



TEXTO PARA DISCUSSÃO

ISSN 0103-9466

388

**Federalismo brasileiro:
origem, evolução e desafios**

Francisco Luiz C. Lopreato

Julho 2020



ie Instituto de
economia

Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios ¹

Francisco Luiz C. Lopreato ²

Resumo

O texto discute a origem e a evolução do federalismo brasileiro. Destaca os momentos em que mudanças nos elementos constitutivos do arranjo federalista definem outra configuração e dão lugar à nova etapa. A proposta é delinear as fases longas, divididas em três etapas (1891 a 1964; 1964 a 1988 e 1988 a hoje), e não as alterações pontuais ou de dimensão restrita que, embora relevantes em conjunturas particulares, não configuram um novo pacto federativo. O último tópico aponta entraves e desafios no combate a velhos problemas da federação brasileira.

Palavras-chave: Federalismo; Finanças públicas.

Abstract

Brazilian federalism: origin, evolution, challenges

The text discusses the origin and evolution of Brazilian federalism. It highlights the moments when changes in the constitutive elements of the federalist arrangement define another configuration and give rise to a new stage. The proposal is to outline the long phases, divided into three stages (1891 to 1964; 1964 to 1988 and 1988 to today), and not the occasional or restricted changes that, although relevant in particular circumstances, do not constitute a new federative pact. The last topic points out obstacles and challenges in combating old problems of the Brazilian federation.

Keywords: Federalism; Public finance.

JEL H77

1. Introdução

O texto discute a origem e evolução do federalismo brasileiro tomando como fio condutor da análise as relações de poder entre as esferas de governo, considerando a desigualdade regional e a diferença de renda tributária per capita como pontos fundamentais ao se pensar a federação.

As características comuns das relações do centro com os governos subnacionais, no tempo, merecem destaque. União ocupa posição nuclear no pacto de poder e os governos subnacionais atuam na composição do arranjo político e na sustentação da integridade do espaço territorial. A força do governo central no processo de constituição do Estado brasileiro o colocou como a instância responsável por regular e traçar as linhas gerais de atuação em diferentes áreas. Este princípio consolidou-se nas etapas seguintes, com a esfera federal exercendo papel proeminente, mas não absoluto, na definição dos caminhos a serem seguidos, mesmo quando alterações do ciclo político reforçam o poder dos governos subnacionais.

No federalismo brasileiro, a desigualdade regional e as diferenças de receita tributária disponível per capita constituem elementos perenes, definidos por uma dinâmica econômica que engendrou o poder de cada região e deu lugar a um arranjo político peculiar. As regiões concentradoras da riqueza contaram com o beneplácito do sistema tributário e a constituição de um sistema de partilha, apesar de amenizar o problema, não o resolveu. A questão continuou em aberto, a espera de ser enfrentada.

(1) Texto em homenagem aos queridos professores e amigos Wilson Cano e Carlos Lessa, com saudades.

(2) Professor livre docente do Instituto de Economia da Unicamp. E-mail: lopreato@unicamp.br. Agradeço os comentários de Sérgio Prado, Flávio Santos e Alexandre Motta.

A análise percorre os tópicos que, em linhas gerais, dão o contorno do que se pode denominar de pacto federativo: (i) a questão da desigualdade regional, a distribuição dos recursos tributários e o sistema de partilha; ii) a evolução do poder de regulação federal; (iii) as relações do centro com os entes subnacionais quanto à realização de gastos e autonomia de decisões e, finalmente, (iv) a dinâmica da articulação entre estados e municípios, buscando entender como esses elementos comportam-se e delineiam os cortes temporais.

O texto demarca as etapas de evolução do federalismo brasileiro, a partir da análise dos impactos de mudanças econômicas e políticas na ordem vigente. A ideia é distinguir as alterações transformadoras da estrutura federativa de outras que, embora relevantes na explicação de momentos específicos, não configuram rupturas com o movimento anterior e o início de uma nova fase.

Os cortes temporais caracterizam os momentos de alterações dos elementos constitutivos do arranjo federalista, reveladores de uma configuração diferente da federação. Não é trivial destacar os sinais de ruptura, responsáveis pelo surgimento de outra etapa, com configuração distinta da ordem anterior. Esta mudança caracteriza-se quando há alterações de fundo em todos ou em parte dos elementos constitutivos do pacto federalista apontados acima. A desigualdade regional, apesar de mitigada ao longo do tempo, pouco ajuda na diferenciação de etapas, já que não ocorreu um ataque frontal ao problema e a questão permanece como característica perene da nação. Assim, procura-se desvelar as mudanças do arranjo federativo perscrutando as alterações dos outros elementos. Ou seja, voltou-se a atenção às modificações da repartição da receita tributária, do poder de regulação federal, da configuração das relações do centro com os entes subnacionais e da dinâmica de articulação entre os estados e os municípios.

Estes elementos assumem, com frequência, configurações distintas, ao sabor de conjunturas políticas e econômicas, reflexo do fato de o arranjo federativo ser uma estrutura viva. Porém, essas alterações, por terem caráter pontual ou dimensão restrita, nem sempre caracterizam um novo pacto federativo. Elas se revelam muito mais como adaptações à singularidade de determinadas ocasiões do que propriamente rupturas, uma vez que os traços de continuidade são marcantes. Isto é, o momento traz propriedades novas, relevantes em conjunturas específicas, mas, simultaneamente, os elementos constitutivos do arranjo federativo pouco se alteram, reproduzindo a situação anterior. Os momentos de ruptura, por sua vez, são de outra natureza, com esses elementos configurando-se de modo distinto, dando lugar a outro arranjo federativo.

A proposta é delinear essas etapas longas, de mudanças das características do arranjo federativo. A análise das fases curtas, subdivisões de um período largo, chama a atenção para o fato de que esses momentos, mesmo apresentando traços distintos, preservam delineamentos semelhantes de elementos constitutivos do pacto federativo, caracterizando os fatores permanentes na evolução do federalismo brasileiro.

O texto divide a evolução do federalismo brasileiro em três grandes etapas: (i) de 1891 a 1964; (ii) de 1964 a 1988 e (iii) de 1988 a hoje. Em cada uma delas, certamente, é possível distinguir subperíodos resultantes de mudanças de ordem política ou econômica, afetando aspectos distintos responsáveis por explicar a particularidade do momento, sem negar o arranjo anterior. A preocupação não é detalhar as particularidades de cada etapa e sim delinear os momentos de ruptura, em que a constituição de arranjos distintos ensejam o limiar de uma nova fase.

A etapa mais difícil de caracterizar talvez seja a primeira (1891 a 1964), devido às evidentes diferenças entre os três ciclos que a compõe: 1891 a 1930; 1930 a 1946 e 1946 a 1964. A dificuldade

está em aceitar que o governo Getúlio Vargas, apesar da centralização política e do maior controle sobre os entes subnacionais, não indica, de fato, um momento de ruptura. A crescente presença da esfera federal, embora inquestionável, não alterou elementos constitutivos do pacto federativo. De tal modo que a característica mais marcante do período parece ser a continuidade e não a ruptura. Não houve a centralização da receita tributária e o governo central, apesar do maior poder de regulação, teve de se articular com os entes subnacionais e respeitar as articulações internas de cada unidade e os arranjos regionais. Não ocorreram fraturas nas bases do sistema: as relações do centro com estados e municípios, apesar do controle federal, não deixaram de reproduzir condições presentes no período anterior. O mesmo se pode afirmar das articulações de estados e municípios, do trato da questão regional, da repartição dos recursos tributários e do poder de gastos das unidades estaduais.

A realidade pós era Vargas parece reforçar essa tese. A volta do regime democrático trouxe alterações marginais. A mudança do momento político veio acompanhada do compartilhamento de algumas receitas, sem caracterizar propriamente um sistema de partilha. No mais, as semelhanças são marcantes. Não se negou parte relevante do poder de regulação federal, o formato das relações da União com os governos subnacionais e o trato entre estados e municípios mantiveram as características anteriores, adaptadas à nova conjuntura, em que a ausência dos interventores ampliou a liberdade de atuação dos líderes regionais e locais.

A segunda fase inicia-se com o movimento militar e se arrasta até a Constituição de 1988 (CF88). As reformas do regime militar rompem com a dinâmica anterior em diferentes aspectos: ao impor perdas de capacidade tributária e de autonomia dos governos subnacionais em gerenciar os seus gastos, ao introduzir um sistema de partilha e políticas de cunho regional, ao criar um sistema de repasse de recursos fiscais e financeiros e novas regras de relações intergovernamentais, além de elevar o poder federal de direcionar os gastos públicos com o objetivo de acelerar o crescimento.

A crise econômica do início dos anos 80 alterou pouco as características do federalismo então vigente. As diferenças podem ser atribuídas mais à perda de funcionalidade do esquema montado no regime militar e ao renascer da força dos governadores com o fim da ditadura do que propriamente a alterações capazes de definir o limiar de outra etapa.

A delimitação da terceira fase (1988 a hoje) é complexa. A CF88 cumpriu papel relevante ao transferir recursos tributários aos governos subnacionais e elevar os gastos sociais. Porém, o alcance de suas proposições não parece caracterizar, por si só, uma ruptura. A configuração final dessa etapa do arranjo federalista só se completou com as reformas do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). A delimitação em 1988 deve-se ao fato de a CF88 inaugurar um período de transição, que não se confunde com a fase anterior sem delinear plenamente o momento seguinte.

O governo FHC, responsável por alterações da estrutura federativa em diferentes planos, definiu o novo momento. As privatizações deram outra dinâmica às relações da esfera federal com os governos subnacionais e dos estados com os municípios; a renegociação das dívidas e a definição de regras fiscais mudaram o jogo de poder entre as esferas de governo e contribuíram para o ocaso paulatino da força dos estados; a luta por elevar a participação na receita tributária afetou o sistema de partilha, o descaso com a questão regional deu lugar à guerra fiscal; o poder federal de definir as normas de gastos sociais alterou o atendimento dessas áreas e o modelo de relacionamento dos entes federativos.

As ações do governo FHC ampliaram a centralização e demarcaram o caminho da federação, com os seus percalços e conflitos, sem que, desde então, o debate sobre rumos alternativos avance, apesar de se reconhecer a necessidade de revisão do pacto federativo.

2. A República e o federalismo com a força do poder estadual (1891 a 1964)

A fase inicial do federalismo brasileiro abrange os anos de 1891 a 1964. O olhar desse longo tempo como uma única etapa busca destacar o caráter peregrino da força estadual e das relações regionalistas no arranjo federativo como característica nuclear do período. O movimento não é linear, alteram-se momentos distintos, em que a presença federal avança, mas sem eliminar esse traço constitutivo do federalismo.

A origem do projeto federalista é recorrentemente atribuída à primeira constituição republicana, desenhada com o intuito de atender às demandas das burguesias regionais, sobretudo dos interesses paulistas, preocupados em garantir as condições de gerenciar a acumulação do complexo cafeeiro em momento de franca expansão. O seu ocaso, precoce, teria lugar na era Vargas (1930 a 1945), com a centralização do poder na esfera federal, a frear os arroubos iniciais da República e a restaurar a força da União em ditar os destinos da nação. O fim dos anos Vargas deslocaria novamente o pêndulo no sentido de retomar o caminho da descentralização e redimensionar o federalismo, com os estados recuperando forças e autonomia de ditarem os próprios percursos até o advento do regime militar, quando voltaria a prevalecer o movimento de centralização.

A ênfase na alternância do pêndulo acaba por obscurecer a relevância da presença estadual no delinear do pacto federativo. Os governos estaduais, mesmo nos momentos de avanço do poder central, como na era Vargas, mantiveram a capacidade de ditar o caráter regional da dinâmica do arranjo federativo, baseada no potencial tributário e de gasto público e no controle do modelo de articulação com os governos locais.

O federalismo brasileiro instituído em 1891 tem suas raízes históricas na concepção do pacto imperial.³ O poder central, preocupado em garantir a unidade do território nacional, aceitou a solução de compromisso, acordada no Ato Adicional de 1834, preservando o poder de regulação em troca da liberdade das elites provinciais em gerenciar os seus espaços e sustentar o pacto de dominação local; condição mantida na revisão conservadora de 1840 que, embora tenha desencadeado disputas políticas em torno de pontos específicos, não chegou a atacar as questões relacionadas ao cerne do pacto federativo.⁴

(3) As considerações sobre o pacto imperial estão ancoradas no trabalho de Dolhnikoff (2004).

(4) De acordo com Dolhnikoff (2004, p. 147): “Mesmo depois da Interpretação do Ato Institucional, continuava prevalecendo o cerne do arranjo institucional implementado na década de 1830. ... as Assembleias brasileiras tinham competência para decidir unilateralmente sobre matéria tributária e outras de igual importância. ... dispunham de meios para fiscalizar e opor-se aos presidentes e ao governo central e estavam organizadas de modo a possibilitar o exercício de autonomia nas decisões de matéria de sua competência. As Assembleias brasileiras não dependiam da convocação do Executivo para se reunir e não podiam ser dissolvidas, características que não perderam com a revisão conservadora.” Ou ainda (p.153): “Realizada a Interpretação do Ato Institucional, as Assembleias Provinciais continuavam desfrutando da mesma autonomia tributária, com o direito de criar impostos e decidir sobre o destino das rendas arrecadadas. Mantinham ainda a prerrogativa de criar uma força policial própria e seguiam responsáveis pelo controle da Câmara Municipal; além de se manterem encarregados das obras públicas, da instrução e das divisões civil, judiciária e eclesiástica da respectiva província.”

O resultado soldou os interesses em defesa do Estado e, mesmo sem se caracterizar propriamente como federalismo, construiu as bases onde repousam elementos da ordem de 1891 e as tradições do federalismo brasileiro.

O pacto imperial definiu a divisão de competências entre as esferas de poder e garantiu ao governo central o direito de responder por questões nacionais em diferentes áreas, aceitas em toda a nação. Por sua vez, os governos provinciais teriam a responsabilidade de conduzir a política local e, simultaneamente, as respectivas elites ocupariam espaços na Câmara, com a defesa de seus interesses por meio de negociações com os pares e o poder central.

O arranjo garantia autonomia financeira e liberdade de decisão ao governo provincial em matérias de interesse relacionadas à defesa da economia e da ordem política local. A distribuição tributária estabelecia-se entre o centro, com maior poder fiscal, e as províncias, restando pouco aos municípios. Os governos provinciais tinham liberdade de elaborar o orçamento, arrecadar os seus tributos, decidir sobre a distribuição dos investimentos em obras públicas, emprego, educação e a constituição de força policial, fatores cruciais na definição do papel das elites locais no jogo político e no embate nas Assembleias com os presidentes de províncias, nomeados pelo governo central.⁵

O presidente servia como agente articulador dos interesses do centro e da província, com a tarefa de garantir a vitória dos candidatos da corte. Porém, o poder de intervir na configuração das forças internas e de cercear as ações dos deputados provinciais era restrito. A eles não cabia propor leis e o eventual veto às medidas aprovadas na Assembleia podia ser revogado por decisão de 2/3 dos próprios legisladores. Ou seja, os presidentes não tinham a prerrogativa de impor a sua vontade e eram obrigados a negociar as suas proposições com a elite local.⁶

O sistema, por seu caráter descentralizado e de respeito às condições locais, acabou por referendar as diferenças regionais. A inexistência de uma política regional capitaneada pelo centro acatou a assimetria de renda e atrelou à capacidade econômica de cada província diferentes graus de autonomia no controle dos gastos. O arranjo, embora favorável às unidades ricas, também contemplou

(5) Cf. Dolhnikoff (2004, p. 153): “Realizada a Interpretação do Ato Institucional, as Assembleias Provinciais continuavam desfrutando da mesma autonomia tributária, com o direito de criar impostos e decidir sobre o destino das rendas arrecadadas. Mantinham ainda a prerrogativa de criar uma força policial própria e seguiam responsáveis pelo controle da Câmara Municipal; além de se manterem encarregados das obras públicas, da instrução e das divisões civil, judiciária e eclesiástica da respectiva província.”

