



NÚMERO: 151/2011

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

FABRICIO GALLO

**USO DO TERRITÓRIO E FEDERALISMO COMO EVENTO:
A DIFUSÃO REGIONAL DE INFRAESTRUTURAS
ANALISADAS A PARTIR DAS TRANSFERÊNCIAS
INTERGOVERNAMENTAIS VOLUNTÁRIAS
ENTRE UNIÃO E MUNICÍPIOS**

TESE DE DOUTORADO APRESENTADA AO
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS DA UNICAMP
PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE DOUTOR
EM GEOGRAFIA NA ÁREA DE ANÁLISE
AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL

ORIENTADOR: PROF. DR. MÁRCIO ANTONIO CATAIA

Este exemplar corresponde à versão final da tese defendida por Fabricio Gallo e orientada pelo Prof. Dr. Márcio Antonio Cataia.

Orientador

Campinas, 2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
CÁSSIA RAQUEL DA SILVA – CRB8/5752 – BIBLIOTECA “CONRADO PASCHOALE” DO
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
UNICAMP

G137u Gallo, Fabricio, 1975-
Uso do território e federalismo como evento: a
difusão regional de infraestruturas analisadas a partir das
Transferências Intergovernamentais Voluntárias entre
União e municípios / Fabricio Gallo-- Campinas,SP.:
[s.n.], 2011.

Orientador: Márcio Antonio Cataia.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de
Campinas, Instituto de Geociências.

1.Território nacional. 2. Federalismo - Brasil. 3.
Geografia política. 4. Políticas públicas. I. Cataia,
Márcio Antonio, 1962- . II. Universidade Estadual de
Campinas, Instituto de Geociências. III.Título.

Informações para a Biblioteca Digital

Título em inglês: Use of territory and federalism as event: the regional diffusion of infrastructure analyzed from the Voluntary Intergovernmental Transfers between Union and municipalities..

Palavras-chaves em inglês:

National territory
Federalism – Brazil
Political Geography
Public policy

Área de concentração: Análise Ambiental e Dinâmica Territorial

Titulação: Doutor em Geografia

Banca examinadora:

Márcio Antonio Cataia (Presidente)
André Roberto Martin
Fábio Betioli Contel
Ricardo Abid Castillo
Vicente Eudes Lemos Alves

Data da defesa: 07-10-2011

Programa de Pós-graduação em Geografia



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ÁREA DE ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL

AUTOR: Fabricio Gallo

Uso do Território e Federalismo como Evento: a Difusão Regional de Infraestruturas
Analisadas a partir das Transferências Intergovernamentais Voluntárias entre União e
Municípios

ORIENTADOR: Prof. Dr. Márcio Antonio Cataia

Aprovada em: 07 / 10 / 2011

EXAMINADORES:

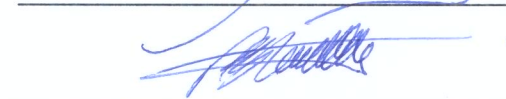
Prof. Dr. Márcio Antonio Cataia

_____
Presidente

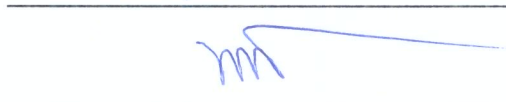
Prof. Dr. André Roberto Martin

_____

Prof. Dr. Fábio Betioli Contel

_____

Prof. Dr. Ricardo Abid Castillo

_____

Prof. Dr. Vicente Eudes Lemos Alves

_____

Campinas, 07 de outubro de 2011.

AGRADECIMENTOS

Durante o percurso do Doutorado pude contar com a colaboração de muitas pessoas que, direta ou indiretamente, auxiliaram na estruturação dos argumentos deste trabalho. Além disso, somam-se ainda os agradecimentos a várias instituições (públicas e privadas) que também auxiliaram na conclusão deste texto. Por isso, expresso aqui a minha gratidão.

Ao CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) agradeço pela concessão da bolsa de doutorado que possibilitou a realização deste trabalho.

Ao corpo de funcionários do IG/UNICAMP e em especial à Val, Gorete, Dilma e Tiago, da Secretaria de Pós-Graduação, exemplos de empenho e seriedade. Agradeço pelo incentivo e colaboração não somente comigo, mas com todos os alunos da Pós-Graduação do IG/UNICAMP.

Agradeço também aos colegas e amigos do grupo de pesquisa “Federação e Território”: André Rodrigo, Rodrigão, Carol Toreli, Claytão, Telma, Silvana, Greizi, Ana Mestre, Renan, Luisinho, Mari Traldi, Luciano e André, agradeço pelas conversas e reuniões que sempre me fizeram pensar o território brasileiro.

Aos amigos da sala 10 do nosso prédio de Pós: Veri, Fernandinha, Marcel, Bia, Atílio, Taís e àqueles por lá já passaram e que por lá passam para tomar um café e por o papo em dia. Agradeço também a galera amiga da Pós do IG/UNICAMP: Josimara, Joseane, Rogerinho, Leandrão, André Pasti, Cézinha, Marcelo Panis, Cris Rocha e Kênia, Cristiano Nunes, Carol Stolfi, Sergião, Rolando e tantos outros.

Agradeço a atenção de profissionais como a Enide Mizue (do *CIAPP* – Central de Informações e Acompanhamento de Projetos Públicos no Município de Campinas) que dispôs de seu tempo para me explicar, em mais de uma oportunidade, o funcionamento e os trâmites da elaboração de planos de trabalhos para que um município possa pleitear Convênios. Também meus agradecimentos a Carlos Roberto, da Gerência de

Convênios da Prefeitura Municipal de Carapicuíba (na Região Metropolitana de São Paulo), que me explicou sobre a relevância de Convênios em municípios de Regiões Metropolitanas. Ainda, externalizo os agradecimentos às funcionárias da Prefeitura Municipal de Amparo/SP: Marilda Gutierrez e Gisela Moraes (que em várias ocasiões me esclareceram o funcionamento da máquina pública municipal). Da mesma forma, agradeço o Sr. Prefeito Paulo Miotto, pela entrevista concedida apontando o impacto dos Convênios Federais no orçamento público de Amparo/SP.

Ao Prof. Titular de Geografía Humana José Carpio Martín, agradeço por gentilmente ter me recebido no Departamento de Geografía da Facultad de Geografía e História da Universidad Complutense de Madri/Espanha. Suas contribuições acerca do papel do Estado no território espanhol foram, também, um estímulo ininterrupto. Ainda em território espanhol foram significativas (e por isso carecerem de reconhecimento) as conversas com María Isabel Lavédan, pesquisadora do Centro de Estudios Orteguianos da “Fundação José Ortega y Gasset”, em Madri. É importante tornar público o agradecimento ao Grupo Santander pela concessão de Bolsa de Mobilidade Internacional que permitiu este importante período de trabalho na Espanha.

Agradeço aos professores do Departamento de Geografia da UNICAMP pelas conversas e aprendizados ao longo de minha vivência no Instituto de Geociências;

Aos Professores Dr. André Roberto Martin (USP) e Dr. Vicente Eudes Lemos Alves (UNICAMP), agradeço pela criteriosa leitura e importantes contribuições no momento da composição da banca da qualificação e também da defesa deste trabalho. Agradeço, também, ao Prof. Dr. Ricardo Castillo (UNICAMP) e ao Prof. Dr. Fábio Contel (USP), por participarem da banca defesa deste trabalho com contribuições significativas à minha formação.

Ao Prof. Dr. Márcio Cataia, torno público o agradecimento pela sua orientação sempre sábia e coerente, paciente e rigorosa. Sua conduta ética dentro da Universidade me serviu de inspiração e contribuiu de modo valioso para minha formação acadêmica desde os primórdios de meus estudos geográficos na graduação (durante as orientações de Iniciação Científica), até os últimos momentos da conclusão desta Tese.

À Érika, minha amada, agradeço por caminhar ao meu lado e pelas palavras constantes de carinho. Agradeço pelo respeito e compreensão nos momentos em que a confecção deste trabalho exigiu certa reclusão. Seu companheirismo foi importantíssimo ao longo do caminho trilhado durante este doutorado (além, é claro, das longas conversas sobre economia brasileira que tivemos e das inúmeras “consultorias” – que me ensinaram muito).

E por último agradeço à minha família: meu pai Vicente, minha mãe Iracema e meus irmãos Fabiano e Elídia, que sempre souberam me dar apoio incondicional àquilo que eu me dispus a fazer. Agradeço pela estrutura familiar sólida que me fora dada e que proporcionou ser aquilo que sou hoje. Se eu consegui chegar até aqui foi graças a vocês. Amo-os muito.

Índice

AGRADECIMENTOS	v
Índice	ix
Lista de Siglas empregadas no texto.....	xxi
Resumo	xxv
Abstract	xxvii
Introdução.....	1
 Parte I - Organização federativa do Estado e dimensão territorial do poder	7
 1. A federação brasileira como <i>evento</i> : o <i>território normado</i> e as relações federativas no país.....	9
1. 1 – O princípio federalista, os Estados federados e sua relação com a geografia.....	9
1.2 – O uso do território no Brasil: o Estado como agente hegemônico por excelência da federação nacional.....	14
1.3 – O município como ente federado e a autonomia garantida pelos Textos Constitucionais.....	19
1.4 – Federação como <i>evento</i> e Estado-territorial brasileiro: do prelúdio à institucionalização da federação nacional.....	23
1.5 – Federação brasileira e relações intergovernamentais: as articulações subnacionais na busca de recursos financeiros.....	33
 2. Autonomia financeira dos entes federados e competências de arrecadação tributária nas Constituições Republicanas do Brasil.....	39
2.1 – Competências de arrecadação tributária na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891	39
2.2 – Competências de arrecadação tributária na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934	42
2.3 – Competências de arrecadação tributária na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937	44

2.4 – Competências de arrecadação tributária na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946	47
2.5 – Competências de arrecadação tributária na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967	50
2.6 – Competências de arrecadação tributária na Constituição da República Federativa de 1988: a descentralização administrativa às escalas subnacionais	55
 3. A estrutura das transferências intergovernamentais de recursos na federação brasileira pós-Constituição de 1988 e a busca da redução das desigualdades territoriais	61
3.1 – A relevância dos sistemas de transferências na equalização do federalismo fiscal nacional	61
3.2 – Estrutura das transferências de recursos e políticas de centralização do poder: a densidade política na obtenção de recursos federais	69
3.3 – As políticas de centralização do poder, coronelismo e clientelismo: momentos e características do sistema político brasileiro	79
 Parte II - Transferências voluntárias de recursos e difusão seletiva do meio técnico-científico-informacional	91
 4. Os Convênios e sua relevância na difusão seletiva das materialidades no território: uma ferramenta política do planejamento estratégico brasileiro	93
4.1 – A descentralização tributária em 1988 e a posterior recomposição orçamentária da União	93
4.2 – A ampliação seletiva das materialidades no território através de Convênios e o papel da União como provedora de recursos	105
4.3 – O ciclo orçamentário e o planejamento territorial: os PPA's e sua relevância no período pós-Plano Real	119
 5. A verticalização da regulação orçamentária e o engessamento dos orçamentos subnacionais na federação brasileira	123
5.1 – Uma leitura geográfica da centralização e da descentralização do poder no território brasileiro: a Região Concentrada e a desorganização da federação ..	123
5.2 – Normatização vertical da União e imposição de austeridade fiscal: o engessamento planejado e a dependência dos entes subnacionais	135

5.3 – A influência do <i>new federalism</i> dos EUA na política fiscal brasileira a partir da década de 1980	150
5.4 – A formação do orçamento municipal e a dependência das transferências: uma relação vertical de desigualdade com os outros entes federados.....	155
6. Materialização dos recursos de Convênios formalizados entre União municípios: a regionalização da difusão do meio técnico-científico-informacional	173
6.1 – A estratégia expansionista de influência da União nos municípios	173
6.2 – A territorialização dos Convênios: a aplicação dos recursos públicos na promoção das distintas políticas federais de FHC e Lula	177
Conclusão.....	191
Bibliografia.....	195
Sítios consultados	212
APÊNDICE A - Fluxograma básico de funcionamento da CGU para análises de denúncia de mau uso de recursos públicos da União	215
APÊNDICE B – Formação das receitas correntes dos municípios	217
APÊNDICE C – Formação da receita de capital dos municípios.....	219
APÊNDICE D – Formação das receitas intra-orçamentárias e das deduções da receita corrente	221

Índice de tabelas

Tabela 4.2.1 – Brasil – Total dos Convênios entre União e municípios.....	107
Tabela 4.2.2 – Brasil – Convênios entre União e municípios (destinados a ampliar as materialidades no território).....	110
Tabela 5.1.1 – Brasil 2000-2007: PIB (Produto Interno Bruto) a Preços Correntes (jul/2010) por Grandes Regiões do IBGE e UF's (em R\$ milhão).....	126
Tabela 5.1.2 – Brasil 2008-2009 – Arrecadação de ICMS e IPVA por UF's (em R\$).....	128
Tabela 5.1.3 – Brasil 2008-2009 – Receita Corrente e Receita Tributária por UF's (em R\$).....	130
Tabela 5.4.1 – Brasil 2007 – Transferências de recursos da União aos entes subnacionais (em R\$).....	157
Tabela 5.4.2 – Brasil – Porcentagem de transferências inter e multigovernamentais na composição das receitas correntes por municípios.....	159
Tabela 5.4.3 – Brasil – Porcentagem de transferências multigovernamentais e intergovernamentais dos entes federados na composição das transferências recebidas por municípios.....	161
Tabela 5.4.4 – Brasil – Porcentagem das Transferências por Convênios no total da Receita Corrente por municípios.....	163
Tabela 5.4.5 – Brasil – Participação da União, Estados, Municípios e Outros na composição total das transferências por Convênios aos municípios.....	164
Tabela 5.4.6 – Brasil – Porcentagem das receitas próprias, das transferências correntes e das transferências por convênios na composição da receita corrente dos municípios.....	165
Tabela 5.4.7 – Brasil – Comparação entre os valores transferidos através de convênios em relação às receitas próprias dos municípios.....	167
Tabela 5.4.8 – Brasil – Convênios celebrados entre a União e os entes subnacionais no período de 1996 a 2008.....	168
Tabela 6.2.1 – Recursos liberados através de Convênios, por órgãos concedentes.....	178
Tabela 6.2.2 – Macrossistemas técnicos Infraestruturas de Transportes e Infraestruturas Hídricas.....	181
Tabela 6.2.3 – Sistemas de objetos vinculados à infraestruturas urbanas.....	186

Índice de quadros

Quadro 2.1.1 – Brasil: competência de arrecadação de tributos na Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil de 1891.....	40
Quadro 2.2.1 – Brasil: competência de arrecadação de tributos na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.....	42
Quadro 2.3.1 – Brasil: competência de arrecadação de tributos na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937.....	44
Quadro 2.4.1 – Brasil: competência de arrecadação de tributos na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.....	47
Quadro 2.5.1 – Brasil: competência de arrecadação de tributos na Constituição do Brasil de 1967.....	52
Quadro 2.6.1 – Brasil: competência de arrecadação de tributos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....	56
Quadro 2.6.2 – Aumento de número de municípios no Brasil, em anos selecionados.....	58
Quadro 3.2.1 – Transferências Constitucionais e Legais da União para os estados-membros e Distrito Federal.....	70
Quadro 3.2.2 – Transferências Constitucionais e Legais da União para os Municípios.....	72
Quadro 3.2.3 – Transferências Constitucionais e Legais (devolução tributária) dos estados-membros para os Municípios.....	73
Quadro 3.3.1 – Características gerais do Coronelismo e do Clientelismo.....	87
Quadro 4.1.1 – Arrecadação Tributária, por Nível de Governo (1960-2009).....	95
Quadro 4.1.2 – Arrecadação tributária, por nível de governo (em % e em valores na moeda corrente) - 1991 a 2009.....	97
Quadro 4.1.3 – Brasil - Receita Tributária e Receita disponível, por esferas de governo em anos selecionados.....	101
Quadro 5.4.1 – Composição da Receita Orçamentária Municipal.....	156

Índice de gráficos

Gráfico 4.1.1 – Arrecadação Tributária, por Nível de Governo (1960-2009).....	99
Gráfico 4.1.2 – Brasil - Receita Tributária e Receita disponível, por esferas de governo em anos selecionados.....	103
Gráfico 4.2.1 – Número total de Convênios celebrados entre a União e os municípios brasileiros.....	106
Gráfico 4.2.2 – Brasil - Total dos Convênios entre União e municípios Recursos conveniados e recursos liberados.....	108
Gráfico 4.2.3 – Brasil - Número de Convênios celebrados entre a União e municípios destinados a ampliar a densidade técnica no território.....	111
Gráfico 4.2.4 – Brasil – Recursos de Convênios infraestruturais celebrados entre União e municípios.....	112

Índice de mapas

Mapa 4.2.1 – Brasil – Convênios celebrados entre a União e municípios. Recursos destinados à ampliação da densidade técnica durante o governo de FHC (dados de 01/01/1996 a 31/12/2002).....	114
Mapa 4.2.2 – Brasil – Convênios celebrados entre a União e municípios. Recursos destinados à ampliação da densidade técnica durante o governo Lula (dados de 01/01/2003 a 31/12/2008).....	116
Mapa 5.1.1 – Os quatro <i>Brasis</i>	132
Mapa 5.2.1 – Brasil (1998 a 2000) – Dispersão nacional dos gastos com pessoal/receita corrente líquida, para o período anterior à LRF.....	146
Mapa 5.2.2 – Brasil (2001 a 2004) – Dispersão nacional dos gastos com pessoal/receita corrente líquida, para o período posterior à LRF.....	148
Mapa 6.2.1 – Recursos Liberados por Convênios celebrados entre União e Municípios destinados a macrossistemas técnicos (infraestrutura de transportes e infraestruturas hídricas) durante período de governo FHC (01/01/1996 a 31/12/2002).....	183
Mapa 6.2.2 – Recursos Liberados por Convênios celebrados entre União e Municípios destinados a macrossistemas técnicos (infraestrutura de transportes e infraestruturas hídricas) durante período de governo Lula (01/01/2003 a 31/12/2008).....	184
Mapa 6.2.3 – Recursos Liberados por Convênios celebrados entre União e Municípios para obras de infraestrutura urbana durante período de governo FHC (01/01/1996 a 31/12/2002).....	188
Mapa 6.2.4 – Recursos Liberados por Convênios celebrados entre União e Municípios para obras de infraestrutura urbana durante período de governo Lula (01/01/2003 a 31/12/2008).....	189

Índice de Figuras

Figura 3.3.1 – Esquema dos períodos de existência e coexistência do coronelismo, do clientelismo e das políticas de centralização do poder.....	86
---	----

Lista de siglas empregadas no texto

ALESP – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

ART – Anotação de Responsabilidade Técnica

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEFOP – Centro de Formação, Treinamentos e Aperfeiçoamento dos Servidores da Câmara dos Deputados.

CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Fundação Prefeito Faria Lima)

CF – Constituição Federal

CFCE – Conselho Federal de Comércio Exterior

CGU – Controladoria-Geral da União

CIAPP – Central de Informações e Acompanhamento de Projetos Públicos do Município de Campinas

CIDE – Combustíveis – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre Combustíveis.

CMO – Comissão Mista de Orçamento

CND – Certidão Negativa de Débitos

CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

CPF – Cadastro da Pessoa Física.

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira.

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

DADE – Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias

EC – Emenda Constitucional

EJA – Educação Fundamental de Jovens e Adultos

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

FEP – Fundo Especial de Petróleo

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FEx – Fomento para Exportações

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUMEFI – Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDOCAMP – Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IGP-DI/FGV – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna/Fundação Getúlio Vargas

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto Sobre Produtos Industrializados

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR – Imposto de Renda

ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ISTR – Imposto sobre Transporte Rodoviário

ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

LDO – Leis de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Leis Orçamentárias Anuais

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MCidades – Ministério das Cidades

ORTN - Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAF – Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PIB – Produto Interno Bruto

PIS/PASEP – Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PROES – Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária

RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RC – Receitas Correntes

RG – Registro Geral

RGF – Relatório de Gestão Fiscal

RLR – Receita Líquida Real

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

RMC – Região Metropolitana de Campinas

RMBS – Região Metropolitana da Baixada Santista

RT – Receitas Tributárias

SEP – Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do estado de São Paulo

SIAFI – Secretaria Integrada de Administração Financeira do Governo Federal

SICONV – Portal dos Convênios do Governo Federal

SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

STN – Secretaria do Tesouro e da Casa Civil da Presidência da República

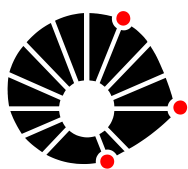
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

TRU – Taxa Rodoviária Única

UF – Unidade da Federação



UNICAMP

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL**

Uso do território e federalismo como evento: a difusão regional de infraestruturas analisadas a partir das Transferências Intergovernamentais Voluntárias entre União e municípios.

RESUMO

**Tese de Doutorado
Fabricio Gallo**

A evolução do federalismo brasileiro (fruto da influência e do poder das elites oligárquicas, dos diferentes textos constitucionais elaborados e das políticas de arrecadação de impostos) aponta uma das formas de como o Estado brasileiro usa o território para efetivar o exercício do poder. No país, este uso se realiza por meio da imposição de normas que regulam e geram tensões entre os entes, sendo que os mecanismos de distribuição e de redistribuição de recursos entre os entes federados adquirem grande importância por permitirem uma maior ou menor autonomia na administração pública. Sendo os entes federados portadores de poder legiferante desde a Constituição de 1988, estão sempre em tensão e novos arranjos políticos entre eles sempre ocorre tendo em vista que os orçamentos municipais (principalmente nas pequenas e médias municipalidades) são limitados, tornando-os dependentes das transferências dos estados-membros e, principalmente, da União. A análise das transferências através de Convênios federais aponta que parcelas do território recebem mais recursos do que outras proporcionando, assim, uma difusão seletiva do meio técnico-científico-informacional no território.

Palavras-chave: Uso do território; Federação brasileira; Convênios federais.



**UNIVERSITY OF CAMPINAS
INSTITUTE OF GEOSCIENCE
POSTGRADUATED IN GEOGRAPHY
ENVIRONMENTAL ANALYSIS AND TERRITORIAL DYNAMICS**

Use of territory and federalism as event: the regional diffusion of infrastructure analyzed from the Voluntary Intergovernmental Transfers between Union and municipalities

ABSTRACT

**Tese de Doutorado
Fabricio Gallo**

The evolution of Brazilian federalism (result of the influence and power of oligarchic elites, the different constitutional texts made and policies designed to collect taxes) shows one of the forms of how the Brazilian government uses the territory to effect the exercise of power. In the country, this use takes place by the imposition of rules that regulate and create tension among the entities, and mechanisms of distribution and redistribution of resources among federal agencies acquire great importance because they allow a bigger or lesser autonomy in public administration. Being the federal agencies holders of legislating power since the Constitution of 1988, they are always in tension and new political arrangements among them are always given, regarding that municipal budgets (especially in small and medium municipalities) are limited making them dependent on transfers from member states and, particularly, the Union. The analysis of transfers through federal Covenants indicates that portions of land receive more resources than others, therefore providing a selective diffusion of the technical-scientific-informational territory.

Keywords: Use of territory; Brazilian federation; Federal covenants

Introdução

A interpretação geográfica de um território deve encontrar um método de pesquisa que considere os diversos aspectos da realidade. Para tanto, o partido de método adotado em nosso trabalho é o do *território usado*. O território pode ser interpretado como uma concreção do espaço geográfico, ou seja, compreendido como um conjunto indissociável, solidário e contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações (SANTOS, 2002).

O território brasileiro é o produto e a condição de uma difusão seletiva do *meio técnico-científico-informacional* (SANTOS, 2002). Na busca de elementos que ajudem a compreender as desigualdades socioespaciais apresentadas no país, há que se identificar os distintos poderes que têm os agentes em usar o território. Desta forma, identificamos agentes que têm poder de ação sobre o território como um todo (os agentes hegemônicos) e aqueles cujo poder de usar o território é mais limitado espacial e temporalmente, estes são os agentes não-hegemônicos. Para estes últimos o território seria seu abrigo, já para os primeiros o território seria *um recurso* (GOTTMANN, 1975).

O agente hegemônico de um território é por excelência o Estado. Organizado de forma federativa desde 1891, o Estado brasileiro apresenta três níveis: União, estados-membros (e Distrito Federal) e os municípios. O princípio federativo parte da premissa de que todos são iguais entre si sem que haja qualquer hierarquia. Além da isonomia entre os entes, a Constituição Federal de 1988 garantiu autonomia e competências exclusivas para tratar de determinados assuntos, estabelecidos constitucionalmente como próprios a cada ente.

Entretanto, essas competências exclusivas também se estenderam à matéria tributária, assim, cada ente ficou com competência exclusiva de tributar sobre determinado campo. Desta forma, a União com poder de ação sobre toda a

circunscrição do território nacional é o ente que mais arrecada impostos. Devido a essa desigualdade na arrecadação de impostos existem mecanismos intergovernamentais de distribuição de recursos, dos quais se destacam: (i) as *transferências constitucionais e legais* (com regras previstas na Constituição Federal e em Leis e Decretos Federais) onde todos os entes têm asseguradas suas parcelas de recursos vindos de outros, e, (ii) as *transferências voluntárias* das quais se destacam os Convênios para ações diversas, formalizados entre a União e os estados e municípios e entre os estados e os municípios. Neste tipo de transferência todos os entes podem pleitear recursos, todavia, isso não garante a formalização do Convênio, tampouco a liberação do dinheiro indicado em um Convênio assinado.

O recorte empírico de nossa pesquisa compreendeu exclusivamente a análise das transferências voluntárias (Convênios) realizadas entre os municípios e o Executivo Federal (Presidência da República e Ministérios). Não analisamos: i) os Convênios realizados entre o Congresso Nacional (Emendas Parlamentares ao Orçamento-Geral da União) e os municípios; ii) os Convênios realizados pelos Ministérios da Educação e Saúde com os municípios, porque uma parte dos Convênios desses Ministérios não se caracteriza como Transferências Voluntárias, mas como Transferências fundo a fundo e Transferências Automáticas. As Transferências fundo a fundo e Transferências Automáticas não implicam em novos projetos aos órgãos concedentes para pleitear novos repasses, como ocorre com os Convênios que estamos analisando.

O objetivo da pesquisa é compreender o paradoxo existente no regime federativo brasileiro: os mecanismos de transferências de recursos se apresentam como alguns dos agentes motores – dentre outros – de desigualdades político-territoriais entre os entes. É conveniente ressaltarmos que um dos princípios do federalismo é assegurar a todos os entes os mesmos direitos, para que um não tenha posição privilegiada em relação a outro, garantindo assim a isonomia.

A liberação dos recursos de Convênios é dependente, na maioria dos casos, da influência política das municipalidades junto à União, que lança em seu orçamento anual a previsão de recursos destinados aos Convênios para no ano seguinte promover, nos bastidores dos governos, as negociações políticas. Assim, na federação

brasileira, ao longo do constante processo de formalização do pacto nacional, a política formal cederia lugar a uma política baseada em influências. A interpretação da liberação dos recursos de Convênios sugere que há uma diferenciação entre os entes de mesmo nível subnacional, ou seja, a isonomia federativa não seria assegurada.

A Constituição de 1988 prevê que a cada quatro anos o governo federal elabore um PPA (Plano Plurianual) apresentando seu projeto de investimentos territoriais ao longo do período (com previsão de recursos aos Ministérios que, posteriormente, investiriam os recursos no território nacional, inclusive através de Convênios com os municípios).

Considerando que os recursos de Convênios são verbas liberadas segundo critérios técnicos de análise dos projetos, mas sujeitos a ingerências políticas, em nossa pesquisa partimos da hipótese de que os mecanismos de transferências adquirem grande importância porque regulam maiores ou menores autonomias locais e regionais. Alguns mecanismos de transferências intergovernamentais de recursos tributários possibilitam que parcelas do território recebam mais recursos do que outras, proporcionando assim uma modernização seletiva do território.

Um detalhamento de nossa hipótese sugere que existiriam duas formas distintas de exercício do poder intergovernamental: uma baseada nas transferências Constitucionais e Legais (pactuadas entre os entes no Congresso Nacional e regida pela Constituição e por Leis Federais) e outra baseada nas Transferências Discricionárias (os Convênios) e que estamos chamando de *políticas de centralização do poder*. Esse termo designa os espaços do território brasileiro que, por diversas razões, têm mais influência sobre o executivo federal, e por isso realizam mais Convênios.

Para a consecução de nossa pesquisa, dividimos este trabalho em duas partes, cada uma com três capítulos. A Parte I é intitulada “Organização federativa do Estado e dimensão territorial do poder”. O 1º capítulo discute a questão da *difusão do meio técnico-científico-informacional* a partir do efetivo *uso* que se faz do território, buscando identificar os agentes e seus procedimentos políticos. A organização federativa do

Estado apresenta a discussão da federação como um *evento*, partindo do pressuposto de método de que um conjunto de ações federativas já organizava e dinamizava o território brasileiro antes da institucionalização do Federalismo em 1891.

O capítulo 2 traz um resgate dos principais processos de como se arquitetaram nas seis Constituições republicanas brasileiras (1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988) os mecanismos e as competências para arrecadação tributária. Através desse levantamento, buscamos compreender a atual estrutura tributária brasileira.

O capítulo 3 aponta como estão estruturados os mecanismos de transferências intergovernamentais de recursos desde a promulgação da Constituição de 1988. O capítulo versa sobre os dois tipos de transferências previstos em nossa Constituição – as transferências constitucionais e legais e as transferências por Convênios – e como os critérios para liberação de recursos de tais transferências se balizariam em três variáveis: densidade populacional, densidade técnica e densidade política. Esta última, a densidade política, seria a principal variável na celebração de Convênios entre a União e os municípios e, por isso, neste item apresentamos uma discussão acerca dos sistemas *coronelist*a e *clientelist*a e sua relevância na conformação de nossa estrutura política e, também, sugerimos a existência de uma *política formal* e de uma *política de centralização do poder* na celebração de Convênios e na liberação dos recursos firmados.

A Parte II é intitulada “Transferências voluntárias de recursos e difusão seletiva do meio técnico-científico-informacional”. No capítulo 4 discutimos como vem aumentando nos últimos anos o número de Convênios entre o governo federal e as municipalidades, cujo intuito seria a ampliação da densidade técnica do território, conformando parte significativa das políticas federais inseridas nos PPA’s dos dois últimos governantes brasileiros: Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva. Para tais reflexões apresentamos também a constituição do “bolo orçamentário” das três esferas da federação (União, estados-membros e municípios).

Tendo em vista a concentração de poder na esfera federal, o capítulo 5 traz à discussão como a União impõe uma verticalização sobre a regulamentação

orçamentária (através da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e de outros tantos instrumentos normativos), engessando (de forma planejada) os orçamentos dos entes subnacionais, deixando-os assim dependentes das transferências intergovernamentais de recursos da União. Atestamos tal dependência por meio de um conjunto de tabelas que procura desmembrar os componentes da receita orçamentária dos municípios. Esse fato autoriza a discussão do par dialético externo/interno na organização do cotidiano municipal. Neste capítulo discorreremos também sobre a influência exercida pela concepção neoliberal do *new federalism* estadunidense na descentralização político-administrativa da federação brasileira depois de 1988.

Por fim, no capítulo 6 apontamos que alguns elementos novos na administração municipal brasileira dão indícios de como vai se arquitetando um processo de federalização dos lugares, ou seja, a realização nos municípios dos projetos da União. Neste capítulo, apresentamos um conjunto de tabelas onde interpretamos a territorialização dos recursos liberados dos Convênios. Por um lado buscamos compreender as formas de liberação dos recursos de Convênios, por outro lado, investigamos o destino dos recursos liberados. Através de um esboço de tipologia, as materialidades construídas (ou reformadas, ou mesmo ampliadas) foram divididas em dois grandes grupos: i) macrossistemas técnicos de transporte e de infraestruturas hídricas e ii) materialidades urbanas, e a partir dessa classificação averiguamos, regionalmente, o destino final dos recursos.

Parte I

**Organização federativa do Estado e
dimensão territorial do poder**

1. A federação brasileira como *evento*: o *território normado* e as relações federativas no país

1. 1 – O princípio federalista, os Estados federados e sua relação com a geografia

Ao refletir sobre as formas de governo, Montesquieu (1997 [1748]) acredita que a República Federativa apresenta os melhores mecanismos para a administração de vastos territórios sem a adoção do despotismo. À época em que escreveu sua obra, o autor se preocupava com a segurança dos Estados, tendo em vista que o período fora marcado pelo expansionismo e pela conquista territorial de várias nações. Para ele, se uma República fosse pequena ela corria o risco de ser facilmente destruída por forças exteriores, ao mesmo tempo, se a República fosse grande demais ela poderia ser destruída de dentro para fora.

Segundo Montesquieu, a humanidade teria sempre de viver sob o governo de um só governante “[...] se não tivessem descoberto um tipo de Constituição que possui todas as vantagens interiores do Governo Republicano e força exterior da Monarquia. Falo da República Federativa” (MONTESQUIEU, 1997 [1748], p. 173). Eis o motivo pelo qual ele sugere a adoção de um sistema federativo onde vários Estados seriam agregados dividindo o poder da República Federativa.

Esta forma de governo [federal] é uma convenção pela qual vários corpos políticos consentem em tornar-se cidadãos de um Estado maior que querem formar. É uma sociedade de sociedades, que dela fazem uma nova, que pode ser aumentada pela união de novos associados (MONTESQUIEU, 1997 [1748], p. 173).

A obra supracitada apresenta também a concepção da divisão do poder em três esferas. Segundo esta abordagem todo homem que tem Poder é levado a abusar dele

e por isso existe a necessidade da divisão desse Poder com o intuito de frear (ou limitar) o outro¹. Basicamente essa divisão dos Poderes se daria em: Poder Legislativo, responsável por fazer, corrigir e revogar as leis; Poder Executivo, aquele que executa as leis e administra as demais funções do Estado; e Poder Judiciário, que tem a função de julgar e punir os crimes cometidos.

Proudhon (2001 [1863], p. 97) alertava que não haveria mais a necessidade de se destruírem os governos para por fim ao Estado centralizador. Este poderia ser diminuído através da adoção de um sistema federal no qual os poderes particulares dividiriam o poder (através de um pacto/contrato mútuo) anulando assim a tendência comum dos Estados à concentração. O sistema seria

um contrato sinalagmático e comutativo, para um ou mais objetos determinados, mas cuja condição essencial é que os contratantes reservem sempre uma parte de soberania e de ação maior que aquela que abandonam.

De fato, os ideais, as proposições filosóficas da federação nascem na obra de Montesquieu, todavia, a adoção prática da federação como forma de organização territorial ocorre pela primeira vez com a Constituição Norte-americana de 1787. Baseados nos princípios formulados por Montesquieu e na concepção de divisão do Poder em três esferas, é fundado o Estado norte-americano a partir da Declaração de Independência das colônias inglesas na América e de sua desvinculação da Grã-Bretanha em 1776. Em seguida à Independência, as antigas colônias – transformadas em Estados livres – uniram-se em uma Confederação, objetivando o fortalecimento interno em face de possíveis ameaças estrangeiras.

Na literatura jurídica, Dalmo Dallari (1995), assevera que a diferença principal entre uma Confederação e uma Federação é que na Confederação, os Estados constituintes não abandonam sua soberania podendo, inclusive, decidir sobre sua permanência ou não nessa confederação; já na numa Federação, a soberania é

¹ Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos (MONTESQUIEU, 1997 [1748], p. 202).

transferida para o estado federal (União) e os estados-membros não podem se dissociar do poder central.

Após a Convenção da Filadélfia de 1787 – que teve o fito de resolver os problemas dos EUA após a independência do Reino Unido da Grã-Bretanha –, um conjunto de artigos conhecidos como *O Federalista* (escritos por Alexander Hamilton, John Jay e James Madison) trouxeram os fundamentos teóricos inspiradores da construção da federação dos EUA apresentando argumentos sobre as virtualidades de uma federação frente a uma confederação. Segundo os autores, a existência de um governo seria inegável da mesma forma como a necessidade de o povo ceder a este governo alguns de seus direitos naturais, no intuito de investi-lo dos poderes necessários para governar (HAMILTON, JAY e MADISON, 1979, p. 118-123).

Nos artigos d'*O Federalista* o sistema federal proposto não aboliria os governos estaduais, pelo contrário, os tornaria parte da soberania nacional. A estes entes seriam concedidas representação no Senado e não lhes seriam retiradas certas posições exclusivas e importantes do poder soberano. Sobre esse tema, Hamilton e Madison (1979, p. 143) no Capítulo LXII, em que tratam da constituição do Senado e da igualdade de representação, apontam que

[...] a igualdade de votos, concedida a cada Estado, é ao mesmo tempo o reconhecimento constitucional da porção de soberania que se lhes deixa e o meio de sustentá-la; e, portanto, não pode ser menos agradável aos Estados maiores que os menores, porque em todos é igual o interesse de evitar a todo custo a sua consolidação numa república americana, única e indivisível.

Em trabalho teórico sobre o federalismo, Silva Jr. (2006, p. 8-9) reflete que a ideia principal que emergiu não somente dos artigos d'*O Federalista*, como também das discussões sobre a criação institucional dos EUA, seria a soberania compartilhada entre os entes federados num território. “Esta soberania compartilhada também estaria relacionada à ideia de que os entes formadores da federação [...] possuiriam uma relativa igualdade para negociar o estabelecimento de um pacto federativo”.

As discussões sobre a soberania dos territórios também foram abordadas por Tocqueville (1977 [1835-1840]). Para ele, no momento da Independência dos EUA a

primeira dificuldade que se apresentou aos norte-americanos fora a questão de divisão da soberania, de modo que os estados que formariam a União pudessem governar-se a si mesmos em tudo aquilo que não se referisse senão aos seus assuntos próprios, ou seja, sem que a União deixasse de formar um corpo uno que pudesse prover as necessidades de toda a nação. Segundo Tocqueville (idem), na Constituição Norte-Americana os deveres da União eram de simples definição, cabendo-lhe os assuntos referentes às negociações externas, como a realização da guerra, os tratados de paz, o comércio internacional e as negociações exteriores. Com relação aos estados-membros estes teriam atribuições múltiplas e complexas: penetravam diretamente em todos os detalhes da vida social, além de terem a finalidade de manter a ordem interna e buscar a prosperidade dos Estados.

Para Roque Carrazza (2000, p. 89) a federação seria uma associação, uma união institucional de Estados que daria lugar a um novo Estado, o Estado Federal. Na federação, “os Estados federados, se perderem suas personalidades, despem-se de algumas tantas prerrogativas, em benefício da União de Estados. A mais relevante delas é a soberania”. A respeito da Constituição norte-americana, Baracho (1982) lembra que as expressões “federal”, “Federação” e “Estado Federal” (referindo-se à organização política do governo) não aparecem em momento algum no texto Constitucional. Nesse caso, afirma ele, a existência do Estado Federal nos Estados Unidos da América foi fruto dos tratados existentes entre os Estados que acabaram de se tornar livres.

Na interpretação de Sanguin (1977) o Estado federal implica aliança, contrato ou pacto entre regiões e populações diversas. O regime federal de governo seria um fenômeno do direito constitucional onde a autoridade do Estado não é hierarquizada, mas compartilhada entre outros dois governos – ou três, como no caso brasileiro – em que cada um, nos limites de sua competência, exercem a plenitude dos poderes estatais.

A relevância do estudo sobre o federalismo nas ciências sociais, sobretudo na geografia, levou Saguin (1977) a afirmar que duas razões autorizam considerar o federalismo como a expressão mais geográfica de todas as formas de governo.

Inicialmente o federalismo é fundado sobre um processo no qual um sentido de solidariedade social seria reconciliado com o compromisso de uma identidade local, através de uma organização política dualista. Depois, em razão dessa organização política dualista e da autonomia regional substancial, as regiões permanecem altamente articuladas, assim as interações espaciais num Estado federal são claramente e facilmente reconhecíveis. Dessa forma, o federalismo seria uma arquitetura política que visa resolver o problema da organização do poder em face das diversidades regionais, ou seja, seu desafio particular consiste em encontrar soluções para questões governamentais numa complexa relação de diferenças e semelhanças espaciais.

1.2 – O uso do território no Brasil: o Estado como agente hegemônico por excelência da federação nacional

A difusão das modernizações, ou, a difusão do meio técnico-científico e informacional (SANTOS, 2002) pelo território nacional, não são isentas ao quadro institucional federativo brasileiro, ou seja, a distribuição pelo território nacional das grandes obras de engenharia, dos objetos técnicos modernos e dos aparelhos de realização da cidadania, como por exemplo hospitais, escolas e Universidades, obedecem não só a uma localização *optima* racionalizada por caracteres técnicos, mas também por escolhas estabelecidas em razão do próprio ser da federação, os pactos políticos.

