sob competência subnacional e o grau de liberdade dos Estados para administrar esse imposto foi sendo gradativamente ampliado<sup>32</sup>

Apesar de uma aparência moderna, o novo sistema tributário, que de fato simplificou o arcabouço fiscal brasileiro, possuía incongruências inerentes ao momento político. O que se anunciava de descentralização, por meio desses novos

---

<sup>30</sup> DIAS, Wladimir Rodrigues. O federalismo fiscal na Constituição de 1988: *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, n. 1298, 20 jan. 2007. p 3.

<sup>31</sup> Os mais variados trabalhos econômicos utilizados como base para esse texto, ressaltam que no aspecto técnico a Reforma era considerado um avanço diante da estrutura antiga, mas que ao ser realizada no período de ditadura, esteve sujeita aos interesses pela manutenção do poder.

<sup>32</sup> VIOL, Andréa Lemgruber. O processo de Reforma Tributária no Brasil: mitos e verdades. Brasília : Editora da UnB, 2000. p 20,21

impostos, não aconteceu de fato. O governo federal precisava manter os demais entes em suas mãos, e por isso, aos poucos, asfixiou suas receitas, contrariando a previsão da reforma de conferir mais liberdade ao ente subnacional. Um exemplo disso é a criação do Fundo de Participação dos Municípios (FMP) em 1968, o qual previa que 10% dos recursos arrecadados pelo Imposto de Renda (IR) e pelo IPI fossem destinados a um fundo onde todos os Municípios participariam. O fundo funcionaria de acordo com a lógica do federalismo brasileiro, respeitando as diferenças entre capitais e interior, dando prioridade a realocar recursos entre os que mais precisavam. Nesse contexto, apenas 10% do montante era destinado às capitais enquanto que o resto serviria para atender o restante dos municípios. Entretanto, a partir de 1969 já acontece um esvaziamento desse fundo, com uma redução da receita do IR e do IPI que seria destinada aos Estados e Municípios. A Emenda Constitucional nº1/1969 é aprovada e com ela há um corte pela metade da participação de Estados e Municípios no produto da arrecadação do fundo. A entrega de recursos desse fundo passou, então, a depender de um rigoroso controle do governo central, que promoveu um esvaziamento do mesmo.<sup>33</sup> A partir desse momento, não há, até meados da década 1980, mudanças significativas no quadro do federalismo fiscal brasileiro. Os governos militares do período continuaram a centralizar os recursos e as decisões políticas na esfera da União, mantendo a lógica autoritária e centralizadora de um governo ditatorial. Mesmo diante do eminente fim da ditadura, em 1982, o Prefeito de São Bernardo, Tito Costa, reclamava da tentativa de se passar uma emenda que prejudicaria a arrecadação municipal.

Segundo ele, é de interesse do sistema, do poder central, manter os municípios sob permanente dependência, por motivos políticos. “O governo federal e o governo estadual querem que os municípios a eles recorram, de pires na mão, em

---

<sup>33</sup> Apesar de se extinguir a vinculação dos repasses para as despesas de capital, nos termos da ordem constitucional anterior, a entrega dos recursos passou a depender de: (i) aprovação prévia dos programas de aplicação de recursos, de acordo com as diretrizes do governo federal; (ii) contrapartida do ente; (iii) avocação de encargos executivos da União; e (iv) recolhimento de impostos federais e liquidação de dívidas para com a União. – PALOS, Aurélio Guimarães Cruvinel e. *A Constituição de 1988 e o Pacto Federativo Fiscal*. Consultoria Legislativa da Área IV, Brasília, 2011.

troca de favores. Esta dependência financeira anula a autonomia política e administrativa dos municípios...<sup>34</sup>

É justamente no processo de retomada da democracia que vai se reacender o debate acerca do federalismo brasileiro, trazendo novos questionamentos de ordem social, de divisão de funções entre os entes federativos e de uma nova estruturação da divisão tributária brasileira.

---

<sup>34</sup> FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, 05 jan. 1982. Primeiro Caderno, p.8.

## **2 - A Constituição de 1988 e os novos caminhos**

Nesse segundo capítulo, procuraremos demonstrar as implicações dos novos anseios no debate federalista presente na Assembleia Constituinte, apontando para um caminho de descentralização política e econômica do país. Destaca-se na elaboração da Constituição “Cidadã” a relação direta com o longo período de ditadura que a precedeu. As expectativas da sociedade ganhavam as ruas do país. A luta pelo movimento das “Diretas Já” e as eleições gerais de 1986 já demonstravam os anseios por mudanças. O PMDB, partido que naquele momento representava oposição à ditadura, elegeu 22 dos 23 possíveis governadores.

### **2.1 – Um horizonte de perspectivas**

Após longo período de ditadura gerou-se uma grande expectativa da sociedade civil e dos movimentos sociais com o processo de abertura democrática. Um intenso movimento de pressão vindo dos mais variados setores (empresários, políticos, sindicatos), pleiteavam uma descentralização política e, por conseguinte, econômica na federação brasileira. Com esse tópico na agenda das discussões congressuais, o resultado veio acontecer na prática com a elaboração da nova Constituição. Dois aspectos nos evidenciam tamanhas mudanças, sendo o primeiro de natureza fiscal e o outro, político. Um novo modelo de distribuição de receitas e funções entre os entes federativos visava um reequilíbrio da federação pós regime autoritário. “Com esse novo ordenamento jurídico houve uma redução da participação da União na receita tributária total e um aumento em favor dos

Estados e municípios.<sup>35</sup> Sob uma perspectiva política, essa descentralização passou por uma reorganização da federação do ponto de vista das obrigações dos entes. Além dos novos recursos, foram estabelecidos novos parâmetros para a criação de novos Municípios, o que gerou, pós 1988, a criação de mais de mil Municípios.<sup>36</sup> Passaram também a fazer parte da Federação como entes federados, numa perspectiva bastante inovadora do ponto de vista do federalismo.

No entanto, antes de adentrarmos nas mudanças trazidas com o novo texto constitucional, fortemente influenciado pelos mais de vinte anos de ditadura, é importante destacarmos algumas demandas que estiveram presentes na discussão constituinte. Nesse sentido, temos que nos pautar sob a atuação dois importantes sujeitos: a pressão dos movimentos sociais e da população civil por direitos (políticos, civis e sociais) e a organização interna dos parlamentares. Diversos autores vão dar os mais diferentes destaques a cada um dos agentes, seja a pressão da sociedade civil, seja a ação dos parlamentares de acordo com seus interesses e ideologias. Não pretendo aqui me posicionar nesse debate, mas apenas levantar alguns aspectos de ambos os lados que evidenciam, tanto a pressão social quanto o debate parlamentar.

A democracia foi protagonista durante a Constituinte. Os anos que se passaram serviram como um grande influenciador de algo que não podia se repetir, fazendo com que os mecanismos democráticos de diálogo fossem valorizados em basicamente todo o texto constitucional. Mas, a democracia não foi o único “consenso”<sup>37</sup> durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Se houve algo em que os governos militares fracassaram para além do âmbito democrático, foi em resolver as enormes desigualdades sociais do Brasil. Logo, a ampliação de direitos sociais foi um importante marco da Carta Magna

---

<sup>35</sup> MARIANO, Jefferson. Tendências de centralização política e econômica no Brasil. *Perspectiva Econômica*. São Leopoldo, v.8 n.2 p.99. 2012, p 99

<sup>36</sup> “No Estado de São Paulo, de 575 prefeituras, 1990, passa-se para 645, em 2002. A criação, incorporação e desmembramento de municípios, que eram uma prerrogativa da federação, tornaram-se atribuições estaduais.” MARIANO, Jefferson. Op.cit, p 99

<sup>37</sup> A palavra consenso aqui não se trata de uma unanimidade, algo que no parlamento é bastante improvável, mas de uma ampla maioria, visto a promulgação da carta e suas características.

Em resumo, a Constituição de 1988 apresenta, em relação às constituições anteriores, dezesseis novos direitos do trabalho e trinta e cinco novos direitos sociais. Há, ainda, muitos direitos sociais e do trabalho que foram aprimorados, nenhum foi reduzido.<sup>38</sup>

Do ponto de vista do debate parlamentar podemos dizer que o resultado do texto final foi surpreendentemente progressista, já que a maioria do parlamento era conservadora.<sup>39</sup> Dois blocos ideológicos foram formados entre uma minoria de parlamentares de partidos de esquerda e uma maioria conservadora nos demais partidos. Havia ainda uma minoria que variava, o chamado “Centrão”. Entretanto, não foram apenas os parlamentares os agentes responsáveis pela elaboração da nova carta.

A configuração da nova Assembleia Constituinte permitiu dois importantes mecanismos de participação direta da população: as emendas populares e a participação dos movimentos sociais em audiências públicas nas subcomissões. Esses dois procedimentos são de suma importância para destacar o quão relevante foi a pressão desses movimentos na elaboração de uma carta marcada pelo seu apelido “Cidadã”. Além disso, outras duas características institucionais incentivaram a participação pública:

(1) o fato da Constituinte não ter utilizado formalmente nenhum anteprojeto de constituição, o que, em tese, gerava possibilidades ilimitadas de inserção de direitos e, portanto, criava-se a percepção entre grupos de interesse sobre a possibilidade de contemplar suas agendas. (2) A estrutura descentralizada da ANC, organizada a partir de comissões e subcomissões temáticas, o que permitiu que os lobbies atuassem diretamente em suas áreas de interesse, facilitando a inserção de suas propostas.<sup>40</sup>

Diante desse cenário, a participação dos movimentos sociais foi primordial nos debates que envolveram a ANC. Nas subcomissões chegavam diversas emendas populares, fomentadas pelos mais variados setores da sociedade civil, que podiam inclusive participar das audiências e, portanto, cobrar seu representante de uma forma direta. Um exemplo desse tipo de participação pode ser encontrado nas ações do Departamento Intersindical de Assessoria

---

<sup>38</sup> COSTA, Lucas N. F. *O quão singular é o processo constituinte brasileiro de 1987-88?* São Carlos, III Semana de Ciência Política, 2015.p 6

<sup>39</sup> PILATTI, A. 2008. *A Constituinte de 1987- 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo.* Rio de Janeiro: Lumen Juris.

<sup>40</sup> COSTA, Lucas N. F. *Op.cit.* p.7

Parlamentar (DIAP). O DIAP, junto com a Central Única dos Trabalhadores (CUT) encaminhou uma emenda com direitos de trabalhadores.<sup>41</sup>

Podemos dizer, portanto, no que tange à concepção do texto constitucional, que houve um papel destacado para o pensamento progressista, que naquele momento almejava no processo de descentralização política e econômica, o caminho a ser perseguido. Foi, no entanto, uma das Assembleias Constituintes mais longas da história e que resultou num dos textos constitucionais mais extensos e detalhistas, contrariando já na sua essência, a lógica descentralizadora.<sup>42</sup>

Sobre o processo de descentralização presente na ANC, o forte anseio dos entes civis e políticos por poder político fez-se bastante presente. Durante duas décadas, diversos políticos, estudantes e etc., estiveram presos, torturados, foram exilados, ou estiveram escondidos, com medo da repressão e sem poder agir politicamente de forma livre. Foram anos de decisões centrais, autoritárias. Era bastante previsível que a pressão por descentralização fosse significativa durante o processo constituinte. Um outro fator vale aqui ser ressaltado: não podemos esquecer que a democracia não veio por meio de um processo de eleição direta da população e, sim, por meio de uma eleição indireta. A eleição de Tancredo Neves tem uma forte implicação na elaboração federativa da nova constituição. No que diz respeito à atuação dos governadores, pode-se dizer que vão ter um papel central na elaboração da nova distribuição federativa durante o processo constituinte. Conduziram suas bancadas, representando um papel de protagonista, principalmente na definição da nova distribuição de recursos, como aponta o ex-presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Fernando Rezende:

Primeiro, a antecipação das eleições diretas subnacionais em relação à eleição presidencial fez dos governadores eleitos uma força política destacada no período. Naquele momento, observadores chegaram a falar de “república de governadores”, “Barões da República”, impressionados pelo poder dos recém-

---

<sup>41</sup>“Esta emenda contou com mais de 272 mil assinaturas (o requisito mínimo para uma emenda popular era de 30 mil).” COSTA, Lucas N. F. Op.cit. p.7

<sup>42</sup> COSTA, Lucas N. F. Op.cit. p.8

eleitos em montar e influenciar politicamente suas bancadas no Congresso, aparentemente emergindo como força política decisiva no processo em curso.<sup>43</sup>

Assim, fica evidente ao longo do processo que desencadeou a promulgação da Constituição de 1988, a expectativa dos governadores de recuperarem, pelo menos em parte, sua autonomia na capacidade de gerir os Estados:

Afinal, a devolução de autonomia política, financeira e administrativa aos estados alcançou um patamar elevado, tendo contribuído para a defesa da tese de que a dotação dos poderes concedidos aos governadores pela nova Carta lhes dava condições de assumir a posição de autênticos barões da Federação.<sup>44</sup>

Passando da perspectiva econômica para a política, as mudanças que ocorreram na configuração do Congresso Nacional também ajudam a entender esse processo de descentralização de recursos e poder, não apenas no caso dos entes federativos, como também em distorções de representatividade entre os Estados mais populosos com a dos Estados menos populosos. Duas alterações são responsáveis por essa distorção: o aumento do número mínimo de deputados e a redução do número máximo de deputados por estado. O caso da federação brasileira, dividida num sistema bicameral, cabe ao Senado a representação dos Estados com isonomia, tendo todos os Estados o mesmo número de senadores. À Câmara dos Deputados cabe a representação da população, dividida por sua distribuição demográfica. Logo, São Paulo, o estado mais populoso, possui o maior número de Deputados Federais. Entretanto, essa lógica não atende apenas aos pré-requisitos demográficos, pois caso fosse levado em conta apenas a população de cada estado, o Acre teria direito a apenas um deputado federal. Para tentar equalizar essa distorção, foi estabelecido um número mínimo de oito deputados federais por Estado. Como consequência disso, a própria distribuição do Congresso Nacional atende por distorcer a representatividade entre os grandes centros econômicos e o “interior” menos desenvolvido.

---

<sup>43</sup> PRADO, Sergio. A “Federação Inconclusa”: o papel dos governos estaduais na Federação Brasileira. In: REZENDE, Fernando (Org.). *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p.158

<sup>44</sup>REZENDE, Fernando. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. In: REZENDE, Fernando (Org.). *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, p.31



## 2.2 – As mudanças constitucionais

Para avançarmos nas mudanças promovidas pela Constituição, é preciso destacar dois importantes eixos de pressão. A primeira passa por uma revisão da estrutura tributária vertical, muito capitaneada por essa força dos Estados. Um segundo ponto, deriva das imensas pressões populares e anseios por direitos sociais, fruto de um intenso processo de crescimento dos sindicatos ao longo da década de 1980 e de movimentos civis como um todo. Com base nisso, foram pautados os debates constituintes. A divisão do bolo da arrecadação, que começa desde o início da década de 1980, é consolidado com a promulgação da nova constituição.

...a distribuição das receitas fiscais foi duramente descentralizada, uma vez pela ampliação da base tributária do ICMS e outra pela ampliação da parcela de IR e IPI a serem compartilhados com GSNs (governos subnacionais ou estados e municípios) através dos fundos de participação (FPE (fundo de participação dos estados) e FPM)<sup>45</sup>

Numa matéria do Jornal Folha de São Paulo de 1988, o então prefeito de Valença, Jose Gomes Graciosa, reclamava da má distribuição de recursos e clamava por uma reforma tributária que liberasse os prefeitos da política do pires na mão.