Torres (2017, p. 142) parece concordar com essa interpretação: “Ora, as províncias do Império brasileiro, posto que em situação ambivalente – órgãos do Estado e coletividades autônomas, como diz o visconde de Ouro Preto, possuíam todos elementos distintivos do Estado-membro da federação. Senão vejamos:

A competência das assembleias provinciais não era de caráter puramente administrativo e, sim, efetivamente político e governamental. Os presidentes de província, como órgão dependente do governo imperial e através dos serviços da secretaria de governo aplicados na execução de medidas da competência nacional, exerciam funções de agentes da administração descentralizada; os mesmos presidentes, quando aplicavam leis provinciais, participavam de um poder autônomo, o das assembleias. b) Gozavam de um Poder Legislativo específico, possuíam rendas próprias, serviços administrativos exclusivos. E, se uma lei geral é que fundamentou esta autonomia, esta lei geral foi aprovada pelo povo das províncias num verdadeiro *referendum*. c) As províncias possuíam polícia militar própria. Se considerarmos, ademais, que o Ato Adicional não atribui poderes às províncias, mas às suas assembleias, e se as leis negavam direito aos presidentes de apresentar projetos, devemos considerar que, afinal de contas, as províncias eram autônomas, muito embora esta autonomia fosse sujeita a uma inspeção por parte do governo central, o que existe em toda a parte.”

(6) Cf. Dolhnikoff (2004, p. 107): “os presidentes podiam, em alguns casos específicos, suspender a apreciação da lei e enviá-la para ser examinada pela Câmara, quando elas atentavam contra os interesses de outras províncias ou contra disposições firmadas em tratados assinados com outras nações.”

os interesses das elites de unidades periféricas, já que garantiu a elas meios de acesso ao orçamento do centro e condições de manter o pacto de dominação local.

As relações entre o centro e as províncias, marcadas por descentralização e liberdade de ações, contrastava com a centralização do poder provincial no trato com os municípios.⁷ Em matérias políticas, as Assembleias dominavam o processo e deviam aprovar as *posturas*, os orçamentos e a contratação de funcionários municipais antes de entrarem em vigência. Na área fiscal, os municípios, com baixo montante de receita própria, dependiam do orçamento provincial e estavam forçados a barganhar as demandas locais com as elites provinciais (Dolhnikoff, 2004, cap.2). O modelo estabelecia a subordinação e a dependência da autoridade local em relação ao poder provincial, reforçando o papel desta esfera de governo na estrutura federativa.⁸

O arranjo imperial ofereceu o alicerce sobre o qual se ancorou o pacto da Constituição de 1891.⁹ O fortalecimento das oligarquias regionais e a crise do final do império deram força às reivindicações federalistas, amadurecidas durante o Império.¹⁰ As pressões regionais buscaram ganhos tributários como meio de enfrentamento dos problemas existentes. No plano político, o conjunto das forças era favorável à autonomia dos estados; a divergência concentrava-se nas discussões sobre o alcance do poder federal e a estrutura da ordem federativa (ver Roure, 1920).

Os representantes de unidades de alto poder econômico, sobretudo paulistas e mineiros, sem ferir a autonomia estadual, frearam a descentralização radical e respaldaram as demandas do governo

(7) A Lei de 12 de maio de 1840, de interpretação do Ato Adicional de 1834, ao estabelecer que: “Art. 2º A faculdade de crear, e supprimir Empregos Municipaes, e Provinciaes, concedida ás Assembléas de Provincia pelo [§ 7º do art. 10 do Acto Adicional](#), sómente diz respeito ao numero dos mesmos Empregos, sem alteração da sua natureza, e atribuições, quando forem estabelecidos por Leis Geraes relativas a objectos sobre os quaes não podem legislar as referidas Assembléas.”, limitou o poder provincial de lidar com a questão do emprego nos governos locais, mas pouco mexeu na relação de subordinação entre essas esferas de governo.

(8) De acordo com Tavares Bastos (1870, p. 151): “E, em verdade, depois do golpe de estado de 1840, não puderam mais as assembléas legislar, por medida de character geral, sobre a economia e a policia municipal. Só o pôdem agora fazer diante de cada hypothese, a proposito de cada postura, de cada obra, de cada orçamento municipal. Tal é o fim da exigencia de prévia proposta das camaras (art. .1º da lei de 1840). Muito menos podem alterar a symetria dos serviços locaes, crear novos empregos ou supprimir os antigos, dar e tirar-lhes attribuições (artigo 2º). Desde então, pois, a autoridade das assembléas sobre as camaras somente se faz sentir pelo lado máu, pela excessiva dependencia e concentração dos negocios nas capitaes das provincias. Privadas as assembléas de poderem regular os interesses municipaes por modidas de character geral, por leis organicas adaptadas ás circunstancias de cada região, ficou sua missão reduzida a uma impertinente tutela, requintada pelas perniciosas práticas introduzidas desde 1840 na administração publica.”

(9) Como colocou Roure (1920, p. 72): “O regime federativo foi adotado entre nós, na Constituinte Republica, simplesmente porque a ideia da Federação vinha do Império já amadurecida, tendo sido objeto de estudo na Constituinte de 1823, na assembleia que votou o Ato Adicional e nos debates do parlamento ordinário. Todos eram federalistas na Constituinte de 1890-91.”

(10) Como colocou W. P. Costa (1998, p. 143): “A força da pregação federalista advinha particularmente das fissuras que se abriam a partir do momento em que o Estado Imperial iniciou o processo de emancipação da escravidão, datando com isso, o destino da instituição que lhe servira contraditoriamente de fundamento. O fulcro da questão radicava, entretanto, na crescente diversificação da base econômica a partir da década de 1870, com o florescimento da cafeicultura do Oeste paulista e a heterogeneidade que se aprofundava, a partir daí, entre o Centro-Sul e o Nordeste. O timing da emancipação, a forma e o preparo da transição para o trabalho livre, encontravam demandas regionais diferenciadas e divergentes: a imigração em São Paulo, os engenhos centrais no Nordeste, as ferrovias em toda parte. A partir do momento em que se rompia o consenso básico que sustentara o Império, o Estado como biombo externo para a manutenção da escravidão e garantidor interno de tráfico interprovincial, não era mais possível pensar políticas capazes de satisfazer interesses que se tornavam cada vez mais diferenciados. O federalismo, pois, ganhava espaço ao propor que essas questões (a questão servil e a questão de substituição do trabalho escravo) fossem definidas pelas unidades federadas de acordo com seus interesses.”

central evitando a perda da capacidade de atuação do poder federal, ao mesmo tempo em que contemplaram os interesses estaduais.

O embate concentrou-se na disputa sobre a descentralização e o poder de regulação federal, em busca da garantia do poder estadual de gerir os interesses próprios. A instauração da figura do governador eleito eliminou um dos elos de transmissão das relações do centro com as unidades subnacionais e reforçou o poder das oligarquias locais. Elas passaram a ter no governador o representante direto da elite local, com maior liberdade de ação. O movimento, no entanto, não trouxe necessariamente alterações bruscas no papel ocupado pelo centro, uma vez que o poder do Império não era absoluto. Os espaços de atuação dos presidentes de província, como se viu, eram limitados e agiam articulados com a oligarquia local na defesa de seus interesses. Além disso, a esfera federal, em uma nação marcada pela assimetria do poder econômico, sustentou a tarefa de nuclear a negociação dos entes subnacionais em busca de apoio financeiro.

O canal por onde transitavam os entendimentos mudou e o poder local ganhou força, graças aos governadores e às medidas constitucionais atribuindo aos estados a liberdade de serem regidos por sua própria constituição e leis, desde que *respeitados os princípios constitucionais da União* (Art. 63). Além de prover, por conta própria, as necessidades de governo e da administração (Art. 5º) e de resguardar para si os direitos não expressamente negados pela constituição (Art. 65 § 2º), ao mesmo tempo em que os casos possíveis de intervenção federal (Art. 6º) e as matérias de sua competência exclusiva (Art. 7º) eram limitados. O poder estadual certamente cresceu com a República. Todavia, o novo formato, embora tenha interferido no peso relativo das esferas de governo, mostrou ser mais uma adaptação do que propriamente o abandono dos elementos constitutivos do modelo de articulação anterior.

As mudanças podem ser mais bem representadas como alterações no balanceamento de forças entre União e estados, como forma de se ajustar à nova realidade política, do que a negação dos arranjos presentes sobre a questão regional, a distribuição da receita tributária, as relações da esfera federal com os estados e a articulação destes com os municípios, como se discute a seguir.¹¹

O novo formato constitucional não inviabilizou a atuação e o poder de regulação do centro, mesmo no auge da descentralização do primeiro período republicano. A União, em conexão com os grandes estados, teve força de agir e de cobrar apoio político em troca de favores e de segurança. O processo ganhou vigor com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) de 3/09/1926 revertendo parte da descentralização anterior¹² e fortalecendo o poder central, que, com o passar do tempo, mudou parte da feição do federalismo criado em 1891, sem alterar outras questões do *modus operandi* existente (Torres, 2017).

A distribuição dos recursos tributários em 1891 não sofreu alterações substantivas em relação ao Império. O discurso a favor da ampliação do poder financeiro estadual permeou os debates e não avançou graças à parcela dos constituintes preocupados em não inviabilizar a atuação federal. A decisão de manter a repartição da receita fiscal próxima a anterior preservou o poder da União de cumprir os preceitos básicos à sustentação dos interesses do conjunto da nação e evitou que a descentralização excessiva colocasse em risco a unidade territorial.

(11) Dolhnikoff (2004, p. 299) chega a indagar se as novidades republicanas não foram muito mais um rearranjo do que uma fundação do federalismo brasileiro.

(12) A medida afetou, sobretudo, os pontos referentes à intervenção nos estados (Art. 6º), à competência privativa do Congresso Nacional (Art. 34º) e às atribuições da justiça federal (Art. 59º).

O comércio exterior continuou a ser a base do sistema tributário. A atribuição do imposto de exportação aos estados favoreceu as poucas unidades com vendas importantes ao exterior, enquanto que as outras ficaram presas à tributação do mercado interno e aos favores da União.¹³

O arranjo pouco se diferenciou da situação passada e preservou a posição de força do governo central de barganhar em posição favorável com as unidades de menor poder econômico e garantir os apoios políticos fundamentais à manutenção do pacto de poder.

A decisão de deixar cada estado preso à própria capacidade financeira referendou o potencial desigual de acumulação interna e reforçou os quadros de disparidade regional e de desigualdade pessoal de renda entre cidadãos de diferentes regiões do País. As unidades com inserção internacional, sobretudo São Paulo e Minas Gerais, comandaram o processo de acumulação local, com autonomia, e, simultaneamente, influenciaram a esfera política central. Os estados de menor poder econômico, com autonomia restrita, buscaram a articulação com a esfera federal em troca de apoio político e usaram a liberdade de ação de modo a preservarem o pacto de poder local.

A descentralização manteve, em linhas gerais, o modelo de relações entre o governo central e os estados. A autonomia estadual em conduzir os próprios interesses, aliada à ausência de políticas públicas federais de âmbito nacional, deu lugar a formas de negociação bilateral e *ad hoc*, pautadas por interesses específicos de cada unidade. A prevalência de um sistema de negociação envolvendo entes isolados, sem planos intermediários de negociação, restringiu os espaços de discussão de interesses comuns, propensos a gerar normas voltadas a enfrentar a desigualdade regional. O que restou foi o caminho de arranjos políticos fragmentados, de troca de favores por inserções pontuais no orçamento federal, marcado por relações bilaterais, União ⇔ Estados, análogas às existentes no Império.

A descentralização em favor dos estados trouxe nas entranhas o formato dominante das relações com os municípios. O movimento seguiu curso semelhante ao do pacto imperial (Nunes Leal, 2006). Os municípios, mesmo ocupando espaço destacado no arranjo político, permaneceram tutelados pelo poder estadual, graças ao direito de legislar sobre o montante disponível de recursos tributários e o alcance das administrações locais. Os dirigentes municipais atuavam com liberdade consentida no arranjo do poder local, uma vez que estavam sujeitos a darem o apoio exigido ao comando estadual, pois, em caso contrário, o suporte às ações locais arrefecia e o domínio do grupo político no município comprometia-se.

A Constituição de 1891 chegou a debater propostas de autonomia municipal (Roure, 1927), mas prevaleceu a adoção de princípios gerais, ao atribuir aos estados o direito de se organizarem de forma a assegurarem “a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (Art. 68). A proposição genérica, ao não fixar os impostos de competência exclusiva municipal e deixar imprecisa a alçada do poder municipal, colocou a carga da constituição de cada estado a tarefa

(13) Cf. Lopreato (2002, p. 17) A precária base tributária obrigava-os a usar um sem-número de novos impostos e taxas, respondendo por parcela ínfima no total da receita, a recorrer a sistemáticos empréstimos externos e ainda a elevar a carga do imposto de exportação, acarretando sensíveis perdas de competitividade a seus produtos (Bouças, 1934). Esse procedimento mereceu, desde cedo, atenção por parte do governo. Em 1904, o Decreto-Lei n. 1.185 proibiu a cobrança dos impostos interestaduais, mas a base tributária estreita e a autonomia com que os Estados decidiam sobre as questões fiscais levaram o decreto a tornar-se letra morta.

As receitas dos impostos interestaduais constituíam norma e representavam parcela importante da receita tributária de que os governos estaduais se valiam para atender aos gastos

de definir a organização e o alcance da autonomia local. Ou seja, manteve-se a tradição anterior e se preservou o domínio das elites estaduais sobre os interesses dos entes locais.¹⁴

O momento político consagrou um modelo federativo em que a força da esfera federal mostrou-se em condições de responder demandas gerais, de modo a resguardar a unidade territorial e as políticas nacionais. Por outro lado, os estados ganharam força, sustentaram a articulação prioritária com a esfera federal e eram responsáveis por definir, com autonomia, as políticas próprias e o modelo das relações com os entes locais. O alcance dessa autonomia expressava-se na forma de inserção da unidade no arranjo federativo, presa, fundamentalmente, ao diferencial do poder econômico. O modelo federativo constituiu-se em um formato hierárquico, com a União no topo, com a tarefa de soldar interesses, preservar o conjunto e desencadear as políticas nacionais e os estados, diferenciados e voltados à defesa de interesses próprios, atuavam como intermediários, preocupados em influenciar o arranjo no plano federal e comandar a articulação com os municípios.

2.1. O federalismo alterado do regime Vargas

O ponto de partida é compreender o federalismo no regime Vargas. Deve-se falar em nova etapa ou prevaleceram os elementos basilares do período anterior? A dificuldade está em saber se o ambiente político e o enfraquecimento das oligarquias subnacionais alteraram o arranjo federativo ou se, mais propriamente, ocorreu a adaptação dos elementos constitutivos do sistema ao crescimento do poder de regulação federal, de modo a preservar as suas características básicas e a continuar as disputas orientadas com o foco regional, a repartição da receita tributária e o modelo de relações do centro com os entes subnacionais e dos estados com os municípios.

A dificuldade está em discernir o movimento dominante entre os dois processos antagônicos. De um lado, cresceu o poder de regulação do governo central e houve um rearranjo das forças políticas, com reflexos nas relações intergovernamentais. Por outro lado, são palpáveis os sinais do caráter limitado da modernização e de continuidade desses aspectos determinantes do pacto federativo.

A simbiose desses processos mexeu na situação vigente sem caracterizar, necessariamente, outra etapa do federalismo. A tarefa de reconhecer o elemento dominante é complexa, pois o período trouxe mudanças marcantes da história política e econômica do País. A tese proposta é a de que as alterações, embora significativas, não romperam com a configuração de elementos centrais do arranjo federativo e as alterações da era Vargas alcançaram profundidade menor do que sinalizava a aparência do momento.

O foco regional e características centrais do federalismo brasileiro foram preservadas (Souza, 1976). A expansão do poder do governo central, apesar das restrições à liberdade de ação dos entes subnacionais, conservou os mecanismos federativos da República Velha, que davam ao centro condições de usar a composição com os interesses regionais como meio de sobrevivência política.