Assim, buscar um método para realizar a análise da federação brasileira é tarefa que consiste em levar em conta os mais diversos aspectos da realidade e, para tanto, consideramos em nossa pesquisa que o *território usado*², pode ser essa ferramenta de apreensão na medida em que incorpora todos os atores, constituindo-se portanto numa totalidade cindida em duas matrizes, de um lado as materialidades ou configuração territorial, e por outro lado as imaterialidades, constituídas pelas ações políticas.

O território usado constitui-se como um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes. Daí o vigor do conceito, convidando a pensar processualmente as relações estabelecidas entre o lugar, a formação socioespacial e o mundo. (SANTOS *et al.*, 2000, p. 104-105).

Esse *território usado* pode ser entendido como sinônimo de espaço geográfico (SANTOS e SILVEIRA, 2001, p. 20), “essa categoria, território usado, aponta para

² Cataia (2011a, p. 122) lembra que o termo *uso do território* teria uma longa história. “Ele pode ser encontrado em muitos momentos e textos, dos quais, para ficar em apenas alguns, mas em compensação cometer muitas injustiças, enumeramos quatro: em MARX (1981), em RATZEL (1897), em CALABI e INDOVINA (1992[1973]) e em SANTOS (1994)”. A noção de *uso do território* para Donatella Calabi e Francesco Indovina (1992, [1973], p. 57-58) considera que o território seria usado e se transformaria em função do processo capitalista. Para eles: “Deve-se levar em consideração que, quando falamos em ‘uso’ do território, fazemos referência ao uso de todo o território e não somente ao uso daquela que é considerada a expressão máxima do processo de concentração, a cidade [...], mas um uso total, ainda que especificado por partes. Gostaríamos, além disso, de frisar que quando falamos de processo de produção capitalista, referimo-nos ao processo total; não apenas à fase de extração de mais-valia, mas também ao processo de circulação e de valorização do capital”.

necessidade de um esforço destinado a analisar sistematicamente a constituição do território”.

A proposta de nosso trabalho é interpretar o território usado a partir da política. Para tanto, nosso recorte analítico mais amplo é a estrutura federativa do país e a demanda constante, como bem pondera Martin (2005), por negociações entre os entes. Estas negociações serão observadas consoantes às transferências intergovernamentais que permitem maior ou menor autonomia financeira de cada ente. Uma vez repassados os recursos, parte deles se geografiza nos lugares como materialidades, aumentando a *densidade técnica* (SANTOS, 2002) de partes do território.

Muitos trabalhos na economia, na ciência política e na sociologia³ contribuíram para o entendimento do federalismo fiscal brasileiro. Todavia, numa interpretação territorial, é preciso observar as materialidades que decorrem da geografização dos recursos transferidos, assim nos afastamos das análises puramente econométricas que, ainda que sejam importantes, carecem da perspectiva territorial⁴. Devemos atentar para os processos que condicionaram a adoção das estratégias atuais de distribuição dos recursos e a materialização (desigual e em pontos distintos) desses recursos no território brasileiro.

Dessa forma o conceito *território usado* se apresenta como instrumento analítico de suma relevância, pois, na teoria de Santos (1999b, p. 18) “para que o território se torne uma categoria de análise dentro das ciências sociais e com vistas à produção de projetos, isto é, com vista à produção de políticas [...], deve-se tomá-lo como território usado”. Silveira (2009, p. 129) lembra que o “território usado abriga as ações passadas, já cristalizadas nos objetos e normas, e as ações presentes, as que se realizam diante de nossos olhos”. Cataia (2011a, p. 123) destaca que “o território usado seria um híbrido de duas dimensões: uma métrica ou geométrica e outra social, sendo que a

³ Affonso (1995), Almeida (2005), Arretche (2005, 2010), Conti (2001), Horta (1996), Prado (2003, 2007), Prado *et al.* (2003), Rezende (1995, 1999), Willis *et al.* (1999).

⁴ Na literatura geográfica brasileira alguns trabalhos procuram discutir os impactos do federalismo fiscal no território a partir da análise das transferências intergovernamentais de recursos (ICMS, FPM, FPE, FUNDEB etc.) no orçamento dos municípios e as relações entre as esferas de governo. Dentre tais trabalhos destacam-se ARRAIS (2008), RODRIGUES (2006, 2005) e CONTEL (2001).

primeira relaciona-se às distâncias físicas na determinação da extensão de um território e a segunda relaciona-se ao efetivo uso que, por meio do trabalho e das técnicas disponíveis a uma sociedade segundo uma época e um lugar, se faz do território”.

Para Santos (1999b, p. 19), a ideia de território usado,

pode ser mais adequada à noção de um território em mudança, de um território em processo. Se o tomarmos a partir de seu conteúdo, uma *forma-conteúdo*, o território tem de ser visto como algo que está em processo. E ele é muito importante, ele é o quadro da vida de todos nós, na sua dimensão global, na sua dimensão nacional, nas suas dimensões intermediárias e na dimensão local (*grifo nosso*).

Na proposição de Santos (2005, p. 138) “o território são formas, mas território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado”⁵, assim, um ponto relevante na interpretação geográfica do território é distinguir os agentes da ação (aqueles que detêm o poder para usar o território e atingir os objetivos), pois na análise do território usado há que se considerar sempre a interdependência e inseparabilidade entre a materialidade e seu uso. Se é verdade que existem agentes capazes de impor suas estratégias hegemônicas de uso do espaço, também é verdade que existem aqueles que também usam o território, porém de outra maneira, com outras intencionalidades, estes são os agentes não hegemônicos.

É importante destacar que a compreensão do território usado (pelos agentes hegemônicos e pelos não hegemônicos) levaria à compreensão do espaço de todos, do *espaço banal* (SANTOS, 1999a, 2000; SANTOS *et al.* 2000), que é um agente condicionante da construção da nação brasileira. Para Santos *et al.* (2000, p. 104) “a compreensão do espaço banal como sinônimo de espaço geográfico obriga-nos a levar em conta todos os elementos e a perceber a inter-relação entre os fenômenos”⁶. Na

⁵ “É assim, como *forma-conteúdo* (SANTOS, 1985), que o espaço participa de todo projeto social, pois ele é também condição de realização qualificada da história [...]. Atribuindo às formas (materiais e imateriais) o estatuto de *forma-conteúdo* abre-se a possibilidade de um tratamento dialético entre as formas e seus conteúdos herdados e atualizados pelas ações sociais. Por isso o espaço, juntamente com as dimensões econômica, cultural e política, também é condição de realização qualificada da história” (CATAIA, 2011a, p. 121-122).

⁶ “Uma perspectiva do *território usado* conduz à idéia de *espaço banal*, o espaço de todos, todo o espaço. Trata-se do espaço de todos os homens, não importa suas diferenças; o espaço de todas as instituições, não importa a sua força; o espaço de todas as empresas, não importa o seu poder. Esse é o espaço de todas as dimensões do acontecer, de todas as determinações da totalidade social. É uma visão que

visão de Cataia (2011a), ao entendermos o *espaço banal* como *território usado*, podem-se abrir novas perspectivas à análise política em geografia, pois a consideração de outras variáveis, que não apenas a estatal, permite apreciar outras fontes de poder.

Contudo, sem dúvida alguma, o agente mais significativo no exercício do poder⁷ de uso do território é o Estado. Para o exercício do poder são necessários meios para fazê-lo e o Estado é o agente que dispõe dos meios mais coercitivos, mais poderosos, que são os poderes de confeccionar leis e exercer a violência, pois reclama para si o monopólio da violência legítima.

Santos (2002) ressalva que o Estado, partindo de sua prerrogativa de legislar, seria a primeira força capaz de produzir eventos que incidam sobre extensas áreas.

Que forças são capazes de produzir eventos que incidam, um momento, sobre áreas extensas? A primeira delas é o Estado, pelo seu 'uso legítimo da força', encarnado ou não no direito. A lei, ou o que toma seu nome, é, por natureza, geral. Assim, uma norma pública age sobre a totalidade das pessoas, das empresas, das instituições e do território. Essa é a superioridade da ação do Estado sobre as outras macroorganizações (SANTOS, 2002, p. 152).

Entender o papel do Estado vem corroborar o alerta de Kahil (2005) para quem a força e a dinâmica de transformações territoriais escapam à análise rigorosamente econômica e exige uma compreensão maior, um entendimento da esfera política de decisões quanto ao uso que se dá (e que também se espera) do território nacional. Nossa proposta de recortar analiticamente pelo Estado implica entender que na República Federativa do Brasil os três níveis da Federação (União, Estados-membros – e Distrito Federal – e os Municípios) são “Estado”. A esses três níveis de governo são

incorpora o movimento do todo, permitindo enfrentar corretamente a tarefa de análise. Com as noções de *território usado* e de *espaço banal*, saltam aos olhos os temas que o real nos impõe como objeto de pesquisa e de intervenção” (SANTOS *et al.*, 2000, p. 104).

⁷ Para Weber (1991, p. 33): “Poder significa toda a probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade”. É na mesma obra que o autor aponta que seria o Estado aquele que reclama para si o monopólio da violência legítima. Na leitura de Weber, o Estado seria a única fonte do direito de uso à violência constituindo-se numa “relação de homens dominando homens”, relação esta mantida por meio da violência considerada legítima.

asseguradas autonomia e competências legiferantes e administrativas exclusivas, concorrenciais e complementares⁸.

Outrossim, entender as implicações geográficas da estruturação do Estado no Brasil corrobora a relevância que Sanguin (1977, p. 85) concebe à geografia política. Na visão do autor, a importância das mudanças administrativas no centro de um Estado nacional não devem ser perdidas de vista, sobretudo na medida em que a divisão do poder político-administrativo geraria conseqüências que são, também, territoriais. Essa ressalva de Sanguin ganha relevo se analisarmos as mudanças enfrentadas pela federação brasileira desde sua concepção até o período atual – pode-se citar as questões referentes à descentralização do poder político-administrativo posterior a Constituição de 1988 que garantiu, inclusive, aos municípios o *status* de ente federado, fato que acarretou em nova organização territorial do poder político no Brasil.

⁸ Para Dweck (2005, p. 4) a “atribuição de competência legal para o exercício das funções governamentais, representa a distribuição do poder, logo, depende da configuração das forças políticas existentes na sociedade. Em geral as competências podem ser classificadas em três categorias: exclusiva, concorrential e supletiva ou complementar. No primeiro caso o poder é conferido a uma das esferas de governo, ficando o mesmo automaticamente vedado às demais [...]. A competência concorrente é aquela exercida simultaneamente por vários níveis de governo, em graus e formas diferentes [...] que congregam atividades relativas às três esferas de governo. Já a competência supletiva estabelece que a provisão dos bens e serviços é fruto de uma ação conjunta e complementar entre as diferentes esferas de governo”.

1.3 – O município como ente federado e a autonomia garantida pelos Textos Constitucionais

A Constituição Brasileira de 1946 foi a primeira na história do país a garantir o *status* de ente federado aos municípios. Segundo Cataia (2005) é no mesmo Texto que se fixam, com clareza, as atribuições dos municípios, fato essencial à sua autonomia. No entanto, lembra o autor que a elaboração das Leis Orgânicas Municipais ainda ficava sob a responsabilidade dos estados federados e o governo estadual também nomeava os prefeitos das capitais, ou seja, percebia-se “uma clara restrição à descentralização do poder nos grandes centros urbanos”.

Araújo *et al.* (1973, p. 28) também apontam que a autonomia municipal passou a ser realidade, ainda que limitada, a partir de 1946 pois “[...] o texto legal e a prática política fizeram dos Municípios uma entidade dotada de certa independência em relação aos governos estaduais, embora bastante dependente do Governo Central”. Íris Tavares (1998, p. 99) lembra que a Constituição brasileira promulgada em 1946, deu à esfera municipal um relevo que até então ela não havia gozado⁹. Sobre essa Constituição, fala a autora:

ainda que tenha revigorado a autonomia dos Estados, os Municípios também tiveram sua própria autonomia ampliada por força de ter sido subtraída ao Estado a função de controle e de fiscalização (art. 23). O Estado só poderia usar a força de sanção interventiva para a regularização das finanças municipais, nos casos estabelecidos, o que não o impedia de criar órgãos de assistência técnica aos Municípios (art. 24).

Entretanto, foram com as pressões civil, política e oligárquica, à época do enfraquecimento e fim do regime militar (1964 a 1985), que um novo modelo de

⁹ Em trabalho sobre o municipalismo na primeira metade do século XX, Melo (1993, p. 89-90) escreve que “durante a redemocratização de 1945, o município ressurgiu com um apelo doutrinário espetacular, vindo a ter forte penetração na Constituinte de 1946. Não seria exagerado supor que se buscou, em larga medida, convertê-lo em *mito fundador* da segunda República [...]. O municipalismo – por sua ambigüidade – cumpriu o papel singular de reconciliar varguistas e antivarguistas na Constituinte de 1946. Ele incorporava, a um só tempo, a ideologia rural salvacionista do Estado Novo e a crítica ao centralismo e à perda de autonomia das instâncias subnacionais ocorridas no período”.

descentralização¹⁰ do poder conferiu autonomia aos três entes federados: União, estados-membros e municípios. Cataia (2010) aponta que foi “somente com a Constituição de 1988 que eles [municípios] passam a ser ‘entes’ da federação, ou seja, passam a ser entes ‘ao lado’ e não ‘embaixo’ dos outros membros da federação”.

Na Carta Magna de 1988, lê-se em seu artigo 18: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos [...]”. Partindo da premissa de que a natureza federativa pressupõe o princípio da isonomia¹¹ entre seus entes, podemos dizer que o novo texto constitucional brasileiro assegurou aos municípios uma autonomia até então nunca experimentada por esses entes subnacionais, tendo em vista a possibilidade conferida de organizarem suas Leis Orgânicas. Um ponto que reforça a autonomia municipal é o fato de a Constituição Federal deixar explícito em seu “Capítulo VI – Da Intervenção” que um ente não tem o poder de intervir em outro ente (salvo sob condições especiais também mencionadas no mesmo texto). Havendo a necessidade de previsão constitucional para que um ente intervenha em outro, afirma-se o princípio de igualdade (ou seja, isonomia). Se os entes fossem desiguais – se existisse a subordinação de um ente ao outro – não seria cogitada a necessidade de autorização constitucional expressa.

Alves (2001, p. 147) assinala que o princípio federativo estaria presente inclusive na distribuição constitucional das competências tributárias, pois “[...] não é dado a nenhum dos entes federativos tentar invadir a esfera competencial tributária alheia sob pena de inconstitucionalidade”. Íris Tavares (1998, p. 105) reforça que a Constituição de 1988 fortaleceu os municípios – modificando sua posição na Federação nacional – por meio de uma série de garantias elencadas. Alega a autora que a reafirmação da autonomia municipal fora garantida no artigo 18, que equipara a autonomia do

¹⁰ “Contrariamente ao sistema centralizado, que implica a gestão de todos os serviços, assegurados em nome do Estado e que decorrem de um centro de coordenação e unificação, a descentralização caracteriza-se pelo maior desmembramento dessas atividades, com maior ou menor grau de autonomia, que pode ir além de aspectos puramente administrativos, para traçar consequências de ordem política” (BARACHO, 1982, p. 117).

¹¹ Uma abordagem mais detalhada e analítica do federalismo e da isonomia entre os entes pode ser encontrada em BARACHO (1982), CLÈVE (1993), AFFONSO (1995), CAMARGO (2001), TEMER (2004), SOUZA (2005).

Município à dos demais entes federados. Mencionando Oliveira Vianna em seu argumento, Tavares (1998, p. 105) lembra que

[...] aquele “conjunto incoerente e heteróclito de nódulos sociais”, como disse Vianna, acrescido à diversidade geo-político-social da realidade que fundamenta o Estado Federal brasileiro, fez por onde ocupar um espaço na ordem jurídica que lhe garante, constitucionalmente, o “status” de ente federado, o que torna esta Constituição [1988] ímpar no mundo atual.

Para Alves (2001, p. 147) na federação brasileira a União, os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios ocupam, no plano jurídico, o mesmo plano hierárquico. Gozam, por conseguinte, de tratamento jurídico-formal isonômico. “Suas diferenças moram nas competências distintas que receberam diretamente da própria Constituição Federal”.

Na doutrina jurídica muitas são as discussões acerca da efetiva autonomia política conferida aos municípios. Temer (2004, p. 105) lembra que esta autonomia refere-se à capacidade conferida a certos entes para: “a) legislarem sobre b) negócios seus c) por meio de autoridades próprias”. Na visão do autor, o artigo 29 da Constituição de 1988 que estabelece que o Município “reger-se-á por lei orgânica” seria uma espécie de Constituição Municipal. Ainda, há a previsão dos cargos de Prefeitos, Vice-prefeitos e vereadores, a saber, *autoridades próprias*; enfatiza o autor que tais autoridades, segundo o art. 30 e seus incisos, possuem competências próprias, tais como “legislar sobre assuntos de interesse local”, “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”, fatos que caracterizariam os *negócios seus* e, sobre tais negócios, disporá a Câmara de vereadores, ou seja, configura-se *legislação própria*.

Clève (1998) questiona se a autonomia assegurada aos estados e municípios efetivamente acontece. O autor argumenta que, diferentemente do que disseram os constituintes à época, ao invés de uma descentralização do poder político, teria havido uma centralização de competências na esfera federal. Desta forma, do ponto de vista das capacidades legislativas, pouco restaria aos entes subnacionais.

A competência remanescente dos Estados-Membros é quase um nada, em face do número de matérias que são ou de competência privativa da União ou de competência concorrente, cabendo, neste caso, como se sabe, à União editar normas gerais (CLÈVE, 1998, p. 83).

Silva (1998, p. 475), por seu lado, entende que o município seria um componente da federação, mas não entidade federativa. Para ele, “não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de federação brasileira”¹². Além disso, destaca que entre outros requisitos das unidades federadas, os municípios não dispõem de Poder Judiciário próprio ou representante exclusivo no Senado Federal.

O mesmo argumento é apresentado por Alves (2001, p. 146) ao explicar a questão da participação ou não dos Municípios na federação nacional. Segundo a autora, embora a Constituição de 1988 declare os municípios membros da Federação com competências exclusivas e capacidade de autoconstituição, “[...] não previu sua participação na formação da vontade central, como ocorre com os Estados e o Distrito Federal por meio do Senado Federal. Falta, assim, um dos requisitos que a doutrina arrola na caracterização do ente federativo”.

Somando-se a toda discussão da autonomia política dos entes, a Constituição Federal de 1988 também assegurou uma maior autonomia tributária aos mesmos.

¹² “Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe Federação de Municípios. Existe Federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação. Não se vá, depois, querer criar uma câmara de representantes dos Municípios. Em que muda a federação brasileira com o incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada. Passaram os municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de Municípios. Não é uma união de Municípios que forma a federação. Se houvesse uma federação de Municípios, estes assumiriam a natureza de Estados-membros, mas poderiam ser Estados-membros (de segunda classe?) dentro dos Estados federados? Onde estaria a autonomia federativa de uns ou de outros [...]? Dizer que a Constituição Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido [...]” (SILVA, 1998, p.475).

1.4 – Federação como *evento* e Estado-territorial brasileiro: do prelúdio à institucionalização da federação nacional

A categoria território usado aporta de um lado, desde os menores objetos técnicos e naturais até as grandes obras de engenharia que vão formar a configuração territorial e, por outro lado, todas as ações sociais, desde ações repetitivas constituintes do cotidiano até ações que têm o poder de mudar o curso da história. Portanto, o território usado é uma categoria analítica que coloca lado a lado, ações políticas e espaço. As ações dinamizam as formas – objetos técnicos e naturais e grandes obras de engenharia – e estas em *révanche* condicionam as ações sociais, ou seja, o espaço é um condicionante social desde que se considere sua animação pelas forças sociais (SANTOS, 2005).

Estas “forças sociais”, estas “ações sociais” podem ser interpretadas a partir do conceito de “evento”, tal como propõe Santos (2002), pois, por meio dos eventos, os tempos histórico e natural seriam incorporados ao espaço geográfico. Uma distinção primeira seria aquela feita entre os eventos naturais (uma chuva, um terremoto, um *tsunami*, etc) e os eventos sociais ou históricos (um show, um comício, a copa do mundo de futebol). Os eventos naturais resultam da dinâmica da natureza, enquanto que os eventos históricos resultam das relações sociais, da ação humana colocando em interação os homens e todas as suas contradições.

Naturais ou sociais, todos os eventos possuem uma duração e uma escala de aplicação. A duração é referida não só ao lapso de tempo ou transcurso de tempo de uma ação, mas também à sua extensão, ou espacialidade da ação. Por exemplo, a erupção de um vulcão possui uma duração, na qual há um início de atividades, um clímax e o declínio das atividades, contudo, esta atividade é referida a uma área atingida por tal ação natural, é nesse sentido que se afirma que duração e extensão, em geografia, formariam uma dupla indissociável.

Em se tratando das ações sociais a duração é referida a um sistema organizacional que autoriza a permanência de um evento. Este é o caso do federalismo: a sua fixação em todo território brasileiro resulta da ação do Estado, ditando, de cima para baixo – no caso norte-americano há interpretações que julgam-no adotado de baixo para cima – como deveria ser o comportamento político de estados e municípios segundo o princípio da pactuação demarcada em nossa carta magna, ou seja, para durar é fundamental a existência de normas constitucionais e pactos refeitos a cada momento. A federação brasileira é a cada dia mais objeto de organização, na sua instalação, no seu funcionamento e nos seus respectivos controle e regulação legal, é por isso que a todo o momento, em todas as ciências sociais, o tema das relações intergovernamentais é colocado no centro dos debates sobre a nação brasileira.

A federação brasileira é um evento nacional, pois, claro, sua escala de realização, refere-se à totalidade do território brasileiro. Aqui seria o caso de distinguir entre escala de origem e escala de realização dos eventos. “É raro que um governador [...] ou prefeito [...] tenham condições para criar outra coisa além de, respectivamente, eventos regionais ou locais” (Santos, 2005 p. 152). Sob esse aspecto o evento “federal” exerce a função de mediação entre os entes “da federação”. É por meio do evento, tornado território pela sua área de abrangência, ou de realização, que a federação brasileira se perfaz.

O evento resulta de um feixe de vetores que, conduzindo processos, leva novas funções ao meio preexistente, reorganizando umas funções e desorganizando outras tantas. Mas o evento só se realiza quando se integra ao meio geográfico. Assim, entre a igualdade jurídica entre os entes e a desigualdade geográfica fática entre esses mesmos entes é que se constrói a federação brasileira. Segundo cada período histórico ela assume uma dada feição, sobretudo, em razão dos pactos que precisam ser atualizados.

Para captar as características fundantes da federação no período atual, propomos interpretá-la teoricamente como um *evento*, pois mesmo tendo sua origem

jurídica na Constituição Republicana de 1891¹³, sua instituição foi fruto de um conjunto de ações anteriores mesmo ao Texto de 1891 – conforme Santos (2002, p. 148), “os eventos também são ideias e não apenas fatos” – e, para se manter, necessita a todo o momento de normas de atualização.

Em cada momento a federação é refeita segundo o “bloco do poder” que dispõe do território e pode usá-lo segundo determinada ordem, por isso reconhecemos ao longo do tempo distintas configurações do poder federativo, ou seja, da relação entre os entes. Muitos autores chegam a analisar o federalismo brasileiro a partir das *diástoles* e das *sístoles* ao longo de nossa história¹⁴. No entanto, Kugelmas (2001, p. 33-34) aponta que este relato seria emblemático, “ficam na sombra alguns aspectos de continuidade neste processo que são essenciais para a melhor compreensão da evolução do regime federativo”. Sugere ainda que esta metáfora pode induzir à crença da anulação dos mecanismos institucionais anteriores a cada sequência do movimento pendular. Aponta o autor que, de fato, o que ocorreria seria “uma constante redefinição do padrão de relacionamento entre as esferas, através de uma dinâmica de aperto/afrouxamento de controles políticos e fiscais”.

De fato, um evento é formado por feixes de forças em permanente atrito. A teoria termodinâmica explica que um evento natural, como um vulcão em erupção, é uma dinâmica natural onde forças opostas buscam um equilíbrio de existência, ou seja, um equilíbrio de pressão. Não se trata de naturalizar os fatos sociais, mas a analogia neste caso nos parece válida, pois um evento social ou histórico também resulta de um feixe de forças em atrito, e seu resultado final é um equilíbrio, porém, um equilíbrio sempre

¹³ Convém destacar que a Federação Brasileira foi instituída pelo Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889 em seus artigos 1º, 2º e 3º (tal Decreto proclamava e decretava, provisoriamente, como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa. Além disso, estabelecia as normas pelas quais deveriam se reger os Estados Federais). A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891) endossou a “Federação” através de seu artigo 1º - “A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil” (BRASIL, 1891).

¹⁴ Na geopolítica brasileira, Golbery do Couto e Silva discorreu sobre o projeto da distensão política, em conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra em 1980. Na ocasião empregou a analogia com o coração humano, falando de “sístoles e diástoles na vida dos Estados” (SILVA, 1981) para descrever os movimentos, que considerava inevitáveis, de fechamento e de abertura dos Estados, ou seja, de centralização e de descentralização.

provisório, daí as permanentes negociações. A imposição de um evento, como o federalismo, não resulta de uma força monolítica em existência asséptica, pelo contrário, o evento resulta de feixes de força sociais contraditórias, daí a força que tem o “par dialético” centralização/descentralização – sístole/diástole – para a compreensão política do “evento federação”.

Outrossim, é importante ressaltar que a interpretação da federação como evento, solicita a consideração da *formação socioespacial* brasileira (SANTOS, 1977)¹⁵, porque o evento nunca é isento ao território; quando um evento é espacializado ele se amolda às realidades territoriais preexistentes. Ainda aqui a interpretação da federação brasileira por meio do evento nos parece operacional, pois o federalismo é uma forma de organização do poder que, por princípio, considera as diversidades regionais. Ora, como não existem territórios idênticos, tampouco regiões idênticas, somos levados a afirmar a existência de federalismos, no plural.

A adoção da federação como forma de organização do poder político não foi isenta à história do território nacional. Dulci (2002, p. 95) menciona que havia no Brasil, antes da República, um federalismo em formação. Para o autor,

as raízes do sistema [federativo brasileiro] constituíram-se ainda na fase colonial, quando a vida política brasileira já continha, em embrião, o caráter dual de uma ordem federativa, distinguindo-se claramente o poder central (as autoridades da Coroa) e o poder local (as Câmaras Municipais).

Para Carvalho (1993, p. 54) desde o período colonial o Brasil já possuía elementos que corroborariam a composição de um arranjo político-institucional que se baseava na descentralização administrativa. Essas características seriam: a) um poder metropolitano débil, incapaz de exercer uma administração centralizada e que por isso

¹⁵ Sobre o conceito de formação sócio-espacial Milton Santos (1977) adverte que por longo tempo, as realidades e as noções dos conceitos de sociedade e de espaço foram dissociadas, e que para se buscar a compreensão dos processos de formações econômicas (fruto das relações sociais) e formações espaciais de um território nacional há que se considerá-las inseparáveis do ponto de vista teórico, ou seja, sugeriu então que a categoria que deve ser considerada é a categoria de “formação socioespacial”. Ou seja, a formação econômica e social se efetiva, se concretiza no espaço, mas como essa noção está relacionada ao modo de produção, a concretização deste se dá somente a partir de sua adaptação às normas de um Estado-Nação. Desta forma a categoria Formação Socioespacial pode ser definida como a escala do Estado-Nação, isto é, do território nacional. Esses atributos ressaltam a importância das especificidades de cada território nacional.

recorreria à cooperação do poder privado e a descentralização política e administrativa; b) um poder privado forte, mas oligárquico centrado principalmente na grande propriedade de terra e na posse de escravos; e c) uma colônia que era um conjunto de capitanias debilmente unidas entre si para as quais o poder do vice-rei era praticamente nominal.

Camargo (2001, p. 319) também sugere que o ideal federalista no Brasil é anterior ao ato da Proclamação da República. A autora aponta que na segunda metade do século XIX o deslocamento da cafeicultura do Vale do Paraíba para a região Oeste do estado de São Paulo

provocou a desarticulação entre o poder econômico e o poder político, desestabilizando a estrutura política do Império, e convertendo o federalismo, não mais em tema subsidiário à implantação da República, mas no tema principal da crise do Segundo Reinado, junto com as pressões abolicionistas.

A expansão da cultura cafeeira para São Paulo, associado aos bons preços obtidos pela exportação do produto, tornaram, aos poucos, a oligarquia paulista mais influente no campo político do país. Para Martin (2005, p. 62), na história brasileira

o federalismo apareceu como uma reivindicação de cunho exclusivamente autonomista liderada pelas oligarquias provinciais que muitas vezes descambaria para o separatismo, e que finalmente seria abraçada pela principal oligarquia surgida após 1850, isto é, a dos modernos cafeicultores paulistas.

Uma vez instalada, essa elite cafeeira paulista começou a ditar os ritmos da política nacional influenciando, inclusive, nas propostas de formulação do projeto da República – posteriormente da República Federativa, através do Texto de 1891. Conforme Brandão (2000), a região dominante, baseada em privilegiadas relações capitalistas de produção em relação ao resto do país, pôde alavancar sua economia diversificando-a e dinamizando-a à frente das demais, ampliando seu mercado interno e arvorando-se à conquista e ao domínio dos até então mercados “regionalizados”. Cano (1998, p. 313) aponta que a economia paulista, “núcleo de acumulação produtiva do país, ao crescer imprimia também determinações (regionalmente diferenciadas [...]) de crescimento aos seus complementos econômicos espaciais (as demais regiões)”.

Outro fator significativo é a o fato de a Monarquia brasileira apresentar peculiaridades em relação às outras conhecidas. “Aparentemente o Brasil era reconhecido como uma Monarquia, porém, internamente coexistiam outros poderes que aturdiavam o modelo monárquico costumeiramente conhecido” (NONATO, 2005, p. 46). Na reforma constitucional ocorrida durante o Período da Regência (1831-1840) foram adotadas profundas mudanças na estrutura monárquica visando governar o vasto território¹⁶. Dentre as mudanças destaca-se a criação das Assembleias Legislativas Provinciais. Essa criação atribuía poderes às Províncias, tais como o poder de fixar as despesas municipais e provinciais, mas acima de tudo, destacava-se a possibilidade de lançamento de impostos necessários ao atendimento dessas despesas – desde que não prejudicassem a arrecadação do governo imperial (FAUSTO, 2000).

Costa (1989) sublinha que após a independência do Brasil, o Estado foi montado visando manter a coesão interna do território e objetivando a sua não-fragmentação. Nessa fase pré-federativa, apesar de um modelo Imperial centralizador, em verdade constituíam-se alianças com elites locais e regionais, num movimento descentralizador. O tamanho do território e as dificuldades para implantação de sistemas de comunicação em toda a hinterlândia faziam com que o território não pudesse ser usado hegemonicamente em toda sua extensão. Por isso o “poder central” negociava com os “poderes locais e regionais”.

No período imediatamente posterior à proclamação da Independência brasileira, distintos grupos se formaram com projetos que divergiam em relação sobre a melhor forma de se organizar o Estado nacional recém independente, ao mesmo tempo em que nas províncias havia o surgimento de interesses políticos e econômicos. Havia ainda aqueles que defendiam a monarquia com forte interesse à centralização política (TORRES, 1969).

Moraes (2002) defende a tese de que no país, após sua emancipação política, as elites iniciaram a instalação do novo Estado num vasto território dotado de amplas

¹⁶ A primeira Constituição Brasileira foi a “Constituição Política do Império do Brasil”, outorgada em 25 de março de 1824. Este Texto foi discutido e elaborado por um Conselho de Estado (composto por dez membros e presidido por D. Pedro I). Ao Brasil fora outorgada uma Constituição que estava, claramente, subordinada aos interesses do Imperador.

reservas de espaços ainda não ocupados pela economia¹⁷. Nesse quadro de formação territorial tinha-se um território a ocupar e um Estado a se construir, contudo a população “disponível” não se ajustava à identificação de uma nação nos moldes identitários vigentes nos centros hegemônicos à época. Segundo o autor (2002, p. 115-116), o Brasil não fora concebido como um povo, mas como uma porção do espaço terrestre, não uma comunidade de indivíduos, mas como um âmbito espacial.

Esse conjunto de fatores – individuais, porém não isolados – ocorridos antes da instituição do federalismo vem ao encontro de nossa proposta de entender a federação brasileira como um *evento*. Tal proposta seria corroborada pela afirmação de Santos (2002, p. 163) de que

os eventos são individuais, mas não há eventos isolados. Eles são inter-relacionados e interdependentes e é nessas condições que participam de situações. Na realidade, somente há situações porque os eventos se sucedem, ao mesmo tempo em que se superpõem e interdependem.

A concepção de federalismo no Brasil amadureceu em meio aos interesses das elites em preservar seus espaços de dominação, às tensões derivadas do sistema de forte exclusão social e à ameaça de desordem decorrente do esgotamento enfrentado pelo regime escravista. Nesse contexto o federalismo fora difundido como mecanismo capaz de conter as instabilidades territoriais oriundas dos regionalismos e selar a unidade do país, tendo em vista que a completa fragmentação territorial não era a solução desejada (TORRES, 1969).

Para Martin (2005, p. 56) o federalismo encontra acolhida em nosso pensamento político no final do século XIX por dois motivos: i) porque aparece como alternativa contra a tentação do centralismo autoritário que, segundo o autor, marcou a maior parte da nossa história; ii) quer porque a extensão territorial, assim como a diversidade regional, praticamente imporiam o federalismo como que naturalmente. “Talvez seja por isso que o federalismo apareça na constituição como uma ‘cláusula pétrea’, ainda mais inviolável que o presidencialismo e até mesmo que a própria República”.

¹⁷ Castro (2009, p. 167) lembra que no momento da Independência do país, “o território brasileiro era um desenho no mapa e não havia ainda uma fronteira totalmente definida por acordos internacionais que garantissem a soberania sobre o conjunto do território [...]”.

Wanderley Santos (1978, p. 39) comenta que a partir do estabelecimento da República no Brasil, o que se obteve foi “um sistema confederativo de satrapias regionais”. Com isso, ignorou-se a função pública do Governo Federal e este tornou-se um mecanismo para a promoção dos anseios das oligarquias localizadas nos estados¹⁸. Segundo o autor, isto ocorreu porque nos primeiros momentos da nossa República desconhecia-se o papel político – indispensável – de se existir uma oposição institucionalizada.

Esse fato representava à época uma das facetas do território se impondo como norma, como uma “barreira” ao livre exercício do poder centralizado. Ao longo de todo o século XIX percebe-se que, simultaneamente, o território *como norma* prescinde de um *território normado*, isto é, de um conjunto de novas normatizações que visam regular o funcionamento dessas relações. Para Silveira (2000, p. 121) “molde para a ação, a norma, em decorrência, é criadora de território, mas este também constitui, através de seu uso, uma norma para a ação”.

Essa dialética entre a *norma* e o *normado* (SANTOS, 2002)¹⁹ pode ser entendida enquanto uma manifestação das mudanças do território e de como essas mudanças suscitam um rearranjo da organização política e social da nação.

Na leitura de José Tavares (1998), com a instituição do federalismo o sistema político orientou-se para uma desenfreada descentralização do poder constitucional e para a mais radical autonomia dos estados, regidos então pelo regionalismo e pelas

¹⁸ Segundo MARTIN (2005, p. 61), o termo “Pacto Federativo” carrega consigo um indisfarçável ranço autoritário e, do ponto de vista etimológico, trata-se de uma redundância, pois as palavras “pacto” e “federação” teriam o mesmo significado (a saber: aliança, acordo, contrato. Segundo o autor ao se acoplar uma palavra à outra “o que se está indicando, ainda que implicitamente é, em primeiro lugar, que se trata de um acordo exclusivamente travado entre as elites, do qual portanto o povo deverá estar sumariamente excluído. Em segundo lugar, insinua-se que este acordo contempla fundamentalmente uma barganha entre o governo central e os governos estaduais, e um acerto destes entre si. Em resumo, o que a expressão encerra é uma convenção entre burocracia federal e elites estaduais, não se tratando, portanto, de um acordo inter Povo e Príncipe, mas apenas de uma acomodação inter-Príncipes”.

¹⁹ Na leitura de Gottmann (1975) o território pode ser definido como um compartimento político cercado por fronteiras, onde vigora um conjunto jurídico distinto daqueles do entorno. Assim, o território nacional é normatizado por leis que o diferencia de outros territórios do ponto de vista formal. Na proposição de Santos (2002) isto seria o *território normado*. Todavia, os lugares diferenciam-se pelas características próprias de cada um, pelo conjunto de singularidades que torna a realidade local diversa e desigual. A isso Santos (2002) denominou *território como norma*, isto é, para o autor o território é também uma norma e por isso participa no modo com que certas ações irão se manifestar no lugar.

pressões oligárquicas. Ramos (1998, p. 85) afirma que “[...] no Brasil, cuja federação ocorreu por segregação²⁰, a União pré-existia e criou os estados, que receberam da Constituição Federal, dentro de limites, o poder de auto-organização”. O federalismo dual²¹ implantado no Brasil fortaleceu os estados em detrimento tanto do governo federal como do municipal (que seguia as decisões do poder estadual).

Houaiss e Vieira (1995, p. 15) ao analisarem a Constituição Federal de 1891 e a disparidade entre os estados brasileiros e suas relações entre si, afirmam que, nos Estados Unidos da América (cuja federação inspirou os ideais republicanos brasileiros) os Estados – originariamente autônomos – se compuseram na Confederação e, mais tarde, na Federação. Já no Brasil, num Estado originariamente unitário, províncias que não possuíam autonomia foram declaradas livres, através de decreto, para obterem liberdade de se associarem no Estado federalista. Entretanto, se federadas eram proibidas de se desfederalizarem.

Na perspectiva de Rezende e Afonso (2004, p. 304) a decisão de se adotar um regime federal no território brasileiro não foi uma mera imitação do modelo de Constituição dos Estados Unidos da América, como alguns autores defendem²². Para eles, desde o início, a integridade do território nacional esteve ameaçada por tentativas de secessão. Os autores asseveram que

no período colonial, as relações entre as províncias praticamente não existiam, não apenas por razões de distância e falta de meios de comunicação, mas também por ausência de motivos econômicos para o intercâmbio. O comércio das matérias-primas brasileiras era monopólio da Coroa Portuguesa, que mantinha relações bilaterais com as províncias mais importantes.

²⁰ Ramos (1998) chama atenção para dois modelos quanto à concepção de estados federalistas: federalismo por agregação – quando estados que já existiam se agregam e associam-se, sendo que o Estado Federal surge posteriormente com a reunião e agregação de tais estados; e o federalismo por segregação – resultado da descentralização do Estado Unitário a nível tal que forma estados a ele “subpostos”.

²¹ BARACHO (1982) explica que a federação dos EUA deu origem ao chamado federalismo dualista, isto é, o federalismo baseado em duas esferas de poder mutuamente exclusivas (estadual e federal), todavia reciprocamente limitados pois deveriam permanecer limitadas em suas circunscrições.

²² Por exemplo, Andrade e Andrade (1999) comentam que a Constituição dos Estados Unidos da América foi altamente significativa para modelar as bases do texto brasileiro. “A influência americana e da constituição dos Estados Unidos foi tão grande que no artigo 1º da Constituição de 1891 ficou estabelecido que o país se denominaria Estados Unidos do Brasil” (ANDRADE e ANDRADE, 1999, p. 49).

Essa visão da federação nacional torna conveniente a afirmação de Castro (1997, p. 34) de que “o federalismo é, na realidade, uma engenharia política que tem por objetivo fundamental acomodar as tensões decorrentes da união contraditória de diferenças para formar a unidade”. Conotação similar é apontada por Derzi (1996, p. 197) para quem o federalismo seria uma questão de alcance “e cada país, em um campo de tensão entre forças centrífugas, desintegradoras e de diversidade, que se opõem a forças centrípetas, integradoras e unificadoras, encontra pontos distintos de equilíbrio”.

Martin (2005, p. 62) solicita que ao se estudar o “pacto federativo” deve-se utilizar separadamente as expressões “pacto nacional” e “federalismo”, pois o pacto nacional é o “acordo inter-classes visando o fortalecimento da nação”, e o federalismo “a tradição latino-americana também consagra, de modo insofismável, a defesa da autonomia provincial/estadual frente aos governos centrais”.

Desse modo, ao separar-se a nação do Pacto, e o povo do Federalismo, está-se almejando, com todas as letras, articular as elites regionais diretamente com o capital internacional, ficando o Governo central a certa distância, como mero espectador e avalista (MARTIN, 2005, p. 62).

Dessa forma, em nossa tese, buscamos incorporar duas abordagens conceituais que, associadas, auxiliam na compreensão dos nexos entre política e território: por um lado interpretar a federação como um evento, por outro lado interpretá-la também a partir da distinção conceitual entre pacto e federalismo, pois de fato, no nascente federalismo norte-americano havia uma “regra de ouro”, aproximar o povo das instâncias federais.