... o atual sistema de distribuição de verbas, “que obriga prefeitos a ir, de pires na mão, a Brasília em busca de favores e não reivindicando direitos”. Segundo ele, só a reforma tributária modificaria esse sistema...<sup>46</sup>

Sua reclamação, assim como de tantos outros, refletiu no sentimento constituinte em promover uma descentralização de recursos. Dessa forma, passou a disciplinar de forma direta os impostos dos governos subnacionais. Aos Estados caberia, principalmente, o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços de

---

<sup>45</sup> PRADO, Sergio. Op.cit, p.162

<sup>46</sup> FOLHA DE SÃO PAULO, Sucursal do Rio. São Paulo, 22 mar. 1988. Primeiro Caderno, p. 11.

transporte interestadual e de comunicação (ICMS), o imposto sobre transmissão causa mortis e doações (ITCD) e o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA). Aos Municípios o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e o imposto sobre transmissão de bens imóveis por ato inter vivos (ITBI). Os novos parâmetros do ICMS são fundamentais para entender a crescente na arrecadação. A nova constituição incorporava ao ICMS antigos impostos únicos sobre combustíveis, energia e telecomunicações. Para Prado, o ICMS se anunciava bastante promissor:

Essas medidas basicamente completavam a reversão da centralização da arrecadação fiscal que se estabelecera durante o regime militar, em particular pela elevada dimensão potencial das receitas derivadas das novas bases do ICMS, que estavam deprimidas pela ausência de investimentos das empresas estatais, e que foram liberadas a partir da privatização desses setores e da correção das tarifas.<sup>47</sup>

Dessa maneira, a constituição conseguiu aumentar a base de receita desses governos subnacionais. O gráfico a seguir demonstra como, aos poucos, o panorama da distribuição fiscal foi se transformando com o passar da década de 1980. Os primeiros anos posteriores a promulgação da Constituição de 1988 representou uma queda significativa da receita total da União em oposição a um aumento da receita dos Estados e Municípios. Parecia, portanto, cumprir com as intenções presentes na elaboração da mesma.

Tabela 1. Receita disponível por nível de governo (Brasil, 1985 – 1992)<sup>48</sup>

Anos	Participação Total (%)		
	União	Estados	Municípios
1985	63,70	25,59	10,70
1986	61,07	27,06	11,87
1987	63,51	25,92	10,57
1988	63,49	26,00	10,80
1989	59,80	28,00	12,10
1990	56,70	28,50	14,90
1991	53,70	29,50	17,00
1992	56,00	28,00	16,00

<sup>47</sup> PRADO, Sergio. Op.cit, p.162

<sup>48</sup> ” MARIANO, Jefferson. Op.cit p.101.

Fonte: IPEADATA (2012)

Da intensa pressão popular por direitos sociais surgiu uma notável contradição na Constituição que poderia - e iria - em breve modificar esse cenário de participação entre os entes federativos. Dispositivos constitucionais fizeram com que o governo federal criasse uma prerrogativa única e exclusiva de poder, como veremos no próximo capítulo. Para os Estados, a Constituição garantiu uma maior autonomia na gestão dos seus impostos e também ampliou a participação do FPE e do FPM nas divisões das receitas advindas do IR e do IPI. O aumento da participação dos Estados vai garantir uma descentralização, entretanto cria uma instabilidade e rivalidade entre os Estados. A participação dos Estados e Municípios nesses fundos varia de acordo com requisitos de “necessidade”. Os Estados mais pobres recebem mais, os mais ricos, menos. A fala do ex-funcionário da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, Clóvis Panzarini (2010), evidencia as mudanças trazidas no texto constitucional:

(...) A Constituição de 1988 não inovou ao criar esses fundos (o FPE e o FPM), que já existiam na Constituição de 1967. Apenas aumentou de 14% e 17% para 21,5% e 22,5%, respectivamente, o percentual de arrecadação daqueles tributos destinado aos estados e municípios. No último ano de vigência (das regras de repartição anteriores à Constituição de 1988), o estado de São Paulo era aquinhado com 4,0605% dos recursos do FPE.<sup>49</sup>

Outro ponto a ser explorado é o contexto de composição do Congresso Nacional. Na federação brasileira, há uma inexorável distorção no quesito representatividade da população na composição do Congresso Nacional. O Senado sendo a casa dos Estados já traduz muito dessa distorção: o Brasil tem 26 Estados e um Distrito Federal<sup>50</sup>. São mais de 200 milhões de habitantes divididos em cinco macrorregiões. Apenas como um exemplo, o Sudeste é composto por quatro Estados num total de doze senadores num universo de oitenta e um,

---

<sup>49</sup> GOMES, Gustavo Maia. Disparidades regionais, conflitos federativos e a nova agenda da política regional. In: REZENDE, Fernando (Org). O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, 105

<sup>50</sup> O Distrito Federal é compreendido como um ente federado. No entanto, por conta de sua relevância simbólica e para fim de simplificação textual, vamos nos usar apenas os Estados e Municípios como exemplos dos governos subnacionais, mas ressaltando que também se compreende o Distrito Federal nesse termo.

possuindo mais 70 milhões de habitantes. Isso quer dizer que 35% da população é representada no Senado por 14,8% dos senadores. Entretanto, conforme as características da nossa federação, o Senado não tem a pretensão de ser uma casa de representatividade proporcional da população e sim dos Estados, mas mesmo assim, a desproporção é significativa (ainda mais com sucessivos projetos de tentativa de criar novos Estados). No entanto, a Câmara dos Deputados também produz essa distorção. Essa distorção pode gerar mais conflitos entre os Estados. Um exemplo está na continuação do depoimento de Clóvis Panzarini:

as representações dos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em vez de estudo, apresentaram singela tabelinha de 27 linhas e duas colunas (...) que destinava 85% dos recursos do FPE a seus estados e os restantes 15% aos seis estados das regiões Sudeste e Sul. Essa tabela – que acabou virando a tal LC n.62/89 – destina a São Paulo redondo 1% dos recursos do FPE, enquanto Bahia e Ceará, por exemplo, foram aquinhoados com 9,3962% e 7,3369%, respectivamente. Maranhão levou 7,2182% (idem)<sup>51</sup>

Podemos dizer que apesar do aparente poder que os Governadores de Estado tiveram dentro do processo constituinte, esse processo não se deu uma forma homogênea. As distorções do sistema brasileiro de representação, as consequências da não unidade entre os governadores, associada às enormes disparidades econômicas e sociais entre os Estados, fez com que o próprio interesse dos Estados fosse diferente entre os mais ricos e os mais pobres da federação. O fato é que a reforma que pretendiam os governadores dos Estados mais ricos da federação, nem sempre compreendia os anseios de outros Estados com menos pujança econômica. Nesse sentido, Wladimir comenta:

A Assembleia Constituinte transcorreu sob pressão de Estados mais desenvolvidos, pregando a necessidade de descentralização do poder de tributar, o que lhes possibilitaria auferir mais receitas. Não obtiveram êxito, já que as referidas estruturas desequilibradas de representação política, presentes no momento constituinte, trataram de aprovar uma descentralização que teve por base a ampliação das transferências fiscais já existentes.<sup>52</sup>

A Constituição de 1988 trouxe algumas alterações em relação à distribuição federativa do Brasil. Amapá e Roraima foram elevados à condição de Estados, assim como Tocantins, que se desmembra de Goiás. Fernando de

---

<sup>51</sup> GOMES, Gustavo Maia. Op.cit. p.106

<sup>52</sup> DIAS, Wladimir Rodrigues. Op.cit. p.3

Noronha é integrado ao território pernambucano e se estabelece então a atual divisão federativa. Entretanto, de acordo com as mudanças trazidas com a nova Carta, criar um Estado pode ser uma interessante forma de se gerar recursos e aumentar a influência política, pois “quando um Estado se desmembra em dois, o número de parlamentares representantes da região que formava o antigo estado aumenta: o de senadores duplica; o de deputados pode até chegar a duplicar.”<sup>53</sup>.

Há, portanto, desde 1988 até os dias de hoje, uma série de projetos de lei para criação de novos Estados, tendo as regiões Norte e Nordeste, o maior número de projetos apresentados. Existe inclusive, uma frente parlamentar que atua no assunto. Os objetivos com a criação de um novo Estado podem, às vezes, estar explícitos no próprio discurso dos parlamentares, como no caso em que um deputado federal pelo Estado do Pará, quando em propaganda pela divisão do Estado afirmou que “a divisão resultaria em maiores repasses de verbas federais aos novos estados”<sup>54</sup>

Se por um lado a Constituição representou um novo momento para os Estados com o novo ICMS, por outro ela definitivamente diminuiu a relevância dos mesmos ao aumentar a importância dos Municípios. O primeiro ponto a ser destacado é a mudança de status que os Municípios têm com a promulgação de 1988. “Até a Constituição de 1988, o sistema federativo brasileiro estava organizado de forma dual e hierárquica – em um plano, a União e os Estados e, no plano sub-estatal, os municípios.”<sup>55</sup> A Constituição altera a condição dos Municípios para a qualidade de entes federados, o que acarreta num fortalecimento de seus poderes de decisão e participação política no contexto de disputa nacional. Além dessa importante mudança, a partir da data de promulgação da Carta, há uma transferência da competência de regulação sobre as emancipações da União para os Estados. “A autonomia institucional dos Estados, na elaboração da regulamentação e na decisão política, foi o fator preponderante

---

<sup>53</sup> GOMES, Gustavo Maia. Op.cit. p.100

<sup>54</sup> GOMES, Gustavo Maia. Op.cit. p.100

<sup>55</sup>SILVA, Andreia Ferreira da. Federalismo, *Descentralização, Municipalização e Direito à Educação Básica no Brasil*. Vitória, ANPAE, texto 34, 2009. p.1

para o ritmo diferenciado na criação de novos municípios. ”<sup>56</sup> É, portanto, a descentralização no tocante a essa regulamentação, da União para os Estados, preponderante para a onda de criação de novos municípios a partir de 1988. Antes de 1988, um município precisava requisitos mínimos de população e renda (por exemplo mais de 10 mil habitantes ou não inferior a 5 milésimos da existente no estado), além de uma série de outras prerrogativas (eleitorado não inferior a 10% da população; centro urbano já constituído, com número de casas superior a duzentas e, etc.). Para pleitear a emancipação, após a regulamentação passar para os Estados há uma significativa mudança, como descreve Christina Thedim Brandt:

o principal elemento liberalizante trazido pela Carta Magna de 1988 encontra-se no § 4o do art. 18, que estabeleceu, para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, apenas duas condições: a preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano, de acordo com requisitos previstos em lei complementar estadual, e a consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas<sup>57</sup>

Apenas o meio facilitador para o desmembramento não é suficiente para explicar o crescimento significativo dos Municípios no período pós 1988. Para isso, temos que recorrer às vantagens econômicas e políticas para tal. No plano econômico o aumento no percentual do repasse do Fundo de Participação dos Municípios de 17% para 22,5% dos impostos de renda e produtos industrializados significou uma importante garantia de recursos. De acordo com Brandt,

Com essas alterações, entre 1988 e 2004, os municípios incrementaram em quase 6 pontos percentuais sua participação na receita tributária disponível do setor público consolidado, alcançando 16,5% do total, ao tempo em que tanto o Governo Federal como os estados diminuíram sua participação<sup>58</sup>

Se por um lado o processo havia se tornado mais fácil e havia uma compensação financeira com os novos paradigmas, um terceiro elemento ainda

---

<sup>56</sup>“Antes de 1988, em virtude da legislação federal restritiva, havia poucos distritos legalmente emancipáveis fora das regiões de colonização do Norte e Centro-Oeste.” TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. A Criação de municípios após a Constituição de 1988. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 64, Feb. 2002 .

<sup>57</sup> BRANDT, Christina Thedim. *A criação de municípios após a Constituição de 1988: O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional no 15, de 1996*. Brasília, Revista de informação legislativa, v. 47, n. 187, jul./set. 2010, p. 61.

<sup>58</sup> BRANDT, Christina Thedim. Op.cit. p.61

poderia ser destacado. Além da vantagem de ordem econômica, uma outra de ordem política foi inserida no texto constitucional: a possibilidade de remunerar os vereadores de todas as unidades municipais, o que antes, na Constituição de 1967, era permitido apenas às que tivessem mais de 100.000 habitantes. A Constituição de 1988 previu que as Câmaras Municipais determinassem os salários de seus vereadores. Havia agora mais um elemento político que estimulava os movimentos de emancipação. Uma câmara de vereadores remunerada valorizava as aspirações políticas locais, uma vez que garantia, por meio da remuneração, a independência necessária para o parlamentar exercer sua função. Na soma desses elementos encontramos um sentido para que, na década 1990, o número de Municípios no Brasil crescesse em ritmo acelerado, com números bastante superiores aos das décadas anteriores:

...das 5.564 municipalidades existentes em 2007, 1.364 – quase um quarto do total – foram instaladas nos últimos 18 anos. Além do significativo montante, destaca-se o fato de que, entre os novos municípios, mais da metade possui menos de 5.000 habitantes, de forma que, do total de 1.375 micro municípios existentes, 51,2% foram instalados em período recente.<sup>59</sup>

Por fim, para ratificar o papel da Constituição de 1988 no processo de criação de novos Municípios em ritmo acelerado na década de 1990, se compararmos os parâmetros de 1967 com a totalidade dos Municípios que foram emancipados no período posterior à Constituição, cerca de setenta e cinco por cento de todos eles não poderiam ter virado Municípios. Fica evidente que os parâmetros alterados foram imprescindíveis para a explosão no crescimento do número de Municípios.<sup>60</sup>

Assim, os Estados, apesar de conseguirem aumentar significativamente suas receitas ao longo da década de 1980, foram também, se endividando e recorrendo à União por salvação. Pode-se, então, dizer que a Constituição de 1988, no que tange a esta matéria, teve dois desdobramentos diferentes. Vale ressaltar que ela indicou que deveriam, *a posteriori*, regular as condições das finanças dos Estados, ao mesmo tempo em que postergou aquilo que já parecia

---

<sup>59</sup> BRANDT, Christina Thedim. Op.cit. p.64 e 65

<sup>60</sup>“Após analisar essas leis nos diversos estados, foi que 75% das novas municipalidades não poderiam existir dentro do quadro legal anterior” BRANDT, Christina Tedim. Op.cit. p.64.

inevitável: regular a atividade financeira dos Estados diante de uma crise financeira que o Brasil atravessou durante as décadas de 1980/90.