Os interventores, no novo arranjo político, caso não se integrassem com os interesses locais, tinham vida curta. Como colocou Souza (2006, p. 13-14), “A implantação de um Estado centralizado nesse período significou, de fato, uma redefinição dos canais de acesso e influência dos interesses do estado com o poder central. na prática, o rigor da vasta centralização administrativa foi de algum

(14) Cf. Nunes Leal (2012, p. 49): “As Constituições estaduais não tardaram a ser reformadas; reduzindo-se o princípio da autonomia das comunas ao mínimo compatível com as exigências da Constituição federal, que eram por demais imprecisas, deixando os Estados praticamente livres, no regular o assunto.”

modo moderado pelas acomodações políticas regionais e estaduais características do prévio federalismo brasileiro.”

A mudança principal da era Vargas no arranjo federativo concentrou-se em reforçar o poder de regulação federal. O movimento, que já havia se colocado na emenda constitucional de 1926, ganhou fôlego nos anos seguintes. A Revolução de 1930 e a crise da economia cafeeira deram condições ao centro, aproveitando o momento de dificuldade das forças estaduais, de usar o cacife político para ampliar a capacidade de atuação federal em dar respostas às demandas da própria crise e alavancar um programa de desenvolvimento econômico e social. Como parte desse processo, o governo modernizou o aparelho estatal e criou instituições voltadas a garantir a estrutura material do poder central, capaz de atender às políticas nacionais de avanço social e de defesa do projeto de industrialização (Draibe, 1985).

Os estados, com as finanças abaladas e sem condições de administrar a crise, cederam à esfera federal o poder de controlar os órgãos responsáveis pelos complexos exportadores e de ampliar os institutos e agências estatais direcionadas à defesa de produtos e interesses específicos (Nunes, 1997; Fonseca, 2012).

O poder central ampliou o comando na definição da política econômica e estruturou, entre outros, os órgãos regulatórios das áreas de câmbio, comércio exterior, monetária, creditícia, seguros, além de criar empresas estatais para reforçar atuação do Estado no desenvolvimento da indústria e na superação do atraso econômico.

O avanço da intervenção na área econômica ocorreu em simultâneo com a centralização administrativa e a criação de autarquias e comissões executivas, no intuito de ampliar a coleta de informações, instrumentalizar e racionalizar as ações do setor público. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e dos homônimos estaduais (*daspinhos*) buscou organizar a burocracia e fomentar os critérios de competência da administração pública (Fonseca, 2012).

O protagonismo estatal teve reflexos nas relações intergovernamentais. Os interventores e os DASPs estaduais, articulados com a esfera federal, com tutela direta de Vargas, restringiram a autonomia estadual e ampliaram o controle central das diretrizes gerais do País. Contudo, o processo não negou a relevância das oligarquias estaduais. Os interventores, por si só, não deram fim ao arranjo das políticas regionais. As nomeações, em geral, eram de políticos dos próprios estados que, mesmo sem pertencerem à cúpula do poder, tinham ligações com esses interesses. A novidade estava na constituição de um sistema, articulado e presente em todas as unidades, cujo objetivo principal não era o de intervir nos “pilares econômicos do poder político nos estados” (Souza 1976, p. 88). A prioridade era construir novas formas de convivência e não desconsiderar a política local; ao contrário, agiam como intermediários das relações entre os níveis de governo e na costura dos interesses nacionais e regionais (Rodrigues, 1995).

O fato de os interventores ocuparem espaços definidos pelo centro e não dependerem diretamente das articulações locais dava a eles certa autonomia, mas, nem por isso, tomavam decisões livremente. O risco de generalização de conflitos forçou os agentes a negociarem e a interagirem com os interesses das forças regionais. Ou seja, os interventores, apesar de nomeados pelo centro e de restringirem a força das oligarquias estaduais, não as anulavam e acabaram incorporados ao jogo político local e reproduzindo traços característicos do pacto federativo.

O processo atingiu o auge em 1939, quando o DL n. 1202 atribuiu à União o direito de a União supervisionar a execução orçamentária e os atos administrativos dos entes subnacionais. A

medida expôs o caráter centralizador e autoritário de toda a construção do aparato institucional.¹⁵ Todavia, um olhar atento indica que não se deixou de levar em conta o poder político local. A possibilidade de apelar ao Presidente da República, como meio de solucionar eventuais conflitos, revelou os limites das ações da burocracia federal e a resistência das burguesias regionais. O modelo de Vargas não pressupôs a desconsideração das alianças regionais como elemento central do arranjo federativo, mas, ao alçar o chefe do executivo a árbitro de conflitos, deu a ele protagonismo político como peça central do processo de negociação e de articulação de interesses, elementos necessários ao esforço de minimizar os conflitos na condução do regime.

A engrenagem preservou as estruturas políticas das burguesias regionais e a força do poder estadual, que, mesma definida em novos termos e sujeita à forte presença da União, continuou a ocupar papel ativo no arranjo federativo, com capacidade tributária e espaço considerável no comando de gastos e na definição de seus interesses. O arranjo assegurou a centralização e a autonomia necessárias às propostas de modernização defendida no poder central e não ameaçou os interesses econômicos nem entrou em conflito aberto com as burguesias regionais (Souza, 2006).

O arranjo federativo continuou marcado pela composição do pacto de poder dividido entre os estados fortes e fracos. Os estados de menor poder econômico, dependentes financeiramente e presos às formas de inserção no orçamento federal, ocuparam posição de menor relevância estratégica no jogo de poder e estavam sujeitos ao maior controle hierárquico. Nos estados mais fortes, donos de força econômica e militar, a subordinação aos desígnios federais era mais bem delimitada e o desrespeito a seus interesses tendia a potencializar os conflitos, situação que não favorecia ao pacto de dominação definido no centro.

A distribuição da receita tributária oferece campo privilegiado de análise da correlação de forças e do arranjo federativo. O avanço da regulação no governo Vargas não provocou o movimento de centralização de recursos. O governo provisório, nos momentos iniciais, tratou de constituir a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, com a tarefa de estudar a situação das finanças públicas e propor a reformulação do sistema tributário. O desarranjo fiscal e a precariedade da estrutura de arrecadação atrelada ao fluxo de comércio exterior exigiam a reformulação do quadro existente e a revisão das práticas orçamentárias, com controle das finanças federais e a regularização dos entes subnacionais.

O governo limitou o poder das unidades criarem despesas acima da receita orçada e definiu o destino de 10% da arrecadação à educação primária e não mais do que 10% em segurança pública, bem como proibiu a cobrança de impostos ou taxas contrárias à circulação de riquezas no mercado nacional e a contratação de empréstimos externos sem prévia autorização federal. Além disso,

(15) De acordo com o Art. 17 do referido decreto, compete ao Departamento Administrativo: *a*) aprovar os projetos dos decretos-leis que devam ser baixados pelo Interventor, ou Governador, ou pelo Prefeito; *b*) aprovar os projetos de orçamento do Estado e dos Municípios, encaminhados pelo Interventor, ou Governador, e pelos Prefeitos, propondo as alterações que nos mesmos devam ser feitas; *c*) fiscalizar a execução orçamentária no Estado e nos Municípios, representando ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, ou ao Interventor, ou Governador, conforme o caso, sobre as irregularidades observadas; *d*) receber e informar os recursos dos atos do Interventor, ou Governador, na forma dos arts. 19 a 22; *e*) proceder ao estudo dos serviços, departamentos, repartições e estabelecimentos do Estado e dos Municípios, com o fim de propor, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações que devam ser feitas nos mesmos, sua extinção, distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalhos; *f*) dar parecer nos recursos dos atos dos Prefeitos, quando o requisitar o Interventor, ou Governador; *Parágrafo Único*: Das decisões do Departamento o Interventor, ou Governador poderá recorrer para o Presidente da República.

instituiu como motivo de intervenção nos estados a suspensão do pagamento do serviço da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos. (Schwartzman, 1982).

A regulação das finanças públicas, mesmo com restrições ao manejo do sistema tributário, preocupou-se mais em racionalizar a prática tributária do que propriamente reduzir o poder fiscal dos entes subnacionais. Os sistemas tributários nas constituições de 1934 e de 1937 não alteraram significativamente a distribuição de 1891, mesmo tendo explicitado os impostos de competência municipal (ver Quadro 1). A estrutura do modelo adotado tratou de se adequar às condições do pós- crise mundial. A mudança do eixo dinâmico da economia ampliou a tributação da atividade interna no lugar das operações de comércio exterior, graças ao aumento dos impostos de renda e de consumo da esfera federal e a criação do IVC – imposto estadual sobre vendas e consignações (Oliveira, 2010).

Quadro 1
Distribuição das competências tributárias

Constituição de 1891	Constituição de 1934	Constituição de 1937	Constituição de 1946
União			
importação	importação	importação	importação
entrada, saída e estada de navios (1)	consumo, menos combustíveis	consumo de qualquer mercadoria	consumo
taxas de selo	renda, exceto renda cedular de imóveis	renda e proventos de qualquer natureza	impostos únicos (IUCL, IUUE e IUM)
taxas de correios e telégrafos federais	transferência de fundo ao exterior	transferência de fundo ao exterior	renda e proventos de qualquer natureza
outros tributos (2)	atos emanados do gov. e de sua ecn. nos Territórios	atos emanados do gov. e de sua ecn. nos Territórios	transferência de fundo ao exterior
	taxas de correios e serviços federais	taxas de correios e serviços federais	selo sobre atos do governo e de sua ecn. extraordinários
	entrada, saída e estada de navios (1)	entrada, saída e estada de navios (1)	outros impostos a serem criados
(1) é livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais e às estrangeiras que já pagaram o imposto de importação			taxas e contribuições de melhoria
(2) desde que não contrariem a discriminação de rendas previstas na Constituição.			
Estados			
imóveis rurais e urbanos	propriedade territorial, exceto a urbana;	propriedade territorial, exceto a urbana	propriedade territorial, exceto a urbana
transmissão de propriedades	transmissão de propriedade causa mortis	transmissão de propriedade causa mortis	transmissão de propriedade causa mortis
exportação	transmissão de propriedade imobiliária inte	transmissão de propriedade imobiliária inte	transmissão de propriedade imob.inter vivos
indústrias e profissões	consumo de combustíveis de motor de explos	incluído no imposto de consumo federal	incluído no imposto de consumo federal
taxa sobre correios e telégrafos	vendas e consignações	vendas e consignações	vendas e consignações
selo sobre atos emanados de seu governo e	exportação, alíquota máxima de 10%	exportação, alíquota máxima de 10%	exportação, alíquota máxima de 5%
outros impostos, vetada a bitributação (1)	indústrias e profissões, cabendo 50% aos m	indústrias e profissões, cabendo 50% aos m	selo sobre atos de seu governo e sua ecn.
	selo sobre atos emanados de seu governo e	selo sobre atos emanados de seu governo e	outros impostos, vetada a bitributação (1)
	outros impostos, vetada a bitributação (1)	outros impostos, vetada a bitributação (1)	taxas e contribuições de melhoria
	taxas	taxas	
(1) prevalece o imposto cobrado pela União quando a competência for concorrente			
Municípios			
A atribuição de competência fica a cargo da Constituição estadual	licenças predial e territorial urbano	licenças predial e territorial urbano	licença predial e territorial urbano
	diversões públicas	diversões públicas	diversões públicas
	cedular sobre renda de imóveis rurais	transferido para a União e incorporado ao IR	selo sobre atos de sua eco.ou competência
	taxas	taxas	indústria e profissões
			taxas e contribuições de melhoria

Fonte: Constituições Federais de 1891, 1934, 1937 e 1946.

A nova estrutura tributária continuou a privilegiar as burguesias regionais e a garantir a capacidade financeira dos donos do poder. A atribuição aos estados do IVC, de grande potencial, no lugar do imposto de exportação, esvaziado com a crise mundial, manteve o perfil da distribuição regional da receita tributária e mostrou que a questão do desequilíbrio regional não se colocou como prioridade da estratégia varguista. A ausência de política específica de repartição das receitas, por meio de um sistema de partilha, referendou o quadro anterior de disparidade entre as unidades federadas. Os estados de renda elevada, ao se beneficiarem do uso do princípio de origem na definição do lugar da cobrança do IVC,¹⁶ concentraram parcela expressiva da receita tributária, enquanto as

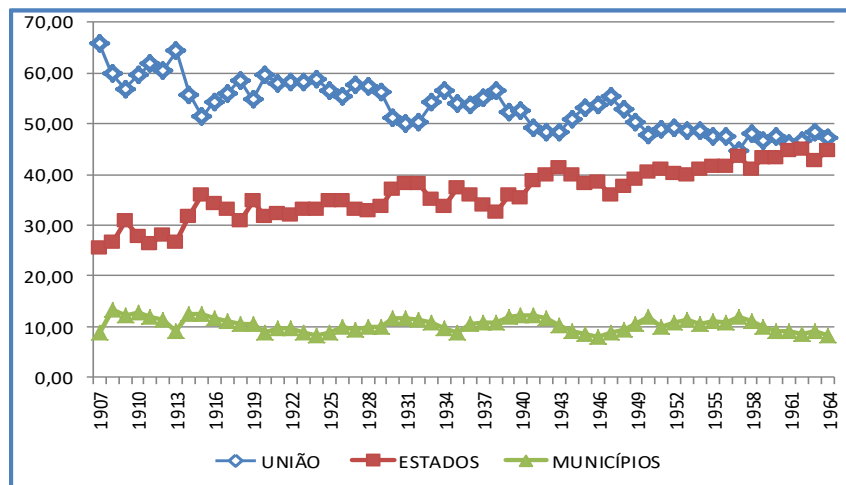
(16) O embate a respeito da cobrança do IVC exigiu a intervenção federal com segundas normas, a começar com a Lei n. 187 de 1936, sobretudo art. 37, alterada posteriormente pelos DL n. 840 de 29-12-37; DL n. 348 de 1938; DL n. 915, de 1-12-1938 e Lei n. 1061 de 20-1-1939, preservando o princípio de origem quando se tratar de venda efetuada diretamente pelo próprio fabricante ou produtor.

outras unidades, com baixa capacidade tributária, continuaram dependentes de transferências *ad hoc* e de gastos do governo central.

Além disso, a era Vargas, apesar de intervir em diferentes áreas, não provocou a centralização tributária. Os estados, mesmo com perdas de graus de liberdade, mantiveram a receita, com o controle sobre o principal imposto (IVC) e o direito de criar outros, com a repartição de 30% à União e de 20% aos municípios, vedada a bitributação, prevalecendo o tributo federal em caso de competência concorrente. A mudança restringiu-se à transferência do imposto de consumo sobre combustíveis de motor a explosão ao governo federal, que, em 1940, passou a ser denominado de Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL) com a unificação das tarifas. Ou seja, a centralização de poder não teve como contrapartida a expansão da capacidade de arrecadação e de gasto da União.

A evolução da receita tributária, desde 1907, como aponta o Gráfico 1, apresentou estabilidade, com oscilações pontuais, mas com tendência de ganho de participação dos governos subnacionais, acentuada no pós guerra. A queda do peso da arrecadação estadual nos anos iniciais do movimento de 1930, ocorrida devido à crise econômica e ao menor valor das exportações, foi logo superada e os estados voltaram a ganhar participação no período do Estado Novo.

Gráfico 1
Distribuição da receita tributária



Fonte: IBGE. Estatísticas Históricas do Brasil, 2. ed., 1990.

Obs.: Valores em mil réis de 1907 a 1941 e milhares de cruzeiro de 1942 a 1945.

As informações sugerem que os governos estaduais mantiveram a autonomia na arrecadação tributária e o projeto varguista não se fez à custa deles perderem capacidade financeira. A União, na tentativa de direcionar os gastos públicos e contemplar a estratégia federal, valeu-se da intervenção, por meio do *daspinhos*, na proposta orçamentária das esferas subnacionais, instrumento sujeito às intempéries da negociação política e à aceitação dos interesses regionais.

