



UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE  
DIREITO

CHRISTIAN HESSEL LEITE PEREIRA

PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO COMO FATOR PARA O  
SUBDESENVOLVIMENTO REGIONAL DOS ENTES SUBNACIONAIS

São Paulo  
2022

CHRISTIAN HESSEL LEITE PEREIRA

PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO COMO FATOR PARA O  
SUBDESENVOLVIMENTO REGIONAL DOS ENTES SUBNACIONAIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito, da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a Obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Hécio de Abreu Dallari Jr.

São Paulo

2022

CHRISTIAN HESSEL LEITE PEREIRA

PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO COMO FATOR PARA O  
SUBDESENVOLVIMENTO REGIONAL DOS ENTES SUBNACIONAIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito, da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a Obtenção do grau de Bacharel em Direito.

São Paulo, \_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_2022\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Hélcio de Abreu Dallari Jr.  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof.  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof.  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Dedico este trabalho ao futuro da prosperidade social,  
política e econômica do Brasil.

## AGRADECIMENTOS

Ante à completude desta graduação e a realização deste trabalho, muitas foram as histórias vividas, para bem e para mal, que delinearão minha trajetória. Essas histórias foram escritas por muitas pessoas que merecem seus próprios capítulos, mas por isso não ser possível, limitar-me-ei a expressar minha mais profunda gratidão neste espaço.

Pelo investimento em meus estudos, pelos conselhos, pela sabedoria, por todos os ensinamentos de vida, entre eles a importância de ser um homem honrado, a importância de não me contentar com pouco e de perseguir os meus ideais, pelo amor incondicional e a confiança inabalável, agradeço aos meus amados pais, que tornaram esta graduação possível e me impediram de desistir nos momentos mais difíceis.

Por todas as mais agradáveis conversas, conselhos, debates, compartilhamento de sabedoria e amizade, agradeço aos meus queridos irmãos, e enfatizo o orgulho que sinto em compartilhar o mesmo sangue de pessoas brilhantes como estas.

Agradeço à minha amada avó Rita Edite por todos os mais incríveis almoços de domingo, por toda a mútua admiração, por sempre estar ao meu lado seja ela qual for a causa e por nos doar toda sua vitalidade para que sejamos uma família feliz e próspera.

Pela mais incrível parceria, pelas noites em claro planejando nosso futuro, pelas centenas de ajudas em trabalhos universitários, por estar ao meu lado em todos os piores momentos, por ser meu escudo nos momentos de dor e minha espada em todas as minhas vitórias, por ser parte crucial em minhas grandes ambições futuras, agradeço imensamente ao meu parceiro de vida e o melhor amigo que alguém poderia ter, Brunno Vinicius.

Reservo um espaço para agradecer a todos os demais familiares, vivos ou finados, que participaram desta caminhada e estiveram ao meu lado.

Agradeço, também, aos meus queridos e verdadeiros amigos, que iluminam meus finais de semana, com quem compartilho minhas histórias e algumas cervejas, mas que são fonte irrestrita de aprendizados e que nutro relações reais e sinceras.

Por fim, agradeço ao objeto deste trabalho: meu amado Brasil. Os interesses escusos que permeiam sua história e subjagam sua população o tornaram extremamente desigual e injusto, mas cabe aos homens de valor combaterem isso e lutarem pela prosperidade da nação.

Sob o Estado de Direito, o indivíduo é livre para perseguir seus fins e desejos pessoais, com a certeza de que os poderes do governo não serão usados deliberadamente para frustrar seus esforços . (Friedrich A. Hayek).

## RESUMO

O Brasil é um país permeado por desigualdades regionais e subdesenvolvimento de algumas regiões de forma muito aguda. Além disso, é sabido que o modelo de federalismo adotado pelo ordenamento jurídico pátrio favorece a centralização do poder e do orçamento: direciona-se grande parte do orçamento à União, havendo pouco retorno aos entes federativos (Estados e Municípios). O objetivo central deste trabalho é investigar, a partir de uma análise bibliográfica, dados estatísticos de forma interdisciplinar, tal qual das literaturas jurídica e histórica brasileiras, além de estudos de direito comparado, a possível existência de uma relação de causalidade entre a distorção orçamentária gerada pelo pacto federativo adotado pela Constituição Federal e o subdesenvolvimento de entes federativos. Sustenta-se que a distribuição desigual de recursos fomenta uma mentalidade de irresponsabilidade fiscal e populismo fisiológico cristalizados ao longo do tempo, o que prejudica o crescimento das regiões que dependeriam da manutenção de suas contas públicas de forma ordeira para que pudessem desenvolver sua economia e diminuir sua dependência do poder central. Assim como, em relação a entes com grande grau de desenvolvimento econômico, seus respectivos desenvolvimentos são limitados pelas regras do federalismo brasileiro, pois grande parte de seus recursos estaria destinada ao sustento dessas políticas de irresponsabilidade fiscal de entes deficitários. O estudo concluiu que as proposições realmente se sustentam: o pacto federativo brasileiro é um grande entrave no desenvolvimento econômico de diversas regiões no Brasil, embora tenha havido avanços ao longo da história, principalmente pós-1988. Propõe-se que esse pacto seja revisto, contudo dentro de um arcabouço de Reformas e mudanças legislativas administrativas que integrariam um mecanismo cauteloso para a realização dessas alterações, para, desta forma, promover desenvolvimento a regiões deficitárias.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo; Federalismo; Subdesenvolvimento econômico; Pacto federativo.



## ABSTRACT

Brazil is a country permeated by regional inequalities and underdevelopment of certain regions in a very acute manner. Besides, it is also known that the model of federalism adopted by the Brazilian legal system favors the centralization of power and centralized budgeting: a great portion of the budget is directed to the Union, having little return to the other federative entities (states and municipalities). The central goal of this study is to investigate, from a bibliographical analysis, interdisciplinary statistic data, as well as the analysis of legal and historical Brazilian literatures, in addition to assessments of comparative law, the possible causal link between the budgetary distortion generated by the current federal pact adopted by the Federal Constitution of Brazil and the underdevelopment of the federative entities. It is believed that the unequal distribution of resources fosters a mentality of fiscal irresponsibility and physiological populism crystalized along history, which curbs the growth of regions that rely on the preservation of their budgets in an orderly manner in order to develop their economies and reduce their dependance on the Federal Government. As well as, and referring to the entities with a high degree of economic development, their respective developments are limited by the rules of the Brazilian federalism, because a great part of their resources is destined to the support of those fiscal irresponsibility policies from poorer federative entities. The study concluded that the propositions do, in fact, hold up: the Brazilian federative pact is a major obstacle in the economic development of several regions in Brazil, although there have been advances throughout history, especially after 1988. It is proposed that this pact be revised, however within a framework of reforms and administrative legislative changes that would integrate a cautious mechanism for carrying out these changes, in order to promote development in deficit regions.

**Keywords:** Administrative law; public law; federalism; economic underdevelopment; Brazilian federalism.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES, TABELAS E QUADROS

|  |    |
|--|----|
| Gráfico 1 — Brasil: carga tributária em porcentagem do PIB .....   | 39 |
| Quadro 1 .....   | 43 |
| Quadro 2 .....   | 45 |
| Quadro 3 .....   | 47 |
| Quadro 4 .....   | 48 |
| Quadro 5 .....   | 49 |
| Quadro 6 .....   | 51 |
| Tabela 1 — Despesa <i>per capita</i> municipal.....                | 61 |
| Gráfico 2 — Autonomia dos municípios.....                          | 66 |
| Gráfico 3 — Despesas com Pessoal .....                             | 68 |
| Gráfico 4 — Total de Municípios .....                              | 69 |
| Tabela 2 — Vínculos Públicos x Privados .....                      | 70 |
| Gráfico 5 — Emprego Público Por Nível Federativo .....             | 71 |
| Gráfico 6 — Repasses dos Municípios .....                          | 77 |
| Figura 1 — Repasses por Região .....                               | 78 |
| Gráfico 7 — Compra de votos.....                                   | 81 |
| Figura 2 — Compra de Votos por Região.....                         | 81 |
| Figura 3 — Mapa Quantílico Distribuição Espacial da Corrupção..... | 82 |
| Tabela 3 — Índice de Corrupção por Estados brasileiros .....       | 83 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|          |   |
|----------|---|
| ADCT     | Ato de Disposições Constitucionais Transitórias   |
| AI-      | Ato Institucional número...   |
| ANPEC    | Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia  |
| Art.     | Artigo...   |
| CF/88    | Constituição Federal de 1988  |
| CODEPLAN | Companhia de Planejamento do Distrito Federal   |
| EC-      | Emenda Constitucional nº...   |
| EUA      | Estados Unidos da América   |
| FGV      | Fundação Getúlio Vargas   |
| FHC      | Fernando Henrique Cardoso   |
| FPE      | Fundo de Participação dos Estados   |
| FPM      | Fundo de Participação dos Municípios  |
| FUNDEB   | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| IBGE     | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística   |
| ICMS     | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  |
| IDH      | Índice de Desenvolvimento Humano  |
| IDH      | Índice de Desenvolvimento Humano  |
| PEC      | Proposta de Emenda Constitucional   |
| PIB      | Produto Interno Bruto   |
| SPVEA    | Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia  |
| STF      | Supremo Tribunal Federal  |
| SUDENE   | Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste   |
| TCC      | Trabalho de Conclusão de Curso  |
| TRE      | Tribunal Regional Eleitoral   |
| TSE      | Tribunal Superior Eleitoral   |
| ZFM      | Zona Franca de Manaus   |

## SUMÁRIO

|         |   |    |
|---------|---|----|
|         | <b>INTRODUÇÃO</b> .....   | 13 |
| 1       | <b>FEDERALISMO E CONCENTRAÇÃO DO PODER</b> .....                                | 16 |
| 1.1     | CONCEITO DE FEDERALISMO .....   | 16 |
| 1.2     | ORIGENS DO FEDERALISMO .....  | 17 |
| 1.3     | ORIGENS DO FEDERALISMO BRASILEIRO ATUAL .....                                   | 24 |
| 1.3.1   | <b>Federalismo na Primeira República (1889 A 1930)</b> .....                    | 27 |
| 1.3.2   | <b>O Federalismo na Era Vargas (1930 A 1945)</b> .....                          | 31 |
| 1.3.3   | <b>O Federalismo de 1945 a 1964</b> .....                                       | 33 |
| 1.3.4   | <b>O Federalismo no Período do Regime Militar (1964 a 1985)</b> .....           | 36 |
| 1.4     | O FEDERALISMO ATUAL, A PARTIR DE 1988 .....                                     | 40 |
| 1.4.1   | <b>A Divisão de Competências dos Entes Federativos</b> .....                    | 41 |
| 1.4.1.1 | Competências Materiais Privativas à União .....                                 | 43 |
| 1.4.1.2 | Competências Legislativas Privativas à União .....                              | 47 |
| 1.4.1.3 | Competências Remanescentes dos Estados .....                                    | 49 |
| 1.4.1.4 | Competências Privativas dos Municípios .....                                    | 50 |
| 1.4.2   | <b>O Federalismo Fiscal na Constituição de 1988</b> .....                       | 52 |
| 2       | <b>ATUAL PACTO FEDERATIVO E DESIGUALDADES REGIONAIS DO BRASIL</b> 57            |    |
| 2.1     | RELAÇÃO ENTRE FEDERALISMO E ARRANJOS ECONÔMICOS REGIONAIS .....                 | 57 |
| 2.1.1   | <b>Gastos Públicos <i>per capita</i></b> .....                                  | 60 |
| 2.1.2   | <b>Fragmentação Administrativa de Municípios Pouco Desenvolvidos</b> .....      | 65 |
| 2.1.3   | <b>Gastos Públicos e Ineficiência Administrativa</b> .....                      | 67 |
| 2.1.4   | <b>Rigidez Orçamentária</b> .....   | 71 |
| 2.1.5   | <b>Distribuição dos Royalties do Petróleo</b> .....                             | 72 |
| 2.1.6   | <b>Federalismo Fiscal e Desigualdades Regionais</b> .....                       | 73 |
| 2.2     | DIMENSÃO POLÍTICO-SOCIAL DAS DESIGUALDADES REGIONAIS BRASILEIRAS .....          | 79 |
| 3       | <b>POSSÍVEIS FORMAS DE SOLUÇÃO DO PROBLEMA</b> .....                            | 84 |
| 3.1     | AGLUTINAÇÃO DE MUNICÍPIOS HIPOSSUFICIENTES .....                                | 84 |
| 3.2     | REFORMAS ADMINISTRATIVA E TRIBUTÁRIA .....                                      | 86 |
| 3.2.1   | <b>Reforma Administrativa</b> .....   | 86 |
| 3.2.2   | <b>Reforma Tributária</b> .....   | 86 |
| 3.3     | DESCENTRALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO .....   | 88 |
| 3.4     | PEC 188/2019 .....  | 89 |
| 3.4.1   | <b>Aglutinação de Municípios hipossuficientes</b> .....                         | 89 |
| 3.4.2   | <b>Descentralização dos Recursos, <i>Royalties</i> e Salário Educação</b> ..... | 90 |
| 3.4.3   | <b>Medidas para sustentabilidade fiscal dos Entes</b> .....                     | 90 |
| 3.4.4   | <b>Outras alterações</b> .....  | 91 |

|       |                                   |           |
|-------|-----------------------------------|-----------|
| 3.4.5 | <b>Balanco Geral da PEC .....</b> | <b>92</b> |
| 4     | <b>CONCLUSÃO.....</b>             | <b>94</b> |
|       | <b>REFERÊNCIAS.....</b>           | <b>97</b> |

## INTRODUÇÃO

As desigualdades regionais brasileiras representam um grande desafio a ser superado. Dados apontam que existe diferença substancial entre o PIB e o PIB *per capita* entre regiões, além de diferenças de indicadores sociais, como o Índice de Desenvolvimento Humano, o coeficiente GINI, a taxa de mortalidade infantil, a taxa de evasão escolar, analfabetismo e analfabetismo funcional, entre outros.

Além disso, é sabido que a Constituição Federal do Brasil, embora tenha representado um grande passo para o estabelecimento de um regime federativo de maior autonomia dos Estados e menor concentração do poder na figura da União, quando em comparação com o regime militar e as eras anteriores, estabelece, ainda, um modelo de grande concentração orçamentária na União e supressão da autonomia dos demais entes federativos.

Esse fato pode ser observado tanto pela análise da legislação brasileira, constatando-se que dispositivos legais da própria CF/88 criam uma concentração de competências legislativas, orçamento e tributos na União, quanto por análise de dados, como, por exemplo, a observação da concentração industrial na região sudeste, que se mantém constante há, pelo menos, três décadas.

A União é responsável pela concentração de 60% dos tributos nacionais, e o Distrito Federal é a unidade federativa com maior PIB *per capita* do Brasil, mesmo não tendo indústria e comércios de forma significativa. Segundo dados da CODEPLAN, o Distrito Federal possui 297 mil servidores públicos, com uma população de três milhões de habitantes, enquanto o Estado de São Paulo possui 541 mil servidores públicos, segundo dados do governo de São Paulo, enquanto possui uma população de 44 milhões de habitantes. Fazendo-se uma simples divisão, e desconsiderando-se a população economicamente inativa (o que tornaria os números ainda mais esdrúxulos), tem-se que 9,9% da população do Distrito Federal é composta por funcionalismo público, ao passo que, no Estado com a economia mais vibrante do Brasil, esse número é de apenas aproximadamente 1,22%.

Embora esses números não representem um problema apenas do nosso modelo de federalismo, uma vez que o Distrito Federal, por ser capital do país, possui um número maior

de funcionários públicos, ainda assim é um dado alarmante, principalmente quando colocado ao lado do PIB *per capita* do Distrito Federal, que é o maior do país, segundo dados do IBGE, de 2021.

Desta forma, o objetivo deste estudo é estabelecer um nexo de causalidade entre o modelo de federalismo brasileiro e as desigualdades regionais que permeiam o Brasil, demonstrando de que forma o ordenamento jurídico pátrio – principalmente em relação à Constituição Federal de 1988 – é causa direta do subdesenvolvimento de algumas regiões e a estagnação do desenvolvimento de outras.

A ideia central é investigar a hipótese de que o atual pacto federativo brasileiro constrói um sistema anti-meritocrático, ao laurear entes federativos que deficitários, com o orçamento de entes federativos superavitários. Segundo esta hipótese, isso desincentivaria os entes federativos a se desenvolverem: desenvolverem seu comércio e sua indústria.

Sob esse prisma, os entes estariam mais preocupados em manter um sistema de populismo fisiológico, que cria oligarquias locais e funciona apenas para a manutenção indefinida do poder de determinados agentes políticos, do que com seus respectivos desenvolvimentos econômicos. Isso geraria um ciclo vicioso de utilização do orçamento a fim de manter as atuais condições de subsistência da população, para que não haja um enriquecimento populacional e, portanto, continuem dependendo de políticas governamentais que propiciam a compra de votos, o populismo e o fisiologismo.

A título exemplificativo, segundo o Ministério da Cidadania, até 14/01/2022, a região Nordeste teve 8,3 milhões de famílias dependendo do Auxílio Emergencial, frente a uma população de 57 milhões de pessoas na região. Em comparação, no Sudeste, 5 milhões de pessoas foram contempladas, frente a uma população regional de 89 milhões de habitantes (14,5% da população, frente a 5,6% da população, respectivamente). Esse sistema propicia que a população de municípios mais empobrecidos seja altamente dependente do Estado, favorecendo o surgimento de oligarquias locais que se beneficiam dessa situação.

A Constituição Federal estabelece, também, uma concentração de competências legislativas na União, o que dificulta que Estados e municípios possam ter maior autonomia

frente à União, já que muito do orçamento e outras questões econômicas e sociais estão cristalizadas em um sistema onde apenas quem pode legislar sobre elas é a União, criando amarras que dificultam o desenvolvimento econômico e social dessas unidades federativas.

Alternativamente, em relação aos entes com alto grau de desenvolvimento, o atual modelo federativo brasileiro desincentiva a produção e o recrudescimento das atividades econômicas, pois pune os entes superavitários e que buscam o equilíbrio fiscal, ao repassar boa parte do orçamento a entes irresponsáveis fiscalmente.

Ademais, os entes superavitários enfrentam impeditivos à sua taxa de crescimento, já que não possuem o mesmo benefício proporcional aos entes deficitários, e as competências legislativas centralizadas na União desfavorecem a constante modernização legislativa necessária para Estados e Municípios com grande grau de desenvolvimento.

Por fim, para que este trabalho seja realizado e se chegue às conclusões pretendidas, este disporá de análise de fontes bibliográficas, legislativas, estatísticas e econômicas. Pretende-se, ainda, estabelecer análises comparativas com ordenamentos jurídicos estrangeiros, com o uso do Direito Comparado para verificar nuances do federalismo brasileiro, em comparação a mecanismos de outros países, como, por exemplo, da Alemanha e dos Estados Unidos. Este estudo tangencia a interdisciplinaridade, uma vez que estabelece o Direito como causa de um problema com consequências econômicas. Busca-se, também, propor soluções legislativas e jurídicas para sanar as distorções econômicas geradas pelo atual ordenamento jurídico.



# 1 FEDERALISMO E CONCENTRAÇÃO DO PODER

## 1.1 CONCEITO DE FEDERALISMO

Antes de nos aprofundarmos com mais afinco no mérito de nossos estudos, faz-se necessário conceituar o federalismo, para que possamos delinear com exatidão o objeto de nossos estudos e porque existe uma relação de causalidade entre os princípios basilares do federalismo e as consequências atuais do federalismo brasileiro, bem como peculiaridades históricas que levaram exatamente ao atual modelo utilizado pelo Brasil.

Desta forma, devemos entender o federalismo como sendo uma forma de estruturação de poder que tem por objetivo reduzir o poder central em diversas unidades descentralizadas, de forma a repartir competências. Como descrito em *O Federalista*, *magnum opus* do federalismo norte-americano, em seu artigo de número 57, o federalismo é uma forma de se estabelecer um sistema de freios e contrapesos às prerrogativas estatais (HAMILTON *et al.*, 1958, p. 349 a 354).

Os ideais federalistas caminham em consonância com o ideal republicano e de tripartição dos poderes, a partir da obra *O Espírito das Leis*, de Charles-Louis de Secondat "Montesquieu", que, por sua vez, inspirou-se em ideais aristotélicos e lockianos. Portanto, o ideal federalista parte do ideal de liberalismo político clássico, defendido por pensadores iluministas e teóricos do Estado moderno.

Para se definir com exatidão o federalismo, são necessárias algumas características primordiais:

- A existência de, ao menos, duas esferas de governo:

Cria-se a ideia de entes federativos, ou seja, unidades com autonomia político-administrativa que representam uma coletividade, seja por demarcações geográficas ou questões populacionais.

- A autonomia dos entes federativos descentralizados:

Nas palavras de Luís Fernando Abrúcio, “[a] existência de governos descentralizados, das mais variadas formas e combinações, com grau de autonomia e importante participação na

produção de políticas públicas e na socialização de cidadãos e políticos” (ABRÚCIO, 2012, p. 16).

- A autonomia se expressando em três esferas: política, financeira e administrativa. No caso da autonomia política, entende-se pela competência de legislar, sendo os entes federativos dotados de autonomia legislativa. Referindo-se à autonomia financeira, trata-se da capacidade de se ter orçamento próprio, podendo tributar e tratar de questões financeiras internamente. E, por último, a autonomia administrativa se trata de autonomia organizacional, de criar órgãos e entidades responsáveis pela gestão do ente federativo;
- As normas do Estado serem regidas por uma Constituição Federal:

Para um Estado federado, um dos principais pontos que o distingue dos demais é a existência de uma Constituição que deverá reger todas os entes federativos. Segundo George Anderson, a uma federação deve conter uma Constituição escrita, com partes rígidas, que são imutáveis para o governo federal, e outras partes que podem ser emendadas sob a anuência de todos os representantes dos entes federados (ANDERSON, 2009, p. 16);

- Os procedimentos devem ser instaurados para resolução de conflitos entre entes federados, ou entre entes e a União, geralmente envolvendo tribunais (ANDERSON, 2009, p. 17);
- As instituições e procedimentos devem ser criados para a facilitação da relação entre os níveis de governo;
- Indissolubilidade:  
Impossibilidade do direito à secessão.
- Legislação unitária, ou comum a todos os entes federados (Constituição e leis federais).

## 1.2 ORIGENS DO FEDERALISMO

O federalismo moderno, como forma de estruturação do poder, teve seu surgimento a partir da Revolução Americana, de 1776, sendo, no entanto, efetivamente implementado apenas em 21 de junho de 1788, com a ratificação da Constituição dos Estados Unidos da América.

Cumprir mencionar que é amplamente conhecido que os autores do federalismo norte-americano, como James Madison e Alexander Hamilton, se inspiraram nos neo-calvinistas dos séculos XVI e XVII, como Johannes Althusius. Em sua obra "Política", Althusius constrói os alicerces do que futuramente seria a gestação do federalismo. Ele desenhou uma forma de governo eclesiástico que se baseava na ideia de se construir a política como um pacto teórico, ainda em uma lógica feudal. Isso advém da lógica do Presbiterianismo, que funciona sob a ideia de se manter um poder relativamente descentralizado em sua estrutura, onde alguns membros presbíteros são eleitos para governar a Igreja local, enquanto outras macroestruturas se formam para agrupar os núcleos de poder locais.

Carlos Reverbel, Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo, pontua que as contribuições de Johannes Althusius o colocam como o precursor do federalismo moderno, *in verbis*:

Althusius (1557-1638) é o precursor do federalismo moderno. Representa um ponto culminante do pensamento social medieval e divisor de águas para as ideias políticas modernas.<sup>112</sup> O mais profundo pensador político entre Bodin e Hobbes.<sup>113</sup> Calvinista por religião, apegado, entretanto, ao pensamento social medieval; estava fortemente vinculado à escola espanhola de Salamanca, de onde floresceriam autores como Francisco Suarez *et al* ii. Arraigado ao pensamento político clássico, mormente em Aristóteles e Cícero; vai fundamentar a política em um complexo arranjo institucional associativo que parte da pessoa, passando pela família e pelo collegium (associação civil), reunidos formam as cidades, estas conveniadas resultam na província; e, por fim a comunidade, união conveniada de províncias. Todo este arcabouço institucional que vai da pessoa à comunidade, da base ao topo, é organizado em níveis naturais de interação e relações recíprocas, respeitando, entretanto, as autonomias desses campos delimitados, evidenciando a dinâmica do princípio da subsidiariedade, elemento-chave do federalismo sacionatural. (REVERBEL, 2021, p. 47).

