

## **O federalismo cooperativo brasileiro: diretrizes, atores, processo político**

A temática do federalismo no Brasil tem atingido cada vez maior atualidade: a dinâmica, tanto política quanto econômica, do cenário público brasileiro recorrentemente tangenciam questões federativas, ou seja, questões que têm a ver com as relações intergovernamentais. A questão também obteve grande repercussão em diversas áreas do conhecimento durante a década de 1990 que testemunhou um período de tentativa de resgate da disciplina fiscal dos entes subnacionais, um déficit nas contas públicas e uma tentativa de atração de recursos para diversos entes subnacionais através da oferta de incentivos fiscais com efeitos predatórios para o pacto de cooperação federativa.

Diante desses elementos característicos da dinâmica federativa dos últimos 20 anos no Brasil, o capítulo referente ao federalismo brasileiro, em especial a seção que trata do federalismo fiscal e das implicações do comportamento político e das medidas econômicas para a redução das desigualdades regionais, receberá tratamento distinto do capítulo referente ao mesmo assunto no caso alemão.

O presente capítulo identificará inicialmente as características mais importantes do federalismo brasileiro contemporâneo baseando-se em um breve histórico do federalismo fiscal nacional e suas relações com temas de ordem política e econômica brasileiros, que permanecem atuais. Em seguida, apresentará dois elementos institucionais relevantes para a compreensão do federalismo brasileiro em sua estrutura e processo: de um lado, os marcos do sistema tributário nacional positivado pela Assembleia Constituinte em 1988 e, de outro, a instituição garantidora do pacto federativo – o Senado Federal.

Finalmente, serão apresentados estudos de caso em que ficaram evidenciados conflitos federativos que permitem compreender a forma como se tem evoluído a cooperação federativa no Brasil desde 1990. Enquanto se fez necessário, no caso alemão, um aprofundamento maior no pano de fundo histórico da constituição das instituições alemãs e do Estado, no caso brasileiro será priorizada a apresentação e análise do sistema tributário (o chamado Título VI da Constituição Federal de 1988) e do órgão garantidor das relações federativas (o

Senado Federal) com vistas às atividades da política brasileira relacionadas ao tema, sobretudo durante os anos 90.

A seguir, portanto, o texto deter-se-á na Constituição Federal de 1988 no tocante à definição dos marcos constitucionais do sistema tributário brasileiro. Em seguida, apresentará comentários acerca deste e do seu significado para o federalismo cooperativo brasileiro. Posteriormente, o texto deter-se-á na atividade do Senado Federal e no seu papel central para a condução de discussões de cunho federativo. Ao final, serão comentadas as relações intergovernamentais durante a década de 1990 através de estudos de caso.

## 5.1

### A República Federativa brasileira

A introdução do federalismo na ordem constitucional brasileira deu-se com a proclamação da República, aos 15 de novembro de 1889. Ambos os processos de *republicanização* e federalização do Estado deram-se em momento histórico posterior à federação norte-americana, de forma cronologicamente mais aproximada ao caso alemão. Enquanto a República norte-americana é selada pela Constituição dos Estados Unidos, finalmente ratificada pelas 13 Colônias em 1788, na Alemanha, a unificação *bismarkiana*, *de cima para baixo (top down)*, de caráter nacionalista e centralizador, cria a o Império alemão, federalizado pela natureza da reunião dos distintos *Länder* em torno de um projeto comum de Nação. Diferente, porém dos processos de federalização norte-americano e alemão, o processo de federalização brasileiro deu-se não pela unificação entre regiões relativamente autônomas, mas sim pela reorganização da divisão territorial já levada a cabo durante o período imperial para fins de melhor administração. O Estado exerceu, na dinâmica histórica brasileira anterior à República, constante força centrípeta, com o objetivo de assegurar a integridade territorial da colônia e, posteriormente, do Império. Os defensores do federalismo no Brasil, entre eles os liberais Tavares Bastos e Rui Barbosa, viam na federalização uma garantia da autonomia das províncias e, através disso, uma forma melhor para o cultivo da consciência política e cívica (Araújo, 2010, p.395).

A primeira constituição republicana brasileira, de 1891, ao mesmo tempo em que marca uma importante transição do ponto de vista político, possibilitou continuidade em relação aos processos sociais e econômicos já em curso no séc. XVII. À época instituiu-se o presidencialismo, as eleições diretas para a Câmara e o Senado e o voto universal. Porém, a dinâmica política e as relações entre as elites à época tiveram como resultado a manutenção da descentralização política factual, permanecendo nas diversas regiões brasileiras o poder local mais influente que o poder ‘nacional’.

Em 1934 e 1937 temos duas Constituições de naturezas diferentes, uma outorgada e outra promulgada, pela mesma elite no poder: em 1934, amplia-se o voto bem como os benefícios sociais e trabalhistas à população; em 1937, instaura-se a ditadura do Estado Novo, suprimindo-se a autonomia federativa bem como a independência dos Poderes.

Em 1946 há o retorno às liberdades individuais e políticas. A fase democrática duraria até 1964: de 1964 a 1967 a Constituição vigente é alterada significativamente através de Atos Institucionais que conferem amplos poderes ao governo central. Durante aproximadamente duas décadas, conviver-se-ia com a eleição indireta dos governadores de estado, com um bipartidarismo consentido pelo Estado e com a centralização política e econômica sob responsabilidade militar.

A Constituição de 1988 inaugurará enfim uma nova fase, democrática, na vida do país e hoje, passados mais de 20 anos da redemocratização brasileira, é possível desenhar os contornos políticos, econômicos e sociais do país na atualidade.

Do ponto de vista político, os vinte anos que sucederam à redemocratização indicam um amadurecimento da ideia de democracia no país: com a alternância regular no poder e com a recente eleição de Dilma Rousseff como primeira mulher presidente e, ainda do PT, partido de centro-esquerda, é possível afirmar que 20 anos possibilitaram um aprendizado em termos do direito a eleger-se e ser eleito.

O país hoje conta com 26 estados que podem ser agrupados de acordo com regiões, conforme quadro abaixo:

### Quadro XI – os 26 estados brasileiros agrupados em regiões

NORTE	Tocantins, Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá
NORDESTE	Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia
CENTRO-OESTE	Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás
SUDESTE	Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo
SUL	Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul

Fonte: Compilação própria a partir do portal governamental <http://www.ibge.gov.br/estadosat/>, acesso em julho de 2011.

Além dos 26 estados, o País conta com aproximadamente 5.565 municípios<sup>1</sup>, de constituição social, econômica e cultural consideravelmente heterogênea.

Informações do IBGE acerca da ‘concentração de renda nos municípios’ explicitam, por exemplo, a persistência da concentração regional de renda em vários setores da produção e do consumo no Brasil. A desigualdade de renda entre os municípios e estados brasileiros é uma das variáveis que permite fazer a leitura das diferenças sociais e econômicas no país. Tanto em questões como a geração interna de renda ou a difusão espacial na produção da riqueza, o Brasil apresenta-se como um caso que merece atenção.

Segundo dados do IBGE a renda produzida por seis municípios corresponde a 25% das riquezas produzidas pelo país, havendo pouca variação entre a colocação desses municípios no *ranking* de municípios que mais geram riquezas. Foram eles, durante os anos de 2002 e 2008, os municípios de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Curitiba, Belo Horizonte e Manaus. “O indicador para o Brasil revelou que, em 2008, a média dos 10,0% dos municípios com maior PIB geraram 96,7 vezes mais riqueza que a média dos 60,0% dos municípios com menor PIB” (IBGE, 2010a, p. 25). O mesmo relatório evidencia dados relevantes acerca da distribuição da riqueza no país: a região Sudeste, com especial destaque para São Paulo e Rio de Janeiro, sustenta maior nível de concentração de riqueza se comparada às regiões Norte, Nordeste e Sul, e ainda, com menores índices de dispersão de renda<sup>2</sup>.

Dos seis municípios, claramente são três as capitais que têm participação decisiva e notória na economia brasileira: São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília. Os

<sup>1</sup> Ver IBGE, 2010b.

<sup>2</sup> Ver IBGE, 2010a.

outros municípios que mais se destacam na produção de riqueza estão na maioria das vezes situados nas regiões de maior concentração de renda e têm obtido destaque na produção de *commodities* ou na prospecção de recursos naturais como é o caso de Campos dos Goytacazes, na área de petróleo e gás. Mesmo com a queda de rendimentos em São Paulo (na produção industrial, especialmente a área de metais pesados) e no Rio de Janeiro (redução da geração de recursos especialmente na área de serviços já desde 2004) pode-se ainda afirmar que a concentração de renda e riqueza nos referidos municípios coloca-os em vantagem em relação aos outros municípios da federação (Idem, p. 34).

Essas considerações exemplificam alguns desafios socioeconômicos do Brasil e trazem à reflexão não apenas a concentração local de renda como remetem a análise à dispersão ou concentração de riqueza entre os estados. A produção de riqueza está diretamente relacionada à possibilidade dos municípios e estados de arrecadarem recursos que possam ser reinvestidos em serviços públicos de qualidade. Na diferença entre estados quanto aos níveis de vida, exemplificados através da listagem de “Indicadores Sociais” do IBGE, percebe-se como o acesso a serviços sociais difere entre a população. Para exemplificar a disparidade de níveis de vida na federação, observamos o quadro XII que apresenta tão somente as taxas de pobreza e extrema pobreza colhidas anualmente pelo IPEADATA. Os dados referem-se ao ano de 2009, penúltimo ano do segundo mandato do governo Lula, legislatura em que já haviam sido iniciadas as obras do ‘Programa de Aceleração do Crescimento – PAC’ e ano no qual um dos grandes programas sociais do governo, o Bolsa-família, já se encontrava solidificado, tendo cadastrado mais de 12 milhões de pessoas para recebimento de benefícios<sup>3</sup>. A partir dos dados abaixo é possível traçar algumas considerações por região: dos estados da região Norte, todos apresentam ao menos 20% da sua população vivendo em situação considerada de pobreza. Na região Nordeste, os números apresentam-se mais alarmantes, com especial atenção ao estado de Alagoas, com 47,7% de taxa de pobreza. Na região Centro-Oeste verificamos que a taxa de pobreza está abaixo dos números apresentados para as regiões Norte e Nordeste, em torno da casa dos 10%. As regiões Sudeste e Sul apresentam taxas de pobreza semelhantes na média estadual e ainda, grosso modo, se comparados

---

<sup>3</sup> Ver IPEADATA, 2011b.

ao Centro-Oeste. Chamam a atenção os dados referentes à pobreza extrema se observados por região: dessa forma veremos no quadro que a região com maiores percentuais populacionais vivendo na pobreza extrema encontra-se no Nordeste, seguindo-se a região Norte.

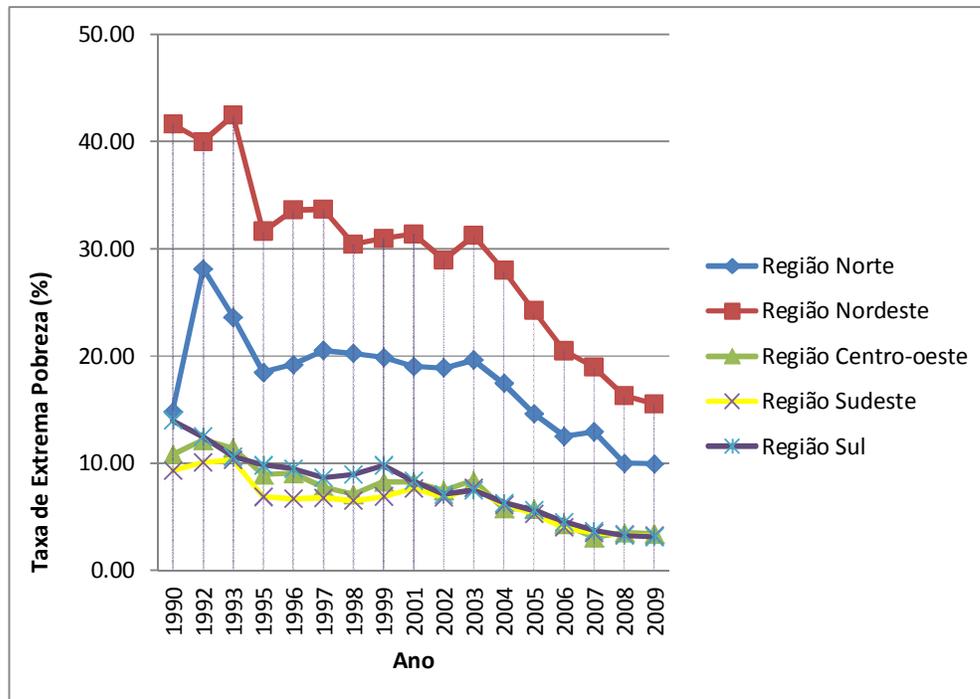
**Quadro XII – Taxas de Pobreza e Extrema Pobreza por estado e região**

<b>Região Norte</b>		
Estado/ ano 2009	Taxa Pobreza (%)	Taxa Extrema Pobreza (%)
Acre	32,4	12,4
Amazonas	30,9	9,4
Amapá	32,4	8,3
Pará	36,7	11,1
Rondônia	23,5	7,1
Roraima	27,8	8,3
Tocantins	26,1	8,2
<b>Região Nordeste</b>		
Estado/ anos 2009	Taxa Pobreza (%)	Taxa Extrema Pobreza (%)
Alagoas	47,7	21,3
Bahia	38,5	14,2
Ceará	36,6	14,9
Maranhão	41,6	18,3
Paraíba	40,6	14,6
Pernambuco	42,2	17,0
Piauí	38,6	15,2
Rio Grande do Norte	34,3	10,3
Sergipe	37,6	13,5
<b>Região Centro Oeste</b>		
Estado/ ano 2009	Taxa Pobreza (%)	Taxa Extrema Pobreza (%)
Distrito Federal	11,3	2,9
Goiás	11,9	3,5
Mato Grosso do Sul	10,1	2,6
Mato Grosso	12,4	4,3
<b>Região Sudeste</b>		
Estado/ ano 2009	Taxa Pobreza (%)	Taxa Extrema Pobreza (%)
Espírito Santo	12,6	3,4
Minas Gerais	12,1	3,2
Rio de Janeiro	13,5	3,7
São Paulo	11,0	3,0
<b>Região Sul</b>		
Estado/ ano 2009	Taxa Pobreza (%)	Taxa Extrema Pobreza (%)
Paraná	12,4	3,6
Rio Grande do Sul	13,7	3,5
Santa Catarina	6,4	1,7

Fonte: IPEADATA, 2011a.

Se observarmos a progressão das taxas de extrema pobreza por região ao longo das décadas de 1990 e 2000 também constataremos diferenças entre os resultados obtidos para as regiões Sul e Sudeste em comparação aos resultados obtidos especialmente para as regiões Norte e Nordeste como verifica-se no gráfico abaixo:

**Quadro XIII – Taxa de extrema pobreza por região 1990-2009**



Fonte: IPEADATA, 2011a.