A manutenção da mesma estrutura de repartição da receita tributária é importante indicativo da força dos pactos regionais, a sinalizar, como colocou Diniz (1999), os traços de continuidade, típicos de processos de transição em que se defrontam forças contraditórias e movimentos com direções não necessariamente convergentes. O embate com o pacto oligárquico e o uso do *Estado* como indutor do crescimento industrial ocorreu por meio de alterações de natureza político

institucional, com o propósito de dar espaço na coalizão de poder aos atores ligados à nova ordem, sem desalojar as antigas elites, ainda presentes e atuantes.

A União, sem a centralização dos recursos tributários e financeiros nem o domínio de empresas públicas capazes de construir a articulação com os estados, não dispôs de meios de direcionar os gastos públicos. O poder federal circunscreveu-se ao controle político dos órgãos diretivos estaduais, que, embora longe de ser desprezível, tinha limites em razão da obrigatoriedade de negociar com os interesses locais o destino dos recursos e de respeitar os seus espaços econômicos, a fim de evitar atritos e o risco de não concretização de acordos necessários à sustentação do poder político.

Os estados, nesta forma particular de articulação, preservaram, como colocou Camargo (1999), o papel de atores políticos relevantes e palco da disputa entre interesses tradicionais e setores emergentes. Os conflitos expressavam-se por meio dos novos canais de interlocução com a esfera federal e cabia à União mediar as divergências e conciliar o antigo e o novo.

O jogo político ganhou contornos específicos, de acordo com o peso econômico e a tradição de cada estado. Os mais ricos tinham maior autonomia no controle e direcionamento dos gastos, pois, embora presos à interlocução com os agentes federais, as negociações se faziam no interior do estado, com recursos majoritariamente próprios e de livre destinação. As unidades de menor poder econômico, por sua vez, dispunham de menor autonomia financeira graças à baixa receita tributária e à dependência de inserções no orçamento federal, o que as colocava como reféns e submissas à vontade do centro, em razão da necessidade de trocar favores políticos por acesso a recursos.

As relações entre estados e municípios, embora marcadas por movimentos típicos de centralização política e administrativa também sofreram poucas alterações na comparação com o período anterior. A experiência com os departamentos de municipalidades, criados em 1934, como órgãos estaduais responsáveis por oferecerem assistência técnica e coordenarem as atividades de elaboração e execução orçamentária, prática ampliada durante o Estado Novo com os DASP, manteve sem alterações substantivas o antigo esquema de tutela e de submissão aos estados.

As mudanças institucionais, particularmente a discriminação das competências tributárias e a adoção do princípio da eletividade¹⁷ da Constituição de 1934, logo revogado em 1937, não alteraram, como colocou Nunes Leal (2012), o caráter da relação de subordinação municipal aos interesses estaduais. Os seus dirigentes, mesmo com liberdade no trato local, dependiam das indicações de aliados aos numerosos cargos em órgãos estaduais e federais e do acesso a verbas estaduais para realizarem os gastos, manterem o controle político local e se perpetuarem no poder. Estes mecanismos deixavam os gestores presos à obrigatoriedade de sustentarem as alianças e de se sujeitarem à proteção do governador, a fim de assegurarem espaços extralegais de autonomia no trato das questões municipais e de receberem apoio à continuidade no poder. Uma vez que a perda de acesso a esses instrumentos dava chance a outros grupos de ascenderem e tomarem o controle do poder local. O risco de alijamento garantia a subordinação dos dirigentes ao arranjo político estadual e soldava o compromisso de apoio mútuo.

(17) Os municípios da capital e de estâncias hidro minerais, no entanto, poderiam ser nomeados pelo governo do Estado (Art 13 § 1).

2.2. O avanço do poder estadual: 1946 a 1964

A queda de Vargas alterou a composição política e institucional vigentes e deu lugar à volta da democracia, com a retomada do Congresso Nacional e das eleições dos governadores. O novo quadro político e econômico provocou mais um processo de adaptação do que a efetiva transformação da ordem federalista. O olhar sobre o avanço da regulação federal, a relevância do papel dos governos estaduais e o modelo de relações baseadas na composição dos interesses regionais, a repartição tributária e a dinâmica de articulação entre estados e municípios, elementos constitutivos da ordem federativa, revela semelhanças interessantes com os dois ciclos tratados anteriormente.

O paralelo entre os três momentos, resguardadas as peculiaridades próprias de cada um deles, sugere que esses movimentos possam ser classificados como integrantes da mesma etapa longa (1891/1964), por apresentarem características comuns marcantes, em especial o peso representativo dos estados, no arranjo federativo.

A valorização do legislativo e o revigoramento de diferentes atores, ao lado do avanço de forças regionais e da presença de grupos de interesses específicos, abriram amplo campo de reivindicação de favores e verbas públicas em troca de votos e de apoio às políticas federais, alterando a configuração dos canais de negociação. As ações deixaram de ser centralizadas na figura do mandatário máximo e se diluíram nos escaninhos do poder, dimensionados de acordo com a força política e a capacidade de influência de cada ator, revigorando o espaço dos governadores.

A carta de 1946 não buscou reconfigurar as relações federativas nem alterar elementos constitutivos da federação. O sistema tributário, como aponta o quadro 1, não sofreu mudanças substantivas. A distribuição de tributos permaneceu praticamente a mesma e os estados preservaram a autonomia de manejar os instrumentos de política tributária e fiscal e o direito de criar impostos, desde que não concorrentes com a esfera federal e sujeitos a distribuição de 20% do total arrecadado à União e 40% aos municípios; enquanto que os ganhos dos municípios não expandiram a arrecadação a ponto de alterar a situação em que viviam.

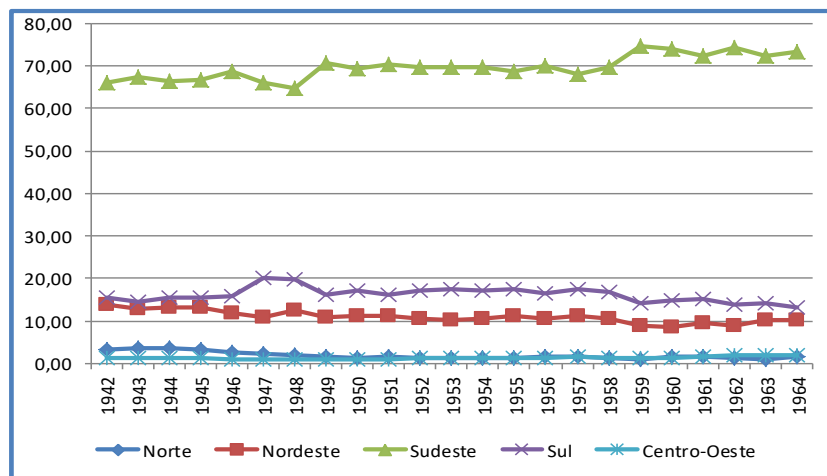
A participação estadual na receita tributária cresceu a partir de 1947 e ocupou espaços da União, graças à expansão econômica, ao potencial de arrecadação e à liberdade de manipular as alíquotas do IVC. Os municípios, por sua vez, sustentaram posições próximas à do período anterior até o final da década de 50, quando, beneficiados por nova legislação, ampliaram a arrecadação (ver Gráfico 1).

A volta do regime democrático recolocou os governadores como representantes dos interesses locais e alterou os canais de negociação, mais deixou intacto o modelo federal de manter a interlocução e negociar acordos e verbas em troca de apoios. A eliminação do aparato arbitrário do Estado Novo, com a retirada dos interventores e a perda de influência do sistema DASP, comprometeu o poder federal de influenciar o direcionamento de parcela dos gastos dos governos subnacionais. Como o governo não dispunha de meios de interferir nas decisões das esferas subnacionais, por não contar com a concentração da receita tributária, o controle de fontes de recursos financeiros, a presença de empresas ou regras de controle das finanças públicas, exceto à regulação de empréstimos externos, restou a Vargas o caminho da interferência direta na tentativa de influenciar a aplicação dos gastos. O fim do expediente autoritário trouxe de volta o arranjo tradicional, em que os estados, de acordo com o seu poder econômico, dominavam os recursos próprios e tinham autonomia de decisão sobre os gastos.

Por outro lado, o aparato da era Vargas de controle do poder regulatório e do comando dos instrumentos da política econômica não sofreu alterações, dando sequência à marcha, presente pelo menos desde 1926, de dar ao Estado condições de ditar o processo de industrialização e de centralizar as decisões sobre as diretrizes do País (Draibe, 1985). Assim, a União, mesmo perdendo a força abusiva do Estado Novo, sustentou o comando das estratégias de crescimento e da gestão de diferentes áreas, sem ferir a autonomia e a capacidade de os estados manipularem livremente os recursos fiscais, orientarem os gastos de acordo com os interesses próprios, incorrerem em déficits públicos e garantirem as formas de reprodução do arranjo de poder local e de inserção no pacto federativo.

O movimento, como era de praxe, não se colocou de forma simétrica. O aumento da arrecadação estadual distribuiu-se de forma desigual entre as regiões do país. A concentração da atividade econômica e a cobrança do IVC na origem, base da arrecadação estadual, favoreceram o aumento da arrecadação na Região Sudeste, em detrimentos das demais regiões (ver gráfico 2), consolidando a assimetria econômica e o sentimento de iniquidade da autonomia estadual entre os membros da federação (Kugelmas, 1986).

Gráfico 2
Arrecadação do Imposto sobre Circulação
Mercadorias e Serviços por Grandes Regiões



Fonte: IBGE. Estatísticas do Século XX.

A estratégia de industrialização, ao não se ater ao problema, reforçou esse traço constitutivo do federalismo brasileiro, responsável por delimitar os espaços de atuação das diferentes unidades. Os estados fortes, impelidos pela autonomia financeira e liberdade política, ocuparam lugar de destaque no centro das decisões sobre a dinâmica do processo de desenvolvimento, associados à União. O uso de recursos próprios e, com frequência, de déficits fiscais, além da presença crescente de bancos estaduais, deu a eles condições de acompanharem a estratégia traçada no plano federal, de ampliarem gastos e de apoiarem a iniciativa privada, bem como realizarem os investimentos requeridos pelo crescimento industrial, sobretudo, na fase do Plano de Metas. Por sua vez, os estados de menor poder econômico tiveram de buscar formas específicas de articulação com a esfera federal, a fim de assegurarem os seus interesses e a reprodução do pacto de poder local. Assim, as formas de cooptação, por meio de diferentes expedientes (doações, incentivos e subsídios, concessões, regulamentação de privilégios, e outros), tornaram-se prática generalizada e ganharam destaque como instrumentos de composição política (Camargo, 1992).

Este arranjo preservou o poder de barganha federal nas diferentes arenas decisórias, já que se tornou o caminho pelo qual a União ordenava o convívio de unidades desiguais, com interesses distintos, de modo a sustentar o balanço político entre a região industrializada e as demandas de unidades periféricas e de setores rurais. A barganha política colocou a esfera federal como arena central na negociação com as elites regionais e lhe deu condições de atender as demandas regionais ou setoriais e, simultaneamente, afiançar o projeto de desenvolvimento assentado na indústria. Como colocou Campelo de Souza (1976), assim como o Estado Novo não destruiu a estrutura federativa, a Constituição de 1946 (CF46) não esvaziou a força do governo central e garantiu a ampliação de suas atribuições.¹⁸

O sistema de partilha criado na CF46 não tratou de enfrentar a assimetria regional. O mecanismo, diante da nova configuração política, buscou construir meios de costurar o arranjo entre forças desiguais e, embora precário, assegurou recursos a áreas específicas e aos entes subnacionais.

As normas institucionais obrigaram o governo federal a direcionar um volume mínimo de gastos a diferentes áreas. Os setores de energia, transporte e combustíveis foram contemplados com a parcela de 60% da arrecadação dos impostos únicos destinados aos estados, DF e municípios (art.15). Além disso, 3%, pelo menos, da receita tributária teriam de ser gastos, em caráter permanente, na execução do Plano de Defesa dos efeitos da seca no NE e com as obras e serviços de assistência econômica e social (art.198). Outros 3% foram destinados, por período mínimo de 20 anos, à execução do plano de valorização econômica da Amazônia (art. 199) e 1% no plano de aproveitamento das possibilidades do Rio São Francisco e seus afluentes (art.29 das disposições transitórias). Finalmente, 10% do produto do imposto de renda seriam distribuídos, em parte iguais, aos municípios, excluídos os das capitais, com a obrigação de, pelo menos a metade, ser aplicado em benefício de ordem rural (art. 15).

A formação de verdadeiro orçamento regional no interior do orçamento federal serviu de instrumento de composição política e conciliou o atendimento de interesses dos estados do norte e Nordeste e de áreas específicas, a fim de amealhar apoios no Congresso, reproduzindo, em novos termos, as práticas anteriores.

Além disso, o papel dos municípios no arranjo federativo, apesar deles obterem alguns ganhos no retorno à democracia, não se alterou substancialmente. A CF46 garantiu autonomia na eleição de prefeitos e vereadores, liberdade de decretar, arrecadar e aplicar o valor dos tributos de sua competência, bem como de organizar os serviços locais. O acréscimo de receitas, como colocado acima, com a participação nos impostos únicos e no imposto de renda deu alento ao governo local, apesar do relativo controle sobre o direcionamento dos recursos.

Todavia, as mudanças, segundo Nunes Leal (2006), não tiveram a força necessária de alterar o quadro até então vigente. A autonomia política pouco transformou a realidade, já que a restrição legal de outros tempos *"nunca chegou a ser sentida como problema crucial, porque sempre foi compensada com uma extensa autonomia extralegal, concedida pelo governo do Estado ao partido local de sua preferência"* (p.126). No plano financeiro, o ganho revelou-se insuficiente e não se refletiu em aumento de participação na distribuição da receita tributária.

(18) Como parte desse processo, a Constituição de 1946, art. 58, cumpriu papel relevante ao definir um modelo de representação política no Congresso, com um mínimo de 7 representantes por unidade da federação e um máximo distante da proporcionalidade populacional, capaz de preservar o peso político de segmentos de menor poder econômico (Campelo de Souza, 2006).

A postura subalterna e a supremacia do poder estadual nos entendimentos com as forças locais em muito se assemelharam ao dos ciclos anteriores. A falta de recursos transformou em realidade processos variados de tutela, com os governos locais dependentes do apoio estadual para levar adiante os seus projetos. Assim, o ganho formal de autonomia política não alterou o modelo de inserção municipal e o desenho federativo. Os municípios, frágeis financeiramente, continuaram com as ações atreladas aos movimentos dos dirigentes estaduais, responsáveis, hierarquicamente, por delinear as alianças políticas e a condução dos gastos e investimentos.

Figura 1
Quadro federativo



A nova configuração política deu força a estados e municípios e preservou outros elementos determinantes do arranjo federativo (Figura 1). A União, mesmo com a perda do arbítrio e menor participação na receita tributária não perdeu o comando da política econômica e da estratégia de desenvolvimento, além de manter a capacidade de costurar o pacto federativo. O uso de favores orçamentários e de formas de relações intergovernamentais, em um país marcado por unidades de força assimétrica, manteve-se intacto. Mudou o canal de articulação. Os governadores preencheram o espaço antes ocupado pelos interventores na intermediação com a elite estadual em torno das decisões de gastos, sem alterar, no entanto, o caráter regional das negociações e a autonomia desigual dos governadores.

Os estados, fortalecidos, cresceram em termos políticos e financeiros, sustentaram papel estratégico no arranjo federativo. O movimento pendular da arrecadação tributária os favoreceu sem mexer no modelo de relações intergovernamentais e nos mecanismos delineadores da federação. A relação com a esfera federal seguiu os traços tradicionais e com os municípios, mesmo perdendo o direito legal de intervenção na escolha dos dirigentes locais, conservou padrão semelhante, com os estados preservando a tarefa de intermediários nessa articulação por comandarem o poder econômico, elemento chave na definição do arranjo político local. A dependência de acesso a verbas e financiamentos, além de espaços em cargos de nomeação política, continuou a ditar as vinculações dos governadores e dos grupos locais, centrais na composição do arranjo político e no domínio do poder local.