Reverbel é preciso ao alocar Althusius não apenas como um precursor do federalismo, mas como um autor que já à época, remontando a um período feudal do início da Idade Moderna, tinha tendências municipalistas. Como veremos a seguir, o municipalismo é uma grande característica de todo o federalismo moderno e, principalmente, do federalismo brasileiro pós-1988.

E foi a partir dessas inspirações neo-calvinistas que autores do século XVIII elaboraram o que viria a ser o federalismo moderno, por parte de autores e políticos

americanos, como James Madison, John Jay, Alexander Hamilton e George Washington. O contexto que estabelece o surgimento do federalismo norte-americano, no entanto, precede o momento de sua criação.

Em 1607, com a fundação da cidade de Jamestown, na Virgínia, iniciou-se a colonização inglesa na América. Nos anos subsequentes, até 1732, foram fundadas e estabelecidas todas as treze colônias que, futuramente, viriam a se tornar o que hoje se conhece como Estados Unidos da América. A formação dessas colônias se deu, majoritariamente, pela imigração de colonos ingleses que fugiram da Europa frente à Revolução Puritana, uma vez que eram de maioria protestante (calvinistas e presbiterianos) e se opunham drasticamente aos ideais absolutistas e teológicos sendo debatidos à época na Inglaterra.

As colônias eram divididas geograficamente em três regiões: nordeste, centro e sul. No caso das colônias do nordeste, conhecida como Nova Inglaterra, os colonos se dirigiram principalmente com o objetivo de obter liberdade religiosa. Desta forma, desenvolveram um forte elo entre a política e a religião, uma vez que todas as decisões políticas eram tomadas nas Igrejas, naquele momento. Os colonos da Nova Inglaterra eram muito mais ligados às atividades comerciais, do que os demais, desta forma, não havia grande exploração da agricultura, vide a existência de poucas terras férteis. Em decorrência disso, a mão de obra utilizada era predominantemente livre.

Paralelamente, as colônias do centro eram formadas por Nova York, Nova Jersey, Pensilvânia e Delaware. A região foi permeada por invasões holandesas, as quais foram repelidas gradualmente. Já, nesta região, existia clima propício para alguns tipos de lavouras, embora o comércio fosse a principal atividade econômica. A mão de obra era tanto livre quanto escrava.

Em sentido oposto às demais, as colônias do Sul eram compostas por Maryland, Virgínia, Carolina do Norte, Carolina do Sul e Geórgia. Estas colônias sulistas sempre funcionaram sob uma lógica oposta às demais: o clima propício (subtropical) favorecia a monocultura, que foi a principal atividade econômica a ser explorada. Portanto, a mão de obra utilizada foi majoritariamente de negros escravizados.

Frente à grande diversidade populacional e distinções no modelo econômico de cada colônia, o choque de realidades entre elas era muito grande, tanto por questões políticas, como por questões sociais e religiosas. Existia uma diferença de mentalidade que precederia conflitos futuros, que serão bases para decisões tomadas a respeito do modelo de federalismo adotado pelos Estados Unidos. Uma vertente preponderante era a liberal, adotada pelas colônias mais religiosas, por influência da doutrina protestante, que preconiza o individualismo acima da estratificação social, o que delineava o estilo de vida dos colonos ao Norte, que viam seus pares como iguais e tinham ideais republicanos e institucionalmente conservadores. Enquanto ao Sul, existia um sentimento de antagonismo, uma vez que existiam conflitos políticos constantes entre os governos locais e as Assembleias.

Somado às diferenças populacionais, ainda existiam conflitos por demarcação de terras e constantes confrontos com indígenas e com holandeses e franceses, que tentaram por muito tempo dominar as colônias inglesas.

Esses conflitos internos e ameaças externas fomentaram um clima de tensão que permeou o imaginário coletivo por décadas, ao passo que a crescente centralização do poder por parte do governo inglês gerou ainda mais insatisfação à população, com diversas medidas que propiciaram o surgimento de um movimento separatista das colônias. O recrudescimento do movimento separatista se expressou em diversos conflitos que culminaram em 1776.

Entre esses conflitos, destaca-se a Guerra dos Sete Anos (1756 a 1763) foi um conflito ocorrido entre a Inglaterra e França por terras na América do Norte e no continente asiático. Envolveu também a Prússia, Áustria, Portugal e Espanha. A guerra se espalhou por três continentes e foi travada tanto na Europa como na América e Ásia. Seu principal motivo foi uma disputa territorial entre esses países: A Espanha pelo controle da Florida, A França pelo controle do Canadá e das Antilhas, Portugal pelo controle da região da Colônia de Sacramento e os franceses e espanhóis pelo controle do Estado de Louisiana.

Embora a Inglaterra tenha sido a grande vencedora do conflito, tendo dominado parte do Canadá, as Antilhas e a Florida, a guerra trouxe consequências econômicas desastrosas para a Inglaterra, que, por consequência, aumentou impostos sobre as colônias americanas, o

que fomentou grande insatisfação aos colonos. Ante o incremento à taxação das colônias, surgem as chamadas Leis Intoleráveis, entre elas o *Tea Act*, *Stamp Act* e o *Sugar Act*, leis que impunham altas taxações ao chá, a materiais impressos (estabelecimento de um selo inglês a todos esses materiais, uma taxação direta a todos os colonos) e ao açúcar. Essas leis representaram uma afronta aos ideais iluministas disseminados e defendidos à época, nas colônias inglesas.

Todos esses fatores foram cruciais para o surgimento dos movimentos de unificação das treze colônias, que, pela primeira vez, se viam atuando juntas para boicotar o comércio inglês, caso não houvesse revogação das leis intoleráveis, no Primeiro Congresso Continental. Frente à violenta repressão inglesa ao movimento, declarou-se, no Segundo Congresso Continental, a independência dos Estados Unidos da América.

Após a vitória militar dos Estados Unidos frente à Inglaterra e à consolidação de sua independência, o Estado recém-criado viu-se em um dilema: como manter a solidez da unificação de povos tão distintos entre si, sem que as colônias se rebelassem e desfizessem a união construída a tão duras penas. O modelo inicial firmado pelos Estados Unidos foi a confederação.

A confederação americana foi estabelecida apenas em 1777, após grandes divergências entre os Estados serem superadas e o modelo ser votado pela maioria deles. Ocorre que a instituição não tinha a robustez necessária para manter um Estado verdadeiramente unido, como bem descreve Torquato Lorena Jardim:

A organização instituída era frágil. Embora ao Congresso fosse concedido o poder de declarar guerra e a paz, de enviar e receber embaixadores, de concluir tratados e de gerir um Tesouro comum financiado pelos Estados, ele não era um órgão legislativo verdadeiro: a Confederação não tinha autoridade sobre os cidadãos de cada Estado e não podia criar tributos, requisitos essenciais à ação de qualquer governo. Ela era essencialmente o órgão de uma política exterior comum; e nunca dispôs dos recursos necessários para pagar os fornecedores de seu exército, nem de poderes para regulamentar os soldos de seus soldados. Viu-se, da mesma forma, impotente de impedir os Estados de porem em prática políticas aduaneiras e comerciais prejudiciais à comunidade dos treze. (JARDIM, 1984, p. 55).

Diante da astenia do modelo confederativo, fez-se necessária a elaboração de um novo, que possa criar maior centralização do poder, ao passo que garanta autonomia dos Estados e possa criar um ímpeto nacionalista que construa um sentimento de unidade de todas as antigas treze colônias. Neste sentido, continua Jardim:

Em setembro de 1783, concluído o tratado de Paris, pelo qual a Inglaterra reconheceu a independência das colônias americanas, a Confederação enfrentou ameaça à sua própria existência, uma vez que desaparecera a sua razão de ser. Como já dito, tudo separava os Estados e nada - ou quase nada - os mantinha unidos. Salvou-os a clarividência de um pequeno grupo de homens - Washington, Franklin, Jefferson e Hamilton, notadamente, que conseguiram levar a Filadélfia em Maio de 1787, cinquenta e cinco representantes para discutirem um projeto de Constituição.

Superadas dificuldades de toda sorte, acertados compromissos que desafiaram a imaginação e a iniciativa dos mais capazes, um projeto foi assinado em Setembro de 1787, e ratificado, após notáveis e históricos debates, por nove Estados, em Junho de 1788. (JARDIM, 1984, p. 55).

No sentido de se criar um modelo de unificação, foi escrito "O Federalista", como sendo um conjunto de artigos escritos por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, os pais do federalismo moderno, em que se elucida a necessidade do estabelecimento de um modelo federalista. O livro criado pela unificação desses artigos rapidamente capturou a atenção do imaginário coletivo americano e culminou na promulgação da Constituição Americana de 1788.

O novo modelo de federalismo, ratificado pela Constituição de 1788 tinha por objetivo manter a integridade dos Estados, enquanto estabelece competências para a União, criando uma equiparação de poderes entre os Estados e a União, bem como o estabelecimento de poderes executivos, legislativos e judiciários tanto à União, quanto aos Estados. À União, foi conferido o poder de tributar todos os cidadãos, sem ser necessária a anuência dos Estados. O princípio da legalidade passou a reger a Constituição e todos os entes federativos só seriam administrados em virtude de lei, cerceando, desta forma, qualquer autoritarismo ou arbitrariedade por parte da União e dos governos locais.

O Poder Legislativo permanecia como um dilema a ser superado. Como conferir representatividade legislativa a Estados pouco populosos, se uma Câmara legislativa terá representação proporcional à população de cada Estado? Por isso, como forma de se conferir

representatividade aos Estados pouco populosos, foi criado o Senado, com representação igualitária a cada Estado e mandatos mais longos (8 anos), como forma de ser um freio ao poder de Estados muito populosos. O Senado serve, também, para controlar o presidente, servindo como freio para decisões diplomáticas e de política externa do Presidente, bem como o Judiciário Federal em todas as instâncias. (JARDIM, 1984, p. 56).

O poder judiciário é regido pela Suprema Corte e constituído por tribunais de instâncias inferiores, cujo objetivo é arbitrar disputas entre cidadãos e aplicar a legislação Federal. (JARDIM, 1984, p. 56).

Foi estabelecido, portanto, o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), como forma de limitação do poder do governo federal, e isso inclui a dupla revisão de decisões, o controle legislativo por parte do Senado, a Suprema Corte estabelecendo parâmetros de constitucionalidade às decisões do Presidente, entre outras medidas que têm por objetivo a manutenção do equilíbrio democrático e o respeito à soberania dos Estados, enquanto conferem autoridade e autonomia da União.

Segundo Jardim, entendeu-se, no entanto, que para a manutenção da harmonia entre os Estados e melhor arranjo institucional do país, algumas concessões seriam feitas pelos Estados à União. Convencionou-se que os Estados delegariam seu direito de defesa à União e, portanto, o monopólio das forças armadas foi estabelecido pela União. Além disso, a política externa ficaria delegada à União, tanto em questões diplomáticas, quanto de comércio internacional. Os Estados não mais iriam se engajar em guerras alfandegárias e o poder de emitir moeda seria totalmente delegado à União, conferindo-se o monopólio das políticas monetárias. Outras questões subsidiárias também ficariam delegadas à União, como, por exemplo, estabelecer pesos e medidas, imigração, naturalização, falências, correios, propriedade literária e artística. Todo o resto seria delegado aos Estados. (JARDIM, 1984, p. 57).

Para o federalismo, o papel de uma Constituição é crucial para o arranjo do ordenamento jurídico e das relações entre indivíduos e entre os Estados e a União. Para James Madison, em O Federalista, artigo número 39, a Constituição deve ser ratificada pelo povo, sob a participação da maioria de todos os Estados, em blocos. Não apenas como um sistema



unitário que seguiria a escolha da maioria absoluta, mas como diversas maiorias, circunscritas em cada unidade da federação.

Para Madison, segundo Jardim, existem características fundamentais para o modelo constitucional e, conseqüentemente, para o ideal de uma federação:

(2) Quanto às fontes dos poderes do governo, a Câmara dos Representantes, eleita pelo povo, em proporção à população, é nacional; o Senado, com representação igualitária dos Estados, é confederativo; e o Presidente, eleito por um complexo processo de voto popular e dos Estados, combina as fontes nacional e confederativa de poder. As bases do poder são, portanto, claramente, mistas.

(3) No que toca ao funcionamento do governo, o poder nacional é exercido diretamente sobre os Estados que o compõem. Neste aspecto, a Constituição é nacional.

(4) O poder nacional "estende-se apenas a certos objetos enuncados", e é supremo em tais áreas; os Estados, porém, retêm uma "soberania residual e inviolável sobre todos os demais objetos". MADISON mesmo afirmou que "o governo proposto não podia ser considerado nacional".

(5) O processo de emenda não é inteiramente nacional: as emendas constitucionais são aprovadas por uma maioria simples do povo em uma união consolidada. Mas também não é inteiramente confederativo, porquanto um Estado a elas se submete sem expressar consentimento se 3/4 dos demais as aprovarem. Tal processo é, pois, tal qual todos os demais poderes do governo sob a Constituição, uma combinação de confederação e consolidação. (JARDIM, 1984, p. 61; HAMILTON *et al.*, 1958, p. 236 a 242).

Como se observa, a necessidade de estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos é latente para o federalismo americano, e, desta forma, foi calcado no ideal de núcleos de poderes circunscritos a uma União de poderes nacionais, fruto da consolidação de uma identidade nacional e com claro objetivo de construir uma unidade territorial, legislativa, tributária, ao mesmo tempo que conserve a individualidade dos cidadãos, a soberania de cada Estado, a participação política de Estados pouco populosos e a garantia de uma coesão institucional e comunicação interestadual sólida, a fim de garantir os Direitos e garantias fundamentais de cada cidadão.

### 1.3 ORIGENS DO FEDERALISMO BRASILEIRO ATUAL

As origens do federalismo brasileiro, embora compartilhem similaridades e tenham sido inspiradas no modelo de federalismo norte-americano, remontam um contexto histórico completamente diferente e são, da mesma forma, abissalmente diferentes das origens do federalismo norte-americano. Outrossim, as características do federalismo brasileiro originalmente também são completamente diferentes das características do federalismo norte-americano.

Ao passo que o federalismo americano é originalmente por um modelo de agregação, ou centrípeto, que remonta à formação do federalismo por meio de entidades antes soberanas (treze colônias) que decidiram se organizar para formar uma entidade central, o federalismo brasileiro é originalmente fundado por um modelo de desagregação, ou centrífugo, ou seja, uma entidade central originalmente centralizadora construiu um modelo a fim de descentralizar o poder.

Embora o federalismo por agregação tenha sido criado com objetivo de centralização de poder para a garantia de um Estado mais forte e robusto, a grande característica desse modelo é o respeito pela autonomia dos Estados frente ao governo Federal, ou seja, é um modelo permeado por grande descentralização do poder; ao passo que, no caso do federalismo por desagregação, sua característica marcante é o saudosismo ao Estado centralizador, garantindo menor autonomia aos entes federados e, portanto, maior distribuição de competências ao governo central, criando maior centralização do poder.

No caso do federalismo brasileiro, isso não poderia ser diferente: o Brasil foi por mais de 300 anos uma colônia de exploração, com forte controle dos colonizadores portugueses sobre seus colonos. A matriz do Direito brasileiro é ibérica, numa tradição de *civil law* centralizadora e rígida.

Após a independência do Brasil, em 1822, o Brasil foi administrado pelo Imperador D. Pedro I, que estabeleceu um modelo extremamente centralizador de governo. A Constituição de 1824 estabeleceu amplos poderes ao Imperador, por meio do Poder Moderador. Enquanto existia um ímpeto de construir uma tripartição dos poderes, com um poder legislativo e um poder judiciário, liquidando o modelo de capitanias hereditárias, o Poder Moderador estabelecia a possibilidade de interferência em todos os outros poderes por parte do

Imperador, podendo nomear Senadores, Ministros, Magistrados, vetar e sancionar leis e dissolver a Assembleia Legislativa.

Com o passar do tempo, foi se tornando inviável tamanha centralização administrativa ao governo brasileiro. A necessidade de fomento à industrialização, o avanço tecnológico e populacional, a crescente urbanização e modernização institucional do século XIX e o período regencial geraram crescente insatisfação populacional em relação à centralização administrativa, o que obrigou o governo brasileiro a adotar um modelo de maior autonomia dos entes federados. Foi assim que surgiu o período conhecido como "parlamentarismo às avessas", em que, inspirado no parlamentarismo britânico, Dom Pedro II assumiu um papel de menor interferência aos outros poderes, garantindo maior autonomia legislativa ao Brasil.

O início do federalismo brasileiro ocorreu antes mesmo de ele ser formalmente instituído, com a repressão absoluta da autonomia das províncias. Como bem destaca Joaquim Nabuco:

Com a Regência, com a minoridade do imperador, com esse ensaio de República, viu-se naturalmente um verdadeiro caos, e este caos não foi mais do que a invasão do particularismo contra o jugo da nova metrópole: transportada de Lisboa para o Rio, contra o sistema todo de nossa coesão política que, por ser de força e autoridade somente, ainda não tinha produzido a verdadeira unidade nacional. (NABUCO, 1949, p. 400).

Continua Nabuco, demonstrando a crescente insatisfação das elites quanto à concentração de poder do Império:

Havia (antes da Independência) uma série de forças centrífugas que solicitavam as capitanias e províncias no seu desenvolvimento interno, ao passo que elas obedeciam todas àquele movimento de translação, que era o único movimento geral. Depois da Independência, porém, as províncias fundiram-se em uma massa compacta, e não são outra coisa mais do que a vasta superfície de um corpo com um centro único, não tendo outro movimento senão o de rotação em torno dele.

Nabuco defendia a federação como uma forma de "independência provincial", e a associava diretamente à ideia de republicanismo: "O que venho propor é a criação de repúblicas, como hão de ser os diferentes Estados confederados do Brasil, unidos pelo laço nacional da Monarquia" (NABUCO, p. 496). Junto do republicanismo defendido por Nabuco, Ruy Barbosa, e outros renomados juristas brasileiros à época, estava um conjunto de ideais

liberais e positivistas que foi terreno fértil para o que viria a ser 1889, na Proclamação da República brasileira.

No entanto, o golpe promovido pelo movimento republicano que depôs a monarquia no Brasil tinha por objetivo a construção de um modelo de federalismo aos moldes americanos, garantindo ainda maior autonomia dos Estados: um modelo presidencialista, regido por uma Constituição que garanta a existência de entes federativos como unidades autônomas, ao passo que submetidas ao poder da União.

Todavia, a Proclamação da República, diferentemente do ocorrido nos Estados Unidos da América, viu-se como um movimento oligárquico, que não tinha conexão com as classes menos abastadas. A insatisfação que culminou na Proclamação da República aconteceu à despeito da alta taxa de aprovação da Monarquia, no Brasil. Enquanto, no caso americano, o movimento pela independência e o movimento constitucionalista aconteceram com amplo apoio popular, o movimento republicano no Brasil não teve apoio popular, e aconteceu de forma artificial, por oligarcas insatisfeitos com a Monarquia.

### 1.3.1 Federalismo na Primeira República (1889 A 1930)

O primeiro decreto republicano do Brasil (decreto nº 1/1889), criado pelo governo provisório, instituiu a República Federativa, chamada de Estados Unidos do Brazil, e garantiu a autonomia dos entes federativos, *in verbis*:

Art. 1º. Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira - a República Federativa.

Art. 2º. As Províncias do Brazil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil.

Art. 3º. Cada um desses Estados, no exercício de sua legitima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais. (BRASIL, 1889).

Embora o movimento federalista americano tenha influenciado grandemente a Proclamação da República no Brasil, a prática política foi muito diferente da forma que

aconteceu no caso norte-americano. Enquanto, no primeiro caso, o federalismo ocorreu de comum acordo das províncias; no segundo, as províncias foram obrigadas a integrar a federação, por força dos artigos 7º e 8º do referido decreto, *in verbis*:

Art. 7º. Sendo a Republica Federativa Brasileira a fôrma de governo proclamada, o Governo Provisorio não reconhece nem reconhecerá nenhum governo local contrário á fôrma republicana, aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da nação, livremente expressado pelo suffragio popular.

Art. 8º. A força publica regular, representada pelas tres armas do Exercito e pela Armada nacional, de que existam guarnições ou contingentes nas diversas provincias, continuará subordinada e exclusivamente dependente do Governo Provisorio da Republica, podendo os governos locaes, pelos meios ao seu alcance, decretar a organização de uma guarda civica destinada ao policiamento do territorio de cada um dos novos Estados.

A maneira impositiva da ratificação do federalismo brasileiro foi a tônica de todo o modelo de federalismo brasileiro até os tempos atuais, embora, no caminho, tenha havido diversas mudanças. O federalismo brasileiro, diferente do norte-americano, confere muito menos espaço aos Estados para se manifestarem livremente e concentra muito mais poder na União do que o modelo americano – o que será alvo de nosso trabalho futuramente – mas é grande fator para as imensas desigualdades regionais que permeiam o país.

Em 1891, foi promulgada a primeira Constituição Federal do Brasil, que trazia no seu artigo 1º a República Federativa como forma de governo e a regra da união perpétua e indissolúvel dos Estados. Prova maior da concentração de poder e autoritarismo por parte da União se expressa, por exemplo, no artigo 6º da Constituição de 1891, que garante amplos poderes de intervenção da União aos Estados que se recusarem a participar da federação.

Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art 6º - O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:

- 1 º) para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;
- 2 º) para manter a forma republicana federativa;
- 3 º) para restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos;

4 ° ) para assegurar a execução das leis e sentenças federais. (BRAZIL, 1891).

Embora o inciso 2º tenha sido emendado em 1926 e seu inciso 2º tenha sido revogado, a intenção original do constituinte de repelir qualquer movimento separatista por meio de intervenção militar é clara. Não houve qualquer comum acordo com os Estados para se construir uma federação, foi uma decisão vertical e com consequências drásticas a quem não seguisse o modelo.

Para que possamos compreender, no entanto, exatamente a extensão da centralização administrativa do Brasil, precisamos antes compreender de onde parte e o que significa essa centralização.

Como já mencionado, a federação se opõe ao modelo unitário de governo, isto é, um governo central que governará com amplos poderes todas unidades que decidir ou não criar: um Estado governado apenas pelo governo central. O Estado unitário ou o Estado federado são definições políticas, no entanto, quando nos referimos a características administrativas é que conceituamos a centralização ou descentralização do poder. Nas palavras de João Camilo de Oliveira Torres, "Haverá descentralização se houver uma hierarquia e um escalonamento de funções e órgãos. Centralização se os setores inferiores não podem decidir por si, e, apenas, executam ordens superiores". (TORRES; CÂMARA, 2018, p. 66-67).

Torres, ainda, em consonância com sua definição de centralização do poder, define o Brasil como sendo um exemplo de federalismo centralista:

A descentralização, portanto, é um conceito administrativo e, não, político, podendo ocorrer com ou sem a federação. Há regimes unitários descentralizados, do mesmo modo que, apesar de muitos o considerarem absurdo, existem federações centralizadas. Para prová-los não precisamos ir longe, porque o Brasil é um exemplo e a tendência norte-americana se dirige no mesmo sentido. (TORRES; CÂMARA, 2018, p. 67).