Ainda que maior atenção tenha sido dada ao desenvolvimento de programas sociais focalizados na camada populacional com menor renda, principalmente durante os mandatos de FHC e Lula, é possível depreender das informações estatísticas que há considerável disparidade entre os níveis de vida nas diferentes regiões brasileiras. Os dados selecionados nos quadros XII e XIII apontam apenas para uma das dimensões da pobreza, baseado em indicadores de renda. Índices de pobreza multidimensionais, como o ‘Índice de Desenvolvimento Humano – IDH’, tornam mais evidentes as privações em termos educacionais, de saúde e padrões de vida, o que certamente complexifica a imagem que se tem das diferentes regiões brasileiras.

Num cenário em que as ofertas dos serviços públicos essenciais parecem ainda insuficientes diante do considerável crescimento econômico registrado no Brasil principalmente nos últimos anos, é interessante a análise das potencialidades e dos percalços da redistribuição de recursos, da transferência de tributos e da cooperação entre entes federativos para a realização do objetivo constitucional da redução das disparidades regionais.

Souza (2010), reafirma nesse bojo a necessidade do estudo do federalismo cooperativo brasileiro especialmente a partir do que julga ser um dos seus principais desafios: a redução das desigualdades territoriais. Segundo ela,

“apesar da existência de mecanismos financeiros que visam minimizar tais desigualdades, esses mecanismos têm sido suficientes para manter coesa a federação brasileira, mas insuficientes para minimizar suas desigualdades territoriais” (Souza, 2010, p. 361).

Assim, a observância dos dispositivos constitucionais, do funcionamento das instituições e dos conflitos políticos justamente relacionados às desigualdades regionais podem fornecer insumos para a melhor compreensão do federalismo brasileiro.

## 5.2.

### **Antecedentes históricos do Federalismo fiscal brasileiro atual**

Pode-se afirmar que a atividade fiscal e tributária brasileira tem guardado, desde o início do séc. XX, estreita relação com as diretrizes do Estado e suas opções do ponto de vista da macroeconomia durante os diferentes regimes de governo que vigoraram no Brasil. Segundo Biasoto Jr., “a análise da questão tributária envolve a compreensão da[s] crise[s] fiscal[-is] e da própria inserção do Estado na economia brasileira” ao longo das décadas (2006, p. 41).

No caso do Brasil, as continuidades e rupturas na dinâmica do federalismo, especialmente no federalismo fiscal, podem ser associadas a elementos políticos. Especialistas da área econômica afirmam que a definição dos rumos da política tributária e fiscal bem como a definição dos seus princípios positivados em lei estiveram historicamente submetidos às políticas de governo, ou seja, a atividade fiscal e tributária esteve preponderantemente ligada a interesses políticos imediatos (Biasoto Jr. 2006).

Segundo Varsano (1996), a evolução do sistema tributário ao longo do séc. XX pode ser claramente identificada a partir da evolução e da complexificação das funções do Estado e dos seus objetivos políticos.

É possível identificar, segundo o autor, em 1946 o início da capacidade de real tributação sobre bases domésticas em detrimento à maior tributação sobre exportações que caracterizava também o tipo de produção comercial levada a cabo até então pela economia brasileira. A tributação, portanto acompanhará a ênfase no desenvolvimento industrial sustentado a partir da década de 40. A evolução do sistema tributário durante toda a década de 40 dá indícios de processos de negociação entre estados e União de forma a adequar melhor as entradas de receitas ao projeto de Nação que previa por um lado, maior arrecadação por parte da União e, por outro, a possibilidade de transferência de rendas entre as esferas de governo.

As bases para os mecanismos de transferência a estados e municípios, portanto, datam de 1946. Essas seriam reforçadas pela Emenda Constitucional n. 5, na década de 1960, e manter-se-iam ao longo da história do sistema tributário brasileiro.

Varsano (1996) identifica lapsos na definição de formas mais eficazes de distribuição de recursos entre entes federativos e ressalta que, com a concessão de benefícios iguais aos municípios, constata-se um aumento vertiginoso no número de municípios entre 1945 e 1966: “Os 1.669 municípios existentes em 1945 transformaram-se em 3.924 em 1966” (Varsano, 1996, p. 5). Desde meados do século XX, portanto, constata-se o uso dos dispositivos legais constantes do sistema tributário para fins relacionados à esfera política.

A partir de 1950 constata-se um investimento sólido no desenvolvimento industrial que à época demandou a avaliação de que a produção doméstica deveria ser beneficiada por instrumentos de proteção como o imposto de importação. O investimento na produção interna elevou, à época, a despesas com o desenvolvimento regional alicerçadas na visão de desenvolvimento levada a cabo em meados do séc. XX. Estas despesas, por sua vez, desequilibraram os gastos do Estado gerando crescimento do déficit público.

O crescimento vertiginoso da inflação trará a instabilidade política que gestará a investida autolegitimada dos setores militares em prol de uma intervenção na política nacional com o objetivo de equilibrar as contas da União.

A política tributária nacional tem seu curso re-projetado entre 1964 e 1966 e as emendas constitucionais, que na prática podem ser consideradas uma verdadeira reforma do sistema tributário brasileiro, terão dois objetivos precípuos: a “reabilitação das finanças federais” através da centralização federativa e o “alívio tributário dos setores empresariais, que constituíam a base política de sustentação do regime” ((Varsano, 1996, p. 9)<sup>4</sup>. Se uma das consequências da tomada do poder pelos militares foi o enfraquecimento da legitimidade democrática do Estado tanto do ponto de vista fiscal quanto tributário, ao mesmo Estado coube o aumento notável da arrecadação através do imposto de renda, maior arrecadação sobre o consumo e também a criação do imposto sobre produtos industrializados (IPI).

Se do ponto de vista político o diagnóstico seria de retrocesso da autonomia das instituições democráticas, do ponto de vista fiscal e tributário, Varsano afirma que se passa a contar no Brasil com um verdadeiro sistema tributário em comparação ao “conjunto de sistemas de arrecadação” ao qual se assemelhava o setor tributário desde o início do séc. XX (1996, p. 9). A profissionalização, com a tentativa da extinção de impostos cumulativos, e complexificação do sistema fiscal e tributário brasileiro atendeu a estímulos políticos exigindo, ao final, um “maior esforço fiscal da sociedade” (Idem, ibidem). A consequência mais clara da persecução desse curso tributário é resumida por Varsano: “ao privilegiar o estímulo ao crescimento acelerado e à acumulação privada – e, portanto, os detentores da riqueza – a reforma praticamente desprezou o objetivo da equidade” (Varsano, 1996, p.9).

O esforço fiscal e tributário exercido entre meados da década de 60 e meados da década de 70 previu que, em termos de distribuição de recursos, tanto estados quanto municípios devessem contar com receitas capazes de manter suas funções sem prejuízo para o crescimento nacional. Essa e outras medidas de cunho político afetariam a autonomia fiscal dos entes subnacionais: assim, será de 1968 a Lei Complementar nº 40 que reduzirá de 10 para 5% a arrecadação do Imposto de Renda e do IPI destinados aos Fundos de Participação de Estados e Municípios, definidos em 1946 (Idem, ibidem).

---

<sup>4</sup> A análise do federalismo brasileiro e os processos de centralização e descentralização política também estão presentes em Carvalho (1994).

Em suma, nas décadas de 60 e 70, a atividade política e tributária priorizou as metas de desenvolvimento do governo brasileiro, conferindo visibilidade à atividade industrial sob a pena de negligenciar por décadas os necessários investimentos em políticas sociais. A política fiscal e tributária desenvolvida pelo governo federal utilizou-se amplamente do instrumento de concessão de benefícios fiscais, via isenções, para garantir a alimentação da economia via investimentos.

Durante os anos 70 é a insustentabilidade do uso do sistema tributário aos fins políticos dos governos militares que leva à exaustão econômica o período pós-milagre econômico brasileiro. Varsano constata algum aumento de recursos para os Fundos de Participação dos Estados e Municípios a partir de 1976, coincidente com a trajetória, na política, de afrouxamento do regime ditatorial brasileiro (1996, p. 11). Ainda no período imediatamente anterior à abertura democrática, entre 1979 e 1983, a alta carga tributária se manteve, dessa vez para a manutenção de valores em caixa para o combate à crescente inflação e instabilidade econômica. Essa manutenção da carga tributária esteve diretamente associada à dificuldade de arrecadação do governo federal diante do ambiente econômico vigente.

À crescente incapacidade da União em deter as rédeas diretivas da macroeconomia são acrescidas as forças, cada vez mais fortes, de desconcentração de recursos, já visíveis a partir do ano de 1984. Varsano (1996) indicará que já a partir do referido ano, possivelmente a partir do incremento da força política dos governadores estaduais, há um aumento nas transferências de recursos aos entes subnacionais.

O sistema tributário brasileiro sofrerá alguma modificação durante a Assembleia Constituinte de 1987-1988, principalmente do ponto de vista dos princípios políticos que nortearam a re-escritura do dispositivo constitucional que o regia.

Como característica do sistema tributário pós-1988, pode-se identificar, portanto, que foi norteadada por atores políticos em atuação conforme a demanda social por descentralização política e autonomia fiscal reprimida há décadas. A distribuição em comissões e subcomissões para a tramitação do processo decisório constituinte contribuiu negativamente para a reforma do sistema tributário de acordo com a visão de Estado que ora se construía. Assim, Varsano (1996) chega

à conclusão que a nova Constituição, aumentando as receitas de estados e municípios, contribuiu para o enfraquecimento da capacidade tributária da União, e a falta de discussão acerca da melhoria do sistema, aliada à ampliação das funções do Estado, fez com que o sistema de financiamento do Estado fosse insuficiente para o seu tamanho. Ao final, o projeto de Estado democrático estaria fadado a chegar rapidamente ao seu limite por conta do desequilíbrio orçamentário gerado pela própria Constituição de 1988.

Assiste-se, no entanto, nos anos posteriores ao da Constituição a retomada da capacidade arrecadadora da União via contribuições sociais, ocasionando a tributação excessiva, em alguns casos até a bitributação – de fato deteriorando ainda mais a qualidade do sistema tributário no Brasil democrático.

A década de 1990 marcou período de indefinições, do ponto de vista legislativo, do sistema tributário. A legislação concorrente definida pelo art. 23 da Constituição Federal, que deveria definir um relevante conjunto de atividades essenciais para a atividade cooperativa entre os três níveis federativos, ficou relegada à legislação complementar. Esta, carecendo de definição até o presente, gera confusão acerca das atribuições referentes a cada ente, prejudicando assim a coordenação entre estes e o aprofundamento das relações de cooperação, especialmente com vistas ao crescimento econômico mais equânime em todo o território nacional.

Não apenas Varsano (1996) como também Biasoto Jr. (2006) identificará na trajetória histórica da política tributária no país a institucionalização de benefícios fiscais em setores cujo desenvolvimento ia sendo propulsado em detrimento da valorização da capacidade de arrecadação para a redistribuição.

Em cada etapa da história nos últimos 40 anos, as políticas fiscal e tributária foram instrumentos de governo para satisfação de interesses políticos existentes bem como para atuação cíclica ou anti-cíclica conforme as conjunturas econômicas enfrentadas.

Se nos anos 2000 é possível identificar algumas iniciativas de valorização das políticas sociais e do desempenho regional em termos de desenvolvimento, as décadas anteriores foram cunhadas pela restrição orçamentária (com consequências para as políticas sociais e de redistribuição de renda) e pela maximização da capacidade arrecadatória sobre base tributária formada das camadas média e média-baixa, sobretudo com a ampliação dos descontos sobre

fluxo de mercadorias e serviços bem como sobre o imposto de renda, descontado na fonte.

Do ponto de vista formal, nos quesitos tributário e fiscal, a Constituição democrática não previu nem a melhora na qualidade da redistribuição de receitas nem o equilíbrio na arrecadação entre entes de forma a permitir o crescimento das regiões de forma mais equânime – a preocupação da Constituinte residiu claramente em questões de cunho político.

A discussão acerca da reformulação do Estado e das suas relações com o mercado e a sociedade a partir dos anos 80 e 90 tomou conta do debate público e mobilizou economistas e cientistas sociais. As interações entre as temáticas do processo de desenvolvimento fiscal e tributário no Brasil e a dinâmica política são apontadas por Abrucio (1998). Abrucio havia destacado as eleições para governador estadual em 1982 como base para o fortalecimento do movimento em prol da democracia e da transição política, além de identificar na força dos governos estaduais um elemento fundamental para compreender as relações de poder na federação brasileira pós-ditadura. A valorização da força dos governadores, se por um lado dispôs da vantagem de ir ao encontro do anseio coletivo pela descentralização e autonomia política, ao mesmo tempo criou um sistema de poder, segundo o autor, ‘defensivo, atomizado’ por conta da pouca identificação partidária durante o processo de transição para a democracia.

Em termos financeiros, os estados foram protagonistas da história política que se iniciou em fins dos anos 80. Com a União enfraquecida politicamente, dada a composição do Congresso, o autor avalia que o pleito que conferiu aos governadores legitimidade democrática cronologicamente anterior à legitimidade que seria obtida pelo Executivo federal nas eleições nacionais e que este consolidou a política e a barganha regional como forma de acesso a recursos (Abrucio, 1998). Também esse autor acredita que a reflexão acerca da nova concepção de Estado deveria ter passado por uma reforma profundamente refletida acerca das matérias tributária e de competências (Abrucio, 1998, p. 186).

A tese de Abrucio é, portanto, a de que estados perpetraram política predatória em termos fiscais e tributários com o intuito de estabelecer formas de captação de recursos que trouxessem desenvolvimento econômico em meio a um período histórico de instabilidade econômica e constantes insucessos na contenção da inflação. Para ele, o federalismo entrara compulsoriamente em pauta naqueles

anos de recém-aprovação da Carta Magna de 1988 e a prática política dera lugar ao que chama de ‘federalismo estadualista, predatório e anti-republicano’, que marcaria as relações intergovernamentais no período de retorno à democracia (Abrucio, 1998, p. 187). Ainda que nem toda a literatura sobre barganhas políticas de viés federativo ocorridas durante a década de 90 corrobore para a tese do autor, o diagnóstico de esgarçamento e competição nas relações intergovernamentais pode ser depreendido da dinâmica histórica dos anos 90 e de suas consequências no plano político e fiscal. Antes da análise dos pontos de conflito e barganha que testaram o federalismo brasileiro nas últimas décadas, far-se-á a apresentação e análise dos dispositivos constitucionais que regem a distribuição de tributos entre os entes federativos e também a atuação do Senado Federal e seu papel na questão federativa.