Não se pode, contudo, dizer que a Constituição de 1988 tenha ignorado a questão. No art. 163 ela estabelece que Lei Complementar deveria dispor sobre finanças públicas, dívida etc. Ela se limitou, portanto, a indicar a necessidade de que fosse elaborada, posteriormente, uma legislação adequada para modernizar os controles sobre o processo orçamentário do setor público em geral...<sup>61</sup>

Nesse caso, a Constituição foi extremamente benevolente com os entes que já se encontravam em apuros financeiros, além de bastante descentralizadora. Nesse primeiro momento, portanto, não havia restrições em relação à gestão orçamentária dos governos subnacionais, o que deveria acontecer por meio de uma Lei Complementar. A Constituição de 1988, trazia uma imensa liberdade para os Estados, já que ao mesmo tempo em que ampliava sua participação no bolo dos recursos, também lhe dava garantias que não haveria intervenção do governo federal para ditar o destino dos recursos transferidos.<sup>62</sup>

A Constituição de 1988 representa, então, uma ruptura com o modelo centralizador que vigorou no Brasil durante a ditadura. Primeiro, porque é categórica quanto à elevação dos Municípios a entes federados, dando-lhes outro protagonismo. Vai ser extremamente facilitadora dos processos de municipalização que vão ocorrer em abundância nos anos vindouros. Segundo, porque ela é marco na distribuição dos recursos e encargos entre as esferas, confirmando a tendência que começa na década de 1980. A valorização do ICMS, principalmente por meio do aumento da base de incidência do imposto, e o aumento nas participações do FPM e do FPE no IR e no IPI são exemplos desse novo panorama. A ampla liberdade dada aos Estados foi comemorada por parlamentares e governadores da época, como um possível fim da política do pires nas mãos. O então deputado José Serra (PMDB) comemorava os acordos para a reforma tributária dentro do Congresso Nacional. Numa entrevista ao *Jornal do Brasil*, no fim de 1987, o parlamentar dizia que a reforma resultaria no fim da

---

<sup>61</sup> PRADO, Sergio. Op.cit, p.164

<sup>62</sup> Única exceção para os gastos em educação, conforme a Emenda Calmon, número 24 de 1982.



política do pires nas mãos. Assim começava a reportagem da jornalista Darci Higobassi:

Obrigados a enfrentar periódicas viagens e percorrer, nem sempre de cabeça erguida, os gabinetes da burocracia de Brasília em busca de recursos, os prefeitos de mais de quatro mil municípios brasileiros sentirão, já a partir do próximo ano, a mudança proporcionada pelo novo texto da Constituição. "Acaba, assim, a política de pires na mão que tanto prejudicou os municípios e estados, que certamente conhecem mais de perto as preferências da população", afirma o deputado José Serra, do PMDB paulista, ex-secretário de Planejamento durante o governo Franco Montoro e relator da Comissão de Tributação na Constituinte.<sup>63</sup>

Na mesma direção da declaração do parlamentar, o Governador do Rio de Janeiro à época, Moreira Franco, comemorava a aprovação da reforma tributária dentro do texto constitucional.

Nunca mais um prefeito irá a Brasília com o pires na mão", reagiu ontem o Governador Moreira Franco, ao fim da votação da reforma tributária pela Comissão de Sistematização.<sup>64</sup>

Apesar de todos esses indicativos e celebrações, os acontecimentos da década de 1990, associados à fragilidade da estabilidade criada pela Constituição de 1988, vão mudar as perspectivas da descentralização. Assim, os Estados, que já estavam retirando, lentamente, o pires da direção do Governo Federal, começam, aos poucos, a caminhar novamente no mesmo sentido.

---

<sup>63</sup> HIGOBASSI, Darci. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 22 de nov. 1987. Política, p.3.

<sup>64</sup> JORNAL OGLOBO. Rio de Janeiro, 09 de nov. 1987, p.1.

### **3 – A centralização econômica dos anos 1990 e 2000**

O resultado do trabalho constituinte parecia convencer políticos de que haveria um processo de descentralização. Estaria o pires nas mãos resolvido? O terceiro capítulo começa a responder a esse questionamento. As décadas que sucederam a Constituição não corresponderam àquelas perspectivas. Alguns aspectos desse processo de centralização, principalmente na esfera do governo federal, evidenciam essa constatação. Um movimento centralizador, que começa da ausência de um planejamento, passando pela criação de novos tributos e estabelecendo vinculação de receitas. Abordaremos esses três pontos, demonstrando suas relações com esse processo.

#### **3.1 – Uma descentralização não planejada**

Embora em 1988, no tempo da promulgação da nova carta Magna, o sentimento da Constituinte era em prol da descentralização política, fiscal e administrativa, não podemos afirmar que o processo derivou de um planejamento. A distribuição de recursos, bem como a distribuição de funções e encargos, careceu de um planejamento a longo prazo, que viabilizasse as mudanças trazidas com a Constituição. É claro que, de certa maneira houve uma redistribuição de funções e recursos, mas longe de ter sido programado através de etapas, metas, que ratificassem o interesse da carta Magna em promover de fato a

descentralização no Brasil.<sup>65</sup> Havia um sentimento muito mais político de evitar um novo governo autoritário esvaziando financeiramente o governo federal, do que um projeto de Estado. Por conseguinte, podemos dizer que não houve um planejamento que envolvesse todos os entes federados, com definições concretas de atribuições e percentuais, de maneira a não possibilitar que os entes mais fortes pudessem, num momento posterior, alterar o pacto proposto em 1988.

Esse processo não planejado de descentralização política encontra-se também nas próprias contradições anunciadas no texto constitucional. É indubitável que a Constituição promoveu mudanças importantes no que tange à redistribuição de receitas, entretanto, ela garantiu apenas à União as prerrogativas necessárias para a criação de novas contribuições especiais.<sup>66</sup> Esse descompasso na elaboração do texto demonstra como essa descentralização estava presente nas ideias e nas ações, mas sem muita perspectiva de projeção, já que não se garantia no texto que a mesma fosse continuar progressivamente ou até mesmo se manter de uma forma estável. Um exemplo dessa falta de planejamento está na redistribuição de funções e programas de políticas públicas nos anos pós-1988. Na medida em que os recursos migravam da União para os governos estaduais e municipais, os mesmos aumentavam, gradualmente, suas participações e obrigações concernentes ao poder público.

---

<sup>65</sup> “É fácil deduzir que não houve a menor preocupação em se promover uma descentralização planejada, algo concomitante, com um mínimo de racionalidade, dos recursos e também dos encargos. Implantada as mudanças constitucionais, também não foi desenhado, negociado e adotado um plano que ordenasse o processo – estabelecendo metas de curto, médio e longo prazo, além dos meios (financeiros e administrativos) para que essas fossem atingidas. Alguns até poderiam dizer que isso não seria matéria própria para uma Carta Magna, que envolvia um processo e não apenas uma simples norma legislativa, porém nada ou muito pouco foi feito no campo administrativo.” AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, Gabriel. O federalismo fiscal na organização do Estado brasileiro pela Constituição de 1988. Brasília, Senado Federal. Estudos Legislativos, 2008. P. 8

<sup>66</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

Isso foi mais consequência das circunstâncias do que fruto de um planejamento estratégico, de um pacto acordado entre dirigentes das diferentes unidades federativas e de uma ação deliberada e coordenada.<sup>67</sup>

A ausência de um plano estratégico de definição de funções e de uma justa divisão de receitas pode ser verificada na complexa e confusa divisão de atribuições entre os entes federativos. No Brasil, os gastos e atribuições são muitas vezes sobrepostos, sem articulação, e dependem de complexas relações políticas para serem eficazes.<sup>68</sup> Em determinados momentos podia haver um interesse em promover uma descentralização ordenada, mas esbarrava na complexidade do processo legislativo, repleto de Comissões e intenções diversas. Observamos isso num relatório do IPEA de 1996, onde se evidencia a tentativa pós-constituente de se criar um fundo onde estados e municípios recebessem recursos que iriam financiar parcialmente os encargos concomitantemente assumidos, dentro de um espaço determinado de tempo, garantindo um maior equilíbrio e ordenamento no processo descentralizador. Entretanto, quando confrontados os interesses de duas diferentes comissões temáticas no Congresso, a fonte de onde viriam os recursos não foi definida como previsto e o fundo não chegou a existir.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, Gabriel. Op.cit. p.8

<sup>68</sup> AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, Gabriel. Op.cit. p.11

<sup>69</sup> "...Como esta não pode ocorrer instantaneamente, o projeto de sistema tributário da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças da Assembléia Nacional Constituinte continha uma disposição transitória que criava um fundo para garantir recursos adicionais aos estados e municípios durante o período de transição, com o objetivo de organizar o processo de descentralização e assegurar a continuidade dos serviços nele incluídos. Tal fundo seria alimentado com a arrecadação do Finsocial bem como por outros recursos que a União determinasse. Mediante acordos, estados e municípios receberiam, por tempo determinado, recursos que financiassem parcialmente os encargos concomitantemente assumidos. Estimava-se que o processo se completasse em cerca de cinco anos, ao longo dos quais o Finsocial reduziria gradativamente até a extinção, dando margem a que estados e municípios aumentassem suas receitas próprias sem que a carga tributária global fosse alterada. Paralelamente, o projeto da Comissão da Ordem Social previu entre os instrumentos de financiamento da seguridade social uma contribuição dos empregadores incidente, como o Finsocial, sobre o faturamento. A Comissão de Sistematização preferiu, no texto de seu projeto, manter esta contribuição no orçamento da seguridade social (a atual Cofins), eliminando, consequentemente, o fundo de descentralização. Dificultou-se, assim, o desenvolvimento de um processo ordenado de descentralização e manteve-se em vigor um tributo cumulativo, de péssima qualidade quanto a seus efeitos econômicos." – VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Rio de Janeiro, IPEA, texto para discussão nº 405, 1996.

O texto constitucional, portanto, não estabelece especificamente uma distribuição quanto aos encargos executivos, nem condições para realizá-los. O artigo 23 da Constituição Federal apenas se ateve ao estabelecimento de competências comuns aos entes. Somente *a posteriori*, por meio de emendas constitucional, vinculou-se recursos para determinadas áreas.

Nesse sentido, podemos dizer que tão logo tivemos a promulgação da Constituição, ela já carecia de reformas, principalmente no que concerne ao emaranhado fiscal e descentralização não planejada trazida no corpo do texto.<sup>70</sup>

### **3.2 – Contribuições especiais, Desvinculação de Receitas da União e a Redução de IPI e IR – Medidas Centralizadoras**

A atuação da Assembleia Constituinte, marcada pela presença das reivindicações sociais, estabeleceu um momento de protagonismo político a atores que estiveram por muito tempo afastados das decisões. A nova carta trazia uma série de novos direitos, fruto de intensa pressão da sociedade civil. Esse cenário de conquistas sociais pode ser igualmente observado no desenvolver das sociedades ao longo do século XX, porquanto novos direitos foram garantidos dentro dos ordenamentos jurídicos dos países, como garantia ao bem-estar e à justiça social. No entanto, garantir constitucionalmente uma série de direitos trazia consigo a necessidade de que o governo pudesse, ao mínimo, os prover. Para cada direito assegurado é necessário indicar de onde viriam os recursos possíveis para o cumprimento do mesmo. Hoje, quase trinta anos após a realização da Assembleia Constituinte, os números ainda refletem a incapacidade do governo brasileiro, em todas suas esferas, de garantir a plenitude dos benefícios previstos no texto constitucional. Assim, o resultado do trabalho dos constituintes previu a possibilidade da União, inicialmente exclusiva, de criar contribuições com três

---

<sup>70</sup> VARSANO, Ricardo. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, IPEA/RJ, V. 27, nº 1, 1997. In PALOS, Aurélio Guimarães Cruvinel E. *A Constituição de 1988 e o Pacto Federativo Fiscal*. Consultoria Legislativa da Área IV, Brasília, 2011.

possíveis objetivos.<sup>71</sup> O primeiro, visa custear a seguridade social (Saúde, Previdência e Assistência Social)<sup>72</sup>. Esses três campos têm o dever de proteger a sociedade dos riscos sociais - doença, invalidez temporária e permanente, morte, idade avançada, etc. - a fim de evitar que a população passe por um estado de necessidade na ocorrência desses problemas. O segundo objetivo são as contribuições serem instituídas para corrigir determinadas distorções do mercado, como, por exemplo, regular sobre a importação de gás, diesel e gasolina. O último objetivo consiste em se instituir uma contribuição especial para o financiamento de categorias econômicas, mediante qualificação do mercado de trabalho, e de profissionais, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA).<sup>73</sup>

Observamos, portanto, que ao mesmo tempo em que se estabelecia um novo ordenamento tributário, garantiu-se à União, quase que exclusivamente, a competência para se instituir novos tributos com esses objetivos.<sup>74</sup> As projeções da época já indicavam que seria necessário aumentar a carga tributária para que se cumprisse tais determinações constitucionais. A garantia da previdência foi, sem dúvida, o grande desafio do Brasil ao longo das últimas décadas. O crescimento no custo da previdência apenas contabilizando o período entre 2001 e 2014 foi de

---

<sup>71</sup> As contribuições sociais têm fundamento no art. 149 da Constituição, que as divide em três subespécies: contribuições sociais em sentido estrito, contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE), e contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

<sup>72</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Art. 194 da Constituição Federal. “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”

<sup>73</sup> SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - instituição de educação profissional que oferece cursos técnicos e cursos livres em diversas áreas.

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - instituição de ensino técnico direcionada à indústria ou a formação de profissionais para atuar na esfera industrial

SESC - Serviço Social do Comércio - atua na promoção social do trabalhador do comércio com programas, lazer, cultura, esporte, cursos e outras atividades voltadas para a melhoria da qualidade de vida.

<sup>74</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Art. 149. “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.”

mais de 120%, saindo de 182,6 bilhões em 2001, para 402,1 em 2014.<sup>75</sup> À vista disso, a União procurou garantir que não sofresse um esvaziamento das receitas provenientes das novas diretrizes constitucionais, e concentrasse em si, a solução para o problema. Desta maneira, coube à União instituir algumas contribuições que visassem atender a essa questão:

Ao longo da década de noventa, um conjunto de alterações institucionais de natureza política e econômica levou à configuração de um cenário de novo processo de centralização, especialmente no que diz respeito à capacidade de financiamento das políticas sociais<sup>76</sup>

O caminho traçado, portanto, com as alterações do texto de 1988 sinaliza para uma nova centralização a partir de uma demanda real da sociedade. Contudo, ao se estabelecer a esfera da União como maior responsável pelo tema, os Estados e Municípios perdem protagonismo diante do governo central. A importância da União se destaca no corpo do artigo 22 da Constituição Federal. Cabe à União legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, trabalho, naturalização, emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; seguridade social; diretrizes e bases da educação nacional, serviço postal, energia, informática, telecomunicações, dentre tantas outras atribuições exclusivas. Além dessas competências, privativas à União, ainda existem as atribuições comuns à todas esferas, como por exemplo: cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência. Um aspecto interessante envolve uma consequência direta da ação dos setores sociais durante a constituinte e que resultou num possível novo protagonismo do Governo Federal. Enquanto houve uma pressão dos movimentos sociais por educação, saúde, previdência, fazendo com que fossem progressivamente protegidos e fortalecidos, setores com menos capacidade de apoio, como infraestrutura, habitação e saneamento, “tornaram-se a

---

<sup>75</sup> Fonte FGV/DAPP. \*Em valores reais de 2013, corrigidos pelo IPCA. Disponível em < <http://dapp.fgv.br/o-pacto-federativo/> >. Acessado em: 10/05/2017.

<sup>76</sup> MARIANO, Jefferson. Tendências de centralização política e econômica no Brasil. *Perspectiva Econômica*. São Leopoldo, v.8 n.2. 2012, p.102

variável de ajustes nos orçamentos”.<sup>77</sup> Dessa forma, a União, responsável pelas primeiras incumbências foi, aos poucos, recuperando parte do seu protagonismo na vida do cidadão que havia se diluído com a ação imediata do texto constitucional. Já os entes estaduais, responsáveis por parte expressiva dos segundos encargos, saíram fragilizados diante da perspectiva futura.