Ainda, corroborando com sua tese de centralismo político no Brasil, escreve Torres, sobre o modelo administrativo brasileiro:

A unidade da soberania jamais foi posta em dúvida no Brasil. A autoridade é única, já que o direito brasileiro sempre foi uno – mesmo no regime de 1891, com

permissão do direito processual concedido aos Estados e liberdade de legislação eleitoral, mesmo no regime de 1891, mesmo naqueles que pretendiam, por todos os meios, transferir para o Brasil a situação corrente nos Estados Unidos, mesmo então, o direito brasileiro era um e uno. É bastante recordarmos que, em 1891, os limites entre o poder da nação e o dos Estados foram fixados pelo poder constituinte nacional e não o contrário. O poder legislativo e constituinte dos Estados não vinha a ser, senão, um poder delegado. Nunca se exigiu no Brasil referendums dos Estados para reforma constitucional, nunca se adotou uma lei depois de aprovada nos Estados: estes tinham a sua esfera de competência marcada pela União – e legislavam sobre aqueles assuntos que lhes competiam. Significativamente, a Constituinte recusou os dispositivos do projeto do governo provisório, que Rui Barbosa ali incluía por fidelidade ao figurino americano: presidentes eleitos por voto indireto, e, principalmente, pelos Estados. No Brasil, o presidente seria designado pelo corpo eleitoral da nação inteira, sem distinção de Estados. A organização governamental é única: o governo federal encarna a autoridade do Estado e as suas decisões empenham toda a força da responsabilidade do Estado. (TORRES; CÂMARA, 2018, p. 64).

Paulo Lopo Saraiva define a origem do federalismo brasileiro como um unitarismo de fato", enquanto a Constituição define a competência das diferentes esferas de poder, historicamente tem se na União (SARAIVA, 1994, p. 70). Em consonância, Paulo Bonavides aponta que o federalismo brasileiro não é motivado pelo respeito ao autogoverno e aos grupos locais, mas pela deliberação política de natureza ideológica (BONAVIDES, 1970, p. 81). Não havia um respeito, de fato, à autonomia dos Estados, mas sim a criação de políticas coronelistas por todo o Brasil, com oligarquias locais sendo favorecidas pelo governo central, que se beneficiava, à despeito dos grandes problemas financeiros da maioria da população, pela aliança com o governo central. O antigo coronelismo Imperial foi ainda mais consolidado, por meio da política dos governadores, que representava a aliança entre União e Estados (principalmente São Paulo e Minas Gerais), com fins espúrios, como fraudes eleitorais e domínio das massas para perpetuação política.

A política do café com leite foi o exemplo caricato dos problemas práticos do federalismo na Primeira República. Embora o crescimento da figura dos governadores aparente uma descentralização administrativa, isso não se converteu na prática. A verdade é que os governadores representavam interesses oligárquicos locais, e embora se falasse em fortalecimento dos Estados, o que, de fato, acontecia era o fortalecimento das oligarquias presentes nesses Estados. A alternância de poder entre as elites cafeeiras de São Paulo e Minas Gerais representou o ápice do oligopólio político criado por essa aliança, que foi

construída baseada em fraudes eleitorais, votos censitários que excluíam a maioria da população e interesses econômicos que permeavam a política brasileira.

Esse coronelismo e oligopólio político não se sustentou por muito, uma vez que os interesses das elites de São Paulo se chocaram com os interesses das elites de Minas Gerais, ao tentarem eleger um novo Presidente. Além disso, houve uma grave insatisfação de outras elites, em particular, a do Rio Grande do Sul, o que culminou no golpe de Estado promovido por Getúlio Vargas e a instituição de uma ditadura com moldes fascistas no governo federal.

### 1.3.2 O Federalismo na Era Vargas (1930 A 1945)

A Revolução de 1930, que nada mais foi do que um golpe de Estado promovido por Getúlio Vargas, trouxe mudanças muito relevantes ao modelo de federalismo brasileiro. A concentração do poder promovida por Vargas se deu pela face de políticas populistas com inspirações fascistas.

O período governado por Getulio Vargas produziu impactos importantes no federalismo brasileiro, principalmente devido a uma forte centralização de poder no Executivo federal. No plano econômico, fortaleceu-se bastante a intervenção do Estado nos domínios econômico e social, com a constituição do modelo nacional-desenvolvimentista. (ABRÚCIO, 2007, p. 3-4).

A Era Vargas trouxe consigo uma insatisfação absoluta das oligarquias paulistas e mineiras, o que resultaria em políticas de exclusão do Estado de São Paulo por Vargas que, por sua vez, levou à Revolução Constitucionalista de 1932, uma guerra civil ocorrida em solo paulista, que tinha por objetivo depor Vargas e promulgar uma nova Constituição. Embora tivesse havido grande participação popular e aprovação da maioria da população paulista, não obteve vitória militar, sendo derrotada após meses de batalhas. No entanto, à despeito da derrota militar, a Revolução viu a fruição de seus objetivos, visto que no ano seguinte, seria instaurada uma Assembleia Constituinte, que promulgou a Constituição de 1934.

A partir dela, a centralização do poder de Vargas se tornou ainda mais nítida. Inspirada nas constituições de Weimar (1919) e do México (1917), elas obliteraram qualquer resquício de políticas liberais que foram minimamente adotadas pela Constituição de 1891.



Uma nova estrutura administrativa também foi montada, com a criação do Dasp, primeira experiência de introdução sistemática da burocracia de mérito no Brasil. Não obstante, nem toda a estrutura burocrática foi atingida por esta modernização. Grande parte do aparelho do Estado continuou a ser preenchido pela via clientelista, fazendo com que o varguismo se regesse por uma dupla gramática, a do insulamento burocrático, de um lado, com suas ilhas de excelência nas agências públicas voltadas ao desenvolvimento; e, por outro lado, o uso da patronagem política na indicação de uma miríade de cargos. (ABRÚCIO, 2007, p. 4).

No entanto, embora demasiadamente centralizadora, ela não satisfiz os anseios autoritários de Vargas, pois conferiu autonomia aos Estados ainda sob um ordenamento jurídico e estrutura de organização do Estado federalistas, e Vargas desejava um Estado unitário em que ele pudesse governar com poderes absolutos. Os arroubos autoritários de Vargas, conforme a situação de extremismo político se acirrava na Europa, foi recrudescendo gradualmente. Desde que Vargas assumiu o poder, em 1930, seu governo era proposto para ser provisório, no entanto, em 1937, Vargas assumiu, finalmente, a posição de autoritarismo e instaurou a ditadura do Estado Novo, pondo fim a qualquer expectativa de que o governo pudesse ser provisório.

Durante o período do Estado Novo, foi outorgada a Constituição de 1937, o federalismo foi fortemente prejudicado, com Vargas nomeando interventores nos Estados e definindo uma forma de governo que lhe conferia amplos poderes.

Com um golpe em 1937, estabeleceu-se o Estado Novo, ápice do modelo varguista. Neste período, a centralização de poder foi bastante intensa, chegando-se mesmo a abolir o federalismo da Constituição, retirando-se a expressão “Estados Unidos do Brasil” de seu texto (ABRUCIO, 1998). Os Estados passaram a ser governados por interventores nomeados pelo presidente da República e, portanto, subordinados ao Executivo Federal. (ABRÚCIO, 2007, p. 4).

Os poderes Legislativo e Judiciário foram completamente suprimidos pelo poder executivo, que intervinha constantemente em todas as esferas do poder, como bem pontua Gustavo Cesar Machado Cabral:

A Constituição de 1937 centralizou o poder político no Governo Federal, priorizando a União em relação aos demais entes federados, da mesma forma como, entre os poderes, tornou o Executivo mais proeminente. Há quem afirme, como Araújo Castro, que o Poder Legislativo não seria um “poder inteiramente”, em virtude das limitações que sofre do Executivo (CASTRO, 1938, p. 53). O Judiciário, de modo parecido, sofria fortes controles pelos demais poderes, até mesmo pelo

Legislativo, que poderia, por iniciativa do Presidente, anular decisões em controle de constitucionalidade.

Ainda que a experiência não tenha sido suficiente para demonstrar algumas facetas desse centralismo, uma vez que não houve eleições parlamentares durante os oito anos do Estado Novo, o fato é que a concentração de poderes ocorreu de outras formas. A atividade legislativa, por exemplo, foi toda oriunda de decisões do Presidente, o qual, por meio dos decretos-lei, passou a acumular o poder de legislar. (CABRAL, 2011, p. 141).

E continua Cabral, acerca da intervenção da União nos Estados, que era constante e considerada norma durante o período:

O centralismo pode ser igualmente observado nas relações entre a União e os Estados. Nestes, a chefia do Poder Executivo caberia ao Interventor Federal, de livre nomeação pelo Presidente da República. Ao contrário das demais constituições brasileiras, que afirmaram a não intervenção da União nos Estados, salvo em casos excepcionais, a Constituição de 1937 é clara ao indicar, no artigo 9º, que “o Governo Federal intervirá nos Estados”, tanto nas hipóteses de emergência das alíneas do caput do referido artigo, quanto na nomeação do Interventor.

O Estado Novo por muito foi fundamentado na narrativa da necessidade de um maior centralismo político e atitudes mais enérgicas a fim de se preservar a integridade nacional durante a Segunda Guerra Mundial. Todavia, a partir de 1943, seguindo a sequência de vitórias dos Aliados contra o nazismo e o encaminhamento da vitória daqueles, as elites políticas brasileiras iniciaram uma movimentação com o objetivo de retomar o poder e depor Vargas. No mesmo ano, lideranças civis e liberais de Minas Gerais elaboraram um documento contestando e criticando o regime ditatorial, denominado Manifesto dos Mineiros. Ante a dura repressão do movimento pelo governo Vargas, as tensões políticas cresceram e a base de sustentação do governo foi gradualmente se esfacelando. Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o retorno das forças armadas brasileiras, a justificativa para se manter o centralismo político do Estado Novo deixou de existir, com isso as elites que já se opunham ao regime investiram contra Vargas, que deixou o cargo em outubro de 1945.

### 1.3.3 O Federalismo de 1945 a 1964

Com o fim da era Vargas, a redemocratização do Brasil foi a tônica do debate público entre 1945 e 1946, e, portanto, o retorno da autonomia dos Estados, o restabelecimento de suas competências legislativas, o fortalecimento do poder judiciário e o consequente retorno

do federalismo. Destarte, a crescente burocratização criada pela era Vargas e o Estado Nacional entre 1930 e 1945 criaram vínculos sólidos burocráticos e de centralismo político à esfera Federal mesmo após o período.

Embora a redemocratização tenha trazido de volta o Federalismo e a autonomia dos Estados, o Estado brasileiro se expandiu vertiginosamente após 1945, sendo um agente atuante na economia, sob a justificativa da necessidade de industrialização do país. As consequências de Vargas foram a estatização dos recursos minerais, as diversas empresas estatais criadas, o crescimento do sindicalismo e a adoção de bandeiras populistas, que embora tenham construído um ambiente de menor concentração do poder em comparação ao período anterior, construiu as bases para a centralização política do atual pacto federativo brasileiro e, conseqüentemente, a criação de grandes desigualdades regionais no Brasil, como veremos nos capítulos seguintes.

Segundo Maria do Carmo Campello de Souza, isso criou um sistema frouxo e complexo de partidos políticos, que favorece o centralismo político e cria oligarquias nas políticas regionais. (SOUZA, 2006).

A estrutura organizatória do sistema partidário brasileiro, tal como a conhecemos hoje, foi fundada em 1945. Deve sua forma à existência anterior do quadro institucional-decisório centrado na burocracia de Estado, de um lado, e aos poderes regionais que impedem ou dificultam continuamente as tentativas de criação de partidos nacionais, de outro. A junção de ambos os processos fez da maioria dos partidos brasileiros organizações que se nutrem do clientelismo estatal para sua sobrevivência. Do mesmo modo, esses processos tornaram sua estruturação interna uma rede frouxa de facções espalhadas pelos Estados, cuja coordenação é extremamente difícil e complexa.

É difícil o aparecimento de um sistema partidário bem estruturado e que tenha condições de controlar seus membros se sua efetiva institucionalização como organização partidária depende de sua capacidade de oferecer a seus seguidores recursos provenientes do Estado. A centralização do Estado brasileiro acabou por levar os partidos brasileiros a se tornarem grandes organizações clientelistas, controlados por bolsões oligárquicos regionais. (SOUZA, 2006).

E continua Souza:

O advento do pluralismo partidário, das eleições diretas, e o retorno à separação formal dos poderes do Estado determinado pela Carta Constitucional de 1946 foram

superpostos ou acoplados à estrutura anterior, marcada pelo sistema de interventorias e pela existência de um arcabouço sindical corporativista além de uma burocracia estatal detentora de importante capacidade decisória e de recursos monetários ampliados. (SOUZA, 2006).

Anos antes da promulgação da Constituição de 1946, em 1934, houve a criação dos Municípios e a garantia da autonomia política destes. No entanto, o golpe getulista de 1947, que instalou a ditadura do Estado Novo, havia suprimido completamente as competências municipais, em razão de um Estado com aspecto monista e cujo federalismo era apenas mero formalismo teórico.

Em face à redemocratização de 1946, o processo historicamente consolidado de hiperplasia do papel da União, que foi consolidado fortemente durante a Era Vargas, se manteve, ou seja, a centralização política na União permaneceu inabalada. O Estado intervencionista, a intenção de criação de um Estado de bem-estar social, com garantias trabalhistas, sindicais e grande assistencialismo, estabelecia essas políticas por meio, majoritariamente, da União.

Inaugurava-se uma nova era, em que a União cristalizava suas competências, enquanto as competências dos Estados eram mitigadas e o Município voltou a possuir autonomia política. A diferença entre esse período e o período anterior a 1930 é que, em uma investida a fim de evitar uma nova política do café com leite, o Município começou a possuir maior relevância, inclusive, que os Estados – foi o início do municipalismo.

Enquanto, durante a política do café com leite e durante a era Vargas, as desigualdades regionais eram escancaradas, sendo um sistema que privilegia oligarquias do eixo Sul-Sudeste, com grande fortalecimento de São Paulo, Minas Gerais e o Rio Grande do Sul, no período da redemocratização houve esforços no sentido de mitigar essas desigualdades e trazer maior desenvolvimento para o Nordeste, com iniciativas no sentido de reduzir as secas que assolavam a região. Com esse objetivo, foi criada a SUDENE, pelo então presidente Juscelino Kubitschek, uma autarquia federal com projetos de irrigação para o Nordeste, bem como a ideia de colonização do Estado do Maranhão. No mesmo período, também foi criada a SPVEA, visando o desenvolvimento da atividade econômica na região da Amazônia.

Desta forma, a Constituição de 1946 foi pivô na mudança do federalismo brasileiro. Passando de um federalismo dual, ou clássico, para um federalismo cooperativo, da forma que foi adotado pelos Estados Unidos a partir do *New Deal*, pós-crise de 1929. Cumpre mencionar que essa mudança já havia começado a partir de 1930, com a era Vargas, no entanto, Vargas deturpou esse modelo e reproduziu seus anseios autoritários em um modelo, a partir de 1937, de federalismo cooperativo, ou seja, aquele em que os Estados-membros são obrigados a reproduzir regras advindas unicamente da União e são subordinados a ela.

O modelo cooperativo efetivamente concretizado a partir da Constituição de 1946 é caracterizado pelo objetivo de obtenção de um Estado de bem-estar social por meio da direta intervenção do Estado no domínio econômico a partir de uma operação conjunta e orgânica entre os Estados e a União. Para este fim, a União utiliza-se de empresas estatais, políticas monetárias, regulação, planejamento central, autarquias, dentre outras medidas de grande intervencionismo, como bem pontua Reinhold Zippelius a seguir:

(...) aquele que acarreta uma “obrigação ao entendimento”, quer dizer, o dever das partes no sentido de se harmonizarem entre elas e, caso necessário, aceitarem compromissos. O envolvimento funcional dos Estados membros (e eventualmente até dos corpos territoriais a nível autárquico) nos processos centrais de planejamento e regulação, pode servir de exemplo a esse respeito. (ZIPPELIUS, 1983, p. 512).

Embora, naquele momento, o regime democrático tenha sido fortalecido, com maior fiscalização a fraudes eleitorais e a consolidação de um modelo partidário, o novo modelo de federalismo criou uma dependência excessiva dos Estados à União, que foi precursor dos problemas regionais que vivenciamos até os dias atuais. Diferente do que aconteceu nos EUA, o federalismo cooperativo brasileiro criou uma dependência orçamentária excessiva dos Estados com baixo desenvolvimento regional, à União.

#### 1.3.4 O Federalismo no Período do Regime Militar (1964 a 1985)

Com o acirramento da Guerra Fria e uma delicada disputa de poder entre os Estados Unidos e a União Soviética, houve uma série de transformações políticas em diversos países, permeando o debate público com a dicotomia entre dois modelos econômicos: o capitalismo, calcado na ideia de cooperação entre indivíduos; e o socialismo, fundado nos preceitos de igualdade geral.

No Brasil, isso se traduziu em grandes tensões políticas e instabilidade institucional, que se iniciou com a renúncia de Jânio Quadros e sua sucessão por João Goulart. Enquanto houve uma grande tentativa de mudanças na ordem política, como a tentativa de criação de um modelo parlamentarista, que durou por pouco tempo, nenhuma foi frutífera, e o grande desarranjo institucional levou ao poder o Marechal Castelo Branco, por meio de um golpe, dando início à ditadura militar no Brasil.

Nesse período, o federalismo brasileiro transformou-se, mais uma vez, em apenas um arranjo teórico. O governo passou a ser administrado conferindo amplos poderes à União, que governava a partir de Atos Institucionais e à despeito do Congresso Nacional. Sobretudo no que se refere a finanças, a União detinha amplo controle. A arrecadação de todo o orçamento tornou-se refém do autoritarismo do governo central, arrecadando a maior parte de todos os tributos.

Pelo Ato Institucional número 2, emitido em outubro de 1965, instituiu-se eleições indiretas para presidente da República. O AI-2 pôs fim à reeleição, aumentou o número de Ministros do STF de 11 para 16 e dissolveu todos os partidos políticos. Além disso, iniciou intervenções federais em todos os Estados, suprimiu o Congresso e passou a governar por meio de Atos Complementares, decretos-lei e centralizou a totalidade do orçamento na União. O clientelismo e o autoritarismo no interior do país tornaram-se a política preponderante para a eleição dos governos militares, que utilizava a máquina administrativa dos governos Estaduais para obter maior apoio ao Regime.

Com o AI-3, foram instituídas eleições indiretas para governadores e a nomeação de prefeitos das capitais dos Estados pelos governadores. Embora os anseios do governo federal tenham sido a completa unidade política, o bipartidarismo expôs crises institucionais graves ao governo militar, já que o Brasil sempre foi um país com amplo pluripartidarismo. Para manter a unidade do governo, o Regime optou por atitudes ainda mais autoritárias, impedindo candidaturas opositoras, emitindo mais decretos-lei, atos complementares etc.

Com a complexidade normativa criada pelo Regime, fez-se necessária uma nova Constituição, que foi outorgada em janeiro de 1967 e foi recebida com grande repúdio tanto

da ala governista, quanto da ala oposicionista, gerando inúmeras crises institucionais e revoltas populares. Para que a crise fosse contida, foi editado o AI-5, que previa absoluta supressão de garantias fundamentais, institucionalizava a censura, a prisão de opositores políticos, a repressão violenta às revoltas

Por um prisma político, o AI-5 inaugura uma época que acabava com a Federação, em termos práticos. O recesso do Congresso Nacional criado por ele, a cassação de políticos oposicionistas, a ampla intervenção do governo federal nos Estados e Municípios, desfigurou por completo o arranjo federal construído no período da redemocratização do Estado Novo. Há quem fale em Estado unitário descentralizado ou em Estado semi-Federal, como aquele em que todas as competências legislativas estavam centralizadas no governo federal, embora formalmente ainda existisse, em termos jurídicos, os Estados e Municípios. Neste sentido, a Constituição de 1967 estabeleceu um conjunto de normas que criava uma uniformidade nas regras estabelecidas aos entes federativos subnacionais, de forma que todos estariam vinculados ao poder central. Isso se daria por meio de órgãos da administração pública direta e indireta.

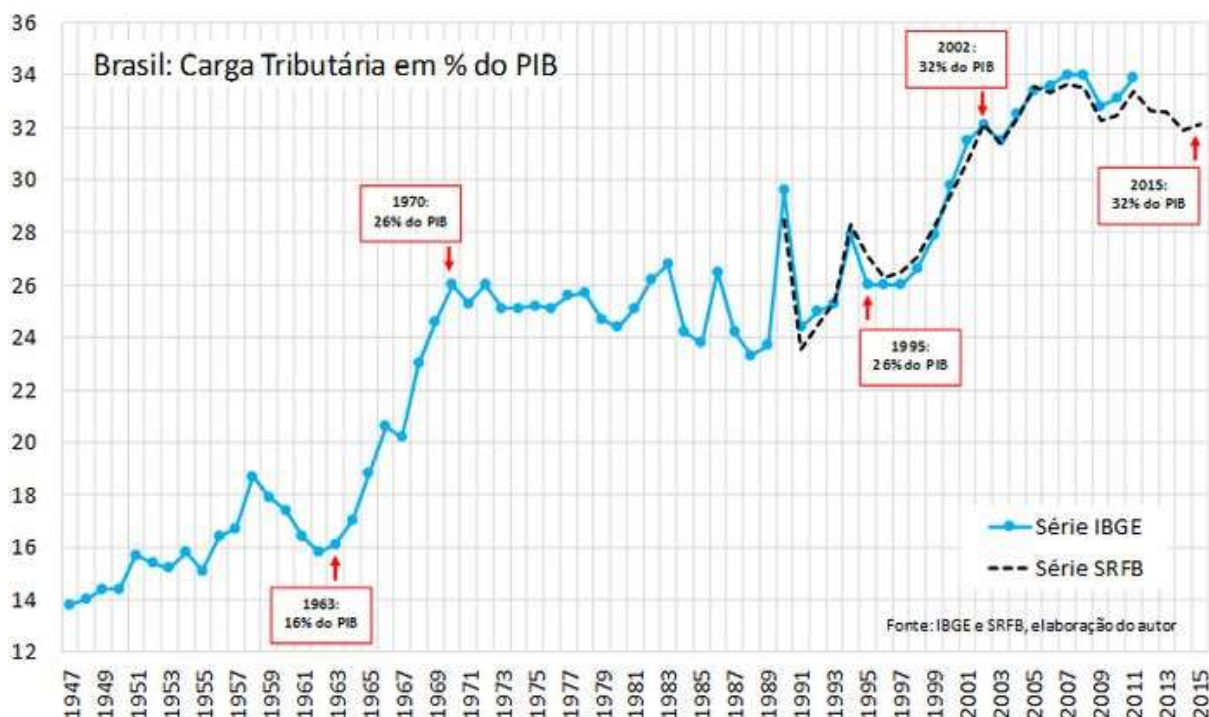
A partir da Constituição de 1967, todos os entes subnacionais foram obrigados a reproduzir todas as estruturas nacionais, bem como todos os projetos, planos e convênios do governo seriam feitos sob a anuência de órgãos, ministérios e secretarias federais, bem como toda a Administração Indireta dos Estados agora seria administrada por órgãos federais. Em suma, o papel dos entes subnacionais tornou-se apenas formal e burocrático, com todos os poderes sendo direcionados à União.

O fracasso da forma de governo da ditadura militar, da supressão dos entes subnacionais e do modelo desenvolvimentista que precedeu o período foi nítido no plano econômico. Anterior à ditadura, a inflação no Brasil, fruto de gastos desgovernados, atingiu 85,60% em 1964<sup>1</sup>. Junto à crescente industrialização do período, os gastos governamentais mantiveram-se extremamente altos, o que gerou endividamento massivo e obrigou o governo militar a promover enorme aumento de tributos, o que futuramente viria a gerar hiperinflação e estagnação econômica durante toda a década de 1980.

---

<sup>1</sup>IPC, Fipe. Disponível em: < <https://www.mobills.com.br/tabelas/ipc-fipe/> >. Acesso em: 5/04/2022.