3. O regime militar e o novo arranjo federativo (1964-1988)

O golpe militar de 1964 sinalizou um momento de ruptura e de inauguração de nova etapa do federalismo brasileiro. O corte analítico decorre, em parte, da alteração do regime político e do fato de o governo central, com base nas eleições indiretas, tomar para si o direito de nomear os governadores e os prefeitos das capitais. Porém, estas condições, por si só, não são suficientes. O fator central está na força de o regime militar alterar elementos basilares da ordem anterior e redefinir o pacto federativo, com a redistribuição dos recursos tributários e o domínio de fontes financeiras; a alteração das relações do governo federal com os governos subnacionais, com a institucionalização de um sistema de partilha e o maior controle federal sobre a parcela dos gastos públicos por meio das

transferências vinculadas e os empréstimos condicionados; a reconfiguração das relações entre as estatais federais e as suas congêneres estaduais e a imposição de regras de conduta aos governos subnacionais.

O movimento nuclear desse processo foi a concentração de recursos fiscais e financeiros na esfera federal. No plano fiscal, a reforma do sistema tributário elevou a carga tributária e aumentou o peso da União, que saltou de 40,6% em 1966 para 51,6% em 1974, enquanto a dos Estados caiu de 46,3% para 35,2%.

A concentração tributária no centro alterou traço marcante do federalismo fiscal brasileiro. Os estados que, desde o início da República, mantiveram (ou expandiram) a participação no valor da receita tributária, perderam pontos na distribuição dos recursos disponíveis e ampliaram a dependência em relação à esfera federal, apesar de a reforma seguir a tradição histórica e atribuir a eles o tributo de maior potencial de arrecadação, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), beneficiando as unidades de maior potencial econômico. Por outro lado, várias medidas favoreceram o controle da União sobre os recursos financeiros. A reestruturação da dívida pública com as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), o uso das cadernetas de poupança com correção monetária, a criação das poupanças compulsórias (FGTS, PIS-PASEP) e a busca de financiamento no mercado externo (Resolução 63/1967) deram à esfera federal o manuseio de parcela expressiva da poupança financeira. A centralização financeira ganhou contornos finais quando a Lei Complementar n. 12, de novembro de 1971, delegou ao Banco Central o comando sobre a dívida pública e a liberdade de elevar a colocação de títulos e de arcar com os encargos decorrentes, ampliando a possibilidade de financiamento público.

O modelo de atuação federal transformou-se com o domínio dos recursos fiscais e financeiros. A União, embora tenha sempre ocupado posição de destaque no controle da política econômica e da estratégia de desenvolvimento, em nenhum outro momento teve à disposição massa de recursos, mecanismos de financiamento e domínio de parcela das despesas correntes e de capital tão relevantes. No plano fiscal, o montante de arrecadação permitiu a criação de ampla gama de fundos, programas, subsídios e incentivos fiscais em favor de áreas estratégicas da política de desenvolvimento, bem como a expansão dos investimentos da administração direta. No plano financeiro, o direito de alocar as verbas disponíveis levou ao uso dos bancos e agências financeiras públicas como veículos de direcionamento de crédito a áreas de interesse e, como se verá adiante, fortaleceu a autoridade sobre os gastos das esferas subnacionais.¹⁹

Além disso, a criação de novas entidades e a política de valorização dos preços públicos alçaram as empresas estatais, reestruturadas financeiramente, à condição privilegiada de poderoso instrumento da política de desenvolvimento e responsáveis por parcela importante dos investimentos públicos.

A centralização de recursos fiscais e financeiros, somada ao controle da intermediação financeira e ao papel das empresas estatais, redefiniu o espaço do governo central na federação brasileira: acumulou parcela expressiva dos gastos e criou meios de intervir na alocação das despesas das outras esferas de governo. A União pode, assim, elevar e direcionar os investimentos a áreas consideradas estratégicas, bem como atuar na *costura* do pacto federativo a partir da negociação de verbas a favor dos interesses regionais.

(19) Ver Lopreato (2013, cap. 2) para a discussão ampliada desses pontos.

A barganha por verbas não constituiu novidade. A diferença agora estava no montante de recursos à disposição do centro e nos caminhos por onde se realizavam. A negociação, até então centrada na peça orçamentária, incorporou outros instrumentos e valores inusitados. O domínio sobre as regras de acesso ao dinheiro, associado à dependência de estados e municípios da liberação de verbas, reforçou o papel do centro como lugar privilegiado do pacto de poder, em condições de alterar o modelo de relacionamento intergovernamental e de fazer valer a sua vontade em decisões das esferas subnacionais, além de, no plano da política, usar a cassação de políticos como meio de renovar a configuração dos arranjos locais.

O figurino oficial questionou a autonomia dos entes subnacionais no trato dos gastos públicos. O sucesso do projeto de industrialização, na visão dominante, dependia da racionalidade dos gastos federais e da imposição de dinâmica semelhante aos entes subnacionais. O centro buscou então definir normas estritas de obediência à aplicação do conjunto de verbas negociadas e de repasses federais, de modo a eliminar o livre uso dos recursos, delinear o ritmo e o volume dos gastos dos entes subnacionais e garantir os investimentos em setores estratégicos ao crescimento (Resende, 1982).

Os caminhos de intervenção multiplicaram-se. O sistema de partilha, alterado em relação ao esquema débil até então existente, criou critérios de distribuição de verbas do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) direcionados a atuar como instrumento de redistribuição institucional de renda. O FPM buscou favorecer os municípios de pequeno porte, vistos como os mais pobres, com um volume mínimo de renda. O FPE tratou de compensar parte do potencial de arrecadação do ICM nos estados de maior nível de renda e de responder à questão regional transferindo parcela preponderante da verba às unidades de baixa renda, com a determinação inicial de aplicar, pelo menos, 50% em despesas de capital. Enquanto as outras formas de transferências constitucionais, como os impostos únicos e o salário educação, mantiveram as vinculações a funções e despesas de capital.

A edição do AI-5, ao superar de vez a fase em que ainda se acalentava a volta da democracia, criou as condições de se realizarem cortes e restrições de alocação nas transferências constitucionais, ampliando a concentração da receita tributária no centro. Os repasses dos impostos únicos caíram e continuaram a existir as vinculações a funções e despesas de capital. Os fundos constitucionais (FPM e FPE) perderam metade dos recursos e os repasses passaram a ser condicionados à aprovação de programas de aplicação com base nas diretrizes e prioridades definitivas no plano federal, além de as unidades serem obrigadas a destinar verbas próprias para completar as despesas realizadas nos programas determinados pela esfera federal.²⁰

A prática afetou, sobretudo, as unidades de baixa renda, mais dependentes de transferências constitucionais e com menor autonomia de gastos. Os estados desenvolvidos, diante da maior participação do ICM no total da receita tributária, tinham maior autonomia de atuação, mas, nem por isso, estavam livres do controle e de terem parcela de seus gastos direcionados desde o centro.

A União usou a manipulação de impostos estaduais e as transferências negociadas, com base em convênios ou fundos e programas vinculados a áreas e projetos específicos, como mecanismos de ingerência e direcionamento dos gastos. Além disso, as agências oficiais de crédito e as autoridades monetárias, por meio do orçamento monetário, ampliaram os empréstimos condicionados via repasses

(20) O montante de 10% do IR e do IPI destinados a cada um dos fundos (FPE e FPM) foi reduzido para 5%, enquanto o Decreto Lei n. 838 e o Ato Complementar n. 40, respectivamente, de setembro e dezembro de 1968 definiram os critérios de aplicação.

aos bancos estaduais.²¹ O acesso aos repasses internos e a captação de recursos externos levaram estes agentes a ocuparem lugar de destaque no interior de cada unidade, graças à capacidade de elevarem a oferta de crédito ao Tesouro e às empresas estatais estaduais, fator que, associado à colocação de títulos da dívida pública, se tornou responsável por potencializar o poder de gasto estadual além do que seria possível com base na receita tributária.

A maior participação dos créditos na estrutura de financiamento alargou o horizonte de ação dos entes subnacionais, sem, no entanto, retirar o poder federal de influenciar o destino das aplicações. A União ordenava a liberação dos empréstimos de acordo com as prioridades do plano nacional de desenvolvimento e definia regras de endividamento consistentes com esses propósitos. A presença de duas ordens de operações: os empréstimos intralimites, sujeitos a tetos, e os empréstimos extralimites, definidos como os de interesse nacional, indicava que o direcionamento dos investimentos era a prioridade das normas institucionais e não a imposição de limites ao endividamento (Lopreato, 2002).

A articulação das empresas estatais federais com as suas congêneres estaduais também serviu à política de direcionamento dos gastos. A União usou o controle das linhas de crédito e das verbas negociadas como indutor de alterações das estruturas administrativas das unidades subnacionais. O modelo anterior, em que prevaleciam as secretarias e as autarquias e os gastos vinculados aos recursos orçamentários, deu lugar a outro, baseado na criação de empresas públicas. Estas se tornaram, mesmo quando dependentes financeiramente do Tesouro estadual, em unidades responsáveis por parcela preponderante das despesas públicas. A liberdade operacional de que dispunham permitia a busca por empréstimos e a expansão em diferentes áreas, em modelos específicos de relacionamento com a esfera federal.

As relações intergovernamentais tinham como lugar comum a submissão ao centro. Na formação dos sistemas nacionais (energia e telecomunicações), as unidades federais, no papel de empresas *holding*, definiam a estrutura de financiamento e a distribuição interna de verbas no interior do sistema, de modo a atender as demandas regionais de unidades de menor potencial de acumulação, enquanto as empresas estaduais moviam-se condicionadas às diretrizes federais. As áreas de transporte, saneamento e habitação atrelaram o volume de gastos aos repasses da administração direta, mas, sobretudo, ao acesso de linhas de crédito negociadas em agências federais. Por sua vez, os órgãos ligados à assistência técnica e extensão rural definiam as suas funções básicas pelos recursos de origem federal, a quem estavam subordinados.

O traço nuclear dessa nova etapa do pacto federativo consubstanciou-se no inchaço do centro e no controle das relações União⇔Estados e União⇔Municípios, baseado no arranjo político e, sobretudo, na institucionalização de normas definindo o domínio sobre o volume, o ritmo e o direcionamento dos gastos públicos, variável de acordo com o potencial tributário, o espaço de colocação de dívida pública e a relevância das instituições financeiras e das empresas públicas de cada unidade.

O alcance desses elementos, ao delinear o perfil de cada estado, definiu a liberdade de levar adiante projetos próprios de gastos e a extensão da ascendência federal. A desigualdade regional, embora tenha recebido alguma atenção com o sistema de partilha redistributivo e os benefícios fiscais aos investimentos no Norte e Nordeste, esteve longe de ser superado. Os mecanismos redistributivos

(21) Os bancos estaduais recebiam os chamados repasses internos de diferentes instituições federais, como o Banco Central, o Banco do Brasil, CEF, BNB e o BNH, usados como meio de alavancar as suas operações de crédito.

não tiveram força de se contrapor à estratégia de desenvolvimento favorável à acumulação concentrada nas regiões avançadas do País e de reverter o caráter assimétrico da federação brasileira.

Os estados, debilitados politicamente e presos às decisões econômicas do centro, perderam o protagonismo da fase anterior, mas continuaram a ocupar lugar de destaque graças ao papel de agentes intermediários no arranjo federativo e à interação com os municípios. Estes, dependentes de recursos para atender a demanda de gastos, eram levados a barganhar junto aos governadores empréstimos das instituições financeiras e a pleitearem favores na alocação dos gastos das empresas, além de lutarem por privilégios na distribuição convencional das despesas orçamentárias da administração direta estadual.

Os governadores colocavam-se em posição de força como responsáveis por darem o aval aos municípios para acessarem empréstimos e os gastos controlados pelos estados, que cumpriam a tarefa de moedas de troca na definição das relações do dirigente estadual e os prefeitos. Nesta disputa por espaço, mesmo que a subordinação dos municípios já não fosse a de outros tempos, contava a favor a militância no mesmo partido e o apoio político, situando o mandatário estadual em posição hierárquica superior na busca por alianças, necessárias para se cacifar diante do poder federal, responsável, na ausência de eleições diretas, pelas indicações a cargos políticos.

Os estados, neste jogo de poder, continuaram atuantes nas ações conjuntas de políticas públicas e na distribuição de gastos e de empréstimos aos agentes locais. Assim, o esquema das relações federativas, anunciado na figura 1, continuou em vigor, apesar de reconfigurado. A União ganhou força que não se resume simplesmente ao aumento do poder de regulação de momentos anteriores. Além do poder político, definido pelo regime autoritário, a esfera federal delineou a estratégia de desenvolvimento e usou o controle de recursos fiscais e financeiros, as transferências, a atuação das empresas estatais e a intervenção nos tributos e nos gastos como meio de direcionar os investimentos dos governos subnacionais às áreas de interesse do plano de ação. Enquanto os estados, enfraquecidos, deslocados do primado anterior, tornaram-se subordinados à orientação federal, mas continuaram a cumprir a tarefa de agentes intermediários na estrutura federativa e de elos de articulação com os municípios. Estes, graças ao aumento dos recursos tributários disponíveis, ganharam espaços de atuação, mas, dependentes de acesso a crédito e de gastos controlados pelos governadores, sustentaram laços fortes com os estados.

4. O fim do regime militar e a construção de novas bases do federalismo brasileiro

O fim do regime militar acirrou de imediato os conflitos federativos. O governo civil, paralisado diante da crise econômica, não teve condições de enfrentar a grave crise fiscal e de redesenhar o pacto federativo. A ordem herdada manteve-se praticamente intacta, adaptada à ascensão política dos governadores, que, eleitos com o voto popular, ganharam poder de barganha na interlocução política e se valeram da fragilidade do centro para se tornarem protagonistas e resistirem às medidas contrárias aos seus interesses (Abrucio, 1998).

Os dirigentes estaduais, com liberdade de ação, usaram o entrelaçamento do Tesouro, empresas e bancos estaduais como meio de sustentarem os gastos e a participação no arranjo federativo, mesmo que à custa de crescente fragilidade financeira. O governo central, preso ao esforço de ajuste fiscal, tratou de impor controles rígidos de endividamento em momentos agudos, quando a situação parecia fugir ao controle diante do risco de hiperinflação aberta e de ameaça à governabilidade, para, em seguida, se dobrar a pressão estadual e relaxar as medidas em busca de apoio político ao governo central, viabilizando a ação dos governadores.

O esforço em controlar as contas públicas transformou-se em *jogo de empurra*, sem vencedores, em que ora a União impunha medidas restritivas ora os estados forçavam a renegociação das dívidas da administração direta e das empresas estatais, bem como o socorro financeiro aos bancos estaduais (Lopreato, 2002).

A crise fiscal, envolvendo as três esferas de governo, acirrou os conflitos federativos e dificultou o encontro de soluções consensuais. A obrigação de pagar os juros da dívida externa, ao alongar a crise fiscal, limitava a possibilidade de respostas duradouras e tornava usual a alternância de situações com os entes lutando para manter os seus espaços de atuação em condições financeiras precárias.

O conflito refletia a complexidade do momento: simultaneamente à disputa pelo ajuste fiscal, criou-se entre os entes federativos uma relação de dependência mútua. Os estados e municípios dependiam do socorro financeiro para enfrentar as dificuldades não resolvidas no interior de cada unidade e a União precisava assegurar a base política no Congresso a fim de levar a termo o governo. O quadro transformou-se em arranjo instável, feito de avanços e recuos, típicos de fases em que o balanço de forças limita medidas unilaterais contundentes. A estrutura federativa, neste quadro de instabilidade e de desarranjo provocado pelos sinais de perda de funcionalidade e pelo papel protagonista dos governadores, não sofreu alterações e se arrastou até a CF88.