Como resposta, a União promoveu um aumento significativo da carga não partilhada. Se aumentasse o percentual sobre os dois impostos com destino federal, o IR e o IPI, estaria automaticamente rateando o aumento com estados e municípios, devido aos repasses constitucionais para o FPM e para o FPE. Com isso, a saída do governo federal passou pela criação/elevação de contribuições especiais, atribuindo-as destino e garantindo totalidade dos recursos obtidos. Como consequência desse processo, “as receitas não compartilhadas cresceram de 24% para 55% das receitas federais, enquanto as compartilhadas caíram de 76% para 46%” entre 1988 e 2010.<sup>78</sup>

Observamos, portanto, essa intensa movimentação. Em 1989 a União criou a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), com o objetivo de financiar a Seguridade Social. As pessoas jurídicas (PJ) domiciliadas no país estão obrigadas ao recolhimento da CSLL, sobre uma parte de seu lucro. Em 1994 passa a vigorar a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeiras (CPMF), substituindo o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) que havia sido instituído no ano anterior. O tributo foi criado pelo governo federal para melhorar a infraestrutura e o atendimento das unidades de saúde, com uma alíquota que partiu de 0,2% aumentada para 0,38% em 1999. A CPMF foi extinta em 2007, quando foi derrotada dentro do Senado Federal. Dos 81 senadores, 45 votaram pela prorrogação da contribuição, mas eram necessários 49 a favor. No ano em que foi extinta a CPMF, cada brasileiro contribuiu, em média, com

---

<sup>77</sup> PRADO, Sergio. A “Federação Inconclusa”: o papel dos governos estaduais na Federação Brasileira. In: REZENDE, Fernando (Org.). *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, p.190

<sup>78</sup> PRADO, Sergio. Op.cit, p.169



R\$190,00.<sup>79</sup> Outras duas contribuições ajudam a compreender o movimento do governo federal. Tratam-se do Programa de Integração Nacional (PIS), instituído em 1970 e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Como as duas contribuições foram unificadas no início da década de 2000, vale a pena analisá-las em conjunto. O PIS é direcionado a custear programas de desenvolvimento econômico e social do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o seguro-desemprego e o abono aos empregados que contribuam para a formação do fundo e que ganham até dois salários mínimos. O COFINS, que tem como objetivo garantir a seguridade social, foi sistematicamente aumentado ao longo da década de 1990. A alíquota aumentou de 0,5% para 2% logo em 1990, e depois para 3% em 1999.<sup>80</sup> Logo, verificamos que foram criadas diversas contribuições especiais nos anos subsequentes à promulgação da Constituição para atender às novas demandas do governo federal. “A União, sobretudo por meio das contribuições sociais, elevou sua carga tributária entre 1994 e 2008 em 27,8%”<sup>81</sup>

Outro mecanismo que aumentou significativamente a liberdade da União gerir seus recursos, além de servir como poderoso estímulo à criação de novas contribuições ou a elevação da alíquota das já existentes, foi a Desvinculação das Receitas da União (DRU). A DRU surge inicialmente com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), em 1994. O objetivo desse fundo era conseguir que a economia se equilibrasse num contexto de pós plano Real, no entanto, esse mecanismo persiste até os dias de hoje. Na prática, a DRU aumenta a flexibilidade do governo, permitindo que use parte dos recursos do orçamento com despesas

---

<sup>79</sup> “Um levantamento realizado pelo IBPT (Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário) revela que a maioria dos brasileiros com conta bancária tinha de trabalhar pelo menos cinco dias por ano somente para pagar o imposto. De acordo com o levantamento, um advogado, médico ou dentista, por exemplo, dedicava seis dias de trabalho apenas para pagar a CPMF. Para um taxista ou caminhoneiro eram necessários nove dias por ano de trabalho. ” – MARTINEZ, Manuela. Disponível em: < <https://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/cpmf-contribuicao-provisoria-comecou-a-ser-cobrada-em-1994.htm> >. Acessado em 20/05/2017

<sup>80</sup> Tanto o PIS e COFINS possuíam regimes de cumulatividade de acordo com determinados critérios. Ao longo dos anos 2000, diversos projetos foram apresentados com o intuito de regular os regimes. A Emenda Constitucional nº 42/2003 extinguiu a cumulatividade do COFINS para alguns setores. No entanto, com a possível perda, a União altera a alíquota.

<sup>81</sup> PALOS, Aurélio Guimarães Cruvinel e. Op.cit. p.7.

que considerar mais importantes. O governo pretendia, portanto, liberar parte de seus recursos que tinham destino carimbado. Inicialmente, a DRU representou uma liberação de 20% de todos os recursos federais vinculados a algum tipo de fundo ou despesa. Por exemplo, de todo o montante arrecadado com o COFINS, que deveria ser voltado única e exclusivamente à seguridade social, vinte por cento ficou livre para o governo federal gastar como entendesse. A principal fonte de recursos da DRU foram as contribuições sociais, que representaram e ainda representam cerca de 90% do montante que pode ser desvinculado. No ano de 2016, a DRU sofreu uma importante alteração, seu prazo foi alterado para 2023 e a alíquota desvinculada foi aumentada de 20% para 30%.

Na medida em que os governos municipal e estadual possuíam grande parte das suas receitas pré-determinadas, sofriam com intensa e profunda crise financeira, a DRU garantiu ao governo federal uma margem de manobra que o favorecia frente aos demais entes federativos. Agora, além de aumentar a carga tributária, majoritariamente por conta das contribuições sociais, o governo federal poderia realocar gastos que teriam como destino o social. “Esse mecanismo promoveu a recentralização das receitas na esfera da União, retirando de Estados e municípios parcela de recursos originalmente destinados aos gastos sociais”<sup>82</sup>

Além das contribuições especiais e da DRU, outro mecanismo criado pelo governo federal afetou diretamente a arrecadação dos estados e dos municípios. Trata-se da prerrogativa da União para reduzir ou fazer isenções no que concerne aos dois impostos de sua destinação: o IPI e o IR. Ao longo dos últimos anos têm sido comum observarmos ações do governo federal na desoneração tributária de determinados setores.<sup>83</sup> Apesar das desonerações serem prerrogativas do governo federal, os Estados e Municípios são diretamente afetados por essas reduções.

---

<sup>82</sup> MARIANO, Jefferson. Op.cit, p.106

<sup>83</sup> Foram inúmeras as isenções do governo federal ao longo dos últimos vinte anos. Pesquisas rápidas confirmam essas ações. Como exemplos, duas matérias de dez anos de diferença entre elas. GODINHO, Fernando. Folha de São Paulo. Disponível em < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi11029902.htm> >. Acessado em 30/05/2017. SCHELLER, Fernando. Globo. < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi11029902.htm> >. Acessado em 30/05/2017. Nessas duas reportagens são anunciadas reduções no IPI, uma na indústria automobilística e outra na indústria de eletrodomésticos.

Cerca de 49% dos recursos arrecadados com esses dois impostos são repassados aos FPM e FPE. Na medida em que o governo federal promove uma desoneração de um desses impostos, está afetando diretamente a arrecadação dos Estados e Municípios através de um esvaziamento desses fundos. As importâncias dessas transferências variam de Estado para Estado da federação. Enquanto que para os Estado de São Paulo e Rio de Janeiro as transferências representaram, em 2010, menos de 0,5% e 2,1%, respectivamente, da receita total, para Roraima e Amapá, essas transferências significaram, respectivamente, 57,9% e 60,9% de todas as receitas nesse mesmo período.<sup>84</sup> Logo, para alguns Estados e Municípios, as receitas provenientes das transferências são fundamentais para o funcionamento da máquina. A partir do momento em que o Governo Federal anuncia uma redução numa receita compartilhada, os outros entes estão sendo diretamente afetados com aquela decisão sem que tenham sido ouvidos. Como reação a esses anúncios, encontramos a revolta dos entes ante ao Governo Federal, como na declaração do Presidente da Confederação Nacional de Municípios em 2009:

O ministro da Fazenda, Guido Mantega, anunciou na quarta-feira novo pacote de incentivos fiscais, mas as medidas prejudicam estados e municípios. Os setores beneficiados, desta vez, foram a indústria de móveis e, mais uma vez, a construção civil.

A medida irritou governadores e prefeitos. “É o velho hábito de fazer caridade com o chapéu alheio. Por que o governo, em vez de desonerar a receita compartilhada (IPI e IR), não faz isso com contribuições que só ele arrecada, como a Cofins, que pega toda a cadeia produtiva? ”, indagou o presidente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Paulo Ziulkoski.<sup>85</sup>

Por meio desse mecanismo, o Governo Federal espera aquecer a economia, estimulando o desenvolvimento econômico, e como consequência aumentar a arrecadação no futuro. No entanto, segundo a reivindicação dos demais entes, a União deveria cortar da própria pele, ou seja, da parte da arrecadação que possui a integralidade dos recursos, e não das receitas compartilhadas, que atingem as

---

<sup>84</sup> Para os dados completos, verificar: SILVA, Wânia Candida da; MUCCI, Carla Beatriz Marques Rocha e; FARONI, Walmer e REIS, Francimar Natália Silva Cruz. *Avaliação dos Resultados da Redução do IPI sobre o Fundo de Participação dos Estados*. Rio de Janeiro, ANPAD, 2011.

<sup>85</sup> Estados e municípios arcam com corte de IPI e economistas questionam benefícios. Veja. Disponível em: < <http://veja.abril.com.br/brasil/estados-e-municipios-arcam-com-corte-de-ipi-e-economistas-questionam-beneficios/> >. Acessado em 30/05/2017.

economias de Estados e Municípios<sup>86</sup>. Segundo o ditado popular, trata-se de uma iniciativa de “fazer caridade com o dinheiro alheio”. Desse modo, percebemos que inevitavelmente, as ações do Governo Federal de promover isenções tanto no IPI quanto no IR, afetam diretamente as finanças dos governos subnacionais, por meio de em esvaziamento dos fundos de repasse. A questão é polêmica, inclusive no âmbito jurídico. Os Municípios entraram com uma ação buscando reaver os recursos perdidos ao longo do tempo com as isenções dadas pela União. Argumentavam que a União poderia conceder a isenção, mas que não poderia afetar os fundos de transferência.<sup>87</sup> No entanto, em 2016, uma decisão colegiada do Supremo Tribunal Federal decidiu em prol da União, garantindo-lhe o direito de conceder isenções, mesmo que afetasse os repasses ao FPM e FPE.<sup>88</sup>

Todavia, o aumento significativo da importância das contribuições sociais na arrecadação da União, associado ao mecanismo criado para liberar parte de suas receitas vinculadas, representou uma recentralização dos recursos no âmbito

---

<sup>86</sup> “Mais um exemplo: as desonerações sobre o IPI e o IR (2013 e 2014) vão levar à redução de 23,5% sobre os valores a serem repassados aos municípios pelo FPM. Já a renúncia à Cide-Combustíveis implicará perda de 7,25%. Dessa forma, em 2013 o FPM repassará aos municípios R\$ 2,23 bilhões a menos e eles ainda perderão R\$ 0,83 bilhão pela diminuição da Cide, totalizando menos R\$ 3,06 bilhões. Em 2014, os valores serão de R\$ 1,62 bilhão a menos por conta do FPM e de R\$ 0,83 bilhão por conta da Cide.” SENADO FEDERAL. Jornal do Senado. Disponível em: < <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/contas-publicas/realidade-brasileira/desoneracoes-tributarias-reducao-de-ipi-afetam-municipios-fois-diminuiem-os-valores-repassados-pela-uniao-ao-fpm-fundo-de-participacao-dos-municipios.aspx> > Acessado em 30/05/2017.

<sup>87</sup> Esse caso teve uma repercussão muito importante, pois, dependendo do entendimento do STF a respeito da questão, a União poderia ter que pagar até 190 bilhões somente aos Municípios pelos incentivos dados ao longo dos últimos 29 anos. Estado de Minas. Municípios tentam reaver verba de R\$ 190 bilhões perdida com incentivo fiscal. Disponível em: < [http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/05/05/interna\\_politica,525323/municipios-tentam-reaver-verba-de-r-190-bilhoes-perdida-com-incentivo-fiscal.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/05/05/interna_politica,525323/municipios-tentam-reaver-verba-de-r-190-bilhoes-perdida-com-incentivo-fiscal.shtml) >. Acessado em 30/05/2017.

<sup>88</sup> É bastante interessante a justificação do Ministro Relator Edson Fachin sobre a questão: “Segundo o relator, o poder de arrecadar atribuído à União implica também o poder de isentar. Assim, quando a Constituição Federal determina que o FPM será composto pelo produto dos dois impostos, isso inclui o resultado das desonerações. De acordo com o inciso I do artigo 159 da Constituição Federal, a União deve entregar 22,5% do “produto da arrecadação” do IR e do IPI ao Fundo de Participação dos Municípios. Segundo o entendimento do ministro, incentivos e renúncias são o inverso do tributo. “O poder de isentar é decorrência lógica do poder de tributar. O verso e o inverso de uma mesma moeda”, afirmou.” SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=329746> >. Acessado em 30/05/2017.

da União, garantindo a mesma uma liberdade que os demais entes não possuíam. A política de isenções no IPI e no IR também representam ações que caminham nessa mesma direção. Além de afetar diretamente as finanças dos governos subnacionais, a decisão é tomada unilateralmente pela União, evidenciando todo poder decisório envolvido na questão. Esses governos subnacionais, assim como a própria União, possuem grande parte (às vezes para não dizer todo) o orçamento já comprometido: pagar dívidas, juros, folha de funcionários, previdência, entre outras atribuições. Para além desses fatos, nos chama atenção a vinculação de recursos como um instrumento de engessamento de qualquer governo que seja, e que no nosso caso, por conta da distribuição fiscal e de atribuições, possui um caráter centralizador. Como veremos a seguir, no Brasil são vinculados alguns recursos para especificadas finalidades, e, a todo momento se tenta vincular mais.

### **3.3 – Vinculação de Receitas – projeto nacional ou engessamento?**

Esse é um dos pontos mais interessantes dessa análise. Em que medida vincular um determinado percentual de alguma receita para uma área específica é relevante? Como governos vão governar se grande parte de seu orçamento já se encontra comprometido? E o que isso tem a ver com o processo de centralização pós-constituente ou com o esvaziamento do poder dos governos subnacionais? Todos esses questionamentos são bastante complexos e necessitam de uma análise mais cuidadosa.

Como vimos, diversas contribuições foram criadas pelo Governo Federal, com objetivos específicos, mas que por meio de uma ação do próprio governo, conseguiu-se desvincular parte dessas receitas. Mas, e o resto da arrecadação, tem destino certo? Pode o governante executivo, seja o prefeito, governador ou presidente, gastar como bem entender? A resposta é não. Quando observamos os gastos dos governos executivos ao longo da década de 1990 e 2000, verifica-se que diante de todas as obrigações constitucionais, pouco ou nada se sobra para diversificar os investimentos.

O texto constitucional de 1988 prossegue com a essência da “Emenda Calmon” que já existia desde os anos 1980:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e aos Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino<sup>89</sup>

Desse modo, garantiu-se constitucionalmente quanto os entes deveriam gastar com a área da educação. No caso dos Estados e Municípios é bastante significativo o percentual destinado, 25% das receitas, com investimentos em educação. Problematizar a questão é importante para entendermos as implicações históricas dessas ações na sociedade, como por exemplo, a possibilidade dessas vinculações implicarem num processo de centralização. Além da educação, uma outra área foi resguardada com aplicação de mínimos constitucionais de receita: a saúde. Com a emenda constitucional de número 29 do ano 1996 (modificada em 2000), ficam fixados os gastos com saúde que os entes deveriam executar por meio da arrecadação de impostos e transferência de fundos. Coube à União destinar progressivamente seus recursos até atingir 15% do arrecadado com impostos. Estados devem gastar até 12% da sua arrecadação e municípios, 15%. Logo, observamos que uma significativa parte dos respectivos orçamentos já se encontram comprometidos.