Gráfico 1 — Brasil: carga tributária em porcentagem do PIB



Fonte: IBGE e SRFB

Embora a Reforma tributária realizada pelo governo militar tenha criado um aumento de tributos, dos catorze impostos ao todo, dez eram de competência da União, ou seja, quase todo o orçamento estava canalizado no governo central, o que demonstra a centralização de competências do período. Além disso, a União estabeleceu que seria a única responsável pela criação de novos tributos, desta forma, os Estados e Municípios perderam a autonomia tributária e a autonomia de afixar sua própria alíquota. Contudo, para compensar a subtração de competências e facilitar a administração, a União criou o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios, em que uma pequena fração dos tributos federais seriam destinados aos entes subnacionais por meio desses fundos. Essa pequena distribuição de tributos federais foi suficiente para conter os anseios clientelistas das oligarquias locais.

Ao longo do Regime Militar, no ápice de concentração de competências tributárias do período, cerca de 69,8% dos tributos estavam concentrados na União, ao passo que 21,3%



estavam concentrados nos Estados e 8,9% nos Municípios (VARSANO; APLICADA, 1997, p. 45).

Com a grave crise econômica criada pela Ditadura Militar, em virtude da altíssima inflação, grande carga tributária e o primeiro choque do petróleo globalmente, o governo militar viu-se gravemente fragilizado, o que arrefeceu movimentos oposicionistas, que começaram a se institucionalizar em algo orgânico, principalmente a partir da metade da década de 1970.

Em 1977, o governo começou a proceder com estratégias de abertura política, vide a EC-8, que teve por objetivo aumentar a oposição nos colégios eleitorais das eleições para governadores, embora elas permanecessem indiretas. Em 1978, foi extinto o AI-5, ao passo que em 1979 houve uma profunda reforma partidária, retomando-se o pluripartidarismo, embora ainda tímido. Embora a intenção disso tenha sido a desarticulação do MDB, ocorreu o exato oposto, enfraquecendo o partido governista.

A partir daí, diversas EC foram sancionadas, criando um pacote de liberalização política, estabelecendo um aumento importante das competências tributárias dos Estados e Municípios. O FPE teve um aumento de competências tributárias de 5% para 10,5%, em 1982 (VARSANO; APLICADA, 1997, p. 45).

#### 1.4 O FEDERALISMO ATUAL, A PARTIR DE 1988

O acirramento da crise política e econômica levou ao florescimento do movimento das Diretas Já, a partir de 1983, pedindo eleições diretas para presidência, o que não aconteceu, mas levou à derrota de Paulo Maluf para Tancredo Neves, que nunca viria a assumir em decorrência de sua morte, mas deu fim à ditadura, assumindo José Sarney e propondo-se à liberalização e à realização de uma nova Assembleia Constituinte.

A nova Constituição tinha por objetivo construir um sistema federal de maior descentralização político-administrativa e renegar todo e qualquer laço com o sistema ditatorial que a precedeu. A CF/88 representou, além de outras coisas, uma grande proposta de revisão do pacto federativo, houve uma tentativa de estabelecer um maior

equilíbrio federativo entre os entes, de forma e equalizar a distribuição de competências e de receita entre a União e os entes subnacionais.

Na nova proposta, os governadores ganharam maior autonomia em todas as áreas, as intervenções federais, antes frequentes, agora foram abordadas apenas para casos excepcionais e previstos na legislação constitucional (art. 34 e seguintes, CF/88). O modelo federalista tornou-se cláusula pétrea (art. 60, §4º, I, CF/88), sendo, portanto, imutável e consolidando, de uma vez por todas, o modelo de governo no Brasil. Além disso, a União foi impedida de intervir nos tributos dos entes federados, que também ganharam maior autonomia tributária com o aumento da transferência de recursos ao FPE e ao FPM, além de um ICMS que corresponderia à boa parte das receitas dos Estados e dos Municípios, e com eles seriam partilhados. Em um primeiro momento, a Constituição Federal estabeleceu um regime de estadualismo, com grande fortalecimento dos governadores e dos governos locais, embora essas relações dos Estados com a União não tivessem sido saudáveis nem por um momento, principalmente no âmbito fiscal, como veremos adiante.

Por força do art. 25 da Carta Magna do Brasil, buscou-se estabelecer o poder de auto-organização dos Estados, bem como a autonomia legislativa de cada Estado, dada por suas Constituições próprias, *in verbis*: "Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição". (BRASIL, 1988).

Os arts. 27, 28 e 125, por sua vez, tratam da distribuição dos poderes nos Estados. O primeiro trata do mecanismo de funcionamento das Assembleias Legislativas, estabelecendo o número de parlamentares em Assembleia e como isso deve se prosseguir; o segundo versa sobre os mandatos e as eleições dos governadores; e o último estabelece a descentralização do poder judiciário, que é delegado, em primeira e segunda instâncias aos Estados.

Quanto aos Municípios, por força do art. 29 da Constituição Federal, é estabelecido o poder executivo e legislativo local, bem como se darão suas eleições e seus mandatos. Além disso, estabelece-se que serão regidos por Prefeitos e legislados por Vereadores.

#### 1.4.1 A Divisão de Competências dos Entes Federativos

As despesas de programas sociais, custos de educação, saúde, entre outros, tornaram-se concorrentes aos Estados e Municípios, consolidando um federalismo por cooperação que fora tentado pelo governo de redemocratização pós Estado Novo, no entanto encontrou as mais diversas crises institucionais e culminou na Ditadura Militar, mas que, agora, via-se consolidar pelos pilares do Estado Democrático de Direito, pela ampla participação política populacional e por uma divisão de competências mais equânime entre todos os entes federativos.

A federação brasileira, a partir da Constituição Federal de 1988, adotou um método de repartição de competências por meio da enumeração delas no próprio texto legal. Desta forma, as competências relacionadas à União estão elencadas nos arts. 21 e 22 do referido diploma legal, enquanto as competências dos Estados encontram-se no art. 25, §1º e as dos Municípios estão em seu art. 30. No entanto, algumas dessas competências podem ser delegadas, como é o caso do art. 22, parágrafo único, e outras competências consideradas concorrentes a todos entes federativos, como é o caso do art. 23.

Embora a CF/88 tenha sido um importante marco para a redemocratização do país e tenha representado um avanço para o federalismo brasileiro e a repartição de competências a fim de desconstruir o autoritarismo do período ditatorial e criar unidades com relativa independência da União, o Brasil, ainda assim não adotou um modelo de baixa centralização política e grande autonomia dos entes subnacionais.

Segundo Paulo Mohn: "O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades do Estado federal, segundo Silva (2002, p. 477), é o da predominância de interesse, pela qual cabe à União as matérias de interesse nacional, enquanto compete aos Estados as matérias de interesse regional e aos Municípios as matérias de interesse local". (MOHN, 2010, p. 219).

As competências da CF/88 são enumeradas pelo texto legal, sendo as estatais meramente competências residuais, ou seja, aquelas que não são atribuídas à União. No entanto, como argumenta Mohn, as competências materiais da União foram ampliadas, e não reduzidas.

#### 1.4.1.1 Competências Materiais Privativas à União

A União reuniu competências das mais diversas em relação à organização do Estado brasileiro. Isso inclui suas próprias competências materiais, as que pertencem ao Distrito Federal e todos os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional. Todas essas competências se reúnem no quadro a seguir:

Quadro 1

| Agrupamento  | Incisos do art. 21, CF/88   |
|--|---|
| Autoridade do Estado no plano internacional, guerra e paz, e defesa do território  | I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II – declarar a guerra e celebrar a paz; III – assegurar a defesa nacional; IV – permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; VI – autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; XXII – executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (redação dada pela EC 19/1998); |
| Autoridade do Estado no plano internacional, guerra e paz, e defesa do território  | V – decretar o Estado de sítio, o Estado de defesa e a intervenção federal;   |
| Moeda e Câmbio   | VII – emitir moeda; VIII – administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;   |
| Distrito Federal   | XIII – organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios; XIV – organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio (redação dada pela EC 19/1998).  |
| Serviços oficiais  | XV – organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;  |
| Planos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, calamidades públicas, desenvolvimento urbano. | IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; XVIII – planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e   |

|  |                      |
|--|----------------------|
|  | transportes urbanos; |
|--|----------------------|

Fonte: Mohn (2010, p. 221 a 222)

Enquanto a maior parte do que foi elencado no quadro acima é razoável que seja mantida sob competência exclusiva da União, como, por exemplo, representação externa e diplomática da nação; a execução da defesa do território e da soberania nacional; a decretação dos Estados de exceção; políticas monetárias e cambiais; etc., existem outros casos que são reflexo de um federalismo já centralizador, mesmo em um cenário pós-ditadura e de construção da redemocratização do Brasil.

Exemplo disso é a última linha da tabela acima: os incisos IX, XVIII e XX do art. 21 já ilustram o objetivo constitucional de manter o planejamento sócio-econômico do Brasil nas mãos da União, e não dos Estados, o que, como veremos adiante, é uma das causas da inabilidade da União de gerir esse planejamento, o que é propulsor de um sistema de dependências patológicas dos Estados à União, fomentando as gigantescas desigualdades regionais que ocorrem no Brasil. Para ser mais preciso, nos três incisos mencionados (IX, XVIII e XX), a competência deveria ser concorrente da União com os Estados.

No primeiro caso, é muito nítido o favorecimento e o fortalecimento da União frente aos demais entes subnacionais, pela concepção desenvolvimentista de que a União deve ser precursora e planejadora da atividade econômica e do desenvolvimento regional. O inciso indica a característica intervencionista do Estado pós-1988. Nas palavras de Mohn: "Vale observar que a competência envolve não só a elaboração, mas também a execução de planos nacionais e regionais, o que enseja evidente interferência na economia interna dos entes federativos". (MOHN, 2010, p. 223). Além disso, vislumbra-se, também, uma nítida intenção de interferência na ordenação territorial brasileira, o que pode tangenciar as competências estaduais e municipais, pois, como sustenta Mohn, o art. 30, I e o 182 da CF/88 atribuem ao Município autonomia para dispor sobre o interesse local. Essa tendência intervencionista segue no inciso XVIII, como mencionado. Este inciso implica na permissividade ao "socorro" realizado pelo governo federal aos entes subnacionais, em casos de calamidades públicas, o que foi um dos principais fatores para o centralismo de nosso pacto federativo. Esse socorro ocorreu diversas vezes, principalmente durante as secas do Nordeste e ao norte de Minas

Gerais, o que causa uma dependência muito grande de diversas regiões à União, e consolida as desigualdades regionais que existem no Brasil. Contudo, o exemplo mais caricato da centralização política de nosso pacto federativo está no inciso XX, que trata de questões urbanísticas, atribuindo à União a competência de gerenciamento de interesses puramente locais, que deveriam ser restritos unicamente à competência municipal, como é na maioria dos países democráticos ocidentais.

As competências materiais da União por vezes esbarram em competências legislativas, tamanha é a relevância do papel do governo central em nosso pacto federativo. Os incisos, XVII, XXIV e XXV do art. 21, da CF/88 versam, respectivamente, sobre anistia, inspeção do trabalho e garimpo. No primeiro caso, a concessão de anistia implica, necessariamente, na União ter competência para legislar sobre matérias penais; no segundo, implica na criação de normas e diretrizes para o garimpo; e, no último, vislumbra a competência exclusiva da União de legislar sobre matéria trabalhista. Em todos os casos, suprime-se a competência subnacional tanto materialmente, quanto legislativamente e, por óbvio, é mais uma ferramenta de centralização do poder.

Outras competências materiais da União que demonstram a tendência absolutamente centralizadora e a supressão das competências subnacionais em quase todos os aspectos da sociedade brasileira está o monopólio do governo federal em quase todas as pautas de infraestrutura, energia, comunicação e transporte, como observamos na tabela a seguir:

Quadro 2

| Agrupamento                                      | Incisos do art. 21, CF/88   |
|--|---|
| Comunicações (serviço postal e telecomunicações) | X – manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais (redação dada pela EC 8/1995); |
| Rádio e Televisão                                | XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens (redação dada pela EC   |

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
|                                  | 8/1995); XVI – exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;   |
| Água e Energia Elétrica          | XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; XIX – instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;   |
| Transporte, navegação e viação   | XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres; XXI – estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;   |
| Serviços e instalações nucleares | XXIII – explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais (redação dada pela EC 49/2006); c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; (redação dada pela EC 49/2006); d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa (redação dada pela EC 49/2006); |

Fonte: Mohn (2010, p. 223 a 224)

É importante mencionar que as competências materiais privativas à União não se esgotam no art. 21. Além dele, há também o art. 164, sobre a emissão de moedas; 176, sobre pesquisa e lavra de recursos minerais, além de exploração de energia hidráulica; 177, sobre hidrocarbonetos (petróleo, gás etc.); 184, sobre desapropriação proveniente de reforma agrária; 194, sobre a organização da seguridade social; 198, sobre o SUS; e 214 sobre o estabelecimento do plano nacional de educação.

Nota-se que mesmo as competências materiais privativas à União fora do rol do art. 21 denotam uma característica gravemente centralizadora do federalismo pós-1988, com matérias de infraestrutura, saúde, uso do solo, educação e economia, todas sendo privativas à União.

#### 1.4.1.2 Competências Legislativas Privativas à União

Enquanto existem divergências pontuais entre as competências materiais e legislativas da União, a maior parte delas são muito similares, uma vez que para se tomar uma decisão administrativa, deve-se possuir um arcabouço legislativo, já que a administração pública é regida pelo princípio da legalidade. Desta forma, não poderia ser diferente que se uma competência material é privativa da União, ela também terá competência privativa para legislar sobre o mesmo assunto. Observemos na seguinte tabela as competências legislativas correlatas às materiais, previstas no art. 22 e em artigos esparsos na Constituição:

Quadro 3

| Agrupamento  | Incisos art. 22, CF/88  |
|--|---|
| Competências legislativas com equivalência nas competências materiais do art. 21, ou conexas a elas. | IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; V – serviço postal; VI – sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; VII – política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; IX – diretrizes da política nacional de transportes; X – regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XVII – organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes; XVIII – sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; XXVI – atividades nucleares de qualquer natureza; XXVIII – defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional. |
| Competências legislativas com equivalência nas competências materiais do art. 21, ou conexas a elas. | XIV – populações indígenas [ver art. 231]; XXII – competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais [ver art. 144, §§ 1o a 3o]. XXIII – seguridade social [ver art. 194]; XXIV – diretrizes e bases da educação nacional [ver art. 211]; XXV – registros públicos [ver art. 236]; XXIX – propaganda comercial [ver art. 220, §§ 3o, II e 4o]  |

Fonte: Mohn (2010, p. 225)



Na tabela a seguir, observamos competências que não são análogas às do art. 21, mas que ou são tipicamente federais, ou foram atribuídas à União para a construção de um plano de desenvolvimento ordenado e uniforme:

Quadro 4

| Agrupamento                                    | Incisos do art. 22, CF/88   |
|--|---|
| Competências legislativas tipicamente federais | VIII – comércio exterior e interestadual; XIII – nacionalidade, cidadania e naturalização; XV – emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;  |
| Sistemas de caráter nacional                   | XI - trânsito e transporte; XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; XX - sistemas de consórcios e sorteios; |

Fonte: Mohn (2010, p. 225)

Além das competências executivas ou coordenativas, o art. 22 ainda inclui competências horizontalizadas, que vinculam todos os cidadãos, como competências jurídicas, previstas no inciso I, atribuindo poderes à União de legislar sobre "direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho". É importante mencionar que, segundo Mohn, isso dá ensejo à centralização jurídica no Brasil. Embora argumenta-se que a centralização de assuntos jurídicos seja importante para a segurança jurídica do país<sup>2</sup>, questões procedimentais, processuais e legislações de interesse local poderiam muito bem ter suas competências delegadas a entes subnacionais. O Brasil é notoriamente conhecido por ter um dos sistemas processuais mais complexos do mundo, e é amplamente sabido que o sistema processual brasileiro não está em contato com a realidade do país, gerando distorções graves em questões procedimentais. Um sistema em que essas questões pudessem se adequar à realidade local de cada ente subnacional provavelmente resolveria boa parte dessas distorções.

<sup>2</sup>Segundo dados da Poder360, o Brasil é um dos países com menor segurança jurídica no mundo, pontuando apenas 5,05 em uma escala de 0 a 10. Disponível em:

Por fim, a tabela abaixo explicita as competências legislativas privativas à União no que diz respeito a desapropriações e a normas gerais e diretrizes à União:

Quadro 5

| Agrupamento                  | Incisos do art. 22, CF/88  |
|------------------------------|--|
| Interferência na propriedade | II – desapropriação; III – requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;   |
| Normas gerais                | IX – diretrizes da política nacional de transportes; XXI – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; XXIV – diretrizes e bases da educação nacional; XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1o, III (redação dada pela EC 19/1998). |

Fonte: Mohn (2010, p. 226)

#### 1.4.1.3 Competências Remanescentes dos Estados

Como pudemos observar, mesmo após um grande esforço da construção de um novo modelo de federalismo, que respeitasse a autonomia dos Estados, num cenário pós ditadura, ainda assim o novo modelo é extremamente centralizador, mantendo a maioria de suas competências focadas na União. No entanto, como um modelo federalista pressupõe a delegação do poder e a atribuição de competências a entes subnacionais, foi construído um sistema de atribuição de competências de forma reversa. As competências atribuídas aos Estados são as chamadas competências residuais ou remanescentes, ou seja, tudo o que não for rotulado na Constituição será competência estadual. Existem exceções e casos particulares à regra, como casos de competências delegadas, competências concorrentes e casos específicos que são enumerados pela própria lei magna, como é o caso da exploração de gás canalizado, previsto no art. 25, §2º.

Contudo, a regra para instituição de competências residuais aos Estados não é novidade da Constituição de 1988, é um dado histórico presente desde a primeira Constituição

republicana. Na CF/88, é expressa pelo art. 25, §1º, que lê: "são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição". Presume-se pelo texto legal que a regra funciona tanto para competências materiais quanto para legislativas, uma vez que nenhum dos dois são expressos no texto da lei.

Como sustenta Mohn, as competências materiais estaduais resumem-se, principalmente, em competências administrativas e financeiras, enquanto sua competência legislativa se resume na disciplina dessas matérias. (MOHN, 2010, p. 229). A intenção do constituinte de se construir uma vasta gama de competências federais deixa bem claro que os Estados são colocados em segundo plano na CF/88.

A Constituição permite aos Estados a criação de macrorregiões, regiões metropolitanas e microrregiões, o que antes era discricionário da União. Compreende-se, no entanto, que a gestão dessas regiões e divisões administrativas devem ser feitas em conjunto com os Municípios.

#### 1.4.1.4 Competências Privativas dos Municípios

O constituinte de 1988 adota um sistema misto para a atribuição das competências municipais. Parte dessas competências é dada pela enumeração, a partir do artigo 30, CF/88. Quanto às competências legislativas e às demais competências, existe uma peculiaridade não existente quanto aos outros entes subnacionais, a ideia da supremacia do interesse local. O Município também possui uma importante função, estipulada pelo art. 30, II, que estabelece uma competência concorrente com os Estados e com a União, para legislar sobre assuntos que apresentem lacunas, de forma suplementar. Ou seja, o Município atuará também como um legislador suplementar, atuando no que não tiver sido definido pela União ou pelos Estados. O inciso I define a competência legislativa privativa, com a ideia da supremacia do interesse local.

Quanto às competências materiais dos Municípios, como observamos na tabela a seguir, elas estão enumeradas em alguns incisos do art. 30, da Constituição Federal:

Quadro 6

| Agrupamento                                 | Incisos do art. 30, CF/88  |
|---|--|
| Tributária                                  | III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei  |
| Distritos e ordenamento territorial         | IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;  |
| Serviços públicos                           | V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;   |
| Social (educação e saúde)                   | VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental (redação dada pela EC 53/2006); VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; |
| Proteção do patrimônio histórico e cultural | IX – Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.   |

Fonte: Mohn (2010, p. 230)

Se, por um lado, o Município é o ente federativo mais próximo da população, por outro a Constituição Federal reserva a ele apenas questões práticas de interesse local. Qualquer questão que afete o Município, mas seja de interesse estadual ou federal não poderá ser abordada pelo administrador no Município. O que se observa no modelo de federalismo brasileiro é uma espécie de pirâmide inversa, em que a maior parte das competências está nas mãos dos entes mais distantes, efetivamente, da população.

Embora seja relevante que o Município possa tomar decisões sobre saúde, educação, questões tributárias, de patrimônio histórico, entre outras..., boa parte dessas questões possuem competências específicas já atreladas à União, como vimos nos subitens anteriores, ou suprimem as competências decisórias dos Municípios em outras matérias que poderiam ser relevantes a eles, como, por exemplo, uso do solo, exploração de combustíveis fósseis, instituir tributos mais amplos etc.

### 1.4.2 O Federalismo Fiscal na Constituição de 1988

Parte extremamente relevante, e que será alvo de nossos estudos sobre desigualdade regional no Brasil, é o manejo orçamentário e tributário dos entes subnacionais frente à União. No Brasil, existem distorções muito expressivas nas relações intergovernamentais, no que diz respeito às finanças públicas, com uma centralização orçamentária muito grande na esfera federal, enquanto cria um sistema que prejudica entes subnacionais superavitários, enquanto premia e favorece aqueles que não cumprem com suas responsabilidades fiscais.

Um dos aspectos centrais de nosso trabalho é expor de que forma essas relações impactam no subdesenvolvimento regional do país, o que veremos adiante, mas antes é necessário que se caracterize como essas relações se dão atualmente e como o regime fiscal do pacto federativo é fruto de concentração do poder e relações desiguais entre os entes federativos.

O contexto do federalismo fiscal brasileiro atual inicia-se, em uma primeira fase, a partir de 1988 até a edição do plano Real por Fernando Henrique Cardoso. A partir daí, iniciou-se uma segunda fase, de grande centralização orçamentária na União, o que acirrou ainda mais as relações inter-regionais insalubres.

Nesta primeira fase, embora as competências estaduais tenham sido ampliadas, foi marcada por relações predatórias entre os Estados e a União. Enquanto travestido de maior democratização, fortalecimento das instituições locais e descentralização político-administrativa, foi, na realidade, a construção de uma relação clientelista e predatória entre o poder central e oligarquias locais interessadas apenas no favorecimento orçamentário de seus respectivos Estados para a construção de relações fisiológicas de financiamento de lideranças municipais a fim de garantir vitórias eleitorais sob discursos populistas, irresponsáveis fiscalmente e exploratórios em relação à população majoritariamente pobre de diversas regiões, o que contribuiu para a existência das desigualdades regionais tanto debatidas no escopo deste estudo.

Em suma, o período estadualista marcado por esta primeira fase e a descentralização do orçamento aos Estados não se revestiu em maior desenvolvimento econômico, e sim em

maior favorecimento de oligarquias regionais. Não foi uma descentralização de fato, em que as estruturas administrativas geram confiabilidade, diminuem burocracia e o tamanho de seu funcionalismo, mas maiores gastos estatais e baixo desenvolvimento de regiões historicamente pobres. Desta forma, não houve um modelo de federalismo cooperativo, como é o caso do federalismo americano, por exemplo.

Quanto à receita, o pacto federativo de 1988 pretendeu corrigir as distorções anteriores de centralização na União ou de favorecimento apenas de Estados mais ricos e desenvolvidos, o que aconteceu, portanto, foi uma ampliação da base tributária para todos os entes federativos: enquanto os Estados desenvolvidos se beneficiaram pela ampliação da base do ICM, os deficitários desfrutaram da transferência de recursos da União<sup>3</sup>. Assim como esses Estados menos desenvolvidos, os Municípios se beneficiaram dos recursos de Estados desenvolvidos, contudo referindo-se ao FPM.

O modelo desta primeira fase de federalismo fiscal levou a consequências econômicas desastrosas para os Estados, o modelo fisiológico gerou endividamento massivo dos Estados frente à União, em um cenário de estagflação da década de 1980, crises geradas pelas instabilidades políticas, aliadas à irresponsabilidade fiscal dos anos do Milagre Econômico, as crises internacionais do Petróleo da década de 1970 e as desastrosas políticas econômicas dos governos Sarney e Collor.