1.5 – Federação brasileira e relações intergovernamentais: as articulações subnacionais na busca de recursos financeiros

Na ótica das relações intergovernamentais, a federação brasileira é considerada um arranjo complexo onde conviveriam tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas, produzindo resultados variados. As tendências descentralizadoras e os impulsos centralizadores fizeram dessa federação “um arranjo cooperativo complexo, no qual governo federal, estados e municípios articularam-se de maneiras diversas nas diferentes áreas de ação governamental” (ALMEIDA, 2005, p. 38).

Pode-se dizer que do ponto de vista territorial, o federalismo no Brasil foi o mecanismo político encontrado para solucionar dois problemas: i) os regionalismos que durante a Monarquia ameaçavam fragmentar o território; ii) falta de redes físicas terrestres que integrassem o extenso território com o intuito de tornar mais eficaz a comunicação entre as partes do Império. Nonato (2005, p. 46) indica que este segundo problema “era a questão central que se apresentava: como fazer as ordens circularem se não havia caminhos?”

No Brasil, nos primórdios da federação institucionalizada, o centro do poder constitucional localizou-se mais nos estados do que na União. Entretanto, a hegemonia e a capacidade efetiva de modelar as decisões políticas fundamentais encontravam-se nos grandes estados da época e em suas oligarquias dominantes²³. Celso Furtado (1989, p. 171) aponta que

²³ “A característica principal dessa primeira fase do federalismo brasileiro era a grande autonomia política e fiscal dos estados, dominados por elites latifundiárias sustentadas pela exportação de produtos agrícolas. O equilíbrio político da federação dependeu de um jogo complexo de coalizões entre os estados mais poderosos, como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que lutavam pelo controle do governo federal, e os estados intermediários, como Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco. Este último grupo dependia destas alianças estratégicas para ter qualquer influência política” (COSTA, 2003).

a proclamação da República em 1889 toma, em consequência, a forma de um movimento de reivindicação da autonomia regional. Aos novos governos estaduais caberá, nos dois primeiros decênios da vida republicana, um papel fundamental na vida econômico-financeira.

As diferenças econômicas entre os estados eram evidentes: São Paulo que se destacava por deter as grandes fazendas produtoras de café²⁴ – principal produto da pauta de exportações da economia brasileira – tornou-se o estado mais rico e mais dinâmico da federação. Somando-se Minas Gerais e Rio Grande do Sul, também importantes na economia do período, os três estados ditavam as regras políticas nos primeiros momentos da república nacional. No final do século XIX e início do século XX, o então presidente Campos Sales foi forçado a articular um pacto oligárquico com o Congresso a fim respaldar um conjunto de ações (reformas liberais e negociações internacionais) que visavam ajustar as finanças, contrair empréstimos no exterior e consolidar a hegemonia cafeeira. Camargo (2001, p. 326) lembra que este acordo acabou por favorecer os estados mais ricos, que ganharam autonomia para conduzir sua própria política, enquanto os estados mais pobres e isolados, mais dependentes do governo federal, tornaram-se mais subordinados.

A mesma autora aponta que esse “federalismo oligárquico hierarquizou a federação estabelecendo diferenças entre estados de primeira classe, os de segunda classe [...] e os párias da federação” (2001, p. 327). Araújo *et al.* (1973) afirmam que a prática da federação só se efetivou em São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, para os quais, a federação fora concebida; aos outros estados a autonomia seria uma descentralização administrativa revestida de forma legal. Segundo os autores, tinha-se, então,

uma duplicidade de situações: um Governo Federal subordinado aos interesses dos grupos dominantes nos grandes estados, pois era de seus quadros que se originavam os presidentes e o mesmo Governo Federal autoritário no exercício do poder em relação aos demais estados (ARAÚJO *et al.*, 1973, p. 25).

²⁴ Machado (1990) comenta que desde 1840 o café substituiu as demais culturas brasileiras em termos de representatividade nas exportações. Foi a partir deste momento que os senhores do café estabeleceram um certo controle sobre o modesto aparelho de Estado.

Na interpretação de Oliveira (1995b) a estrutura de poder do século XIX no Brasil (baseada nas elites agrárias) fez surgir uma federação oligárquica através da implantação de um modelo de federalismo para acolher as oligarquias regionais e provinciais que se conformaram durante o Império, isto é, quando se inicia o federalismo as oligarquias já haviam ocupado seu lugar nas esferas do poder político. Faoro (2007, p. 631) lembra que se instala no Brasil um federalismo hegemônico onde “triumfa o princípio federal, fortemente apoiado nas milícias estaduais, sob a mão forte e hábil dos paulistas”.

Com referência à organização dos municípios, Leal (1976, p. 81) lembra que nos primórdios da federação brasileira, o assunto era da competência dos estados e que a autonomia desses últimos não deveria ser limitada pelo Texto de 1891, portanto, cada estado organizava os municípios conforme seus interesses. “Com tais expedientes podiam os governos dos estados tutelarem as municipalidades, com vistas ao interesse político da concentração do poder na órbita estadual”.

Esta situação não perdurou até o advento da chamada Nova República. As sucessivas crises do setor cafeeiro abalaram o poder da oligarquia paulista e, por conta disso, os abusos dos estados dominantes foram parcialmente controlados pela Reforma Constitucional de 1926, cujo cerne foi a limitação da autonomia estadual, não se eliminando, contudo, as distorções do federalismo. Em 1932 fora aprovada, sob comando de Vargas, a reforma eleitoral que entre outras medidas elevou a representação política dos estados menos populosos na Câmara dos Deputados. Para Souza (2005, p. 107-108) a sobre-representação dos estados menos populosos - concebida como forma de contrabalançar o poder de alguns estados - permaneceu como um dos mecanismos “voltados para o amortecimento das heterogeneidades regionais e como forma de acomodar as assimetrias de poder entre unidades territoriais que registram grandes diferenças econômicas”.

O Texto Constitucional de 1934 inseriu a tendência à constitucionalização de questões socioeconômicas e ampliou as relações intergovernamentais através da autorização dada ao governo federal para conceder às instâncias subnacionais recursos e assistência técnica. “A peculiaridade dessa Constituição frente às demais é

que o Senado Federal foi reduzido a órgão colaborador da Câmara dos Deputados” (SOUZA, 2005, p. 108).

Ao analisar a estrutura tributária na década de 1930, Gremaud (2001) aponta que a Constituição de 1934 privilegiou muito mais a desconcentração administrativa do que a descentralização fiscal. Do ponto de vista da estrutura federativa se por um lado aprofunda-se o modelo de definição de fontes com os novos impostos, por outro, duas inovações são introduzidas: i) a primeira é a repartição de receita entre diferentes esferas, como era o caso do imposto sobre indústrias e profissões, lançado pelos estados, mas cuja arrecadação era igualmente dividida entre estados e municípios; ii) em segundo lugar constitucionalmente foram definidas normas sobre os impostos de exportação estadual, estes não poderiam incidir sobre a exportação interestadual e não poderiam exceder a 10%.

A Constituição de 1937 buscava reduzir o poder das oligarquias agrárias estaduais por meio de um projeto de modernização autoritária, ativada pelo Estado através da centralização e da concentração de recursos públicos e do poder de decisão nas mãos do presidente. Segundo esta Constituição, os estados não mais poderiam contrair empréstimos externos sem autorização prévia do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), cuja influência da União nas decisões era altamente relevante. Nesse momento surge um mecanismo de repasse de recursos tributários da União para os estados mais pobres da federação que ficaram na dependência da ação voluntária de que passou a dispor a União. Esse mecanismo de transferência de que dispunha o presidente, segundo Íris Tavares (1998, p. 242) “terminou fortalecendo-o em suas relações de poder com os governadores, mas ao custo da absorção dos estados e dos municípios pela União”.

Essa política que visava amenizar as grandes desigualdades financeiras existentes entre os membros da federação inaugura um esboço daquilo que seria instituído somente na Constituição de 1946, isto é, as primeiras experiências concretas de transferências intergovernamentais de recursos previstas e asseguradas em texto constitucional: 60 % do imposto arrecadado sobre produção, comércio, distribuição e consumo, importação e exportação de lubrificantes e combustíveis deveriam ser

repassados aos estados-membros, Distrito Federal e aos municípios; e 10% do imposto sobre a renda passaram a ser direcionados aos municípios – exceto aqueles que fossem capitais (CARDOZO, 2004; PRADO *et al.*, 2003; GASPARINI e MIRANDA, 2006)²⁵.

Cardozo (2004, p. 73) aponta que essa estrutura de transferências intergovernamentais poderia ser interpretada como “um fator de relativa dependência das unidades subnacionais em relação ao poder central”. Essa análise da autora baseia-se no fato de que

à esfera federal caberia o direito de cobrança dos impostos e manipulação das alíquotas dos impostos sujeitos a transferências, ao passo que as esferas subnacionais não poderiam exercer nenhuma influência sobre a arrecadação, sendo apenas recebedoras de tais recursos (CARDOZO, 2004, p. 73-74).

O Código Tributário Nacional de 1966 (implantado pelo Texto Constitucional de 1967) estabeleceu uma reforma tributária e uma maior centralização fiscal, por meio da instituição de impostos de exclusiva competência da União e pela transferência, para a escala federal, da cobrança de impostos sobre as exportações e sobre a propriedade rural, que antes cabiam aos estados. Silva (2005) alerta que essa reforma instituiu regras que permitiram à União fixar alíquotas máximas dos principais impostos das esferas subnacionais e conceder isenções fiscais sobre as mesmas bases reduzindo, assim, a autonomia dos estados e municípios sobre a gestão tributária.

Somado a isso, tal reforma também impôs, a partir da cobrança do Imposto sobre Produtos Industrializados e do Imposto de Renda (impostos de competência federal), a instituição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

²⁵ É conveniente mencionar que nos textos Constitucionais de 1934 e 1937 existiam alguns mecanismos de transferências intergovernamentais de recursos, mas ainda eram incipientes e não eram regulares.

Porém, novamente se fez presente o poder da esfera federal, isto porque a efetivação dos repasses [do FPE e do FPM] estava submetida à prévia aprovação da programação de despesas das esferas receptoras, que deviam atender as exigências de aplicação em saúde (10%), educação (10%), extensão rural (10%), fundos de desenvolvimento (10%) e despesas de capital (50%) (SILVA, 2005, p. 101).

Com o fim do regime militar na década de 1980, o Texto de 1967 e o sistema tributário nacional sofreram significativas modificações com a nova Constituição de 1988. A engenharia constitucional brasileira acabou por gerar um modelo de federalismo que incorporou múltiplos centros de poder e que pode ser caracterizado como um sistema complexo de dependência política e financeira entre esferas de governo (SOUZA, 2001).

A análise da evolução do federalismo no país (fruto da influência e do poder das elites oligárquicas, dos diferentes textos constitucionais elaborados e das políticas de arrecadação de impostos), permite que tracemos os quadros de como foram sendo criados os mecanismos de redistribuição de recursos entre os entes federados. No Brasil, os mecanismos de transferências adquirem grande importância porque regulam maiores ou menores autonomias locais e regionais. Desta forma, alguns mecanismos de transferências intergovernamentais de recursos tributários possibilitam que parcelas do território recebam mais recursos do que outras, proporcionando assim uma modernização seletiva do território.

2. Autonomia financeira dos entes federados e competências de arrecadação tributária nas Constituições Republicanas do Brasil

2.1 – Competências de arrecadação tributária na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891

Buscando compreender as heranças da atual estrutura tributária brasileira, resgatamos os processos de como se arquitetaram nas seis Constituições republicanas brasileiras (1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988) os mecanismos e as competências para arrecadação tributária.

O quadro 2.1.1 aponta a estrutura tributária implantada pela Constituição de 1891 que, em grande medida, era herança do Império. O sistema adotado previa o regime de separação de fontes tributárias tendo em vista a adoção do regime federativo, era necessário dotar estados e municípios de receitas que lhes permitissem a autonomia financeira. União e estados dispunham de competências arrecadadoras sobre bases exclusivas sendo que, a tributação sobre o comércio exterior, principal “negócio” à época, fora compartilhada entre a União (tributava as importações) e os estados (tributavam as exportações).

Quadro 2.1.1

Brasil: competência de arrecadação de tributos na Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil de 1891		
União	Estados	Municípios
• Imposto sobre importação; • Direitos de entrada, saída e estadia de navios; • Taxas de selo; • Taxas dos correios e telégrafos federais; • Imposto de renda (criado na década de 1920); • Imposto sobre consumo (criado na década de 1920)	• Imposto de exportação; • Imposto sobre imóveis rurais e urbanos; • Imposto sobre transmissão de propriedade; • Imposto sobre indústria profissões; • Taxas e selos; • Contribuições dos correios e telégrafos; • Imposto sobre vendas mercantis (criado em 1925)	Não lhes era assegurada competência constitucional para tributar

Fonte: Adaptado de Bordin (2003), Varsano (1996), Cardozo (2004), Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891 e emendas posteriores.

Varsano (1996, p. 2) lembra que durante o Império a economia era eminentemente agrícola e a principal fonte de receitas públicas era o comércio exterior, particularmente o imposto de importação que em alguns anos chegou a corresponder a cerca de 2/3 da receita pública imperial. “Às vésperas da proclamação da República este imposto era responsável por aproximadamente metade da receita total do governo”.

Neste período a autonomia financeira dos estados era muito ampla, todavia, a mesma autonomia não foi prevista aos municípios. Naquele período, a ideia dominante previa que a organização dos municípios era assunto da estrita competência das unidades federadas, cuja autonomia nessa matéria não deveria ser limitada ou regulada pela Constituição Federal (LEAL, 1976).

Do ponto de vista tributário, a arrecadação por parte dos governos municipais era realizada conforme determinação expedida pelos estados. Machado (1934 *apud* Leal, 1976, p.147-148) aponta que os municípios tinham forte dependência econômica em relação aos estados tendo em vista sua arrecadação tributária quase ínfima. Além disso, os estados restringiam, por praxe, a capacidade tributária das municipalidades, cobravam porcentagens sobre os poucos recursos coletados e atribuíam pra si a

execução de serviços que eram rentosos, porém essencialmente locais (tais como serviços de água, esgotos, iluminação etc.).

Outro elemento importante do período refere-se ao direito obtido pelos estados de praticarem a tributação interestadual. Quanto à tributação de fluxos internos de produtos, desde 1892 foi estabelecida a cobrança de um imposto sobre o fumo. Ainda antes do final do século a tributação foi estendida a outros produtos, estabelecendo-se o imposto de consumo.

Uma vez que os estados eram livres para imporem tributos que não tivessem sido reservados ao Governo Federal [este somente impunha tributos sobre bens de origem estrangeira] ou que não lhes houvessem sido proibidos, muitos entenderam que tributar importações de outros estados era um ato constitucional (BORDIN, 2003, p. 24).

Conforme Varsano (1996) na esfera estadual, o imposto de exportação foi a principal fonte de receita e era cobrado tanto sobre as exportações para o exterior como nas operações interestaduais, gerando mais que 40% dos recursos destes governos. Este tributo era importante especialmente para os estados que não dispunham de significativa participação no comércio exterior e, assim, menor capacidade de arrecadação (foi somente em 1934 que as tributações interestaduais desapareceram).

Cabe destacar que com o advento da Primeira Guerra Mundial houve uma redução dos fluxos de comércio exterior obrigando o governo a buscar receita através da tributação de bases internas. Aumenta-se a importância relativa do imposto de consumo e dos diversos impostos sobre rendimentos (criados na década de 1920), tanto devido ao crescimento da receita destes impostos como à redução da arrecadação do imposto de importação.

2.2 – Competências de arrecadação tributária na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934

O período entre a primeira Constituição republicana de 1891 e a segunda Constituição, de 1934, marcou importantes transformações pelas quais o país atravessou, dentre elas destacam-se a aceleração no processo de industrialização visando a substituição de importações e a elevação dos índices de urbanização, fatos que acarretaram no aumento do mercado de consumo interno e na mudança da base produtiva nacional. Silva (2005, p. 90) comenta que nesse período um novo padrão de organização econômica passou a vigorar no Brasil, onde o antigo modelo primário-exportador cede espaço para a atividade industrial visando o mercado interno. Houve, com o tempo, um deslocamento da base arrecadatória do comércio exterior para o comércio interno. Tais mudanças suscitarão a necessidade de um novo ordenamento tributário no país, introduzido pela Constituição de 1934 (Quadro 2.2.1).

Quadro 2.2.1

Brasil: competência de arrecadação de tributos na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934		
União	Estados	Municípios
• Imposto sobre importação; • Imposto sobre consumo (exceto de combustíveis de motor de explosão); • Imposto de renda; • Imposto de transferências de fundos ao exterior; • Imposto sobre atos e contratos; • Taxas (correios e telégrafos e entrada e saída, estadia e saída de navios e aeronaves).	• Imposto sobre propriedade rural; • Imposto sobre transmissão de propriedade “<i>causa mortis</i>”; • Imposto sobre transmissão de propriedade imobiliária “<i>intervivos</i>”; • Imposto sobre consumo de combustíveis de motor de explosão; • Imposto sobre vendas e consignações; • Imposto sobre exportações; • Imposto sobre indústrias e profissões; • Imposto sobre atos e negócios; • Taxas.	• Imposto de licenças; • Imposto predial e territorial urbano; • Imposto sobre diversões públicas; • Imposto sobre a renda de imóveis rurais; • Taxas.

Fonte: Adaptado de Bordin (2003), Varsano (1996), Cardozo (2004) e Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.

No quadro 2.2.1 observa-se que aos municípios fora garantida autonomia tributária, pois os tributos que arrecadavam passaram a dispor de bases cuja incidência independia das autorizações estaduais (como ocorria anteriormente). Como pode ser apreciado, aos municípios couberam os tributos oriundos da propriedade territorial urbana, das diversões públicas e da renda de imóveis rurais. Quanto aos estados, estes foram dotados de competência privativa para decretar o imposto de vendas e consignações, ao mesmo tempo em que se proibia a cobrança do imposto de exportações em transações.

No Texto de 1934, em relação à matéria tributária, verificou-se, pela primeira vez, a adoção de mecanismos constitucionais que estabeleciam e garantiam a transferência de arrecadação tributária entre as esferas governamentais. Tanto a União como os estados mantiveram a competência constitucional para criar outros impostos, entretanto, tais impostos seriam arrecadados pelos estados que entregariam 30% da arrecadação à União e 20% ao município de onde originasse a arrecadação. Ainda, o imposto de profissões e indústrias – então cobrado pelos estados – teria sua arrecadação repartida entre estados e municípios, cabendo 50% a cada um.

Analisando as receitas municipais, Leal (1976, p. 158) aponta que essas passaram a ser formadas pela i) arrecadação que lhe fora atribuída; ii) mais a metade do imposto de indústrias e profissões – cuja arrecadação era incumbência estadual; iii) e por 20% da arrecadação, em seu território, de impostos não especificados na Constituição e que viessem a ser criados pela União ou pelo estado.

2.3 – Competências de arrecadação tributária na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937

A Constituição de 1937, outorgada pelo presidente Getúlio Vargas com a instituição do Estado Novo, promoveu o fortalecimento do governo central tendo em vista a centralização tributária imposta. Na ocasião, estados e municípios perderam bases tributárias em detrimento da União (ver quadro 2.3.1).

Quadro 2.3.1

Brasil: competência de arrecadação de tributos na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937		
União	Estados	Municípios
• Imposto sobre importação; • Imposto de consumo; • Imposto de renda; • Imposto de transferência de fundos ao exterior; • Imposto sobre atos e contratos; • Imposto sobre carvão mineral, combustíveis e lubrificantes líquidos de qualquer origem (criado em 1940); • Taxas	• Imposto sobre propriedade rural; • Imposto sobre transmissão de propriedade “<i>causa mortis</i>”; • Imposto sobre transmissão de propriedade imobiliária “<i>intervivos</i>”; • Imposto sobre vendas e consignações; • Imposto sobre exportações; • Imposto sobre indústrias e profissões; • Imposto sobre atos e negócios; • Taxas	• Imposto de licenças; • Imposto predial e territorial urbano; • Imposto sobre diversões públicas; • Taxas

Fonte: Adaptado de Bordin (2003), Varsano (1996), Cardozo (2004), Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937 e emendas posteriores.

A análise do quadro 2.3.1 indica que passaram ao governo central o imposto sobre consumo de combustíveis (cujas arrecadação era estadual) e o imposto sobre renda de imóveis rurais (até então municipal). Todavia, na legislação pós-constitucional²⁶ houve um rearranjo nos mecanismos de transferências (criados na Carta de 1934). Em 1940 os municípios passaram a ficar com 10% da arrecadação do imposto de renda (base de arrecadação federal) e com 30% do excesso de

²⁶ Lei Constitucional nº 3, de 18 de setembro de 1940, e Lei Constitucional nº 4, de 20 de setembro de 1940.

arrecadação dos estados. Aos municípios coube ainda a possibilidade de participar na arrecadação de qualquer novo tributo instituído pela esfera estadual, sendo que sua alíquota de participação seria de 40% do novo tributo.

Varsano (1996) aponta que em face das limitações conferidas à cobrança do imposto de exportação pela Constituição de 1934, o imposto de vendas e consignações tornou-se, rapidamente, a principal fonte de receita estadual, tanto que no início da década de 1940 representava cerca de 45% da receita tributária dos estados, enquanto a participação do imposto de exportação caía para pouco mais que 10%. No ano de 1946, o imposto de vendas e consignações já era responsável por cerca de 60% da receita tributária estadual. Nos municípios, os impostos sobre indústrias e profissões e predial permaneceram como os mais importantes, correspondendo a pouco menos que 40% e 30% da receita tributária, respectivamente. Com referência à composição da receita tributária federal, o imposto de importação manteve-se como o mais relevante até o final da década de 1930 quando foi superado pelo imposto de consumo. Convém mencionar que em 1942, em virtude da Segunda Guerra Mundial, a participação do imposto de importação teve sua participação no total da receita federal reduzida bruscamente.

Segundo Silva (2005, p. 92) a nova legislação pós-Constituição de 1937 “afirmou o mecanismo de transferência fiscal intergovernamental e confirmou a motivação compensatória”. O autor afirma ainda que por conta da adoção desses mecanismos de transferências fiscais, entrou em vigor uma importante distinção entre arrecadação (montante arrecadado na esfera do ente federado) e disponibilidade tributária (composição da receita tributária fruto do montante arrecadado mais as transferências de outros entes).

Pode-se dizer que foi a partir desse período que o país ingressou numa fase onde a tributação começou a explorar principalmente bases domésticas, ao mesmo tempo em que surgia um processo de desenvolvimento industrial que promoveu uma nova divisão territorial do trabalho no país (fruto da crise que o setor agroexportador cafeeiro atravessava desde 1929).

Pela ótica econômica, Cano (1998), apresenta uma discussão do processo que possibilitou, em sua gênese, centralizar o desenvolvimento industrial na cidade de São Paulo. Aponta o autor que, diferentemente de outras regiões produtoras de café, houve uma acumulação capitalista diversificada, não só em café, mas em bancos, comércio, estradas de ferro, eletricidade, indústrias, e outros, desdobrando o capital cafeeiro em múltiplas faces. Desde a Primeira Guerra Mundial o comércio exterior do país se contraiu, dado que fez com que a indústria e a agricultura paulista se desenvolvessem e se diversificasse mais que o resto do país, abastecendo-o inclusive. A crise de 1929 e sua recuperação provocaram o deslocamento do eixo dinâmico da acumulação, do setor agroexportador para o setor industrial. Com as restrições às importações (dado o desarticulamento do comércio exterior), São Paulo passou a abastecer com produtos manufaturados as outras regiões do Brasil; e esse por sua vez passou a importar mais matérias-primas e alimentos de outros estados. Cano (1998, p.58) lembra que “passava-se, portanto, a integrar o mercado nacional sob o predomínio de São Paulo. À periferia nada mais restava do que ajustar-se a uma função complementar da economia de São Paulo”.

Se logo após a Proclamação da República em 1891, os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (mas principalmente os dois primeiros) ditavam as regras da economia nacional, com o advento da indústria o estado de São Paulo passou a ser o principal controlador da economia nacional. Tal fato promoveu um novo desarranjo nas tributações nacionais, haja vista que o imposto de vendas e consignações (arrecadado em base estadual) proporcionou ao governo paulista uma fonte de recursos que o deixava com maior poder de ação no território – para, por exemplo, dotá-lo de infraestruturas e aumentar sua capacidade de fluidez se comparado aos outros estados da federação.

Essa mesma lógica também vale para o município de São Paulo: como a maior parte das indústrias estava na capital paulistana, os “impostos sobre indústrias e profissões” e o “imposto predial” representavam uma fonte de recursos de extrema importância para o município, fato não acessível aos outros municípios.

2.4 – Competências de arrecadação tributária na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946

A Constituição de 1946 é considerada a segunda constituição brasileira de vigência mais longa (de 1946 a 1967), atrás apenas da atual Constituição, promulgada em 1988. No Texto de 1946, os dispositivos e o regime democrático resistiram a várias crises políticas: suicídio de Getúlio Vargas, renúncia de Jânio Quadros e posse de João Goulart. Como anteriormente mencionado, esta Constituição foi, inclusive, a primeira na história do país a garantir o *status* de ente federado aos municípios. No que tange à política tributária, o quadro 2.4.1 mostra como se apresentava a arrecadação de impostos na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.

Quadro 2.4.1

Brasil: competência de arrecadação de tributos na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946		
União	Estados	Municípios
• Imposto sobre importação; • Imposto sobre consumo; • Imposto sobre lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos, minerais e energia elétrica; • Imposto sobre renda; • Imposto sobre transferência de fundos ao exterior; • Imposto sobre atos e negócios; • Impostos extraordinários de guerra; • Taxas; • Contribuições de melhoria	• Imposto sobre propriedade rural (em 21/11/1965 passou à competência dos municípios); • Imposto sobre transmissão de propriedade “<i>causa mortis</i>”; • Imposto sobre transmissão de propriedade imobiliária “<i>intervivos</i>” (em 21/11/1965 passou à competência dos municípios); • Imposto sobre vendas e consignações; • Imposto sobre exportações; • Imposto sobre atos e negócios; • Taxas; • Contribuições de melhoria	• Imposto predial e territorial urbano; • Imposto de licenças; • Imposto de indústrias e profissões; • Imposto sobre diversões públicas; • Imposto sobre atos; • Taxas; • Contribuições de melhoria

Fonte: Adaptado de Bordin (2003), Varsano (1996), Cardozo (2004), Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946 e emendas posteriores.

A Constituição de 1946 manteve parte significativa da estrutura administrativa centralizadora originalmente desenvolvida por Vargas. O padrão da arrecadação tributária da União não se altera muito em relação ao período anterior (de 1930 a 1945). Por outro lado, as profundas alterações introduzidas no país, resultantes da ampliação do processo de urbanização e de transformações na estrutura produtiva e tecnológica do território, pressionaram no sentido de uma alteração nas estruturas do poder – tanto no sentido político quanto financeiro – que se exercia a partir da capital federal.

Santos e Silveira (2001, p. 37) indicam que nesse período se estabelece uma rede brasileira de cidades, com uma hierarquia nacional. Os autores lembram ainda que “é, simultaneamente, um começo da integração nacional e um início da hegemonia de São Paulo, com o crescimento industrial do país e a formação de um esboço de mercado territorial localizado no Centro-Sul”.

A industrialização continua a se expandir reforçando o caráter da nova realidade econômica ser calcada na atividade interna. A base de arrecadação tende a se deslocar do comércio exterior para o comércio interno.

Entre os anos de 1946/66, quando o país passou a ter uma ampla base industrial-urbana, torna-se relevante o crescimento da arrecadação dos impostos internos: o imposto de consumo, às vésperas da reforma tributária, representava aproximadamente 40% da receita total da União; o imposto de vendas e consignações correspondia por cerca de mais de 60% da receita dos Estados; e o imposto de indústrias e profissões gerava quase 45% da receita dos Municípios. Em conjunto, esses impostos perfaziam 65% do total da receita tributária do país (CARVALHO, 2002).

Todavia, a concentração da produção industrial em São Paulo motivou a crítica de Furtado (1999, p. 49) de que essa industrialização concentrada em uma área limitada do território nacional vinha promovendo profundos desequilíbrios regionais.

As maiores inovações tributárias no documento de 1946 versam sobre a inclusão, na competência federal, dos impostos únicos sobre combustíveis, minerais e energia elétrica. Os estados perderam para os municípios o direito de imposição do tributo sobre indústrias e profissões, além de passarem a repartir mais receitas tributárias com aqueles. Em 1961, a Emenda Constitucional nº 5 transferiu dos Estados para os Municípios a competência do imposto territorial rural (ITR) e de transmissão de propriedades intervivos. A mesma emenda atribuiu aos municípios 10% da arrecadação do imposto de consumo. No ano de 1964, a Emenda Constitucional nº 10, determinou que o ITR fosse transferido para a competência da União, cabendo aos municípios o total de sua arrecadação. É deste período a criação dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) a partir da reforma tributária de 1966.

Também se destaca o mecanismo de compensação financeira aos Estados e Municípios no sistema de partilha tributária, especialmente para as regiões mais pobres como o Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Ademais, essas regiões foram favorecidas com a criação de agências regionais de desenvolvimento: SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, em 1953) e SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, em 1959).

2.5 – Competências de arrecadação tributária na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967

O golpe de Estado de 1964 depôs o governo de João Goulart e rompeu com as instituições democráticas brasileiras acordadas na Constituição de 1946. Na ocasião, o regime militar assume a direção do país com o objetivo claro de superar a política nacionalista de “esquerda”. Formou-se então um novo pacto político e autoritário, governado por militares e nos quais os oficiais do Exército formavam o grupo com maior representatividade ao lado dos tecnocratas políticos, em sua maioria economistas e gestores.

O governo de Castelo Branco (1964-1967) tinha como objetivos principais a recuperação da confiança dos credores internacionais e o combate a inflação que em 1964 sinalizava chegar a 140% ao ano.

Em agosto de 1964 foi lançado pelo Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica o PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo, com o intuito de direcionar a política econômica e social do Brasil no período de 1964 à 1967. Foram listados cinco objetivos principais, classificados como sendo de caráter desenvolvimentista: i) retomar o crescimento econômico e do desenvolvimento adotando uma política de investimento capaz de aderir quantidade crescente de mão-de-obra; ii) corrigir as disparidades setoriais e regionais; iii) estabilidade de preços e correção dos déficits do balanço de pagamentos; iv) normalização das relações com os órgãos financeiros internacionais e v) principalmente conter a inflação (BRASIL, 1964).

De fato, o PAEG foi um plano de estabilização econômica implantado com o rigor de um governo militar – autoritário e centralizador – que obteve o resultado esperado: a diminuição da taxa de inflação. Esta se reduziu de 90% em 1964 para menos de 30% em 1967. Para alcançar seus objetivos, o governo cortou drasticamente os gastos públicos; implantou política de arrocho salarial, cancelou programas de investimentos; reduziu

despesas de custeio e as tarifas de serviços públicos subsidiados, em especial passagens de transportes urbanos, tarifas de energia elétrica e os fretes marítimos, que sofreram majoração em média superior a 100% (SILVA, 2009).

Além disso, esse Programa também propôs a reformulação do sistema tributário, com a consequente centralização da arrecadação na esfera do Governo Federal. Destacam-se na reforma citada: o aumento na alíquota dos tributos federais (dificultando a evasão fiscal) e a criação da correção monetária para os débitos em atraso. Essa correção atualizava o montante arrecadado e servia como base para um novo título da dívida pública, as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), utilizadas indiscriminadamente para financiar o déficit do governo e desacelerar a emissão primária de moeda. Através da atuação direta do governo na atividade econômica (através da promoção do equilíbrio do orçamento federal), o déficit público que se encontrava em 4,2% do PIB no ano de 1963, cai para 3,2% em 1964, em 1965 já era 1,6% e em 1966 marca 1,1% (SILVA, 2009).

A imposição da ditadura militar influenciou, de forma incisiva, a criação de uma nova ordem econômica e a reestruturação do aparelho estatal, através do fortalecimento do Poder Executivo e do predomínio da União nas matérias econômico-financeiras. Esta fase ficou caracterizada por quatro grandes reformas que serviram para instrumentalizar a intervenção do Estado, no seu objetivo de atingir um rápido crescimento econômico. São elas: a Reforma Administrativa (Decreto-lei nº 200/67), a Reforma Tributária, a Reforma Previdenciária e a Reforma Financeira com a criação do Banco Central e estruturação do mercado de capitais (SILVA, 2009).

Contel (2001, p. 228) afirma que o federalismo de 1967 foi um grande produtor de *verticalidades*²⁷ no território nacional já que as possibilidades de controle, por parte das prefeituras, ficaram por este período concentradas nas mãos da União, ente federativo mais distante dos municípios.

Para ilustrar como se compôs a política de arrecadação tributária à época, o quadro 2.5.1 apresenta como se estruturava tal arrecadação a partir da Constituição de 1967.

Quadro 2.5.1

Brasil: competência de arrecadação de tributos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967		
União	Estados	Municípios
• Imposto sobre importação; • Imposto sobre exportação; • Imposto sobre propriedade rural; • Imposto de renda; • Imposto sobre produtos industrializados; • Imposto sobre operações de crédito, seguros ou relativos a títulos ou valores mobiliários; • Imposto sobre serviços de transporte e comunicação; • Imposto sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos; • Imposto sobre energia elétrica; • Imposto sobre minerais do país; • Taxas; • Contribuições de melhoria	• Imposto sobre a transmissão de bens imóveis; • Imposto sobre circulação de mercadorias; • Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (criado em 28/11/1985 e vigente a partir de 1986)	• Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana; • Imposto sobre serviços de qualquer natureza.

Fonte: Adaptado de Bordin (2003), Varsano (1996), Cardozo (2004), Constituição do Brasil de 24 de janeiro de 1967 e emendas posteriores.

²⁷ Os conceitos *verticalidades* e *horizontalidades* são propostos por Santos (2008). Segundo este autor “[...] de um lado, há espaços que se agregam sem descontinuidade, como na definição tradicional de região. São as horizontalidades. De outro, há pontos no espaço que, separados uns dos outros, asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia. São as verticalidades. O espaço se compõe de uns e de outros desses recortes, inseparavelmente. Enquanto as horizontalidades são, sobretudo, a fábrica da produção propriamente dita e o lócus de uma cooperação mais limitada, as verticalidades dão, sobretudo, conta dos outros movimentos da produção (circulação, distribuição, consumo), sendo o veículo de uma cooperação mais extensa e implacável (SANTOS, 2008, p. 88).

A Reforma Tributária de 1967 introduziu na competência dos estados, no lugar do cumulativo imposto estadual sobre Vendas e Consignações, um imposto do tipo “valor agregado” – o ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias) – o principal dos impostos sobre o valor agregado do País e o de maior potencial financeiro. O ICM passou a ser a principal base de financiamento dos estados, chegando a representar cerca de 90% das receitas tributárias estaduais.

No âmbito da União, o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) passaram a ser as principais receitas tributárias desse ente federativo. As Contribuições Sociais para o financiamento da Seguridade Social também começam a ser representativas na arrecadação federal no período de 1964 a 1988.

Ao longo dos anos esta estrutura sofreu modificações – especialmente depois do Ato Complementar nº 46/68 que reduziu de 10% para 5% os percentuais do produto da arrecadação do IR e do IPI destinados ao FPE e ao FPM – que ocasionaram a perda crescente da autonomia financeira das esferas estaduais e municipais e um desajuste nas finanças governamentais. Tal processo levou a maioria dos estados a um processo acelerado de endividamento tendo em vista que não dispunham de outras fontes de financiamento.

Abrucio e Samuels (1997, p. 158) argumentam que foi somente a partir de 1983 que se observa uma reação dos governos subnacionais (estados e municípios) no sentido de se buscar uma melhor distribuição dos recursos financeiros. Com a Emenda Constitucional nº 23 (Emenda Passos Porto), de primeiro de dezembro de 1983, elevou-se o valor das transferências do FPE e do FPM, respectivamente, para 12,5 e 13,5% em 1984 e para 14 e 16% em 1985. Mesmo “após a Emenda Passos Porto, governadores e prefeitos continuaram a pressionar por ganhos adicionais”, fato que culminou na aprovação, em 1985, da Emenda Constitucional nº 27 (conhecida como Emenda Aírton Sandoval).

Lopreato (2000, p. 11-12) argumenta que a Emenda nº 27 determinou fundamentalmente:

a) o repasse integral da TRU (Taxa Rodoviária Única) aos estados e municípios em partes iguais; b) a alteração na forma de distribuição do ISTR (Imposto sobre Transporte Rodoviário), cabendo à União 30%, aos estados 50% e aos municípios 20%, ao invés da situação anterior em que 80% cabia à União e 20% aos estados; c) a elevação das alíquotas do FPM de 16 para 17%.

Observou-se, então, que a aprovação da Emenda Constitucional nº 25 e da Emenda Constitucional nº 27 possibilitaram a ampliação, ainda mais, da descentralização de receitas para estados e municípios.

2.6 – Competências de arrecadação tributária na Constituição da República Federativa de 1988: a descentralização administrativa às escalas subnacionais

A Constituição de 1988 inseriu um aperfeiçoamento nos mecanismos de transferências intergovernamentais através do predomínio de regras e metodologias de arrecadação e distribuição definidas constitucionalmente e legalmente. Essa peculiaridade permitiu e garantiu à União, aos Estados-membros e Distrito Federal e aos Municípios maior previsibilidade e estabilidade dos fluxos de recursos. Conforme Prado *et al.* (2003), considerando-se a existência de vários níveis de governo em países de organização política federativa, um sistema de gestão fiscal deve atender algumas exigências, dentre as quais: a) estruturar um sistema de competências tributárias; b) formatar um sistema de transferências intergovernamentais e c) atribuir, de forma equilibrada, os encargos entre os níveis de governo.

Alencar e Gobetti (2008, p. 8) sugerem que do ponto de vista técnico e institucional, o bom funcionamento de um regime fiscal federativo dependeria da resolução de quatro problemas básicos: a) estrutura de competências tributárias – quem arrecada e legisla sobre os impostos; b) sistema de partilha de recursos – como a carga tributária é distribuída entre os níveis de governo por meio de transferências intergovernamentais; c) mecanismos de equalização – como a Federação atua para reduzir as disparidades em capacidade de gasto fiscal entre governos; d) capacidade de indução e articulação – como a Federação reserva ao governo central algum poder de orientar a atuação dos governos subnacionais.

O quadro 2.6.1 apresenta como está estruturada a competência de arrecadação de tributos no Brasil, vigente desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Quadro 2.6.1

Brasil: competência de arrecadação de tributos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988		
União	Estados	Municípios
• Imposto sobre importação; • Imposto sobre exportação; • Imposto de renda; • Imposto sobre produtos industrializados; • Imposto sobre operações financeiras; • Imposto territorial rural; • Imposto sobre grandes fortunas (previsto na Constituição, mas ainda não instituído); • Taxas; • Contribuições de melhoria	• Imposto sobre transmissão de propriedade “<i>causa mortis</i>”; • Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços de transporte e comunicação; • Imposto sobre propriedade de veículos automotores; • Taxas; • Contribuições de melhoria	• Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana; • Imposto sobre serviços de qualquer natureza; • Imposto sobre transmissão de propriedade imobiliária “<i>inter vivos</i>”; • Imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos (exceto óleo diesel); • Taxas; • Contribuições de melhoria

Fonte: Adaptado de Bordin (2003), Varsano (1996), Cardozo (2004), Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988 e emendas posteriores.

No texto da Constituição de 1988 há a consolidação da tendência à descentralização fiscal que surgiu em fins da década de 1970, como resposta à excessiva concentração de recursos fiscais na esfera federal – fato que caracterizou o regime militar que já vinha apresentando indícios de enfraquecimento. Para Afonso (1994, p. 354)

é bom lembrar que a descentralização fiscal não deslanchou somente após promulgada a Constituição Federal de outubro de 1988. Esta só ampliou e consolidou um processo, iniciado ao final da década de 70, de esvaziamento financeiro do governo Central e de rápido crescimento da participação no setor público e na economia dos Estados, e, notadamente, dos municípios.

Dentre as mudanças mais significativas desencadeadas pelo regime democrático e pela promulgação do Texto de 1988, Abrúcio e Loureiro (2004, p. 11) destacam, entre outros fatores: i) o fechamento da conta-movimento do Banco do Brasil; ii) a unificação do Orçamento Público, extinguindo o chamado Orçamento Monetário e reunindo as contas do Tesouro, das estatais e da Previdência; iii) a criação da Secretaria Nacional do Tesouro (STN), no Ministério da Fazenda, órgão centralizador da gestão fiscal no país; iv) a montagem do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira), que

organizou e tornou mais transparente o fluxo dos recursos públicos federais; v) o maior sucesso no controle inflacionário a partir do Plano Real.