De acordo com a Constituição de 1988, educação e saúde são dois dos mais importantes direitos de todo cidadão. Garantir que a população tenha acesso a uma educação de qualidade e a uma saúde de qualidade é fundamental para se garantir o mínimo constitucional. No entanto, não podemos deixar de observar que ao engessarmos constitucionalmente parte do orçamento com essas áreas estamos tirando a gerência política dos entes estaduais e municipais (a União se resguardou ao longo de mais de vinte anos, com o aumento da arrecadação das contribuições e a DRU) de definirem seus orçamentos, e, portanto, decidirem onde alocam os seus recursos. Investir em saneamento é investir em saúde? Garantir uma cidade segura é investir em educação indiretamente? O que vemos,

---

<sup>89</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Art. 212 da Constituição Federal.

portanto, é que ao longo dos anos vindouros da promulgação, o parlamento estadual e municipal, foi se esvaziando politicamente. Uma das principais funções dos parlamentos é discutir o orçamento, e como o mesmo pode fazer melhorar a vida dos cidadãos. A partir do momento em que grande parte dos recursos já estão carimbados, perde-se a prerrogativa desses entes legislativos no sentido de serem interlocutores e representantes das vozes dos cidadãos. Certamente, trata-se de uma questão complexa, pois envolve toda a nação e o projeto desenhado para a mesma a partir de 1988. A reflexão que se apresenta envolve a possibilidade de o Governo Federal “driblar” essas vinculações, enquanto que os entes subnacionais ficam de mãos atadas a essas obrigações. Além disso, há no Congresso sistemáticas propostas de vinculações de receitas. Procurou-se levantar algumas delas para tentar demonstrar o como há uma constante tentativa do legislativo de se estabelecer vinculações de receitas, tirando de si mesmo a responsabilidade sobre essas perspectivas. Da mesma maneira que observamos tais propostas a nível federal, encontramos vozes consonantes nos parlamentos dos governos subnacionais. Ao pesquisar os anais da Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro, encontramos algumas propostas de vinculação de receitas. Nesta, o vereador Rubens Andrade (PDT) propõe vincular parte da receita obtida com o ISS:

Dirijo-me a Vossa Excelência para comunicar o recebimento do Ofício M-A/n.º 110, de 31 de maio de 2004, que encaminha o autógrafa do Projeto de Lei n.º 1.227, de 2003, de autoria do Ilustre Senhor Vereador Rubens Andrade, que “Altera o art. 13 da Lei n.º 1.940, de 31 de dezembro de 1992”, cuja segunda via restituo-lhe com o seguinte pronunciamento. Conquanto nobre e louvável o escopo do projeto apresentado por essa egrégia Casa, o mesmo não poderá lograr êxito, em razão dos vícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade que o maculam. A presente proposta pauta-se na alteração da redação do art. 13 da Lei n.º 1.940, de 1992. Nesse sentido, prevê o legislador o remanejamento de quarenta por cento da alíquota do Imposto Sobre Serviços incidente sobre as atividades culturais e esportivas mencionadas no art. 2.º, a ser utilizado em benefício da maior participação dos setores carentes no processo de produção cultural e na fruição de seus resultados.<sup>90</sup>

Projetos como esse são encontrados com facilidade quando pesquisamos outras Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas. Como esta pesquisa concentra-se no Congresso Nacional, analisaremos mais precisamente algumas

---

<sup>90</sup> BRASIL. Rio de Janeiro. Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro: OFÍCIO GP/CM n.º 650 Em 15 de junho de 2004

propostas lá encaminhadas, procurando demonstrar como ao longo da década de 1990 e 2000 surgiram diversos projetos de vinculação de receitas a nível federal, estadual e municipal, tendo na maior parte das vezes a criação de fundos e conseqüentemente o aumento da carga tributária da União como o meio para abastecê-los. Isso implicaria numa maior centralização dos recursos e encargos no governo central. Algumas das propostas incluem a vinculação de recursos nas três esferas do governo, o que cairia na mesma questão do apresentada anteriormente acerca da educação e saúde. Apesar de serem apenas propostas, muitas ainda estão em discussão, e consecutivamente observamos a recorrência de propostas bem parecidas, apresentadas por parlamentares de diferentes partidos. Na Câmara dos Deputados encontramos quarenta e três matérias que foram discutidas em comissões. Destacaremos algumas delas, suas intenções e meios para execução.

Ao mesmo tempo em que a Constituição define educação e saúde como prioridades, ela também o faz com diversas outras áreas da atividade humana. Nesse sentido, abre-se um precedente de se evocar os princípios constitucionais para justificação das mais variadas propostas de vinculação de receitas. Numa Proposta de Emenda à Constituição (PEC) de 2004, apresentada conjuntamente pelo deputado Gilmar Machado (PT) e outros, procurava-se vincular recursos para o desporto e o lazer nas três esferas, além de se instituir um plano nacional de esporte e lazer.

“Art. 217-A”. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, aplicarão, anualmente, na manutenção de políticas públicas de desporto e lazer, dois e meio por cento da receita resultante de impostos, incluídos os recursos da dívida ativa provenientes desta espécie de tributo &1º. Para o cálculo do valor devido pela União serão deduzidas as receitas transferidas aos entes subnacionais &2. Para o cálculo do montante devido por Estados, Municípios e Distrito Federal, serão incluídos os valores das receitas provenientes de transferências recebidas.<sup>91</sup>

Fica claro, no caso dessa proposta específica, que sua aprovação em plenário, contribuiria para a recentralização, já que a incidência da vinculação de recursos para os três entes parte diretamente dos fundos de transferência da União

---

<sup>91</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição, número 353/2004, Câmara dos Deputados.



para Estados e Municípios. Não há aumento da carga tributária, mas um remanejamento de recursos que já existiam, agora carimbados para determinada função. No que tange à justificação da matéria, o texto constitucional é usado como argumento para a PEC. Segundo os autores, a Carta Magna garante a prática desportiva como direito de cada cidadão e cabe ao Estado o dever de provê-la.

Sem dúvida, o tema onde se encontram mais projetos de lei que visem a vinculação de recursos é o da segurança pública. Apenas na Câmara dos Deputados verificamos mais de cinco desde 1990. Seleccionamos três que tinham maior embasamento e tramitaram com maior intensidade no Congresso, além de terem perspectiva nacional.<sup>92</sup> Tratam-se de propostas de diferentes legislaturas, 1998, 2005, 2007, mas com teor parecido. Nas três propostas, encontramos o objetivo de se alterar a Constituição permitindo a vinculação de recursos para segurança pública. As justificações variam e trazem aspectos interessantes. Enquanto uma atenta para o trecho do texto constitucional que ressalta o “dever do Estado assegurar a ordem pública”<sup>93</sup> outra prefere trazer o debate para a necessidade da realidade brasileira: “A violência urbana e rural, no Brasil, vem atingindo níveis assustadores, deixando a sociedade brasileira perplexa e angustiada”<sup>94</sup> A proposta de 1998 estabelecia que três por cento das receitas decorrentes dos impostos deveriam ser aplicadas em programas e atividades de segurança pública nos três entes federativos. Na proposta de 2005, muito mais específica quanto à aplicabilidade dessa vinculação verificamos mecanismos mais sofisticados de aferimento do percentual e da forma como o mesmo deverá ser gasto.

& 9. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 200.000 habitantes aplicarão, anualmente, nunca menos de cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento da segurança pública, especificamente nas áreas

---

<sup>92</sup> Encontramos projetos para a criação de fundos de segurança pública no âmbito dos Estados, como a PEC 440/2014. BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição, número 440/2014, Câmara dos Deputados.

<sup>93</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição, número 404/2005, Câmara dos Deputados.

<sup>94</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição, 1998, Do Sr. Marçal Filho.

de prevenção e repressão às infrações penais, de infraestrutura penitenciária e de execução penal.

& 11. A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto no &9.º, receita do governo que a transferir.<sup>95</sup>

Nesse caso acima, a PEC define não apenas a quantidade de habitantes para que se estabeleça o mínimo de cinco por cento, mas também discrimina a forma como os cinco por cento serão contabilizados por cada ente, evitando que uma transferência possa representar gasto para os dois entes envolvidos.

Segurança pública e esporte e lazer são as duas áreas com maior número de projetos nesse sentido. Isso não quer dizer que não haja projetos com essa orientação em outras áreas. Há diversos projetos, nas mais variadas áreas, e que nos ajudam a compreender como o legislativo sistematicamente propõe o engessamento das ações do executivo e compromete sua própria competência de votar e decidir o orçamento. Na maior parte desses projetos, pode-se verificar a tendência dos parlamentares na tentativa de vinculação não apenas das suas competências diretas no Congresso Nacional, mas também as expandindo para os outros entes federados. Logo, englobam o governo federal, estados e municípios. A PEC número 286 de 2004 é mais um exemplo nesse sentido:

Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal, para vincular recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a construção, a expansão e a manutenção de bibliotecas públicas.<sup>96</sup>

Na sua justificação, o Deputado Almir Moura (PL) indica o alto grau de analfabetismo de 16 milhões de brasileiros à época, como principal razão para apresentação de tal proposta.<sup>97</sup> Segundo eles, garantir uma parte dos recursos, nas três esferas, para a ampliação do acesso ao livro seria fundamental para mudar esse quadro. Segundo o projeto, a União deveria empregar não menos de dois por cento de sua arrecadação com impostos, os Estados e Municípios 1 por cento, para a construção, expansão e manutenção das bibliotecas públicas. Nessa mesma

---

<sup>95</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição, número 404/2005, Câmara dos Deputados.

<sup>96</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição, número 286/2004, Câmara dos Deputados.

<sup>97</sup> O número apresentado de analfabetos está presente na justificação da matéria.

direção, encontramos algumas proposições no sentido de vincular recursos para o saneamento básico. Uma delas, segue o mesmo modelo em que envolve as três esferas do governo. Vale aqui uma ressalva em relação ao saneamento básico. Desde que se estabeleceu o mínimo constitucional para a execução na área de saúde, começou um longo embate entre os governos executivos e os tribunais de justiça. Os governos executivos tentavam vincular o investimento no campo do saneamento como se fosse investimento em saúde. A PEC número 503 de 2010 trazia a seguinte proposição:

Estabelece um percentual mínimo dos impostos e de transferência para aplicação em saneamento básico pela União, pelos Estados e Distrito Federal e pelos Municípios.<sup>98</sup>

Muitas proposições caminham nessa direção, pois envolvem diretamente a possibilidade dos governos estadual e municipal de gerir seus próprios orçamentos de acordo com as suas necessidades. Além desses projetos, outros dois chamaram atenção por diferentes motivos. No primeiro, encontramos uma tentativa de vinculação de receitas apenas na esfera estadual. Trata-se de um projeto que visa o fomento ao ensino e a à pesquisa científica. Os autores atentam para o “papel absolutamente crucial que a Ciência e Tecnologia, desempenham no mundo de hoje, cabe comprometer a sociedade com o apoio às suas atividades”.<sup>99</sup> Como o Congresso Nacional possui, de acordo com a Constituição Federal, as prerrogativas de estabelecer as normas civis, penais, comerciais, etc. em todo o território nacional (para além das legislações estaduais e municipais), observamos a possibilidade inclusive, do mesmo legislar sobre os entes estaduais apenas, como verificado na proposição acima. Isso indica um ingrediente bastante peculiar do legislativo brasileiro, uma vocação para a centralização. Verificamos que “a prática indica que na maior parte dos casos a legislação federal acaba por fazer o papel que caberia ao legislador estadual”<sup>100</sup>, retirando das Assembleias Legislativas parte de suas atribuições. Em todos esses projetos indicados, o

---

<sup>98</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição, número 503/2010, Câmara dos Deputados.

<sup>99</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição, número 480/2005, Câmara dos Deputados.

<sup>100</sup> PRADO, Sergio. Op.cit, p.188

legislador federal pretende, em algum nível, interferir nas legislações de outros entes federados.

O outro projeto indicado trata de uma alteração dentro da vinculação de recursos para a saúde. Segundo esse projeto, dentro do resguardado por lei à saúde, parte deve ser mantido para a “prestação de assistência de brasileiros no exterior ou a suas famílias em caso de falecimento”.<sup>101</sup> Trata-se de um projeto especialmente objetivo dentro da perspectiva de vinculação de receitas. Como seria financiado pelo mínimo constitucional vinculado à saúde, não teríamos, na prática, novos contingenciamentos. No entanto, significaria uma diminuição no gasto com saúde.

Todos esses projetos, embasam a conclusão de que ao longo da década de 1990 e 2000, os governos executivos, com a anuência e até mesmo a pró atividade dos legislativos, diminuíram suas possibilidades de gerir seus orçamentos com as leis de vinculação de receitas no âmbito federal (saúde e educação), e outras mais específicas nos âmbitos das legislações municipais e estaduais. A reflexão acerca do tema envolve problematizar a vinculação de receitas no caso brasileiro. Num país de dimensões continentais, com intensas diferenças regionais e sociais, até que ponto vincular algum tipo de receita a uma despesa específica significa ignorar as realidades e necessidades locais? Simultaneamente a esse questionamento, podemos perguntar também até que ponto num país com essas diferenças, vincular esses recursos seria garantir que o dinheiro seja investido em áreas de importância nacional, evitando que seja gasto em áreas de menor relevância ou até mesmo perdido diante do despreparo da burocracia estatal? Seria a vinculação, portanto, uma forma de garantir um projeto de nação para além das diferenças regionais? Devemos, portanto, observar como essa vinculação de fato resultou na melhoria dos serviços prestados nessas três esferas. Apesar da vinculação, saúde e educação são duas das principais áreas de atuação de qualquer governo. Investimentos nessas áreas existem e sempre existirão. Todavia, a mensuração do quanto a vinculação foi a responsável por eventual melhora nos

---

<sup>101</sup>BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição, número 464/2005, Câmara dos Deputados.

índices é bastante complexa. Além disso, teríamos que analisar as diferenças entre os grandes centros e as cidades de médio e pequeno porte. Esse trabalho visa apenas a análise de como a vinculação de recursos (originários da arrecadação de impostos) significou um engessamento da ação dos governos estadual, municipal e federal. No entanto, como houve um aumento das contribuições sociais, com o mecanismo da DRU, a União, sofreu muito menos com essas vinculações que os demais entes federados. Nesse sentido, observamos os processos de vinculação de receitas como parte de um processo de recentralização de recursos e protagonismo ao governo federal.

## **4 – Um freio à criação de novos Municípios e o esvaziamento do poder de investimento dos governos subnacionais**

Para além das questões levantadas no capítulo três, o processo de centralização possui ainda outras facetas. O grande movimento de criação de municípios continuava a representar uma descentralização, na medida em que muitos deles não dispunham de recursos próprios para cobrir seus gastos e ainda tinham acesso aos fundos de transferência. A resposta do Governo Federal foi dura, e a modificação da lei representou uma oposição ao intencionado no texto original de 1988. O texto também previu que o ICMS representaria a liberdade para os Estados. O que o texto não definiu foi como resolver a Guerra Fiscal que viria a começar. Também não trazia soluções para a imensa crise financeira que os Estados viveriam na década de 1990. Assim, as decisões políticas da década de 1990 procuraram responder a esses “vácuos”, as respostas encontradas reforçam o caráter centralizador do tempo em questão.

### **4.1 – A resposta ao processo de municipalização**

*“Ninguém mora na União,  
ninguém mora no Estado, todos moram  
no Município.”*

*André Franco Montoro*

Essa citação, notoriamente creditada ao ex-governador de São Paulo, Franco Montoro, figura política central no cenário do fim da ditadura e redemocratização do país, talvez simbolize o sentimento da Assembleia Constituinte em 1988. Se houve algum grande beneficiado com o texto constitucional foi o governo local, pois de acordo com o novo texto constitucional, passam a exercer um papel protagonista na vida do cidadão. Além de aumentarem significativamente seus recursos por meio do aumento do repasse do FPM, os municípios ainda conseguiram a autonomia como ente federado e passaram a ter novos encargos. O percentual do repasse do FPM subiu de 17%

para 22,5% dos recursos arrecadados com o IPI e com o IR. A autonomia como ente federado é fruto de uma mudança constitucional das bases do federalismo. Os governos locais, na maior parte dos países que adotam o modelo federalista no mundo, são parte dos governos estaduais, estes sim entes federados.<sup>102</sup> Por fim, o aumento dos encargos se deu num primeiro momento com o próprio texto da Carta de 1988, mas cresceu na medida em que os recursos e a independência aumentaram. Os municípios, dotados de autonomia política e fiscal na condição de estado federado, podem vir a assumir funções de gestão de políticas públicas por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível. Aos poucos, principalmente a partir do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, os municípios passaram a ter mais obrigações, “com a alteração da distribuição de competências entre os entes federados na oferta dos serviços sociais”.<sup>103</sup> Logo, os municípios passaram a ter um status privilegiado dentro do jogo político. Além de garantir esse novo protagonismo, a Constituição também introduziu novas condições para o processo de criação de novos municípios. Com todos esses “atrativos”, desencadeou-se um grande movimento de emancipações municipais Brasil afora, conforme vimos no capítulo dois.