A ideia posta neste estudo sobre um sistema anti-meritocrático que rege nosso pacto federativo, como vimos, é histórica, mas fica nítida com a Constituição de 1988, uma vez que o princípio da isonomia tributária entre os entes federativos ratificou a distribuição desigual de recursos, a fim de sanar desigualdades regionais. Ocorre que isso só gerou leniência a atitudes de endividamento massivo desses entes.

Com o surgimento do Plano Real, essas dívidas dos entes subnacionais se tornaram insustentáveis frente às novas políticas econômicas de estabelecimento de um tripé macroeconômico e aumento da responsabilidade fiscal, o que obrigou os Estados a renegociarem suas dívidas com a União. A consequência disso foi uma reestruturação do

---

<sup>3</sup>Receita essa proveniente a partir do lucro dos Estados desenvolvidos, o que ocorre, em menor grau, até hoje e é uma das principais causas das enormes desigualdades regionais do Brasil.

modelo de federalismo fiscal, em que os Estados teriam muito de sua autonomia fiscal cerceadas e atribuídas à União, o que gerou um recrudescimento do Governo Federal, dando início a uma segunda fase: de centralização do poder<sup>4</sup>.

Os governos estaduais, naquele momento, tiveram que delegar competências em uma negociação com a União para pagamento de seus servidores e de suas dívidas, o que fragilizou sobremaneira o pacto federativo, deixando aos Estados funções residuais e burocráticas. No entanto, a ideia de que essa centralização resultaria em responsabilidade fiscal e em um federalismo cooperativo foi errônea: a relação entre Estados e União manteve a dicotomia da morosidade burocrática, apenas agora os grupos de interesse estaduais e municipais construiriam um sistema a fim de se extrair mais recursos da União, mantendo a lógica clientelista anterior, apenas a camuflando.

Nesse panorama, cumpre mencionar que tanto a CF/88, quanto essa lógica de centralização de políticas públicas promovida pelo plano Real impede a concorrência interestadual. A ideia de guerra fiscal foi associada à construção de oligopólios, à destruição de pequenos Municípios e à "competição ao fundo do tacho", ou seja, a ideia de que em uma competição entre Estados ou entre Municípios todas as partes não conseguiriam cumprir suas obrigações sociais e ficariam mais dependentes de verba da União. Embora essa seja uma crítica relevante, ela só prosperaria se isso fosse feito sem limites legais, promovendo uma competição sem contrapartida e em que os entes subnacionais não tivessem que cumprir suas obrigações fiscais.

Afonso *et al* pontuam em seus estudos esses importantes pontos: tanto o benefício causado pela concorrência da guerra fiscal, quanto a chamada "competição ao fundo do tacho", como segue:

From the standpoint of any particular state, granting fiscal incentives to attract investment seems worthwhile. Unless the beneficiary would choose to locate his business in the state even in the absence of the incentive, the amount of tax revenue forgone would not exist anyway. Plus, aside from their direct impact on production

---

<sup>4</sup>Na opinião do autor deste estudo, isso foi um grande erro. Sustento que a descentralização anterior não foi a causa direta deste modelo fracassado de federalismo fiscal. O real problema foi a forma de distribuição orçamentária e a leniência à irresponsabilidade fiscal, o que não foi tratado pelo governo FHC a nível estadual.

and employment, newly attracted firms induce additional economic activity, creating still more jobs and income, and, of course, some tax revenue.

If this were the whole story, state tax incentive would be a valuable development tool. But, when other states replicate the successful experience of one of them, a destructive tax competition starts.

As the practice of granting incentives spreads out, its efficacy fades. Since taxes have been equally reduced everywhere, the fiscal benefit ultimately loses its power to induce relocation of production. But revenue goes down in all states. When the process reaches this stage, firms choose their location considering only market and production conditions.

Pressed by larger spending and smaller tax collection, the financially weaker states, which are the less developed, become unable to provide services and public works necessary to attract new business. At the final stages of the fiscal war, the more developed states win all battles. Disparities — already very large in the case of Brazil — naturally tend to increase. (VARSANO; FERREIRA; AFONSO, 2001, p. 7).

O que os autores não mencionam, no caso, é que a competição pode ainda ser saudável, se forem criadas barreiras administrativas pelo Governo Federal que impeçam gastos exorbitantes e se isso ocorrer sob um sistema que barre populismo assistencialista tanto pela União, quanto pelos entes subnacionais. Em um sistema saudável de responsabilidade fiscal e paridade de armas entre os entes participantes, a concorrência é positiva e pode ser um importante instrumento de redução de desigualdade regional, na medida em que atrai investimentos e indústria para esses entes. É claro que isso deve vir a partir de uma política de redução tributária a nível federal e maior eficiência administrativa, só assim a competição não será predatória, e sim cooperativa. Isso nunca poderia ocorrer em uma lógica de centralização das políticas públicas e aumento de gastos e endividamento, como acontece historicamente no Brasil e aconteceu durante o governo FHC.

Essa irresponsabilidade fiscal foi ilustrada, por exemplo, com a lei 7.976/89, que permitiu aos governadores a renegociação de dívidas de seus Estados para os próximos 20 anos, o que os permitiu continuar suas rotinas de gastos exorbitantes, levando a massivo endividamento interno, que culminou nas políticas centralizadoras adotadas por FHC, que prejudicaram grandemente a estrutura federativa brasileira.

Enquanto a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Reforma da Previdência e a Lei Kandir, foram importantes instrumentos do governo FHC a fim de garantir maior responsabilidade fiscal e menores gastos dos Estados, vieram acompanhados de aumentos de tributos, como a



alíquota da COFINS de 2% para 3%, a criação e elevação da CPMF, o aumento das contribuições previdenciárias dos servidores com ampliação da base de contribuintes do regime geral, além de elevação da alíquota do IOF e da CSSL, além de não ter sido estabelecido um sistema de transferência de recursos verdadeiramente meritocrático. O que é expresso nas palavras de Abrucio *et al*:

A lição de casa exigida dos governos subnacionais não teve como contrapartida um ajuste estrutural das finanças federais. Em vez disso, a União preferiu, sobretudo na década de 1990, aumentar sua arrecadação elevando as contribuições sociais, uma vez que sobre elas não incide a obrigação constitucional de partilha intergovernamental por meio dos Fundos de Participação. Para se ter uma idéia do impacto, a carga tributária passou de 24,5% do PIB em 1993, para 35,6% do PIB em 2003. (ABRÚCIO, 2007, p. 9).

## 2 ATUAL PACTO FEDERATIVO E DESIGUALDADES REGIONAIS DO BRASIL

Como abordado no capítulo anterior, as desigualdades regionais no Brasil possuem um forte aspecto histórico construído desde o período imperial, que, conseqüentemente, também montaram um cenário republicano de grandes desigualdades regionais. O foco deste capítulo é abordarmos o mecanismo de funcionamento das desigualdades regionais pós-1988, ou seja, como ela é configurada atualmente, para que possamos explorar a existência de uma relação direta de causalidade entre a atual centralização política do pacto federativo brasileiro e suas desigualdades regionais. Este capítulo tem por objetivo o estabelecimento de um estudo econômico desse cenário desigual, para que possamos traçar estratégias jurídicas de mitigação desse panorama.

Para isso, utilizaremos as descobertas feitas no capítulo anterior a fim de compreender de que forma as circunstâncias jurídicas e políticas históricas e atuais influenciam na criação e no desenvolvimento dessas desigualdades. Em um primeiro momento, diagnosticaremos a existência e a gravidade do problema e, em seguida, buscaremos suas causas e suas conseqüências, e, assim, poderemos estabelecer de que forma o pacto federativo interage com essas desigualdades.

### 2.1 RELAÇÃO ENTRE FEDERALISMO E ARRANJOS ECONÔMICOS REGIONAIS

A forma de estruturação do pacto federativo possui graves conseqüências sobre o desenvolvimento econômico de determinadas regiões, e isso se dá por diversas faces: o ordenamento de receita e despesas de uma região é definido pelo arranjo federativo regido por regras constitucionais; a forma de divisão territorial e populacional; o tamanho da máquina administrativa de cada região e sua eficiência; a divisão de royalties de hidrocarbonetos; a divisão de competências materiais e legislativas; a divisão de responsabilidades sobre políticas públicas; e diversas outras manifestações que exercem esse tipo de influência. Trataremos, no escopo deste estudo, dos principais arranjos causadores de desigualdades regionais, limitando-nos a panoramas que podem ser solucionadas dentro da atual lógica constitucional.

Regressando às definições de federalismo que foram colocadas no capítulo anterior, tem-se que o federalismo nada mais é que uma forma de estruturação do poder de uma unidade territorial para diversas outras com autonomia e poderes próprios. Não poderia ser diferente, portanto, que alterações do modelo federativo causam graves consequências práticas na vida de cada cidadão de cada determinada região.

Como vimos anteriormente, o Brasil é um país que possui como característica um federalismo centrífugo, ou seja, um Estado unitário dividiu-se em diversas outras descentralizações administrativas com autonomia. Isso, por si só, traz características econômicas singulares que diferem o Brasil de outros países com arranjos federativos centrípetos. Como pontua Rogério Boueri *et al*: "O federalismo é uma estrutura de Estado ou governo apoiados na divisão territorial da autoridade política, incorporando e integrando populações e regiões heterogêneas numa só nação" (SOUZA, 1998; BOUERI; COSTA, 2012, p. 199).

A partir daí nasce o alicerce filosófico da necessidade de descentralização do arranjo federativo brasileiro: como em um país com território tão extenso, com uma grande vastidão populacional que torna os povos tão heterogêneos, diferenças geográficas, econômicas e éticas tão grandes poderia ser representado por um único arranjo federativo? Como pode o potencial de cada Estado ser limitado por uma regra única?

Na Alemanha, em um país cuja extensão territorial é 23 vezes menor do que a extensão do território brasileiro e que possui povos muito mais homogêneos que a população brasileira<sup>5</sup>, possui arranjos federativos consideravelmente mais descentralizados. Nas palavras de Beatriz Horbach, a limitação das competências legislativas federais alemãs está expressa em diversas reformas realizadas na Lei Fundamental alemã, como segue:

Especificamente no tocante à competência legislativa concorrente, o texto do art. 72, II, LF, que trata do tema, foi alvo de revisões que objetivaram conter a tendência centralizadora. De acordo com esse dispositivo, a União pode legislar em matérias de competência concorrente apenas quando determinados requisitos estiverem presentes no tema a ser regulamentado: as denominadas cláusulas de necessidade

---

<sup>5</sup>Wikipedia. Disponível em: <https://en.wikipedia.org/wiki/Brazil> e <https://pt.wikipedia.org/wiki/Alemanha>. Acesso em 7/5/2022.

(Bedürfnisklausel), antes de 1994, e de imprescindibilidade (Erforderlichkeitsklausel), inserida na Lei Fundamental em reforma feita em 1994.

A cláusula de necessidade especificava que a regulamentação federal seria possível quando algum dos seus três requisitos estivesse presente: 1) quando a questão não pudesse ser, de forma eficaz, regulada pelo poder legislativo estadual; ou 2) a regulamentação de um assunto via lei estadual pudesse prejudicar os interesses de outros Estados (Länder) ou de todos, de forma geral; ou 3) em casos em que fosse necessário manter a unidade legal ou econômica, especialmente as condições de vida uniformes, (Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet) em todo o território federal. Especialmente este último ponto apresenta conceitos genéricos, que passaram a ser utilizados e manipulados a favor da União. (HORBACH, 2015).

Críticos poderiam argumentar que essa regra geral única para o federalismo brasileiro não existe e que os arranjos federativos mudaram muito com o passar do tempo, o que é uma crítica justa e relevante para nossos estudos, mas enquanto isso não deixa de ser verdade, é uma conclusão hiperbólica, posta em perspectiva com outros organismos federativos e considerando uma grande rigidez comparativamente. Como supramencionado, a Alemanha é apenas um exemplo de um país com arranjos muito menos complexos e mais descentralizados que os brasileiros, mesmo considerando um território muito menor e uma população muito mais homogênea.

Essa complexidade da organização brasileira se traduz em características econômicas peculiares ao Brasil e que é um dos fatores para suas grandes desigualdades regionais. O que este estudo propõe não é a ideia de que o arranjo é o único causador dessas desigualdades ou uma reorganização sem regras, desconsiderando as dificuldades geográficas e populacionais em construir um modelo descentralizado, mas a constatação do problema para a propositura de uma solução responsável e robusta de reorganização federativa.

Existe uma questão tributária latente no arranjo federativo brasileiro: de que forma as receitas são utilizadas para gerar gastos eficientes em políticas públicas para cada região, e de que forma isso só é utilizado para garantir a perpetuação no poder de oligarquias locais em regiões pouco desenvolvidas. O que se verifica é um sistema, como já mencionado, anti-meritocrático, em que recursos tributários são utilizados para financiar privilégios oligárquicos de lideranças que não constroem um aparato administrativo eficiente e que beneficie a população desses entes subdesenvolvidos.

### 2.1.1 Gastos Públicos *per capita*

Uma das formas da constatação dos desequilíbrios federativos brasileiros é a forma de percepção dos gastos públicos por cada região e por faixa populacional. A análise desses dados é instrumento para a constatação da hipótese dos desequilíbrios fiscais que ocorrem no Brasil, uma vez que em um sistema meritocrático e equilibrado, não haverá gastos desproporcionais por cada faixa populacional ou nível federativo. Para isso, analisemos a tabela a seguir:

Tabela 1 — Despesa *per capita* municipal

Despesa *per capita* municipal, por faixa populacional e região (2000 e 2010)<sup>a</sup>  
(Em R\$)

| Faixa populacional<br>(mil habitantes) | Nota         |         |        |            |
|--|--------------|---------|--------|------------|
|  | 2000         |         | 2010   |            |
|  | Número       | Despesa | Número | Despesa    |
| <10                                    | 150          | 404,01  | 132    | 1.176,47   |
| ≥10a<50                                | 147          | 248,78  | 148    | 842,19     |
| ≥50a<100                               | 23           | 254,71  | 36     | 728,77     |
| ≥100a<500                              | 12           | 277,77  | 16     | 712,61     |
| ≥500a<1 mil                            | -            | -       | -      | -          |
| ≥1 mil                                 | 2            | 291,99  | 2      | 569,33     |
|  |              |         |        | (Continua) |
| <b>Continuação</b>                     |              |         |        |            |
| Faixa populacional<br>(mil habitantes) | Nordeste     |         |        |            |
|  | 2000         |         | 2010   |            |
|  | Número       | Despesa | Número | Despesa    |
| <10                                    | 541          | 359,28  | 491    | 1.071,33   |
| ≥10a<50                                | 856          | 265,28  | 881    | 801,42     |
| ≥50a<100                               | 91           | 201,41  | 106    | 682,55     |
| ≥100a<500                              | 35           | 237,72  | 32     | 634,67     |
| ≥500a<1 mil                            | 5            | 354,86  | 7      | 650,39     |
| ≥1 mil                                 | 3            | 373,88  | 4      | 747,52     |
| Faixa populacional<br>(mil habitantes) | Sudeste      |         |        |            |
|  | 2000         |         | 2010   |            |
|  | Número       | Despesa | Número | Despesa    |
| <10                                    | 774          | 615,57  | 731    | 1.457,81   |
| ≥10a<50                                | 585          | 427,92  | 612    | 998,66     |
| ≥50a<100                               | 104          | 448,48  | 96     | 935,12     |
| ≥100a<500                              | 95           | 490,71  | 117    | 951,99     |
| ≥500a<1 mil                            | 11           | 535,37  | 12     | 813,99     |
| ≥1 mil                                 | 4            | 592,22  | 5      | 993,60     |
| Faixa populacional<br>(mil habitantes) | Centro-Oeste |         |        |            |
|  | 2000         |         | 2010   |            |
|  | Número       | Despesa | Número | Despesa    |
| <10                                    | 225          | 615,63  | 209    | 1.442,94   |
| ≥10a<50                                | 152          | 380,85  | 169    | 959,92     |
| ≥50a<100                               | 15           | 288,44  | 15     | 834,04     |
| ≥100a<500                              | 9            | 223,87  | 14     | 759,20     |
| ≥500a<1 mil                            | 1            | 342,88  | 2      | 848,58     |
| ≥1 mil                                 | 1            | 528,88  | 1      | 902,09     |
| Faixa populacional<br>(mil habitantes) | Sul          |         |        |            |
|  | 2000         |         | 2010   |            |
|  | Número       | Despesa | Número | Despesa    |
| <10                                    | 686          | 587,89  | 642    | 1.424,59   |
| ≥10a<50                                | 355          | 399,04  | 370    | 893,74     |
| ≥50a<100                               | 51           | 366,29  | 52     | 744,07     |
| ≥100a<500                              | 36           | 387,41  | 42     | 783,28     |
| ≥500a<1 mil                            | -            | -       | 2      | 749,10     |
| ≥1 mil                                 | -            | -       | -      | -          |

Fonte: Boueri e Costa (2012, p. 211 a 212)

A partir da análise da tabela, na Região Norte do País, a primeira apontada, observa-se que a despesa *per capita* municipal de Municípios com uma baixa densidade populacional, em especial aqueles com menos de 50 mil habitantes, é muito maior se comparada à de Municípios com uma densidade maior. No entanto, o mais notável é observar a diferença entre os gastos de 2000 e os de 2010.

Ao longo de 10 anos, as despesas relativas às cidades com uma faixa populacional inferior a 10 mil habitantes cresceram quase 191,20%. Se compararmos os números pertencentes à segunda linha desta tabela, considerando os municípios que possuem de 10 mil a 50 mil habitantes, este número é ainda maior, ultrapassando a casa dos 238% de aumento. Em contrapartida, o aumento nos gastos em cidades com mais de 1 milhão de habitantes foi de pouco mais 94,98%, sequer dobrando. Vale ressaltar que, segundo dados fornecidos pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, através do Banco Central do Brasil – BCB, a variação do Índice Geral de Preços do Mercado – IGP-M foi de 152,83% no período de janeiro/2000 a dezembro/2010<sup>6</sup>.

De acordo com o levantamento da participação dos Estados no PIB brasileiro, a Região Norte detinha cinco dos dez Estados com menor participação, sendo eles: Acre, Amapá, Roraima – a menor participação do País –, Rondônia e Tocantins. Juntas, estas unidades da federação não somavam 2% de toda a participação brasileira. Pará e Amazonas, únicos Estados da Região a concentrar mais de 1% de participação, não ultrapassavam a marca de 2,6%, se enquadrando no grupo intermediário.

Mesmo apresentando avanços, grande parte por conta do bom proveito do Pará sob o minério de ferro, a Região Norte concentrava 5,3% de participação do PIB<sup>7</sup>. Amazonas e Rondônia também apresentaram resultados relevantes. Em contrapartida, todos os demais Estados dependiam excessivamente do setor governamental e suas atividades produzidas. Tal sujeição equivalia a cerca de 1/3 de toda a sua economia.

---

<sup>6</sup>Dados do IGPM extraídos da calculadora do Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>. Acesso em: 15/05/22.

<sup>7</sup>Censo do IBGE 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=1&idnoticia=2265&t=regiao-norte-aumenta-participacao-pib-nacional&view=noticia#:~:text=O%20PIB%20brasileiro%20a%20pre%C3%A7os,em%20m%C3%A9dia%20%2C9%25>. Acesso em: 15/5/22

É certo que cidades menores, com menos infraestrutura, menos investimentos, menos produção e menos capital produzido precisam de uma despesa *per capita* maior para suprir todas as necessidades da população, que possui anseios diferentes da pertencente a cidades maiores. Considerando a Região Norte, local amplamente ocupado por rios e matas densas, onde o fomento de infraestrutura é mais escassa devido às suas condições geográficas, os investimentos precisam, de fato, ser maiores do que em cidades com uma geografia parecida com os grandes centros urbanos espalhados pelo País. Locais com maior infraestrutura e maiores mercados produtor e consumidor naturalmente terão custos sociais proporcionalmente menores, como pontua Boueri *et al*:

Uma explicação teórica microeconômica da economia do setor público desse padrão empírico da despesa municipal *per capita* brasileira está baseada, em parte, na existência de economias de escala presentes em localidades que contam com a presença de mercados produtores e consumidores (entre outros conteúdos infraestruturais) compatíveis com uma provisão mais barata (eficiente) de bens e serviços públicos locais. Em Municípios muito pequenos, este custo de provisão é maior devido a uma baixa aglomeração e um alto custo fixo inicial de provisão; nos Municípios muito grandes, ao contrário, este custo (preço) é muito alto em função do supercongestionamento e dos custos variáveis crescentes.

Esse padrão é um pouco diferenciado nas regiões Sudeste e Norte. Na primeira, isso pode estar associado ao fato de a estrutura socioeconômica mais evoluída dos seus Estados e a existência de uma rede mais densa de cidades permitirem a presença de economias de escala, a partir de níveis de aglomeração inferiores. Na segunda região, os Municípios nortistas na faixa superior a este padrão (de 100 mil a 500 mil habitantes, em 2000, e mais de 1 milhão, em 2010) são, na realidade, os que possuem as despesas per capita médias menores, revelando que a presença de economias de escala nesta região está associada com níveis maiores de aglomeração, em função, por exemplo, do tamanho territorial de seus Municípios (com alta presença de floresta), da baixa densidade demográfica e da infraestrutura deficiente de sua rede de cidades. (BOUERI; COSTA, 2012, p. 213).

Logo abaixo, mais ao centro da tabela, é possível encontrar estas mesmas informações, desta vez relativas à Região Sudeste Brasileira. Em comparação ao exposto acima, nos dados apontados também é perceptível um investimento *per capita* mais alto em Municípios cuja população não ultrapassa a marca dos 10 mil habitantes. No entanto, enquanto no norte do País é possível observar um padrão decrescente nos valores investidos, proporcionalmente à densidade populacional das cidades, no Sudeste esta sina não se repete, uma vez que os valores aplicados variam de uma linha para outra.



Outra dissemelhança mais que notória é o desnível mais estreito entre as despesas das cidades com maior e menor densidade populacional. Enquanto na Região Sudeste a diferença fica na casa dos 55,15%, no Norte esta divergência ultrapassa os 106%.

Comparando as despesas que ocorreram ao longo dos 10 anos, podemos notar mais disparidades entre as duas partes da tabela. Municípios com menos de 10 mil habitantes tiveram um aumento de sua despesa em quase 134%. Com base nas informações trazidas na segunda linha, podemos notar um salto de 133,38% nos investimentos em Municípios que não ultrapassam a marca de 50 mil habitantes. Seguindo a mesma comparação feita com a região nortista, o espaço entre os investimentos às cidades sudestinas com mais de 1 milhão de habitantes ficou bem aquém do dobro, resultando 58,66%.

Nenhum grupo de cidades da Região Sudeste ultrapassou a inflação acumulada no período exposto acima. O levantamento de dados feito pelo IBGE demonstra que o PIB da Região Sudeste perdeu forças entre os anos de 2002 e 2010. Sua participação era de 56,7% no início da década, passando a 55,4% no final dela. São Paulo e Rio de Janeiro perderam espaço graças à queda das atividades de geração de bens. No entanto, Minas Gerais e Espírito Santo avançaram devido às commodities minerais. Ainda assim, os Estados paulista, carioca e mineiro eram os Estados com maior participação na geração do PIB, com 33,1%, 10,8% e 9,3%, respectivamente. O Estado capixaba também se enquadra no grupo intermediário e não ultrapassa os 2,6%.

Há de se reconhecer que a Região Sudeste conta com uma geografia que facilita a expansão da infraestrutura e da promoção de qualidade de vida a seus habitantes, o que influencia na baixa necessidade de se manter a despesa *per capita* elevada. Além disso, a população sudestina é consideravelmente maior que a nortista. Eram pouco mais de 80,3 milhões contra cerca de 15,8 milhões, respectivamente, segundo o censo realizado pelo IBGE.