### **5.3.**

#### **O federalismo e a Constituição Federal de 1988**

O federalismo brasileiro pós-1988 apresenta elementos de continuidade e mudança em relação aos períodos históricos que antecederam a abertura democrática gradual realizada a partir de meados dos anos de 1980.

Analogamente, a Constituição atual apresenta elementos de continuidade e mudança em relação às ordens constitucionais anteriores à Constituição democrática: enquanto optou-se pela reafirmação do sistema federativo em cláusula pétrea, mudanças foram realizadas no sentido da ampliação dos direitos tanto individuais quanto coletivos, ressalvados também os direitos de autonomia dos entes subnacionais.

Especialistas da área do direito constitucional afirmam que o federalismo brasileiro constitui-se como uma das peças fundamentais do corpo da Constituição, com consequências para a formação da ordem democrática do Brasil pós-1988. O federalismo brasileiro foi refirmado na Constituição Federal de 1988 que conferiu a ele o estatuto de ‘princípio constitucional fundamental’, confirmando seu caráter de centralidade para a ordem política, econômica e social brasileira. A forma do Estado, federal no caso do Brasil democrático, implica, segundo o autor, a compreensão de que todos os entes federativos (União, estados e municípios) detém estreita relação de responsabilidades mútuas em

concomitância com o compartilhamento das autonomias política, administrativa e tributária.

A federação brasileira enquanto princípio constitucional registra uma continuidade política que data de 1891. Segundo Carvalho (1994), na história da política brasileira o federalismo sofreu processos de centralização e descentralização associados aos processos com profundo impacto para o país como a ditadura e a abertura democrática.

O processo constituinte de 1988 tem caráter singular se comparado à concepção dos textos constitucionais que o antecederam na história política brasileira. A Constituição de 1988 configurou-se mais extensa que outras constituições, inclusive de outras democracias federativas em nível internacional, pelo intuito deliberado de positivar direitos e garantias individuais e coletivas, tanto políticos quanto sociais e de assegurar à nova Era democrática a impossibilidade constitucional de supressão destes por quaisquer forças que chegassem ao poder através de vias constitucionais. Os Títulos da Constituição de 1988 versam sobre variados temas, provavelmente essa característica do texto constitucional fez com que se tornasse tantas vezes objeto de alterações e emendas. Os títulos mais significativos a serem observados aqui se referem à organização do Estado (Título III), à Tributação e ao Orçamento (Título VI) e à Ordem Econômica e Financeira (Título VII).

Especialistas dão destaque à ideia de ordem social subjacente ao texto constitucional, que marcaria uma ampliação do escopo deste e da função da Constituição na sua relação com a Nação. Baracho Júnior afirma que a Constituição de 1988, ainda que tendo como objetivo a descentralização política e o incentivo à autonomia dos entes constitucionais, pareceu tornar-se mais abrangente no sentido de positivar ‘um quadro normativo que condiciona[sse] não apenas o Estado mas algumas dimensões da sociedade’ (2008, p. 101). Ao contrário, porém de configurar-se como regulação da ordem social do ponto de vista pejorativo, através da restrição da liberdade social ou da intervenção deliberada na condução da coisa pública extra-constitucional, o autor identifica traços de preocupação, no texto constitucional, em garantir a nomeação de elementos sociais a serem positivados constitucionalmente na Era democrática brasileira, como os temas da Educação, Seguridade Social, Desporto, Ciência, Tecnologia e Comunicação social.

A Constituição Federal de 1988, como registra Ismael, merece destaque porque tem define como um dos objetivos da República, em seu Art. 3 inciso III,

“erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” e terá no conjunto dos seus artigos elementos que marcam a diferença para a Constituição anterior, de 1967, em relação ao caráter cooperativo necessário ao desenvolvimento regional (2005, p. 131).

Ver-se-á que a Constituição apresentará dois mecanismos fundamentais de redistribuição de recursos com vistas à busca de um desenvolvimento mais equânime no país. Por um lado, os mecanismos de compartilhamento tributário entre União e entes federados, por outro, a definição constitucional de transferências fiscais entre entes, com especial destaque para a ampliação das transferências através dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios e para a criação de fundos destinados ao fomento da atividade produtiva nos estados menos desenvolvidos economicamente, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (vide Ismael, 2005). Nota-se a manutenção do conceito de ‘região’ no texto constitucional que receberá especial atenção quanto à dedicação da Constituição em assegurar-lhe desenvolvimento equânime. Conquanto no sistema tributário delineado no Título VI a referência à União, aos estados e aos municípios prevaleça, a ‘região’ continuará surgindo como unidade de organização para mecanismos de cooperação constitucionais.

### 5.3.1.

#### **O Sistema Tributário Brasileiro definido na Constituição Federal de 1988**

O sistema tributário nacional está basicamente estipulado no Título VI da Constituição Federal brasileira e define os princípios da tributação e da composição do orçamento nacionais bem como positiva a distribuição de recursos entre os entes da federação (artigos 145 a 181). Especificamente do artigo 145 ao artigo 150 são apresentados os princípios gerais do referido Título. Uma das diretrizes do sistema tributário brasileiro era de pautar a supremacia do caráter proporcional da tributação no Brasil. Os impostos ‘terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte’ (Art. 145 §1). A Constituição definirá que todos os elementos mais detalhados acerca da tributação

serão definidos em Lei Complementar, segundo o Art. 146. À lei infra-constitucional caberão as tarefas de ‘dispor sobre conflitos de competência em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios’ bem como ‘regular as limitações constitucionais ao poder de tributar’, ‘estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária (...)’ (Art. 146, I, II, III).

O Artigo 146, inciso III, busca ‘estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária’. A primeira norma geral concernente ao estabelecimento do sistema tributário refere-se à definição de tributos. Uma diferença relevante entre o sistema tributário alemão e o brasileiro é que, a definição dos tributos e suas espécies também é realizada no corpo do texto constitucional alemão, enquanto a carta brasileira requererá que essas definições sejam especificadas em legislação infra-constitucional. É importante salientar que o inciso III fará referência explícita à necessidade de cooperação entre entes: no Art. 146, inciso III, alínea c lemos que a lei complementar deverá assegurar ‘adequado tratamento tributário ao ato cooperativo(...)’, traduzindo assim o sentimento do legislador que considera essencial a manutenção do espírito solidário na definição e na administração dos tributos em âmbito nacional. O artigo 146-A frisa que

a ‘Lei Complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo’<sup>5</sup>.

Isso significa que a Constituição Federal já admitia que a possibilidade de concorrência entre estados e municípios pelo recebimento de tributos (através da autonomia tributária de que dispõem) e oferece à União a capacidade de conceder benefícios tributários independente da aplicação da lei aos outros entes subnacionais.

O artigo 148 define a capacidade da União de ‘instituir empréstimos compulsórios’, ou seja, de solicitar para si ou para outro ente aportes de recursos em caráter extraordinário ou de garantia do interesse nacional.

O Art. 149 concederá à União exclusivamente a arrecadação de contribuições sociais. É importante salientar que a União aumentou em muito a

---

<sup>5</sup> Ver Senado Federal, 2010, p. 33.

sua participação na arrecadação tributária a partir da criação de um número cada vez maior de contribuições sociais ao longo dos anos 90 e 2000.

A seção II do Título ‘Da Tributação e do Orçamento’, intitulado ‘das limitações do poder de tributar’ marca o caráter democrático e transparente que se quis dar à arrecadação tributária no Brasil em 1988. No *caput* do art. 150 lê-se que

“(…) sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça; II – instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente (...), III – cobrar tributos (...)” com vigência retroativa<sup>6</sup>.

Esses três incisos reforçam o caráter justo, democrático e confiável da Constituição em relação à cobrança de tributos. Definem, portanto um parâmetro de conduta que conferirá estabilidade na expectativa do contribuinte acerca da capacidade de tributar dos entes federados.

A transparência na tributação surge também no artigo 150, inciso V, §5 onde lê-se que ‘a lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços’. A valorização da propriedade individual e o incentivo à equalização regional teria como pressuposto que cidadãos, consumidores reais ou potenciais, tivessem acesso à transparência tributária quanto a mercadorias e serviços consumidos, o que aumenta a capacidade de discernimento entre os impostos e verificação da carga tributária sobre quaisquer serviços, inclusive aqueles considerados essenciais, como fornecimento de luz e água, por exemplo.

O artigo 151, inciso I proíbe a União de

‘I – instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação à Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País (...)’<sup>7</sup>.

Esse artigo oferece dois pensamentos importantes: o primeiro é que é vedado ao governo federal priorizar alguns regiões em detrimento de outras, possibilitando aos estados de suas preferência (ideológico-partidária, por

<sup>6</sup> Ver Senado Federal, 2010, p. 33.

<sup>7</sup> Ver Senado Federal, 2010, p. 34.

exemplo) maior fôlego fiscal e financeiro através de medida vertical iniciada pela própria União. O segundo pensamento evocado pelo mencionado artigo refere-se à continuação deste: é ‘admitida a concessão de incentivos fiscais’ pela União que gerem equilíbrio socioeconômico no País. Isso significa que à União cabe o papel de injetar recursos nas diferentes regiões para garantir o desenvolvimento equilibrado entre estas. Abaixo, um quadro que apresenta resumidamente os principais artigos iniciais do Título VI da Constituição Federal já referidos até aqui:

#### Quadro XIV - Principais artigos do Título VI da Constituição Federal

Artigo	Temática
Art. 145	Define o caráter pessoal da tributação bem como a adequação à capacidade econômica do contribuinte
Art. 146 (incisos I, II e III)	“(…) conflitos de competência em matéria tributária (...)” entre entes federativos e “(…) limitações constitucionais ao poder de tributar (...)”, estabelecimento de “(…) normas gerais em matéria de legislação tributária (...)” : regulados por Lei Complementar
Art. 148	Instituição de empréstimos compulsórios visando ao interesse nacional
Art. 149	Concede à União o direito à instituição de contribuições sociais
Art. 150	Define as limitações da União em caráter de tributação: é proibido instituir tributo sem lei que o estabeleça (inciso I), instituir tratamento desigual entre contribuintes (inciso II), cobrar impostos retroativamente (inciso III)
Art. 151	Define que todos os tributos terão caráter nacional; admite concessão de incentivos fiscais

Fonte: Senado Federal, 2010, p. 32-34.

Os artigos 153 e 154 definirão as competências tributárias da União. No artigo 153 temos os elementos de tributação exclusiva da União, quais sejam:

“ I – importação de produtos estrangeiros; II – exportações (...); III – renda e proventos de qualquer natureza; IV - produtos industrializados; V - operações de crédito, câmbio e seguro (...); VI – propriedade territorial rural; VII – grandes fortunas (...)” (Senado Federal, 2011, p 34).

Ainda no artigo 154 lê-se que é permitido à União instituir novos impostos através de lei complementar, desde que não sejam cumulativos e ‘(…) não tenham fator gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nessa Constituição

(...)” (art. 154, inciso II)<sup>8</sup>. Os dados referentes às capacidade tributária da União definidos na seção III estão dispostos resumidamente abaixo:

**Quadro XV- Competências tributárias da União conforme a Seção III, Constituição Federal de 1988**

<b>Artigo</b>	<b>Competência tributária</b>
Art. 153	Inciso I – importação de produtos estrangeiros; Inciso II – exportações; Inciso III – renda e proventos de qualquer natureza; Inciso IV – produtos industrializados; Inciso V – operações de crédito, câmbio e seguro; Inciso VI – propriedade territorial rural; Inciso VII – grandes fortunas.
Art. 154	União pode constituir novos impostos que não sejam cumulativos e que “(...) não tenham fator gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados na Constituição (...)”.

Fonte: Senado Federal, 2010, p. 34.

Em seguida, na seção IV, lemos acerca dos impostos dos estados e do Distrito Federal. O Artigo 155, único artigo da seção, definirá quais impostos cabem aos estados, a instância política de decisão sobre eles e outros dispositivos relativos aos estados.

Os impostos cabíveis aos estados são a transmissão de herança (causa mortis) e doação ‘de quaisquer bens ou direitos’; bem como ‘operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal de comunicação (...)’, ou o ICMS; a “propriedade de veículos automotores”, o IPVA, e impostos relativos a bens imóveis e móveis<sup>9</sup>.

Muito importante é a referência ao ICMS, que deve ser não-cumulativo, havendo compensação dos valores nas etapas seguintes através de isenção ou não-incidência (art. 155, § 2, incisos I e II)<sup>10</sup>. A garantia da não-cumulatividade do ICMS é uma garantia constitucional muito debatida no direito tributário, já que se isso não ocorre, há desrespeito à garantia constitucional que garante a limitação do Estado no seu poder de tributar.

Aos estados é garantida a definição da alíquota do ICMS. Mantida essa garantia, é possível desonerar a produção de bens e assim incentivar o desenvolvimento industrial, por exemplo. No Brasil, o ICMS certamente

<sup>8</sup> Ver Senado Federal, 2011, p 34.

<sup>9</sup> É importante acrescentar que os impostos têm suas “ (...) alíquotas máximas fixadas pelo Senado Federal”, conforme o Art. 155, inciso IV (Senado Federal, 2010, p. 34) .

<sup>10</sup> Senado Federal, 2010, p. 34.

configura-se como um dos mais polêmicos tributos do sistema. Justamente por incidir sobre tudo o que é produzido e comercializado no país, o ICMS merece maior atenção: por incidir sobre elos da cadeia produtiva, possibilita que sejam cobrados impostos não sobre o valor real do produto, mas sim sobre este acrescido de algum imposto já incidente sobre ele. O Senado Federal estabelece as alíquotas aplicáveis às operações interestaduais (art. 155, inciso IV), tornando-se assim uma arena importante na decisão acerca da manipulação do ICMS entre os entes da federação. Este definirá as alíquotas mínimas e máximas das operações interestaduais, assegurando a estabilidade entre os estados. O artigo 155, inciso VI, ainda acrescenta que as alíquotas internas dos estados não poderão ser inferiores às alíquotas interestaduais, definidas em plenário do Senado Federal.

Por último, o artigo 155, inciso X, prevê que não haja incidência de impostos sobre “operações que destinem mercadorias para o exterior”, bem como prevê que não haja incidência sobre “operações que destinem a outros Estados petróleo” e derivados, bem como energia elétrica, ouro e ‘prestações de serviço de comunicação’ (Senado Federal, 2010, p. 35).