Além disso, conforme Oliveira (1995a, p. 119) o texto de 1988 trouxe um importante ganho para o federalismo brasileiro: “é o que proíbe a União de instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Ainda segundo o autor, com essa proibição da invasão das áreas de competência, retirou-se um mecanismo do autoritarismo do período militar e retribuiu às esferas subnacionais maior autonomia na administração de seus tributos.

Com as normas elaboradas em 1988, que ditam a autonomia dos estados e dos municípios no que tange à competência para arrecadação, algumas regras específicas também garantem que alguns tributos arrecadados exclusivamente pela União e pelos estados membros têm que retornar aos municípios – integralmente ou parcialmente (pelo sistema de cotas-parte e devolução tributária), ou seja, a base de arrecadação pode ser estadual ou federal, todavia, parte desses recursos pertence aos municípios.

Tem-se uma descentralização das receitas o que proporcionou o crescimento considerável da participação dos municípios nas receitas disponíveis. Na leitura de Araújo (2009) esse aumento de repasse de recursos aos municípios gerou uma consequência indesejável, a saber, a proliferação de novos municípios (quadro 2.6.2).

Quadro 2.6.2

Aumento de número de municípios no Brasil, em anos selecionados							
UF	Nº de municípios			UF	Nº de municípios		
	1988	1997	2008		1988	1997	2008
AP	5	16	16	RN	152	166	167
AC	12	22	22	AL	97	101	102
RO	19	52	52	SE	74	75	75
RR	2	15	15	PB	171	223	223
AM	60	62	62	PE	168	185	185
PA	88	143	143	BA	367	415	417
TO	83	139	139	MG	722	853	853
DF	1	1	1	ES	58	77	78
GO	184	242	246	RJ	66	91	92
MT	93	126	141	SP	571	645	645
MS	72	77	78	PR	297	399	399
PI	48	221	223	SC	199	293	293
MA	136	217	217	RS	273	467	496
CE	170	184	184				
Total: 1988 = 4.189; 1997 = 5.507; 2008 = 5.564							

Fonte: ARAÚJO (2009, p.83).

Este estímulo na proliferação de municípios encontra razão no fato de que os estados e municípios foram os maiores beneficiados – sobretudo os municípios – na Constituição de 1988. Para Cataia (2001, p. 80), a “evolução do número de municípios no Brasil é um processo revelador de um território que se impõe. [...] Senão, por que aumentaria o número de municípios no Brasil?”. Cossío (1998) lembra que a criação de novos municípios levou a pulverização dos recursos públicos e, ao mesmo tempo, encareceu os custos administrativos.

Tem-se que no Texto Constitucional o que se observou foi um processo de municipalização, ou seja, foi no nível municipal que se ampliaram os recursos de transferências intergovernamentais. Desta forma, pode-se dizer que esse crescimento é oriundo mais das transferências que as municipalidades recebem de outros entes do que de sua própria capacidade de arrecadação tributária. Soma-se a isso o fato de que tal descentralização aumentou a arrecadação municipal, mas em contrapartida aumentou suas responsabilidades orçamentárias, pois a descentralização também se deu nos encargos. Santos (2004, p. 19) afirma que a

a descentralização transferiu recursos, mas também muito mais responsabilidade aos governos municipais, sobrecarregando-os financeiramente, ao mesmo tempo em que os submetiam a um rigor maior no controle de seus gastos, como parte do ajuste fiscal a que o Estado brasileiro se entregou desde fins de 1998.

Ao longo do processo de descentralização, o aumento dos gastos das prefeituras tem merecido pouca atenção. As localidades ganharam projeção estratégica e se converteram em agentes dinâmicos do processo social, no entanto, o que se percebeu, é que o poder central repassou apenas e tão-somente as atribuições e não as respectivas – ou na mesma proporção – as receitas ou o produto da arrecadação total, ficando para o município o ônus e para o poder central o bônus dessas transferências (EIDT e FERRERA DE LIMA, 2007).

É sugestivo afirmar que a estrutura do federalismo nacional pouco estimula a cooperação, além de haver “uma distribuição irregular de competências e capacidades” (ALMEIDA, 2005, p.38). O processo de descentralização fiscal com “a transferência de encargos às esferas subnacionais de governo sem a correspondente transferências de recursos” poderia se tornar um potencial ponto de atrito entre os entes da federação (LOPREATO, 2000, p. 20).

A reação da União à Constituição de 1988 ampliou a desfiguração do sistema tributário e deu força à descentralização, impondo outra dinâmica à distribuição dos recursos tributários e dos gastos entre as esferas de governo. A principal característica deste processo foi o seu caráter não estruturado. A distribuição organizada de receitas e encargos entre as esferas de governo certamente enfrentaria dificuldades e teria poucas chances de sucesso em face das disparidades econômicas, sociais, financeiras e gerenciais da Federação brasileira.

Entretanto, a falta de definição das linhas gerais da nova organização da Federação brasileira desencadeou um movimento de descentralização caótico que se constituiu em fator de desagregação do tecido federativo (LOPREATO, 2000, p. 16).

Quando da Promulgação da Constituição de 1988, falou-se num processo de municipalização haja vista a descentralização política e tributária apresentada no texto federal. Relevante se faz a reflexão levantada por Brandão (2008): nela o autor aponta que a transferência de responsabilidades aos entes subnacionais não teria contribuído efetivamente para o desenvolvimento de um processo de formulação de políticas

públicas de base territorial porque o que restava para cada município era a implementação de políticas, programas e ações desenhadas e formuladas no governo federal.

Advertência similar é feita por Kugelmas (2001, p. 42) ao lembrar que recentemente se coloca em dúvida a automaticidade dos benefícios da descentralização. “Como descentralizar com êxito quando faltarem a estados ou a municípios as condições administrativas, financeira e institucionais para implementar programas?”

Rezende (1999), ao criticar o federalismo fiscal brasileiro, menciona que ao invés de um sistema de transferências intergovernamentais de recursos que proporcionasse a equalização fiscal, houve muito mais uma descentralização de receitas não acompanhada de uma descentralização concomitante de encargos e recursos. Haveria, portanto, um problema central localizado na desarmonia entre disponibilidade de recursos e natureza das demandas que precisam ser satisfeitas.

O fato é que houve um processo silencioso de elevação de encargos importantes para consolidar a descentralização fiscal. A queda do volume de gastos e da qualidade dos serviços prestados pelo governo federal só não provocou uma crise social porque foi – parcialmente – atenuada pelo aumento das ações estaduais e municipais em ensino, saúde, habitação, urbanismo e segurança pública (AFONSO e ARAUJO, 2000, p. 25).

Desta forma, aos municípios coube, então, a empreitada de estruturar atividades essenciais – como a educação e a saúde – onde os governos municipais executam as políticas nacionais, podendo acarretar um desequilíbrio nas finanças públicas locais.

3. A estrutura das transferências intergovernamentais de recursos na federação brasileira pós-Constituição de 1988 e a busca da redução das desigualdades territoriais

3.1 – A relevância dos sistemas de transferências na equalização do federalismo fiscal nacional

Na literatura econômica que trata do federalismo fiscal praticamente há unanimidade na tese de que em sistemas federalistas a equalização fiscal é o mecanismo que reduz as desigualdades regionais e que caracteriza as relações intergovernamentais²⁸. Uma das dimensões dos mecanismos de equalização fiscal seria a equalização da capacidade fiscal (de receitas) que, conforme Bordin (2003) visa dar recursos suficientes às unidades receptoras para garantir a provisão de serviços. Tenta-se atingir tal objetivo mediante transferências de recursos de uma esfera de governo para outra (transferências verticais) ou entre unidades de governo semelhantes (transferências horizontais). São utilizadas nessa política a partilha de impostos e as transferências gerais ou incondicionais. Prado *et al.* (2003) comentam que as transferências incondicionadas compõem recursos teoricamente livres para serem alocados soberanamente pelo processo orçamentário do governo subnacional.

Para Barrera e Roarelli (1995) as transferências intergovernamentais conformariam mecanismos de distribuição de recursos de origem fiscal entre unidades de governo cujo destino seria a complementação das verbas que seriam necessárias para o cumprimento dos encargos de suas respectivas competências. Segundo os

²⁸ Cossío (1998), Mendes *et al.* (2008), Prado *et al.* (2003), Prado (2003), Rezende (1995), Affonso (1995), Musgrave e Musgrave (1980, 1995), Oates (1972, 1999), Varsano (1996) entre outros.

mesmo autores, o mecanismo de transferência se justificaria por dois motivos: a) devidos aos custos e benefícios externos de determinados serviços públicos, e; b) pela existência de desigual distribuição funcional e espacial do crescimento econômico, o que acaba determinando diferenças na capacidade de arrecadação e autofinanciamento entre os entes da federação.

Em qualquer federação, na leitura de Prado (2007, p. 68), um sistema de transferências intergovernamentais de recursos visa atender basicamente a três funções principais: i) obter o equilíbrio vertical entre os níveis de governo através de sistemas de compartilhamento ou daquilo que autor chama de “transferências devolutivas”, ou seja, aquelas onde um nível de governo arrecada o tributo na circunscrição estadual ou municipal e depois devolve a receita arrecada ao respectivo ente subnacional; ii) proporcionar a equalização horizontal através da redução das disparidades, em capacidade econômica, entre os entes federativos²⁹; iii) articular programas de prestação de serviços onde o controle das atividades seja da esfera federal e a execução dos mesmos fique a cargo dos governos subnacionais. Tal atividade “exige que transferências verticais financiem os governos subnacionais, o que é em geral realizado através de transferências condicionadas, que pode ou não ser legalmente definidas”.

De maneira geral, a divisão de competências arrecadatórias em sistemas federativos segue a proposição de Musgrave e Musgrave (1980) segundo a qual as funções fiscais exercidas pelo Estado seriam: *alocativa*, *distributiva* e *estabilizadora*. A primeira representaria o provimento eficiente de bens públicos; a segunda estaria situada nos ajustes promovidos pelo Estado no intuito de obter uma situação adequada de distribuição – que incluiria redistribuição de renda e dos fatores de produção; e a

²⁹ Para Brião (2006, p. 21) “o desequilíbrio vertical consiste na relação desigual entre capacidade tributária e nível de gastos das várias esferas de governo, dado que as bases econômicas são distintas, como também as preferências e os custos dos bens e serviços públicos. De modo que, determinadas categorias de transferências são um meio de corrigir este desequilíbrio e assegurar um mínimo dos bens e serviços públicos. No tocante ao desequilíbrio horizontal, este é caracterizado pelas diferenças de capacidade tributária e dos custos dos gastos públicos do mesmo nível de governo nas diferentes regiões de um país, refletindo as desigualdades regionais. Para atenuar ou resolver este desequilíbrio, dentre outras soluções, as regiões mais ricas devem transferir recursos para as mais pobres, é claro que, para garantir esta tarefa, o governo central deve ser o intermediador desses recursos”.

terceira, a estabilizadora, serviria aos propósitos da política macroeconômica almejando a estabilidade.

Num sistema federativo, todas as unidades federadas são responsáveis pela gestão destas funções [fiscais], dependendo do grau de autonomia dado a cada nível de governo. A divisão destas funções estaria associada à natureza dos serviços a serem executados de modo que as funções alocativas seriam da responsabilidade dos governos estaduais e municipais, enquanto funções distributivas e estabilizadoras estariam associadas ao governo central (ROCHA, LIMA e PIACENTI, 2011, p. 91).

A discussão acerca da distribuição das funções fiscais sinaliza que entre os entes federados, os aspectos alocativos seriam referentes à descentralização do fornecimento dos bens públicos. Tendo em vista os variados tipos de bens públicos, haveria uma abrangência diferenciada concernente ao benefício recebido pelos indivíduos, de modo que esses bens teriam alcance nacional (segurança pública e exploração de reservas naturais), regional (rodovias) ou local (creches e iluminação pública). Na discussão das funções distributivas, estas são responsabilidade do governo central, pois são utilizadas para distribuir renda e fatores de produção entre indivíduos e regiões. Para a função de estabilização, os níveis inferiores de governo não podem executar com êxito uma política de estabilização produzida por si mesmos, em virtude de uma série de fatores, como a impossibilidade de sustentar déficits derivados de uma política expansionista, bem como o não controle sobre a política monetária, frequentemente utilizado como apoio para a política fiscal (ROCHA, LIMA e PIACENTI, 2011).

Na leitura de Alencar e Gobetti (2008) esse modelo – sugerido por Musgrave e Musgrave – implica um grau mais elevado de concentração da arrecadação tributária nos governos centrais, por sua vez, as responsabilidades dos governos subnacionais em termos de despesa são crescentes. Desta forma, as transferências deveriam cumprir o papel de fechar as brechas verticais (desigualdades entre os níveis diferentes da federação). Contudo, a capacidade fiscal dos governos municipais – e também suas necessidades – pode ser bastante distinta no mesmo nível de governo, principalmente se considerarmos as significativas desigualdades no território brasileiro.

Tristão (2003) aponta uma peculiaridade da estrutura de transferências de recursos instituída pelo texto da Constituição brasileira de 1988: a de que o sistema combina a atribuição de fontes próprias de cada ente federado com a técnica de participação de uma entidade na receita tributária de outra (também chamada de técnica da distribuição, ou repartição da receita tributária). Nosso sistema é caracterizado por fluxos verticais de cima para baixo, ou seja, não há transferências de municípios para estados ou União, tampouco dos estados para a União, é sempre o contrário o que ocorre. Os recursos repassados dos estados aos municípios se caracterizam como devolução tributária, isto é, parte dos tributos pelos estados-membros pertence aos municípios onde os impostos que compõem a devolução tributária foram gerados.

Depois de 1988 as discussões sobre a equalização fiscal no federalismo brasileiro ganha mais corpo e as discussões acerca da temática “transferências intergovernamentais” passam a se destacar e avolumar. Desta forma, torna-se relevante verificar como a Controladoria-Geral da União (CGU) – órgão legal que regula e coordena o sistema de transferências – define tais mecanismos³⁰.

Conforme a Controladoria-Geral da União (2005), a atual estrutura brasileira de transferências intergovernamentais de recursos atende às seguintes denominações:

a) Transferências Constitucionais e Legais: previstas na Constituição Federal e em leis específicas, são transferências de parcelas das receitas arrecadadas pela União

³⁰ A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. A CGU também exerce, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.

A CGU foi criada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso por meio da Medida Provisória nº 2.143-31, 2 de abril de 2001, com a denominação inicial de Corregedoria-Geral da União (CGU-PR). A Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, alterou a denominação para Controladoria-Geral da União, assim como atribuiu ao seu titular a denominação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

No apêndice A pode ser observado um fluxograma simplificado da ação da CGU na fiscalização e em caso de denúncia de mau uso de recursos públicos da União.

que devem ser repassadas aos governos subnacionais, e de parcelas de receitas estaduais que devem ser repassadas aos municípios. A Constituição Federal e as leis determinam a forma de transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas;

b) Transferências Voluntárias: são os recursos financeiros repassados pela União aos estados e municípios em decorrência da celebração de Convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares e que não decorram de determinação constitucional ou legal. São consideradas transferências voluntárias: i) os *Convênios*: mecanismos que disciplinam a transferência de recursos públicos e tem como partícipe o órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que esteja gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto, atividade ou evento de interesse recíproco com duração certa, em regime de mútua cooperação, ou seja, com contrapartida do município, sendo ele também responsável pela aplicação e pela fiscalização dos recursos e; ii) *Contratos de Repasse*: instrumentos utilizados para repasse de recursos da União para estados, Distrito Federal e municípios, por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil etc.), destinados à execução de programas governamentais. Na área de Assistência Social, compreendem o Fundo Nacional de Assistência Social. Na área de Saúde, compreendem o Fundo Nacional de Saúde, que descentralizam os recursos do Sistema Único de Saúde (SUS)³¹.

Nas transferências voluntárias os principais mecanismos existentes para que os recursos sejam transferidos da União para os entes subnacionais são os Convênios que os entes federados celebram entre si para a realização de investimentos de interesse mútuo. Nos Convênios, os recursos são oriundos dos órgãos e entidades federais que façam parte do orçamento fiscal e da seguridade social. Aqueles que podem pleitear a celebração de Convênios são os órgãos e entidades da administração pública direta,

³¹ Também são consideradas transferências voluntárias as emendas propostas anualmente por parlamentares ao Orçamento Geral da União, todavia estas não serão objeto de discussão em nosso trabalho.

autárquica e fundacional; as empresas públicas ou sociedades de economia mista de qualquer esfera fundacional; ou organizações particulares sem fins lucrativos.

Em nosso texto optamos por analisar os Convênios celebrados entre a União e os municípios pelo fato de ambos serem entes federados. Para formalizar um Convênio com a União um município deve, antes de encaminhar a solicitação ao órgão ou entidade federal que detenha os recursos, atender a um conjunto de normas para comprovar se tem condições de realizar aquilo que proporá e se as contas públicas municipais estão em dia, ou seja, se a contrapartida a ser empenhada não onerará os cofres municipais. A documentação³² que as municipalidades devem encaminhar aos órgãos e entidades federais são:

Documentos Institucionais

- Cópia autenticada da Ata de Posse do Prefeito;
- Cópia autenticada, do R.G e do cartão do CPF do Dirigente;
- Cópia do cartão do CNPJ da Entidade Proponente.

Documentos Fiscais

- Certidão Negativa de Débitos junto a Fazenda Estadual;
- Certidão Negativa de Débitos junto a Fazenda Municipal;
- Certidão Negativa Conjunta da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria da Receita Federal;
- Certidão Negativa de Débitos – CND junto ao INSS;
- Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP;
- Certificado de Regularidade do FGTS – CR;

³² Conforme Decreto 6.170/07, que regulamenta a celebração de Convênios e instrumentos congêneres, já incluídas as alterações introduzidas pelos Decretos 6.329/07, 6.428/08, 6.497/08 e 6.619/08. Portaria Interministerial 127/08, já incluídas as alterações introduzidas pelas Portarias Interministeriais: 165/08, de 20.06.08, 268/08, de 25.08.09, 342/08, de 05.11.08, 404/08, de 23.12.08, 534/09, de 31.12.09 e 23/10 de 19.01.10. Informações obtidas junto à FAF – Consultorias em Convênios com o setor público (www.conveniosfederais.com.br).

- Comprovação de Regularidade perante o PIS/PASEP;
- Comprovação que instituiu e arrecada os impostos de sua competência;
- Comprovação da aplicação do percentual constitucional referente à Educação e à Saúde;
- Comprovação de entrega do Relatório de Gestão Fiscal – RGF;
- Comprovação da publicação do Relatório de Gestão Fiscal – RGF;
- Comprovação da entrega do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – PREO;
- Comprovação da publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – PREO;
- Cópia do Balanço ou Balancete Sintético referente ao exercício anterior.

Documentos de Capacidade Técnica e de Solicitação

- Cópia da Certidão do registro do imóvel, fornecida pelo Cartório de Registro de Imóveis, quando se tratar de obras;
- Ofício de encaminhamento da solicitação, assinado pelo Dirigente ao Concedente;
- Plano de Trabalho e demais elementos do Projeto a ser financiado pelo Concedente;
- Projeto Básico, Memorial Descritivo, Cronograma Físico-Financeiro e Planilha de Custos, quando se tratar de obras;
- Relação dos bens a serem adquiridos com recursos do Concedente, quando for o caso; Comprovação da Situação de Calamidade Pública, quando for o caso;
- Apresentação da Licença Ambiental, quando se tratar de obras;
- Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, do Projeto Básico, quando se tratar de obras;
- Cópia da Lei Orçamentária Anual ou declaração de solicitação de crédito adicional, para comprovação da contrapartida;
- Apresentação do extrato de abertura da conta da conta bancária específica para movimentação dos recursos;

- Declaração que não se encontra em situação de mora ou de inadimplência junto a Administração Pública Federal.

Alguns programas da União têm certas peculiaridades. Mesmo sendo regidos por leis específicas, uma parte dos recursos oriundos do Ministério da Educação e do Ministério da Saúde é repassada aos entes subnacionais não como Transferências Legais, mas por meio de Transferências Voluntárias. Tais programas são considerados como: i) Transferências automáticas: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos (EJA); e ii) Transferências fundo a fundo: Sistema Único de Saúde (SUS), Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Nestes casos específicos, para a manutenção do repasse dos recursos dos Convênios, não há a necessidade de se encaminhar todos os documentos acima listados (como novos planos de trabalhos, justificativa etc.), às prefeituras basta encaminhar corretamente as prestações de contas que os Convênios são automaticamente renovados.

3.2 – Estrutura das transferências de recursos e políticas de centralização do poder: a densidade política na obtenção de recursos federais

O sistema de transferências intergovernamentais de recursos na federação brasileira (Transferências Constitucionais e Legais e as Voluntárias) atende basicamente a duas necessidades: primeiro à de manutenção de um equilíbrio entre a disponibilidade de recursos e as demandas que cabem aos entes federados e, segundo, tentar garantir um padrão mínimo de oferta de bens, serviços e direitos sociais em todo território nacional. Ambas as transferências assumem importância capital para o pleno funcionamento do Estado, afinal sua função distributiva territorial torna-se essencial.

O quadro 3.2.1 aponta a estrutura das transferências de recursos da União para os estados-membros e Distrito Federal (atualizada até dezembro de 2009):

Quadro 3.2.1

Transferências Constitucionais e Legais da União para os estados-membros e Distrito Federal		
Objeto de transferência	Origem dos Recursos	Amparo legal
IOF-Ouro	Cota-parte estadual de 30% do IOF sobre o ouro (quando definido como ativo financeiro ou instrumento cambial)	Lei nº 7.766/1989
Salário-Educação	Cota-parte estadual de 2/3 da arrecadação da contribuição (distribuído entre estados e municípios conforme o número de matrículas no ensino fundamental II e médio)	CF art. 212 § 5º e leis nº 9.424/96, 9.766/98, 11.457/2007 e Decreto nº 6003/2006
Imposto de Renda retido na fonte (servidor público estadual)	100% do retido	CF art. 157, I
Royalties (Compensações financeiras pela exploração de recursos naturais)	Cota-parte estadual na participação da exploração, embarque e desembarque de petróleo e derivados	Lei nº 9.478/1997 (alterada pelas leis nº 9.648/1998 e nº 9.993/2000)
	Cota-parte estadual de participação no FEP (Fundo Especial de Petróleo)	Lei nº 9.478/1997 (alterada pelas leis nº 9.648/1998 e nº 9.993/2000)
	Cota-parte estadual no resultado da produção de energia elétrica	Lei 8.001/1990, art. 1º
	Cota-parte estadual no resultado da exploração de recursos minerais	Lei 8.001/1990, art. 2º
FEx – Fomento para exportações	Cota-parte de 75% do destinado pela União como auxílio para fomento às exportações	Lei nº 11.131/2005
IPI-Exportação	Cota-parte de 10% do IPI (arrecadado pela União) distribuído entre os estados proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados	CF art. 159, III, § 3º e lei nº 61/1989
CIDE – Combustíveis	Cota-parte de 29% do que é arrecadado pela União é distribuído entre os estados	CF art. 159, III, § 4º
FPE	Cota-parte do FPE (composto por 21,5% da arrecadação líquida (da União) de IR + IPI)	CF art. 159, I, a)
Compensação da isenção do ICMS aos estados exportadores	Cota-parte de 75% do que o estado deixou de arrecadar por isentar os exportadores	Leis nº 87/1996 e nº 115/2003
Complementação ao FUNDEB – haverá o aporte de recursos federais aos estados sem recursos para garantir o valor mínimo nacional por aluno ao ano	Distribuição realizada com base no número de alunos matriculados no ensino fundamental II e médio da educação básica pública	Emenda Constitucional nº 53/2006 e Lei nº 11.494/2007

Fonte dos dados: Sites da SIAFI – Secretaria Integrada de Administração Financeira do Governo Federal, da STN – Secretaria do Tesouro e da Casa Civil da Presidência da República.
Organização: Fabricio Gallo.

Acerca das transferências de recursos da União para os estados-membros e Distrito Federal é relevante aquilo que Barros (2001) aponta: em matéria financeira e tributária o Distrito Federal acumula as identidades de Estado e de Município (legislando e arrecadando tanto os tributos estaduais como os municipais) e recebendo as transferências do governo federal direcionadas às esferas estadual e municipal. Acerca das especificidades no sistema de tributação e transferências do Distrito Federal, Mendes *et al.* (2008) apontam que além das transferências que os estados recebem habitualmente, nas áreas de educação, saúde e segurança pública o Distrito Federal tem suas folhas de pagamentos pagas pelo governo federal através do Fundo Constitucional do Distrito Federal. A União ainda organiza o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal conforme o artigo 21, incisos XIII e XIV da Constituição Federal de 1988. Ademais, convém destacar que o artigo 147 da Constituição Federal de 1988 afirma que “ao Distrito Federal cabem os impostos municipais” e o Distrito não efetua transferências tributárias a Municípios, pois, embora se organizando em Plano Piloto e Cidades Satélites, tais cidades não possuem administração municipal própria.

O próximo quadro (3.2.2) indica as transferências previstas pela União aos municípios brasileiros.

Quadro 3.2.2

Transferências Constitucionais e Legais da União para os Municípios		
Objeto de transferência	Origem dos Recursos	Amparo legal
IOF-Ouro	Cota-parte de 70% do IOF sobre o ouro (quando definido como ativo financeiro ou instrumento cambial)	Lei nº 7.766/1989
ITR	Cota-parte de 50% ou 100% do Imposto Territorial Rural	CF art. 158, II.
Imposto de Renda retido na fonte (servidor público municipal)	100% do retido	CF art. 158, I.
Salário-Educação	Cota-parte municipal de 2/3 da arrecadação da contribuição (distribuído entre estados e municípios conforme o número de matrículas no ensino infantil e ensino fundamental I)	CF art. 212 § 5º e leis nº 9.424/96, 9.766/98, 11.457/2007 e Decreto nº 6003/2006
Royalties (Compensações financeiras pela exploração de recursos naturais)	Cota-parte municipal na participação da exploração, embarque e desembarque de petróleo e derivados	Lei nº 9.478/1997 (alterada pelas leis nº 9.648/1998 e nº 9.993/2000)
	Cota-parte municipal de participação no FEP (Fundo Especial de Petróleo)	Lei nº 9.478/1997 (alterada pelas leis nº 9.648/1998 e nº 9.993/2000)
	Cota-parte municipal de participação no resultado da produção de energia elétrica	Lei 8.001/1990
	Cota-parte municipal de participação no resultado da exploração de recursos minerais	Lei 8.001/1990
FEx – Fomento para exportações	Cota-parte de 25% do destinado pela União como auxílio para fomento às exportações	Lei nº 11.131/2005
Compensação da isenção do ICMS aos estados exportadores	Cota-parte municipal de 25% do que o estado deixou de arrecadar no município por isentar os exportadores	Leis nº 87/1996 e nº 115/2003
FPM	Cota-parte municipal do FPM (composto por 23,5% da arrecadação líquida – da União – de IR + IPI)	CF art. 159, I, b) e d)
Complementação ao FUNDEB – haverá o aporte de recursos federais aos municípios sem recursos para garantir o valor mínimo nacional por aluno ao ano	Distribuição realizada com base no número de alunos matriculados no ensino infantil e fundamental I da educação básica pública	Emenda Constitucional nº 53/2006 e Lei nº 11.494/2007

Fonte dos dados: Sites da SIAFI – Secretaria Integrada de Administração Financeira do Governo Federal, da STN – Secretaria do Tesouro e da Casa Civil da Presidência da República.
Organização: Fabricio Gallo

A estrutura, assim como a legislação que ampara as devoluções tributárias dos estados para os municípios, podem ser apreciadas no quadro 3.2.3.

Quadro 3.2.3

Transferências Constitucionais e Legais (devolução tributária) dos estados-membros para os Municípios		
Objeto de transferência	Origem dos Recursos	Amparo legal
IPI-Exportação	Cota-parte de 25% dentro dos 10% do IPI distribuído pela União entre os estados proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados	CF art. 159, III, § 3º e lei nº 61/1989
IPVA	Cota-parte de 50% do Imposto sobre propriedade de veículos automotores	CF, art. 158, III
ICMS	Cota-parte de 25% da arrecadação do Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços	CF, art. 158, IV
CIDE – Combustíveis	Cota-parte municipal de 25% (dentro dos 29% do que é arrecadado pela União e que é distribuído entre os estados)	CF art. 159, III, § 4º

Fonte dos dados: Sites da SIAFI – Secretaria Integrada de Administração Financeira do Governo Federal, da STN – Secretaria do Tesouro e da Casa Civil da Presidência da República.

Organização: Fabricio Gallo

A partir do exposto nos quadros anteriores, observamos a constituição de três matrizes principais de transferências de recursos entre os entes: densidade populacional, densidade técnica e densidade política. Cada uma dessas matrizes pode ser melhor avaliada quando são estabelecidos critérios de validade para cada uma delas:

- *Densidade Populacional*: o critério para repasse dos recursos pauta-se, em quase sua totalidade, pelo número de habitantes do ente federado. Como exemplos podem ser citados o FPE e o FPM (o número de habitantes é uma das variáveis-chave na elaboração dos índices aos quais os entes se inserem para receberem os repasses) e os repasses do Salário-Educação e as Complementações do FUNDEB (baseados no número de alunos matriculados);

- *Densidade Técnica*: os repasses se efetivam porque o ente federado que receberá o recurso detém uma densidade técnica e um conjunto de infraestruturas que permitam a instalação de atividades produtivas. Neste caso enquadram-se as devoluções tributárias do ICMS, IPI-Exportação, FEx-Fomento para exportações tendo

em vista que, as empresas dependem das virtuosidades dos lugares para gerarem produção. Sem sistemas técnicos (eletricidade, rodovias, sistemas de telecomunicações etc.) a produção industrial não se efetivaria. Além disso, podem ser inseridas aqui também as devoluções tributárias do IPVA, porque o alargamento produtivo demanda sistemas de circulação. Se a frota de veículos no ente federado for grande, também será elevado o consumo de combustíveis e com isso a relevância da devolução tributária da CIDE-Combustíveis também se insere neste tópico;

- *Densidade Política*: aqui se inserem as Transferências Voluntárias de recursos da União: os Contratos de repasse e, sobretudo, os Convênios (celebrados diretamente entre a União e os estados-membros e entre a União e os municípios). Neste tipo de transferência os fatores técnicos – entendidos aqui como regras definidas por índices e normas específicas do federalismo fiscal – adotados na distribuição dos recursos dão lugar, na maioria dos casos, a fatores de ordem política (GALLO, 2009a). A lógica política teria aqui o maior poder explicativo. Parcelas do território nacional com “maior influência” na esfera federal – onde se destacam regiões metropolitanas, redutos eleitorais com muitos eleitores, municípios com dinamismo econômico acentuado, grandes centros de turismo e negócios, dentre outros – se configuram em parcelas territoriais onde os pedidos para a celebração de Convênios com o governo federal, elaborados por prefeitos, deputados e senadores são, muitas vezes, atendidos (GALLO e GOMES, 2010).

Na concepção de Arrais (2008, p. 215) as transferências de recursos (tanto federais quanto estaduais) seriam

um elemento chave na arena política nacional, produto de acordos que vão além, freqüentemente, dos aspectos legais. Assim, é importante mapear e compreender essa distribuição dos recursos como um componente do poder.

Nossa hipótese é a de que existiriam duas formas distintas de exercício do poder intergovernamental, uma baseada nas transferências Constitucionais e Legais (pactuadas entre os entes no Congresso Nacional e regida pela Constituição) e outra baseada nas Transferências Voluntárias (os Convênios) e que estamos chamando de

políticas de centralização do poder. Esse termo sugerido designa os espaços do território brasileiro que, por diversas razões (algumas delas elencadas acima), têm mais influência sobre o Executivo Federal, e por isso celebrariam mais Convênios.

A política de centralização do poder pode ser analisada pela forma como os municípios, por meio de seus prefeitos e gerentes de Convênios, trabalham para a liberação de seus pedidos de recursos. Apesar de haver centralização na União para receber as propostas de Convênios e municípios submeterem corretamente os projetos com toda documentação correta, não há certeza de que o Convênio seja realizado, pois simplesmente não existem verbas para todos.

Assim, as negociações políticas têm destaque nesse jogo orçamentário³³. Lima (2003) chama atenção para o fato de que nem sempre o pertencimento de um prefeito à mesma base política do executivo federal é garantia de liberação de recursos de Convênios. Segundo o autor,

É preciso que o parlamentar ligado àquele município seja bem articulado junto aos ministérios, a fim de conseguir a liberação. Além disso, como a estrutura partidária brasileira é frágil, é comum o prefeito pertencer a algum partido de oposição ao governo federal, mas ser ligado a deputado federal da base de sustentação, o que pode lhe assegurar recursos. Além disso, existem prefeitos pertencentes a partidos da base, mas com pouca articulação junto a algum deputado federal. Isso se deve em grande parte, ao fato de o sistema eleitoral brasileiro permitir ao deputado federal ser eleito com votos de todos os municípios, o que faz com que grupos de municípios não tenham representação de seus interesses junto ao governo federal (LIMA, 2003, p.146-147).

Outro ponto relevante dessa política é a relação do Estado (em suas várias escalas) com as empresas, que também pressionam direta e indiretamente para a liberação dos recursos. A gestão e regulação do território são cada vez mais críticos porque as instâncias econômicas têm muito poder de interferência (SANTOS, 1999b). Por isso, Santos (1999b) chega a sugerir a existência de uma *política das empresas*. Essa política seria caracterizada pela interferência direta nos orçamentos dos poderes públicos de equações parametrizadas segundo os lucros das empresas e não segundo

³³ Os Convênios envolvem várias esferas de governo e em muitos casos têm caráter emergencial, mas normalmente envolvem as barganhas políticas.

os interesses gerais da sociedade. Pode-se objetar a essa “política das empresas”, pois orçamentos públicos usados em interesses privados é uma velha forma de se fazer política no país. Contudo, os interesses privados eram velados, mas hoje eles são explicitados e chegam a fazer parte dos orçamentos votados em Câmaras de Vereadores, nas Assembleias Legislativas e no Congresso Nacional. Este é o caso da “guerra fiscal” discutida e votada em todo território nacional e, mais recentemente também é o caso da venda da folha de pagamento de muitas prefeituras aos bancos. Em troca, os bancos ficam com um alargamento de sua clientela e passam a oferecer “produtos” como empréstimos consignados.

Uma síntese do que seria o processo orçamentário brasileiro é apontada por Rezende e Cunha (2002, p. 66). Os autores afirmam que tal processo

[...] pode ser visto como um jogo, do qual participam o presidente da República, ministros, deputados, senadores e centenas de membros das equipes técnicas dos três poderes, além de grupos de interesses, que articulam e demandam de empresas, associações, federações, confederações e governos estaduais e municipais – todos tentando incluir, manter ou expandir sua parcela de benefícios providos pelas verbas orçamentárias.

A política de centralização do poder envolve, no âmbito da burocracia e da política estatal, a exigência de constantes contatos pessoais entre as partes envolvidas, sobretudo quando o assunto é a liberação de recursos através da celebração de Convênios. Alan Pred (1979) afirma que os contatos interorganizacionais, face-a-face, são de extrema importância e se sobrepõem até mesmo às mais altas tecnologias do período atual.

A política de centralização do poder corrobora o alerta de Affonso (1995) de que a federação brasileira tem origem num conjunto de complexas alianças, geralmente pouco explícitas, arquitetadas em grande parte por meio de fundos públicos baseados nas políticas fiscais que foram adotadas ao longo dos anos. Podemos entender o município como sendo um espaço de poder, portanto um espaço de conflitos, de atritos de interesses onde há confrontações e lutas, negociações e acordos. Essa política de centralização exercida para facilitar e agilizar a celebração de Convênios não é explicitada, não está listada nos documentos, tampouco seria anunciada pelos

convenientes e concedentes dos recursos negociados, ela estaria nas “entrelinhas” do processo de formalização dos Convênios; ela é um dos feixes do evento federal.

Ao tratar das redes de poder instaladas no território, Raffestin (1993, p.202) assinala que “o poder compreendeu que sua eficácia seria tanto maior quanto menos fosse visível. A verdadeira fonte do poder deve, portanto, ser procurada bem mais na comunicação que na circulação”. Em se tratando de Convênios, poderíamos parafrasear o autor e dizer que para o entendimento da política de centralização do poder na formalização dos Convênios, esta deve ser procurada bem mais na comunicação que na documentação. Essa política que apontamos tem que ver com a constituição de redes de poder que colocam em conexão União e municípios.

Foucault (1993), baseando-se no livro II de Marx, lembra que o discurso do poder se exerce no coletivo e não individualmente; não há um poder, mas sim vários poderes. Para o Foucault estes vários poderes seriam formas de dominação que operam localmente com suas próprias estratégias de ação. Pode-se entender então que referimo-nos às formas de poderes regionais e locais³⁴. Para Raffestin (1993) o poder não se resume somente ao poder estatal (político), atuando no território haveria também outros poderes, como poder religioso e o poder das empresas.

Como afirma Gottdiener (1993), grande parte do desenvolvimento das cidades é resultado mais das ações de complexas redes de agentes do que de decisões de um ou outro agente individual, inclusive porque os governos locais necessitam de legitimação política, por isso são sensíveis a reivindicações sociais.

Gehrig (1998), ao tratar da presença de profissionais altamente qualificados em centros financeiros, aponta a existência de informações simples padronizadas e informações complexas sofisticadas. Segundo o autor, as informações simples podem ser facilmente transmitidas por redes de computadores ou por outro meio de tecnologias modernas. Informações complexas sofisticadas, no entanto, requerem o

³⁴ “Poderes, quiere decir, formas de dominación, formas de sección que operan localmente [...]. Se trata siempre de formas locales, regionales de poder, que poseen su propia modalidad de funcionamiento, procedimiento y técnica. Todas estas formas de poder son heterogéneas. No podemos hablar de poder, si queremos hacer un análisis del poder, sino que debemos hablar de los poderes o intentar localizarlos en sus especificidades históricas y geográficas” (FOUCAULT, 1993, p. 56).

contato face a face, especialmente quando a interpretação dessa informação é altamente dependente de muitas variáveis, ou quando a informação pode ser facilmente manipulada. Para o autor, a diferença entre as duas categorias de informação é o fato de que a informação simples pode ser facilmente lida e interpretada, enquanto a informação complexa pode envolver intervenções, necessidade de esclarecimentos e reações de todos os parceiros entre si, a fim de evitar interpretações equivocadas ou para garantir certo grau de confidencialidade.

Fazendo alusão às noções de informação simples padronizada e informação complexa sofisticada, Alexandre *et al.* (2006, p. 260) advertem que

enquanto a primeira é facilmente compreendida e pode ser facilmente disseminada eletronicamente, a segunda é mais difícil de transmitir e requer a proximidade física entre a pessoa que a transmite e a que a recebe.

A política formal se aproxima das informações simples padronizadas tendo em vista que estas se encontram nos sítios do governo federal, no sítio dos Convênios, segundo legislações aprovadas pelo Congresso Nacional, ou seja, é a informação difundida a todos os entes de maneira igualitária. Entretanto, a política de centralização do poder se aproximaria mais das informações complexas sofisticadas porque a liberação dos recursos ocorre segundo posicionamentos privilegiados que determinados agentes possuem no mundo político.

3.3 – As políticas de centralização do poder, coronelismo e clientelismo: momentos e características do sistema político brasileiro

Em nossa forma de entender, as “políticas de centralização do poder” não se confundem com termos já clássicos como “coronelismo” e, mais atualizadamente, “clientelismo”, por isso buscamos elaborar uma distinção entre os termos. O fato de as Transferências Voluntárias (em especial os Convênios) fazerem parte de Planos, Programas e Ações – previamente estabelecidos pelos órgãos concedentes – nos autoriza a fazer distinção entre “coronelismo”, “clientelismo” e “política de centralização do poder”, pois neste último caso o “poder local”, o “mandonista local” ou o “coronel local”, qualquer que seja a denominação que se dê, não tem poder de decisão sobre a obra que será realizada, ainda que possa ulteriormente tirar proveito dela.

Sem nos debruçarmos exaustivamente sobre a temática do “coronelismo” e do “clientelismo”, porque foge ao escopo de nossa pesquisa, buscamos traçar, em primeiro lugar, os traços gerais de ambos os termos para, em seguida, estabelecermos as variáveis que caracterizam os Convênios, entendidas como “política de centralização do poder”³⁵.

O sistema coronelista, gestado desde o período imperial, mas que se efetiva a partir da instalação da Constituição Federativa de 1891 (onde as então províncias tornaram-se estados-membros da federação) foi concebido por Leal (1976, p. 20) – em estudo clássico, como uma forma híbrida de articulação entre forças tradicionais decadentes e a democracia eleitoral instituída no século XIX. O autor concebe o coronelismo

³⁵ Extensa bibliografia tem tratado das relações clientelistas e das relações coronelistas ao longo da história brasileira. Destacam-se as importantes obras de Leal (1975), Carvalho (1997), Avelino Filho (1994) e Singer (1965).