Sob uma perspectiva microeconômica mais generalista, argumenta-se ser possível atribuir as desigualdades regionais a questões puramente mercadológicas, como os altos custos de se levar infraestrutura e serviços públicos a regiões pouco desenvolvidas ou com características geográficas que dificultam o acesso do serviço público, como o semiárido

nordestino ou as regiões de florestas tropicais, em um cenário em que existe deseconomia por aglomeração, ou seja, a ideia de que o encarecimento dos aparatos administrativos impede o desenvolvimento desses entes federativos. No entanto, isso seria uma análise simplista, porque é inegável que os arranjos federativos criam um sistema de burocracia Estatal fortemente centralizadora e ineficiente, que são um grande fator para essas desigualdades, mesmo que não se negue existir características econômicas peculiares de cada região que interfiram no processo.

### 2.1.2 Fragmentação Administrativa de Municípios Pouco Desenvolvidos

Como descrito no item anterior, um dos problemas puramente econômicos de nosso pacto federativo é a drenagem de recursos por parte das regiões desenvolvidas. O que, como vimos, ocorre por conta da existência de um maior mercado consumidor e maior abundância de recursos para financiar o serviço público, gerando uma concentração de recursos que impede o desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas.

Contudo, promover apenas o redirecionamento da receita por meio de novos arranjos federativos não iria solucionar o problema, visto que muitos Municípios não possuem um mercado atrativo e não possuem demanda o suficiente para um aumento muito grande nos serviços públicos. Invariavelmente, o que ocorreria seria a má utilização desses recursos, sem que eles de fato afetassem a vida do cidadão que usufruiria desses serviços, como já é a tônica atual e será abordado futuramente neste trabalho.

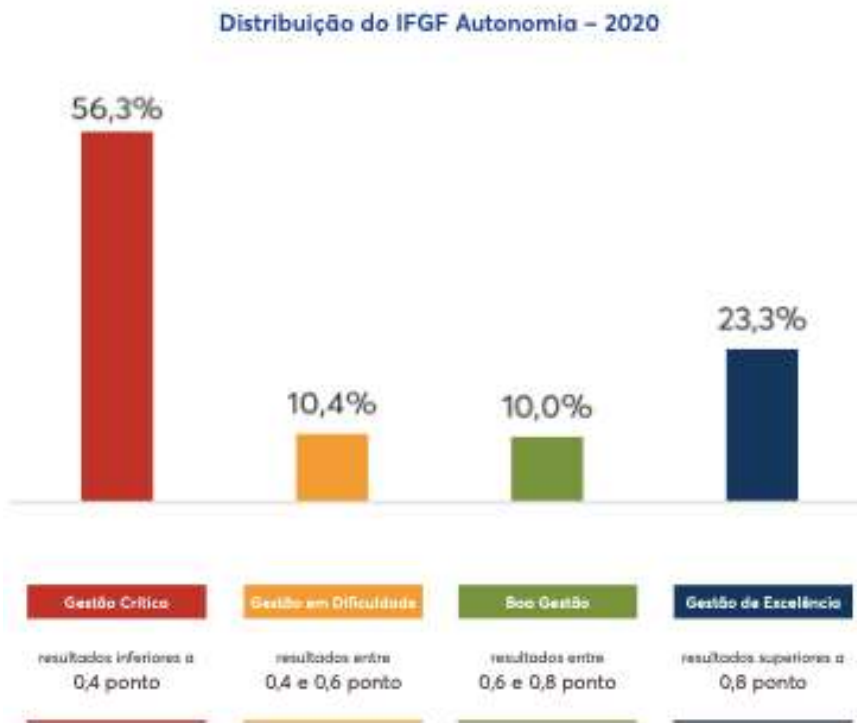
Embora o Estado seja um importante agente de equalização social e tenha em sua função a garantia de Direitos Naturais e a provisão de recursos àqueles mais necessitados, o Estado não pode ser visto como um agente criador de atividades econômicas, mesmo que ele atue em determinados setores. É impossível se dizer que a atividade econômica, que é o que, de fato, gera riqueza e melhoria dos indicadores sociais e conseqüente redução das desigualdades regionais, é criada pelo Estado, porque isso desfiguraria a ordem econômica em que o Brasil se encontra. E do mesmo modo entende nossa Constituição Federal, em seu art. 1º, IV, *in verbis* "Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de

Direito e tem como fundamentos: IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa". (BRASIL, 1988).

Isto posto, é imperativo que a Reforma do Pacto Federativo seja feita de forma a beneficiar esses Municípios, e não apenas inverter a lógica financeira. De acordo com dados de 2021, 1.704 Municípios, ou 32,5% do total, não se sustentam, ou seja, não produzem recursos o suficiente para poder gerir suas próprias despesas, sendo dependentes unicamente de repasses da União (FIRJAN, p. 5).

Ainda segundo o mesmo estudo, a maioria dos Municípios brasileiros possui problemas em sua gestão, com 56,3% em Estado crítico de sua gestão e mais 10,4% em dificuldade. Somando-se os dados, conclui-se que 66,7% dos Municípios brasileiros possuem problemas graves em sua gestão, como se observa no gráfico a seguir:

Gráfico 2 — Autonomia dos Municípios



Fonte: Firjan (p. 6)

Isso significa que um mero remanejamento dos gastos não afetaria significativamente a gestão desses Municípios, pois grande parte deles não se sustenta e a maioria possui graves problemas financeiros. A existência da maioria desses Municípios implica na não subsistência financeira destes, já que muitos deles estão fragmentados de uma forma que não possuem estrutura o suficiente para se manterem. Uma proposta de reformulação do pacto federativo deve levar em conta, portanto, esses dados, devendo-se cogitar a extinção de Municípios muito pouco populosos ou que possuem graves problemas financeiros e sua incorporação a Municípios maiores. Todavia, cumpre mencionar que essa não é uma ação única e resoluto, que se sustenta por conta própria, é apenas uma das atitudes que deve ser tomada, uma vez que a simples extinção desses Municípios não resolve o problema de responsabilidade fiscal, receitas tributárias

### 2.1.3 Gastos Públicos e Ineficiência Administrativa

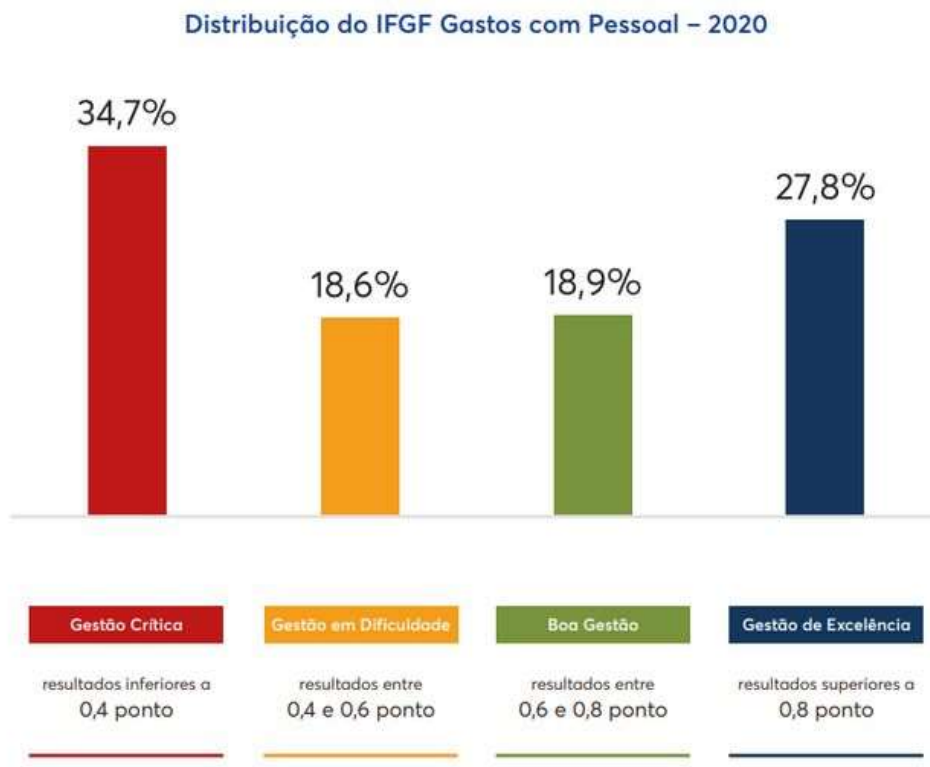
Outro índice que coaduna com o fato de que à despeito das maiores despesas públicas de Municípios mais desenvolvidos o mero remanejamento de recursos do pacto federativo não seria suficiente é o índice de gastos públicos e a proporção de receitas desses entes federativos.

Segundo os mesmos dados da FIRJAN, 1818 prefeituras no Brasil gastam mais de 54% de suas receitas em seu funcionalismo público, indicando uma enorme rigidez das despesas, *in verbis*:

Além da dependência de transferências de outros entes para arcar com suas despesas mínimas, existe outra grande dificuldade para o planejamento eficiente das finanças municipais: a alta rigidez das despesas. Os dados de 2020 revelam que mais de 1/3 das prefeituras analisadas (1.818 municípios) gastou mais de 54% da Receita Corrente Líquida (RCL) com a folha de salário do funcionalismo público. Ou seja, ultrapassou, no mínimo, o limite de alerta definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Entre essas cidades, 624 comprometeram mais de 60% da receita com esse tipo de despesa, ou seja, ultrapassaram o limite máximo para gasto com pessoal determinado pela LRF. (FIRJAN, p. 9).

O gráfico a seguir também expressa uma enorme alocação de recursos apenas com funcionalismo público:

Gráfico 3 — Despesas com Pessoal



Fonte: Firjan (p. 8)

Esses gastos públicos, no entanto, não se traduzem em eficiência, uma vez que, como vimos anteriormente, esses Municípios não possuem grandes atividades econômicas desenvolvidas, já que a maioria se concentra no interior do país, em regiões razoavelmente pobres, o que expressa a desigualdade regional que permeia o País.

O estudo ainda aponta que 2672 Municípios possuem índices muito baixos de investimentos de suas receitas: uma média de 4,2% de suas receitas investidas (FIRJAN, p. 13), o que elucida com clareza que a verba não está sendo utilizada para geração de riquezas, mas simplesmente para a manutenção do aparato administrativo local.

O que consolida essa tendência é a análise histórica do recrudescimento do funcionalismo a nível municipal. Segundo estudo do IPEA realizado por Lopez *et al*, a

quantidade de Municípios no Brasil embora tenha aumentado seguindo uma tendência de uma gestão municipalista a partir de 1986, a partir de 2000 se manteve praticamente inalterada, como observa-se pelo gráfico a seguir:

Gráfico 4 — Total de Municípios



Fonte: Lopez e Guedes (2019)

Apesar disso, quando se observa a análise de despesas com funcionalismo público, ainda segundo o mesmo estudo, observa-se um crescimento de 133% no emprego público de 1986 até 2021, sendo as despesas com o funcionalismo público municipal as que mais cresceram, mesmo a partir de 2000, quando o número de Municípios permaneceu praticamente inalterado, ilustram os fatos expostos a tabela e o gráfico a seguir:

Tabela 2 — Vínculos Públicos x Privados

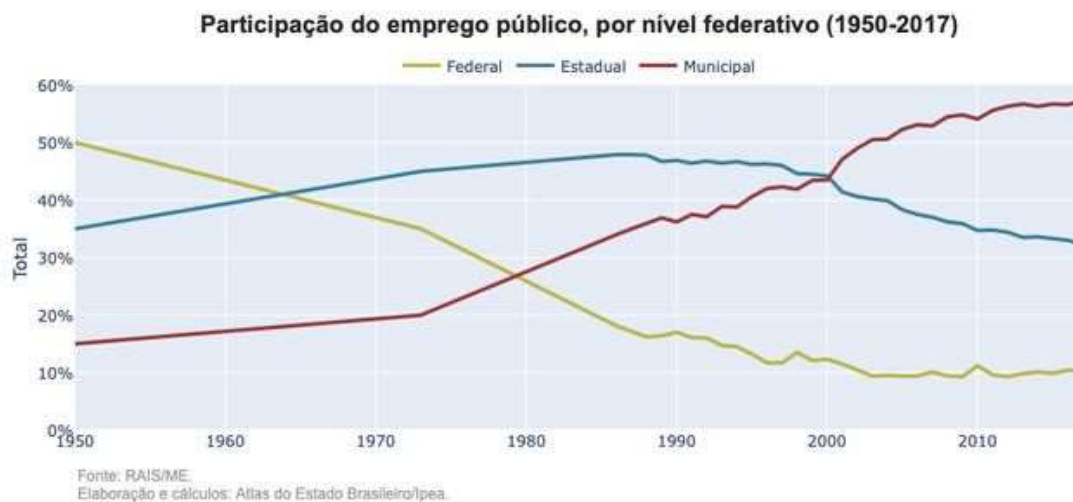
**Total de vínculos de trabalho por setor e nível federativo (1986-2017)**

| Ano  | Total de vínculos | Vínculos privados | Vínculos públicos | Vínculos federais | Vínculos estaduais | Vínculos municipais |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|---------------------|
| 1986 | 33.4M             | 27.1M             | 5.1M              | 0.9M              | 2.4M               | 1.7M                |
| 1987 | 34.5M             | 27.9M             | 5.5M              | 0.9M              | 2.6M               | 1.9M                |
| 1988 | 35.1M             | 28.3M             | 5.6M              | 0.9M              | 2.7M               | 2.0M                |
| 1989 | 36.0M             | 29.1M             | 5.7M              | 0.9M              | 2.7M               | 2.1M                |
| 1990 | 35.4M             | 28.6M             | 5.7M              | 1.0M              | 2.7M               | 2.1M                |
| 1991 | 34.0M             | 27.1M             | 5.8M              | 0.9M              | 2.7M               | 2.2M                |
| 1992 | 31.6M             | 24.7M             | 5.8M              | 0.9M              | 2.7M               | 2.2M                |
| 1993 | 32.2M             | 24.9M             | 6.3M              | 0.9M              | 2.9M               | 2.4M                |
| 1994 | 33.6M             | 26.1M             | 6.5M              | 0.9M              | 3.0M               | 2.5M                |
| 1995 | 35.5M             | 28.1M             | 6.4M              | 0.8M              | 3.0M               | 2.6M                |
| 1996 | 34.4M             | 27.1M             | 6.3M              | 0.7M              | 2.9M               | 2.6M                |
| 1997 | 34.7M             | 27.6M             | 6.3M              | 0.7M              | 2.9M               | 2.7M                |
| 1998 | 35.0M             | 27.6M             | 6.6M              | 0.9M              | 3.0M               | 2.8M                |
| 1999 | 35.2M             | 27.8M             | 6.7M              | 0.8M              | 3.0M               | 2.9M                |
| 2000 | 37.3M             | 29.7M             | 6.9M              | 0.8M              | 3.0M               | 3.0M                |
| 2001 | 39.2M             | 31.3M             | 7.2M              | 0.8M              | 3.0M               | 3.4M                |
| 2002 | 40.9M             | 32.6M             | 7.6M              | 0.8M              | 3.1M               | 3.7M                |
| 2003 | 41.9M             | 33.3M             | 7.9M              | 0.7M              | 3.2M               | 4.0M                |
| 2004 | 44.7M             | 35.8M             | 8.2M              | 0.8M              | 3.3M               | 4.1M                |
| 2005 | 47.7M             | 38.3M             | 8.6M              | 0.8M              | 3.3M               | 4.5M                |
| 2006 | 50.7M             | 40.8M             | 9.1M              | 0.9M              | 3.4M               | 4.8M                |
| 2007 | 54.6M             | 44.2M             | 9.6M              | 1.0M              | 3.6M               | 5.1M                |
| 2008 | 59.7M             | 48.8M             | 10.0M             | 0.9M              | 3.6M               | 5.5M                |
| 2009 | 61.1M             | 49.8M             | 10.4M             | 1.0M              | 3.7M               | 5.7M                |
| 2010 | 66.7M             | 54.9M             | 10.8M             | 1.2M              | 3.8M               | 5.9M                |
| 2011 | 71.0M             | 59.0M             | 10.9M             | 1.0M              | 3.8M               | 6.1M                |
| 2012 | 73.3M             | 61.1M             | 11.1M             | 1.0M              | 3.8M               | 6.2M                |
| 2013 | 75.4M             | 62.8M             | 11.4M             | 1.1M              | 3.8M               | 6.5M                |
| 2014 | 76.1M             | 63.4M             | 11.5M             | 1.2M              | 3.9M               | 6.5M                |
| 2015 | 72.2M             | 59.6M             | 11.3M             | 1.1M              | 3.8M               | 6.4M                |
| 2016 | 67.1M             | 54.7M             | 11.3M             | 1.2M              | 3.7M               | 6.4M                |
| 2017 | 65.7M             | 53.0M             | 11.4M             | 1.2M              | 3.7M               | 6.5M                |

Fonte: RAIS/ME.  
Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

Fonte: Lopez e Guedes (2019)

Gráfico 5 — Emprego Público Por Nível Federativo



Fonte: Lopez e Guedes (2019)

#### 2.1.4 Rigidez Orçamentária

O art. 212 da CF/88 prevê um piso de 18% da receita para os gastos com educação pela União, 25% para os Estados, Distrito Federal e Municípios. Quanto aos gastos com a saúde, existe o piso de 12% para os Estados e o Distrito Federal e 15% para os Municípios, de acordo com o art. 198, II e III do referido Diploma Legal. Além desses setores, o Brasil é considerado o país com maior rigidez orçamentária do mundo, com mais de 92% do orçamento atrelado a despesas constitucionais (OLIVEIRA; NÓBREGA; MAIA, 2022).

O problema da rigidez orçamentária é que muitas vezes esse piso não condiz à realidade do Ente Federativo, o que implica em alocação de recursos desnecessária ou gastos com obras, criação de cargos públicos, entre outros gastos potencialmente supérfluos. Além disso, tira a maleabilidade dos recursos para áreas potencialmente problemáticas, restringindo a autonomia do Administrador e propiciando má alocação de recursos e déficits setoriais.

Isso contribui para o aumento das desigualdades regionais, porque muitos dos problemas já encontrados em cada região são acentuados, e isso gera um ciclo vicioso de dificuldades de se solucionar o problema, uma vez que o déficit orçamentário de determinado setor nunca é suprido e a dívida pública aumenta exponencialmente a cada ciclo fiscal, produzindo efeitos diretos na implementação ou na manutenção de determinada política pública.



Evidentemente, o estabelecimento de um piso mínimo para setores essenciais possui suma importância para a manutenção das garantias constitucionais do direito à saúde, à educação, entre outros<sup>8</sup>. Todavia, a rigidez individual de cada setor incute essas distorções. Uma possibilidade de se reduzir isso poderia ser por meio do estabelecimento de um piso em conjunto de diversos setores.

### 2.1.5 Distribuição dos Royalties do Petróleo

Os royalties, em seu sentido original, são pagamentos devidos por parte de um produtor ao proprietário de uma terra por conceder uso de exploração a este produtor. Por estar usufruindo daquele produto em específico, o explorador precisará embolsar o proprietário como forma de gratificação por poder explorar os recursos ali presentes. Os royalties estão presentes tanto na seara privada (nas licenças de direitos autorais em músicas, por exemplo) e na pública, quando são explorados recursos naturais. Para este trabalho, só nos interessa o segundo.

A Constituição Federal, em seu art. 20, § 1º, assegura, expressamente, "aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração" (sic) (BRASIL, 1988). Ou seja, toda e qualquer produção energética e mineral explorada no Brasil deverá ter parte de seus resultados divididos, proporcionalmente, a todos os níveis da federação.

Todavia, essa distribuição ocorre de forma extremamente desigual e centralizadora. A maior parte desses recursos são destinados aos Estados e Municípios produtores e à União (principalmente à União). A lei que regulamenta isso prevê muito pouco da divisão dos royalties a Municípios e Estados não produtores, mesmo alguns desses Entes sendo consideravelmente mais populosos do que os produtores.

---

<sup>8</sup>Entretanto, é essencial uma reflexão quanto à necessidade de tamanha robustez da participação do Estado nesses setores, em vistas de que boa parte dos serviços públicos não possui um problema de escassez de recursos, mas de ineficiência administrativa, e adotar estratégias junto ao setor privado talvez possa ser de grande interesse de toda a nação.

Segundo a lei 9.478/97, a União detém 40% dos *royalties* (dispositivos dos arts. 48 e 49) e 42% da participação especial do petróleo, que ocorre em épocas de grande volume de produção ou grande rentabilidade (art. 50). Em 2021, somando-se a participação especial e os *royalties*, foi arrecadado 74,4 bilhões de reais, dentre os quais 30,42 bilhões são destinados à União (ARRECADAÇÃO...). Nacionalmente, os Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo são grandes potência na produção de petróleo graças à Bacia de Campos. Só ela concentra mais 80% de toda a produção da *commodity*.

Embora esse valor possa parecer uma divisão justa *a priori*, a realidade é exatamente oposta. Os recursos ficam majoritariamente concentrados na União, que está distante da realidade da população, que deveria se beneficiar diretamente desses resultados. Além disso, os Estados produtores não podem deter o monopólio quase absoluto dessa participação, uma vez que o petróleo é encarado em nosso ordenamento pátrio como propriedade do Estado brasileiro.

A divisão mais igualitária desses recursos, se combinada com outros aparatos de responsabilidade fiscal, redução da máquina pública e construção de arranjos federativos mais competitivos e que prezem pelo equilíbrio fiscal, pode ser um grande vetor de desenvolvimento de determinadas regiões e, portanto, redução das desigualdades regionais do País. Importante mencionar que em um sistema de irresponsabilidade fiscal o mero remanejamento de verba pode ser um fator para recrudescer as desigualdades regionais, contudo a hipótese foi colocada em um ambiente fiscalmente saudável, que não bonifica atitudes irresponsáveis do Administrador.

#### **2.1.6 Federalismo Fiscal e Desigualdades Regionais**

Como já mencionado, os arranjos fiscais podem ser um poderoso instrumento tanto para a construção de um modelo de federalismo saudável, como para a manutenção de relações predatórias inter e intra-Estados e Municípios, como é observado no caso brasileiro. O modelo adotado de federalismo fiscal atual é aquele pós-Plano Real, de grande centralização de competências e orçamentos na União, enquanto cria um aparente municipalismo que divide competências, mas não receitas.

É importante que dissociemos a descentralização de recursos da desconcentração de políticas públicas aliada à racionalização dos recursos de forma ordeira e planejada. A Constituição Federal de 1988 promoveu a descentralização, por uma proposta aparentemente municipalista, mas apenas propiciou um modelo paternalista e predatório de relações entre os entes federativos, e em suas relações com a União, como já mencionado. A partir de 1994, com o governo FHC, mesmo essa descentralização de recursos foi sugada pela União, em um movimento de concentração de políticas públicas e de orçamento, embora tenha havido um esforço para o estabelecimento de maior responsabilidade fiscal.

Isso é bem expresso nas palavras de José Marcos Domingues:

A Constituição de 1988, acusada de inviabilizar as finanças federais em função da descentralização do chamado bolo tributário, em favor dos Estados e sobretudo dos Municípios, teve a preocupação exatamente de, através desse processo político-financeiro, democratizar a Federação brasileira.

Ocorre, e este parece ser o punctum saliens do problema, que à descentralização de meios não correspondeu a necessária desconcentração de poder político-administrativa ou a efetiva racionalização de tarefas objeto de competências comuns, as quais se transformaram numa kafkiana superposição de gastos em prejuízo de todos: basta tomar como exemplos o sistema de transportes e o Sistema Único de Saúde. País afora, o que se vê são estradas federais (muitas vezes com expressão meramente regional) mal conservadas e inseguras, e um sem-número de hospitais federais, estaduais e municipais fechados ou funcionando precariamente. E falidos... (DOMINGUES, 2007, p. 140 a 141).