No entanto, o que parecia de fato uma descentralização progressiva política e dos recursos no começo dos anos 1990, esbarrou no processo de recentralização do governo federal. O governo federal logo respondeu ao processo desenfreado de municipalização durante a década de 1990, e novas condições fiscais não foram suficientes para o cumprimento das novas obrigações. Tal como já apontado, o processo de descentralização não se deu de forma ordenada, programada. Os municípios, além de toda a reorganização da estrutura administrativa e fiscal, passaram a conviver com um intenso processo de divisão política e administrativa, fruto do acelerado processo de municipalização durante a década de 1990. No que diz respeito aos recursos disponíveis para os municípios duas importantes observações precisam ser feitas. Sem dúvida, a Constituição de

---

<sup>102</sup> Exemplos como Estados Unidos, Alemanha e Canadá.

<sup>103</sup> ARRETCHE, Marta. *Relações federativas nas políticas sociais*. In: SILVA, Andreia Ferreira da. *Federalismo, Descentralização, Municipalização e Direito à Educação Básica no Brasil*. Vitória, ANPAE, texto 34, 2009. p.3

1988 fortaleceu e aumentou a receita dos municípios<sup>104</sup>. No entanto, muito se deu pelo aumento das transferências estaduais e federais, e não pelo aumento da receita dos tributos próprios.

Assim, 90% dos municípios com população de até 5 mil habitantes formam mais de 90% das suas receitas com recursos advindos de transferências, e os municípios com população de até 50 mil habitantes possuem mais de 80% de suas receitas oriundas de transferências.<sup>105</sup>

Logo, apesar da condição, grande parte dos municípios dependem exclusivamente de transferências entre as esferas. No caso de uma eventual queda, deliberada ou não, na arrecadação dos impostos responsáveis pela transferência entre o governo federal e os municípios, as finanças municipais podem ficar muito comprometidas. Somado a isso, a pesquisa revelou de que forma um importante efeito da dependência dessas transferências às finanças dos municípios, contribuiu para o processo de centralização. A dependência das transferências intergovernamentais ocasionou, no caso do Brasil, um fenômeno conhecido como “flypaper effect”:

Num grande número de estudos empíricos evidenciou-se que as transferências intergovernamentais causam expansões das despesas dos governos locais receptores, maiores do que aumentos equivalentes na renda da jurisdição. Na literatura de finanças públicas este fenômeno é conhecido como flypaper effect, para representar a ideia de que as transferências entre níveis de governo tendem a ficar no próprio setor público (governo locais receptores) o que leva a expandir seu gasto<sup>106</sup>

Em sua tese de doutorado, o professor Fernando Blanco Cossio, procurou comprovar os efeitos desse fenômeno nas finanças dos municípios brasileiros ao longo dos anos noventa. Cossio confirma como essas transferências de fato ocasionaram o “flypaper effect”, ou seja, um aumento maior nos gastos do que na renda dos cidadãos dos municípios. Observou também como esse fenômeno é maior nas regiões Norte e Nordeste, onde se concentram, os municípios com

---

<sup>104</sup> A arrecadação municipal, no período de 1988 a 1998, aumentou e a participação do município na carga tributária total, que passou de 2,9 % para 5,3%. - SILVA, Andreia Ferreira da. Op.cit. p.5

<sup>105</sup> SILVA, Andreia Ferreira da. Federalismo, *Descentralização, Municipalização e Direito à Educação Básica no Brasil*. Vitória, ANPAE, texto 34, 2009, p.5

<sup>106</sup> COSSIO, Fernando Andrés Blanco; *Ensaio sobre Federalismo Fiscal no Brasil*. Rio de Janeiro, 2002. 160 p. Tese de Doutorado – Orientador: Werneck, Rogério Ladeira. Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. p.58



maior dependência das transferências. Em suas conclusões propõe dois mecanismos para combater esse efeito: a diminuição da dependência das transferências via maior descentralização da carga tributária; e a elevação da arrecadação municipal pelo esforço dos próprios governos locais, como por exemplo: aumentar a fiscalização para evitar sonegação. O importante do “flypaper effect” para esse trabalho é demonstrar como seu efeito é mais um indicador da recentralização política e fiscal. Na medida em que os municípios brasileiros aumentam seus gastos acima dos aumentos de renda das suas populações, eles ficam sujeitos a que os repasses não diminuam. Grande parte do aumento dos gastos fica na própria máquina pública, criando uma enorme distorção. Como os aumentos de salários e contratações de mais servidores concursados não são passíveis de reformulação (salvo poucas exceções), uma vez dado, não se pode voltar atrás<sup>107</sup>. Por isso, qualquer diminuição na transferência de recursos resulta numa diminuição da receita, mas não resulta, diretamente, na diminuição dos gastos. Isso significa que, ou o executivo possui uma reserva de corte, ou representará um endividamento do Município. Endividado, o Município recorre, aos Estados e à União. Portanto, além de dependerem da União em razão das transferências, ficam, muitas vezes, a ela igualmente vinculados por conta dos empréstimos. Como os Municípios dependem do repasse dos respectivos Estados,

---

<sup>107</sup> “Efetivamente, os dados obtidos no acompanhamento das finanças municipais pela STN, por meio da pesquisa “Perfil e Evolução das Finanças Municipais – 1998-2006”, comprovam que os municípios menores apresentam baixa participação de receitas próprias em suas receitas brutas, e forte dependência das receitas de transferências, que englobam além do FPM, o ICMS e as associadas à prestação de serviços de saúde e educação. A par disso, segundo Bremaeker (2001), 48,2% dos municípios gastam entre 20% e 40% de sua receita com pessoal, 44,4% dependem entre 40% e 60% com esse item, e apenas 3,2% ultrapassam o limite de 60% da receita líquida com as despesas de pessoal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, mesmo respeitando esse limite, se for considerado o alto peso das transferências sobre as receitas próprias nos micro e pequenos municípios, e, em particular, as do FPM, isso significa que, em muitos casos, esses recursos são quase que integralmente destinados a despesas de pessoal e manutenção da estrutura administrativa, em detrimento da prestação de serviços às comunidades.”. “Um estudo de Gomes e MacDowell (2000) corrobora essa afirmação, ao avaliar que as populações dos municípios menores não são as mais pobres e que a proliferação de pequenos municípios gera um aumento mais que proporcional das despesas administrativas, enquanto dispõem de apenas parte dos recursos próprios necessários à sua manutenção e dependem fortemente das transferências”. Esses dois estudos confirmam aquilo já anunciado: a presença do “flypaper effect” nos entes municipais. BRANDT, Christina Thedim. *A criação de municípios após a Constituição de 1988: O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional no 15, de 1996*. Brasília, Revista de informação legislativa, v. 47, n. 187, jul./set. 2010, p. 68

a acentuada crise dos mesmos nos anos noventa impactou também o governo local.

A explosão de municípios no cenário pós-constituente contribuiu para aumentar essas consequências. Municípios sem condições de auto governança surgiam de forma desordenada, adquiriam direito aos repasses constitucionais, desequilibravam a estrutura federativa<sup>108</sup>. O governo federal percebeu o desequilíbrio que estava ocorrendo. No ano de 1996, diante de um ambiente com o cenário federativo em constante mutação, devido à municipalização, aprovou-se uma Emenda Constitucional (EC) que alterava as condições necessárias para um Município se emancipar. A EC número 15 de 1996, introduziu mais exigências para a criação, incorporação, fusão e o desmembramento de Municípios.

O novo § 4o estabeleceu que lei complementar federal determinará o prazo para a criação de municípios, efetuada por lei estadual; que a consulta prévia, mediante plebiscito, será feita às populações dos municípios envolvidos, em vez de às populações diretamente interessadas, como no texto anterior; e que o plebiscito será precedido da divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. Portanto, além da necessidade de fixar prazo, o dispositivo inseriu a realização dos Estudos de Viabilidade Municipal e suprimiu a exigência de preservação da continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano e requisitos determinados em lei complementar estadual.<sup>109</sup>

No seu trabalho sobre o impacto dessa Emenda na criação de novos municípios, Christina Brandt fez um longo estudo histórico sobre a tramitação legislativa desse texto. Como a Emenda Constitucional proibiu a criação de novos municípios por leis estaduais e definiu que isso só pode ser feito por meio de autorização em lei complementar federal. Um intenso debate legislativo se sucedeu, ao longo dos últimos vinte anos, para se estabelecer critérios que definiram os municípios passíveis de emancipação, mas as tentativas não foram adiante. Por duas vezes, projetos que circulavam desde 2002 no Congresso

---

<sup>108</sup> Não necessariamente um processo de pulverização da atividade administrativa é ruim. Já vimos como no caso do Brasil existe ainda o problema do forte poder local, e quão complexo é o desenvolvimento de políticas descentralizadoras. Ao contrário das federações de outros países com significativa influência econômica e política no mundo, onde os governos locais possuem um importante protagonismo na direção da autogestão e participação da comunidade local nas atribuições políticas, no caso do Brasil, ao longo dos anos noventa, verificamos que os municípios estavam longe de compreender tais virtudes.

<sup>109</sup> BRANDT, Christina Thedim. Op.cit. p.70

Nacional chegaram para sanção presidencial e foram vetados. O mais recente projeto é de 2015 e ainda tramita no Congresso Nacional. O substitutivo do Senado Federal (PLS) número 98 de 2002, tramitou durante mais doze anos até que foi vetado, em 2014 pela então presidente Dilma Rousseff. Apesar do projeto parecer disciplinar ainda mais a criação de municípios no Brasil, a justificativa do poder executivo para vetá-lo é de que na verdade estaria dando mais condições para a criação de novos municípios. O PLS 98/2002, substituído ao longo do tempo pelo PLS 104/2014, estabelecia critérios de população mínima diferenciados por região, um mínimo de 20% da população residentes na área geográfica a ser emancipada ou desmembrada para dar início ao projeto, além de outros critérios<sup>110</sup>. No entanto, apesar da aparência reguladora e criteriosa, caso fosse aprovado o PLS, possibilitaria o surgimento de centenas de novos municípios. Com esse cenário em vista, o governo federal, com receio de aumento dos gastos, vetou, por duas vezes, projetos que caminhavam nessa direção. Preferia, portanto, manter o texto do Emenda de 1996, garantindo um rigor maior que os possíveis critérios.

É interessante observamos esse debate ao nível da discussão legislativa. Quando na apreciação pela aprovação da matéria, diversos atores argumentavam sobre a questão. Como o projeto foi aprovado, por duas vezes, pelo Congresso Nacional e vetado pela então presidente Dilma Rousseff, percebemos, no âmbito parlamentar, uma vontade predominante pela aprovação da lei. Por este ângulo, é nítido que a criação de novos municípios pode ajudar os parlamentares na atração de suas bases de eleitores nos seus respectivos Estados. Além da perspectiva política, não podemos deixar de ressaltar que por vezes existem objetivos que ultrapassam a justificção da matéria na adoção de determinadas posições. A distribuição de municípios no Brasil está longe de ser perfeita, e algumas vezes, se têm uma distância gigantesca entre bairros de um mesmo município. Trata-se, então, de uma questão complexa, que caminha numa linha tênue entre ambição

---

<sup>110</sup> Nas regiões Norte e Nordeste, o mínimo populacional será de 50% da média populacional; na região Nordeste, o mínimo será de 70% da média; nas regiões Sul e Sudeste, o mínimo será de 100% da média

pessoal para mais da pragmática e a pragmática para mais da pessoal. Apesar do Congresso aparentar, majoritariamente, ter sido a favor de critérios objetivos que facilitassem a criação de novos municípios frente à Emenda de 1996, a União não os via com bons olhos. Dando voz a esses agentes, conseguimos perceber as mais variadas intenções com a possível modificação da lei. No âmbito parlamentar o debate entre os que eram a favor e contra se apoiava em dois eixos: o da realidade prática e o da ambição política associada a uma ineficácia da proposta. Tal como evidenciado nessa reportagem, parlamentares a favor do projeto argumentavam da seguinte forma:

— Peço que a presidente Dilma não vete o projeto pela terceira vez e respeite a vontade do Congresso. Se vetar, o veto será derrubado. O distrito de Castelo dos Sonhos pertence ao município de Altamira, que fica a 1110 quilômetros de distância — defendeu o Senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA). O senador Blairo Maggi (PR-MT) defendeu a aprovação, também alegando que nas regiões do Centro-Oeste e Norte há muitos distritos que ficam a 300 ou mais quilômetros de seus municípios, e não tem um parlamentar local para atender as necessidades da população.<sup>111</sup>

Outro ponto bastante discutido foi a eficácia da municipalização na melhoria de vida da população. Nesse sentido, muitos parlamentares evocavam o “flypaper effect” como justificativa para serem contra tal projeto. Parlamentares que se opunham ao projeto levantavam dois tipos de questionamento diretamente relacionados ao fenômeno do “flypaper effect”: de onde viriam as receitas desses novos municípios e o excessivo gasto com a máquina que seria gerado na criação desses novos municípios. Nessa outra reportagem, o Senador Randolfe Rodrigues (PSOL-AP) afirma ser a favor da criação de novos municípios, mas primeiro deve-se estabelecer de onde viriam os recursos para seus custeios. No entanto, o líder do partido do Senador, Deputado Ivan Valente e outro Deputado do mesmo partido, Chico Alencar, se pronunciam diretamente em oposição à matéria:

“Por mais que o texto tenha melhorado no Senado, a criação de novos municípios não significa criar receitas novas. O veto nesse aspecto foi adequado. Sou de um partido da oposição, mas tem de haver a consciência dos atos e não se pode ser contra o Brasil. Claro, se apresentarem um recurso de onde se tiram

---

<sup>111</sup> OGLOBO. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/brasil/senado-aprova-projeto-de-criacao-de-novos-municipios-vetado-duas-vezes-por-dilma-16775329#ixzz4iZBGTOjk>>. Acessado em 29/05/2017

novas receitas, sou a favor de que se criem os municípios, mas até agora ninguém conseguiu mostrar", afirmou.<sup>112</sup>

"Se criaram no Brasil muitos municípios apenas por interesse menor, por máquina eleitoral, por montagem de estrutura administrativa, que não vai lá na ponta nas áreas de saúde, educação e saneamento básico", afirmou Alencar. Para o líder do partido, deputado Ivan Valente (SP), a maioria dos atuais vive dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios. "O que vai acontecer é a repartição da miséria".<sup>113</sup>

Percebemos, portanto, a preocupação dos parlamentares com a ineficácia do processo de descentralização pautado na municipalização. Fica evidente nos depoimentos suas preocupações com a utilização política de uma eventual municipalização, além de uma preocupação com a própria questão fiscal, ou seja, a falta de recursos. Na mesma linha dos opositores ao projeto, o governo federal encaminhou sua justificativa para o veto. Segundo a União, na mensagem de veto encaminhada ao Congresso, o projeto abriria margem para cerca de quatrocentos novos municípios, o que geraria um aumento significativo da despesa sem que representasse um aumento na arrecadação:

A medida permitirá a expansão expressiva do número de municípios no País, resultando em aumento de despesas com a manutenção de sua estrutura administrativa e representativa.