[...] como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma adaptação em virtude da qual os resíduos de nosso antigo e exorbitante poder privado tem conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Por isso mesmo, o “coronelismo” é, sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terra (Leal, 1976, p. 20).

Para Carvalho (1997) o coronelismo seria um sistema político baseado numa complexa rede de relações e de compromissos recíprocos que vai desde o coronel³⁶ até o presidente da República. Mesma acepção é levantada por Faoro (2007, p. 711) ao afirmar que o coronelismo “se manifesta num *compromisso*, uma troca de proveitos entre o chefe político e o governo estadual, com o atendimento, por parte daquele, dos interesses e reivindicações do eleitorado rural” (*grifo nosso*).

Para Faoro (2007, p. 700) no sistema coronelista

[...] o homem rico — o rico por excelência, na sociedade agrária, o fazendeiro, dono da terra — exerce poder político, num mecanismo onde o governo será o reflexo do patrimônio pessoal. Mais um passo lógico: o coronel, economicamente autônomo, formará o primeiro degrau da estrutura política, projetada de baixo para cima. Se a riqueza é substancial à construção da pirâmide, não é fator necessário, o que significa que pode haver coronéis remediados, não senhores de terras, embora seja impossível a corporificação no pobre ou no dependente, destituível de sua posição a arbítrio alheio. Ocorre que o coronel não manda porque tem riqueza, mas manda porque se lhe reconhece esse poder, num pacto não escrito. [...]. O vínculo que lhe outorga poderes públicos virá, essencialmente, do aliciamento e do preparo das eleições, notando-se que o coronel se avigora com o sistema da ampla eletividade dos cargos, por semântica e vazia que seja essa operação.

Faoro (2007, p. 708) menciona ainda que o coronelismo estava inserido num esquema de supremacia das esferas estaduais onde ele, o sistema coronelista, estaria irmanado às oligarquias das unidades federadas, num jogo recíproco de interações

³⁶ “O coronel recebe seu nome da Guarda Nacional, cujo chefe, do regimento municipal, investia-se daquele posto, devendo a nomeação recair sobre pessoa socialmente qualificada, em regra detentora de riqueza, à medida que se acentua o teor de classe da sociedade. Ao lado do coronel legalmente sagrado prosperou o coronel tradicional, também chefe político e também senhor dos meios capazes de sustentar o estilo de vida de sua posição. O conceito entrou na linguagem corrente por via do estilo social, inclusive na vida urbana, com predominância sobre sua função burocrática e política” (FAORO, 2007, p. 699).

ativas. “O comando do sistema caberá ao governador, isto é, ao grupo estadual por ele representado, intermediário dos favores e benefícios da União sobre as comunas”. Haveria entre o governador e o coronel local uma relação de sujeição, autoritariamente garantida pela milícia estadual e pelos instrumentos financeiros e econômicos que partem daquele.

Ao comentar a obra de Victor Nunes Leal, Vainer (2007, p. 7) menciona que o coronelismo seria a expressão de oligarquias decadentes que buscavam, de um lado, a renegociação das condições de sua reprodução e, de outro, de grupos hegemônicos em escala nacional que necessitavam ancorar eleitoralmente esta hegemonia sobre o conjunto do território nacional.

A conjuntura econômica que permite o surgimento do coronelismo fora a decadência econômica dos fazendeiros que, para garantirem a manutenção de seus poderes, passaram a exigir a presença do Estado, que ao expandir sua influência diminuía a dos grandes proprietários rurais (CARVALHO, 1997).

No coronelismo as relações de produção se expressam como relações de dominação e dependência pessoal da população com seu coronel. Farias (1999, p.12) recorda que nas sociedades agrárias onde vigoraram relações de produção servis – como em boa parte do campo brasileiro – “o par eleitor-coronel tem por base a relação entre o trabalhador rural e o grande proprietário de terras pré-capitalista”. Singer (1965, p. 72) aponta que dentro do latifúndio o coronel possuiria autoridade indiscutida e praticamente ilimitada. Além do mais, na esfera social ele seria “[...] obedecido incondicionalmente por agregados, arrendatários, parceiros e colonos, assim como por capatazes, administradores e também pelos membros de sua própria família”. Ou seja, nenhuma oposição lhe viria de “baixo” e somente lhe poderia opor outro coronel, de força e prestígio equivalente.

Na esfera política, Carvalho (1997, p. 1) assinala que o coronelismo era fruto da alteração na relação de forças entre os proprietários rurais e o governo, ou seja, alteração lida como a implantação do federalismo em substituição ao centralismo do Brasil-Império. O regime federalista criou um novo ator político com amplos poderes: o

governador de estado. Sendo o chefe da política estadual era eleito pelas máquinas dos partidos políticos únicos estaduais. “Em torno dele se arregimentavam as oligarquias locais, das quais os coronéis eram os principais representantes”. O poder dos governadores consolida-se principalmente após a política dos estados, implantada pelo presidente Campos Sales em 1898, quando este decidiu apoiar os candidatos eleitos pela política dominante no respectivo estado³⁷.

Na síntese apresentada por Carvalho (1997, p. 2) pode-se dizer que

[...] o coronelismo é, então, um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado. O coronelismo é fase de processo mais longo de relacionamento entre os fazendeiros e o governo.

No sistema coronelista o controle dos cargos públicos por parte dos coronéis é mais importante como instrumento de *dominação* do que como *emprego*³⁸. “O emprego público adquire importância em si, como fonte de renda, exatamente quando o clientelismo cresce e decresce o coronelismo” (CARVALHO, 1997, p. 4).

Na visão de Faoro (2007), Leal (1975) e Carvalho (1997), o coronelismo seria um sistema político datado com início, meio e fim que, num gráfico, seria representado por

³⁷ Para uma leitura mais aprofundada sobre o papel dos governadores no federalismo brasileiro ver Abrucio (1998). Nesta obra o autor analisa o papel que os governadores dos estados tiveram no processo de redemocratização brasileira. Para tal faz uma análise histórica desde as origens do federalismo brasileiro, passando pelo período centralizador do regime militar, até chegar ao modelo pós-Constituição de 1988.

³⁸ “[...] a entrega do controle de cargos públicos aos coronéis tem evidentemente um sentido que vai muito além do político. Não é preciso, por exemplo, demonstrar que o papel de um juiz de paz, de um juiz municipal, de um delegado de polícia ou de um coletor de impostos está estreitamente vinculado à sustentação dos interesses econômicos dos donos de terra e dos grandes comerciantes. As tarefas do juiz e do delegado eram importantes para o controle da mão-de-obra e para a competição com fazendeiros rivais. Ser capaz de oprimir ou proteger os próprios trabalhadores ou de perseguir os trabalhadores dos rivais fazendo uso da polícia era um trunfo importante na luta econômica [...]. O coletor de impostos, por seu lado, podia, pela ação, ou inação, afetar diretamente a margem de lucro dos coronéis. Até mesmo uma professora primária era importante para conservar valores indispensáveis à sustentação do sistema. Ignorar esses aspectos dos cargos públicos é que seria separar artificialmente o político do econômico” (CARVALHO, 1997, p. 4).

uma curva em forma de sino: iniciou-se com a Proclamação da República Federativa em 1889 e começou, teve o seu auge com a República Velha, iniciada em 1930, sendo que seu fim se deu com a política do Estado Novo (1937)³⁹. Faoro (2007, p. 708) ressalta que o Governo Provisório (pós-1930) e o Estado Novo encaminharam reformas políticas, com a libertação do voto, cuja condição prévia seria a repressão às milícias estaduais. “Com isso o coronelismo e as oligarquias se esvaziariam, dando margem a que se fortalecesse o poder central”.

O clientelismo, por sua vez, é um sistema que “[...] indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (CARVALHO, 1997, p. 2). Para o autor o coronelismo também envolveria relações de troca de natureza clientelística, todavia, ele não pode ser identificado com o clientelismo já que este seria um fenômeno muito mais amplo. Na leitura de Lenardão (2004) e de Farias (1999) este sistema pode ser definido como uma relação de barganha baseada na troca de favores ou em torno de vantagens materiais entre sujeitos desiguais (o eleitor e o agente político).

Farias (1999, p. 18) apresenta interessante contribuição ao vincular o fortalecimento do clientelismo com a predominância de relações capitalistas de produção. Segundo o autor, quando o trabalhador livre se desatrela dos meios de subsistência (em particular o vínculo à terra) e através do assalariamento converte sua força de trabalho em mercadoria, o trabalhador “abandona a condição de dependência pessoal frente a um dono de terras, para se submeter à dependência impessoal em relação às coisas (o mercado)”. Desta forma, a dependência com relação às coisas expressaria

³⁹ Há que se ressaltar que outros autores veem o fim do coronelismo não com o surgimento do Estado Novo, mas sim com a expansão da urbanização. É o caso de Singer (1965, p. 73) que ao relatar a decadência do coronelismo aponta que “a penetração da indústria lhe é mortal, pois ela provoca o adensamento da população urbana, cujo comportamento político é assim diferente. Mesmo nas regiões onde a indústria inexistente, o poder dos coronéis está sendo solapado pela organização do trabalho agrícola. O sindicato ou liga camponesa constitui um desafio direto ao coronel, pois as relações de lealdade dos trabalhadores para com o senhor de terra ficam ameaçadas”.

a constituição do trabalhador em sujeito de interesse, que, na relação política, sob a pressão do poder econômico, pode converter o voto em instrumento de barganha por vantagens materiais, isto é, em um recurso salarial (FARIAS, 1999, p. 18-19).

Essa visão apontada por Farias corrobora a afirmação de Singer (1965, p. 80) de que “no sistema capitalista, tudo o que tem equivalência econômica tende a transformar-se em mercadoria [...]. Isto faz com que, de modo crescente, o voto se torne mercadoria”. Destarte, para Farias (1999, p. 20-21) “os fundamentos do clientelismo não devem ser buscados numa abstrata situação de carência das classes populares, mas na estrutura social *particular* que produz uma pobreza *específica*”.

Pode-se dizer que o “clientelismo seria um atributo variável de sistemas políticos macro e podem conter maior ou menor dose de clientelismo nas relações entre atores políticos” (CARVALHO, 1997, p.2).

Carvalho (1997) assegura que o clientelismo (diferentemente do coronelismo que teria um começo e um fim) perpassa toda a história política do país. Tal proposta também é levantada por Lenardão (2004), ou seja, a origem do clientelismo no Brasil remontaria ao período colonial. Neste momento o clientelismo firmaria aquelas que seriam suas principais práticas, a saber:

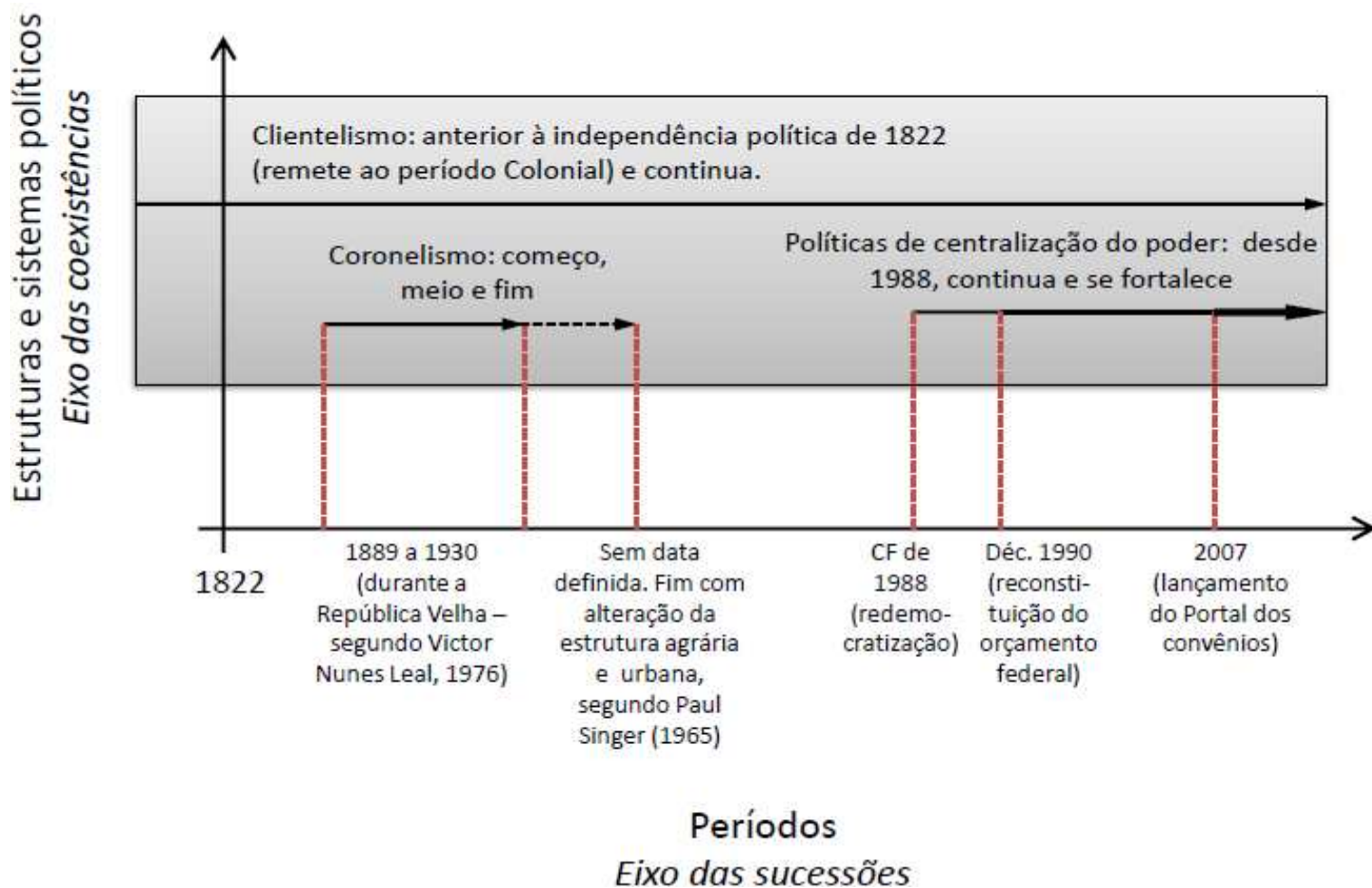
o uso do favor como moeda de troca nas relações políticas; a instalação do controle político através do mecanismo da cooptação; a negação às classes populares do seu direito à participação política direta e de maneira autônoma; o uso privado dos recursos públicos e dos aparelhos estatais (LENARDÃO, 2004, p.1).

Conforme Lenardão (2004, p. 1) o clientelismo deve ser considerado “um dos aspectos que compõem a vida política brasileira, um *continuum*, e não um adendo a ela”. Entretanto, com o fim do coronelismo a partir da política do Estado Novo, o clientelismo se amplia. “À medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a trabalhar com os eleitores” (CARVALHO, 1997, p. 3).

A figura 3.3.1 procura interpretar de forma esquemática, como o sistema clientelista perpassa a história política nacional e sua coexistência com o coronelismo e com a política de centralização de poder em diferentes momentos. Essa representação ganha importância quando entendemos que na proposta de Santos (2002) para se entender os lugares, em sua situação atual e em sua evolução, dependemos da consideração do eixo das sucessões e do eixo das coexistências⁴⁰. Conforme o autor, constata-se “de um lado, uma assincronia na sequência temporal dos diversos vetores e, de outro lado, a sincronia de sua existência comum, num dado momento” (SANTOS, 2002, p. 159).

⁴⁰ Os termos sucessões e coexistências são de SANTOS (2002, p. 159). Para o autor, “em cada lugar, os sistemas sucessivos do acontecer social distinguem períodos diferentes, permitindo falar de hoje e de ontem. Este é o eixo das sucessões. Em cada lugar, o tempo das diversas ações e dos diversos atores e a maneira como utilizam o tempo social não são os mesmos. No viver comum de cada instante, os eventos não são sucessivos, mas concomitantes. Temos, aqui, o eixo das coexistências”.

Figura 3.3.1 - Esquema dos períodos de existência e coexistência do coronelismo, do clientelismo e das políticas de centralização do poder



Fonte: baseado em dados do autor e nos textos de Carvalho (1997), Singer (1965), Leal (1976).

Com esta breve exposição, é claro, não pretendemos esgotar o assunto⁴¹, mas intentamos apontar as principais características do coronelismo e do clientelismo objetivando sugerir que a política de centralização de poder seria um elemento da estrutura política do período atual, coexistindo com o clientelismo. O quadro 3.3.1 apresenta, de maneira esquemática, as principais características do coronelismo e do clientelismo.

Quadro 3.3.1

Características gerais do Coronelismo e do Clientelismo	
Coronelismo	• Na proposta de Leal (1976), surge com a instalação da Federação no Brasil em 1891 e a concessão de poder aos Governadores (figura política até então inexistente) e não mais aos Presidentes de Província. Tem fim com o início do Estado Novo e o conseqüente fim do poder dos governadores – entendam-se oligarquias estaduais; • Consiste num sistema que envolve a relação entre aquele que “manda” no lugar (um fazendeiro, geralmente) e o governador. Tal relação se dá através da concessão, ao fazendeiro, do direito de indicar protegidos e aliados aos cargos públicos (desde o chefe de polícia a professores etc.) fortalecendo-o perante seus rivais. Por outro lado, o fazendeiro garante apoio político (por meio de votos) ao governador; • Em outra escala, este sistema envolve o apoio que o governador (fortalecido pelo apoio do “coronel”) oferece ao Presidente da República em busca de apoio recíproco fortalecendo-o em seu estado. • Envolve relações de troca clientelística, porém é um sistema muito menor que o clientelismo (que é um fenômeno mais amplo). • Envolve também a obrigação de lealdade ao coronel. Tal lealdade seria pessoal, não ideológica. Isto é, seria referente à “pessoa”, não a princípios.
Clientelismo	• O clientelismo brasileiro tem início com a Independência (1822) e persiste até o período atual; • Envolve “favores” como elemento central de barganha; • Abarca, normalmente, a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo (de maneira individual ou associados) com Pessoas Físicas e Jurídicas; • Envolve também a relação entre os Parlamentares e a população mais pobre através da troca de votos por empregos, favores ou serviços públicos (isso só é possível graças à influência do Parlamentar junto ao Poder Executivo local).

Fonte das informações: Singer (1965), Leal (1976), Avelino Filho (1994), Carvalho (1997), Farias (1999); sítios da CGU e da STN.

Organização: Fabricio Gallo.

⁴¹ Ver por exemplo: Décio Saes (1994) e a discussão sobre a dependência pessoal dos “caboclos” para com o proprietário de terras; Marcel Bursztyrn (1984) onde apresenta o conceito de “novos coronéis” para designar a liderança local surgida com a modernização agrária.

Já a política de centralização do poder não se confundiria com o clientelismo porque, em nossa forma de entender ela representaria as relações intergovernamentais entre a União e os estados-membros (e o DF), entre a União e os municípios e entre os estados-membros e os municípios, ou seja, representa as relações entre os Poderes Executivos de cada ente (já no clientelismo é comum a participação do Poder Legislativo nos processos de negociações de liberação de verbas ou de obtenção de favores). Além disso, a política de centralização do poder tornar-se viável após a promulgação da Constituição Federal de 1988 por conta da maior autonomia atribuída aos entes subnacionais e à competência exclusiva atribuída à União no que tange à criação de novos tributos, impostos e contribuições (fato este que possibilitou a recomposição de seus cofres na década de 1990).

Essa política de centralização do poder configura-se como um novo elemento do período atual ao se constatar que, para a realização de obras de infraestrutura no nível subnacional (tanto estadual quanto municipal), há sempre a necessidade da elaboração de projetos (ou melhor, “Planos de Trabalho”) por parte dos Poderes Executivos dos entes subnacionais – conforme a “Ação” prevista dentro dos “Programas” do Poder Executivo do ente federativo que cederá os recursos. Dentro de tais projetos deve haver a indicação, inclusive, da contrapartida (financeira ou material) do ente federativo que receberá os recursos do ente concedente. Há que se destacar também que a celebração de Convênios (para a implantação de infraestruturas, por exemplo) envolve, sempre, a necessidade de prestação periódica de contas tanto na finalização das obras quanto para a liberação de parcelas, no caso do valor a ser repassado ter sido dividido.

Outro ponto importante que aponta as diferenças do clientelismo e da política de centralização é o fato de que esta última envolve a necessidade da especialização municipal (normalmente com a figura do “Gerente de Convênios” do Município ou do Estado) para o preenchimento dos requerimentos burocráticos do ente detentor dos recursos. Tal fato propiciou o surgimento de consultorias privadas especializadas na elaboração de “Planos de Trabalho” para atender os entes que não possuem pessoal especializado/treinado em seu quadro do funcionalismo público, ou seja, a mercantilização das relações chega no serviço público e serve como mediação entre os

entes da federação, coisa inconcebível no clientelismo. Esse quadro acentua-se significativamente a partir de 2007 com a implantação do “Portal dos Convênios”, site que agregou todas as informações sobre convênios da União com os entes subnacionais. A possibilidade de formalização de Convênios com a União atinge, agora – pelo menos potencialmente –, todo o território nacional haja vista que as informações estão *on line*. Antes havia a necessidade dos Executivos municipal e/ou estadual estarem “atentos” aos Programas e Ações do governo federal divulgados por meio do Diário Oficial da União, telefonemas, cartas, jornais etc.

Parte II

**Transferências voluntárias de
recursos e difusão seletiva do meio
técnico-científico-informacional**

4. Os Convênios e sua relevância na difusão seletiva das materialidades no território: uma ferramenta política do planejamento estratégico brasileiro

4.1 – A descentralização tributária em 1988 e a posterior recomposição orçamentária da União

A atual distribuição da receita tributária entre os níveis de governo é resultado de negociação política realizada no período de elaboração da Constituição de 1988. Nela não se observou a união de recursos tributários e encargos, fato este que vem proporcionando a deterioração da qualidade da tributação e dos serviços públicos em cada nível estatal.

Prado (2007, p. 122) lembra que o governo federal, para enfrentar o seu desequilíbrio financeiro, adotou sucessivas medidas que, em certa medida, pioraram a qualidade da tributação e dos serviços prestados. Aponta o autor que na área tributária “[...] ocorreu a criação de novos tributos e a elevação das alíquotas dos já existentes, em particular daqueles não sujeitos à partilha com estados e municípios”, fato este que ocasionou relativa perda na qualidade do sistema tributário sem que houvesse um equacionamento definitivo de seu problema de desequilíbrio. Com relação ao gasto, as políticas restritivas adotadas (visando ao controle do *déficit*) geraram um processo acentuado de descentralização, a chamada “operação desmonte”, isto é, uma iniciativa do governo Central no intuito de transferir encargos e ações para os governos subnacionais durante a elaboração da proposta orçamentária do ano de 1989. Tal proposta selecionou e cortou dotações para os programas de trabalho que a nova Constituição atribuía ou sinalizava mais próprios aos governos subnacionais (AFONSO, 1994, p. 360). A operação desmonte,

[...] por não decorrer de um plano previamente negociado com os governos subnacionais, comprometeu ainda mais a ação governamental, principalmente na área social, posto que estados e municípios, apesar do significativo fortalecimento financeiro, não foram capazes de atender à ampliação de atribuições (PRADO, 2007, p. 122).

A União, que perdeu recursos para estados e municípios após 1988, passou a recompor (desde meados da década de 1990) sua arrecadação através da imposição de contribuições sociais cumulativas de receita privativa, mas nunca novos impostos e que, portanto, constitucionalmente não têm que ser repassados aos entes da federação nos moldes redistributivos do FPE e FPM (ARRETCHE, 2005). Acerca disso, Oliveira (1995a) lembra que a União ampliou o espaço que lhe foi reservado para aumentar a sua captação de recursos através do poder de criar impostos e contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas.

O quadro 4.1.1 aponta a arrecadação tributária própria de cada esfera de governo, em períodos selecionados, desde 1960.

Quadro 4.1.1

Arrecadação Tributária, por Nível de Governo (1960-2009)				
Anos	Arrecadação Própria			
	Tributos Federais (em %)	Tributos Estaduais (em %)	Tributos Municipais (em %)	Total (em %)
1960	63,9	31,3	4,7	100
1965	63,6	30,8	5,6	100
1970	65,0	32,2	2,8	100
1975	70,8	26,1	3,1	100
1980	72,8	24,0	3,2	100
1985	70,4	27,0	2,6	100
1986	67,1	30,1	2,8	100
1987	69,9	27,4	2,7	100
1988	70,2	26,9	2,9	100
1989	65,4	31,7	2,9	100
1990	64,8	31,6	3,6	100
1991	66,3	29,0	4,7	100
1992	67,7	28,5	3,8	100
1993	71,8	25,2	3,0	100
1994	69,5	27,2	3,4	100
1995	67,3	28,0	4,7	100
1996	66,8	28,3	4,8	100
1997	68,1	27,3	4,6	100
1998	69,3	26,4	4,3	100
1999	69,8	25,4	4,9	100
2000	69,1	26,3	4,5	100
2001	68,9	26,6	4,5	100
2002	69,3	26,4	4,3	100
2003	68,4	26,7	4,9	100
2004	69,0	26,7	4,3	100
2005	69,7	26,2	4,2	100
2006	69,4	26,3	4,3	100
2007	70,0	25,6	4,4	100
2008	70,1	25,4	4,5	100
2009	69,8	25,6	4,6	100

Fonte dos dados: Carga Tributária no Brasil (1999, 2001, 2003, 2006, 2007, 2009) e SERRA e AFONSO, 1991.

Organização: Fabricio Gallo.

As contribuições sociais, que em 1980 significavam 4,9% das receitas do governo federal, atingiram 20% em 2000 (ALMEIDA, 2005). Tal ponto também é apontado por Serra e Afonso (1991, p. 44): “após a Constituinte, o governo federal [...] tratou de aumentar tributos, principalmente contribuições sociais, não sujeitas à repartição obrigatória com estados e municípios”⁴².

Mora (2002) assegura que a institucionalização das fontes de financiamento dos governos subnacionais significaria menor discricionariedade por parte do governo federal e maior independência dos governos subnacionais, ou seja, a Constituição de 1988 revelou uma intenção de aumentar a autonomia federativa dos entes subnacionais por intermédio de uma descentralização fiscal maior. Entretanto, chama atenção a autora (2002, p.4):

De fato, no entanto, o que é objeto de decisão na descentralização fiscal proposta pela Constituição de 1988 é um conceito limitado de aumento da participação da receita tributária própria dos estados e municípios e de receita disponível [...].

A reversão desse processo de descentralização se dará tanto pela reconcentração fiscal propiciada pelo crescimento da participação das contribuições sociais na receita federal, como pelas soluções encaminhadas para a superação da crise financeira dos governos subnacionais. Não só novos “tributos” federais cresceram escapando da base da partilha, como o volume e a forma de renegociação do endividamento solaparam o processo enunciado na Carta Constitucional, frustrando e distorcendo suas intenções descentralizadoras.

A criação da CIDE-Combustíveis (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre Combustíveis) em 2001, mais a criação da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira) que vigorou de 1997 a 2007, somadas à ampliação das alíquotas de contribuições federais – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Imposto sobre

⁴² O mesmo apontamento é mencionado por SANTOS (2004, p. 4) ao afirmar que “após a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, houve uma forte reação da União federal ao aumento das receitas de transferências em favor dos municípios, o que teria caracterizado um processo de ‘municipalização das receitas’. A partir daí, vem ocorrendo a recomposição das finanças do governo central mediante a criação de contribuições, receitas não partilháveis com os Estados e Municípios, que, ademais, sustentam os compromissos financeiros do governo num contexto de estagnação econômica”

Operações Financeiras (IOF) – permitiram uma elevação substancial da arrecadação do governo federal.

Essa “reconcentração” de recursos no Governo Federal levou Andrade (1998) a afirmar que os estados poderiam se tornar “mendigos”, principalmente nas ocasiões críticas, como em catástrofes naturais ou crises de ordem econômica que acarretem fortes impactos sociais.

O quadro 4.1.2 abaixo aponta a arrecadação tributária, por esfera de governo e sua participação em relação ao PIB (Produto Interno Bruto) do período.

Quadro 4.1.2

Arrecadação tributária, por nível de governo (em % e em valores na moeda corrente) - 1991 a 2009									
Anos	Tributos do Governo Federal			Tributos do Governo Estadual			Tributos do Governo Municipal		
	Valores milhões (moeda Corrente)	Em % do PIB	Em % da arrecadação	Valores milhões (moeda Corrente)	Em % do PIB	Em % da arrecadação	Valores milhões (moeda Corrente)	Em % do PIB	Em % da arrecadação
* 1991	67.813	16,7	66,3	29.638	7,3	29,0	4.848	1,2	4,7
* 1992	67.771	17,5	67,7	28.550	7,4	28,5	3.842	1,0	3,8
* 1993	79.362	18,5	71,8	27.845	6,5	25,2	3.347	0,8	3,0
1994	111.129	20,5	69,5	43.469	8,0	27,2	5.415	1,0	3,4
1995	141.180	20,0	67,3	58.830	8,3	28,0	9.798	1,4	4,7
1996	150.035	19,4	66,8	63.642	8,2	28,3	10.875	1,4	4,8
1997	153.520	19,8	68,1	61.676	8,0	27,3	10.392	1,3	4,6
1998	161.114	20,7	69,3	61.312	7,9	26,4	9.925	1,3	4,3
1999	215.568	22,1	69,8	78.516	8,1	25,4	14.989	1,5	4,9
2000	247.420	22,5	69,1	94.216	8,6	26,3	16.195	1,5	4,5
2001	280.197	23,4	68,9	108.066	9,0	26,6	18.302	1,5	4,5
2002	326.362	22,1	69,3	124.140	8,4	26,4	20.322	1,4	4,3
2003	365.605	21,5	68,4	142.856	8,4	26,7	26.287	1,6	4,9
2004	431.739	22,2	69,0	166.878	8,6	26,7	26.963	1,4	4,3
2005	499.401	23,3	69,7	187.679	8,7	26,2	29.893	1,4	4,2
2006	551.620	23,8	69,4	209.425	9,0	26,3	33.967	1,5	4,3
2007	632.649	24,4	70,0	231.121	8,9	25,6	39.870	1,5	4,4
2008	724.737	24,1	70,1	262.949	8,8	25,4	46.231	1,5	4,5
2009	737.005	23,5	69,8	270.046	8,6	25,6	48.356	1,5	4,6

* Em 1991, 1992 a moeda corrente era o Cruzeiro (Cr\$), em 1993 a moeda corrente era o Cruzeiro Real (CR\$) e, a partir de 1994, os valores estão expressos em Reais (R\$).

Fonte dos dados: Carga Tributária no Brasil (1999, 2001, 2003, 2006, 2007, 2009)

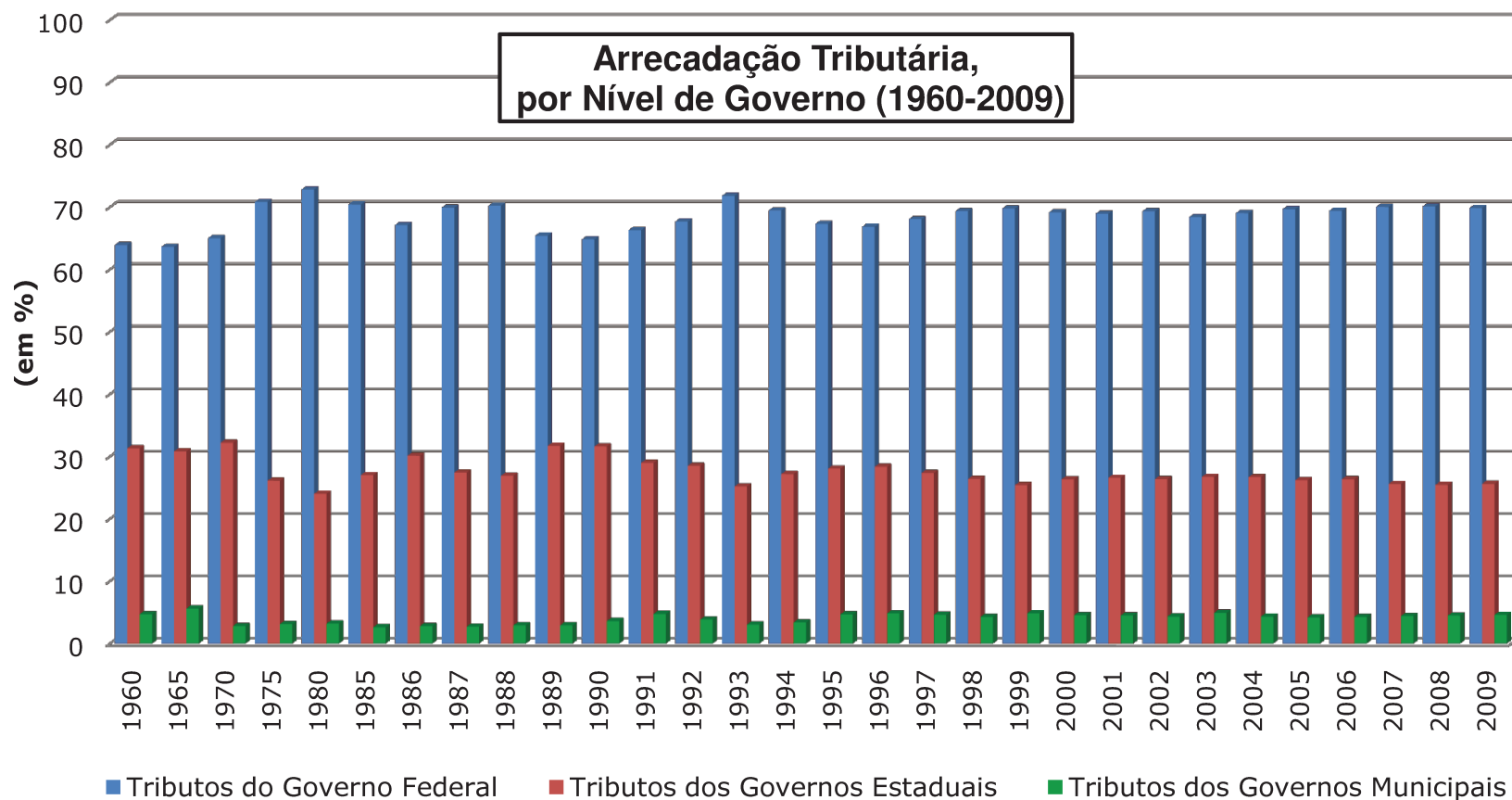
Organização: Fabricio Gallo

Chama atenção que entre 1995 – primeiro ano de estabilidade econômico-inflacionária promovida após a implantação do Plano Real em 1994 – e o ano de 2009 os índices referentes à porcentagem da arrecadação tributária sob competência da União variou de 67,3% em 1995 para 69,8% (um ganho de 2,5%); o dos Estados passou de 28,0% para 25,6% (uma variação negativa de 2,4% no mesmo período) e o dos municípios variou de 4,7% para 4,6% nos anos de 1995 e 2009 (ou seja, 0,1% de perda no período). Entretanto, a maior diferença encontra-se ao observarmos o percentual com relação ao PIB no mesmo período: a arrecadação da União que em 1995 representava 20,0% do PIB nacional, em 2009 representou 23,5% (um acréscimo de 3,5%); a arrecadação dos Estados que representava 8,3% passou para 8,6% (crescimento de 0,3%); e a arrecadação municipal passou de 1,4% do PIB em 1995 para 1,5% do PIB em 2009, a saber, crescimento de 0,1%.

Santos (2004, p. 5) defende que a expansão da carga tributária reflete-se na federação como um todo “limitando a participação dos entes subnacionais que apenas participam da arrecadação dos impostos federais, mas não das contribuições”.

O gráfico 4.1.1 abaixo ilustra como a partir de 1995 o equilíbrio econômico adquirido após a implantação do Plano Real um ano antes, possibilitou uma estabilidade na arrecadação de cada ente federado e, com isso, uma previsibilidade nas contas públicas para o exercício fiscal dos anos seguintes.

Gráfico 4.1.1



Fonte dos dados: Carga Tributária no Brasil (1999, 2001, 2003, 2006, 2007, 2009); SERRA e AFONSO (1991) e VARSANO *et al.* (1998).
Organização: Fabricio Gallo

Importante frisar a diferença existente entre aquilo que efetivamente é arrecadado e aquilo que fica com o ente arrecadador, pois o Texto Constitucional de 1988 garantiu aos entes subnacionais parcelas significativas nos tributos arrecadados pela União (as chamadas devoluções tributárias). Desta forma, faz-se necessária a análise dos dados da arrecadação tributária própria não de forma isolada, mas em conjunto com os dados da receita disponível, isto é, a arrecadação tributária própria descontadas as devoluções tributárias aos outros entes subnacionais. O quadro 4.1.3 abaixo apresenta a distribuição entre aquilo que efetivamente é arrecadado (arrecadação tributária própria) e o montante que cabe a cada ente federado após as parcelas concedidas e recebidas pelos entes através das transferências constitucionais.

Quadro 4.1.3

Brasil - Receita Tributária e Receita disponível, por esferas de governo em anos selecionados *						
ANOS	Tributos Federais (em %)		Tributos Estaduais (em %)		Tributos Municipais (em %)	
	União	União	Estados	Estados	Municípios	Municípios
	Receita Tributária (em %)	Receita Disponível (em %)	Receita Tributária (em %)	Receita Disponível (em %)	Receita Tributária (em %)	Receita Disponível (em %)
1960	63,9	59,4	31,3	34,0	4,7	6,5
1965	63,6	54,9	30,8	35,0	5,6	10,2
1970	65,0	58,7	32,2	30,6	2,8	10,7
1975	70,8	64,8	26,1	25,7	3,1	9,5
1980	72,8	66,2	24,0	24,3	3,2	9,5
1985	70,4	61,0	27,0	27,3	2,6	11,6
1986	67,1	57,0	30,1	29,8	2,8	13,2
1987	69,9	60,7	27,4	27,8	2,7	11,5
1988	70,2	61,3	26,9	27,4	2,9	11,4
1989	65,4	57,3	31,7	29,8	2,9	12,9
1990	64,8	57,1	31,6	28,0	3,6	14,8
1991	66,3	55,3	29,0	28,2	4,7	16,4
1992	67,7	57,2	28,5	27,4	3,8	15,3
1993	71,8	60,6	25,2	25,3	3,0	14,1
1994	69,5	59,7	27,2	26,2	3,4	14,0
1995	67,3	56,3	28,0	27,5	4,7	16,0
1996	66,8	56,1	28,3	27,6	4,8	16,2
1997	68,1	57,5	27,3	26,6	4,6	15,8
1998	69,3	59,8	26,4	25,2	4,3	15,0
1999	69,8	62,3	25,4	23,6	4,9	14,1
2000	69,1	58,1	26,3	24,4	4,5	17,4
2001	68,9	57,9	26,6	24,6	4,5	17,4
2002	69,3	58,6	26,4	24,3	4,3	17,0
2003	68,4	59,0	26,7	24,0	4,9	16,9
2004	69,0	59,7	26,7	23,6	4,3	16,6
2005	69,7	57,8	26,2	25,7	4,2	16,3

Fonte dos dados: Carga Tributária no Brasil (1999, 2001, 2003, 2006) e SERRA e AFONSO, 1991.

Organização: Fabricio Gallo.