A questão da incidência do imposto sobre o petróleo obteve notoriedade recentemente, mas é possível identificar traços gerais do destino dos valores obtidos com prospecção de petróleo e derivados a partir do texto constitucional. Os derivados do petróleo serão, de acordo com o artigo 155, 4 §, inciso I, tributados no estado consumidor; “em operações interestaduais com gás natural entre contribuintes”, o imposto recairá de forma proporcional sobre o Estado de origem e o de destino (Idem, inciso III). O referido imposto terá sua alíquota mínima também definida pelo Senado Federal (art. 155, 6 §, inciso I). As competências tributárias já apresentadas encontram-se sistematizadas abaixo:

**Quadro XII – Competências tributárias dos Estados e do Distrito Federal conforme a Constituição Federal de 1988**

<b>Artigo</b>	<b>Competência tributária</b>
Art. 155	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Transmissão de herança (causa mortis), doação de quaisquer bens ou direitos;</li> <li>2. Inciso II – “(...) operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal de comunicação (...)”, o <b>ICMS</b>;</li> <li>3. Inciso III – a “propriedade de veículos automotores”, o <b>IPVA</b>, e “impostos relativos a bens móveis e imóveis”;</li> </ol>

Fonte: Senado Federal, 2010, p. 34-35.

A seção V determina os impostos dos Municípios. No artigo 156 lê-se que caberão aos municípios basicamente a ‘propriedade predial e territorial urbana’ (o IPTU) e a ‘transmissão de imóveis inter vivos’. Cabe à lei complementar relativa a esse artigo definir para os municípios a possibilidade de conceder ou revogar “isenções, incentivos e benefícios fiscais”. As competências tributárias dos municípios, portanto, são as seguintes:

**Quadro XIII- Competências tributárias dos Municípios Constituição Federal de 1988**

<b>Artigo</b>	<b>Competência tributária</b>
Art. 156	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. “propriedade predial e territorial urbana” – IPTU;</li> <li>2. “transmissão de imóveis inter vivos”;</li> <li>3. Serviços de qualquer natureza, excluídos os do Art. 155;</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilidade de conceder ou revogar “isenções, incentivos e benefícios fiscais” a ser regulamentada em Lei Complementar</li> </ul>

Fonte: Senado Federal, 2010, p. 35.

A seção VI versa sobre a repartição das receitas tributárias. Os artigos 157 a 161 definirão as linhas gerais para tal. O artigo 157 determina que:

“Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal: I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I” (Senado Federal, 2010, p. 35).

Ainda no art. 157, a União é instada a repassar 20% dos impostos que arrecadar se instituir novos impostos em uso da sua competência residual (inciso II).

Aos municípios caberá 50% dos impostos recolhidos pelo estado sobre a propriedade rural; 50% do IPVA (art. 158, inciso III) ; 25% da arrecadação do estado relativa à circulação de mercadorias, transportes interestaduais e intermunicipais bem como sobre a comunicação, ou seja, o ICMS (artigo 158, inciso IV)<sup>11</sup>.

Os artigos 157 e 158 acerca da repartição de tributos entre estados e municípios, portanto, pode ser compreendido da seguinte forma:

#### Quadro XIV - Repartição das receitas tributárias na Constituição Federal de 1988

Artigo	receita tributária
Art. 157 – Estados e Distrito Federal	Inciso I – “a arrecadação da União do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza” incidentes na fonte sobre rendimentos pagos pelos referidos entes federativos; Inciso II – 20% dos impostos cabíveis à União;
Art. 158 - municípios	Inciso I - “o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles (...)” Inciso II – 50% dos impostos recolhidos pelo estado sobre a propriedade rural; Inciso III – 50% do IPVA; Inciso IV – 25% da arrecadação do estado relativa à circulação de mercadorias, transportes interestaduais e intermunicipais bem como a comunicação (ICMS);

Fonte: Senado Federal, 2010, p. 35.

Há ainda os repasses específicos da União para estados, municípios e regiões. O artigo 159 versa sobre a obrigação de repasse de 48% da arrecadação do imposto de renda da União na seguinte proporção:

“a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer; (...)”(Senado Federal, 2010, p.36).

Ainda no artigo 159 lê-se também que a União repassará 10% do imposto sobre produtos industrializados proporcionalmente ao valor das exportações de

<sup>11</sup> Senado Federal, 2010, p. 35.

produtos industrializados aos estados e Distrito Federal. Na prática, esse repasse visa a ressarcir os estados da perda do IPI sobre os produtos exportados. Os estados, por sua vez, repassarão 25% desse valor aos municípios pelo mesmo motivo. Ainda acerca do repasse dos 10% para ressarcimento do IPI, consta da Lei que nenhum estado poderá receber mais do que 20% do montante repassado pela União, devendo o excedente ser repassado a outros entes subnacionais. O artigo 159, inciso I, alínea c destinou, portanto 3% do produto da arrecadação sobre a renda (IR) e produtos industrializados (IPI) para aplicação em programas de financiamento dos setores produtivos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste com o objetivo de fomentar o desenvolvimento econômico dessas três regiões. Os chamados Fundos Constitucionais de Financiamento distribuem os referidos percentuais do IR e do IPI na seguinte proporção às regiões: 0,6% para o Fundo destinado à região Norte (FNO), 1,8% para o Fundo destinado à região Nordeste (FNE) e 0,6% para o Fundo destinado à região Centro-Oeste (FCE). Os Fundos constituem-se em “fundos de poupança compulsória, de natureza contábil-financeira, caracterizados por possuírem fonte obrigatória de receita e destinações específicas” (MTE/DIEESE, 2007, p. 7). Esses fundos são operacionalizados por instituições bancárias federais: o Banco da Amazônia é responsável pelo FNO, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) é responsável pelo FNE e o Banco do Brasil fica a cargo do FCE. Com isso estão garantidos através da atuação dessas instituições administradoras dos fundos, medidas como concessão de crédito para a agricultura familiar, bem como para assistência a pequenas e médias empresas, contribuindo assim para a geração de emprego e renda.

É importante ressaltar que a administração dos fundos é autônoma e as diretrizes e orientações para a aplicação de recursos existentes nos fundos está a cargo do Ministério da Integração Regional. A ‘oxigenação’ financeira dos fundos está estreitamente ligada ao potencial arrecadatório do Estado através do valor repassado pelo Tesouro Nacional às instituições bancárias federais, bem como ao bom funcionamento dos mecanismos de crédito. O funcionamento dos fundos depende do retorno das operações de crédito assim como da administração das taxas de inadimplência. Em havendo recursos ociosos, ou seja, não disponibilizados para crédito, esses expandem a base do fundo já que obtém rendimento a partir da taxa Selic (MTE/DIEESE, 2007).

Em linhas gerais, pode-se dizer que os fundos são um importante instrumento gestado a partir da Constituição Federal de 1988 para garantir às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste vantagens econômicas para o desenvolvimento regional. O estudo do MTE/DIEESE apontou que uma das causas que se tornam impeditivos à avaliação do efeito dos fundos nas economias regionais são as altas taxas de inadimplência nas operações de crédito. Com alguma variação entre os anos analisados pelo estudo (1995-2006) os três fundos tiveram encontraram o mesmo desafio, desenvolvendo ao longo da década mecanismos que recalculassem riscos e reorganizassem mecanismos de pagamento. Outro elemento presente no estudo, e que permite conclusões gerais importantes ao presente trabalho como um todo, é a constatação de que, dados os recursos disponíveis nos fundos, estes ainda têm impacto aquém do desejável na promoção real do maior dinamismo econômico das regiões<sup>12</sup>.

Ainda assim, com a alocação imperfeita de recursos e o aproveitamento sub-ótimo dos mecanismos de concessão de crédito e financiamento, os fundos de desenvolvimento regional podem ser considerados um valioso instrumento de redistribuição e geração de renda.

Destaca-se ainda o artigo 161 que define que constará de Lei complementar o estabelecimento de “(...) normas sobre a entre dos recursos de que trata o art. 159 [Fundos de Participação], especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, **objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios**” (Art. 161, inciso II, *ênfase minha*). Abaixo o quadro resumitivo dos repasses verticais estabelecidos pela Constituição Federal.

---

<sup>12</sup> Ver MTE/DIEESE, 2007.

**Quadro XV - Repasses verticais – Art. 159 da Constituição Federal de 1988**

<b>Percentual de 48% da arrecadação do imposto de renda (União)</b>	<b>Destinação</b>
21,5%	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)
22,5%	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
3%	Programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento; Ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste <b>metade dos recursos</b> destinados à Região.
10%	Repasse do imposto sobre produtos industrializados a estados e ao Distrito Federal (nenhum estado poderá receber mais do que 20% do montante total repassado pela União). * Deste valor, 25% serão repassados pelos estados aos Municípios

Fonte: Senado Federal, 2010, p. 36.

No capítulo II ('Das Finanças Públicas'), Seção II ('Dos Orçamentos'), compreendendo os artigos 165 a 169, é relevante ao presente trabalho dar destaque às evidências da preocupação do texto constitucional em explicitar que mesmo a importância do empenho orçamentário nacional e da sua concretização, através dos planos plurianuais, com a redução das desigualdades inter-regionais (vide Artigo 165, 7§). Da mesma forma, o Artigo 166, inciso II, alínea c, indica as modificações feitas nos orçamentos anuais não poderão incidir sobre as transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios ou para o Distrito Federal. Menciono também que no título VII ('Da Ordem Econômica e Financeira'), em seu capítulo I ('Dos princípios gerais da atividade econômica'), o artigo 170 elenca 9 princípios da '(...) ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa (...)', sendo o sétimo princípio (inciso VII) "**a redução das desigualdades regionais e sociais**" (Artigo 170, inciso VII, ênfase minha).

Ao analisar as medidas tomadas pelo texto constitucional para definir e especificar a responsabilidade administrativa cabível aos entes federativos bem como a arrecadação e distribuição de tributos especificados no título VI, Ismael (2005) identifica dois movimentos opostos em termos de resultado político: o aumento da autonomia política (e também fiscal e tributária) dos entes federativos

por um lado e, por outro, a manutenção de mecanismos de cooperação verticais e a marca, mais forte na Constituição de 1988 que nas anteriores, da cooperação via transferências.

A tão desejada ampliação da autonomia política dos entes deveu-se ao forte espírito descentralizador que norteou os debates na Assembleia Constituinte. Já a valorização da cooperação vertical no bojo da reafirmação da necessidade de redução das desigualdades socioeconômicas marca a continuidade em relação aos textos constitucionais anteriores e indica necessidade de redução das desigualdades entre estados e municípios, por exemplo, para a promoção de atividades produtivas que integrassem microrregiões.

Na realidade, a possibilidade aberta pela concessão de maior autonomia aos estados bem como a possibilidade de obtenção de incentivos fiscais para empreendimentos que gerassem renda para os mesmos terminou por pesar severamente na balança cooperação-competição entre os estados durante os anos 90.

Concomitantemente a esse fenômeno, assistimos a um crescimento no poder arrecadatório da União através do aumento do número das chamadas contribuições sociais, aporte financeiro que não requer redistribuição entre outros entes federativos. Os mecanismos de redistribuição do orçamento público cristalizaram-se em torno das transferências obrigatórias e voluntárias e, ao que parece, os maiores instrumentos de redistribuição de recursos com vistas ao desenvolvimento das diferentes regiões permaneceram sendo os fundos de desenvolvimento regional. Seria interessante verificar se essa constelação se tornou um limite nas possibilidades de cooperação entre estados e União e quais os mecanismos possíveis, dentro do marco constitucional, para uma efetiva redução das desigualdades regionais.

#### **5.4.**

#### **O Senado Federal brasileiro**

A Câmara Alta brasileira, denominada Senado Federal, está estabelecida desde a primeira Constituição brasileira, de 1824, ainda no Império, tendo à época da sua criação atribuições modestas do ponto de vista legislativo, conjugado

juntamente à Câmara dos Deputados em uma Assembleia Geral. Em semelhança à evolução da Câmara Alta no contexto alemão, também de consolidação tardia do Estado, a Câmara Alta brasileira foi historicamente ocupada por elites locais que assegurassem a influência sobre as províncias. A oligarquia enfraqueceu-se junto com a monarquia, mas a instituição do Senado sobreviveria à mudança de sistema político. O movimento republicanista entre meados e fins do séc. XIX reconheceria a necessidade da reafirmação do bicameralismo como forma de garantia de ampla representação e, assim, o Senado Federal é reafirmado constitucionalmente na primeira república. A cristalização do modelo federativo fortemente inspirado na experiência norte-americana deu-se em 1891, estabelecendo que os senadores seriam eleitos por voto popular (Backes, 1998). Na virada do século, no entanto, o voto era restrito e associado ao exercício local do poder, factualmente conferindo à autoridade dos governadores maior projeção política e poder de barganha no aspecto econômico no decorrer do período chamado de ‘República do Café com Leite’. Durante o período Vargas a ‘federalização’ do Estado manteve-se *de facto* ainda que, *de jure*, tenham sido suspensas as atividades do Congresso Nacional e tenham sido substituídos os governadores por interventores. Aprovada nova Constituição em 1934, o Senado Federal tem sua função de ‘auxílio à atividade federativa’ restituída, com representação de dois Senadores por ente federativo e mandato de oito anos. Em 1946, o modelo bicameral volta a ser mais parecido ao modelo de 1891: amplos poderes são passados à Câmara federal. No entanto, a forma de eleger os representantes das duas Casas seria diferenciada: enquanto a eleição de deputados seria através do sistema proporcional, a eleição para senadores obedeceria ainda o sistema majoritário (Backes, 1998, p. 58). Ao mesmo tempo em que são ampliados os poderes do Presidente na questão da iniciativa legislativa, o Senado passa a ter importância em questões relativas aos estados, como na autorização de “empréstimos externos de estados e municípios” (Idem, *ibidem*). O novo regime de governo, autoritário e nas mãos de uma junta militar que gerou seus próprios sucessores entre 1964 e 1984, subjugaria o Poder legislativo e relegaria à atividade parlamentar consentida e, portanto, distanciada da real vocação política inerente ao Congresso. A transição democrática pacífica indicaria a resiliência da direita conservadora nos *halls* da Câmara e do Senado e, findos os trabalhos da Assembleia Constituinte através da promulgação da nova Constituição

democrática de 1988, o Senado Federal teria suas atribuições de Casa revisora e *locus* do pacto federativo reafirmados através de dispositivos legais constitucionais e infra-constitucionais. Portanto, as regras de funcionamento e de atividade do Senado Federal brasileiro podem ser inicialmente depreendidas de dois documentos que regem a sua atividade: a Constituição Federal, que em seu artigo 52 define as atribuições do Senado Federal e também o Regimento Interno do Senado Federal, publicado anualmente conforme a atualização realizada em seu escopo ao longo de cada legislatura.