Além disso, esse crescimento de despesas não será acompanhado por receitas equivalentes, o que impactará negativamente a sustentabilidade fiscal e a estabilidade macroeconômica. Por fim, haverá maior pulverização na repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, o que prejudicará principalmente os municípios menores e com maiores dificuldades financeiras", afirmou Dilma na mensagem.<sup>114</sup>

Percebe-se a preocupação do Governo Federal de que a regulamentação de critérios objetivos para a criação de novos Municípios viesse provocar uma nova explosão de Municípios pelo Brasil, como aconteceu entre 1988 e 1996, quando mais de mil municípios surgiram no país. O efeito do processo descentralizador presente na Constituição de 1988 encontrava barreiras na prática por duas razões. Apesar da própria Constituição criar condições para que a União promovesse, a

---

<sup>112</sup> GLOBO.COM. Disponível em: < <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/11/dilma-veta-projeto-que-permitia-criacao-de-novos-municipios-no-pais.html> >. Acessado em 29/05/2017

<sup>113</sup> GLOBO.COM. Disponível em: < <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/camara-conclui-aprovacao-de-projeto-que-permite-criar-de-400-municipios.html> >. Acessado em 29/05/2017

<sup>114</sup>GLOBO.COM. Rio de Janeiro. Disponível em: < <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/11/dilma-veta-projeto-que-permitia-criacao-de-novos-municipios-no-pais.html> >. Acessado em 28/05/2017.

*posteriori*, um novo processo de centralização, há de se ressaltar que os entes federados, não estavam minimamente preparados para o novo quadro descentralizado. Como consequência disso, não apenas os Municípios não conseguiram cumprir com seus encargos e se tornaram autossuficientes, como os Estados também sofreram fortemente com os efeitos do novo pacto federativo pós-1988. A crise econômica presente ao longo dos anos noventa, associada a uma crise administrativa dos Estados, levou a União a criar uma Lei de Responsabilidade Fiscal para os Estados e Municípios, criando regras rígidas e controle orçamentário, limitando gastos e como consequência cerceando as possibilidades de ação dos poderes executivos. No plano tributário, a falta de consenso em relação ao ICMS levou os Estados à uma Guerra Fiscal. Veremos no próximo tópico as consequências dessas ações.

#### **4.2 – A “Guerra Fiscal” e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**

É impossível determinar a crise dos Estados ao longo da década de noventa como produto de um específico motivo. Não se trata aqui, de fazermos uma longa análise dos fatores da crise, mas apenas de destacá-los como parte de um processo muito maior em que estão inseridos. Para chegar-se à Lei de Responsabilidade Fiscal temos que levantar os motivos que levaram a aprovação da mesma. O outro elemento presente nesse tópico, a Guerra Fiscal, não está diretamente ligada à Lei de Responsabilidade Fiscal, mas ambos elementos representam a fragilidade dos Estados diante da União. Em certa medida temos nos dois fenômenos mais um indício do processo de centralização política e fiscal aqui defendido.<sup>115116</sup>

---

<sup>115</sup> Trata-se de uma disputa entre Estados e até cidades, para ver quem consegue oferecer as melhores condições fiscais, via incentivos, para que empresas se instalem nos seus territórios.

<sup>116</sup> No caso da LRF, os Municípios também.

Pode-se dizer, em certa medida, que a crise dos Estados começa com a promulgação da Constituição. O protagonismo tomado pelos Municípios foi um duro golpe ao ente intermediário. Agora os Municípios, na condição de entes federados, não precisavam mais passar pelos Governos Estaduais para pleitear seus interesses frente à União. Portanto, uma consequência direta da elevação dos Municípios à condição de ente federado foi o enfraquecimento político dos Governos Estaduais. No entanto, do ponto de vista da arrecadação, os Estados viam com animação o novo modelo pós-constituição. Além do aumento no repasse do FPE, os Estados agora tinham mais liberdade para gerir o seu principal imposto, o ICMS. Foram incorporados novos setores, aumentando significativamente a base de incidência do imposto, como os combustíveis, energia e o setor de telecomunicações. No entanto, a prática se mostrou bastante diferente daquilo que se anunciava. Da mesma forma que a Constituição previa uma maior liberdade para os Estados gerirem seu imposto, sem intervenção federal, ela anunciava que os mesmos deveriam trabalhar juntos para definir os percentuais das alíquotas entre os Estados. A guerra fiscal deriva da falta de consenso dos Estados em conceder incentivos fiscais. Esses incentivos acontecem quando Estados da federação interessados em atrair novas empresas, gerando mais empregos, começam a prometer diversas vantagens - por exemplo, doação de terrenos, infraestrutura, isenção de ICMS. Ficou determinado que caberia ao Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), com representantes do Ministério da Fazenda e de todos os Estados da federação, autorizar esses incentivos, entretanto, para que se fossem autorizados, os mesmos deveriam ser aprovados por unanimidade no Confaz.<sup>117</sup> Na teoria, a ideia era garantir a estabilidade e cumplicidade entre os entes federativos, evitando que os Estados entrassem em guerra de incentivos para atraírem investidores, o que poderia

---

<sup>117</sup> “A guerra fiscal se trava à revelia da LC no 24/75. Veda as concessões de isenções e outros incentivos relacionados ao ICMS, salvo quando previstas em convênios celebrados em reuniões do Conselho de Política Fazendária, que congrega todos os estados e o Distrito Federal. A lei determina que a aprovação da concessão de um benefício dependa de decisão unânime dos estados representados e prevê penalidades em caso de inobservância de seus dispositivos. Bastaria o cumprimento dessa lei — nem mesmo o reforço contido nos artigos vetados da LC no 87/96 seria necessário — para que as guerras fiscais acabassem.” VARSANO, Ricardo. *A Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde*. IPEA, Planejamento e Políticas Públicas, nº 15, 1997.

desestabilizar a federação. Na prática, o Confaz nunca funcionou. A unanimidade foi algo inatingível nas últimas décadas, e o que aconteceu de fato foi que os Estados passaram a conceder os mais variados incentivos sem que tivessem a aprovação do Confaz. Logo, o mecanismo previsto para evitar o conflito entre os Estados da federação mostrou-se completamente ineficaz e, acabou aumentando ainda mais a rivalidade e competitividade entre os Estados. São inúmeros os processos que chegam ao Supremo Tribunal Federal a respeito das isenções.<sup>118</sup> Como não se tem perspectiva de que no âmbito do Confaz os atritos serão resolvidos, recorre-se ao Supremo para pleitear possíveis perdas na guerra entre um Estado e outro. Vale ressaltar aqui o motivo de ser chamada de Guerra Fiscal. Na prática, quando um Estado concede uma determinada isenção, ele deve ter algum benefício com tal e, com isso, outro ente pode acabar tendo uma perda. Como a federação necessita de equilíbrio, cooperação e unidade, a Guerra Fiscal acaba por desequilibrar toda a federação. No ano de 1996, o Governo Federal aprovou uma Lei Complementar com o intuito de regular a questão. A Lei Kandir, como ficou conhecida, não conseguiu atingir seu objetivo, mas pelo contrário, aumentou ainda mais a insatisfação dos Estados com a regulação do ICMS. O texto da lei desonera do ICMS, as exportações dos produtos primários e semielaborados, como são os casos da soja e do minério. A lei previa que a União compensaria as perdas dos Estados, mas isso permanece em conflito até os dias de hoje, com os Estados pleiteando da União as perdas que tiveram nos últimos vinte anos.<sup>119</sup> Além de não resolver a Guerra Fiscal, a lei Kandir acentuou ainda mais a rivalidade dentro da federação, desta vez com a União. Nesse sentido, pode-se dizer que a Guerra Fiscal é um importante fator de fragilização dos Estados diante

---

<sup>118</sup> José Roberto Afonso desenha um longo panorama das decisões do STF a respeito da questão. Para o quadro completo das decisões, checar em: AFONSO, José Roberto R, ICMS – Diagnóstico e perspectivas. In: In: REZENDE, Fernando (Org.). *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

<sup>119</sup> Há notícias da imprensa e declarações parlamentares todos os anos a respeito da questão. Dois exemplos em anos diferentes: JORNAL O TEMPO. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/capa/pol%C3%ADtica/estados-j%C3%A1-cobram-compensa%C3%A7%C3%A3o-pela-perda-da-lei-kandir-1.363925>>. Acessado em 31/05/2017. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Brasília. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/535191-REPRESENTANTES-ESTADUAIS-COBRAM-UNIAO-SOBRE-IMPASSE-COM-A-LEI-KANDIR.html>>. Acessado em 31/05/2017.



da União por duas razões. A primeira decorre das desonerações advindas da Lei Kandir. Como não houve total compensação da União para com os Estados, na prática a lei fez com que os Estados perdessem recursos. A outra razão é que a guerra desenfreada entre os Estados os faz perder força de unidade e sem unidade e em conflitos, as reivindicações ficam prejudicadas e, seus poderes como unidades federadas são abalados. Pleitear mudanças é muito difícil, seja pela falta de unidade dos Governadores, atolados na Guerra Fiscal, seja pela falta de unidade das bancadas estaduais de deputados federais para representar os anseios de suas federações.<sup>120</sup>

A Guerra Fiscal é, portanto, mais um sintoma, dentre outros da fragilidade dos Estados dentro do quadro federativo. Em 2000, diante de um cenário de profunda crise administrativa e financeira, o Governo Federal aprovou uma lei que iria transformar a administração pública no Brasil. A LRF foi aprovada com o intuito de conter essa crise, o que não deixa de significar que a mesma representa uma limitação da ação dos governos subnacionais, assim como a vinculação de receitas. Uma breve retrospectiva dessa crise demonstra como a LRF pode ser considerada um elemento centralizador, na medida em que impõe restrições aos poderes executivos. No ano de 1997 o Governo Federal decidiu agir em relação às dívidas dos Estados e Municípios. As dívidas desses entes cresciam consideravelmente desde os anos 1980, mas é na década de 1990 que passa a preocupar as finanças públicas. Entre 1991 e 1998, as dívidas dos governos estaduais e municipais passaram de 7,2% para 13,5% do Produto Interno Bruto (PIB)<sup>121</sup>. O crescimento dessa dívida, o Governo Federal promoveu refinanciamentos para que a situação não ficasse insustentável. Desse modo,

---

<sup>120</sup> “Os dados mostram, isto sim, forte e marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e votar de maneira disciplinada.” LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 82, 1998

<sup>121</sup> “A análise da dívida líquida do setor público (DLSP) indica que a dívida dos estados e municípios cresceu continuamente desde 1991, ganhando impulso a partir de 1994, até alcançar 13,5% do PIB em 1998. Este crescimento deveu-se à expansão da dívida interna, liderada pela dívida mobiliária e pela dívida bancária, já que as dívidas renegociadas (Lei n. 8.728/93 e Aviso MF-30) ficaram estáveis.” LOPREATO, Francisco Luiz C. *O endividamento dos governos estaduais nos anos 90*. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 94, mar. 2000. P.19

coube a União definir um plano e fazer com que os Estados e Municípios os aceitassem. Pode-se dizer que o plano começa com um progressivo quadro de desestatização dos governos subnacionais e, as políticas de privatizações e concessões passam a ser condições para que os entes tivessem acesso aos privilégios do refinanciamento. Nesse sentido, verifica-se que o Governo Federal conseguiu atingir o objetivo de frear a dívida pública que crescia nas empresas estatais.

Do montante da dívida pública, de 1991 a 1998, destaca-se que o endividamento das empresas estatais caiu de 18,1% para 3% do PIB. Associado a um intenso processo de incentivos a programas de desestatizações, a União procurou acabar com os bancos estaduais e municipais (Rio e São Paulo). Os bancos Estaduais eram uma importante válvula de escape para os governadores e prefeitos, grande parte dos financiamentos e dos seus fluxos de caixa dependiam deles.<sup>122</sup> No entanto, o descompasso administrativo causado pelos consecutivos aumentos na proporção dívida/receita, trazia uma preocupação ao Governo Federal em relação ao equilíbrio financeiro. Uma meta do Plano Real foi incentivar a retirada dos Estados da atividade financeira, e para isso, tinham que intervir na capacidade dos Bancos Estaduais de emitir crédito. Dependendo da União, seja para garantir suas capacidades de investimento, seja por conta da dívida acumulada, couberam aos Estados e Municípios aceitar as condições que lhe impuseram para que tivesse acesso a créditos e refinanciamentos. Diante disso, a LRF veio como uma espécie de “*grand finale*”, uma última e poderosa regulação da União sobre os entes subnacionais. Nem os refinanciamentos (1993 e 1997), nem o programa de desestatização de empresas e bancos foram suficientes para equilibrar suas contas públicas. A União decidiu então, formular uma lei que regulasse os gastos dos governos executivos, estaduais e municipais, estipulando limites percentuais de gastos e uma série de outras condições. Além da questão da

---

<sup>122</sup> “Os bancos estaduais foram responsáveis em 1988 e 1989, respectivamente, por 28,2 e 46% do total dos empréstimos e financiamentos concedidos aos estados e municípios, mantendo em 1988, 77,8% do valor total de suas operações de crédito concentradas no setor público.” LOPREATO, Francisco Luiz C. *O endividamento dos governos estaduais nos anos 90*. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 94, mar. 2000, p.11

dívida e boa gestão, a LRF também tinha como objetivo conter abusos que visassem fins eleitorais. A lei disciplina os limites de gasto com pessoal, cria a possibilidade de se responsabilizar e punir maus administradores, faz exigência de se mostrar a origem dos recursos para financiar novas despesas, cria um mecanismo para controle das finanças públicas em anos de eleição e, finalmente, proíbe ultrapassar determinados montantes de dívidas de um governo para o seguinte (restos a pagar).<sup>123</sup> Constatamos, portanto, que a lei foi extremamente reguladora do ponto de vista administrativo e financeiro dos entes subnacionais. Vale ressaltar que a lei não engloba a União, restringe-se apenas aos Estados, Municípios e pequenos Municípios.

Desse modo, os Estados passaram a elaborar seus orçamentos dentro das regras estabelecidas pela LRF. Assim, há uma redução na capacidade de gasto, comprometimento de receitas futuras com parcelas das dívidas e a impossibilidade de utilização de novos mecanismos<sup>124</sup>

Alguns questionamentos surgem a partir da aprovação dessa lei. Cabe ao Governo Federal legislar com tamanha profundidade sobre as finanças dos Estados e Municípios? Até que ponto essa interferência pode ser considerada um desrespeito ao pacto federativo? Pode-se encontrar respostas nas duas direções, sim e não. O fato é que o Governo Federal argumentou que era obrigado a socorrer Estados e Municípios, caso esses se tornem insolventes e não consigam pagar suas dívidas, e por isso, poderia legislar em prol de garantir a saúde financeira dos mesmos. Para nós, o que importa é que novamente encontramos o elemento centralizador, presente em diversas ações do Governo Federal ao longo dos anos 1990 e 2000. Para além das razões do Governo Federal de ter aprovado essa lei, ela não deixa de ter cerceado a capacidade de ação dos Prefeitos e Governadores, mediante uma série de restrições no campo administrativo e financeiro. Além disso, o fato dela atingir apenas aos entes subnacionais, resguardando privilégios à União, indica novamente o caráter centralista. Possui,

---

<sup>123</sup> Para visualização completa das condições, acessar a cartilha disponível para download no site do Ministério do Planejamento.