O modelo anterior ao plano Real, por ter sido fracassado em vistas da irresponsabilidade fiscal, falta de planejamento, massivo endividamento e incompetência administrativa dos entes federativos levou a um modelo, que vige até os tempos atuais, de controle total do orçamento pela União, o que gera uma relação de dependência à União de todos os entes federativos. As consequências disso são o distanciamento das políticas públicas em relação à população efetivamente, uma vez que os governos locais e regionais são os que estão mais próximos à realidade cotidiana populacional.

A relação desses arranjos, portanto, com as desigualdades regionais brasileiras é evidente. Em um modelo em que a União detém o monopólio do orçamento, os recursos são

racionalizados de forma desordenada e que não condiz às reais necessidades de cada região. Além disso, o distanciamento do orçamento do poder local implica em sérios problemas administrativos, barganhas e negociações que não necessariamente representam os anseios da população, mas apenas os anseios de oligarquias locais.

Neste sentido, o autor segue, tecendo duras críticas ao modelo atual de federalismo fiscal:

O freqüente contingenciamento de verbas federais força a submissão do poder local ao poder central, estorvando a autonomia desejada pelo Federalismo e formalmente posta na Constituição.

A teoria do orçamento como ato materialmente administrativo, desembocando na teoria do gasto público como ato discricionário da Administração, precisa ser revista. Trata-se de teoria cristalizada por Paul Laband e serviu aos ideais autoritários e centralizadores de Bismarck, que com mão-de-ferro unificou a Alemanha, guerreou com a França e com a Áustria, e fez tábula rasa dos orçamentos aprovados pelo Parlamento. Uma realidade peculiar à Alemanha de então, que não primava pelo constitucionalismo, longe ainda de ser uma Democracia. Uma realidade muito diversa do atual estágio do Estado de Direito.

Por essa teoria anacrônica, introduzida no Brasil na República Velha, pela adesão acrítica ao pensamento de Jèze, sem as reservas que lhe opusera Duguit, e malgrado a divergência e a crítica de contemporâneos do próprio Laband, como Jellinek e Otto Mayer, e entre nós de Francisco Campos, já em meados do século passado, e mais recentemente de Egas Rosa Sampaio e Régis Fernandes de Oliveira, o orçamento seria ato meramente autorizativo, reservando-se à Administração Financeira, e sobretudo ao Poder Executivo, ampla liberdade de ação na efetiva alocação de recursos previstos no quadro da Despesa. (DOMINGUES, 2007, p. 141).

Outro importante aspecto desse modelo de federalismo fiscal é a distribuição desigual de recursos de áreas com grande desenvolvimento e responsabilidade fiscal a áreas com baixo desenvolvimento e pouca responsabilidade fiscal, controlada por oligarquias e cujo funcionalismo público toma parcela muito grande dos gastos públicos.

Segundo dados do Impostômetro, o Estado de São Paulo arrecadou 924 bilhões de reais no ano de 2021 (ARRECADAÇÃO...), dessa quantia, segundo o Governo do Estado de São Paulo, em 2020, 424 bilhões foram de tributos federais (LIMA, 2021). Enquanto isso, São Paulo recebeu de repasses da União apenas 58,2 bilhões de reais, somando-se todos os repasses federais, segundo o Portal da Transparência (RECURSOS...). Em contrapartida, o

Acre, segundo dados do Impostômetro (ARRECADAÇÃO...), arrecadou aos cofres públicos apenas 4 bilhões de reais, somando-se todos os tributos, enquanto recebeu mais de 5 bilhões de reais de repasses federais (RECURSOS...). Se considerarmos que em torno de 55% da arrecadação são tributos federais, o Acre arrecadou apenas em torno de 2,2 bilhões de reais, o que significa que o Estado recebeu mais de duas vezes o que arrecadou à União, ao passo que São Paulo recebeu em torno de 13% do que arrecadou à União.

Foi assim que se popularizou o termo de Estados pagadores e Estados recebedores, segundo a distorção de nosso pacto federativo: de um lado os Estados superavitários e que mantêm o equilíbrio fiscal e administrativo; de outro, os Estados deficitários, muitos dos quais com políticas fiscais populistas e irresponsáveis. O âmago da distorção, no entanto, revela um problema ainda mais grave: os Entes superavitários não estão pagando pelo desenvolvimento econômico e social dos outros, e sim pelo pagamento de suas respectivas máquinas administrativas, como veremos a seguir:

Segundo levantamento do Poder 360, quase metade das cidades brasileiras possuem mais de 90% de suas receitas provenientes de repasses federais (MALI, 2021), segundo o gráfico abaixo, ou seja, os recursos dos Entes que mais arrecadam são utilizados para financiar os Entes que menos arrecadam.

Gráfico 6 — Repasses dos Municípios



Fonte: Mali (2021)

Para corroborar com esta hipótese, o mesmo levantamento indica que o Norte e o Nordeste são as regiões que mais têm cidades com mais de 90% da receita advinda de repasses e, coincidentemente, também são as regiões com menores IDH: 0,73 e 0,71, respectivamente. Isso significa que as regiões menos desenvolvidas são, também, as mais dependentes de recursos. Como segue na tabela advinda do estudo do mesmo instituto:

Figura 1 — Repasses por Região



Fonte: Mali (2021)

O real problema reside no fato de que essas são as regiões com menor autonomia financeira do Brasil, em que boa parte dos Municípios não conseguem se autossustentar com base em suas atividades econômicas. Segundo levantamento da Revista Exame, das 20 cidades com mais funcionalismo público no País, 14 são do Norte ou do Nordeste (DESIDÉRIO).

Além disso, como já vimos anteriormente pelo índice FIRJAN (gráfico 3), mais da metade das cidades brasileiras sobrevive apenas para pagar sua própria máquina administrativa, o que significa que, invariavelmente, os Entes superavitários não estão financiando programas sociais e desenvolvimento econômico dos Entes deficitários, na maior

parte das vezes; e, sim, sustentando suas máquinas administrativas tão ineficientes que mantêm um desempenho econômico pífio e os menores indicadores sociais do País.

## 2.2 DIMENSÃO POLÍTICO-SOCIAL DAS DESIGUALDADES REGIONAIS BRASILEIRAS

A atual disposição do pacto federativo brasileiro gera circunstâncias desastrosas não apenas do ponto de vista econômico, mas gera um sistema de manutenção das desigualdades regionais de forma institucionalizada e cristalizada na sociedade brasileira ao longo do tempo. Existem claras consequências políticas e sociais criadas pela divisão federativa, que servem para a manutenção de oligarquias locais de regiões com menor densidade demográfica, menos desenvolvidas e para cerceamento do crescimento econômico de regiões mais populosas e desenvolvidas.

A forma de disposição do orçamento cria uma dependência muito grande entre Estados menos desenvolvidos e a União, que sempre se acostumaram a ter suas economias atreladas a políticas orçamentárias do Governo Federal; e, portanto, os Municípios às dos governos estaduais. Isso implica que qualquer decisão tomada pode afetar diretamente a vida de milhares, senão milhões, de pessoas. A consequência óbvia é que esses entes são utilizados como instrumento político-eleitoral de níveis governamentais superiores e, portanto, tenham sua autonomia tolhida por imposições políticas de governantes que podem não estar visando o bem-estar geral da população.

Essa relação de dependência torna-se ainda mais grave quando isso se prolonga no tempo e cria uma rede sólida de relações fisiológicas por governos de níveis superiores. Essa rede de relações cristaliza essa interdependência e gera um ciclo vicioso de clientelismo, em que o nível de governo inferior se submete a trocas de favores, admissão de funcionários e completa subserviência a obrigações que visam apenas a manutenção de um oligopólio no poder.

Os impactos diretos disso são evidentes: o Ente não possui nenhum incentivo a desenvolver sua economia em decorrência de sempre ter garantido seu orçamento pela instância superior. Da mesma maneira, as oligarquias dessas instâncias superiores se



beneficiam do baixo desenvolvimento econômico dos entes inferiores, porque uma maior autonomia econômica significaria atenuar essa relação de dependência, o que tem custos eleitorais e políticos. Isso gera um ciclo vicioso de interdependência que contribui para a manutenção dessas desigualdades regionais, o que prejudica diversos indicadores sociais do País.

Outra consequência é o domínio eleitoral de regiões menos desenvolvidas, o que propicia que negociatas e uma relação predatória de troca de favores seja construída, o que fomenta corrupção e compra de votos.

Segundo pesquisa elaborada pelo TSE em 2015, como veremos pelo gráfico e a figura a seguir, uma média de 28% da população percebe compra de votos. Em Estados da região Norte, esse número chega a 71%, em Roraima; e, em Estados do Nordeste, esse número chega a 48%, em Alagoas. A região onde a compra de votos é mais prevalente é a região Norte e, logo em seguida, a região Nordeste (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2015, p. 102 a 103). Coincidentemente, ambas as regiões possuem indicadores sociais muito baixos e funcionam sob a lógica clientelista de nosso esquema federativo.

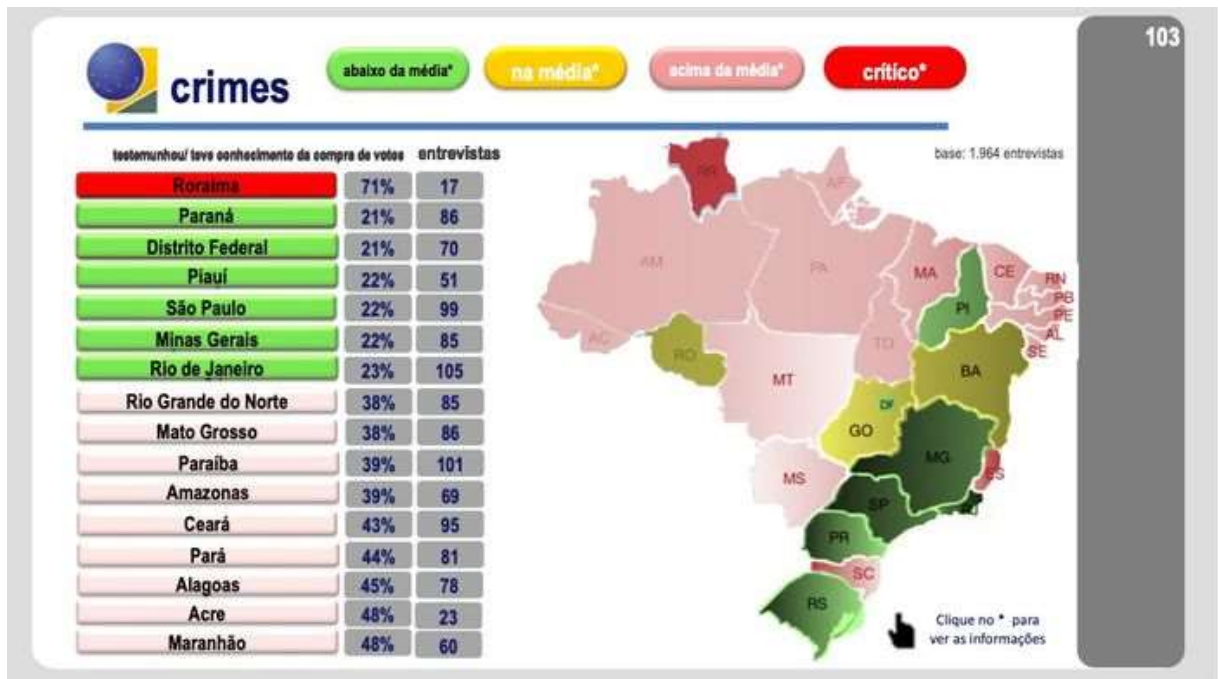
Além disso, o discurso assistencialista e populista está no seio desses entes, pois a população, em geral menos escolarizada e mais pobre, vive à mercê de políticos que buscam apenas manter o *status quo*.

Gráfico 7 — Compra de votos



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2015)

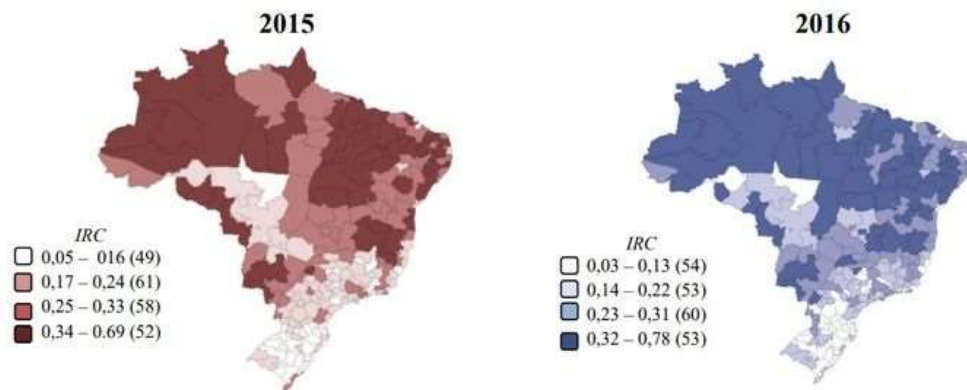
Figura 2 — Compra de Votos por Região



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2015)

Em relação à corrupção, essa percepção fica ainda mais nítida. Segundo estudo da ANPEEC, a maior parte da corrupção no Brasil está centralizada nas regiões Norte e Nordeste, em especial no interior dessas regiões e distante das capitais, como veremos a seguir. Esse índice também é bem alto no Centro-Oeste, da mesma forma em regiões distantes das capitais (CARDOSO; PERES; FRANÇA, 2020, p. 9 a 10).

Figura 3 — Mapa Quantílico Distribuição Espacial da Corrupção



Fonte: Elaborado pelos autores utilizando o software GeoDa.

Fonte: Cardoso, Peres e França (2020, p. 9)

Tabela 3 — Índice de Corrupção por Estados brasileiros

| Estado        | Índice de Corrupção 2015 | Posição 2015 | Índice de Corrupção 2016 | Posição 2016 |
|---------------|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|
| RS            | 0,130730                 | 1º           | 0,103033                 | ↓ 2º         |
| SC            | 0,139878                 | 2º           | 0,098541                 | ↑ 1º         |
| RJ            | 0,141079                 | 3º           | 0,143137                 | ↓ 4º         |
| SP            | 0,150542                 | 4º           | 0,140172                 | ↑ 3º         |
| ES            | 0,176599                 | 5º           | 0,163392                 | ○ 5º         |
| PR            | 0,227666                 | 6º           | 0,164048                 | ○ 6º         |
| MT            | 0,231317                 | 7º           | 0,212916                 | ↓ 8º         |
| MG            | 0,237819                 | 8º           | 0,237145                 | ↓ 11º        |
| GO            | 0,265222                 | 9º           | 0,234781                 | ↓ 10º        |
| BA            | 0,267914                 | 10º          | 0,262200                 | ↓ 12º        |
| CE            | 0,284816                 | 11º          | 0,222077                 | ↑ 9º         |
| RO            | 0,285359                 | 12º          | 0,191145                 | ↑ 7º         |
| PE            | 0,286046                 | 13º          | 0,262945                 | ○ 13º        |
| PA            | 0,303767                 | 14º          | 0,329212                 | ↓ 18º        |
| DF            | 0,305377                 | 15º          | 0,317108                 | ↓ 16º        |
| AC            | 0,317623                 | 16º          | 0,332078                 | ↓ 19º        |
| MS            | 0,322226                 | 17º          | 0,327815                 | ○ 17º        |
| PB            | 0,324718                 | 18º          | 0,298840                 | ↑ 15º        |
| AL            | 0,337086                 | 19º          | 0,334078                 | ↓ 20º        |
| SE            | 0,355403                 | 20º          | 0,338143                 | ↓ 21º        |
| RN            | 0,360435                 | 21º          | 0,275529                 | ↑ 14º        |
| AM            | 0,429304                 | 22º          | 0,362822                 | ○ 22º        |
| AP            | 0,438819                 | 23º          | 0,505854                 | ↓ 25º        |
| PI            | 0,451463                 | 24º          | 0,372798                 | ↑ 23º        |
| MA            | 0,469185                 | 25º          | 0,431807                 | ↑ 24º        |
| RR            | 0,516215                 | 26º          | 0,595049                 | ↓ 27º        |
| TO            | 0,533527                 | 27º          | 0,570458                 | ↑ 26º        |
| <b>Brasil</b> | <b>0,237809</b>          |              | <b>0,218764</b>          |              |

Fonte: Elaborado pelos autores utilizando o software STATA.

Fonte: Cardoso, Peres e França (2020, p. 10)

Por outro lado, uma outra face do problema se expressa pelo incentivo à irresponsabilidade e a penalização à responsabilidade. Um sistema em que o contribuinte de um Estado desenvolvido e fiscalmente responsável sustenta a irresponsabilidade fiscal e o funcionalismo público de Estados pouco desenvolvidos gera uma engrenagem anti-meritocrática, que coloca os Estados subdesenvolvidos em eterno comodismo e baixo desenvolvimento, ao passo que desincentiva os Estados desenvolvidos a se desenvolverem ainda mais. Existe uma inversão moral da meritocracia, validando posturas que são prejudiciais economicamente tanto para um Estado pouco desenvolvido, quanto para um Estado bem desenvolvido.

### 3 POSSÍVEIS FORMAS DE SOLUÇÃO DO PROBLEMA

Como pudemos ver ao longo de todo este estudo, o problema das desigualdades regionais não é simples e não será resolvido com soluções miraculosas e simplistas. Qualquer atitude irresponsável em relação à mudança do pacto federativo gerará consequências drásticas e muito graves por gerações para diversas regiões. Este estudo não propõe resolver os problemas sob uma ótica simplista, puramente ideológica e descolada da realidade do País. O que se propõe é a análise dos arranjos federativos longe do prisma convencional, compreendendo os avanços históricos do federalismo brasileiro, mas reconhecendo suas graves distorções e como ele é um fator para o recrudescimento das desigualdades regionais brasileiras.

Não se propõe, da mesma forma, que se reconheçam os arranjos federativos como os únicos precursores de desigualdades regionais. É amplamente sabido e foi veiculado neste estudo que existem questões geográficas, climáticas, microeconômicas: a existência de deseconomia de escala, problemas com a elasticidade da demanda de serviços públicos, questões infraestruturais, entre outras. Mas o objetivo deste estudo é compreender os arranjos federativos como uma das causas para essas disparidades, estabelecer entre eles uma relação de causalidade, algumas das formas de como isso se apresenta e algumas das possíveis soluções. Neste capítulo, trataremos de algumas das soluções para os problemas e esforços que já foram feitos para tanto.

#### 3.1 AGLUTINAÇÃO DE MUNICÍPIOS HIPOSSUFICIENTES

Uma das principais propostas para a alteração do pacto federativo é a aglutinação de pequenos Municípios que não se sustentam sem repasses intergovernamentais. O grande problema desses pequenos Municípios, como mencionado, é a incapacidade de eles produzirem resultados, ao passo que representam gigantescos gastos públicos, que propiciam alta carga tributária, que, por sua vez, são um grande fator para o baixo desenvolvimento da economia brasileira.

Em relação ao cerne de nosso estudo, ou seja, à questão regional, a grande fragmentação de Municípios hipossuficientes implica nas consequências supramencionadas: distorções políticas, baixos indicadores sociais, pouca exploração da atividade econômica, alta dependência de regiões prósperas e da União, entre outras.

A aglutinação de Municípios hipossuficientes significa uma diminuição de gastos públicos e mais aparatos públicos partindo de outros Municípios com maiores arrecadações e maiores PIB, o que implica em maior possibilidade de extensão de um mercado consumidor para essa região que ora não tinha nenhuma capacidade de se gerar um mercado competitivo. Ademais, isso reduzirá o problema mencionado no capítulo anterior de deseconomia por aglomeração, ou seja, existirá a formação de uma região mais próspera, com a criação de um mercado consumidor próprio, não sendo os recursos públicos sugados por regiões mais desenvolvidas.

Um novo município que fosse aglutinado a outro com maior população também teria reduzido seus custos operacionais de suas políticas públicas, uma vez que, por vezes, os entraves geográficos poderiam ser reduzidos e uma maior população significaria maiores aparatos para sua realização.

Outra consequência seria a redução na máquina administrativa, visto que muito do funcionalismo público de diversos Municípios seria incorporado pelo funcionalismo de Municípios maiores.

Contudo, existem riscos de isso gerar distorções, como, por exemplo, Municípios aglomerados que ainda assim não tenham a capacidade de subsistir, por estarem em regiões muito remotas. Além disso, existe o risco de isso aumentar ainda mais a máquina administrativa, porque o Município aglomerador teria que aumentar custos com funcionalismo para gerir uma região e uma população ainda maior.

Por isso, como mencionado, essas políticas não funcionam isoladamente, e a necessidade de Reformas estruturantes é latente para que elas se concretizem com cautela e responsabilidade.

## 3.2 REFORMAS ADMINISTRATIVA E TRIBUTÁRIA

### 3.2.1 Reforma Administrativa

Como vimos no exemplo do tópico anterior, existem riscos inerentes à implementação desses rearranjos federativos, por isso devem ser feitos de forma cautelosa, para não acirrar ainda mais as desigualdades regionais. Uma das formas é implementando Reformas estruturantes, como a Administrativa e a Tributária.

Uma Reforma Administrativa deve ser colocada em prática a fim de reduzir o gasto com funcionalismo público, para que o déficit público de Estados e Municípios menos desenvolvidos seja tolhido e, conseqüentemente, reformas no pacto federativo não sejam uma forma de ampliação do funcionalismo.

Como vimos anteriormente, o funcionalismo municipal é a maior parcela do serviço público brasileiro, e 1.818 Municípios ao longo do Brasil gastam mais de 54% de suas receitas com folhas salariais. Portanto, é crucial que exista uma barreira à contratação de novos funcionários públicos e um incentivo à diminuição de cargos, a fim de diminuir o endividamento e construir economias mais competitivas e que não tenham a maior parcela de suas receitas atreladas ao sustento da própria máquina estatal, por vezes ineficiente. Essa redução estaria atrelada ao incentivo a investimentos públicos na economia do ente, para aumentar o índice de investimento baixo, como vimos, da maioria dos Municípios.

Outro ponto que deve nortear uma reforma administrativa e afeta diretamente nas conseqüências de uma Reforma Federativa é a avaliação de desempenho do funcionalismo dessas regiões, como é previsto na Constituição Federal, em seu art. 41, III.

### 3.2.2 Reforma Tributária

Aliada às políticas de reformulação federativa e à Reforma Administrativa, uma Reforma Tributária também é de suma importância para o desenvolvimento de regiões pobres. A redução da carga tributária incentivaria o consumo e facilitaria a construção de um ambiente negocial mais competitivo e que explore o potencial de regiões subdesenvolvidas.

Um claro exemplo de como benefícios fiscais e incentivos tributários pode ser utilizado para propiciar desenvolvimento regional é a Zona Franca de Manaus, que é

Argumenta-se, porém, que a Zona Franca de Manaus seria não uma zona de livre comércio verdadeiro, mas uma contribuição aos gastos públicos, uma vez que a queda na arrecadação proveniente desta viria a altos custos para o resto do País. Enquanto a primeira assunção é correta – realmente não é uma zona de livre comércio puro –, a segunda é falaciosa, porque os benefícios fiscais criados pelo governo beneficiam o setor privado e geram milhares de empregos e gigantesca renda e retornos para a população. Segundo estudos da FGV, para cada um real onerado pela ZFM, mais um real é retornado para a população (HOLLAND *et al.*, 2018, p. 61), como segue:

De posse disso, produziu-se a renda agregada do município multiplicando a renda per capita gerada pelo método de controle sintético vezes a população. Essa renda “sintética” é comparada com a renda observada no município tratado, neste caso Manaus; essa diferença é o que pode se chamar, grosso modo, de “ganho de renda do tratado” do gasto tributário com a ZFM. Foi realizado cálculo do multiplicador fiscal tanto com gasto tributário total para o programa quanto com gasto tributário líquido, ou seja, descontando a arrecadação tributária federal na região. Por esse método, obteve-se o multiplicador de gasto tributário com o Polo Industrial de Manaus variando de 1,48 a 3,03.

E seguem os autores:

Por fim, tem-se um exercício mais simplificado que leva em consideração a renda per capita de Belém como contrafactual da renda per capita de Manaus. Neste caso, o multiplicador de gasto tributário com o programa de incentivo regional no PIM varia de 1,19 a 2,44.