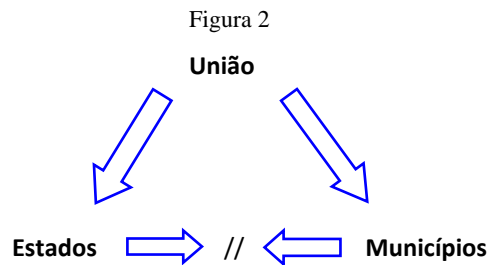
A CF88 deu os passos iniciais da revisão do pacto federativo. Os constituintes alteraram alguns pontos da ordem anterior. Primeiro, a tentativa de balancear a federação, a fim de atender a nova correlação de forças resultante das eleições diretas e do ganho dos governadores no ordenamento político, levou à proibição de a União intervir nos tributos dos governos subnacionais e de condicionar as transferências de recursos constitucionais, além de elevar a participação dos entes subnacionais na receita tributária, com o novo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), partilhado com os municípios, e o aumento dos valores distribuídos ao FPE e ao FPM. Segundo, ocorreu a expansão da oferta de direitos sociais, em resposta à ausência de um estado de bem estar social e à questão da desigualdade de renda. E, finalmente, as indicações de descentralização de gastos com saúde e educação.

A proposta atendeu a duas das principais demandas em discussão: suprir a ausência do estado de bem estar social e reequilibrar as relações dos entes federativos, devolvendo aos governos subnacionais a receita tributária e os direitos usurpados na era militar. O esforço, no entanto, não veio acompanhado da definição da arquitetura institucional, com a delimitação dos direitos e encargos de cada esfera de governo, essenciais à escolha do modelo de gestão das políticas sociais e do formato das relações intergovernamentais. A situação em aberto gerou impasses. Os conflitos cresceram com a postura da União de lutar contra a perda de arrecadação e a obrigação de arcar com os encargos dos programas sociais, dando lugar a um período de transição, de progressivo afastamento do modelo criado no regime militar, sem definir, de imediato, outra configuração do pacto federativo.

A União, disposta a rever as regras de distribuição de receita e de obrigação de gastos, se valeu do direito, mantido na CF88, de a autoridade federal ter a iniciativa legislativa e a prerrogativa legal de regular as diversas áreas, mesmo quando as normas interferem nos interesses dos entes subnacionais, como meio de questionar o desenho constitucional (Arretche, 2012). Usando as prerrogativas constitucionais, iniciou o movimento *ad hoc* de redesenho das relações intergovernamentais, em um momento em que os entes subnacionais, perderam espaços na correlação de forças graças ao quadro de fragilidade financeira. Apesar de beneficiados por ganhos tributários

em 1988, estados e municípios viram a situação se agravar na primeira metade dos anos 90²². Reféns do socorro federal, fragmentados politicamente e incapazes de pactuarem medidas de interesse próprio não tiveram condições de questionarem as iniciativas federais, sobretudo, diante da força política de FHC com o sucesso do Plano Real.

As reformas do governo FHC, depois das primeiras alterações pós 1988, deram outro arranjo à estrutura federativa, consolidada no governo Lula, com o avanço da descentralização das políticas públicas e a conexão direta da União com os municípios. O modelo, em sua configuração plena, afastou-se da disposição e das características dominantes na etapa do regime militar e assumiu forma exterior distinta (Figura 2).²³



A nova configuração federativa sustentou-se em três pilares básicos: i) a descentralização das políticas públicas; ii) o aumento da concentração de poder na esfera federal e o controle sobre as estruturas dos programas de gastos e do modo dos entes subnacionais executarem as próprias políticas e iii) a perda de relevância do papel dos estados na federação brasileira e o avanço dos municípios.

O modelo não surgiu dos acordos negociados na CF88. A proposta constitucional defendia a descentralização, com maior participação dos entes subnacionais na receita tributária e autonomia na gestão dos gastos. Todavia, a reforma institucional, ao atribuir ao centro amplo poder jurisdicional e dificultar o veto dos entes subnacionais às normas contrárias a seus interesses²⁴, deu condições de a esfera federal, aproveitando a crise fiscal e a fragmentação das forças estaduais, usar o primado da iniciativa legislativa e editar normas em diferentes áreas (tributária, social, político administrativa, reforma do Estado) a fim de redesenhar a estrutura delineada em 1988 (Abrucio, 2005).

A prerrogativa de financiar os gastos sociais com a criação de contribuições sociais (Gráfico 3), não partilhada com as outras esferas, permitiu ao governo central reverter a queda inicial da receita tributária disponível e manter participação estável no período seguinte, negando outro dos pilares do ideário dos constituintes (Gráficos 4 e 5).

Além disso, o programa de ajuste fiscal serviu de mote à adoção de medidas adicionais contrárias à proposta da CF88. A aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE), rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e depois de Desvinculação de Receitas da União (DRU), levou à retenção de parte das transferências constitucionais dos entes subnacionais e à desvinculação de

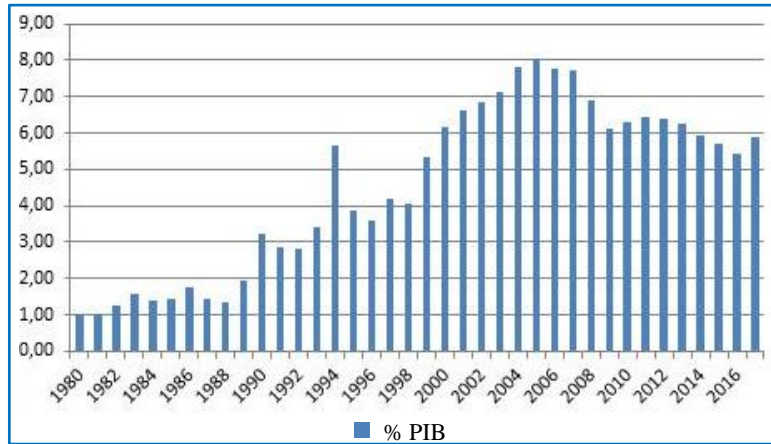
(22) A crise dos governos subnacionais agravou-se nos primeiros anos da década de 1990 com a rolagem integral da dívida pública (juros + principal) a taxas de juros elevadas, a recessão no governo Collor, a proibição da contratação de novos empréstimos, o agravamento da situação dos bancos estaduais e a queda da inflação com o Plano Real (Lopreato, 2002).

(23) Sergio Prado (2013) a denomina de *federação trinária*.

(24) Como colocou Arretche (2012, p. 36) “Os formuladores da Constituição de 88 criaram um modelo de Estado federativo que combina ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de vetos aos governos subnacionais.”

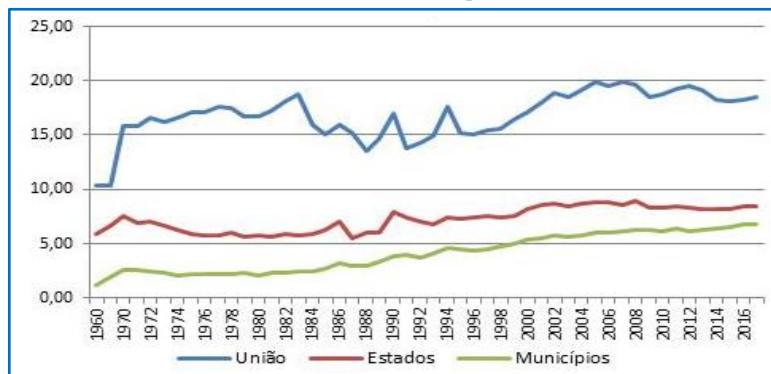
parcela das receitas direcionadas a gastos específicos, ampliando o controle e o poder de manipulação federal da receita fiscal, em detrimento das outras esferas de governo.

Gráfico 3
Receita de contribuições sociais (% PIB)



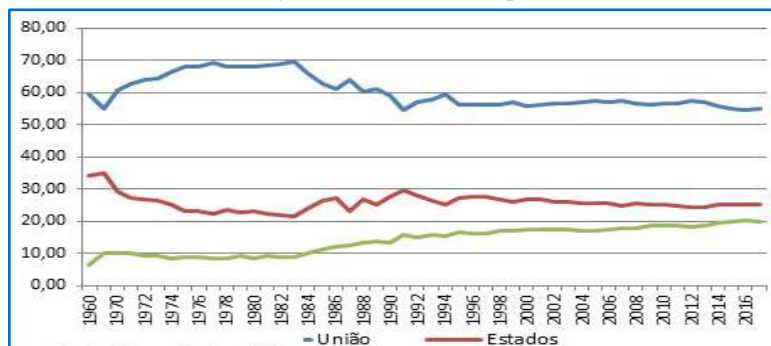
Fonte: Afonso e Castro (2019).

Gráfico 4
Receita tributária disponível (% PIB)



Fonte: Afonso e Castro (2019).

Gráfico 5
Distribuição receita tributária disponível %



Fonte: Afonso e Castro (2019).

Os estados foram os mais prejudicados. O quadro de restrição financeira continuou presente pelo menos até 2006, o ganho de receita alcançado em 1988 perdeu-se e ocorreu a queda de participação na distribuição da receita tributária disponível, contrastando com o avanço inédito dos municípios. Ademais, a expansão da agenda liberal, ao abandonar a questão regional à própria sorte, deixou em aberto a escolha de como atrair novos recursos. A falta de mecanismos institucionais de combate às disparidades e o caráter competitivo do desenvolvimento regional alçaram a guerra fiscal à situação de (quase) única alternativa na disputa por investimentos e aumento da arrecadação, com reflexos no potencial do ICMS.

A União valeu-se do desarranjo federativo e soube atuar no sentido de ampliar o controle sobre a questão fiscal e sobre a definição de encargos e de arranjo das políticas públicas. O poder jurisdicional ofereceu a base necessária para avançar na regulação de atividades editando um conjunto de normas legais responsáveis por elevar a concentração de poder na esfera federal e redesenhar a proposta de federação idealizada em 1988.²⁵

O processo obedeceu a uma dupla *démarche*. De um lado, a configuração anterior mudou com a crescente descentralização dos gastos com políticas públicas. O movimento, iniciado de forma caótica na *operação desmonte*, transformou-se em política deliberada de alteração da estrutura institucional do federalismo brasileiro. A centralização do regime militar deu lugar à transferência das políticas públicas aos governos subnacionais, com relevante peso dos municípios, acompanhada do aumento dos recursos federais no atendimento dos vários programas. De outro, o deslocamento das políticas públicas e o repasse de recursos federais ocorreram em condições particulares, com o centro assumindo a tarefa de definir os programas, fixar as normas de gestão e de aplicação financeira, enquanto os entes subnacionais, em busca das verbas prometidas, aceitaram participar e se obrigaram a direcionar parte dos recursos próprios como contrapartida dos repasses federais.²⁶

A descentralização, pensada como meio de avançar a equidade federativa em 1988, percorreu outro caminho. O domínio federal foi além do esperado no retorno à democracia. Os diferentes programas de gastos subordinaram-se aos preceitos definidos no centro e os governos subnacionais perderam autonomia na condução de política própria, sobretudo, os municípios, transformados em caudatários, dependentes, mesmo que em diferentes graus, das condições de articulação com a esfera federal.²⁷

A gestão das finanças públicas constituiu-se em outra face da centralização do comando. O governo FHC, com o sucesso do Plano Real e a fragilização dos entes subnacionais, desfrutou de correlação de forças favorável para levar adiante o projeto político liberal e adequar o regime fiscal brasileiro às diretrizes determinadas pela visão macroeconômica convencional (Lopreato, 2013, cap. 1).

A renegociação das dívidas (Lei n. 9496/1997) definiu normas, consistentes com a visão do *hard budget constraint*, que levaram à União a arbitrar o comportamento das finanças públicas e a

(25) Cabe lembrar, entre outras, as normas: de restrição à criação de municípios (EC n. 15); a imposição de limites de gastos dos legislativos (EC n. 25); a reforma previdenciária (EC n. 20); a aprovação do Fundef (EC n. 14); a fixação de gastos na saúde (EC n.29); a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (EC n. 31) e as regras de gestão do SUS.

(26) Para a análise do processo de descentralização das políticas públicas veja, entre outros, os trabalhos de Arretche (2012; 2005)

(27) Serralha (2018) discute a perda de autonomia das capitais brasileiras na definição de programas de gastos e na alocação de receitas próprias.

impor políticas de ajuste como norma de conduta fiscal dos entes subnacionais. A União abandonou a prática de garantir apoio financeiro sem exigir contrapartidas, presente em renegociações passadas, e passou a cobrar a geração de superávits primários no valor necessário à cobertura do montante de juros e amortização e à redução gradual da relação entre a dívida e a receita fiscal.

A norma legal foi além do movimento tradicional de ajustar o serviço da dívida ao fluxo das receitas. Usou a diferenciação de juros (6%, 7,5% ou 9%), no caso de os entes amortizarem parte (20%, 10% ou nada) do valor negociado à vista, como instrumento de reforma patrimonial. A aceleração das privatizações das empresas e bancos estaduais – estes no bojo do programa federal de reestruturação bancária (PROES) – alteraram, duplamente, a organização administrativa e o modelo de atuação dos governos estaduais (Lopreato, 2013, cap. 4).

Primeiro, a privatização das empresas estatais e, conseqüentemente, o fim das articulações entre as unidades federais e as congêneres estaduais, eliminou um dos tradicionais elos de barganha política em que se envolviam os governadores. Nas relações com o centro, estes negociavam o acesso aos investimentos das estatais federais em troca de apoio às ações do governo e à formação de maioria no Congresso. Na articulação com os municípios, os dirigentes, como controladores dos gastos das estatais estaduais, tinham em mãos um instrumento importante usado na costura política com prefeitos e outros interesses locais.

Segundo, as privatizações afetaram as articulações no interior dos próprios estados. A perda de empresas e bancos reconfigurou as práticas administrativas e financeiras estaduais. O término das conexões entre Tesouros, empresas e bancos estaduais eliminou a condição de as unidades alavancarem o volume de gastos acima do limite definido pelo caixa do Tesouro. Ou seja, os governadores, sem acessarem recursos das empresas e sem o apoio dos bancos estaduais, associado à proibição de recorrerem às operações de crédito enquanto as unidades não se enquadrassem nos parâmetros do acordo de renegociação da dívida, perderam capacidade de ampliarem os gastos correntes e de investimentos, limitados agora ao espaço do orçamento fiscal, que se transformou no lócus onde se delineava o campo possível de atuação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000) foi além dos tópicos do programa de renegociação das dívidas e tornou perene a regulação federal. O conjunto de regras consolidou o novo regime fiscal e enquadrou as finanças de estados e municípios à lógica de ajuste traçada no centro. Os memorandos técnicos de entendimento, acordados com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), determinam as metas fiscais de cada período e as normas de gestão orçamentária. Os entes subnacionais, presos à negociação de condições específicas, perderam graus de autonomia na relação com a esfera federal. Os estados, em particular, prisioneiros da crise fiscal, deixaram para trás o efêmero período de retomada do poder político conquistado com a volta à democracia.

Os estados, presos ao comportamento da arrecadação tributária, tiveram limitado o campo de atuação. O medíocre comportamento econômico, o baixo dinamismo do ICMS, a perda de arrecadação por conta da guerra fiscal e as restrições de acesso a crédito, ao lado da obrigação de gerar os superávits primários exigidos no pagamento do serviço da dívida, tornaram as unidades reféns da política de ajuste fiscal e restringiram a expansão dos programas de gastos. Nos anos de crescimento moderado do governo Lula, o aumento da arrecadação deu algum fôlego aos estados, mas, sem a alavancagem de recursos de outros tempos, atuaram presos aos limites do orçamento fiscal e pouco mudaram o quadro existente.

A configuração do poder central e o redesenho das relações intergovernamentais deram outras feições ao modelo federativo do período militar (Figura 2). A União ampliou o espaço do topo e o relacionamento direto com os estados e municípios. O comando tributário e das normas de conduta fiscal e de gestão das políticas públicas reafirmou a centralização das diretrizes a serem seguidas nas diferentes áreas. A STN tornou-se a interlocutora principal em questões de ordem fiscal, gestora do programa de ajuste e das normas de acesso a crédito. O controle da esfera federal prevaleceu em outros campos, com os ministérios e órgãos federais usando convênios e demais formas de repasses para ditar as regras de gestão local dos programas e de aplicação dos recursos das políticas públicas.