<sup>124</sup> MARIANO, Jefferson. Tendências de centralização política e econômica no Brasil. *Perspectiva Econômica*. São Leopoldo, v.8 n.2. 2012, p.106

portanto, um efeito semelhante às vinculações de receita e por mais que haja um motivo, não deixa de ser um elemento centralizador.

## **Conclusão**

Ao longo desse trabalho procurou-se demonstrar como, apesar da Constituição de 1988 ter tido uma determinada intenção, as décadas seguintes indicam que, aos poucos, diversos fatores trataram de alterar a intenção da Carta Magna. A prática nem sempre corresponde a teoria, assim como nem sempre a execução de uma ação atende a intenção nela empregada. Desse modo, apesar das alterações do texto constitucional e dos depoimentos dos parlamentares, as práticas e realidades dos anos vindouros fizeram com que se apresentasse um novo processo de centralização política e econômica. O resultado da soma dos processos apresentados nos capítulos 3 e 4, parece clarificar a presença real do caráter centralizador.

De uma forma resumida, o Governo Federal administrou suas obrigações de modo a criar e valorizar as receitas que tinham destinação exclusiva ao mesmo, em detrimento dos impostos que compartilhavam receitas com os governos subnacionais. Passou a arrecadar mais e não ter que distribuir, além de inventar o mecanismo da DRU, valorizando ainda mais as exclusivas contribuições especiais. A redução do IPI e IR tem sido ao longo das últimas décadas mais uma forma de interferência direta do Governo Federal nas finanças dos entes subnacionais, sempre no sentido de diminuição das suas arrecadações. Ainda, as vinculações de receita acabaram contribuindo para esse processo de centralização, não apenas pelas vinculações já existentes, mas também pela grande quantidade de projetos que caminham no mesmo sentido, o que indica uma relevância da matéria dentro do debate legislativo.

Além desses pontos, o freio ao processo de municipalização, proposto pelo Governo Federal e aprovado pelo Congresso Nacional, representou de forma direta a mudança de postura da União em relação à criação de novos municípios e à descentralização. A continuidade da emenda até os dias de hoje, traduz ainda mais que não se trata de uma política específica de um ou de outro governo, mas sim que perpassa todos os governos desde sua aprovação. Apesar de uma constante oposição parlamentar, a emenda continua presente no texto

constitucional, passando por três diferentes presidentes desde o dia de sua aprovação no ano de 1996. A explosão de municípios até meados dos anos 1990 foi seguida por um profundo hiato de inaugurações municipais. As novas dificuldades esbarravam, principalmente, na posição contrária dos diversos governos federais em relação à matéria.

Pode-se encontrar ainda, na Guerra Fiscal e na LFR outros elementos de caráter centralizador. A perpetuação da Guerra Fiscal associada às perdas de receita com as isenções presentes na Lei Kandir, contribuíram ainda mais para a queda das receitas estaduais. Distante desse processo, a União apenas observa os Estados se enfrentarem como inimigos, enfraquecendo a unidade e garantindo ainda maior papel de destaque para si. Para além dessa queda de arrecadação, os Estados tiveram que lidar com profundas crises políticas e econômicas ao longo da década de 1990. Na ausência de uma resposta eficaz dos mesmos em relação às suas dívidas, novamente o Governo Federal interferiu diretamente em suas governanças ao propor e se empenhar para a aprovação da LRF. Uma lei que representa nitidamente um forte controle das finanças estaduais e municipais, cerceando a capacidade de gestão dos respectivos executivos.

A soma desses fatores nos parece clara: há um processo de centralização política e econômica nas décadas seguintes à promulgação da Constituição de 1988. Quando comecei a me envolver com essa temática, tinha muito bem definido como opinião que esse processo de centralização aparentava ser ruim para o pleno e sadio funcionamento da federação brasileira. Parecia bastante evidente que, num país de dimensões continentais, o melhor caminho para atender as variadas disparidades era por meio da descentralização. Quanto mais descentralizada fosse a federação brasileira, mais capacidade teria o cidadão de opinar sobre aquilo que pensa ser o melhor para si mesmo. No entanto, durante os processos de pesquisa, depois de conversar e ler muito sobre o tema, confesso que não tenho a mesma convicção que tinha quando comecei a escrever. Já nos primeiros trabalhos de pesquisa comecei a ler muitos autores que defendiam a centralização, mesmo no Brasil. É interessante porque pudemos encontrar opiniões de diversas matrizes ideológicas em defesas de políticas nos dois sentidos, tanto da centralização quanto da descentralização. Por exemplo,

encontramos argumentos mais ligados a tradições de esquerda que defendiam no processo de centralização a garantia de um Estado forte, capaz de aplicar uma política comum.<sup>125</sup> Em alguns argumentos de autores liberais lidos ao longo do texto, o processo de descentralização no Brasil é tido como um mau exemplo de funcionamento da práxis política. A ausência de coordenação de um verdadeiro projeto de descentralização e a falta de preparo das entidades subnacionais atestariam contra um modelo eficaz com base no pragmatismo da boa gestão e do Estado enxuto.

Nesse sentido, é muito mais complexo do que imaginava tirar conclusões sobre o processo de funcionamento do federalismo no Brasil. Pode-se concluir que, apesar do processo de centralização ter incomodado os governos subnacionais, não foi o suficiente para que, nas últimas décadas, tenham tido pressão e poder suficiente para romperem com essa lógica. De certo modo, as práticas centralizadoras persistem até o tempo presente, compreendendo quase 30 anos desse movimento. Outras crises políticas e financeiras acabaram por tirar de evidência uma revisão do pacto federativo. Isso não quer dizer que o assunto esteja enterrado, mas ele continua presente no debate do âmbito legislativo. No ano de 2015, a Comissão Especial Destinada a Analisar e Apresentar Propostas com Relação à Partilha de Recursos Públicos e Respectivas Obrigações da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (Pacto Federativo) finalizou seus trabalhos e elaborou um extenso relatório contendo quinze medidas que alteravam o pacto federativo, como por exemplo, aumento no repasse para o FPE e FPM. Trinta e dois deputados federais participaram desta comissão que encaminhou seu trabalho para apreciação do plenário no dia 25 de fevereiro de 2015.<sup>126</sup> O Relatório continua tramitando, mas pelo tempo em questão, parece caminhar para o arquivamento.

---

<sup>125</sup> No texto “Do Federalismo”, René Berthier apresenta o sistema federalista pautado na descentralização como oposição ao Estado centralizado nas experiências comunistas. BERTHIER, René. “*Do Federalismo*”. São Paulo, Intermezzo Editorial, 2006.

<sup>126</sup> BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. *1º Relatório da Comissão Especial do Pacto Federativo e Proposições Anexas*, 2015.

Logo, não existe, por parte do autor desse texto, uma defesa de um determinado caminho como sendo o melhor. O que se procurou foi demonstrar, por meio das fontes elencadas, do quadro teórico e do estudo empírico como determinadas medidas acabaram por promover um processo de centralização no Brasil pós-1988. Talvez, a única certeza presente nessa conclusão seja a necessidade de se qualificar cada vez mais a burocracia estatal. Independente da centralização ou descentralização, existem Municípios no Brasil de hoje que não possuem estrutura suficiente para saber se suas finanças respeitam ou não suas obrigações, tais como a LRF. Falta estrutura burocrática capaz de executar políticas públicas eficientes.

Um outro ponto que merece destaque é falta de precisão entre os dados fornecidos por diferentes esferas do governo, às vezes sobre o mesmo aspecto. Por vezes, tivemos que optar por não por um ou outro dado estatístico ou quantitativo por encontrarmos, em diferentes instituições governamentais, divergências sobre o mesmo. Por fim, o trabalho não se pretende, nem ao longe, por esgotado. É um começo de uma análise que pode ser muito maior. Pode-se expandir essa análise para a execução dos gastos com o social em cada nível federativo, e procurar uma relação com a qualidade e quantidade dos serviços públicos prestados ao longo dessas décadas, assunto que tenho vontade de aprofundar. É possível ainda, traçar paralelos de como esse processo de centralização se relaciona com a crise econômica e política dos anos 1990. Outro caminho seria analisar os objetivos da Constituição de 1988, no que concerne à garantia de direitos, e sua eficácia dentro desse período. Trata-se, portanto, de uma conclusão que abre caminho para outras ramificações, que podem vir a confirmar ou até mesmo questionar a problemática acerca dessa questão. O fato é que abre portas, que se exploradas, podem contribuir para o enriquecimento da análise histórica do período destacado.



## Referências documentais e bibliográficas

### 1 – Fontes

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição, número 353/2004, Câmara dos Deputados.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição, número 440/2014, Câmara dos Deputados.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição, número 404/2005, Câmara dos Deputados.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição, 1998, Do Sr. Marçal Filho.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição, número 286/2004, Câmara dos Deputados.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição, número 503/2010, Câmara dos Deputados.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição, número 480/2005, Câmara dos Deputados.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição, número 464/2005, Câmara dos Deputados.

BRASIL. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. *1º Relatório da Comissão Especial do Pacto Federativo e Proposições Anexas*, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF.

BRASIL. Rio de Janeiro. Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro: OFÍCIO GP/CM n.º 650 Em 15 de junho de 2004.

BRASIL. Rio de Janeiro. Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro: OFÍCIO GP/CM n.º 650 Em 15 de junho de 2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <  
<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=329746> >.  
Acessado em 30/05/2017.

## **2 – Reportagens (Periódicos)**

FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, 05 ago. 1983. Primeiro Caderno, p.5.

FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, 05 jan. 1982. Primeiro Caderno, p.8.

FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, 14 jan. 1980. Primeiro Caderno, p.2.

FOLHA DE SÃO PAULO, Sucursal do Rio. São Paulo, 22 mar. 1988. Primeiro Caderno, p. 11.

HIGOBASSI, Darci. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 22 de nov. 1987. Política, p.3.

JORNAL OGLOBO. Rio de Janeiro, 09 de nov. 1987, p.1.

RODRIGUES, Newton. Folha de S. Paulo, São Paulo, 16 mai. 1983. Primeiro Caderno, p.2.

### 3 – Sítios Eletrônicos

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Brasília. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/535191-REPRESENTANTES-ESTADUAIS-COBRAM-UNIAO-SOBRE-IMPASSE-COM-A-LEI-KANDIR.html> >. Acessado em 31/05/2017.

Estados e municípios arcam com corte de IPI e economistas questionam benefícios. Veja. Disponível em: < <http://veja.abril.com.br/brasil/estados-e-municipios-arcam-com-corte-de-ipi-e-economistas-questionam-beneficios/> >. Acessado em 30/05/2017.

FGV/DAPP. Disponível em < <http://dapp.fgv.br/o-pacto-federativo/> >. Acessado em: 10/05/2017.

GLOBO.COM. Rio de Janeiro. Disponível em: < <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/11/dilma-veta-projeto-que-permitia-criacao-de-novos-municipios-no-pais.html> >. Acessado em 28/05/2017.

GODINHO, Fernando. Folha de São Paulo. Disponível em < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi11029902.htm> >. Acessado em 30/05/2017.

JORNAL O TEMPO. Disponível em: < <http://www.otempo.com.br/capa/pol%C3%ADtica/estados-j%C3%A1-cobram-compensa%C3%A7%C3%A3o-pela-perda-da-lei-kandir-1.363925> >. Acessado em 31/05/2017.

MARTINEZ, Manuela. Disponível em: < <https://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/cpmf-contribuicao-provisoria-comecou-a-ser-cobrada-em-1994.htm> >. Acessado em 20/05/2017.

Municípios tentam reaver verba de R\$ 190 bilhões perdida com incentivo fiscal. Disponível em: < [http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/05/05/interna\\_politica,525323/municipios-tentam-reaver-verba-de-r-190-bilhoes-perdida-com-incentivo-fiscal.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/05/05/interna_politica,525323/municipios-tentam-reaver-verba-de-r-190-bilhoes-perdida-com-incentivo-fiscal.shtml) >. Acessado em 30/05/2017.

OGLOBO. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/brasil/senado-aprova-projeto-de-criacao-de-novos-municipios-vetado-duas-vezes-por-dilma-16775329#ixzz4iZBGTOjk> >. Acessado em 29/05/2017.

SCHELLER, Fernando. Globo. < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi11029902.htm> >. Acessado em 30/05/2017.

SENADO FEDERAL. Jornal do Senado. Disponível em: < <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/contas-publicas/realidade-brasileira/desoneracoes-tributarias-reducao-de-ipi-afetam-municipios- pois-diminuiem-os-valores-repassados-pela-uniao-ao-fpm-fundo-de-participacao-dos-municipios.aspx> > Acessado em 30/05/2017.

#### 4 - Bibliografia

AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, Gabriel. *O federalismo fiscal na organização do Estado brasileiro pela Constituição de 1988*. Brasília, Senado Federal. Estudos Legislativos, 2008.

BERTHIER, Rene. *“Do Federalismo”*. São Paulo, Intermezzo Editorial, 2006.

BRANDT, Christina Tedim. *A criação de municípios após a Constituição de 1988: O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional no 15, de 1996*. Brasília, Revista de informação legislativa, v. 47, n. 187, jul./set. 2010, p. 61.

COSSIO, Fernando Andrés Blanco; *Ensaio sobre Federalismo Fiscal no Brasil*. Rio de Janeiro, 2002. 160 p. Tese de Doutorado – Orientador: Werneck, Rogério Ladeira. Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

COSTA, Lucas N. F. *O quão singular é o processo constituinte brasileiro de 1987-88?* São Carlos, III Semana de Ciência Política, 2015.

DIAS, Wladimir Rodrigues. O federalismo fiscal na Constituição de 1988: *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, n. 1298, 20 jan. 2007.

HOBSBAWM, Eric J. *Sobre História*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 82, 1998.

LOPREATO, Francisco Luiz C. *O endividamento dos governos estaduais nos anos 90*. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 94, mar. 2000.

MARIANO, Jefferson. Tendências de centralização política e econômica no Brasil. *Perspectiva Econômica*. São Leopoldo, v.8 n.2. 2012.

PALOS, Aurélio Guimarães Cruvinel E. *A Constituição de 1988 e o Pacto Federativo Fiscal*. Consultoria Legislativa da Área IV, Brasília, 2011.

PILATTI, Adriano. 2008. *A Constituinte de 1987- 1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

RÉMOND, Réne. *Por uma história política*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

REZENDE, Fernando (Org.). *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

SILVA, Andreia Ferreira da. *Federalismo, Descentralização, Municipalização e Direito à Educação Básica no Brasil*. Vitória, ANPAE, texto 34, 2009.

SILVA, Wânia Candida da; MUCCI, Carla Beatriz Marques Rocha e; FARONI, Walmer e REIS, Francimar Natália Silva Cruz. *Avaliação dos Resultados da Redução do IPI sobre o Fundo de Participação dos Estados*. Rio de Janeiro, ANPAD, 2011.

SZMRECSÁNYI, Tamás. História econômica, teoria econômica e economia aplicada. *Revista de Economia Política*. v.12 n.3, 1992.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. A Criação de municípios após a Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 17, n. 48, p. 64, Feb. 2002.

VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Rio de Janeiro, IPEA, texto para discussão nº 405, 1996.

\_\_\_\_\_. *A Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde*. IPEA, Planejamento e Políticas Públicas, nº 15, 1997.

VIOL, Andréa Lemgruber. *O processo de Reforma Tributária no Brasil: mitos e verdades*. Brasília: Editora da UnB, 2000.

VISCARDI, Cláudia M. R. *Federalismo oligárquico com sotaque mineiro*". In: *Revista do Arquivo Público Mineiro*. Belo Horizonte: A.P.M., janeiro – junho de 2006, v. 42, fascículo 2, p.104 e 105.

WEFFORT, Francisco C (Org.). *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 2006