Destaca-se a ausência de reflexão acadêmica suficiente acerca do funcionamento do Senado Federal por parte da Ciência Política brasileira. É interessante que os estudos legislativos sejam basicamente dedicados à atuação legislativa da Câmara baixa e da atividade legislativa do Executivo. Araújo afirma que “a escassez de estudos específicos sobre o Senado no Brasil deixa lacunas acerca do comportamento parlamentar nesta Casa e redonda em pouco conhecimento sobre o funcionamento do bicameralismo no país” (2008, p. 204). Ainda assim, especialistas afirmam que o Senado brasileiro, segundo a sua constituição formal e a sua relação com a Câmara baixa, apresenta-se incongruente e assimétrico, respectivamente. Incongruente devido à sua forma de representação: no Senado brasileiro, como na Câmara Alta norte-americana, a representação é feita por “número igual de representantes para cada unidade federativa”, concedendo mesmo *status* “dentro da associação”, mas ocasionando a sobre-representação de estados com número menor de habitantes e com capacidade econômica menor (Branco, 2006, p. 274). Em relação à capacidade de atuação do Senado brasileiro quando comparado à atuação, sobretudo legislativa, da Câmara dos Deputados, há avaliações divergentes: para Ricci, o Senado brasileiro pode ser considerado simétrico (2008, p. 239). O autor destaca que, em relação à possibilidade de proposição de legislação ordinária, o Senado brasileiro dispõe de mesma capacidade decisória e poder de intervenção quanto a Câmara Baixa. No entanto, para Branco, o Senado brasileiro dispõe de capacidade legislativa reduzida, já que afirma que a Casa tem desempenhado, desde a redemocratização, papel comprovadamente revisor e, portanto, menos propositor (2008, p. 275). Ambos os posicionamentos estão alinhados com as pesquisas realizadas pelos referidos autores, no entanto, é possível concluir que não há

pensamento dominante acerca de uma definição conceitual unívoca acerca da atividade legislativa do Senado em comparação com a Câmara.

A divergência acerca da força política e da dinâmica legislativa do Senado indica, de certa forma, a dificuldade não somente em compreender a importância da Casa ao longo da história política brasileira, mas também a dificuldade na obtenção de informações acerca da atividade regular da Casa bem como das atividades de senadores e suplentes<sup>13</sup>. A divergência acerca da simetria entre as duas Casas legislativas federais brasileiras, no entanto, é de interesse secundário para o presente trabalho. Este tem como foco a atividade do Senado especificamente em relação à sua composição e funcionamento, mais especificamente o comportamento do Senado Federal como Casa Revisora (e proponente) de matérias concernentes à distribuição de recursos e tributos na federação bem como *locus* de decisão de matérias orçamentárias. Para tanto, seria interessante verificar a representação de senadores no âmbito das Comissões permanentes responsáveis por assuntos concernentes à atividade fiscal e tributária no Brasil (como a Comissão de Assuntos Econômicos - CAE) ou mesmo a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, que tem como objetivo, entre outros, a integração regional. O texto constitucional de 1988, em seu Artigo 52, apresenta as seguintes atribuições para o Senado Federal: confere ao órgão a responsabilidade de processo e julgamento de altas autoridades nos cargos federais do Executivo e Judiciário brasileiros (incisos I e II) bem como aprovar via voto secreto as nomeações de altos cargos dos referidos Poderes (inciso III). No tocante ao interesse do trabalho aqui proposto, lemos que o Senado Federal, no Artigo 52, incisos V a IX, estará especialmente encarregado da fixação de dívidas e da aprovação de limites de crédito, conforme o texto constitucional reproduzido abaixo:

“(...) V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

---

<sup>13</sup> Em documento publicado pela organização Transparência Brasil, constatou-se que “em agudo contraste com o que ocorre na Câmara dos Deputados, o Senado não fornece qualquer informação sobre as despesas dos gabinetes dos senadores, para onde viajam, para quem e quanto isso custa. A respeito deles sequer se sabe se comparecem ou não ao trabalho, seja nas sessões plenárias, seja nas comissões” (2008, p.4).

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;...” (Senado Federal, 2010, p.17)

Os referidos incisos do Artigo 52 permitem inferir que a atividade senatorial tem amplas consequências para a atividade de gastos na República. Ressalta-se sobretudo o inciso XV do artigo 52, que comissiona o Senado Federal especificamente a que avalie

“(...) periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios” (Idem, *ibidem*).

Incluído por Emenda Constitucional em dezembro de 2003, o referido inciso indica a centralidade do sistema tributário nacional para a dinâmica federativa e ainda expõe a participação do Senado Federal no controle do sistema tributário.

A observação do Regimento do Senado Federal informa a compreensão acerca das atribuições da Mesa do Senado, bem como das atribuições das Comissões Permanentes e dos parlamentares. O Regimento Interno do Senado Federal (RISF) fornece elementos significativos para a compreensão das relações funcionais e de poder na Casa. Para os objetivos do presente trabalho fazem-se necessárias as análises da importância do Presidente do Senado Federal e a análise das suas prerrogativas em plenário e fora dele. Também são interessantes as comissões de assuntos econômicos (CAE)<sup>14</sup> e do Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR).

Segundo o Regimento Interno, o presidente do Senado tem a prerrogativa de nomear substitutos para as comissões e nomear relator para o plenário,

<sup>14</sup> A CAE, juntamente com a Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, é considerada pelos próprios Senadores Federais uma das comissões mais importantes e produtivas (Lhanos, 2003 *apud* Araújo, 2011, s/p).

podendo “convidar, se necessário, o relator ou o Presidente da comissão a explicar as conclusões de seu parecer” e “desempatar as votações”<sup>15</sup>.

Também durante as sessões em plenário, o Presidente do Senado pode opinar acerca da ordem das matérias que serão deliberadas, agrupando matérias que julgar correlatas. Desta forma, pode no ‘jogo de poder’ do plenário, interferir para dirigir ao menos cronologicamente a deliberação. Seu papel, no entanto, é corroborado pelo corpo de senadores que o elegem à presidência. No entanto, uma vez no cargo, o Presidente do Senado goza de considerável autonomia para participar ativamente dos trabalhos tanto em plenária quanto nas comissões. O artigo 50 do Regimento, § único reza que “o Presidente deixará a cadeira presidencial sempre que, como Senador, quiser participar ativamente nos trabalhos da sessão”<sup>16</sup>. Também o artigo 51 do Regimento Interno refere-se a uma possível dupla função do presidente ao afirmar que ele “(...) terá apenas voto de desempate nas votações ostensivas, contando-se, porém a sua presença para efeito de *quorum* e podendo, em escrutínio secreto, votar como qualquer Senador”<sup>17</sup>.

Nota-se, portanto, que o destaque conferido ao Presidente do Senado e à Mesa referem-se à capacidade de direcionamento de questões legislativas pertencentes a diversas temáticas, inclusive aquelas sobre as quais o Senado tem prioridade decisória, como as questões econômicas.

Cabe ressaltar também a importância da representação partidária na composição tanto da Mesa quanto das comissões permanentes, como consta do artigo 59 § 1 do Regimento Interno: “na constituição da Mesa é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares que participam do Senado” (artigo que encontra eco na Constituição Federal, Art. 58, §1)<sup>18</sup>.

Analogamente, as cadeiras nas Comissões Permanentes também são preenchidas conforme o preenchimento do Senado Federal de acordo com a coloração partidária à época da diplomação dos Senadores. Acerca do funcionamento das comissões, em especial as Comissões Permanentes, consta que o Presidente do Senado tem o poder de designar seus membros.

---

<sup>15</sup> Regimento Interno do Senado Federal, Art. 48, XXI, XXII e XXIII (Senado Federal, 2011a, p. 47).

<sup>16</sup> Senado Federal, 2011a, p. 49.

<sup>17</sup> Idem, Ibidem.

<sup>18</sup> Senado Federal, 2011a, p. 50.

Na Comissão de Assuntos Econômicos, o Regimento Interno estipula 27 membros, respeitados os partidos que formam a base do governo e a oposição. Estes se reúnem semanalmente e tem como objetivo geral a discussão e votação de projetos de lei, realizando audiências públicas e convocando membros do Executivo bem como especialistas da sociedade civil para assessoria, consulta ou fiscalização em assuntos econômicos. Essas atribuições também se estendem às demais comissões permanentes, como aquelas que se debruçam sobre questões econômicas regionais, como a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR).

A CAE tem como competência geral, segundo o Art. 90 do Regimento Interno,

“VI – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer; VIII – acompanhar junto ao Governo a elaboração da proposta orçamentária bem, como sua execução e; IX – acompanhar, fiscalizar e controlar as políticas governamentais pertinentes à sua área de competência” (Senado Federal, 2011a, p. 70).

Também tem como competência atribuída especificamente a essa comissão opinar acerca do

“I – aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja atribuída por despacho do Presidente [do Senado]; III – problemas econômicos do País, política de crédito, câmbio, seguro e transferência de valores, comércio exterior e interestadual, sistema monetário, bancário e de medidas, título [...]; IV – *tributos, tarifas, empréstimos compulsórios, finanças públicas, normas gerais sobre direito tributário, financeiro e econômico*; orçamento, juntas comerciais, *conflitos de competência em matéria tributária entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, dívida pública* e fiscalização de instituições financeiras” (Senado Federal, 2011a, p. 74, ênfases minhas).

Notar-se-á que a referida comissão permanente debruça-se especialmente sobre questões econômicas de cunho regulatório do ponto de vista da produção econômica e da distribuição de recursos financeiros entre os entes subnacionais. A questão regional, retomada na Constituição Federal de 1988, e a sua importância na mitigação das diferenças socioeconômicas não encontram eco imediato nas atividades da referida comissão.

Constata-se que essa temática está evidenciada na atividade da Comissão Permanente intitulada ‘Desenvolvimento Regional e Turismo’, que tem como atividades precípuas, definidas pelo artigo 104-A, incisos I a V, conferir atenção às

“I – proposições que tratem de assuntos referentes às desigualdades regionais e às políticas de desenvolvimento regional, dos Estados e dos Municípios;  
II - planos regionais de desenvolvimento econômico e social;  
III – programas, projetos, investimentos e incentivos voltados para o desenvolvimento regional;  
IV - integração regional [e],  
V – agências e organismos de desenvolvimento regional” (Senado Federal, 2011a, p. 84).

Dada a constituição das comissões permanentes, a comunicação entre essas duas importantes comissões pode dar-se via Presidência ou Mesa Diretora do Senado, através da via partidária ou através da presença dos mesmos senadores nas duas comissões, o que é permitido segundo o artigo 77 §2 do Regimento Interno<sup>19</sup>.

A participação em mais de uma comissão pode ter como consequência a dispersão do foco e do trabalho legislativo, já que a atuação em comissões depende de certa especialização e aprofundamento temáticos. Também pode, por outro lado, fomentar a conexão entre assuntos legislativos e assim, promover maior presteza e acuidade no trabalho no interior das comissões.

Se o desenvolvimento regional é reforçada prioridade na Constituição de 1988 e o equilíbrio socioeconômico entre as regiões pode ser melhor atingido através da atividade de regulação fiscal e tributária, seria plausível que os senadores membros da Comissão de Assuntos Econômicos trabalhassem em conjunto com os membros da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo. No melhor dos casos, haveria superposição de nomes nas duas comissões de forma a integrar mais harmoniosamente os objetivos de ambas registrados no Regimento Interno. Tomando como base para a análise da composição das Comissões Permanentes CAE e CDR durante a legislatura atual<sup>20</sup>, percebe-se que, dos 26 senadores titulares da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), apenas 7 senadores têm participação na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo. Destes, apenas duas senadoras são titulares desta última comissão também, os outros 5 são suplentes da mesma.

---

<sup>19</sup> “Cada Senador poderá integrar até três comissões como titular e três como suplente” (Senado Federal, 2011a, p.65).

<sup>20</sup> Foram pesquisadas as atuações dos Senadores Federais em comissões permanentes e registradas as condições de titularidade e suplência a partir de fevereiro de 2011 (legislatura atual).

Dos titulares da Comissão de Desenvolvimento Regional (CDR), de um total de 16 senadores, 5 são suplentes da CAE (fora as 2 senadoras já mencionadas como titulares das duas comissões).

Abaixo a composição das Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e a de Desenvolvimento Regional (CDR):

**Quadro XVI – Composição das Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e a de Desenvolvimento Regional (CDR)**

**Composição das Comissões**

	Titulares	Suplentes	Total
CAE	26	26	52
CDR	16	14	30

Nota:

- 1 -Número de parlamentares titulares em ambas as comissões - 01
- 2 -Número de parlamentares titulares na CAE e suplentes na CDR - 06
- 3 -Número de parlamentares titulares na CDR e suplentes na CAE - 05

Fonte: Senado Federal, 2011b.

Registrou-se assim baixa reincidência de nomes nas duas comissões, fornecendo indícios de que (1) ou o trabalho conjunto entre as comissões dá-se através da elaboração de reuniões conjuntas entre os distintos membros de ambas as comissões permanentes, respeitando o artigo 113 § único, ou (2) os membros das distintas comissões articulam-se tematicamente através dos seus partidos. Dos titulares da CAE na legislatura atual, nota-se que, resguardados os pertencimentos partidários (que indicam preponderância da mesclada base aliada), as composições da Comissão por região são as seguintes: 7 Senadores da região Norte, 7 da região Nordeste, 5 Senadores do Sudeste, 4 Senadores do Sul e 3 Senadores do Centro-Oeste. Já na Comissão de Desenvolvimento Regional, identifica-se grande peso da região Nordeste, com 8 Senadores. Há 4 da região Norte e, das regiões Sul e Sudeste, apenas um Senador Federal respectivamente. Nota-se que, na legislatura atual, há equilíbrio maior da representação regional na CAE do que na CDR, na qual a possibilidade de influência da pauta com demandas da região Nordeste é maior. A distribuição dos Senadores nas

Comissões de Assuntos Econômicos e Desenvolvimento Regional por região estão esquematicamente apresentadas a seguir:

**Quadro XVII – Estratificação da representatividade na CAE e CDR por região**

		Região					Total
		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
CAE	Titulares	7	7	3	5	4	26
	Suplentes	5	9	5	3	4	26
CDR	Titulares	4	10	0	1	1	16
	Suplentes	3	7	2	1	1	14

Fonte: Senado Federal, 2011b.

É possível, portanto, identificar tendências na composição das Comissões Permanentes que lidam tanto com os assuntos econômicos quanto com questões de desenvolvimento regional. Notou-se que, atualmente, as duas comissões atuam de forma relativamente independente uma da outra, já que constata-se que, salvo em dois casos, não há superposição de postos titulares em concomitância nas duas Comissões<sup>21</sup>. Nota-se também que a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo tem maior representação do Nordeste, podendo assim indicar menor importância da temática para outras regiões ou maior interesse justamente da região Nordeste no controle dos debates da referida comissão.