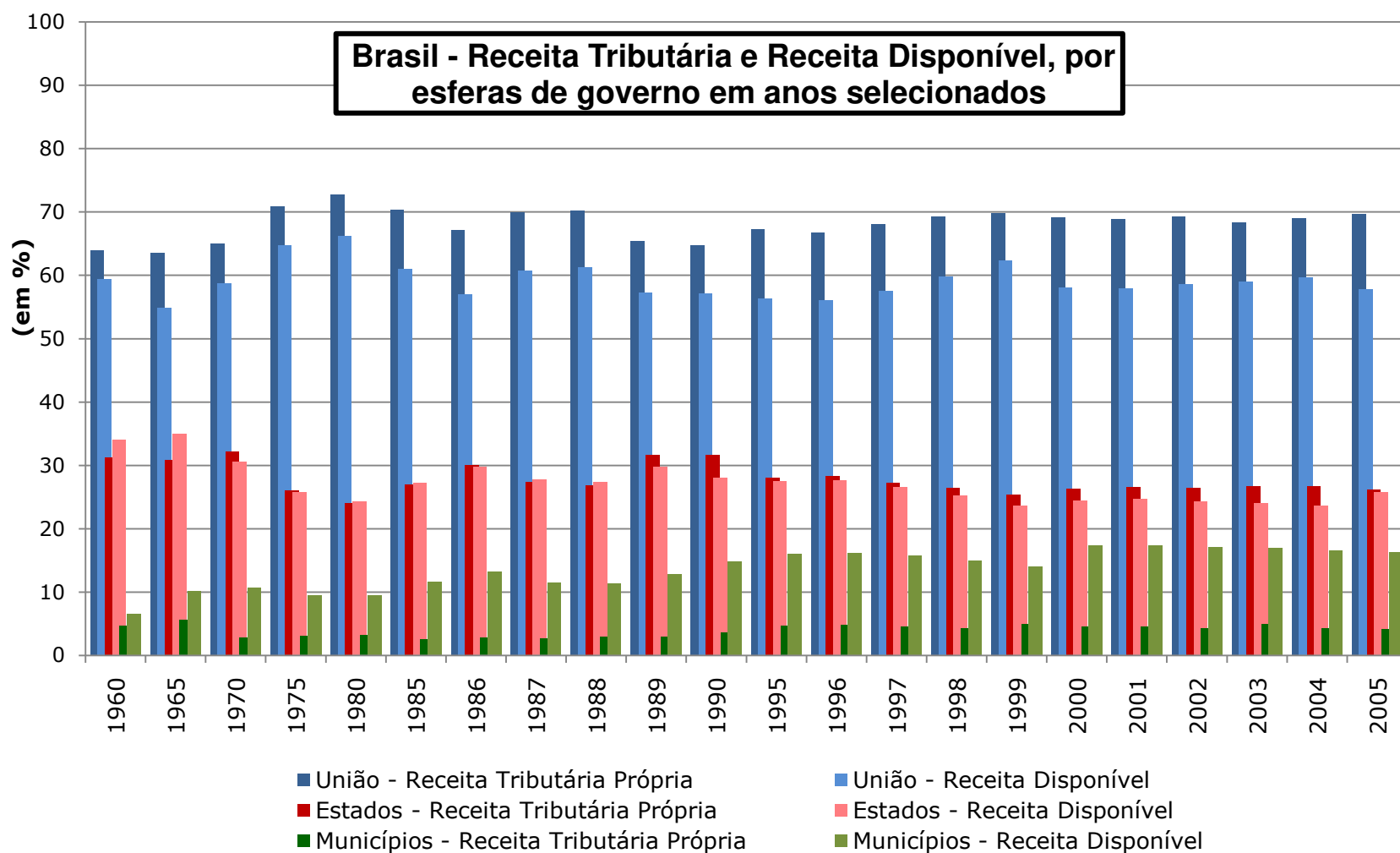
* Entre 1995 e 2006, a receita disponível por nível de governo foi calculada a partir de informações de transferências fornecidas pela STN. A partir de 2007 a Receita Federal alterou sua metodologia de cálculo das receitas disponíveis: houve o abandono da divulgação do quadro de distribuição da carga tributária.

Considerando-se os dados acerca da receita disponível dos municípios após 1988 percebe-se que houve um significativo aumento em sua participação. Em 1989 aos municípios destinavam-se 12,9% das receitas disponíveis, já em 2005 esse índice salta 16,3%. O que à primeira vista pode parecer pouco (um incremento de 3,4 pontos

percentuais absolutos) em verdade significa um crescimento relativo de 26,3%, ou seja, os orçamentos municipais passaram a contar com o incremento de uma fatia de pouco mais de $\frac{1}{4}$ de receitas se comparado ao que recebiam anteriormente. Analisando-se os outros entes da federação temos que em 1989 aos estados destinavam-se 29,8% das receitas disponíveis, já em 2005 o número passa a 25,7%, ou seja, uma redução de 4,1 pontos percentuais absolutos (ou uma diminuição relativa de 13,8% no mesmo período). Já com a União temos: em 1989 lhe cabiam 57,3% das receitas disponíveis e em 2005 o valor era de 57,8%, isto é, um acréscimo de 0,5 ponto percentual absoluto, o que representa um crescimento relativo de 0,9% no período. Percebe-se que os Municípios foram os que mais se beneficiaram do processo de descentralização tributária após 1988. Sua receita disponível, em comparação com a da União e dos Estados foi a que apresentou maior crescimento relativo na comparação dos anos 1989 e 2005: municípios: +26,3%; estados: -4,1%; e União: +0,9%.

O gráfico 4.1.2 abaixo oferece uma visão geral dos dados elencados no quadro 4.1.3 acima. São apontadas a Receita Tributária e a Receita Disponível da União, dos estados e dos municípios em período anterior e período posterior à promulgação da Constituição de 1988, marcada pela descentralização das receitas tributárias.

Gráfico 4.1.2



Fonte dos dados: Carga Tributária no Brasil (1999, 2001, 2003, 2006) e SERRA e AFONSO, 1991.
Organização: Fabricio Gallo

A análise que propusemos acima é reforçada ao aceitarmos o comentário de Afonso e Araújo (2000, p. 22). Ao apreciarem o período posterior a 1988 até o ano 2000, os autores apontam que esse crescimento da receita disponível dos municípios não se deu apenas pelas transferências constitucionais e devolução tributária,

[...] a partir de 1995, a União, além das transferências constitucionais, também passou a efetuar repasses voluntários (cujas finalidades são o financiamento de obras ou a prestação de serviços) às instâncias inferiores de governo, o processo de descentralização fiscal torna-se ainda mais evidente e, em particular, a crescente participação dos Municípios no "bolo" tributário nacional (grifo nosso).

Observamos no gráfico 4.1.2 que após a década de 1990 o governo federal, de fato, recompôs sua base de arrecadação, contudo passou a haver uma maior participação do governo federal em obras e serviços municipais. Estes têm que ver com os Convênios, tema de nosso próximo capítulo (4.2.).

4.2 – A ampliação seletiva das materialidades no território através de Convênios e o papel da União como provedora de recursos

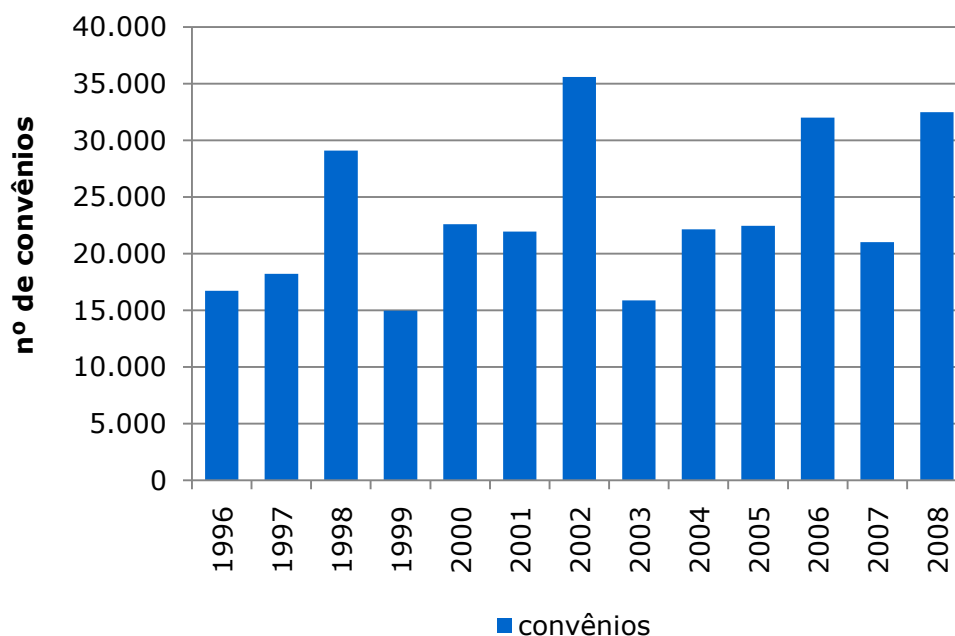
Apontamos anteriormente como a União, após 1988, começou a recompor sua estrutura orçamentária por meio da imposição de contribuições que não eram, obrigatoriamente, repartidas com os entes subnacionais. Essa nova forma de recompor seu orçamento garante à União um aporte maior de recursos para, entre outras coisas, formalizar mais Convênios com os entes subnacionais – especialmente os municípios – aumentando assim a capacidade de ampliar sua influência política nessas esferas de governo subnacional. Soma-se a isso um “agravante”: a União exige contrapartida dos municípios, ou seja, usa parte das receitas municipais para a realização de seus projetos⁴³.

A Controladoria-Geral da União disponibiliza em seu sítio os dados brutos referentes à formalização de Convênios da União com municípios a partir do ano de 1996. O gráfico 4.2.1 abaixo ilustra como se comportam esses dados no período de 1996 a 2008.

⁴³ Uma pesquisa que poderia ser desdobrada, buscaria avaliar o tamanho das contrapartidas municipais aos projetos federais, pois os valores atualmente calculados para avaliar a recentralização fiscal no governo federal não consideram tais contrapartidas.

Gráfico 4.2.1

Número total de convênios celebrados entre a União e os municípios brasileiros



Fonte dos dados: CGU – Controladoria-Geral da União
Elaboração: Fabricio Gallo.

É perceptível que a partir de 2004 o número de Convênios celebrados entre a União e os municípios nunca esteve abaixo dos 21 mil, com picos significativos nos anos de 2006 e 2008: praticamente 32 mil Convênios celebrados. Entre 1996 e final de 2002 (7 anos de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, período que a partir deste ponto do trabalho trataremos como período FHC) foram celebrados um total de 159.133 Convênios com uma média de 22.733 Convênios anuais. Já no período de 2003 ao final de 2008 (6 anos de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva – Lula) foram celebrados 145.988 Convênios, o que representa uma média de 24.330 Convênios anuais. Entretanto, ao analisarmos a relação entre os valores conveniados e os valores que efetivamente foram liberados verificaremos que entre esses dois há um descompasso (tabela 4.2.1).

Tabela 4.2.1

Brasil – Total dos Convênios entre União e municípios			
Anos	Nº de Convênios celebrados	Valores conveniados (em R\$)	Valores liberados (em R\$)
1996	16.720	6.383.565.738,89	5.964.351.064,30
1997	18.234	4.687.466.788,34	4.221.927.614,59
1998	29.084	7.867.212.511,22	7.109.200.258,41
1999	14.969	7.837.398.710,08	6.682.568.537,86
2000	22.606	8.330.697.630,51	7.728.503.713,06
2001	21.940	9.456.783.068,88	8.577.187.858,29
2002	35.580	12.867.576.349,33	10.815.783.800,54
2003	15.871	6.315.054.068,78	5.470.702.997,93
2004	22.159	11.033.189.350,83	9.760.500.181,35
2005	22.459	10.474.177.321,27	9.055.413.380,79
2006	31.994	15.006.967.857,39	11.438.908.201,52
2007	21.026	15.824.941.042,59	10.565.691.537,70
2008	32.479	18.242.767.612,87	6.511.839.020,39
TOTAL	305.121	134.327.798.051	103.902.578.167

Fonte dos dados: CGU – Controladoria-Geral da União.

Elaboração: Fabricio Gallo.

É possível observar que os valores⁴⁴ apresentam dois períodos de crescimento gradual: de 1997 a 2002 (6 anos de governo FHC) e de 2003 a 2008 (6 anos de governo Lula). No último período (2003 a 2008) observa-se um crescimento elevado dos recursos conveniados (chegado a quase R\$ 16 bilhões em 2007 e a pouco mais de R\$ 18 bilhões em 2008), todavia, os valores efetivamente liberados indicam que nem tudo aquilo que se empenhou foi efetivamente liberado. Duas interpretações podem ser elencadas: a) a partir de 2007 o governo federal criou o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) que prevê grandes obras de infraestrutura, ou seja, grande quantidade de recursos. Os recursos liberados pelo PAC ocorrem de maneira gradual, isto quer dizer que um volume de recursos conveniado em 2007 para uma obra, pode ser liberado gradualmente ao longo de 1, 2 ou 3 anos, conforme o cronograma de execução da mesma; b) em 2008, durante a crise financeira mundial que afetou as economias de inúmeros países, o governo brasileiro cortou parte dos investimentos

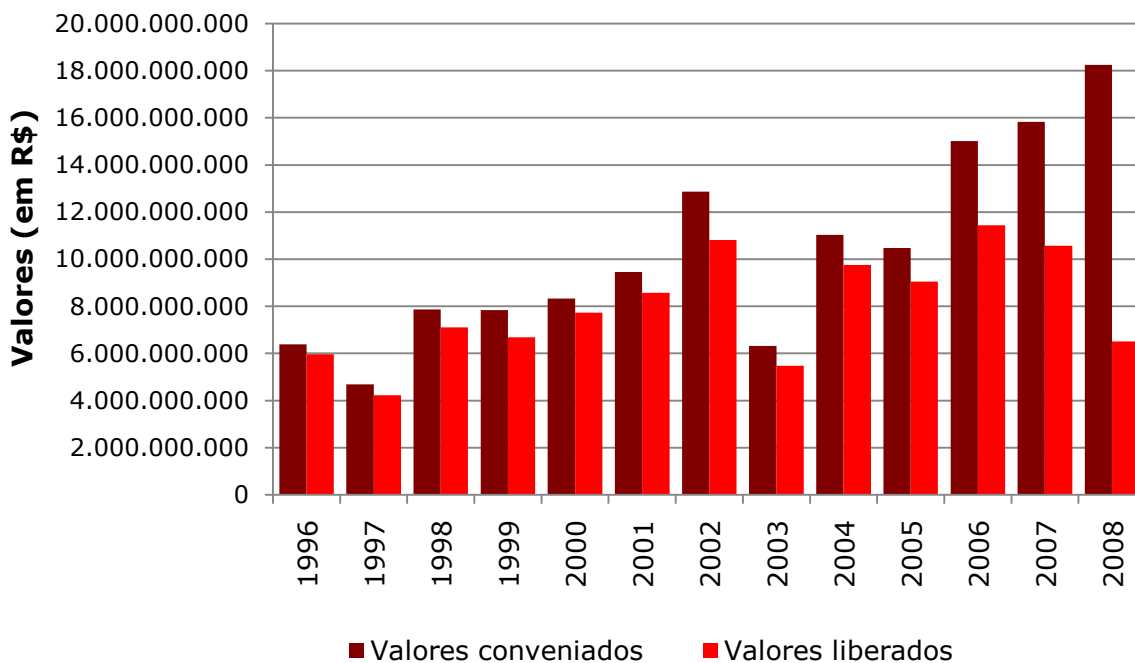
⁴⁴ Os valores aqui tabulados são aqueles apresentados pela Controladoria-Geral da União em seu sítio (www.transparencia.gov.br) e não sofreram correção monetária, por isso devem ser vistos, além dos valores dos Convênios, também o número de Convênios. Nosso intuito é elaborar uma comparação entre aquilo que fora empenhado (conveniado) ao longo dos anos e aquilo que efetivamente fora liberado.

públicos da Presidência da República e em todos os Ministérios ocasionando uma retração nos investimentos públicos federais.

Não podemos descartar a interpretação eleitoral, pois de fato, nos anos em que ocorrem eleições para a Presidência da República, como nos anos de 2002 e 2006, tanto o governo de Fernando Henrique Cardoso, quanto o de Lula aumentaram os valores de Convênios. Daqui poderia decorrer uma análise da geografia eleitoral de ambos os governos, contudo esse não é nosso foco de pesquisa e, além disso, esse fato não invalida o outro fato de que os Convênios, mesmo em anos eleitorais, continuam a representar a força do governo federal na realização de obras e serviços por todo o país, independentemente da coloração partidária dos governos municipais.

Gráfico 4.2.2

**Brasil - Total dos Convênios entre União e municípios Recursos
conveniados e recursos liberados**



Fonte dos dados: CGU – Controladoria-Geral da União.
Elaboração: Fabricio Gallo.

Observamos (gráfico 4.2.2) um crescimento gradual dos valores conveniados associado ao crescimento no número de Convênios celebrados, apontados no gráfico 4.2.1.

Os recursos de Convênios têm inúmeras finalidades: podem ser destinados a implantação de novas infraestruturas (de macrossistemas técnicos ao saneamento urbano ou construção de cisternas); servem à aquisição de veículos (ambulâncias, máquinas agrícolas e veículos em geral para uso do poder público ou de cooperativas), podem servir apoiando a implantação de ações específicas em localidades do interior do país (construção de casa de farinha na Amazônia e Nordeste, ações de implementação de pecuária caprina e bovina para suprimento familiar de leite em municípios do interior do Nordeste, entre tantos outros), servem para aquisição de material de consumo e material permanente, servem para financiar cursos de capacitação de pessoal das prefeituras e de instituições e existem até ações onde os Convênios financiam festas populares – pode-se citar os Ministérios do Turismo e da Cultura que celebram Convênios com municipalidades para financiar parte dos custos dos festejos juninos no Nordeste, parte dos recursos de festejos de carnaval, festas de réveillon, festivais de inverno, festas de rodeio, festas de cultura pantaneira etc.

Contudo, em nossa proposta de trabalho optamos por um recorte empírico que considera a geografização desses recursos de Convênios no território, ou seja, consideramos aqueles que se transformaram em materialidades ampliando assim a densidade técnica do território⁴⁵ provendo-o de novos objetos técnicos ou promovendo a melhoria dos existentes. Na análise do território usado no Brasil, esse perfil material, ou infraestrutural, é

o fundamento dos valores de uso e dos valores de troca [...]. Pode-se dizer que, consideradas em sua realidade técnica e em seus regulamentos de uso, as infraestruturas “regulam” comportamentos e desse modo “escolhem”, “selecionam” os atores possíveis (Santos, 2002, p. 306).

⁴⁵ O número total de Convênios celebrados entre União e municípios (de 1996 a 2008) foi 305.121, resultando num número médio anual de aproximadamente 23.470. De todos os Convênios realizados, separamos, para efeitos de análise, aqueles cujos recursos foram destinados a ampliar a densidade técnica do território.

Desde o ano 2000 o número de Convênios celebrados entre União e municípios apresentou crescimento, à exceção do ano de 2003 e 2004 quando sofrem leve queda. A tabela 4.2.2 aponta todos os Convênios celebrados, os valores conveniados e os efetivamente liberados que se materializaram, ou seja, visaram à ampliação da densidade técnica. Os Convênios indicados na tabela abaixo foram aqueles que trouxeram na descrição de seu Plano de Trabalho variáveis territorializantes, como pavimentações, reformas e construções de obras infraestruturas em geral.

Tabela 4.2.2

Brasil – Convênios entre União* e municípios (destinados a ampliar as materialidades no território)			
Anos	Nº de Convênios celebrados	Valores conveniados (em R\$)	Valores liberados (em R\$)
1996	924	1.041.106.878,26	965.687.736,69
1997	1.342	958.678.196,26	879.452.957,88
1998	2.769	1.850.332.055,83	1.590.037.887,49
1999	544	2.477.059.836,35	1.733.190.133,34
2000	4.806	1.520.843.626,96	1.408.176.792,17
2001	4.797	1.652.919.152,20	1.553.939.964,86
2002	7.730	3.776.316.614,34	3.241.621.586,85
2003	2.866	2.306.176.078,24	1.821.865.164,62
2004	3.845	1.909.718.761,11	1.721.147.398,85
2005	4.701	2.060.878.732,48	1.881.514.616,10
2006	7.026	5.181.113.992,56	3.784.979.183,70
2007	6.362	6.069.146.830,45	3.461.481.038,78
2008	10.565	7.778.349.662,13	2.466.967.997,05
TOTAL	58.277	38.582.640.417,17	26.510.062.458,38

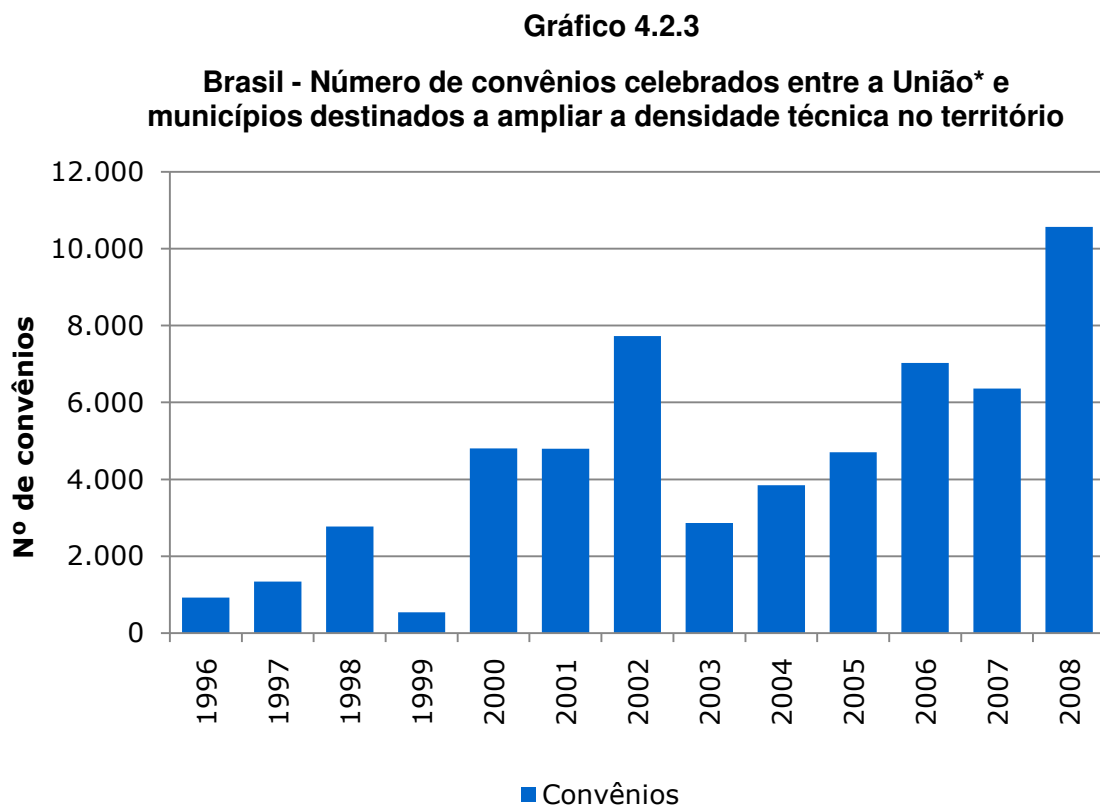
Fonte dos dados: CGU – Controladoria-Geral da União.

Elaboração: Fabricio Gallo.

* Excluídos os Ministérios da Educação e da Saúde.

Na tabela 4.2.2 e nos gráficos 4.2.1 e 4.2.2 foram incluídos os recursos oriundos da Presidência da República (Casa Civil) e todos os Ministérios, exceto os da Educação e Saúde. Excluímos estes dois Ministérios das análises porque parte dos Convênios que celebram enquadram-se como Transferências Automáticas e Transferências fundo a fundo, ou seja, os Convênios são “renovados” automaticamente e para a manutenção do repasse dos recursos dos Convênios, não há a necessidade de se encaminhar às prefeituras novos planos de trabalhos, novas justificativas etc. (listagem de documentos citados anteriormente). Neste caso, basta apenas encaminhar corretamente as prestações de contas para que os Convênios celebrados sejam automaticamente

renovados. Na busca de melhor visualizar a distribuição dos Convênios listados na tabela 4.2.2, construímos o gráfico 4.2.3.



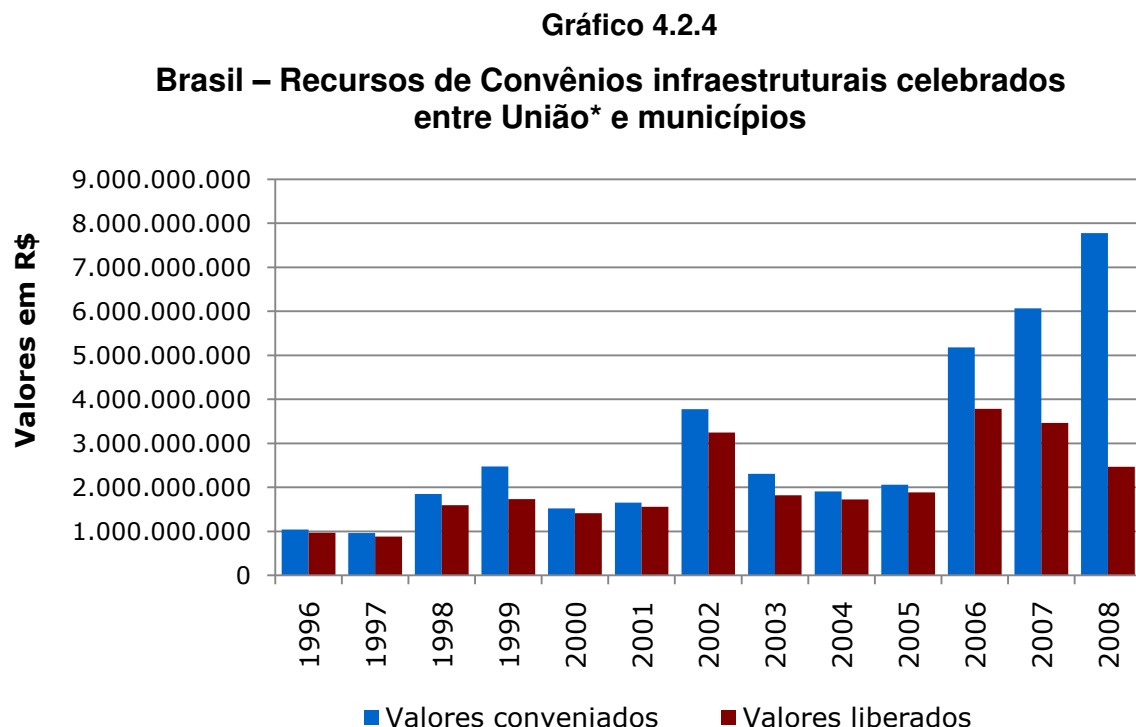
Fonte dos dados: CGU – Controladoria-Geral da União.

Elaboração: Fabricio Gallo.

* Excluídos os Ministérios da Educação e da Saúde.

Nos últimos três anos do governo FHC (2000, 2001 e 2002) houve um crescimento no número de Convênios firmados. O ano de 2003 foi emblemático porque a queda na quantidade de Convênios celebrados foi brusca: de 7.730 em 2002 para 2.866 em 2003, primeiro ano do governo Lula (gráfico 4.2.3). A mudança de governo (saída de oito anos de governo PSDB para um governo do PT) implica novos acordos políticos, novas influências políticas e novas negociações entre os entes da federação.

O gráfico 4.2.4 aponta os valores dos Convênios destinados à ampliação da densidade técnica no território e os recursos que efetivamente foram liberados.



Fonte dos dados: CGU – Controladoria-Geral da União.

Elaboração: Fabrício Gallo.

* Excluídos os Ministérios da Educação e da Saúde.

A leitura conjunta dos gráficos 4.2.3 e 4.2.4 chama atenção para o período de 1996 a 1999. Neste período o número de Convênios celebrados foi pequenos se compararmos com os outros anos, sendo que os valores conveniados e liberados nos anos de 1996 e 1997 também foram os menores da série histórica, se aproximando de R\$1 bilhão. Entretanto, os valores dos Convênios nos anos de 1998 e 1999 foram significativamente maiores que os anos anteriores: os valores liberados foram, respectivamente, R\$ 1.590.037.887,49 e R\$ 1.733.190.133,34 (durante os governos FHC foram os dois maiores valores liberados de Convênios, atrás apenas do ano 2002). Nos anos de 1998 e 1999 houve um reduzido número de Convênios assinados (2.769 e 544, respectivamente), porém os valores desses Convênios foram mais significativos se comparados com os anos anteriores. Já em 2000 e 2001 vê-se um aumento no número

de Convênios celebrados: os números são de aproximadamente 4.800 em cada ano, todavia, os valores ficaram muito parecidos com os anos de 1998 e 1999, ou seja, houve um aumento do número de Convênios assinados, mas os valores não cresceram proporcionalmente, porque houve um aumento do número de Convênios de menores valores.

Em 2002 (último do governo FHC) há um expressivo aumento do número de Convênios celebrados, dos valores empenhados e dos valores efetivamente liberados: foram 7.730 Convênios e pouco mais de R\$ 3,2 bilhões liberados (maiores números do governo FHC). Neste ano a disputa presidencial foi um dos motivos que levaram a expressiva utilização dos Convênios como mecanismos para fazer a “máquina federal” chegar aos lugares.

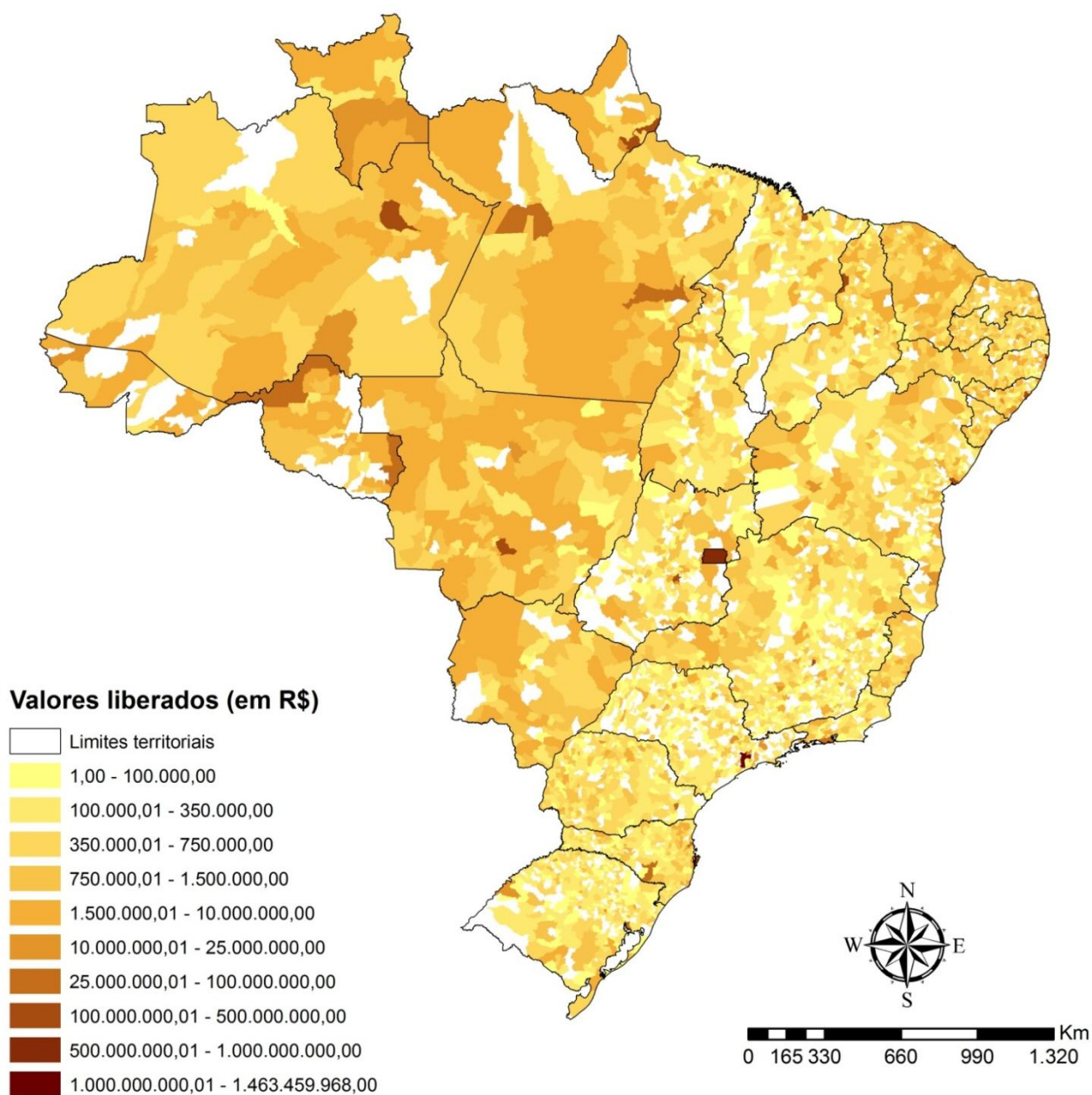
Em 2003 há uma expressiva queda nos valores conveniados (caindo da casa dos R\$ 3,7 bilhões em 2002 para R\$ 2,3 bilhões em 2003), entretanto, a partir de 2003 os valores se mantêm na casa de R\$ 2 bilhões anuais até o ano 2005. Já a partir de 2006 há um significativo aumento nos valores conveniados ficando em aproximadamente R\$ 5 bilhões em 2006, R\$6 bilhões em 2007 e R\$ 7,7 bilhões em 2008.

Em se tratando dos recursos efetivamente liberados, entre 2006 e 2008 há uma redução: foram liberados pouco mais de R\$ 3,7 bilhões em 2006, cerca de R\$ 3,4 bilhões em 2007 e quase R\$ 2,5 bilhões em 2008. Os motivos que ocasionaram essa redução são a crise econômica de 2008 (que ocasionou a retração dos investimentos públicos) e a formalização do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento (e seus mecanismos de liberação de recursos de forma parcial, isto é, acompanhando o ritmo de cada etapa no planejamento das obras ou ações ligadas à infraestrutura).

A análise dos gráficos supra (4.2.3 e 4.2.4) nos autoriza um entendimento do aumento ou redução do número de Convênios celebrados, dos valores conveniados e dos valores que foram efetivamente liberados. Contudo, faz-se necessária uma espacialização desses dados a fim de se localizar o destino dos recursos liberados pela União.

Mapa 4.2.1

**Brasil - Convênios celebrados entre a União e municípios
Recursos destinados à ampliação da densidade técnica durante o governo de
FHC (dados de 01/01/1996 a 31/12/2002)**



Fonte dos dados: Controladoria-Geral da União (CGU).
Elaboração cartográfica: Fabricio Gallo.

A leitura do mapa 4.2.1 permite a apreciação da territorialização dos recursos liberados através de Convênios. O mapa aponta que durante o período de governo de FHC os valores de até R\$ 750.000,00 se concentraram mais na porção centro-leste do território brasileiro, enquanto que grande parte da porção centro-oeste (ou porção interior do país) recebeu valores superiores ao referido anteriormente. No mesmo mapa, ao atentarmos para as áreas que não receberam nenhum recurso percebe-se que novamente a grande maioria desses está localizada na porção centro-leste do país.

Dados da Controladoria-Geral da União, referentes ao primeiro governo de FHC – dados de 01/01/1996 a 31/12/1998 –, apontam que 2.263 municípios (equivalente a 40,7%, ou seja, menos da metade dos 5.564) receberam algum tipo de recurso público através de Convênios com a União; em se tratando do segundo mandato presidencial de FHC, os dados (de 01/01/1999 a 31/12/2002) indicam que 4.372 municípios (ou 77,76% dos 5.564) receberam tais recursos. A análise conjunta dos dois períodos de governo deste presidente aponta que entre 01/01/1996 e 31/12/2002 foram 4.766 os municípios que receberam recursos (ou 85,6 % dos 5.564)⁴⁶. Chama atenção que áreas que corresponderiam a partes dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e sudeste de Minas Gerais estão entre aquelas que apresentam “espaços em branco” em nosso mapa 1, ou seja, representam espaços que não receberam verbas da União. Na mesma perspectiva também se destacam áreas nos interiores dos estados de Goiás, Bahia, Piauí e Maranhão como espaços não recebedores de recursos. Por outro lado, é importante apontar a relevância da porção centro-oeste do território nacional como importante destino de recursos de convênios: a representatividade de espaços que receberam entre R\$ 750.000,000 e R\$100.000.000,00 é significativa.

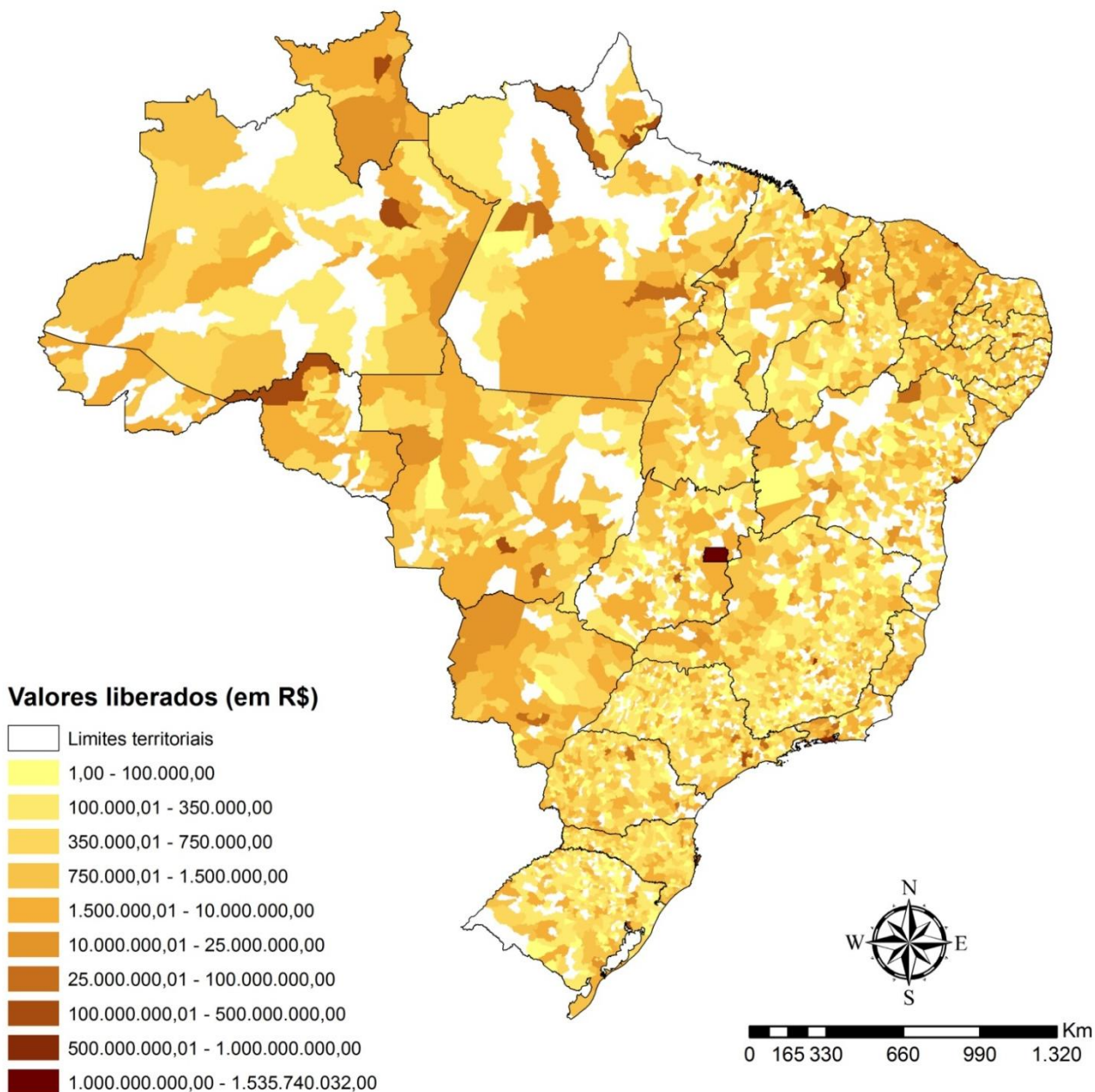
Faz-se necessário assinalar que no interior do território brasileiro a extensão territorial dos municípios é, em grande medida, maior do que a dos municípios mais próximos ao litoral. Mesmo em municípios com grandes extensões territoriais (municípios da Região Amazônica, por exemplo) isso não quer dizer que todo o município tenha recebido os recursos, muitas vezes a verba liberada buscou atender

⁴⁶ Dados da CGU – Controladoria-Geral da União disponível no site: www.transparencia.gov.br.

um ou mais pontos do município, todavia a representação cartográfica cobre, como sendo recebedora, a área total do município.

Mapa 4.2.2

Brasil - Convênios celebrados entre a União e municípios
Recursos destinados à ampliação da densidade técnica durante o governo Lula
(dados de 01/01/2003 a 31/12/2008)



Fonte dos dados: Controladoria-Geral da União (CGU).
Elaboração cartográfica: Fabricio Gallo.

O mapa 4.2.2, que traz os dados referentes aos recursos liberados por Convênios durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (dados de 01/01/2003 a 31/12/2008) sinaliza que 4.787 municípios (ou 86,05% do total) receberam dinheiro público da União através de Convênios. Os dados da CGU – Controladoria-Geral da União, referentes ao primeiro governo do presidente Lula (dados de 01/01/2003 a 31/12/2006), apontam que foram 4.417 municípios (79,4% dos 5.564) os que receberam recursos cujo destino foi ampliar a densidade técnica do território. Já no período entre 01/01/2007 a 31/12/2008 os municípios que tiveram recursos liberados foram 3.321 (ou 59,7% do total de municípios do país).

Ao verificarmos apenas o número de municípios recebedores de recursos originários de Convênios, a diferença entre os dois governos – FHC e Lula – não foi muito significativa: no período analisado, referente aos dois últimos anos do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso e o segundo mandato deste presidente, foram 4.766 os municípios que receberam recursos (ou 85,6 % dos 5.564), já durante todo o primeiro governo Lula e os dois primeiros anos de seu segundo mandato, os municípios convenientes com a União foram 4.787 (ou 86,05%). Entretanto, o mapa 4.2.2 apresenta alguns elementos que diferenciam o governo Lula do governo FHC no que diz respeito à quais municípios receberam recursos.