O modelo atual deixou para trás os anos de apogeu da liderança estadual e as características do tempo de arbítrio do regime militar. Transformou-se no que pode ser chamado de um federalismo centralizado, onde prevalece, nas diferentes áreas, a posição federal de ditar a conduta e os governos subnacionais de seguirem o movimento.

Neste novo arranjo federativo, mudou a disposição de estados e municípios. Os municípios ganharam dimensão inusitada e os prefeitos se reposicionaram no jogo político. A sobrevivência dos dirigentes locais atrelava-se até então aos interesses dos governadores, à medida que dependiam deles para obterem nomeações de correligionários, repasses, empréstimos e gastos de empresas estaduais. A falta de apoio da liderança estadual dificultava o acesso a verbas e a financiamentos, com prejuízo da administração local e dos projetos pessoais dos dirigentes, abrindo caminhos a outros grupos políticos. A perda de capacidade de atuação estadual eliminou parte das relações, econômicas e políticas, entre governadores e prefeitos, enquanto se estreitaram os vínculos diretos dos municípios com o centro. O poder local, insuflado pelas decisões da CF88 de municipalizar saúde e educação e pela crescente participação na receita final disponível (ver Gráficos 4 e 5), além do apoio de associações de cunho nacional, ampliou o seu peso político e o papel de executores de políticas públicas, apesar de a atuação ter autonomia limitada pelas regras emanadas do centro.

A ascensão dos municípios contrastou com a queda da relevância dos governos estaduais, característica basilar da nova estrutura federativa. O poder de decisão sobre os gastos do tesouro e das liberações de despesas das empresas e dos empréstimos dos bancos estaduais, associado ao papel de intermediador de parte do crédito e dos gastos federais repassados aos governos locais garantia aos estados posição privilegiada no jogo político da federação brasileira. Enfraquecidos, perderam espaço na interlocução com os governos locais e na mediação do jogo das relações intergovernamentais. O processo negou a tradição federalista brasileira de ter os estados ocupando lugar de destaque, mesmo nos anos da era Vargas e do regime militar, quando o poder emanado do centro ofuscou a influência política dos governadores.

A inflexão do poder estadual ganhou corpo nos anos 90. Os barões da federação, como chamou Abrucio (1998), sofreram perda gradativa de relevância, por não serem capazes de sustentar o desempenho anterior. A situação havia se deteriorado devido à incapacidade de encontrarem soluções próprias de enfrentamento da crise fiscal quando o custo financeiro de rolagem integral da dívida (principal e juros) tornou-se explosivo. Os estados, fragmentados, mesmo com a necessidade inadiável de renegociar a dívida, não lograram um acordo de revisão do pacto nacional, com a aceitação geral de regras fiscais e de rumos da dívida pública. Na ausência de posições acordadas, prevaleceu o poder federal e a centralização das decisões, com os estados relegados à posição de reféns das deliberações federais (Lopreato, 2000).

A situação tornou-se definitiva após as reformas do governo FHC. A perda do controle sobre parcela relevante dos gastos, devido à crise fiscal e à venda das estatais e dos bancos estaduais,

somado às restrições impostas na renegociação da dívida pública, sacramentou a retração do papel dos estados na federação brasileira.²⁸

A queda do protagonismo estadual manifestou-se por diferentes canais. Primeiro, a capacidade financeira e o poder de alavancar gastos perdeu-se, devido ao medíocre comportamento do ICMS e do FPE, aliado aos custos da guerra fiscal e da dívida pública, comprometendo a capacidade de sustentar níveis adequados de investimentos. Segundo, a falta de fôlego financeiro e de fontes de recursos deixou os governadores sem condições de atenderem às reivindicações e de costurarem alianças com o setor privado, exceto apelando à guerra fiscal, fator de erosão da base fiscal. Terceiro, as dificuldades comprometeram a interlocução com os prefeitos, essenciais no desenho de alianças políticas, com reflexo nas relações intergovernamentais. Os prefeitos, cientes de que tinham pouco a ganhar, colocaram em plano secundário a busca de apoio e de recursos estaduais, esvaziando o modelo anterior de articulação com os estados. A aliança com os governadores perdeu a centralidade na reprodução do poder político e no sucesso da administração pública. Este espaço acabou ocupado pela articulação com a esfera federal, a responsável direta pelo repasse de verbas, assinatura de convênios e definição de programas de atendimento das demandas dos cidadãos, determinantes do sucesso do projeto político local. Finalmente, os estados, fragmentados e sem força de negociar alternativas, perderam poder de interlocução e se tornaram subalternos aos ditames do governo federal.

A corrosão do poder estadual consagrou outro modelo federativo. A descentralização das políticas públicas ganhou destaque, ao mesmo tempo em que as unidades executoras perderam autonomia e ficaram subordinados à definição de regras e de formas de aplicação de recursos emanadas do centro. Enfim, a federação brasileira, do ponto de vista das relações intergovernamentais, dificilmente pode ser definida em termos simples, com base na dicotomia centralizada x descentralizada, por ser um arranjo complexo, em que estão presentes essas duas tendências, que interagem de formas distintas e produzem resultados variados (Tavares de Almeida, 2005).

5. Considerações finais: os desafios da questão federativa

A análise até aqui se preocupou em discutir a evolução do arranjo federativo brasileiro. As medidas da CF88 e do governo FHC promoveram a última grande mudança da ordem federativa e, desde então, alterações pontuais não delimitaram o limiar de outra fase. Os traços gerais se mantiveram e o sistema reproduziu velhas questões, alimentou conflitos, ora abertos ora latentes, sem força de romper o notório imobilismo e mudar.

O propósito neste tópico, com um menor nível de abstração, é abordar entraves e desafios da ordem federativa, além de indicar medidas buscando rever a situação presente. A dificuldade de mudar não está geralmente em reconhecer os problemas, mas em alcançar o consenso mínimo exigido na adoção de novos caminhos; sobretudo, em uma sociedade como a brasileira, com ampla diversidade econômica e social, em que a realização de acordos é complexa e esbarra no obstáculo de conciliar os desejos individuais e o coletivo.

A paralisia provoca tensões, amenizadas em momentos de crescimento, como no governo Lula, em que a expansão tributária acomodou interesses e permitiu atender demandas dos entes subnacionais. O alívio nas contas públicas, ao contornar as restrições fiscais dos primeiros anos pós-

(28) Prado (2007) apontou com clareza a perda de relevância dos governos estaduais.

renegociação das dívidas, descortinou a possibilidade de avanços. O revigorar de estados e municípios, a ascensão da renda nacional e a queda das disparidades regionais, resultantes da expansão econômica, facilitaram as negociações e a adequação de prioridades, sem traumas e sem reformas. O sonho logo se desfez. A crise e a contração da receita tributária, desde 2014, recolocaram em cena as disputas federativas, envolvendo a repartição da renda disponível, as disparidades regionais e os problemas fiscais dos entes subnacionais, revelando, mais uma vez, os entraves em alcançar metas comuns e resolver problemas.

A disparidade regional, negligenciada na fase liberal, voltou a chamar a atenção. As alterações da inserção brasileira no mercado internacional, com o avanço do centro oeste e a diferenciação de centros urbanos transformados em polos de concentração de riqueza, mexeram na realidade brasileira. As alterações do peso relativo das regiões e a recomposição territorial de estados e municípios reclamam um olhar diferenciado sobre o problema regional, com novas políticas de desenvolvimento e de transferências tributárias. Porém, a institucionalidade não se adaptou à nova realidade. Nos anos de políticas liberais, a questão não se colocou no radar e nos outros anos não se adotaram medidas efetivas capazes de alterar esse quadro. Não se mexeu no sistema de partilha nem no sistema tributário. O modelo de transferências continuou fortemente atrelado aos fundos constitucionais e a índices praticamente fixos, enquanto que a reforma do ICMS, com impacto direto na distribuição regional de renda, não avançou.

Os atuais mecanismos de distribuição regional de renda, de há muito considerados ineptos em lidar com os desequilíbrios federativos, passaram ao largo das transformações recentes e reclamam alterações urgentes. O FPE, apesar de ter mexido nos critérios de distribuição em 2013, continuou a ser um instrumento rígido²⁹ e incapaz de responder aos desafios presentes. O seu caráter distributivo não é suficiente para enfrentar as alterações da dinâmica regional nem o desigual desenvolvimento das unidades. O esvaziamento parcial do FPE afetou os estados de menor renda e a aplicação de critérios de distribuição não integrados às outras partes do sistema de transferências elevou a dispersão das receitas per capita dos entes.³⁰

O FPM, por sua vez, preservou critérios de distribuição semelhantes aos da reforma de 1966 e continuou a validar a falsa relação entre pobreza e tamanho do município. O fato de a distribuição dos recursos tomar por base o critério populacional beneficia os municípios de pequeno porte e penaliza os maiores, sobretudo as capitais, que enfrentam dificuldades de gestão dos serviços metropolitanos por concentrarem parcela expressiva da população de cada estado (Resende, 2006).

Além disso, o método de repartição, ao não levar em conta os outros elementos da receita potencial do governo local (nível de atividade econômica, transferências do ICMS e royalties do petróleo), reforça o quadro de desequilíbrio de renda. Os municípios pouco populosos, com expressiva atividade econômica ou acesso a outras formas de transferências, recebem alto valor de receita tributária per capita em comparação às unidades com população elevada e baixa densidade econômica, criando diferenças significativas de gasto per capita e cidadãos de primeira ou segunda linha de acordo com o local de moradia.

(29) O congelamento dos índices de rateio definido na LC 62 de 1989 só foi alterado, por meio da LC n. 143 de 2013, após o STF considerar inconstitucional a legislação então vigente e tratou de mudar para deixar tudo como antes, uma vez que as mudanças só terão algum resultado em um prazo muito longo, graças às regras de transição adotadas.

(30) O trabalho de Prado (2013) descreve exhaustivamente o sistema de partilha e suas implicações

O uso do critério populacional se justificava na reforma de 1966, por ser a fonte confiável de informação à época. Atualmente, não é aceitável manter condições semelhantes. Sabe-se que a disparidade de renda municipal é um problema presente no âmbito nacional, no interior dos estados e das regiões metropolitanas e existem condições de aperfeiçoar o sistema (Prado, 2013, cap. 4).³¹

Os critérios atuais dos fundos constitucionais atrelam o volume de recursos à situação específica de cada unidade, conforme o momento, e de forma independente. Ou seja, a distribuição dos recursos, como bem colocou Prado (2013, cap. 4), transformou-se no resultado aleatório de uma somatória de transferências definidas por critérios próprios, reguladas por normas isoladas, desconsiderando outras transferências, e modificadas sem levar em conta o conjunto.

Tem-se então que o atual sistema de partilha é inadequado para enfrentar as disparidades de renda. A reforma do arranjo federativo requer mudanças, integradas, dos sistemas tributário e de partilha. Todavia, a questão não recebeu atenção até o momento e não há sinais de que mecanismos dinâmicos de equalização fiscal, similares aos adotados, por exemplo, na Alemanha e Austrália, tornem-se objeto de discussão e favoreçam a redução dos desequilíbrios de renda pública per capita.

A inaptidão do sistema de partilha e a falta de políticas de desenvolvimento regional, associada à fragmentação estadual, provocam conflitos latentes ou escancarados, travestidos de buscas de ganhos tributários, em que o uso da guerra fiscal coloca-se como instrumento de acesso a investimentos e melhor arrecadação.

O fato de se reconhecer os problemas não foi suficiente para romper o imobilismo. As sugestões de reforma tributária, quando ocorreram, não tiveram como ponto de partida a discussão do modelo de federação desejável. As propostas, no trato da distribuição horizontal da receita tributária, tomaram o *status quo* como dado e visaram causar o menor impacto possível. A defesa da redistribuição, mesmo considerando o longo prazo, é quase um tabu, aceita só quando se trata de abocanhar parte da receita federal.³² Na ausência de espaços de coordenação federativo, as disputas ocorrem, em geral, como reações individuais e desordenadas, em que a falta de consenso, graças à fragmentação de interesses, inviabiliza as mudanças.

As propostas de reformar o ICMS e acabar com a guerra fiscal colocaram em confronto a questão federativa e o direito de os estados manipularem as alíquotas do imposto. A disposição de cobrar o tributo no destino emperrou diante da incerteza dos resultados da reforma e do risco de o estado, sem medidas compensatórias, perder o seu instrumento de política de desenvolvimento. A falta de acordo sobre a questão regional e os rumos da federação constitui-se em entrave à alteração do ICMS. O risco de os estados, sobretudo os de menor renda, perderem a autonomia de comandar políticas próprias de atração de investimentos sem algo em troca e a ameaça de que a cobrança do tributo no destino provocará queda da receita tributária em outros paralisaram o processo.

O malogro em reformar o ICMS tem reflexo direto na dinâmica federativa. Na avaliação de Afonso et.al. (2019), o menor peso do tributo na carga tributária e no PIB é fator determinante da

(31) É interessante notar que, em termos nacionais, a repartição do FPM privilegia MG e RS, estados com elevado número de municípios de baixa população. O instrumento vai contra o retrato da distribuição regional de renda e amplia as disparidades de municípios de diferentes regiões por se ater a regras de repasses do fundo atreladas apenas ao tamanho da população.

(32) A LC n. 143/2013, revisora dos critérios de distribuição do FPE, em resposta à exigência do STF, é um exemplo dessa posição. A lei manteve, em essência, condição semelhante à anterior e não buscou atacar as distorções da distribuição interestadual da receita tributária per capita.

queda da participação estadual na distribuição da receita tributária. O atual modelo do ICMS não parece capaz de acompanhar as recentes transformações econômicas, uma vez que a sua base de arrecadação concentra-se fortemente na indústria de transformação e a economia cada vez mais se baseia em serviços. A retração só não foi maior em razão de o tributo incorporar os antigos impostos únicos sobre combustíveis, energia elétrica e comunicações, responsáveis por elevada parcela da arrecadação estadual.

A perda de potencial de arrecadação e a necessidade de conter a deterioração da capacidade tributária levaram os estados a buscarem alternativas não negociadas de receitas e agregarem disfunções ao sistema tributário. A superexploração dos antigos impostos únicos elevou a tributação de insumos essenciais e de uso geral na economia, com implicações no custo de atividades econômicas. O uso desordenado da substituição tributária (ST) trouxe graves distorções. As operações internas e interestaduais ganharam complexidade, cresceu o custo operacional das empresas trabalhando com regimes distintos e gerou conflitos, elevando o volume de demandas judiciais, a ponto de o STF ser forçado a intervir e arbitrar as pendências.³³

A reforma tributária tornou-se matéria essencial diante do acúmulo de distorções do atual sistema. O difícil é delinear a linha demarcatória entre o sistema tributário e os problemas federativos. A imbricação dos dois campos leva a que mudanças nos tributos interfiram na lógica federativa. Sem aprofundar essa discussão, a solução tributária não avança. A tentativa de simplificar o problema, altamente complexo, levou os governos, desde FHC, a deixar de lado o debate do pacto federativo e a assumir o compromisso de não haver alteração da distribuição funcional da renda, restringindo as mudanças à reformulação da tributação sobre bens e serviços e à simplificação da estrutura tributária.