A atuação do Senado dá-se do ponto de vista formal através da sua atividade legislativa em Plenário e nas Comissões Permanentes e temporárias. Se a atuação das Comissões não pode ser analisada por inteiro nessa seção, é importante destacar aspectos da importante atuação do Senado Federal durante os anos 90 e sua repercussão para o federalismo fiscal do Brasil recém-democratizado. Assim, Loureiro e Abrucio (2004) indicam a relevância do Senado Federal ao longo dos anos 90 como instituição chave na definição de marcos para o endividamento público em 1993 (através da Emenda Constitucional nº 3) e na posterior delegação de poderes estratégicos para o fortalecimento da

<sup>21</sup> Segundo Araújo, há vantagens na composição exclusiva das comissões: “Isso é importante porque, embora um senador possa integrar duas ou mais comissões simultaneamente, isso não compromete totalmente a especificidade das comissões em termos do perfil de seus membros, permitindo a eles alcançar, na sua comissão, uma qualificação diferenciada em relação à grande maioria dos seus pares. Mantem-se, assim, a diferenciação funcional do sistema de comissões e, por consequência, o valor estratégico de tal diferenciação para a atuação dos senadores” (2011, s/p).

Secretaria da Receita Federal, que aperfeiçoaria a capacidade arrecadatória do Estado. As resoluções de 1998 (Resolução 78/98) e de 2001 serão fundamentais para o controle do endividamento público, facilitando a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

## **5.5.**

### **Estudos de caso sobre conflitos federativos durante os anos de 1990**

Na área de política comparada, um dos grandes temas mobilizados nos últimos 20 anos tem sido o comportamento dos Estados nacionais frente às demandas sociais e de mercado, especialmente diante das crises econômicas que marcaram os anos 70 e 80, da reorganização da geopolítica internacional a partir do fim da guerra fria em 1989 e da abertura financeira e comercial através do fenômeno da globalização.

Segundo Rezende (2000), muitos Estados compartilharam os mesmos desafios de ordem econômica e social causados pela conjuntura econômica mundial enfrentada pelos países capitalistas durante a década de 1980.

Os referidos desafios exerceram, tanto no Brasil como em outros países, pressão para a reformulação de diretrizes administrativas do próprio Estado com consequências, no que tange a pesquisa aqui realizada, para os padrões de interação entre atores sociais na federação. Acima de tudo, a necessária reformulação das diretrizes do Estado teve repercussões do ponto de vista federativo já que questões de financiamento público, para citar apenas um dos aspectos centrais da interação entre entes, repercutem de forma diferente nas diferentes regiões da federação. Portanto, os anos de 1990 serão apresentados a partir do ponto de vista das relações intergovernamentais e buscar-se-á aqui iluminar algumas características das relações federativas durante esse período.

O pano de fundo econômico auxilia na compreensão dos fatores que levam ao tensionamento entre os entes federados durante a década de 1990. Os problemas de ordem financeira, no caso brasileiro, datam de período anterior à restituição da democracia no país.

Durante o período de transição democrática serão promovidas medidas relevantes para a tentativa de combate à inflação<sup>22</sup>. Inaugura-se, com o Plano Cruzado, “o primeiro de uma série de planos que se estenderiam até o governo de Fernando Henrique Cardoso, destinados a combater a inflação que havia se tornado a grande ameaça nacional” (Raposo, mimeo, p. 97-98). Se é possível dizer que resultados econômicos positivos impulsionam também positivamente as dinâmicas políticas constatarmos, acertadamente, que o primeiro plano econômico da Era democrática foi capaz de conferir alguma popularidade ao governo ao mesmo tempo em que aliviava a pressão da inflação sobre a economia em geral. Assistiu-se depois disso a inúmeras tentativas, algumas mais, outras menos concertadas, de ajuste entre as políticas monetária e fiscal que ao final viriam a ter apenas algum efeito paliativo no que parecia ser um problema estrutural da economia brasileira. A indisciplina fiscal naquele momento ainda não fazia parte das múltiplas frentes de combate do governo, apesar de fazer parte da agenda política da equipe econômica elencada por Sarney. À esta altura parecia ainda não ser tão evidente a necessidade de uma reorientação em termos de política econômica por parte do governo federal. Certamente, o período de recessão pelo qual passaria a economia brasileira demonstraria de forma indelével os grandes desafios imbricados na recente transição democrática. O Plano Cruzado II e a decretação da moratória em 1987 e os desentendimentos do Brasil com o Fundo Monetário Internacional entrariam para a História como fracassos da gestão Sarney e legariam a seu sucessor, Fernando Collor de Melo, tremenda responsabilidade em termos econômicos e políticos. A resolução de dificuldades no campo econômico estava sendo enfrentada por um país recém-saído da tutela das forças militares, cuja *intelligentsia* econômica preparava-se para lidar com desafios advindos da abertura comercial e financeira, despedindo-se das políticas voltadas apenas para a satisfação do mercado interno e baseadas no princípio da substituição de importações.

Fernando Collor de Melo, primeiro presidente eleito por voto direto na Nova República, levará adiante a abertura comercial iniciando o processo de necessário ajuste econômico. A conjuntura econômica parecia a intervenção do

---

<sup>22</sup> Durante a denominada 'Nova República' as conseqüências da crise de 70 agravavam-se: 'a dívida externa, em 1984, já somava US\$ 100 bilhões e a inflação alcançava 12% em 1985 (Raposo, mimeo, p. 97).

Estado nas questões econômicas de forma a gerar o equilíbrio necessário às contas públicas ao mesmo tempo em que favorecia seu enxugamento, com o início das privatizações de empresas estatais.

Com o *impeachment* de Fernando Collor e a reorganização do poder a partir do mandato interino do vice-presidente Itamar Franco, FHC assumirá em 1993 a pasta da Fazenda e “em seu discurso de posse, [atribuirá] ao desequilíbrio das contas públicas nacionais a origem [do] violento processo inflacionário” (Idem, p. 122). Assim, pavimentará o caminho para a implementação do Plano Real ainda no mandato de Itamar Franco.

Inicia-se a partir daí um processo de reformulação na administração do Estado, que pressupôs entre muitas outras mudanças do ponto de vista macroeconômico, a transformação das relações financeiras entre União, estados e municípios.

### 5.5.1.

#### **Conflitos regionais na Revisão Constitucional de 1993**

Um dos marcos para a organização das relações entre os entes já bastante explorado nesse trabalho foi a elaboração da Constituição de 1988. Quando da reelaboração da Carta Magna em 1988, a Assembleia Constituinte havia definido que se faria uma Revisão Constitucional em 1993 como forma de reavaliação e correção dos resultados produzidos pela Constituição Federal de 1988. Diversos setores da sociedade começariam, no bojo da Revisão já prevista, a introduzir no debate público uma certa disposição revisionista de aspectos referentes à administração pública e ao sistema.

Não apenas as necessidades de mudança do texto constitucional, mas também os crescentes desafios relacionados ao equilíbrio econômico interno face às dificuldades causadas pelo início da abertura comercial em princípios da década de 90 gerariam o ambiente propício às necessárias reformas aos sistemas previdenciário e tributário. Do ponto de vista político, no entanto, a revisão não era bem-vinda. O governo federal ainda buscava acertar-se do ponto de vista econômico. Do ponto de vista tributário, a literatura aponta que as decisões foram fortemente influenciadas pela perspectiva política da descentralização, associada às demandas por democratização das decisões e do acesso a recursos. Associada

ao alto índice inflacionário do final dos anos 80 e início dos anos 90, a descentralização dos gastos e investimentos provaria ser algo insustentável do ponto de vista nacional em meados de 90.

O início da década de 90 mobilizaria partidos, congressistas e a sociedade civil organizada em torno da necessidade de regulamentação de diversos dispositivos constitucionais e ainda da perspectiva da construção de um novo modelo de Estado, com a reafirmação do modelo presidencialista do ponto de vista político e, do ponto de vista gerencial, com decisões menos centradas no governo federal.

A revisão constitucional proposta naquele ano a ser realizada por via congressual (e, portanto, mais lenta e complexa) constituiu-se um teste para o federalismo cooperativo brasileiro principalmente por dois aspectos identificados a partir da análise de Lavinias e Magina (1995). Os autores procederam à avaliação de um total de 510 emendas propostas à constituição em 1993, identificando quais os artigos que receberam o maior número de propostas e identificando também a origem, se geográfica ou partidária, das referidas propostas. Todos os casos analisados por Lavinias e Magina referiram-se a aspectos do desenvolvimento regional<sup>23</sup>. Pode-se inferir que nos primeiros anos de vigência da Constituição, essa temática, aparentemente tão central ao poder legiferante, havia recebido tratamento insuficiente em termos de adoção de leis ou havia encontrado resistência através do próprio processo político que se pôs em marcha no Brasil recém-democrático.

O período de revisão, não obstante os poucos resultados obtidos pelos congressistas nas suas diferentes agendas, apontou para contornos da formação do federalismo no Brasil pós-1988. O processo constitucional legitimou o conceito de região quando tratou de questões administrativas e de fomento ao desenvolvimento. A ‘região’, no entanto, permanecia sendo um ordenamento territorial diferente do ordenamento federativo (já que inexistem regiões no Brasil

---

<sup>23</sup> “Os 23 artigos e dispositivos selecionados podem ser agrupados segundo os seguintes assuntos: **a)** a redução das desigualdades regionais como um dos princípios da República e da ordem econômica; **b)** a elaboração, execução e acompanhamento de planos e programas regionais; **c)** a criação de áreas ou regiões de planejamento e o financiamento do desenvolvimento, particularmente as instituições de crédito e os incentivos fiscais; **d)** as atribuições de cada esfera do governo em setores básicos, tais como recursos hídricos, desenvolvimento urbano, abastecimento alimentar, habitação, saneamento; e **e)** a repartição de recursos tributários entre as três instâncias administrativas (União, estados e municípios)” (Lavinias/Magina, 1995, p.2).

e sim, estados federados) e a regionalização do Brasil implicaria possivelmente a consideração de mais uma possível clivagem federativa, urgindo atores políticos a que se organizassem em torno das regiões.

A pesquisa de Lavinias e Magina (1995) aponta concentração de demandas por região e indica, através da identificação dessa clivagem, diferentes concepções de intervenção e autonomia do estado na coisa pública subnacional. Assim, os autores identificam uma tendência geral à busca de maior autonomia administrativa entre regiões e em áreas metropolitanas. Segundo os autores, identificou-se nas propostas à revisão elementos como a reivindicação de maior descentralização em questões de planejamento e desenvolvimento urbanos, questões de infra-estrutura social e abastecimento, e até mesmo gerenciamento de recursos hídricos *aparece como interesse dos estados* (Lavinias/Magina, 1995, p. 27). Ao direito da criação de metrópoles é associada à reivindicação pelo direito de criação de regiões administrativas para planejamento comum entre municípios, reforçando a ideia de que a Constituição Federal de 1988 ainda mantinha considerável do controle administrativo sob responsabilidade da autoridade federal.

A Revisão Constitucional proposta em 1993, portanto, teve marcada a característica da luta por maior autonomia política e de gestão do subnacional bem como da ênfase na reivindicação capacidade de reorganização administrativa dos entes federativos subnacionais. Mesmo que essa tendência tenha sido encontrada de forma geral propostas vindas de todas as regiões do Brasil, os autores ressaltam a defesa das regiões Sul e Sudeste de maior liberdade no planejamento e gestão de recursos. Eles afirmam que foram

“(...) majoritariamente os congressistas das regiões mais desenvolvidas do País – Sul e Sudeste – que, nos artigos 21 e 23, 25 e 43, empenha[ra]m-se, respectivamente, na defesa da descentralização dos serviços públicos e na autoridade dos níveis para instituir áreas e entes de planejamento” (Lavinias/Magina, 1995, p.27).

Essa reivindicação por maior autonomia pode estar relacionada à capacidade real dessas regiões em destacarem-se das demais na produção de recursos, faltando-lhes apenas maior propriedade no empenho destes em seu interior. Se a autonomia política foi a tônica geral da revisão constitucional de 1993, ainda assim é possível identificar o pleito das regiões Norte, Nordeste e

Centro-Oeste por maior intervenção do governo federal no quesito ‘concessão de recursos’.

A compreensão das referidas regiões mostrou ser a de que o desenvolvimento regional de áreas menos desenvolvidas dependia de tornar a questão do desenvolvimento regional uma questão nacional e, assim, canalizar esforços através do governo federal para a cooperação entre entes sob a chancela da União, com vistas à redução das desigualdades<sup>24</sup>.

A Revisão Constitucional de 1993 revelou um segundo aspecto das relações federativas no Brasil recém-democratizado: o argumento de autonomia fiscal introduzido nos debates revisionistas principalmente pelos estados economicamente mais fortes pareceu por um lado demonstrar o empenho destes na manutenção da descentralização dos recursos tributários e, por outro, querer vender a ideia de que a descentralização fiscal até contribuiria para a redução das desigualdades. A tentativa de reduzir possibilidades de partilha de recursos entre esses dois blocos com o argumento de que a natureza do sistema tributário não é ser compensatória é um claro indicativo de que, se se seguisse esse argumento, o equilíbrio federativo ficaria esgarçado do ponto de vista fiscal e tributário e, conseqüentemente, do ponto de vista do desenvolvimento social. Lavinias e Magina identificam a magnitude dessa clivagem a seguir e resumem seu potencial para o desequilíbrio do pacto federativo:

“Essa é, sem dúvida, uma das clivagens do debate que anima a revisão constitucional. Enquanto as bancadas do Norte e do Nordeste vêm no aumento das transferências constitucionais o mecanismo por excelência para compensar diferenciais regionais de renda e crescimento, os representantes das áreas mais ricas do país, pouco favorecidas por tal mecanismo, questionam os princípios de equalização, como se equidade e sustentabilidade fossem conceitos excludentes. Como se o federalismo não pudesse contemplar formas de rateio da riqueza e do bem-estar nacional, restringindo-se à lógica da partilha” (Lavinias/Magina, 1995, p.28).

Havia um tensionamento político maior em torno das diferentes prioridades de cada região. No entanto, o ano imediatamente após a revisão, o de 1994, traria ainda modificações de cunho econômico que influenciariam a disposição dos entes subnacionais em buscar unilateralmente soluções para o desenvolvimento socioeconômico.

---

<sup>24</sup> A ‘nacionalização’ da questão regional é um ponto levantado na obra de Lavinias e Magina (1995). Um dos elementos de análise dos autores é de que a revisão constitucional de 1993 expôs claramente os pontos de concordância e discordância entre as regiões.

A Era da restrição orçamentária nacional com vistas ao equilíbrio da moeda brasileira e ao controle da inflação tem início em 1994, com a implementação do Plano Real no governo Itamar Franco. Em 1995, eleito presidente da república, o peessedebista FHC inaugura uma época

“(…) de reformas, norteadas por cinco grandes balizadores: o êxito do Plano Real e a luta incessante pela estabilidade monetária; a busca de uma nova inserção internacional, exatamente num momento recheado de promessas e crises; a necessidade de reformar a Constituição para implementar as propostas governamentais; a tentativa de reorganizar o aparelho estatal e redefinir suas funções; e, ainda, a modificação das relações do governo com a sociedade, com o objetivo de aprofundar o processo de democratização do país” (Abrúcio/Loureiro, 2002, p 11).