Nota-se que um número maior de municípios da *Região Concentrada* (SANTOS e RIBEIRO, 1979)⁴⁷ recebeu recursos de convênios ao fazermos uma comparação com o período FHC. Tal região abrangeria, na exposição dos autores, os estados das regiões Sul e Sudeste (exceto o norte do estado de Minas Gerais) e partes da porção sudeste da região Centro-Oeste do país. Além disso, durante o período Lula é perceptível que na região Nordeste mais municípios receberam recursos de Convênios nos estados do Ceará e Maranhão, ao passo que houve uma redução nesse número no estado da Bahia, se compararmos com o período FHC.

⁴⁷ Na exposição de Milton Santos (1996) a Região Concentrada corresponderia a uma “uma continua área onde a divisão do trabalho, mais intensa que no resto do país, garante a presença conjunta das variáveis modernas – uma modernização generalizada – ao passo que no resto do país a modernização é seletiva, mesmo naquelas manchas ou pontos cada vez mais extensos e numerosos, onde estão presentes grandes capitais, tecnologias de ponta e modelos elaborados de organização” (SANTOS, 1996, p. 39-40).

Ainda, pelos mapas acima é perceptível que nas regiões Norte e Centro-Oeste, durante o período referente ao governo Lula, o número de municípios que receberam recursos foi menor se comparado ao período FHC.

No governo Lula, a opção por destinar mais investimentos à Região Concentrada do Brasil apresenta-se como um demonstrativo da preocupação deste governo por investir na área mais urbanizada do país. Durante o segundo governo do presidente Lula, o PAC destaca-se como pilar central do planejamento territorial brasileiro proposto dentro do Plano Plurianual (PPA's) que se estende de 2008 a 2011. Nos dizeres de Lessa *et al.* (2009, p. 97) o PPA seria “o principal instrumento do planejamento brasileiro, a ferramenta de ligação entre as intenções de médio prazo e a operacionalidade da máquina pública no curto prazo”.

4.3 – O ciclo orçamentário e o planejamento territorial: os PPA's e sua relevância no período pós-Plano Real

No Brasil, o planejamento estratégico é pautado pelas regras estabelecidas no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, que estabelece, entre outras coisas, o sistema orçamentário federal através da implantação dos Planos Plurianuais (PPA's)⁴⁸. Até recentemente, o processo orçamentário no Brasil poderia ser considerado uma mera peça de ficção. Segundo Abrúcio e Loureiro (2004, p. 15) tal afirmação seria possível por dois aspectos:

de um lado, porque a elevada inflação tornava irrealista qualquer cálculo das contas públicas e servia inclusive para aumentar, de forma artificial e sem controle, as receitas dos governos, mediante o simples adiamento dos prazos de pagamentos de funcionários, fornecedores, etc. De outro, porque, além do Orçamento fiscal propriamente dito, havia outros orçamentos não contabilizados nas contas públicas, tais como o da seguridade social, o das estatais etc.

É inegável que a Constituição de 1988 trouxe significativo avanço na estrutura institucional que organizou o processo orçamentário do Brasil. O Texto não somente introduziu o processo de planejamento no ciclo orçamentário, medida tecnicamente importante, mas, sobretudo, reforçou o Poder Legislativo na fiscalização do Executivo. As regras para a elaboração do PPA estão previstas no § 1º do artigo 165, onde está explicitado que o Plano deverá estabelecer, de forma regionalizada, “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL/CF, 1988, p. 49).

O PPA deve ter periodicidade quadrienal e sempre precisa avançar um ano no governo que sucede aquele que o estabeleceu. Este documento deve ser encaminhado ao Congresso Nacional pelo presidente da República até o dia 31 de agosto de seu primeiro ano de mandato. As propostas que compõem o documento são agrupadas no

⁴⁸ Podem ser consultados os PPA's brasileiros através das referências: BRASIL-MPOG (2007, 2005, 2004, 2002).

arranjo programático-operacional composto por um Plano Plurianual (PPA de investimentos), do qual decorrem as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) mediadas pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Desta forma, o Poder Executivo elabora cada uma dessas três peças orçamentárias e as envia ao Congresso Nacional para sua apreciação.

Abrúcio e Loureiro (2004, p. 16) mencionam que os projetos referentes ao PPA, LDO e LOA sempre deverão ser apreciados em conjunto, pelas duas casas do Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados), por meio de uma Comissão Mista de Orçamento (CMO), composta por 84 parlamentares, sendo 21 senadores e 63 deputados federais.

O primeiro Plano Plurianual (PPA), posterior a 1988, foi elaborado apenas como peça formal a cumprir os ordenamentos legais estabelecidos pela Constituição, abrangendo o período de 1991 a 1995. O PPA iria se transformar efetivamente em uma ferramenta de planejamento da ação estatal, somente depois da estabilização monetária alcançada em 1994 com o Plano Real.

Lessa *et al.* (2009) comentam que o Plano Plurianual *Brasil em Ação* (1996-1999), do primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso foi marcado pela priorização aos processos de estabilização econômica, reforma do Estado e desestatizações. Ainda, estabelecia como premissa básica a necessidade de consolidação da estabilidade, submetendo as políticas macroeconômicas e setoriais à política monetária. O PPA do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, chamado *Avança Brasil*, deu continuidade ao anterior e consistia num conjunto de 365 programas nas áreas de transporte, energia, telecomunicações, desenvolvimento social, meio ambiente e informação. Esse conjunto de programas visava estruturar sua “política dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, política baseada em obras de infraestrutura logística para privilegiar o escoamento da produção do país até portos e aeroportos visando a exportação.

Galvão e Brandão (2003) argumentam que a política dos eixos não promoveria a integração regional brasileira, ao contrário, poderia enfraquecê-la. Ao analisar o papel da empresa de consultoria *Booz-Allen & Hamilton* na elaboração dos estudos que deram origem aos eixos de integração, Silva e Manzoni Neto (2008, p. 55) discutem que o Estado brasileiro teria incorporado a gestão empresarial como modelo de conduta, onde um grupo seleto de empresas de consultoria foi convocado a dar legitimidade a implantação seletiva da modernização, despontando como porta-voz das aspirações do mercado.

Ainda, conforme Silva e Manzoni Neto (2008. P. 70), o modelo de planejamento adotado à época foi um claro exemplo do planejamento das cidades e regiões baseado na teoria da *Business Administration*, isto é, aquela onde se aplica ao planejamento do território tudo aquilo que é aplicado ao planejamento de uma empresa. “Elabora-se para o território uma lista de ameaças, oportunidades, obstáculos, que corresponde basicamente aos mesmos estabelecidos para uma empresa”.

A proposta de lei para o Plano Plurianual 2004-2007 propunha uma estratégia de longo prazo baseada: i) na promoção de um mercado interno de consumo de massa, com três grandes objetivos de governo demarcados nas áreas social, econômica e institucional; ii) esses objetivos desdobravam-se em trinta desafios; iii) e, por fim, cada desafio desdobrava-se em diretrizes de ação que seriam posteriormente vinculados aos programas e ações do PPA e das leis orçamentárias anuais. A estratégia de desenvolvimento adotada visava, também, ampliar a competitividade da produção nacional através dos investimentos em infraestrutura (particularmente nas áreas de logística de transportes, energia e comunicações).

O Plano Plurianual para o período 2008-2011 começou a ser moldado com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, logo no início do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Neste caso, segundo Lessa *et al.* (2009), os pesados investimentos em infraestrutura programados pelo PAC comprometeram boa parte dos recursos discricionários do governo, ou seja, a partir desse momento parte dos Convênios passa a fazer parte de um PPA (sendo sua

destinação também previamente estabelecida pelo PPA). Outra parte dos Convênios obedeceria aos Programas e Ações estipulados Ministérios e Presidência da República.

5. A verticalização da regulação orçamentária e o engessamento dos orçamentos subnacionais na federação brasileira

5.1 – Uma leitura geográfica da centralização e da descentralização do poder no território brasileiro: a Região Concentrada e a desorganização da federação

O economista italiano Vilfredo Pareto, cunhou a metáfora do pêndulo da centralização e descentralização do poder, para sustentar a hipótese de que a história das instituições políticas é regida por um movimento pendular e recorrente, de forma que os grandes períodos de centralização do poder seriam irremediavelmente sucedidos por eras de descentralização política e vice-versa (FIORI, 1995, p.19). Assim, historicamente, as instituições do Estado tenderiam à centralização e à descentralização.

O pêndulo de Pareto faz uma leitura histórica, mas pouco ou nada geográfica da centralização das instituições do Estado⁴⁹. Tomando-se o território brasileiro durante o regime militar (de 1964 a 1985) diz-se que o poder esteve nas mãos do governo central (Brasília/DF), todavia, o poder esteve presente, também, na capital do estado de São Paulo. Ao resgatarmos o que anteriormente descrevemos sobre a gênese da federação brasileira, verificamos que um importante motivo que levou o Império a permitir certo poder de decisão às províncias foi justamente a importância da província paulista – especialmente por causa da produção cafeeira que gerava significativos impostos pela

⁴⁹ A crítica à centralização e à descentralização e à análise do federalismo brasileiro a partir das *diástoles* e das *sístoles* foi apontada neste trabalho no item 1.4 – *Federação como evento e Estado-territorial brasileiro: do prelúdio à institucionalização da federação nacional*.

exportação do produto. Ou seja, do ponto de vista econômico, o poder não estava centralizado no poder central, mas centralizado num poder regional. Diríamos então, seguindo o Pêndulo de Pareto, que o poder pode estar “descentralizado”?

Além dessa concentração regional, ainda pode-se destacar as concentrações locais de poder. Este poder local foi durante uma boa parte da história do Brasil exercido pelos coronéis. Ainda que os poderes locais fossem exercidos por meio de uma complexa relação de poder entre o governo central e os governos locais, fica claro que a “centralização pura” do poder dificilmente poderia ser encontrada somente no governo central. Pelo contrário, o poder diluía-se pelo território, fazendo lembrar a máxima “dividir para reinar”. E, de fato, como centralizar o poder num território de imensas dimensões e de difícil acesso regional? As expedições iniciadas com Cândido Rondon e, em seguida as expedições da Fundação Brasil Central⁵⁰ – esta última patrocinada pelo governo Getúlio Vargas – mostram que não havia a integração do território e, por isso, a centralização não se exercia. Em grande medida, o poder era exercido nos lugares e nas regiões pelas elites oligárquicas locais e regionais.

Mesmo durante o período de regime militar a influência do município de São Paulo, por meio das elites que controlavam o poder econômico e político, era muito forte. Com o fim do regime militar e a promulgação da Constituição de 1988 toma corpo um processo de descentralização administrativa no país cujo intuito era por fim aos resquícios do autoritarismo do período militar.

A partir do momento em que os municípios brasileiros passam a ter mais acesso aos recursos da esfera federal e estadual ocorre, em parte, a descentralização já que muitos municípios passam a ter um orçamento que antes de 1988 não tinham. Entretanto, aqueles entes federados que já eram mais pujantes do ponto de vista orçamentário passam a ter aumentado seu poder de arrecadação e de influência sobre os outros. Isso fez aumentar o poder do estado de São Paulo (e dos municípios

⁵⁰ No período de 1943 a 1961 diversas expedições da Fundação Brasil Central (órgão subordinado diretamente à Presidência da República), coordenadas pelos irmãos Villas-Bôas, adentraram o território brasileiro abrindo frentes pioneiras e criando agrovilas – que em seguida se tornavam locais de atração de colonos – processo que se intensificou a partir do início da década de 1950 no Centro-Oeste do Brasil (GALLO, 2006, 2009b).

paulistas). Ou seja, o poder econômico paulista faz com que as arrecadações próprias de tributos municipais e estaduais sejam vultuosas, e a isso se soma o grande número de habitantes – São Paulo é a unidade da federação com maior número de habitantes distribuídos pelos 645 municípios –, que é a variável-chave para a distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios entre todos os municípios brasileiros.

Desta forma, para buscarmos entender o território usado no Brasil a partir de sua estrutura federal e das negociações na repartição e transferências de recursos entre os entes federados, faz-se importante uma interpretação dos valores referentes ao PIB (Produto Interno Bruto) de cada estado brasileiro. A tabela 5.1.1 permite a identificação dos estados com maiores e menores valores de PIB's e, conseqüentemente, maiores e menores arrecadações de recursos tributários sob cada competência arrecadadora, isto é, recursos tributários próprios como ICMS e IPVA, por exemplo.

Tabela 5.1.1

Brasil 2000-2007: PIB (Produto Interno Bruto)⁵¹ a Preços Correntes (jul/2010) por Grandes Regiões do IBGE e UF's (em R\$ milhão)						
UF	2002	2003	2004	2005	2006	2007
RO	7.780	9.751	11.260	12.884	13.107	15.003
AC	2.868	3.305	3.940	4.483	4.835	5.761
AM	21.791	24.977	30.314	33.352	39.157	42.023
RR	2.313	2.737	2.811	3.179	3.660	4.169
PA	25.659	29.755	35.563	39.121	44.370	49.507
AP	3.292	3.434	3.846	4.361	5.260	6.022
TO	5.607	7.241	8.278	9.061	9.605	11.094
Região N	69.310	81.200	96.012	106.442	119.993	133.578
MA	15.449	18.483	21.605	25.335	28.620	31.606
PI	7.425	8.777	9.817	11.129	12.788	14.136
CE	28.896	32.565	36.866	40.935	46.303	50.331
RN	12.198	13.515	15.580	17.870	20.555	22.926
PB	12.434	14.158	15.022	16.869	19.951	22.202
PE	35.251	39.308	44.011	49.922	55.493	62.256
AL	9.812	11.210	12.891	14.139	15.748	17.793
SE	9.454	10.874	12.167	13.427	15.124	16.896
BA	60.672	68.147	79.083	90.919	96.521	109.652
Região NE	191.592	217.037	247.043	280.545	311.104	347.797
MG	127.782	148.823	177.325	192.639	214.754	241.293
ES	26.756	31.064	40.217	47.223	52.778	60.340
RJ	171.372	188.015	222.945	247.018	275.327	296.768
SP	511.736	579.847	643.487	726.984	802.655	902.784
Região SE	837.646	947.748	1.083.975	1.213.863	1.345.513	1.501.185
PR	88.407	109.459	122.434	126.677	136.615	161.582
SC	55.732	66.849	77.393	85.316	93.147	104.623
RS	105.487	124.551	137.831	144.218	156.827	176.615
Região S	249.626	300.859	337.657	356.211	386.588	442.820
MS	15.154	19.274	21.105	21.651	24.341	28.121
MT	20.941	27.889	36.961	37.466	35.258	42.687
GO	37.416	42.836	48.021	50.534	57.057	65.210
DF	56.138	63.105	70.724	80.527	89.629	99.946
Região C-O	129.649	153.104	176.811	190.178	206.284	235.964

Fonte dos dados: sítio da SEI/BA – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia.

Organização: Fabricio Gallo.

Os 5 maiores volumes de PIB entre referem-se a SP, RJ, MG, RS, PR (nesta ordem) e que, somados, correspondem a R\$ 1.586.178.000.000 para o ano de 2006 e R\$ 1.779.042.000.000 para o ano de 2007 (tabela 3). A soma de todos os outros 21 estados, mais o Distrito Federal, perfaz o total de R\$ 783.307.000.000 no ano de 2006

⁵¹ O PIB indica o valor agregado final, a preços de mercado, sem transações intermediárias, de todos os bens e produtos finais produzidos dentro da circunscrição de um país, estado ou município.

e R\$ 882.304.000.000 no ano de 2007. Tanto no ano de 2006 quanto no ano de 2007 a soma do PIB de 22 UF's corresponde a aproximadamente 50% do PIB dos 5 estados mais ricos. Os menores desempenhos do PIB estão nos estados da Região Norte e de alguns da Região Nordeste. Esses dados atestam a existência da Região Concentrada no Brasil⁵².

Os dados da tabela 5.1.1 são relevantes porque verificando a produção interna de cada estado pode-se inferir a tributação que será imposta sobre essa produção. Um dos impostos mais importantes nos cofres estaduais está estritamente relacionado ao PIB, trata-se do ICMS que é tributado no estado produtor, não no estado consumidor.

Somente por este fato já seria perceptível que a arrecadação do ICMS seria muito mais significativa na Região Concentrada, porém soma-se a isso o IPVA, outro importante imposto de base estadual. A circulação e a distribuição das mercadorias se efetivam em grande medida por meio do transporte terrestre rodoviário. Uma frota de veículos tanto serve para a mobilidade dos habitantes de um estado quanto para fazer circular as mercadorias. Assim, quanto maior a demanda por transportes e maior for o volume de veículos nos estados, maior será a arrecadação do IPVA.

Os dados da tabela 5.1.2 mostram os valores arrecadados pelos estados através do ICMS e do IPVA.

⁵² No nosso caso optamos por elencar os 5 estados com os maiores PIB's. O 6º maior PIB seria do estado da BA e o 7º o estado de SC, estado que também comporia a Região Concentrada.

Tabela 5.1.2

Brasil 2008-2009 - Arrecadação de ICMS e IPVA por UF's (em R\$)					
2008			2009		
UF	ICMS	IPVA	UF	ICMS	IPVA
SP	74.394.502.974	7.705.328.453	SP	76.513.317.182	8.864.248.996
MG	22.541.992.042	1.838.620.700	MG	22.002.958.233	2.075.812.228
RJ	19.599.268.559	1.237.656.920	RJ	20.613.816.569	1.511.182.170
RS	14.535.736.700	1.006.208.713	RS	14.733.239.412	1.477.333.354
PR	11.696.064.894	1.097.388.731	PR	12.243.655.097	1.290.926.748
BA	9.558.038.503	437.444.993	BA	9.352.063.312	497.319.014
ES	6.916.205.132	248.185.948	SC	8.358.942.625	790.721.439
GO	6.342.450.151	338.795.610	PE	6.710.356.372	373.114.303
PE	6.114.065.468	318.037.633	GO	6.560.910.751	424.273.624
SC	5.821.565.199	331.886.961	ES	6.398.030.496	294.789.221
CE	4.641.919.087	236.320.990	CE	5.026.590.617	280.251.320
AM	4.607.482.899	126.635.505	PA	4.420.619.970	211.341.782
PA	4.121.813.099	180.743.754	AM	4.290.008.251	132.849.447
MT	4.114.347.495	196.207.666	MT	4.277.910.433	239.941.384
MS	4.100.209.255	160.483.482	DF	4.091.386.843	535.887.620
DF	4.022.229.911	448.039.360	MS	4.027.801.221	187.361.042
MA	2.334.689.646	129.748.137	MA	2.494.169.513	152.962.150
RN	2.260.375.621	122.610.030	RN	2.416.092.529	141.382.153
PB	1.916.476.946	88.067.055	PB	2.144.615.316	105.300.896
RO	1.665.395.756	82.011.843	RO	1.783.706.828	94.000.225
AL	1.591.845.078	87.292.297	AL	1.704.748.574	101.876.058
SE	1.354.651.716	56.500.723	PI	1.576.183.476	87.781.333
PI	1.060.434.692	38.179.830	SE	1.462.215.514	67.254.868
TO	897.970.387	54.779.489	TO	919.564.637	59.899.700
AC	436.804.399	22.298.353	AC	454.192.666	25.844.911
AP	351.498.561	26.404.076	AP	413.877.957	31.233.939
RR	299.887.535	13.388.008	RR	346.178.066	16.197.857
TOTAL	217.297.921.705	16.629.265.260	TOTAL	225.337.152.460	20.071.087.782

Fonte dos dados: Sítio da STN – Secretaria do Tesouro Nacional/Execução Orçamentária dos Estados.
Organização: Fabricio Gallo.

Mesmo que os anos não sejam os correspondentes da tabela 3 (pois esta apresenta informações até 2007), os dados da tabela 4 apontam uma semelhança. Os 5 estados que mais arrecadaram ICMS e IPVA nos anos de 2008 e 2009 foram os mesmos 5 estados que apresentaram maiores valores de PIB em 2006 e 2007 (SP, MG, RJ, RS e PR) somente invertendo-se as posições de MG e RJ. Por outro lado, os piores desempenhos em arrecadação desses dois tributos de base estaduais são os

dos estados da região Norte e Nordeste (ocupam as 10 últimas posições da tabela 5.1.2).

Como o IPVA e o ICMS são os principais tributos arrecadados pelos estados, os valores reduzidos que muitos estados apresentam pode indicar dependência de recursos de fontes da União. A tabela 5.1.3 compara as receitas correntes⁵³ (soma de todos os recursos recebidos) dos estados com suas receitas tributárias (recursos arrecadados pelos próprios entes).

⁵³ Receita corrente – Receita que aumenta apenas o patrimônio não duradouro do Estado, isto é, que se esgota dentro do período anual. São os casos, por exemplo, das receitas dos impostos que, por se extinguirem no decurso da execução orçamentária, têm de ser elaboradas todos os anos. Compreende a receita tributária; os impostos; as taxas; as contribuições de melhoria; a receita patrimonial; a receita agropecuária; a receita industrial; a receita de serviços; as transferências correntes; e outras receitas corrente

Tabela 5.1.3

Brasil 2008-2009 – Receita Corrente e Receita Tributária por UF's (em R\$)							
2008				2009			
UF	Rec. Corrente (RC)	Rec. Tributária Própria (RT)	% RT nas RC	UF	Rec. Corrente (RC)	Rec. Tributária Própria (RT)	% RT nas RC
SP	107.688.074.195	85.749.011.588	79,6	SP	113.618.045.092	89.345.606.352	78,6
ES	10.783.974.155	7.727.338.831	71,7	ES	10.537.451.580	7.285.004.187	69,1
RS	24.659.512.594	17.099.109.887	69,3	RS	26.157.932.906	17.859.070.154	68,3
MS	6.870.740.751	4.626.355.803	67,3	PR	21.673.425.340	14.409.601.840	66,5
PR	20.530.162.031	13.646.675.479	66,5	MS	6.977.155.191	4.622.041.838	66,2
MG	42.378.959.653	27.040.370.046	63,8	SC	15.000.023.181	9.885.360.765	65,9
DF	11.142.567.694	7.099.620.771	63,7	MG	41.063.482.874	26.800.687.202	65,3
GO	12.135.412.707	7.700.905.501	63,5	GO	12.564.799.098	8.121.869.937	64,6
AM	8.567.719.426	4.952.960.506	57,8	RJ	39.100.494.284	24.884.732.091	63,6
SC	12.016.469.529	6.928.368.827	57,7	DF	11.912.482.064	7.392.530.033	62,1
RJ	41.047.326.228	22.920.743.457	55,8	AM	8.302.362.354	4.642.084.687	55,9
MT	8.398.318.528	4.629.173.628	55,1	MT	8.873.418.410	4.867.978.763	54,9
BA	20.172.955.352	10.886.567.714	54,0	PE	14.657.674.821	7.771.719.329	53,0
PE	13.628.856.970	7.120.386.575	52,2	BA	20.915.399.691	10.840.388.418	51,8
CE	11.148.682.745	5.314.953.588	47,7	CE	11.992.539.968	5.799.444.303	48,4
PA	10.168.125.598	4.683.925.811	46,1	RO	4.398.708.031	2.045.629.100	46,5
RN	6.122.837.718	2.715.114.091	44,3	PA	10.841.893.011	5.018.175.912	46,3
RO	4.298.019.858	1.903.737.196	44,3	RN	6.459.334.482	2.925.954.862	45,3
PB	5.806.148.397	2.287.240.541	39,4	PB	6.257.240.451	2.564.445.338	41,0
AL	4.742.253.203	1.837.031.402	38,7	AL	4.882.240.265	1.975.458.613	40,5
MA	7.910.982.616	2.741.029.643	34,6	PI	5.245.373.550	1.865.161.807	35,6
SE	4.933.757.857	1.579.444.477	32,0	MA	8.285.809.594	2.927.064.522	35,3
PI	4.526.702.071	1.282.748.606	28,3	SE	5.134.278.608	1.718.787.502	33,5
TO	4.323.631.476	1.108.764.867	25,6	TO	4.321.248.163	1.142.739.124	26,4
AC	2.791.461.276	560.163.762	20,1	RR	2.046.508.027	427.356.866	20,9
RR	1.970.403.494	378.446.341	19,2	AC	3.091.974.482	588.057.187	19,0
AP	2.807.983.707	450.276.636	16,0	AP	2.694.377.619	470.843.015	17,5

Fonte dos dados: Sítio da STN – Secretaria do Tesouro Nacional/Execução Orçamentária dos Estados.
Organização: Fabricio Gallo.

A observação da porcentagem entre as receitas correntes e as receitas reitera as análises das tabelas 3 e 4. Novamente percebe-se que as menores porcentagens encontram-se nos estados das regiões Norte e Nordeste. Valores relativamente baixos referentes à arrecadação de receita tributária própria indicam significativa dependência das transferências intergovernamentais de recursos da União. Com referências às colunas (da tabela 5.1.3) que se referem à porcentagem das receitas tributárias próprias nas receitas correntes (% RT nas RC), atesta-se que novamente lá se encontram a maioria dos estados que compõem a Região Concentrada. Isso aponta que a

dependência desses estados em relação à União é reduzida se comparada com outros estados.

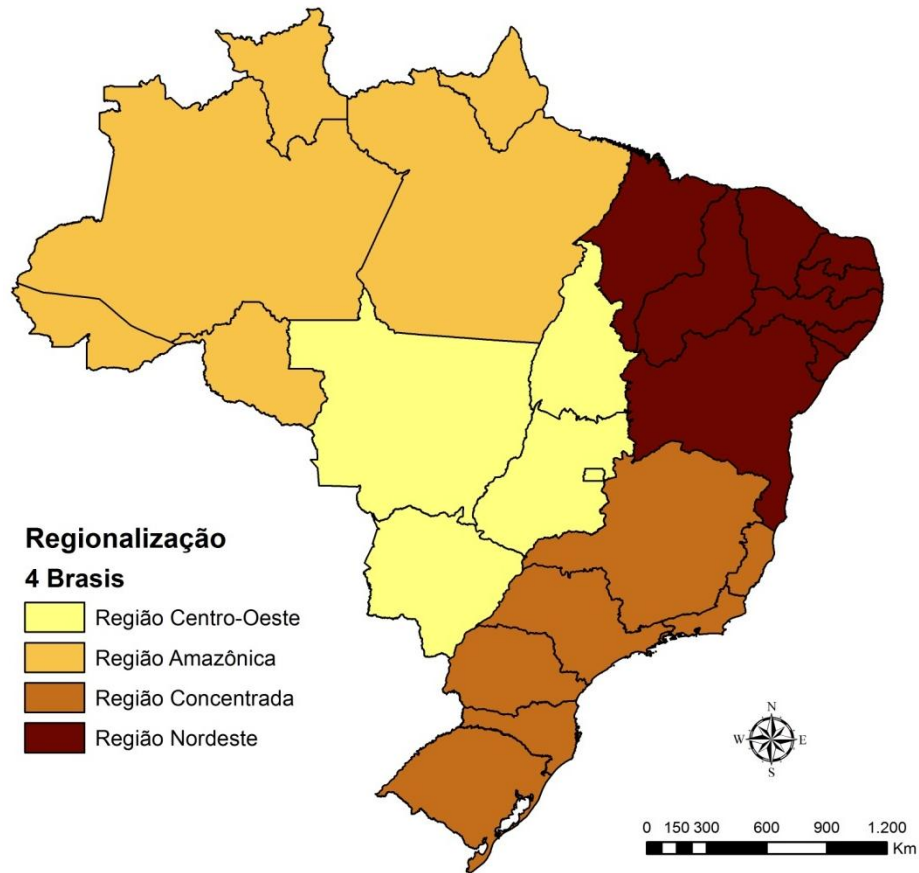
Os estados localizados na Região Concentrada arrecadam mais tributos próprios graças a sua elevada densidade técnica. Além do atributo populacional, isto é, maior número de habitantes e por isso mais serviços e mais veículos (sinônimo de mais ICMS e mais IPVA) há que se considerar que este critério, por si só, não pode responder por esta desigualdade regional e estadual na arrecadação de tributos, pois existem outras variáveis que definem a relevância da Região Concentrada. Assim, mesmo em períodos da chamada “descentralização” político-administrativa mantém-se no território *densidades técnicas* (SANTOS, 2002) que condicionam localizações produtivas e conseqüentemente arrecadações de impostos e transferências por convênios.

A existência dos objetos geográficos [...] está dialeticamente associada com sua localização, já que ela é essencial para a (e na) produção e reprodução material da sociedade. Não seria exagerado afirmar então que é em sua localização, em tal ou qual lugar, que os objetos materializam a intencionalidade da(s) ação(ões) que define(m) sua(s) função(ões). Portanto, sua localização e, por conseguinte sua criação (ou transformação), em lugares concretos e em momentos precisos, estará em função de ações que por essência são deliberadas, intencionalmente, o que reafirma a presença de uma racionalidade evidente, explícita ou implícita, por trás de cada ação (FIGHERA, 2001, p. 269).

Santos (2008) apontou a existência de *regiões do mandar e regiões do fazer e*, para se entender a criação dessas regiões, Santos e Silveira (2001) mencionam que é importante considerar tanto as técnicas que se territorializam, na forma de rodovias, ferrovias, hidrelétricas, sistemas de telecomunicações e etc.), como os objetos técnicos ligados à produção (sementes, adubos, propaganda, consultoria) destinados a aumentar a eficácia, a divisão e a especialização do trabalho nos lugares.

Desta forma, Santos e Silveira (2001) ao proporem a existência no país de 4 *Brasis* o fazem a partir da difusão do meio técnico-científico-informacional no território. Na proposta dos autores o Brasil seria formado por quatro regiões: Região Concentrada, Amazônia, Região Nordeste e Região Centro-Oeste (mapa 5.1.1).

Mapa 5.1.1 – Os quatro *Brasis*



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Santos e Silveira (2001).

Santos e Silveira (2001, p. 269) lembram que na Região Concentrada do Brasil o meio técnico-científico-informacional se implanta “sobre um meio mecanizado, portador de um denso sistema de relações, devido, em parte, a uma urbanização importante, ao padrão de consumo das empresas e das famílias, a uma vida comercial mais intensa”. Essa proposição dos 4 Brasis surgiu baseando-se, simultaneamente, nas heranças e numa atuação marcada pela difusão diferencial do meio técnico-científico-informacional no território nacional.

Percebe-se então que o critério além de populacional é, sobretudo, territorial tendo em vista que para que a produção se efetive um conjunto de aparatos tecnológicos e normativos impregnados deve existir, ou seja, a *configuração territorial* de um lugar. Na definição de Santos (1997, p. 75) a configuração territorial seria “o

território e mais o conjunto de objetos existentes sobre ele”. Essa configuração pode limitar ou proporcionar a instalação de sistemas produtivos mais ou menos complexos e, onde há mais produção há maior recolhimento de tributos estaduais. Pode-se dizer que isso reafirmaria a proposição de Silveira (2009, p. 129) de que

o território usado é uma norma, pois é um princípio ou um molde para as ações presentes, a qual, dotada de poder desigual para transformar o que existe ou para concretar o possível, exercita novos usos, isto é, cria mais objetos e normas.

Segundo Silveira (1999b, p. 25-26) as dinâmicas diferenciadas das regiões brasileiras devem ser analisadas levando-se em conta a operacionalidade do conceito de “situações geográficas”. Segundo a autora, uma situação geográfica pode ser entendida como o “resultado do impacto de um feixe de eventos sobre um lugar e contém existências materiais e organizacionais [...] modificando o dinamismo pré-existente e criando uma nova organização das variáveis”. Em cada região as situações geográficas dariam a coerência espacial e temporal dos eventos, isto é, “a situação geográfica cristaliza uma dada divisão territorial do trabalho e revela o caminho da instalação de uma nova divisão territorial do trabalho”. Salienta-se que no atual momento histórico aumenta-se, em cada lugar, o número e a frequência dos eventos tornando o espaço mais denso, encorpado e complexo.

Em sua análise sobre as finanças municipais em Bauru/SP, Fábio Contel (2001, p. 223-224) comenta que o predomínio de lógicas internas ou externas no desenvolvimento dos lugares configuram dois tipos de situações geográficas: i) uma mais horizontal, isto é, mais estreitamente ligada às solidariedades locais e regionais da produção e que permitiriam um controle endógeno do desenvolvimento local e, ii) uma outra mais vertical, ligada às influências de vetores que são externos ao lugar e “portadores de uma racionalidade nem sempre consentânea com a reprodução local da vida”. Ainda, na visão do autor, “podemos falar, assim, de verticalidades e horizontalidades na composição dos lugares”.

Carvalho (2007), ao refletir sobre a economia alagoana faz um importante diagnóstico das contas públicas estaduais e aponta indícios de quais seriam os fatores responsáveis pela frágil economia no estado. O autor destaca que no ano de 2004 o PIB do estado de Alagoas era o 2º menor dentro da Região Nordeste, atrás apenas do Piauí⁵⁴. Além disso, essa reduzida atividade econômica (composta pelas poucas indústrias do estado, pelo setor de serviços um pouco mais dinâmico, pelo comércio mais robusto e pela agricultura modernizada) ainda se encontra concentrada em poucos municípios do estado. Segundo dados de 2006 do IBGE, apresentados pelo autor, “os dez maiores municípios alagoanos detêm, juntos, dois terços de toda riqueza do estado, sendo que a capital é responsável por 58,4% do que é produzido em Alagoas” (CARVALHO, 2007, p. 29). Ou seja, o outro 1/3 do PIB é gerado nos outros 92 municípios do estado.

Descrevendo a situação de dependência do estado de Alagoas, Carvalho (2007, p. 69) assinala:

a forte presença federal em Alagoas é sentida primeiro, pela baixa capacidade financeira do estado e de seus municípios, o que limita os gastos com obras de infraestrutura e com políticas sociais; segundo, porque Alagoas não tem uma economia dinâmica, capaz de gerar renda, emprego e bem-estar para maioria de seus cidadãos. Assim, o governo federal se transforma no principal agente, tanto para realizar investimentos em obras públicas, como desenvolver os programas sociais que beneficiam mais da metade da população do estado.

Ou seja, a difusão seletiva do meio técnico-científico-informacional no território faz com que a capacidade de geração de recursos próprios pelas esferas subnacionais (estadual e municipal) seja menor nos *espaços opacos* do país acarretando forte dependência da União. Ao mesmo tempo, podemos apontar que a própria esfera federal enrijece a autonomia tributária das esferas subnacionais com a adoção de normas que cada vez mais engessam o orçamentos públicos municipais e estaduais.

⁵⁴ Os dados que apresentamos na tabela 5.1.1 atestam que esse 2º pior desempenho intrarregional se alterou para o 3º pior nos anos de 2005, 2006, 2007. A economia alagoana, nesses anos só era maior que as de Sergipe e Piauí.

5.2 – Normatização vertical da União e imposição de austeridade fiscal: o engessamento planejado e a dependência dos entes subnacionais

O período que compreende a promulgação da Constituição de 1988 e a implantação do Plano Real foi marcado por um equilíbrio fictício nas finanças públicas (estaduais e municipais) devido ao descontrole causado pela alta inflação na economia brasileira. Isso ocorria porque, segundo Fioravante *et al.* (2006), no caso das despesas públicas, a inflação corroía seu valor real em razão da defasagem de tempo entre o período da contratação dos serviços e de seu efetivo pagamento. Pelo lado das receitas, sua indexação favorecia um crescimento irreal da arrecadação própria de cada ente.

A alta inflação não vem desde 1988, ela antecede esse momento e tem origens no final da década de 1960. Assim, faz-se necessária a busca dos motivos que levaram o país a atravessar um período de crise econômico-inflacionária na década de 1980. Para tal empreitada, os apontamentos e a análises de Cano (2011), Leite (2005), Sallum Jr. e Kugelmas (1991) e Mora (2002) são preciosas.

Wilson Cano (2011, p. 6) afirma que as bases do modelo tributário e econômico brasileiro surgem com as reformas elaboradas no início do regime militar: surgimento do Código Tributário Nacional através da Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 (como decorrência da reforma iniciada pela Emenda Constitucional nº 18 de 1º de dezembro de 1965, que instituiu o Sistema Tributário Nacional). Na ótica do autor tais reformas tiveram um estrito sentido capitalista, ou seja, praticamente desprovido do social. Dois destaques podem ser feitos às reformas: i) na esfera tributária, houve a modernização da estrutura fiscal ao mesmo tempo em que se centralizavam os recursos na escala federal, acarretando, com isso, a diminuição da participação dos estados e municípios e conseqüentemente seus potenciais de gastos; ii) na esfera financeira, institui-se a correção monetária ampliando os canais de financiamento para os segmentos de bens

de consumo e de capital. As reformas “ampliaram sobremodo a capacidade federal de gasto e investimento público, com o que a política macroeconômica, a partir de 1966-67 pode retomar e acelerar o crescimento e a diversificação da economia” (CANO, 2011, p. 6).

Como reflexo disso, em 1968 tem início um período de forte expansão econômica no Brasil – chamado *milagre econômico* – que perduraria entre os anos de 1968 e 1973 com crescimento econômico a uma taxa média de 10% ao ano. Concomitante ao final deste período surge no planejamento nacional o I PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), efetivado de 1972 a 1974. Contudo, na visão de Leite (2005), Sallum Jr. e Kugelmas (1991) e Mora (2002) entende-se que foi com o II PND, executado de 1975 a 1979, que se estabelecem os contornos da crise econômico-inflacionária, tanto na esfera federal quanto na esfera estadual.

Na análise da escala federal, Sallum Jr. e Kugelmas (1991) apontam que para manter as taxas de crescimento do PIB ainda elevadas após o período do chamado milagre econômico, o governo Geisel, frente ao estrangulamento externo ocasionado pela expressiva elevação dos preços internacionais do petróleo, desencadeou um programa de substituição de importações sob a égide do Estado nacional, mas com maciça utilização de empréstimos externos.

Esta nova onda de investimentos na área de bens de capital e intermediários, na qual a distribuição das aplicações orientava-se pelo famoso tripé “capital estrangeiro, nacional e estatal”, ampliou a autonomia industrial do Brasil frente ao Exterior. Entretanto, essa redução na dependência produtiva de outros países teve como contrapartida a elevação da dependência financeira em relação ao mercado internacional de capitais. Enquanto as taxas internacionais de juros mantinham-se relativamente baixas e o preço do petróleo conservava-se no mesmo nível, o Brasil conseguiu preservar sua capacidade de pagamentos absorvendo novos capitais que permitiam rolar a dívida. Foi a partir de 1979, com a elevação brusca da taxa internacional de juros e dos preços do petróleo, que restringiu-se paulatinamente o acesso do Brasil ao mercado internacional de capitais, até a completa interrupção dos fluxos voluntários a partir de 1982 (SALLUM JR.; KUGELMAS, 1991).

Na esfera estadual, Mora (2002, p. 5) aponta que foi com a Resolução nº 93 do Senado Federal de 1975 que se iniciou o processo de endividamento desses entes subnacionais. Segundo a autora, tal resolução estabelecia limites às operações internas de crédito e definia aquelas classificadas como extralimites, entretanto, não tratava da dívida externa. Para a contratação de operações com credores externos os governos subnacionais deveriam solicitar autorização ao Senado Federal e consultar o Executivo Federal, que cancelava o pedido.

[...] o endividamento dos estados cresceu significativamente após 1975 fortemente influenciado pelas peculiaridades da legislação que deveria teoricamente controlá-lo.

Uma vez que os governos estaduais defrontavam-se com restrição orçamentária resultante da estratégia centralizadora da União, a oferta de recursos, condicionada ao uso em acordo com as diretrizes federais e mediante contrapartida dos governos estaduais, motivou as UF's a contratarem operações de crédito extralimites e externas. A concessão de crédito funcionou como um instrumento a mais de dominação política do governo federal. (MORA, 2002, p. 5).

O desequilíbrio financeiro observado na década de 1970 foi agravado pela crise do padrão de financiamento na década de 1980. Para Leite (2005), foi durante a década de 1980 que ocorreram grandes mudanças nas condições de financiamento dos estados e municípios: ao mesmo tempo em que o país passava pelo processo de redemocratização, caracterizado pelo processo de descentralização fiscal e pela elevação das demandas sociais, reduziram-se as receitas fiscais e os canais de financiamento internacional. Sallum Jr. e Kugelmas (1991, p. 150) mencionam que o setor público nacional observa a redução drástica do financiamento externo a suas atividades e, além disso, a capacidade extrativa do Estado – que já sofreu com a redução do ritmo de crescimento econômico a partir de 1974 – se comprime ainda mais com a recessão dos anos 1980. “Ao passo que, entre 1970 e 75, a receita tributária bruta situava-se em torno de 26% do PIB, em 1980 este percentual caía para 24,2% e em 1985 chegava a 22,1%”.