Ou seja, em qualquer cenário, para cada R\$1,0 gasto com incentivos para a ZFM, a renda da região metropolitana de Manaus cresce mais do que R\$1,0. No Brasil, na média geral, gastos governamentais tem multiplicador fiscal bem inferior a unidade, conforme estudos citados anteriormente.

A crítica, contudo, é relevante para o escopo de nosso trabalho, pois os custos provenientes de benefícios fiscais realmente só existem se não forem absorvidos pelo governo, e sim pelo contribuinte. Se a Zona Franca de Manaus fosse parte de um sistema maior de responsabilidade fiscal e redução de custos administrativos, seus benefícios para a sociedade brasileira seria ainda maior. Frisa-se: não existe Reforma Tributária sem Reforma



Administrativa, pois uma redução da arrecadação proveniente dela deve vir com uma redução nos gastos públicos, o que só poderá ser atingido com mudanças importantes no regime jurídico-administrativo brasileiro.

Um sistema tributário mais enxuto seria um grande incentivo para que regiões pouco desenvolvidas estabelecessem zonas de comércio mais livre, podendo se desenvolver à despeito de não possuírem recursos naturais, infraestrutura ou atrativos econômicos naturais. O objetivo de uma reformulação seria reduzir a dependência desses entes subdesenvolvidos à União ou ao seu respectivo Estado. Em um cenário de grande saúde administrativa e arranjos federativos fiscais que propiciem atividades econômicas, o crescimento econômico é a consequência natural.

### 3.3 DESCENTRALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO

Como vimos no capítulo anterior, o Brasil é o país com maior rigidez orçamentária da América Latina, de acordo com o índice FIRJAN. Isso é um dos fatores para o estabelecimento de uma relação de subserviência dos entes subnacionais à União.

Uma das formas de isso ser mitigado é pela descentralização do orçamento, por meio da dissociação de competências constitucionais para competências infra-constitucionais. No primeiro capítulo, tratamos nos quadros expostos sobre as competências materiais e legislativas de cada Ente Federativo. Foi constatado que embora a CF/88 tenha sido um marco para o aumento da descentralização orçamentária, ainda assim diversas matérias, principalmente matérias tributárias, eram estabelecidas unicamente pela própria Constituição e, muitas delas, atribuídas à União.

Enquanto os Estados e Municípios não tiverem autonomia sobre seu próprio orçamento e poder de tributar à despeito da Constituição Federal, essas receitas continuarão indexadas e sujeitas a decisões políticas. A descentralização do orçamento é um marco de grande relevância não apenas por questões econômicas, mas por ser um levante de independência e autonomia dos entes subnacionais frente à União.

### 3.4 PEC 188/2019

Um dos esforços já realizados para a solução de alguns dos problemas advindos do pacto federativo brasileiro é a PEC 188/19 apresentada pelo Governo Federal, que se propõe reformular diversas das normas constitucionais que regem o federalismo brasileiro. Embora a PEC esteja em estágios iniciais de tramitação e não tenha se cogitado ser transformada em uma Emenda até o momento da publicação deste estudo, ela é um importante marco para o reconhecimento da necessidade de Reformas em nossos arranjos federativos. Neste tópico, abordaremos alguns dos mecanismos que são alvos de mudança pela referida Proposta.

#### 3.4.1 Aglutinação de Municípios hipossuficientes

Embora o tópico tenha sido repisado neste estudo diversas vezes, uma das principais mudanças propostas pela PEC é a aglutinação de Municípios com menos de 5 mil habitantes que não consigam comprovar sua sustentabilidade financeira. Propõe-se acrescer ao ADCT o art. 115, nos seguintes termos:

"Art. 115. Os Municípios de até cinco mil habitantes deverão comprovar, até o dia 30 de junho de 2023, sua sustentabilidade financeira.

§ 1º A sustentabilidade financeira do Município é atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita.

§ 2º O Município que não comprovar sua sustentabilidade financeira deverá ser incorporado a algum dos municípios limítrofes, a partir de 1º de janeiro de 2025.

§ 3º O Município com melhor índice de sustentabilidade financeira será o incorporador. (BRASIL).

O dispositivo é um importante avanço no sentido de se reduzir gastos públicos, conferir maior autonomia municipal e desenvolver economicamente Municípios hipossuficientes, além de aumentar a população de um eventual novo Município, reduzindo custos operacionais de implementação de políticas públicas e garantindo maior sustentabilidade fiscal. No entanto, é de se questionar se Municípios entre 5 e 10 mil habitantes também podem manter suas subsistências financeiras. Como vimos os dados mostram que a maior parte dos Municípios brasileiros não podem arcar com os custos do próprio funcionalismo. Desta forma, embora a Proposta represente um avanço, questiona-se se ela não poderia ser ainda mais ousada nesse sentido.

### 3.4.2 Descentralização dos Recursos, *Royalties* e Salário Educação

Como mencionado nos capítulos anteriores, a descentralização da receita e a distribuição dos recursos também é um marco importante a ser alcançado no federalismo brasileiro. A referida PEC trata do tema e contém importantes avanços a serem alcançados.

Uma das principais propostas da PEC é a distribuição mais igualitária dos royalties provenientes da exploração energética no Brasil. Para tanto, a Proposta pretende mudar os parágrafos 3º e 4º do art. 20 da Constituição Federal, como segue:

§ 3º Para assegurar o fortalecimento da Federação, a União transferirá parte dos recursos de que trata o § 1º que sejam de sua titularidade a todos Estados, Municípios e ao Distrito Federal, cabendo à lei estabelecer percentuais, base de cálculo e condições, bem como disciplinar critérios de distribuição que contemplem, entre outros, indicadores de resultado.

§ 4º É vedada a utilização dos recursos de que trata o § 3º para pagamento de despesa com pessoal ativo, inativo e pensionista."

Além disso, o Salário-Educação, ou seja, a contribuição social recolhida para o custeio da educação, que hoje, segundo o art. 212 §6º, divide-se nos três níveis federativos, será integralmente destinada a Estados e Municípios para o custeio da Educação Pública. A medida é muito relevante, uma vez que toda a gestão da educação brasileira é estadualizada ou municipalizada e, portanto, os recursos que financiam a educação também devem ser. A nova redação do §6º ficaria da seguinte forma:

§ 6º A arrecadação da contribuição social do salário-educação será integralmente distribuída, nos termos da lei, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, considerando o número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino, observando-se o disposto no art. 3º, III, desta Constituição.

### 3.4.3 Medidas para sustentabilidade fiscal dos Entes

A Proposta ainda prevê que os Entes federativos devem manter a sustentabilidade fiscal e se adequar a todas as provisões orçamentárias, o que é um importante passo para evitar o endividamento massivo de Municípios

Isso é previsto pela alteração do art. 164-A, da CF/88, como colocada a seguir:

"Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios conduzirão suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis que assegurem - sua sustentabilidade.

Parágrafo Único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida."

É conferida autonomia aos entes subnacionais ao lhes conferir responsabilidades sobre suas contas públicas, prevendo mecanismos para flexibilização de pagamento de funcionalismo a fim de se atingir as metas fiscais, com redução na jornada de trabalho, salários, subsídios, quando feito por tempo determinado, para garantir a sustentabilidade fiscal, por meio da alteração do art. 169, §3º, *in verbis*:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, pela redução do valor da remuneração ou pela redução do número de cargos;

I-A redução temporária da jornada de trabalho, com adequação proporcional dos subsídios e vencimentos à nova carga horária, em, no máximo, vinte e cinco por cento, com base em ato normativo motivado de cada um dos Poderes que especifique a duração, a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objetos da medida, bem como o exercício de outras atividades profissionais por aqueles que forem alcançados por este dispositivo

Além disso, propõe-se alterar o art. 29-A da CF/88, limitando-se também os gastos com servidores inativos e pensionistas do legislativo:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionista, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: Vedação ao Socorro aos Estados

#### 3.4.4 Outras alterações

A Proposta prevê diversos dispositivos para vedar ações orçamentárias que seriam lesivas aos entes federativos ou à União, como, por exemplo, a proibição do socorro dos Estados. Isso foi feito por meio da alteração de dispositivos do art. 167, CF. Os incisos XII a XIV trataram de vedar o socorro aos Estados, impedindo toda e qualquer operação de crédito da União aos Estados ou Municípios, *in verbis*:

XII - a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;

XIII - a concessão de garantias, pela União, a operações de crédito de Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive suas entidades da administração indireta; e

XIV - a criação, ampliação ou renovação de benefício ou incentivo de natureza tributária pela União, se o montante anual correspondente aos benefícios ou incentivos de natureza tributária superar 2 p.p. (dois pontos percentuais) do Produto Interno Bruto no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

Foram propostas outras ampliações às vedações do art. 167. Na alteração do inciso X, fica nítida e absoluta a vedação à transferência de crédito para pagamento de funcionários ativos ou inativos. No inciso III, foram vedadas as operações de crédito mais altas que a dívida pública de determinado Ente Federativo, sendo um mecanismo para barrar o endividamento estadual

Ademais, outra medida inclui a extinção do Plano Plurianual e a instituição de Orçamentos Plurianuais, com o objetivo de dar mais atualidade ao orçamento, por meio de alteração do art. 9, § 3º, CF/88:

Art. 9º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, exceto os incisos XII, XIII e XIV do art. 167 da Constituição Federal, que entrarão em vigor em 1º de janeiro de 2026.

§ 3º A extinção do Plano Plurianual e a instituição dos orçamentos plurianuais somente produzirão efeitos a partir do terceiro exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional.

### 3.4.5 Balanço Geral da PEC

Por fim, a PEC é um instrumento relevante para a mitigação de desigualdades regionais por meio de rearranjo federativo. Embora ela não seja perfeita e tenha problemas e pontos que podem levar à agravação da situação pontualmente, muito dela condiz com os ideais de responsabilidade fiscal, redução da máquina pública e impedimentos a endividamento massivo dos Entes.

Por óbvio, ela não deve ser vista como um fim em si própria. A reformulação do pacto federativo não funciona isoladamente, como já mencionado. Ela deve ser feita com outras Reformas estruturantes: no mínimo uma reformulação fiscal e administrativa.

Ademais, falta ainda que ela aborde temas mais delicados, como uma maior descentralização orçamentária, maior desindexação das receitas e acompanhar uma reforma do sistema político, a fim de não criar distorções. Ela deve ser vista com muita cautela, em vistas de não recrudescer as desigualdades regionais por meio da falência de Municípios pequenos ou da dificuldade de a população de áreas remotas ter acesso ao serviço público. O Brasil é um país extremamente vasto e diverso, e cada decisão deve ser tomada de forma individualizada, seguindo as peculiaridades de cada região e como elas se amoldam com cada política pública ou mudança legislativa.

Da mesma forma, também falta à PEC a ideia da descentralização de competências para além da orçamentária. Como mencionado, cada região tem sua própria peculiaridade e mecanismos que garantam autonomia administrativa e legislativa de cada região são muito importantes. Em países tão vastos, é impossível se ter uma regra geral para todos os Entes, seria estabelecer um parâmetro irrealista que, por muito, não será cumprido.

Outra questão a ser abordada e é de suma importância é a punição a atos de irregularidade administrativa, como corrupção e compra de votos, para que as relações clientelistas e imorais que permeiam as regiões com baixo desenvolvimento regional sejam extintas. A forma de se extinguir as desigualdades regionais deve ser se extinguindo relações que envenenam o seio da sociedade brasileira e que não se importam com a população da ponta, mas apenas com a indefinida perpetuação no poder.

## 4 CONCLUSÃO

O Brasil é um País com duas características principais relativas a este estudo: grande concentração do poder de oligarquias e grandes disparidades regionais. O objetivo deste estudo foi mapear a existência dessas duas características. Para isso, sustentou-se a tese de que os arranjos federativos brasileiros são fator primordial para essa concentração de poder e para essas disparidades regionais. Desta forma, foi importante o estabelecimento de uma relação de causalidade entre os dois fatos. O trabalho fez análises de fontes legislativas, históricas, doutrinárias e de literatura científica jurídica e econômica, além de análise de dados estatísticos e situacionais para obter os resultados a serem apresentados.

Inicia-se com uma análise histórica, com um claro objetivo: traçar uma longa linha de relações insalubres que ocorrem desde o período do Império e se perpetuaram durante todo o período republicano, que se alonga até os tempos atuais.

O primeiro ponto a ser abordado foi uma análise das relações de favorecimento de oligarquias do período Imperial e de que forma isso consolidou o modelo de Proclamação da República brasileira, construído por um modelo centralizado e por desagregação, inspirado em moldes americanos. Durante a consolidação da República Velha, a inspiração no federalismo Norte-Americano era evidente, contudo, isso aconteceu "à brasileira", com o predomínio de "voto de cabresto" em regiões do interior do País, que nada mais é do que compra de votos e favorecimento de oligarquias locais. A aparente descentralização da República Velha não deixa de ser meramente o seu adjetivo: aparente. Enquanto houve maior autonomia dos Estados à época, não houve a construção de um sistema político de ampla participação popular nas decisões. Com isso, o sistema viria a se despedaçar com o fim da política do Café-com-Leite e o golpe dado por Getúlio Vargas.

A partir daí, nasce um novo período de grave centralização administrativa, políticas de gasto massivo, autoritarismo, assistencialismo e atitudes inspiradas na ditadura totalitária de Benito Mussolini. Vargas governa de 1930 a 1945, após uma guerra civil em 1932 que culminou com a derrota paulista, construindo um período ditatorial e de Estado Unitário. Com a queda de Vargas, nasce um novo período democrático, com ideais

desenvolvimentistas e cuja política central era uma centralização agora democrática, com altíssimos gastos públicos, empréstimos externos, endividamento massivo e obras faraônicas de infraestrutura para o desenvolvimento da indústria brasileira. O período não perdurou por muito, quanto foi instaurada a ditadura militar, sob um plano fortemente ideológico e centralizador, que perdurou por 21 anos e foi extremamente danoso para a estrutura federativa brasileira, sob a ótica de um Estado quase unitário e altíssimos gastos públicos, além da repressão política e social do período.

Com as inúmeras crises do período militar, nasce um novo período, de florescimento de dizeres democráticos, com a construção de um federalismo cooperativo e que se perdura até os tempos atuais. Mudanças significativas no federalismo brasileiro aconteceram após o Plano Real, em decorrência do grave endividamento dos Estados, preconizando um novo fortalecimento do poder central em termos orçamentários e de competências.

O estudo constatou que o Regime Federativo brasileiro é uma das causas das desigualdades regionais do País. Os dados de despesas públicas *per capita* por região são um claro indicativo de que existe um desequilíbrio de gastos entre regiões e, conseqüentemente, de extensão das políticas governamentais.

Constatou-se que um dos problemas é puramente econômico, de deseconomia por aglomeração, arranjos que encarecem preços, questões geográficas, entre outras. Contudo, isso não pode ser levado como único fator, pois seria negar todos os outros problemas envolvidos em nossos arranjos federativos, uma vez que existe a criação de um sistema de burocracia muito forte e centralizador no País, com grande ineficiência do serviço público, e isso há de ser um dos fatores, como constatamos no estudo.

Constatou-se que muitos dos Municípios pequenos são hipossuficientes e sua descentralização implica em maiores preços do serviço público e em altíssimos gastos com a máquina administrativa desses Municípios. Além disso, observou-se que esses Municípios não se sustentam com suas atividades econômicas e são sustentados pelos repasses interestaduais, o que é extremamente danoso para estes. Constatou-se que os gastos públicos no geral são fator limitante muito grande para o desenvolvimento de determinadas regiões e que o aparente municipalismo da CF/88 apenas acirra ainda mais as relações predatórias entre



os Entes. A indexação das receitas e rigidez orçamentária também foram graves causas para essas desigualdades, pois gera um ciclo vicioso de relações clientelistas, que, por sua vez, geram mais gastos e menos progresso econômico.

O federalismo fiscal é um importante ramo na análise dessas desigualdades, uma vez que cria um sistema anti-meritocrático, em que os grandes e proeminentes Estados sustentam os Estados pobres e com políticas de irresponsabilidade fiscal. A responsabilidade fiscal é importante, também, para amenizar as consequências políticas e sociais, pois impede os gastos excessivos utilizados para custear uma máquina ineficiente e que funciona à base de compra de votos e corrupção.

Para a solução do problema, concluiu-se que todas as mudanças devem ser feitas de forma responsável e levando em consideração a realidade de cada Ente federativo, para evitar o que Friedrich A. Hayek descreve como "arrogância fatal", ou seja, acreditar que as soluções que funcionam para uma instância funcionarão para todas as outras.

A aglutinação de Municípios hipossuficientes é importante passo para isso, buscando a redução dos gastos públicos e maior fortalecimento das economias locais.

Nenhuma dessas mudanças, no entanto, deve ser feita sem a realização de Reformas Estruturantes, como Administrativa e Tributária, a fim de alterar o regime jurídico-administrativo brasileiro e os aparatos fiscais brasileiros, de forma a garantir maior competitividade, responsabilidade fiscal e fortalecimento dos arranjos federativos.

Analisou-se a PEC 188/19, concluindo-se ser um grande avanço para esses temas, buscando a solução de diversos deles e preceitos de responsabilidade fiscal. Contudo, exige ainda mudanças mais estruturais e mais profundas, alterando o sistema político e eleitoral, para atenuar as consequências danosas à sociedade dos atuais arranjos federativos

É claro que muitas das mudanças propostas neste estudo estão relativamente distantes e exigem circunstâncias políticas muito específicas, mas a importância de um estudo acadêmico sobre isso é jogar luz sobre o problema e construir, da base ao topo, novos alicerces para um País mais justo.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras**, f. 103. 2012. 205 p.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O IMPACTO DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL**. 2007.

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Editora FGV, v. 1, 2009.

ARRECADANÇA com royalties e participação especial foi recorde em 2021. EPBR. Disponível em: <https://epbr.com.br/arrecadacao-com-royalties-e-participacao-especial-foi-recorde-em-2021/>. Acesso em: 16 mai. 2022.

ARRECADANÇA nos Estados. Impostômetro. Disponível em: <https://impostometro.com.br>. Acesso em: 16 mai. 2022.

BARBOSA, Nelson. **Carga tributária, dividendos e amnésia seletiva**. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/carga-tributaria-dividendos-e-amnesia-seletiva>. Acesso em: 5 abr. 2022.

BONAVIDES, Paulo. **O planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões (a experiência brasileira)**, f. 17. 1970. 34 p.

BOUERI, Rogério; COSTA, Marco Aurélio. **Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas**. 2012. 278 p.

BRASIL, Brasil. **Constituição Federal de 1988**: atualizada até a EC 30/00, f. 206. 1988. 412 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional n. 188, de 05 de novembro de 2019. **Diário Oficial da União**.

BRASIL. Governo Provisório. Decreto n. 1, de 14 de novembro de 1889. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 14 de novembro de 1889, ano 1889.

BRAZIL, Brazil. **A Constituição de 1891**. 1891.

CABRAL, Gustavo César Machado. **Federalismo, Autoridade e Desenvolvimento no Estado Novo**. 2011.

CARDOSO, Renata Pereira; PERES, Renan Porn; FRANÇA, Marco Túlio Ancieto. **Onde está a corrupção no Brasil? Uma análise sob a ótica do Índice Regional de Corrupção – IRC**. 2020. 20 p.

DESIDÉRIO, Mariana. **As trinta cidades brasileiras onde há mais funcionários públicos**. Revista Exame. Disponível em: <https://exame.com/brasil/as-30-cidades-brasileira-onde-ha-mais-funcionarios-publicos/>. Acesso em: 17 mai. 2022.

DOMINGUES, José Marcos. **Federalismo Fiscal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Revista Nomos, 2007. 7 p.

Firjan. **Índice Firjan de Gestão Fiscal**. Firjan. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/data/files/2E/D2/DD/93/82E9C7109125A9C7A8A809C2/firjan-IFGF-edicao-2021.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2022.

HAMILTON, Alexander *et al.* **O Federalista: um comentário à Constituição americana**, f. 204. 1958. 407 p.

HOLLAND, Márcio *et al.* **Zona Franca de Manaus: Impactos, Efetividade e Oportunidades**. 2018. 102 p.

HORBACH, Beatriz. **Federalismo Alemão Fortalece Competências Estaduais**. Conjur. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-ago-15/observatorio-constitucional-federalismo-alemao-fortalece-competencias-estaduais>. Acesso em: 7 mai. 2022.

JARDIM, Torquato Lorena. **Aspectos do Federalismo Norte-Americano**. Brasília: Revista Inf. Legsl., 1984.

LIMA, Leila Souza. **Estados Brasileiros Sustentam a União, diz Doria**. 2021. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2021/03/01/Estados-brasileiros-sustentam-a-uniao-nao-o-contrario-diz-doria.ghtml>. Acesso em: 16 mai. 2022.

LOPEZ, Felix; GUEDES, Erivelton. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**. 2019.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios**. 2019.

MALI, Tiago. **Quase metade das cidades brasileiras dependem 90% ou mais de repasses**. Poder 360. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/quase-metade-das-cidades-brasileiras-dependem-90-ou-mais-de-repasses/>. Acesso em: 17 mai. 2022.

MOHN, Paulo. **A Repartição de Competências na Constituição de 1988**. Brasília, 2010.

NABUCO, Joaquim. **Discurso pronunciado na Câmara dos Deputados em 14 de Setembro de 1885**.

NABUCO, Joaquim. **Discursos parlamentares**: Publicação comemorativa do 1.º centenário do nascimento do antigo deputado por Pernambuco, f. 267. 1949. 534 p.

OLIVEIRA, Felipe Araújo de; NÓBREGA, Wellington Charles Lacerda; MAIA, Sinésio Fernandes. **Reação fiscal, rigidez orçamentária e a sustentabilidade da dívida pública no Brasil**: uma abordagem por meio de MS-VECM . 2022.

PAINEL de Arrecadação dos Estados. Tesouro Nacional Transparente. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-das-transferencias-intergovernamentais>. Acesso em: 16 mai. 2022.

RECURSOS Transferidos por Tipo. Portal da Transparência. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/transferencias?ano=2020>. Acesso em: 16 mai. 2022.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo Numa Visão Tridimensional Do Direito**. Livraria do Advogado Editora, v. 3, f. 81, 2021. 162 p.

SARAIVA, Paulo Lopo. **Manual de direito constitucional**: a constituição deles não é a nossa, f. 52. 1994. 104 p.

SOUZA, Celina. **Federalismo, descentralização e desigualdades regionais no Brasil**. 1998. 25 p.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Junho 2006.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil**, f. 191. 1960. 381 p.

TORRES, João Camilo de Oliveira; CÂMARA, Edições. **A Formação do Federalismo no Brasil**. Edições Câmara, v. 3, 2018.

Tribunal Superior Eleitoral. **Pesquisa Revela que Compra de Votos Ainda é Realidade no Brasil**. TSE. 2015. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Fevereiro/pesquisa-revela-que-compra-de-votos-ainda-e-realidade-no-pais>. Acesso em: 18 mai. 2022.

VARSAÑO, Ricardo; APLICADA, Instituto de Pesquisa Econômica. **Uma análise da carga tributária do Brasil**, f. 28. 1997. 55 p.

VARSAÑO, Ricardo; FERREIRA, Sergio Guimarães; AFONSO, José Roberto R.. **Fiscal Competition: A Bird's Eye View**, f. 9. 2001. 18 p.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do Estado**, f. 145. 1983. 290 p.

## **TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Eu, Christian Hessel Leite Pereira, discente regularmente matriculado na disciplina TCC II, da 10ª etapa do curso de Direito, matrícula nº 4163722-4, período noturno, turma S, tendo realizado o TCC com o título: PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO COMO FATOR PARA O SUBDESENVOLVIMENTO REGIONAL DOS ENTES SUBNACIONAIS, sob a orientação do Professor Doutor Hécio de Abreu Dallari Jr. declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 20 de Maio de 2022.

  
Assinatura do discente