### 5.5.2.

#### **As mudanças nas relações intergovernamentais no governo FHC**

O Plano Real, elaborado pela equipe econômica liderada por FHC, marca o período de 1993-1994 através do estancamento do processo histórico de produção da inflação. É com o resultado produzido pela implementação do Plano que Fernando Henrique Cardoso elege-se Presidente da República em primeiro turno no ano de 1994. O recém-empossado Presidente tomara as rédeas de um país em vias de reestruturação financeira mas ainda com déficits fiscais alarmantes.

Os déficits fiscais estavam intrinsecamente relacionados aos esforços da União em controlar fatores macroeconômicos, mas também na condução das políticas fiscais e orçamentárias nos estados e municípios. Durante esse período será possível assistir a um fenômeno específico, porém interessante para a compreensão das relações intergovernamentais: assistir-se-á a crescente mobilização de subterfúgios fiscais para atração de investimentos que geraria um federalismo considerado por especialistas como predatório entre os entes federados, com forte cunho estadualista. As consequências fiscais e tributárias da complexa situação em que se encontravam os entes federados eram apenas um aspecto da necessária reformulação de aspectos da administração pública.

É aí então que têm início debates com vistas a uma reforma ampla do Estado, necessária já desde a Constituinte: uma reforma que envolvesse

“questões de ordem constitucional, fiscal, orçamentária, patrimonial, e [que tivesse] a participação do Congresso Nacional, da União, estados e municípios [e que mobilizasse o] Ministério da Fazenda e o Banco Central” (Raposo, mimeo, p. 123).

Para além do envolvimento destes atores, outros também foram integrados nas negociações para a implantação do Plano Real em bases sustentáveis, como as principais centrais sindicais, representantes patronais e o setor bancário (Idem, p. 125-126). A tão propalada Reforma Fiscal do Estado acabou se configurando consequência direta da implantação do Plano Real. A partir da implementação do Plano, o controle dos gastos intranacionais parecia inevitável. Samuels afirma que o Plano “estancou a inflação, estabilizou a economia e deu condições ao governo de conter os gastos descontrolados dos Executivos estaduais e municipais, que tinham sido o principal fator de instabilidade econômica” (2003, p. 805).

Nenhum dos três níveis federais tinha interesse em ver suas receitas e repasses diminuídos e, dentre os três, a União tinha a prerrogativa na definição da política econômica nacional. Portanto, a União se beneficiaria mais da alteração das normas de repasse de recursos e teria maior interesse na regulação dos gastos nas esferas subnacionais. Até o final dos anos 90, o governo exercitará enorme barganha, mesmo com uma ampla base governista e apoio maciço na Câmara e no Senado, para acomodar os gastos e as dívidas suas e dos outros entes da federação.

A política desenvolvida nos anos 90 curiosamente chegou a um ponto de tensionamento (Samuels, 2003, p. 820) na medida em que, por mais que se almejasse a responsabilidade fiscal após a introdução do Plano Real, a dívida pública aumentava vertiginosamente. As pressões por parte de estados e municípios terminariam por soterrar os esforços do governo federal em promover uma ampla Reforma Fiscal “que poderia estimular o crescimento econômico no longo prazo” (Idem, *ibidem*).

O Fundo Social de Emergência (FSE) criado ainda no governo Itamar Franco, obteria legitimidade suficiente para ser reeditado ainda três vezes durante a gestão do presidente Fernando Henrique. A Emenda à Revisão Constitucional de 1994 previa um “(...) dispositivo que desvinculava as receitas arrecadadas pela União que fossem atreladas a gastos ou transferências compulsórias aos governos subnacionais” (Couto e Abrúcio, 2003, p. 280).

O período de estabilização econômica brasileira através da implementação do Plano Real, na visão de Couto e Abrúcio (2003), marcou o que se pode chamar de ‘conjuntura crítica’, em que atores e preferências são forjados novamente em torno da mudança histórica ou institucional ocorrida. Dessa forma, a estabilização econômica e o discurso governamental que anunciava a urgência da reversão do esgotamento fiscal a que chegou o Estado brasileiro no início de 90 contribuíram para a geração do consenso político necessário ao início de um período de amplas medidas de alteração constitucional que colocassem o Estado ‘nos eixos’.

Do ponto de vista da geração do consenso, o governo Fernando Henrique contou com ampla base de sustentação tanto na Câmara quanto no Senado: a chapa presidencial, que era composta inicialmente dos partidos PSDB e PFL, obteve a adesão posterior do PMDB e do PPB de forma que a base composta concedia margem de votos à persecução de emendas constitucionais. A possibilidade única de montar uma base tão ampla baseou-se, certamente entre outros fatores, na capacidade de articulação dos interesses partidários em torno do argumento central mantido pelo Executivo federal para justificar as reformas: a necessidade de aplacar a ‘fúria inflacionária’ que assolava o país e a preparação do país para um melhor posicionamento comercial e econômico no mundo globalizado.

Assim, o Fundo Social de Emergência, que tinha como objetivo o “(...) saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica”<sup>25</sup>, contou, portanto com apoio do Legislativo federal. Couto e Abrúcio (2003) resumem bem a motivação para a ampla base de apoio às intervenções constitucionais de FHC. Segundo eles,

“(...) uma bem-sucedida política antiinflacionária tornava-se um importante recurso de poder para seus patrocinadores (...)”, ou seja, o apoio às medidas governamentais naquele momento histórico traziam dividendos políticos que compensavam a anuência aos propósitos de FHC e de seu Ministério da Fazenda (Idem, p. 276).

---

<sup>25</sup> Presidência da República - Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos, Emenda Constitucional de Revisão Nº 1, de 01 de Março de 1994, Art. 71, 72 e 73 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A consequência da aprovação do Fundo Social de Emergência em 1994 e da sua posterior alteração para o FEF – Fundo de Estabilização Fiscal em 1996<sup>26</sup> para sua implementação e teve, como consequência institucional, o enfraquecimento da autonomia decisória dos estados. Esse enfraquecimento se deu de forma paulatina e pautou a forma de relacionamento na federação durante grande parte da década de 1990. De fato, houve um significativo aumento da carga tributária, com a ampliação da arrecadação do imposto de renda e do IPI já no início da década, o que beneficiaria os Fundos de Participação. A ampliação da base do principal recurso estadual, o atual ICMS, também beneficiaria estados e municípios. Ainda assim, Couto e Abrucio (2003) indicam a fragilidade negociativa dos estados a partir do seu enfraquecimento financeiro, de políticas fiscais ‘perdulárias’ e da alta da taxa de juros (Couto/Abrucio, 2003, p. 280).

A relação entre governo federal e estados sofreu uma mudança que, do ponto de vista dos estados significou o aumento da dependência destes da arrecadação federal, fortalecendo a necessidade da intensificação das barganhas políticas verticais e horizontais. Certamente o jogo de relações intergovernamentais que se instaurou não foi de soma zero. Se do ponto de vista político é possível identificar um tensionamento constante entre entes federados para a garantia dos seus interesses, do ponto de vista da capacidade arrecadatória, a União certamente sai fortalecida através do mecanismo da ampliação da arrecadação através de Contribuições Sociais como CONFINS, PIS PASEP e outras contribuições que a União não precisa partilhar com outros entes subnacionais. Estas, do ponto de vista da racionalidade fiscal, apenas diminuíram a qualidade do sistema fiscal brasileiro (Kugelmas & Sola, 1999).

A escassez de recursos da União em direção aos estados pode ser apontada com uma das causas do acirramento da política, chamada de predatória de disputa entre os entes subnacionais para a atração de investimentos estrangeiros durante a década de 90. Por um lado, a necessidade de obtenção de recursos com o imperativo do crescimento e desenvolvimento, por outro a autonomia ainda sobre impostos de administração subnacional como o ICMS, geraram as condições propícias para um *federalismo estadualista, predatório e anti-republicano*,

---

<sup>26</sup> Emenda Constitucional Nº 10, de 04 de Março de 1996. Alteração aos Arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.

segundo Abrúcio (1998, p. 187). O comportamento dos entes subnacionais, tido como anti-cooperativo com a tentativa de maximização dos ganhos individuais dos estados sob pena do investimento em áreas básicas de política pública no interior dos mesmos, não produziu resultados que justificassem as manobras individuais de cessão de recursos, via benefícios fiscais, para atração de investimentos estrangeiros.

O Fundo Social de Emergência, de qualquer forma, será a primeira reversão da trajetória descentralizadora em curso desde o início do período democrático (Kugelmas & Sola, 1999, p. 71). Às consequências do ponto de vista político e fiscal na dinâmica federativa, adicionam-se as consequências do ponto de vistas da redução das desigualdades regionais. A década de 1990 foi marcada pela existência e manutenção dos mecanismos de redistribuição já previstos em lei. O esforço de reposição dos cofres públicos tanto federais quanto estaduais renderam a esse período histórico certa estagnação do ponto de vista da cooperação entre entes.

De acordo com dados acerca da contribuição das regiões brasileiras no PIB nacional conclui-se que além dos fundos de participação, poucos esforços em prol da implementação de políticas regionais foram iniciados. Se ao final da década será possível constatar a redução do endividamento dos estados, a cooperação vertical não pode ser apontada como uma das diretrizes das relações federativas à época. Há, sim, certo aumento nas cooperações horizontais ao final da década e, segundo dados de Ismael (2009b, p.3), a participação das regiões no PIB brasileiro aumentou pouco nas diferentes regiões brasileiras, basicamente se mantendo proporcionalmente igual às demais regiões durante um período de 10 anos, de 1994 a 2004. Assim, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste tinham no ano de 1994, participação de 5,1%, 12,9% e 6,1%, respectivamente. No ano de 2004, apenas a região Centro-Oeste aumentou a sua participação no PIB, atingindo 7,5% da participação nacional. A região Norte alcançou 5,3% da participação e a região Nordeste, 14,1%. Por outro lado, as regiões Sul e Sudeste compreendiam conjuntamente 76,6% da participação no PIB em 1994, passaram a compreender 73,1%, uma redução pouco significativa<sup>27</sup>. Assim, a partir desse dado macroeconômico é possível perceber que a corrida pela concessão de benefícios

---

<sup>27</sup> Todos os dados extraídos de Ismael (2009b, p. 3).

não teve como consequência o possível crescimento econômico das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Os repasses de aportes financeiros previstos em lei portanto pouco contribuíram para a redução das desigualdades regionais.

Durante a década de 1990, principalmente durante o primeiro mandato do governo FHC, buscou-se estabelecer um novo padrão de relacionamento entre a União e os estados (Kugelmas & Sola, 1999, p. 71). Este teria como característica a centralização das rédeas orçamentárias nas mãos do governo federal com vistas à redução dos desequilíbrios fiscais. A reação política (e econômica) a essa medida foi o usufruto da prerrogativa da concessão benefícios fiscais para atração de investimentos bem como a constante barganha com o governo federal através de alianças políticas. Do ponto de vista da redução das desigualdades regionais, pouco foi atingido.

A observação da dinâmica histórica aliada através da análise desses dados permite compreender que a dinâmica cooperativa vertical esteve, durante os anos de 1990, grandemente restrita aos repasses constitucionais da União aos estados e municípios. Se do ponto de vista político, portanto, os entes subnacionais souberam articular demandas e utilizar-se de mecanismos de barganha política e instrumentos fiscais para conduzir a sua própria política de desenvolvimento, do ponto de vista do resultado econômico, o estado federado permaneceu assimétrico, com a concentração econômica nas mãos de poucos estados, tradicionalmente com parques industriais e mercados tradicionalmente mais desenvolvidos. A recondução da política fiscal do Estado de forma mais austera em relação aos entes subnacionais seria em todo caso abalada pela evolução histórica do final dos anos 90, com a crise cambial que desvalorizaria a moeda nacional e levaria a mudanças na política econômica, com a introdução do câmbio flutuante. Além disso, crises internas à base governista comprometeriam os objetivos do segundo mandato de FHC, que eram os de alavancar medidas voltadas para o crescimento após o período estabilizador levado à cabo durante o primeiro mandato.

### 5.5.3.

#### **As relações intergovernamentais no contexto das dívidas dos bancos estaduais**

A crise dos bancos estaduais foi, a partir da compreensão da evolução da política econômica e fiscal dos anos 90, o fenômeno que mais diretamente impactou a relação entre Congresso Nacional, Executivo e os governadores dos estados. Estes últimos, por prerrogativa legal definiam até então suas próprias políticas de gastos com as entradas orçamentárias de que dispunham à época.

Arretche afirma que o

“sistema brasileiro de repartição é essencialmente um sistema legal, pelo qual as receitas tributárias sem vinculação de gasto – com exceção das obrigações constitucionais de gasto em saúde e educação – são garantidas aos governos sub-nacionais” (2004, p. 19).

Destarte, estados e municípios contavam com recursos “independentemente tanto de lealdade política ou adesão a políticas federais quanto de seu esforço tributário” (Idem, *ibidem*). Essa característica, associada à dependência de recursos advindos de transferências fiscais “(...) ausência de vínculo entre quem taxa e quem gasta tendem a produzir baixo compromisso com o equilíbrio fiscal por parte dos governos sub-nacionais” (Rodden, 2001 *apud* Arretche, 2004, p.19).

Se a autonomia fiscal e política havia permitido que estados e municípios se tornassem, nessas áreas em específico, autônomos frente ao governo central, era em meio à coesão em torno da temática da estabilização da moeda que o Presidente em exercício encontraria o momento político mais propício para exercer influência sobre os estados. Como informa Gutiérrez (2006), os bancos estaduais, que haviam sido importantes instrumentos de desenvolvimento regional nos anos 70, já vinham em crise desde os anos 80. A sua fragilidade aliada à centralização, nas mãos do governo, da política de reorganização fiscal acabou por conferir a legitimidade política necessária à intervenção.

A crise dos bancos estaduais se estenderá até o período de renegociação das dívidas estaduais e programa de saneamento das finanças do setor público através da a reestruturação dos bancos sobre novas bases. Essas novas bases davam indícios dos novos objetivos do governo, quais sejam a reestruturação do sistema bancário nacional como um todo e a protagonização de “um novo ciclo de

abertura do sistema financeiro nacional (SFN) ao capital externo” (Gutierrez, 2006, p.1).