O escopo limitado da reforma, visto como facilitador do debate, teve efeito contrário. A falta de um projeto de federação e dos sinais de como devem caminhar vários pontos da questão tributária dificulta conhecer a distribuição dos recursos, o potencial de arrecadação, a repartição do ônus tributário e o espaço a ser ocupado pelos estados e municípios. As discussões, presas às dúvidas sobre a cobrança no destino, acabaram restritas ao embate entre estados perdedores x ganhadores e deixaram de lado a questão do arranjo federativo. O governo buscou garantir que os estados não perderiam receita tributária, mas, sem ter clara a evolução de outros pontos, a incerteza acabou por paralisar a reforma.³⁴

A federação, com os seus múltiplos problemas, demanda uma visão abrangente e a reforma, necessariamente, envolve diferentes dimensões: as disparidades regionais, a distribuição vertical e horizontal da receita tributária, em que se destaca a questão da equalização fiscal, e a redução da regressividade do sistema tributário. Alterações desse vulto requerem mudanças do sistema tributário e o de partilha, com reflexos nos impostos sobre bens e serviços e sobre o patrimônio e a renda, de pessoas físicas e jurídicas, além de revisões dos critérios de distribuição dos fundos constitucionais. Isto implica em enfrentar o desafio de não limitar o alcance da reforma à busca imediata da eficiência econômica e atentar aos problemas das desigualdades pessoal e regional de renda, aliado à revisão do arranjo federativo.

(33) O STF interveio e determinou a devolução do tributo no caso de existir diferença entre a que de fato ocorreu e a arrecadação arbitrada segundo o método de ST.

(34) O texto de Orair e Gobetti (2019) faz uma ótima análise da atual proposta de reforma tributária, mostra os efeitos federativos e os mecanismos propostos de transição, envolvendo longo período, a fim de reproduzir a atual distribuição de receita tributária.

A solução é complexa. Não existe varinha de condão em condições de resolver o problema sem um debate longo e maduro, principalmente, em um país onde o sentido de cooperação federativo é praticamente nulo e, diante de carências sempre presentes, ninguém se vê em condição de ceder nada. A dimensão do desafio gera a incredulidade no sucesso, mas, vale lembrar, a reforma tributária restrita aos tributos sobre bens e serviços é igualmente desafiadora.

A alternativa de realizar uma reforma geral coloca a chance de trabalhar com o valor da receita disponível de cada ente, arrecadação própria e transferências, o que facilita a construção de mecanismos de compensação das distorções da repartição da receita e da regressividade do sistema tributário, de modo a se buscar, **no tempo**, a aproximação das receitas per capita.

O desafio maior está em saber se, como nação, existe o desejo de combater as desigualdades. Em um país de herança escravocrata, em tempos de neoliberalismo, a inabilidade de negociar mudanças, de firmar acordos e de os vencedores cederem parte pequena de seus ganhos talvez reflita a situação confortável dos formuladores das regras desse jogo.

A incapacidade de avançar soluções gerais, associada ao imobilismo sempre presente, levou o embate a se concentrar em questões pontuais, todas relevantes e antigas, transformadas em matérias urgentes, parciais e recorrentes, necessárias diante da crise das finanças públicas. As medidas adotadas, descoladas de modelo próprio de federação, consistiram em proposições de ocasião, abertas a conflitos e sujeitas a revisões ao sabor da conjuntura.

O movimento centrado, inicialmente, na repartição vertical da receita tributária, voltou-se à luta para conter a queda da arrecadação dos governos subnacionais, abrindo diferentes flancos de disputa. Os municípios saíram à frente: depois de obterem 1 p.p. de aumento do FPM em 2007 (EC55) ganharam outro ponto adicional em 2014 (EC 84), elevando a participação do fundo constitucional a 24,5% do IR e IPI. Os estados, por sua vez, abriram duas frentes de luta, com reflexo na repartição horizontal e vertical das receitas tributárias.

A primeira envolveu a disputa sobre os critérios de distribuição dos royalties de petróleo do regime de concessão³⁵ e os do regime de partilha utilizado na exploração do pré-sal. A revisão da norma colocou em disputa as unidades produtoras e não produtoras e dividiu o executivo federal e o poder legislativo sobre os caminhos a seguir. O caráter não cooperativo da federação brasileira ajudou a acirrar as desavenças e inibir o consenso. Na falta de projeto abrangente de federalismo, prevaleceu a máxima popular de que se a farinha é pouca quero o meu pirão primeiro.

A Lei 12.734/2012 definiu que valeria no regime de partilha a distribuição prevista na lei anterior e os critérios seriam os mesmos nos antigos e nos novos contratos, enquanto a distribuição dos recursos do regime de concessão adotaria a legislação de 1997 na produção em terra, a ser alterada caso a produção ocorresse no mar. A grita dos estados produtores levou a Presidente Dilma a vetar parte do projeto. O Congresso derrubou o veto e restabeleceu o conteúdo da lei, logo questionada

(35) O critério de distribuição do regime de concessão, definido em lei de 1997, determinou que, na exploração em terra, as receitas dos royalties até 5% caberiam, fundamentalmente, aos estados (70%) e municípios (20%) produtores e os outros 10% aos municípios afetados na operação. Nos recursos excedentes aos 5%, a participação destas unidades cairia, respectivamente, para 30%, 30% e 10% e o restante seria distribuído aos demais entes subnacionais (10%) e para a União (20%). No caso da exploração no mar, a repartição dos recursos seria mais equitativa, a fim de contemplar as outras unidades. Os estados e municípios produtores ficariam com parcelas iguais de 22,5%, os municípios afetados na operação teriam direito a 7,5% e igual montante seria destinado aos demais entes subnacionais, enquanto à União caberia 40% dos recursos totais.

pelo Rio de Janeiro, por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), que alterou novamente os critérios de distribuição dos royalties e deixou o processo em aberto.³⁶

A segunda frente de conflito resultou da reivindicação dos governos subnacionais de substituir o indexador das dívidas negociadas em 1997 (IGP-DI + juros). A longa negociação levou a um acordo inicial,³⁷ aproveitando a disposição federal, de momento, de facilitar o aumento dos gastos dos governos subnacionais como parte da estratégia de crescimento. A crise econômica e política de 2015 reconfigurou o embate e a União deixou de cumprir o acordo até que outra legislação (LC 151/2015) definiu o imbróglio e estabeleceu o final de janeiro de 2016 como data limite de revisão dos contratos.

O ganho estadual mostrou-se efêmero. A fragilização financeira deixou os estados sem condições de cumprirem as obrigações da dívida renegociada e sujeitos às diferentes formas de pressão. A União, ainda no governo Dilma, usou sua posição de força para adotar um modelo *ad hoc* no trato das unidades em crise, exigindo, como parte do acerto de renegociação do pagamento do serviço da dívida de 1997,³⁸ duras contrapartidas. A tratativa gerou resistências e atritos, superados, momentaneamente, no governo Temer (LC 156/2016). A redução extraordinária da parcela mensal dos encargos das dívidas com a União e o BNDES ocorreu em troca do compromisso de os estados aprovarem leis fixando, nos dois anos seguintes à assinatura do trato, normas de controle orçamentário emulando a política federal de teto de gastos (Lopreato, 2018).

Os menores gastos com a dívida trouxeram algum alívio fiscal, sem solucionar a questão. Na ausência de normais institucionais de tratamento do problema, restou o vácuo. A solução, veio por meio de proposta *ad hoc* de ajuda financeira, o RRF – Regime de Recuperação Fiscal (LC 159/2017), negociado individualmente, em condições particulares³⁹, em que a esfera federal usou a frágil situação da unidade para definir regras não pactuadas previamente e propor outro modelo de controle das contas fiscais.

(36) A ADIN suspendeu parcialmente os efeitos da lei e atrelou a distribuição dos royalties às regras definidas nas Leis 9478/1997 e 7990/1989, alterada em parte pela lei de 2012. De acordo com a ANP atualmente a distribuição ocorre da seguinte forma: No regime de concessão, em terra, segue a lei de 1997, com distribuição de 70% e 30%, respectivamente, aos estados e municípios produtores e 10% aos municípios afetados pelo processo, nos casos de 5% do valor da produção. No caso da parcela com mais de 5%, vale a Lei 9478/12 alterada pela Lei 12734, cabendo 52,5% aos estados e 15 aos municípios produtores; a União – fundo social fica com 12,5% e a União – educação e saúde com outros 12,5%, os restantes 7,5% são dos municípios afetados. Na produção em mar, nos regimes de concessão, cessão onerosa e partilha, na parcela até 5%, estados e municípios produtores ficam cada um com 30%, a União com 20%, municípios afetados com 10%, o fundo especial dos estados e municípios ficam, respectivamente, com 2% e 8%. Na parcela acima de 5%, cabe à União 40%, os estados e municípios produtores recebem cada 22,5%, os municípios afetados 10% e o fundo especial 7,5%.

(37) A LC 148/2014 fixou o IPCA + 4% ou a Selic, o que fosse menor, como novo indexador e determinou a obrigatoriedade de a União conceder descontos sobre os saldos devedores dos contratos no valor correspondente à diferença do montante em 1º de janeiro de 2013 e o valor calculado pela variação acumulada da Selic desde a assinatura dos respectivos contratos.

(38) O propósito era alongar os contratos negociados em 1997 por até 240 meses, com redução de 40% do valor da prestação mensal por um período de 24 meses, como meio de os estados reduzirem os gastos e enfrentarem a crise.

(39) O estado para aderir ao programa tem que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos: I - receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; II – despesas liquidadas com pessoal, com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo, 70% (setenta por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; e III – valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação.

A circunstância refletiu o desbalanceamento de forças entre as esferas de governo. A renegociação de 1997 definiu normas de conduta orçamentária. A aprovação da LRF institucionalizou esse processo, fixou os parâmetros fiscais e reforçou o poder de supervisão federal. A novidade agora está no alcance do controle federal e as implicações na ordem federativa. O programa não se limita a fixar parâmetros gerais de conduta de gestão pública, como limites de endividamento ou de gastos com pessoal. As normas assumiram caráter estrito e posturas detalhadas, com indicações específicas de gestão orçamentária.⁴⁰ Na se trata de ruptura do preceito de adoção de regras fiscais no trato das finanças subnacionais. A novidade está no rigor e, sobretudo, na força da ingerência federal em determinar as formas de conduta fiscal.

O reflexo na ordem federativa é notório. As unidades perdem a autonomia de definirem até a própria política de ajuste e são forçadas a seguirem os parâmetros ditados do poder central. O grau de concentração de poder atingiu patamar inusitado, mesmo em se tratando de país com federalismo centralizado, em que a esfera federal dita as políticas públicas e as diretrizes de atuação. Na ausência de discussões sobre o que ser quer da federação, as soluções pontuais definem o arranjo de momento, com estados e municípios, isolados, cumprindo as determinações.

O uso de arenas intermediárias de negociação pode ser pensado como caminho alternativo na revisão do alcance do poder de cada esfera de governo e do próprio sentido de federação. Não há tal

(40) Conforme coloca o Art. 8º: São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do **caput** do art. 37 da Constituição Federal;

II - a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício;

V - a realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância;

VI - a criação ou a majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares;

VII - a criação de despesa obrigatória de caráter continuado;

VIII - a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou de outro que vier a substituí-lo, ou da variação anual da receita corrente líquida apurada na forma do inciso IV do **caput** do art. 2º da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, o que for menor;

IX - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ressalvados os concedidos nos termos da alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;

X - o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação no trânsito e outras de demonstrada utilidade pública;

XI - a celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, ressalvados:

a) aqueles necessários para a efetiva recuperação fiscal;

b) as renovações de instrumentos já vigentes no momento da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;

c) aqueles decorrentes de parcerias com organizações sociais e que impliquem redução de despesa, comprovada pelo Conselho de Supervisão de que trata o art. 6º;

d) aqueles destinados a serviços essenciais, a situações emergenciais, a atividades de assistência social relativas a ações voltadas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres jovens em situação de risco e, suplementarmente, ao cumprimento de limites constitucionais;

XII - a contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, na forma estabelecida pelo art. 11.

Parágrafo único. O Regime de Recuperação Fiscal impõe as restrições de que trata o **caput** deste artigo a todos os Poderes, aos órgãos, às entidades e aos fundos do Estado.

preocupação atualmente. Os caminhos trilhados nas propostas de reforma tributária⁴¹ e de revisão do pacto federativo⁴² vão em direção contrária, pois se a primeira se limita a reformular e simplificar o tributo sobre bens e serviços, a outra coloca em xeque a própria ideia de federação. O contraponto surgiu diante da necessidade de responder ao caos gerado pela pandemia. A criação do consórcio do Nordeste⁴³, visando sustentar, de modo articulado, a posição de um grupo de estados no enfrentamento do vírus e no embate com o governo central, pode vir a ser, com a ampliação das negociações, o embrião de um poder intermediário capaz de devolver aos governos estaduais parte do protagonismo de outros tempos.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. *Os Barões da Federação*. Os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo. Ed. Hucitec / Departamento Ciências Sociais USP, 1998.
- ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.
- AFONSO, J. R.; CASTRO, K. P. Carga Tributária Brasileira em perspectiva histórica. Estadísticas Revisadas. *Revista de Administración Tributaria*, n. 45, sept. 2019.
- ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Rev. Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, jun. 2005.
- BASTOS, T. *A Província – Estudo sobre a descentralização no Brasil*. Rio de Janeiro, 1870
- CAMARGO, A. Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. 345p.
- COSTA, W. P. A questão fiscal na transformação republicana – continuidade e descontinuidade. *Economia e Sociedade*, n. 10, p. 141-174, jun. 1998.
- DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. 345p.
- DOLHNIKOFF, M. *O Pacto Imperial – Origens do federalismo no Brasil*, São Paulo: Globo, 2005.
- FONSECA, P. C. D. Instituições e política econômica: crise e crescimento do Brasil na década de 1930. In: BASTOS, P. P. Z.; FONSECA, P. C. D. (Org.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- LOPREATO, F. L. C. *Caminhos da Política Fiscal do Brasil*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

(41) A referência aqui abrange as principais propostas de reforma tributária em discussão no Congresso e as PECs 186, 187 e 188 encaminhadas ao legislativo em fins de 2019.

(42) Proposta de Emenda à Constituição n. 188, de 2019.

(43) Grupo de governadores dos estados do Nordeste com o objetivo de tratar os impactos da pandemia e de defender os interesses estaduais.

- LOPREATO, F. L. C. *Governos estaduais: o retorno à debilidade financeira*. Campinas: IE. Unicamp, maio de 2018. (Texto para Discussão, n. 338).
- LOPREATO, F. L. C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora Unesp, IE Unicamp, 2002.
- LOPREATO, F. L. C. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. *Economia e Sociedade*, Campinas, Instituto de Economia – Unicamp, v. 15, p. 117-158, dez. 2000.
- NUNES LEAL, V. *Coronelismo, Enxada e Voto – o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Cia das Letras, 2012.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília: Déficit, Enap, 1997.
- OLIVEIRA, F. A. *A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009*. Brasília: Ipea, jan. 2010. (Texto para Discussão, n. 1469).
- ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W. *Reforma Tributária e Federalismo fiscal: uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil*. Brasília; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, dez. 2019. (Texto para Discussão, n. 2530).
- PRADO, S. *A questão fiscal na Federação Brasileira: diagnóstico e alternativas*. Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Mar. 2007. (LC/BRS/R.179).
- PRADO, S. *Cinco ensaios sobre federalismo e federação brasileira*. Tese (Livre-Docência)– Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2013.
- RODRIGUEZ, V. Federalismo e interesses regionais. In: AFFONSO, Rui; SILVA, Pedro Luiz B. (Org.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.
- ROURE, A. *A Constituinte Republicana*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1920. v. I e II.
- SCHWARTZMAN, S. (Org.). *Estado Novo, um auto retrato*. Brasília: CPDOC/FGV / Editora Universidade de Brasília, 1982. Capítulo 3, Finanças Públicas. (Coleção Temas Brasileiros, 24).
- SERRALHA, F. *O difícil encontro entre a autonomia para arrecadar recursos próprios, versus a rigidez orçamentária das capitais brasileiras, entre 1995 a 2010*. Dissertação (Mestrado)–IE- Unicamp, Campinas, 2018.
- SOUZA, M. C. C. C. de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.
- TAVARES DE ALMEIDA, M. H. *Revista de Sociologia e Política.*, Curitiba, 24, p. 29-40, jun. 2005.
- TORRES, J. C. de OLIVEIRA. *A formação do federalismo no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.