A imagem pública dos bancos, compartilhada também por setores da Academia era, segundo Gutierrez, a de que os “bancos estaduais haviam sido utilizados desde o início da década de 1980 como instrumentos para amenizar as crises das finanças estaduais, principalmente, através da realização de empréstimos e/ou na colocação de títulos da dívida estadual. A partir dessa observação os setores contrários à continuidade bancos estaduais concluíam que, os governos estaduais não podiam controlar instituições financeiras estaduais, pois os estados tenderiam sempre a utilizar os bancos como apêndices de seus tesouros. E, como segunda conclusão lógica, os bancos estaduais seriam sempre instituições ineficientes dado o seu caráter público” (Gutierrez, 2006, p.1-2). O autor posiciona-se contrariamente a essa hipótese oferecendo outra interessante: os bancos estaduais teriam falhado no seu propósito em decorrência das lacunas nos arranjos jurídicos e institucionais que teriam permitido que governadores Estados instrumentalizassem-nos conforme seus interesses.

De qualquer forma, a posição dos governadores frente ao governo federal se encontrava enfraquecida, já que o endividamento dos bancos estaduais refletia o desequilíbrio das contas dos Executivos estaduais (Lopreato, 2000). Ao que tudo indicava, portanto, o governo federal dispunha de possibilidades reais de comando da política econômica a ser levada a cabo no país.

Essa intervenção nas finanças estaduais não se deu sem o apoio estratégico do Senado Federal<sup>28</sup>. Já em 1993, o Senado havia aprovado em Emenda Constitucional, a restrição do endividamento público, ressalvadas as emissões de títulos de precatórios judiciais, posteriormente alvos de escândalos políticos.

Certamente, esse posicionamento do Senado Federal geraria custos políticos, já que implicava ‘cortar na carne’ de aliados políticos estaduais, subvertendo assim a lógica de alianças que, de certa forma, havia possibilitado aos estados os exageros cometidos no início dos anos 90. Ainda assim, ao longo da década o Senado Federal encontraria meios de fazer convergir suas decisões com

---

<sup>28</sup> Segundo Loureiro (2001b, p. 78) possui “por determinação constitucional, (...) competência exclusiva para legislar sobre a matéria relativa ao endividamento de todos os entes federativos (...) [o que conferiu a ele] um papel de destaque na agenda fiscal, estabelecendo regras que aperfeiçoam [aperfeiçoassem] o processo de controle do endividamento público”.

as decisões do governo federal. Em 1998 a Resolução 78/98 se tornaria “(...) um marco de referência na consolidação das condições institucionais para o controle do endividamento público” (Loureiro/ Abrucio, 2004, p.59).

Ainda assim, o tensionamento parecia instaurado: em meio à subtração de recursos, ao arrocho das máquinas burocráticas estaduais e a manutenção dos juros altos, o governo federal paulatinamente perderia o apoio dos governos estaduais – e pareceria só então perceber o quanto estes contribuía para a estabilidade política.

Em 1999, o ex-presidente, então governador do estado de Minas Gerais, Itamar Franco, declara a moratória no estado (ou seja, a incapacidade de saldar a dívida estadual) o que causará uma primeira crise pressionado o Plano Real.

Em um encontro de governadores estaduais em Porto Alegre em Fevereiro de 1999, é redigida uma Carta que marcou a união entre os estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Amapá, Acre, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Alagoas. Os referidos estados denunciavam o ônus do “estado mínimo almejado pela administração presidencial tucana” para as políticas sociais em cada estado e requeriam a restituição da autonomia dos estados em diversas matérias como, por exemplo, a obtenção de empréstimos ou a “autorização à União para bloqueio e transferência de receitas dos Estados para o pagamento de dívidas” (Carta de Porto Alegre, 1999). Ou seja, de fato requeriam a extinção do FEF. Data desta época o período de reversão dos planos de gestão centralizada da política econômica por parte do governo federal que, não obstante, ainda aprovará em 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A proposta de saneamento das finanças públicas se viu, porém naquele momento dificultada a partir da necessidade de preservação dos interesses regionais e da argumentação a favor manutenção dos gastos. À medida que os executivos estaduais passaram a divergir abertamente do governo federal, a efetiva implementação de um amplo ajuste ficou comprometida. Da mesma forma notou-se que a coesão entre determinados atores que formavam um grupo (os governadores signatários da Carta de Porto Alegre, nesse caso) tornou-se maior a partir da definição de pontos claros de resistência às propostas do governo federal. Aquele ‘statement’ político faria com que se estendessem as negociações, ocasionando algum desgaste por parte do governo federal.

Um dos grandes entraves para a realização de uma ampla reforma fiscal que permitisse ao governo exercitar uma política econômica mais robusta frente à instabilidade financeira dos estados (e que ao mesmo tempo fornecesse garantias de robustez ao investimento interno) foi desistência do governo federal em levar a cabo a tão necessária reformulação do sistema tributário brasileiro. Segundo Samuels (2003, p. 823),

“algumas metas específicas da reforma fiscal [incluíam] a eliminação de impostos cumulativos, a ampliação da base tributária, a redução do número de impostos, a criação de incentivos para aumentar a receita, o fim dos incentivos (isenções fiscais) estaduais para atrair investimentos industriais e a mudança do modo de tributação da produção e do consumo” (Idem, 824).

Em suma, a contração da possibilidade de endividamento foi certamente feita em nome de um projeto maior, de estabilização econômica e de detenção da inflação.

O *turning point* na esfera da articulação federativa, do ponto de vista político, parece surgir da tomada da arena política pelos Executivos federais, liderados pelo governador de Minas Gerais Itamar Franco que, certamente incentivado pelas divergências políticas que mantinha com o Governo federal, decreta a moratória estadual, e quase desestabilizando o Plano Real em janeiro de 1999. Ao liderar um movimento de governadores estaduais, beneficiado pela opinião pública e dos servidores (insatisfeitos com a política austera do Executivo), que resultaria na ‘Carta de Porto Alegre’, Itamar Franco inaugura oposição aberta a inúmeras medidas do governo.

As conclusões acerca da intervenção nos bancos estaduais durante os anos 90 abarcam diferentes opiniões na literatura especializada. Em relação às questões substanciais relacionadas ao ajuste, a literatura especializada afirma que “o governo FHC utilizou os efeitos do Plano Real para impedir os governantes dos estados e municípios de interferirem no equilíbrio macroeconômico do país” (Samuels, 2003, p. 814). Loureiro, no entanto, acredita que “a preponderância com que a dimensão fiscal subordinou a todas as demais (não só políticas sociais, mas também programas de investimentos em infraestrutura), configurando uma situação que pode muito bem ser definida de ‘miopia fiscalista’, acabou solapando os próprios objetivos fiscais” (2001b, p. 79). Ou seja, próprio governo federal não gravitava em torno de um posicionamento *coeso* em relação à *policy* em questão e passou, durante os anos 90, a não dispor mais da anuência dos entes federados que

se organizaram gerando uma dinâmica política própria, em certo sentido cooperativa, para enfrentá-lo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal do ano de 1999 seria um dos produtos da dinâmica do Estado brasileiro durante a década e da compreensão da necessidade (1) de controle maior das finanças públicas e (2) de maior transparência das contas dos governos. A participação dos diferentes atores convergiu para o fortalecimento da União e houve grande projeção de certa cultura pró-responsabilidade pela manutenção do sucesso do Plano Real, fora as pressões do mercado, já aberto, pela maior confiabilidade nas atitudes do Estado. Assim, a restrição orçamentária aliada à busca de superávits primários devidos, em acordo, ao FMI, fez com que a Lei de Responsabilidade Fiscal obtivesse anuência na esfera pública. Segundo Loureiro e Abrucio (2004, p. 61) ‘várias normas produzidas no Senado’ contribuiriam para definir as bases do ajuste fiscal no Brasil. Destaca-se que em 2001 o Senado elaboraria duas Resoluções, a 40/01 e a 43/01, transferindo do Banco Central para a Secretaria do Tesouro Nacional o “o poder de decidir sobre os pedidos de endividamento dos governos subnacionais” (Loureiro/Abrucio, 2004, p. 59). Protegendo-se dos possíveis custos políticos advindos da não-concessão de endividamentos, o Senado Federal saiu fortalecido na sua capacidade decisória e demonstrou alinhamento político com as reformas do governo federal.

Ao final dos anos 90 pode-se, portanto concluir que as dinâmicas iniciadas ao período do Plano Real tiveram como foco as políticas econômica e fiscal, principalmente, e tiveram todas alguma influência sobre a dinâmica do federalismo brasileiro. A força centrípeta, em termos federativos, da concentração de poder e recursos sob a responsabilidade do governo federal constrangeu estados à atuação ‘centrífuga’ do ponto de vista econômico e fiscal, que resultou na chamada ‘guerra fiscal’. Os momentos de crise no federalismo brasileiro, identificada a partir dos três estudos de caso, indicaram que toda política pública destinada à mudança, mesmo que incremental e de médio prazo, nas estruturas fiscais e tributárias do Estado brasileiro afetaram em medida significativa as relações políticas entre entes federados representados nos Poderes.

A apresentação de alguns momentos em que pode-se identificar traços mais nítidos do padrão de comportamento, ora mais cooperativo ora mais competitivo, entre entes federados buscou evidenciar alguns pontos de

tensionamento. Os acontecimentos históricos, muitas vezes de efeito conjuntural, terão grande influência nas decisões dos atores e nos rumos da política nacional ou estadual.

Assim, a Reforma Constitucional de 1993 *requalificou a problemática regional* em meio ao que parecia começar a se delinear como crescente descentralização administrativa, isto é, acentuou o debate federativo em torno dos interesses das regiões e mostrou, pelo lado positivo, que as regiões apostariam na autonomia administrativa e política para a persecução dos seus interesses (Lavinas & Magina, 1995). No entanto, o lado negativo do inconcluso debate ficaria por conta do pouco estímulo por parte das regiões Sul e Sudeste em impulsionar mecanismos de cooperação em relação às outras regiões. Assistia-se aí à busca de argumentos inspirados na teoria econômica do federalismo para justificar a descentralização tributária.

Movimento contrário, no entanto, se perseguirá a partir de 1994, com a reedição do Fundo Social de Emergência. O anseio de descentralização política e econômica dos estados será frustrado por um lado pelas condições reais das finanças públicas em período ainda de ajuste ao Plano Real e, por outro lado, pelas manobras por parte da União para aumento da sua capacidade arrecadatória. Assim, o resultado da primeira metade da década de 1990 em termos de relacionamento intergovernamental apontará para menor cooperação vertical e maior disciplinamento da atividade tributária subnacional a partir da União. Permaneceram mantidas as transferências constitucionais, mas é notável a pouca preocupação em transcender esses mecanismos em prol de outros canais de cooperação vertical ou horizontal.

O caso dos bancos estaduais dará a tônica das relações intergovernamentais para o restante da década de 1990 e definirá os rumos da política da União para os estados que culminará na Lei de Responsabilidade Fiscal. A década terminou marcada pela competição horizontal, pela disputa entre estados por investimento e pela solidificação do aumento da capacidade arrecadatória da União para a garantia da estabilização da moeda e o afastamento do risco de inflação.

Percebe-se que os tensionamentos federativos fazem com que as relações intergovernamentais sejam pautadas ora por mais cooperação tanto vertical quanto horizontal, ora por mais competição. Do ponto de vista do resultado da

cooperação ou competição para a redução das desigualdades regionais, as interações projetaram resultados modestos. Estes têm a ver com o pouco dinamismo no efetivo aumento de mecanismos que proporcionem o desenvolvimento regional equânime.

## **Conclusão**

Neste capítulo focalizou-se no caso brasileiro, considerando-o inicialmente a partir da história do seu federalismo cooperativo e da dinâmica histórica do federalismo fiscal positivada nos Títulos que versam sobre sistema tributário na Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988 definirá as diretrizes orçamentárias e a distribuição dos tributos entre entes federados. Nela vemos que à União, estados e municípios cabem não apenas diferentes tributos, mas também diferentes parcelas da tributação principal, o que permite visualizar não apenas o fluxo do orçamento público, mas também o grau de autonomia financeira de cada ente. Observamos também que, para além da distribuição de tributos, a Constituição Federal brasileira também estabelece mecanismos de fomento ao desenvolvimento regional através da instituição de Fundos de Desenvolvimento Regional dedicados à redução dos desequilíbrios econômicos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Os ativos desses fundos têm como base impostos essenciais à arrecadação pública e pode-se afirmar que os fundos significam um esforço de cumprimento do ideal constitucional da cooperação entre entes para a melhoria dos padrões de vida em toda a federação. Do ponto de vista do arcabouço jurídico, portanto há mecanismos que garantem o repasse de recursos e a preocupação com a garantia dos laços federativos do ponto de vista tributário.

No que tange ao Senado federal, a apresentação e análise da sua constituição e funcionamento também conferem maior visibilidade à compreensão da conformação do pacto federativo no Brasil. Observou-se as competências do Senado relacionadas às questões orçamentárias bem como as áreas de atuação legislativa, como as Comissões de Assuntos Econômicos e Desenvolvimento Regional. A apresentação de aspectos do Regimento Interno do Senado Federal e da atuação de parlamentares teve como objetivo compreender a importância do

Senado observar se dele é feito uso nas relações entre entes para a negociação de questões relacionadas ao desenvolvimento regional.

A aproximação ao marco constitucional e à instituição política ‘Senado Federal’ é balizada pela apresentação de estudos de casos. Esses, de forma sucinta, procuraram elencar momentos da vida política durante a década de 1990 em que surgem questionamentos em torno das relações cooperativas horizontais e verticais.

Pode-se afirmar que os principais conflitos da década de 1990 giraram em torno do tensionamento das relações verticais de cooperação em um primeiro momento. A reorganização da administração pública em torno de um orçamento público mais austero no início da década daria o tom das relações entre União e estados durante os anos 90.

Foi possível constatar uma tendência forte de centralização do poder nas mãos da União ao longo da década, o que motivaria estados a que buscassem fontes de recursos como investimentos externos utilizando impostos estaduais como instrumentos de barganha. Não obstante não ter se discutido aqui a chamada ‘guerra fiscal’ ocorrida nos anos 90, os aspectos aqui abordados (a Revisão Constitucional de 1993, o Fundo Social de Emergência e a questão dos bancos estaduais) corroboram para uma visão panorâmica das relações intergovernamentais. No que interessa o presente trabalho, os estudos de caso oferecem insumos para que se constate que, a parte dos mecanismos de fomento ao desenvolvimento já propostos pela Carta Constitucional, pouco foi feito para fazer frente às questões relacionadas à efetiva redução das desigualdades de renda.

A prioridade da União durante a década de 1990 repousou na reorganização das contas públicas e garantia da estabilidade macroeconômica, poder-se-ia inferir a partir disso que o governo federal tivesse poucos recursos a redistribuir justificando assim a pouca cooperação vertical. No entanto, constata-se também a centralização de questões tributárias e, por conseguinte, o fortalecimento financeiro da União frente aos estados. Como resultado o potencial para cooperação entre União e estados e destes entre si ficou largamente subaproveitado durante a década.