Sitiado pela interrupção das fontes externas de financiamento e pela queda da arrecadação, o ajuste do setor público foi extremamente moderado. [...] o Estado manteve-se como rede de proteção dos capitais privados absorvendo prejuízos eventuais, incorporando empresas falidas ou suas dívidas; preservando com subsídios e incentivos as formas arcaicas de produção, protegendo-as das forças do mercado; dando condições de implantação e sobrevivência a formas avançadas de produção, mas à custa de sua auto-sustentação. Deve notar-se que, por um complexo conjunto de mecanismos, a dívida externa foi amplamente estatizada, com o setor público passando a responder por 75% de seu total. [...] A estatização da dívida externa veio acompanhada de um crescimento em espiral da dívida interna, já que o setor público tem que adquirir os dólares gerados pelo setor privado exportador, produzindo um déficit de grandes proporções (SALLUM JR. e KUGELMAS, 1991, p. 150, grifo dos autores).

Este panorama que se desenhou na primeira metade da década de 1980 levou Leite (2005, p. 14) a apontar que, para obter financiamentos, restava aos governantes recorrer a diversos mecanismos estatais: emissão de títulos, de Antecipações de Receitas Orçamentárias (ARO's), de precatório, “ou seja, a existência de canais de socorro financeiro das autoridades monetárias incentivava os governantes a realizarem essas práticas *ad libitum* [à vontade]”⁵⁵.

Assim, os governadores e os prefeitos financiavam-se sem a preocupação com a sustentabilidade temporal do endividamento [...], incentivados por um sistema em que o socorro, ou a conivência, do Governo Federal era garantido, em caso de inadimplência ou investigação de ilícitos. Havia regras de controle de gastos e endividamento, assim como meios legais de punição para quem as infringissem, mas elas não eram respeitadas (LEITE, 2005, p. 14).

Na busca da reversão desse quadro, um conjunto de reformas fiscais foi adotado ao longo da década de 1990. Ao analisarem a responsabilidade fiscal nas receitas e despesas municipais, Fioravante *et al.* (2006) apontam que as dívidas dos municípios

⁵⁵ Sallum Jr. e Kugelmas (2001, p. 151) afirmam ainda que “o setor público continuou sendo usado, especialmente nos âmbitos estadual e municipal, como instrumento de clientelismo. Neste sentido, o ano de 1982 foi típico. Em plena recessão e no ápice da crise do balanço de pagamentos, os governos estaduais aumentaram drasticamente o seu pessoal, na busca da vitória nas eleições de 15 de novembro”.

necessitaram ser refinanciadas após os novos ajustes adotados. Estes culminaram nas Leis nº 7.976/89⁵⁶, nº 8.727/93⁵⁷ e nº 9.496/97⁵⁸. Os autores apontam ainda que a

Lei nº 9.496/97 possibilitou que os estados refinanciassem suas dívidas com taxas de juros diferenciadas e prazos de amortizações mais longos. No entanto, o refinanciamento da dívida subnacional passou a ser vinculado a ajustes patrimonial e fiscal, e o mecanismo de controle de endividamento do setor público passou a ser mais rígido (2006, p. 7).

Na observação de Leite (2005) a estabilidade econômica alcançada a partir de meados da década de 1990 expôs as más administrações públicas dos entes da federação ao mesmo tempo em que a política macroeconômica de juros altos da União levou os entes subnacionais que haviam contraído dívidas a uma situação significativamente difícil.

Entrou definitivamente na agenda política a necessidade de resolver o problema fiscal dos entes federativos, como pressuposto para a sustentabilidade do próprio processo de estabilização monetária. Não era suficiente que o ordenamento fiscal atingisse somente a União; era preciso que os governos subnacionais também trabalhassem sob condições mais transparentes e que permitissem o mínimo de previsibilidade e planejamento nas finanças públicas, em um novo regime inflacionário (LEITE, 2005, p. 15).

Estados e municípios tiveram que aceitar a renegociação de suas dívidas com a União, por meio do *Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal* (Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997), o que comprometeu boa parte de suas receitas. Tal Programa autorizou a União a assumir: i) a dívida pública mobiliária, ii) outras obrigações de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, iii) os empréstimos junto à Caixa Econômica Federal e iv) a dívida pública mobiliária emitida, após 12 de dezembro de 1995, exclusivamente para pagamento de precatórios judiciais, dos Estados e do Distrito Federal.

⁵⁶ Dispõe sobre o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, até mesmo suas entidades da administração indireta, e dá outras providências.

⁵⁷ Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e dá outras providências.

⁵⁸ Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e de outras que especifica, de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal.

A Lei nº 9.496/97 instituiu também metas, compromissos e ações a serem alcançadas por cada estado, sendo que este se via forçado a adotar as medidas necessárias para cumpri-los. Nesses Programas constam necessariamente metas relacionadas aos seguintes tópicos:

- I – ajustamento da dívida financeira em relação à receita líquida real – RLR (equivale à projeção da relação dívida financeira/receita líquida real, considerando as operações de crédito a contratar acordadas nos Programas);
- II – adequação do “resultado primário”, ou seja, os níveis de gastos orçamentários dos entes federativos deveriam ser compatíveis com a sua arrecadação;
- III – redução de despesas com funcionalismo público;
- IV – ajustamento da arrecadação de receitas próprias;
- V – privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial;
- VI – ajustamento das despesas de investimento em relação à RLR.

O PAF, assim como suas metas, foi firmado para um período de três anos, com metas e avaliações anuais⁵⁹. Os contratos de refinanciamento assinados pelos estados possuem prazos de pagamento de 360 meses, com juros que variam de 6 a 9% ao ano, e atualização monetária baseada mensalmente no IGP-DI/FGV (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna). Além disso, há que ressaltar a existência de um limite máximo de comprometimento da Receita Líquida Real (RLR)⁶⁰ para as obrigações do serviço da dívida que varia de estado para estado.

⁵⁹ Informações obtidas do sítio da Secretaria da Fazenda do estado de São Paulo disponíveis em <http://www.fazenda.sp.gov.br/operacoes_credito/ajuste_fiscal/> e <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/programa_ajuste_fiscal.asp> acessados em 05 de jun. de 2011.

⁶⁰ Conforme a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Receita Líquida Real “é a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos Municípios, por participações constitucionais e legais”.

Mora e Giambiagi (2005, p. 37) indicam que as reivindicações dos estados com relação ao endividamento decorrem, também, de problemas mais profundos e de difícil solução e que remetem à Constituição de 1988. Segundo os autores, no Texto de 1988

constituíram-se direitos e deveres sem atrelá-los a um modelo de financiamento. Da descentralização desorganizada, tratada por diversos autores como operação-desmonte, caminhou-se para a institucionalização das relações federativas através do financiamento compartilhado induzido pelo Fundef e pela EC 29 (que trata do comprometimento da receita para o financiamento da saúde), em um contexto de austeridade fiscal promovido pela LRF e pelo Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira. Se esse conjunto de medidas, por um lado, levou à revisão das relações federativas e permitiu uma coordenação do processo pelo governo federal, por outro, engessou o orçamento estadual.

Lopreato (2000, p. 19) sugere que a negociação dos termos dos acordos da dívida gerou uma tensão na relação entre a União e os estados⁶¹. Ainda, a definição do programa de privatização e do volume de comprometimento da receita estadual com os encargos financeiros provocou constantes atritos e um intenso jogo de pressão política, “embora não restasse aos governadores outro caminho diante da deterioração acelerada das finanças estaduais”.

Os estados, com a assinatura dos acordos, voltaram a realizar os pagamentos da dívida antes suspensos e foram obrigados a destinar cerca de 13% da receita líquida ao serviço da dívida. Alguns, penalizados pela não privatização de empresas e do banco estadual, defrontaram-se com condições mais severas de negociação e foram palco de confrontos com a esfera federal (LOPREATO, p. 19).

Sobre o impacto do PAF no orçamento do estado de Alagoas, Carvalho (2007, p. 39) comenta que ao se inserir no programa, o estado transferiu parte de sua dívida financeira para a União. “Alagoas repassou para o Tesouro Nacional a parte maior de seus débitos, assumindo o compromisso de transferir, durante 360 meses, 15% de sua receita corrente líquida para Brasília”, entretanto a dívida do estado não reduziu,

⁶¹ Kugelmas e Sola (1999, p. 72) lembram que à época “foi estabelecido um sistema de monitoramento pela STN (Secretaria do Tesouro Nacional), semelhante ao sistema acompanhamento das agências internacionais e não faltaram as queixas quanto ao ‘FMI do Malan’. Este programa draconiano teve enormes dificuldades de execução; embora a maior parte dos Estados tivesse assinado os acordos, ocorreram sucessivos pedidos de adiamento e tentativas de moratória; também a tendência do Senado a acolher propostas de rolamento colaborou para retardar sua implementação”.

mesmo com as medidas de austeridade fiscal assumidas pelo Estado. A dívida do estado que era de R\$ 2,1 bilhões em janeiro de 1999, mais que duplicou e chegou a aproximadamente R\$ 6 bilhões em dezembro de 2006.

O recrudescimento da debilidade financeira dos estados cria as condições políticas adequadas ao estabelecimento efetivo do processo de controle fiscal e financeiro desses entes. A crise fiscal e financeira estadual que se instaura no contexto estabilizado esvazia grande parte do poder político dos estados, sendo reputada por diversos especialistas ao comportamento perdulário e predatório dos mesmos desde os anos 80 (VARGAS, 2006, p. 145).

Outro aspecto importante da renegociação das dívidas estaduais neste período foi a implantação do PROES - Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária, que visava promover ajustes estruturais nas finanças do setor público através da redução da participação dos bancos estaduais no sistema financeiro nacional. Salviano Jr. (2004, p. 81) lembra que a proposta do PROES “era, após tantos programas de ajustamentos frustrados, reduzir ao mínimo a presença de instituições financeiras controladas por governos estaduais [os bancos estaduais] no sistema financeiro”. Segundo a Medida Provisória nº 1.514 de 1996, este processo de ajustamento, via PROES, deveria ocorrer “preferencialmente mediante a privatização, extinção, ou transformação em instituição não-financeira ou agência de fomento”⁶².

Os principais argumentos para a privatização dos bancos estaduais assinalavam para as dificuldades dos estados em saldar suas dívidas com a União. Por meio do PROES, o governo federal liberaria um adiantamento de recursos para o estado que se associasse ao Programa, tendo como contrapartida a transferência (para a União) da titularidade das ações das instituições financeiras estaduais, sendo que esta operação ficava contingenciada à venda da instituição bancária estadual para o setor privado. Desta forma, com os recursos oriundos da privatização, o Tesouro Nacional recuperava parte do adiantamento efetuado aos governos estaduais (VIEIRA, 2007). Ao mesmo tempo, com a privatização dos bancos estaduais aumentaria a autoridade do Banco Central e teria fim o uso indiscriminado dos empréstimos destes para seus próprios controladores, os estados. Kugelmas e Sola (1999, p. 72) lembram que tais

⁶² Medida Provisória nº 1.514 de 1996 (BRASIL, Presidência da República, 1996).

empréstimos se configuravam como “uma das principais fontes do poder dos governadores e um *loophole*, uma válvula de escape importante para os apertos orçamentários”.

Nota-se que o fortalecimento do governo federal, conferido pelos resultados efetivos (e positivos) obtidos no gerenciamento macroeconômico, em contraposição ao quadro de inviabilidade de solução da crise fiscal e financeira dos estados, foi suficiente para investi-lo de poder para um desmonte das relações inter e intragovernamentais prévias junto a esses entes subnacionais (VARGAS, 2006). Segundo a autora, sob o risco da ingovernabilidade, “os estados sofreram sensível perda de poder político no plano nacional, o que se traduziu, em última instância, numa correlação de forças bastante desfavorável frente à União” (p. 166).

Numa apurada análise deste período da estrutura político-tributária nacional, Kugelmas (2001, p. 39) comenta que a União, enfraquecida politicamente na promulgação da Constituição de 1988 (por conta do enfraquecimento do regime de centralização política do regime militar), volta a se reforçar após o processo de renegociação das dívidas estaduais. Para o autor,

se a partilha tributária [na Constituição de 1988] se realizara em um momento de notável fraqueza do poder central, seria a capacidade regulatória no campo macroeconômico do governo federal, reforçada pelo êxito do Plano Real, que daria os traços definidores da nova etapa. Nesta, as finanças estaduais foram duramente afetadas de distintas maneiras.

Esse engessamento dos orçamentos subnacionais, em verdade foi planejado pela esfera federal para limitar o poder de ação dos outros entes. Tanto o é, que à negociação das dívidas estaduais seguiu-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁶³, proposta pelo Executivo Federal em 1999 e votada pelo Congresso em 2000. Seu objetivo era, entre outras coisas, estipular um limite para gasto com pessoal na esfera pública: o limite foi de 60% da receita corrente líquida para estados e municípios e de 50% para a União. Os limites estipulados pela LRF para gastos com pessoal foram baseados na Lei Complementar nº 96, de 1999, conhecida como Lei Camata II. A Lei

⁶³ LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000.

Camata I (Lei Complementar nº 82, de março de 1995, revogada pela Lei Camata II), que disciplinava o limite das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal, estipulava, anteriormente, os limites em 60% da receita corrente líquida para todos os entes federados (inclusive a União).

Na leitura de Mora (2002, p. 68) o propósito de tal LRF foi garantir disciplina fiscal em todos os níveis de governo, mas as restrições que impôs aos estados e municípios foram mais significativas. Segundo a autora o objetivo da LRF era

garantir uma política fiscal sustentável intertemporalmente para estados e municípios já que o governo federal conta com uma restrição orçamentária estrutural como consequência do seu compromisso com a estabilidade macroeconômica (que resulta em necessidade permanente de equilibrar as contas públicas).

Um dos elementos que diferenciavam a Lei Camata II da LRF é que nesta última fora determinado que somente seria possível fazer um gasto permanente⁶⁴ se houvesse a indicação de onde viria a receita (também de forma permanente) para saldá-lo (Cap. IV, art. 17, § 1º ao 7º da LRF)⁶⁵.

Almeida (2005, p. 35) comenta que “apesar de restringir também o governo federal, a nova lei [LRF] inegavelmente significou limitação, por meio de lei federal, da autonomia de estados e municípios na alocação de suas receitas”.

A LRF (assim como as Leis Camata I e II) foi inspirada num documento oficial do Fundo Monetário Internacional (FMI) intitulado “Código de boas práticas em transparência fiscal – Declaração de princípios”⁶⁶ de 1996. Esse documento é um projeto mundial voltado à adequação econômica e política dentro de certos parâmetros, cujo objetivo é conferir ao capital internacional maior segurança e confiabilidade nos investimentos (CATAIA, 2011b). Segundo o FMI “o Código facilitará a vigilância de

⁶⁴ Gastos permanentes são aqueles que passam de um exercício fiscal para o outro. Destacam-se, principalmente, os relacionados com a contratação de pessoal.

⁶⁵ Segundo entrevista do Prof. Dr. Gustavo Zimmerman ao Jornal da UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas, n. 186, de ago. de 2002. Disponível em <http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/agosto2002/unihoje_ju186pag2a.html> acessado em 16 de jun. de 2011.

⁶⁶ Documento disponível em <www.fazenda.gov.br/ucp/pnafe/cst/arquivos/FMI-tran-fiscal.doc> acessado em 10 de set. de 2010.

políticas econômicas pelas autoridades do país, mercados financeiros, e instituições internacionais” (FMI, 1996)⁶⁷.

Segundo o documento citado, essa confiabilidade – e regulação econômica – daria maior transparência às políticas públicas fiscais promovendo sua credibilidade no mercado internacional, uma vez que as finanças públicas se tornariam engessadas, portanto previsíveis⁶⁸. Um aspecto importante da implantação da LRF é o fato de ela buscar disciplinar o gasto que as prefeituras tinham com pessoal, tendo em vista que muitas gastavam mais do que arrecadavam e seu endividamento com outras esferas da federação – estados e União – aumentava substancialmente.

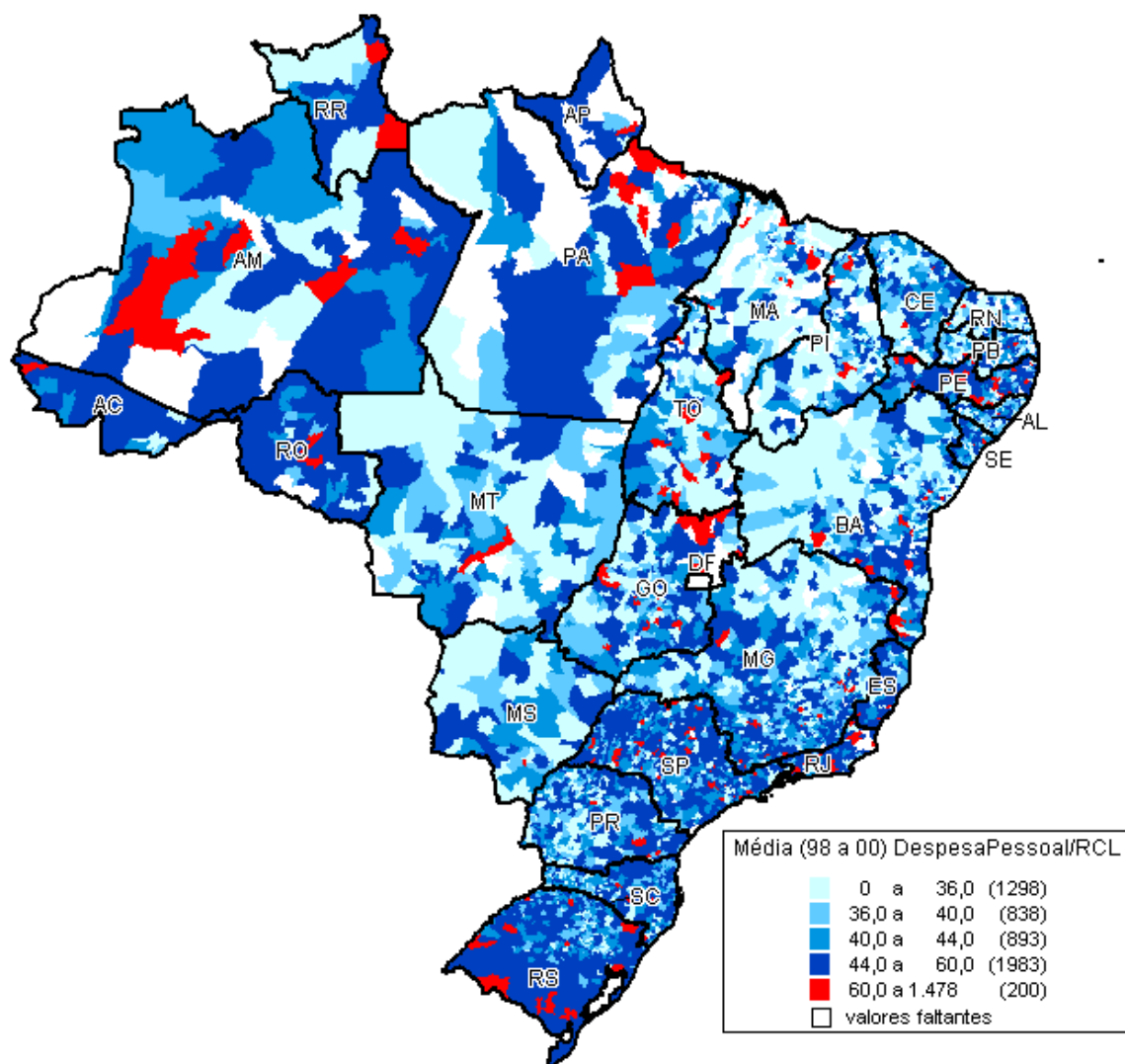
Para uma análise do impacto da LRF no Brasil, o mapa 5.2.1 a seguir apresenta as porcentagens dos gastos com pessoal (despesa com pessoal/receitas correntes liquidas dos municípios) no período anterior à implantação da LRF.

⁶⁷ Ao comentar a relevância dos organismos internacionais na influência da política fiscal e financeira da federação brasileira, Vargas (2006, p. 148) aponta que “o governo federal e suas burocracias econômicas se fortaleceram, ganhando fôlego a aplicação da concepção hegemônica nos organismos internacionais acerca do Estado e das relações intergovernamentais”.

⁶⁸ Tais questões são apontadas no item II “*Disponibilidade pública da informação*” do referido documento do FMI. Os subitens 2.1 e 2.1.1 especificam os detalhes: “2.1 – Ao público deveria ser proporcionando informações completa sobre a atividade fiscal do governo do passado, do presente e a projetada (...) 2.1.1 – O orçamento anual deveria cobrir todas as operações do governo central em detalhes e também deveria prover informação sobre as operações extraorçamentárias do governo central. Além disso, informação suficiente deveria ser proporcionada sobre a receita e dispêndio dos mais baixos níveis do governo para permitir uma posição financeira consolidada para o governo geral a ser apresentado” (FMI, 1996).

Mapa 5.2.1

Brasil (1998 a 2000) – Dispersão nacional dos gastos com pessoal/receita corrente líquida, para o período anterior à LRF



Fonte: Fioravante *et al.* (2006)

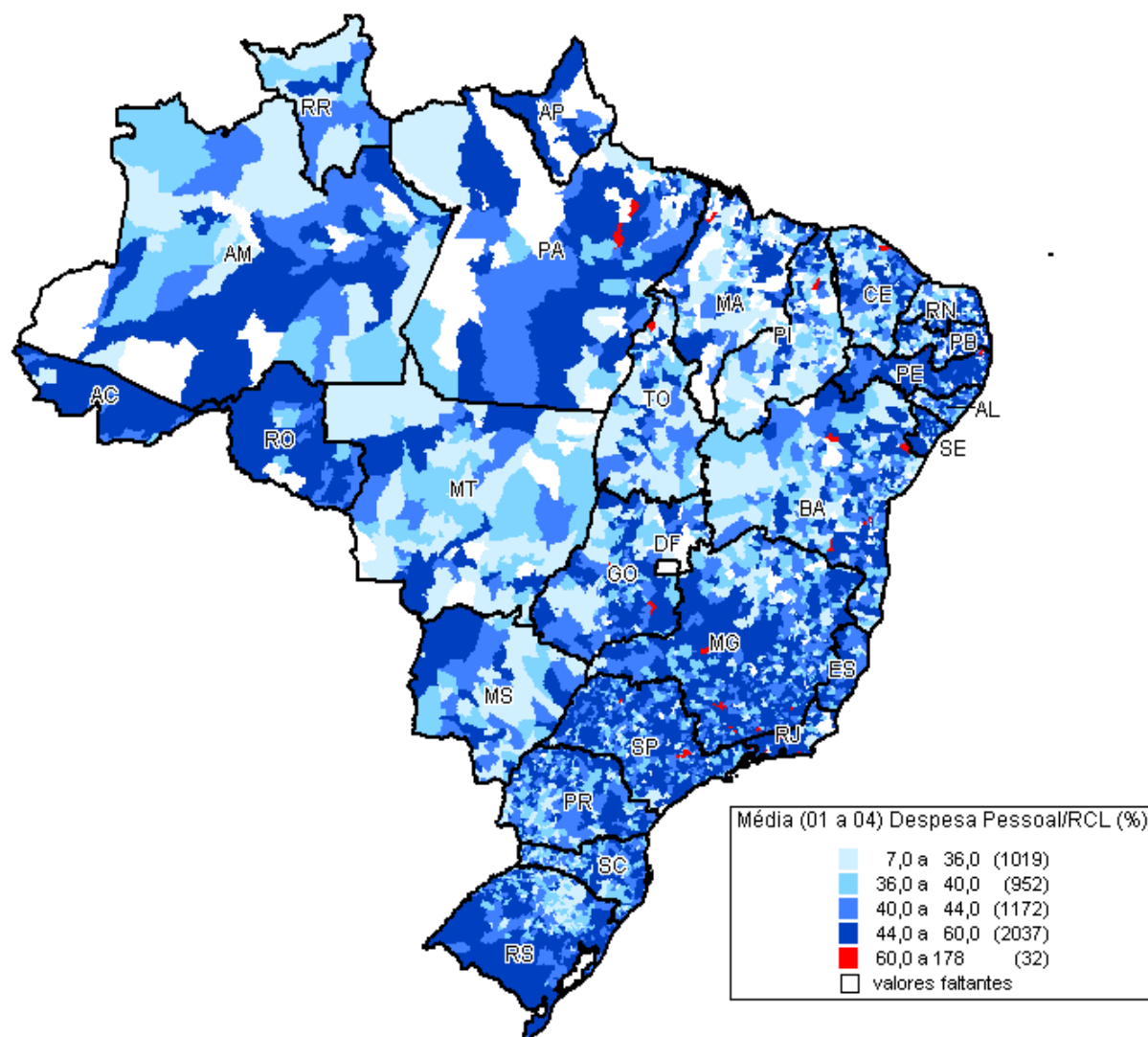
Um número considerável de municípios (1.298 municípios) gastava em média até 36% da sua receita corrente líquida em pessoal e encargos durante o período de 1998-2000. Aqueles em tonalidade vermelha são caracterizados como municípios com gastos excessivos, pois ultrapassaram o limite determinado pela LRF. Na análise de Fioravante *et al.* (2006) é possível discernir duas áreas de concentração de municípios que mais

gastavam com pessoal em relação a sua receita corrente líquida: os localizados no Rio Grande do Sul e nos estados do Acre, Rondônia e Amazonas. Essas áreas apresentaram grande parte dos municípios com gastos de pessoal entre 44% e 60% da receita corrente líquida, com alguns municípios chegando a ultrapassar o limite de 60%.

O mapa 5.2.2, que apresenta dados da dispersão de gastos com pessoal em relação às receitas correntes líquidas em período posterior à implantação da LRF, indica que a diferença entre os gastos mínimo e máximo diminuiu entre os dois períodos.

Mapa 5.2.2

Brasil (2001 a 2004) – Dispersão nacional dos gastos com pessoal/receita corrente líquida, para o período posterior à LRF



Fonte: Fioravante *et al.* (2006).

No período de 2001 a 2004 o número de municípios que pertenciam à primeira (menor percentual) e à última classe (maior percentual) diminuiu, ou seja, houve uma migração dos municípios para as classes medianas (todas as classes intermediárias aumentaram o número de municípios que as compunham). Os municípios que

gastavam uma pequena parcela da sua receita corrente líquida com pessoal aumentaram seus gastos e o contrário ocorreu com os municípios que gastavam muito. Aqueles que gastavam pouco com pessoal passaram a gastar mais e, conseqüentemente, reduziu-se o volume de recursos disponíveis para outros tipos de investimentos em razão das limitações das receitas orçamentárias municipais.

5.3 – A influência do *new federalism* dos EUA na política fiscal brasileira a partir da década de 1980

O modelo de descentralização adotado no Brasil a partir de 1988 e a política de austeridade e ajuste fiscal dos entes subnacionais – propagada alguns anos depois pelo governo federal – não foram implantadas ao acaso. Ambas sofreram influência não somente da sociedade civil organizada, da classe política e oligárquica nacional, à época do enfraquecimento e fim do regime militar (1964 a 1985), mas também foram influenciadas pelo ideário neoliberal que ganhava corpo nas políticas econômicas dos países desde a década de 1970.

Para Fiori (1997) foi a partir dos anos 1970 e 1980 que a política neoclássica é retomada e se destaca no campo econômico e os neoconservadores destacam-se no campo político. Para o autor, ambos os fatos consagraram a tese de que a crise mundial, vivida a partir de 1973, ocorreu devido a adoção das políticas keynesianas e dos compromissos fiscais assumidos pelo *Welfare State*. Tal fato levou a tese neoliberal a transformar-se em senso comum e em ponto de convergência das políticas econômicas do mundo capitalista.

A partir daí, as idéias de “eficiência”, “competitividade” e “equilíbrio macroeconômico” substituíram o consenso keynesiano em torno do crescimento e do pleno emprego e passaram a ser os novos totens do pensamento político-econômico internacional (FIORI, 1997, p. 84).

No âmbito institucional a estratégia neoliberal de restringir o Estado incluiria, na visão de Adam Przeworski e Michael Wallerstein (1988), cinco pontos: i) a redução do tamanho da administração pública; ii) a redução do tamanho do setor público; iii) o isolamento do Estado das pressões do setor privado; iv) um apoio maior em regras do que em decisões discricionárias; e v) a delegação das decisões sujeitas à inconsistência dinâmica a unidades independentes que não se sintam motivadas a ceder às pressões políticas.

Podemos dizer que o modelo de descentralização adotado no Brasil em 1988 se inspirou no modelo de descentralização da federação estadunidense. Este modelo foi adotado nos EUA a partir da década de 1970 com o presidente Richard Nixon, mas, sobretudo nos anos 1980, com o presidente Ronald Reagan – naquele país tal movimento ficou conhecido como *new federalism*. A comparação entre os dois modelos deve ser cuidadosa e, em grande medida, mereceria uma pesquisa à parte, contudo há elementos do *new federalism* que fazem parte integralmente do modelo de descentralização do Brasil.

Conforme Affonso (2003) a expressão *new federalism* surgiu no governo dos EUA durante a presidência de Richard Nixon (1969-1974), e era utilizada para descrever a transferência da arrecadação tributária do governo central dos EUA aos governos estaduais e locais com poucas condicionantes. Posteriormente, a expressão fora adotada pelo presidente Ronald Reagan (1981-1989) no intuito de descrever um conjunto de propostas que visavam reduzir os gastos federais e, ao mesmo tempo, incentivar os estados a assumirem maiores responsabilidades na esfera das políticas públicas. Ainda segundo o mesmo autor, o *new federalism* pode também ser entendido como uma corrente política surgida nos governos supracitados e que seria embasada na concepção teórica da *Public Choice Theory*⁶⁹, um “movimento” de alguns economistas que, ao fazerem referências ao federalismo fiscal dos EUA, argumentavam contra a presença do Estado na economia (cuja estrutura seria deficiente) e defendiam processos de descentralização colocando de maneira análoga o mercado público e o mercado privado, os agentes públicos e os agentes privados.

⁶⁹ Na obra de Sandroni (1999, p. 505) a *Public Choice Theory* (Teoria da Escolha Pública) é apresentada como a “vertente de análise de fenômenos sociais que utiliza métodos da ciência econômica para a solução e compreensão de problemas da ciência política”. Em sua tese de doutorado, Affonso (2003, p. 42) coloca que “public choice theory pressupõe que iguais regras de comportamento orientam os agentes privados (consumidores, empresas) e os agentes públicos (políticos, burocratas). Todos seriam motivados em suas ações pelos mesmos objetivos: a maximização da utilidade configurada no consumo, no lucro, no voto ou no poder. A generalização das regras de comportamento dos agentes privados para toda a sociedade permite considerar a política como troca e, portanto, o Estado como um mercado! Segundo Buchanan e Tullock, a teoria da ‘escolha pública’ pode ser considerada como a ‘economia da política’, uma forma de analisar a política a partir de uma perspectiva econômica no sentido de ‘trocas’, ou seja, do ponto de vista mercantil. [...] ‘Tanto o mercado como o Estado são mecanismos através dos quais a cooperação se organiza e se faz possível. Os homens cooperam através do intercâmbio de bens em mercados organizados, e tal cooperação implica benefícios recíprocos. [...] Basicamente, a ação política ou coletiva, de um ponto de vista individualista do Estado, é bastante semelhante”.

Ruth Dweck (2005, p. 12) sublinha que o *new federalism* dos EUA envolvia um programa de subvenções em bloco (*Block Grant Program*) e a descentralização administrativa. Tal programa teria como objetivos a simplificação, a desregulação e a universalidade do sistema, buscando reduzir o desperdício administrativo e restaurar a autoridade dos governos subnacionais, inclusive com o retorno das fontes de receitas fiscais a estes níveis de governo.

Ao analisar o *new federalism* durante o governo de Ronald Reagan, Dweck (2005) comenta que o programa econômico deste presidente - a “*Reaganomics*”, como ficou conhecida a política econômica de Reagan - buscava corrigir o desequilíbrio fiscal e reduzir a excessiva participação do governo federal dos EUA na economia, além de resolver vários problemas, inerentes à crise herdada da década anterior: inflação, desemprego e déficit público. Na tentativa de alcançar os resultados esperados, o governo Reagan apresentou sua proposta de política econômica que envolvia cinco metas estratégicas, a saber: 1) corte nos gastos federais; 2) simplificação do sistema tributário, com cortes nas taxas marginais de impostos (redução dos impostos diretos principalmente das empresas); 3) relaxamento da regulação governamental; 4) transferência de determinadas funções para os governos subnacionais, assim como para a iniciativa privada e 5) estabilização monetária.

Embora o presidente Reagan tivesse apresentado sua proposta do *new federalism* quase um ano depois da formulação de seu pacote econômico original, estas políticas estavam profundamente conectadas e faziam parte da filosofia neoliberal de encolhimento do Estado. As quatro primeiras estratégias tinham o objetivo explícito de reduzir o escopo do governo em geral e do governo federal em particular, que havia se expandido muito nas três últimas décadas anteriores à posse de Reagan (DWECK, 2005, p. 12).

Os governos dos presidentes Nixon e Reagan, apesar do empenho e do discurso, não conseguiram implementar a tão anunciada descentralização de responsabilidades do governo federal para os estados federados. Porém, o governo Reagan não transferiu poder aos estados, mas reconcentrou substancialmente o poder nas mãos do governo federal (AFFONSO, 2003).

A descentralização promovida pela Constituição Federal brasileira de 1988 concedendo maiores poderes aos estados e municípios em detrimento da União, tem, neste ponto, uma similaridade com o *new federalism* dos EUA⁷⁰: inicialmente os poderes foram descentralizados aos estados, mas posteriormente o governo central aumenta seu poder em relação aos entes subnacionais. Os elementos que apontamos anteriormente fornecem indícios de que no Brasil, a implantação de políticas neoliberalizantes promoveu o enfraquecimento da esfera estadual durante a década de 1990. A mesma concepção é apontada por Vargas (2006, p. 224) ao aludir que a redução do tamanho do Estado na esfera estadual por meio das privatizações com vistas ao abatimento da dívida junto ao Tesouro Federal, pode ser interpretada como “a face mais visível do processo de desmonte institucional, sendo coerente com a visão liberalizante adotada desde o [Plano] Real”.

Analizando a descentralização fiscal no Brasil, Davidovich (1993, p. 8) sugere que

a descentralização vem a ser considerada antes, como válvula de escape para a crise fiscal do Estado, que enfrenta escassez de recursos e de meios institucionais para contemplar novas pressões políticas e sociais. Tal política passa a ser, portanto, interpretada como uma forma de subtrair funções pertinentes ao Estado central, delegando-as bem como seu ônus, ao nível local.

Dessa forma, o processo de descentralização deixou complexas questões como herança. Estas questões, que chamam a sociedade brasileira ao debate, são focadas, por exemplo, nos limites e avanços da descentralização entendida como um processo

⁷⁰ Acerca do *new federalism* dos EUA podem ser consultados alguns trabalhos. Destacam-se: DWECK (2005) que faz um estudo comparativo entre o federalismo fiscal no Brasil e nos EUA; COLAN (1988) que mostra que os governos Nixon e Reagan, mesmo sendo considerados como governos neoliberais em suas reformas nas relações intergovernamentais, possuíam conteúdos bem diferenciados quanto à prática do *new federalism*. Em COLAN (1986) o autor discute as características da desregulamentação do setor privado e as reduções nas despesas internas dos EUA; KINCAID (2001) trata dos propósitos da implementação (ou não) da descentralização de responsabilidades do governo federal para os estados. Em KINCAID (1996) o autor, entre outras coisas, aponta que a descentralização do programa *Medicaid* (programa de assistência médica dos EUA) fez com que na escala local os serviços fossem privatizados a partir da criação de parcerias público-privadas; A temática “parcerias público-privadas” também é explorada por MUSSELWHITE JR. (1986). O autor discorre sobre o impacto dos cortes federais impostos por Reagan às parcerias público-privadas e às entidades sem fins lucrativos que atendiam as comunidades locais nos EUA; Já LIEBSCHUTZ, LURIE e SMALL (1983) discutem a influência das *Reaganomics* no estado de New York.

democrático, pois nem sempre os recursos para o exercício da descentralização estão presentes nos entes subnacionais. Outrossim, questiona-se até que ponto as elites políticas que defendem a descentralização querem-na realmente ou apenas estariam atendendo a interesses hegemônicos da sociedade de caráter neoliberal.

5.4 – A formação do orçamento municipal e a dependência das transferências: uma relação vertical de desigualdade com os outros entes federados

Para entender o impacto do federalismo fiscal brasileiro na escala local, é importante compreender como se conformam os orçamentos dos municípios, afinal é na escala municipal que o cotidiano se realiza e, o tamanho do orçamento municipal condiciona as demandas locais de serviços básicos e fundamentais.

A receita orçamentária municipal⁷¹ é constituída conforme o quadro 5.4.1. As receitas correntes e as receitas de capital apresentam subdivisões: as primeiras subdividem-se em receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços; já as receitas de capital são receitas oriundas de operações de crédito, de alienações de bens móveis e imóveis e de amortizações de empréstimos. As receitas intra-orçamentárias referem-se às operações entre órgãos, fundos, autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e demais entidades da Administração Pública de uma mesma esfera de governo integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social. De forma resumida, seria a receita corrente municipal a maior fonte de recursos para as prefeituras manterem em funcionamento a máquina municipal⁷².

⁷¹ A legislação que disciplina a composição dessas receitas se encontra na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 e na Portaria STN nº 869, de 15 de dezembro de 2005. Na primeira as receitas intra-orçamentárias apareciam diluídas nas Receitas Correntes e nas Receitas de Capital. Com a finalidade de discriminar detalhadamente todas as receitas que compunham o Orçamento Municipal, as receitas intra-orçamentárias foram incluídas como item à parte no Manual das Receitas Públicas pela Portaria STN nº 869, de 15 de dezembro de 2005.

⁷² Nos apêndices B, C e D podem ser apreciadas tabelas com o detalhamento dos tributos, taxas, impostos e contribuições que compõem a receita corrente, a receita de capital, a receita intra-orçamentária e as deduções da receita corrente.

Quadro 5.4.1

Composição da Receita Orçamentária Municipal			
Soma			Subtração
Receita corrente	Receita de capital	Receitas Intra-Orçamentárias (oriundas de Receita Corrente e de Receita de Capital)	Deduções da Receita Corrente

Fonte dos dados: Site da STN/Finbra – Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil – Dados contábeis dos municípios, acessado em 10/01/2009.

Organização: Fabricio Gallo

As transferências intergovernamentais de recursos tornam-se relevantes ao serem observados três aspectos normativos que engessam os orçamentos: i) a obrigatoriedade de destinar 25% do orçamento para a educação (Artigo 212 da Constituição de 1988); ii) a obrigatoriedade de destinar 15% do orçamento à saúde (Artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, combinado com o Artigo 25 da LRF); e iii) ainda o percentual variável segundo o município, porém limitado a 60% de seu orçamento, destinado ao pagamento de pessoal (conforme LRF).

Nos municípios com pequena base de geração de tributos próprios (baixo IPTU e baixo ISSQN) e reduzida devolução tributária estadual (do IPVA e do ICMS), tal engessamento orçamentário faz com que reste pouco do orçamento municipal para o custeio administrativo e, principalmente, para investimentos infraestruturais com recursos das próprias prefeituras. Por isso, cresce atualmente a importância das transferências de recursos (de todas as naturezas) entre os entes federados, especialmente para os pequenos municípios. A tabela 5.4.1 apresenta um panorama geral do volume de recursos transferidos pela União aos estados e a seus respectivos municípios no ano de 2007.

Tabela 5.4.1

Brasil 2007 – Transferências de recursos da União aos entes subnacionais (em R\$)			
UF	Ao Governo do Estado (a)	Aos Governos Municipais (b)	Valor Total (a+b)
SP	6.845.111.313	14.064.247.842	20.909.359.155
MG	4.005.905.181	10.009.415.303	14.015.320.485
RJ	6.275.511.980	7.737.072.208	14.012.584.189
BA	4.819.359.717	8.518.723.922	13.338.083.639
CE	3.055.632.515	5.553.485.700	8.609.118.215
PE	3.423.549.635	4.786.783.905	8.210.333.540
PR	3.008.432.708	5.059.527.851	8.067.960.558
RS	2.745.478.807	5.318.667.138	8.064.145.945
MA	2.902.883.340	4.590.458.867	7.493.342.207
PA	2.936.792.933	3.982.384.992	6.919.177.925
PB	1.915.254.447	2.953.327.343	4.868.581.791
GO	1.476.169.857	3.011.597.766	4.487.767.623
PI	1.765.380.031	2.564.801.764	4.330.181.795
RN	1.960.674.336	2.365.197.161	4.325.871.496
SC	1.522.838.317	2.743.195.372	4.266.033.689
AL	1.735.922.474	2.412.552.948	4.148.475.422
DF ⁷³	-----	-----	3.549.042.781
SE	1.716.755.242	1.563.278.427	3.280.033.668
AM	1.704.692.711	1.541.378.747	3.246.071.458
TO	1.844.595.241	1.292.027.184	3.136.622.425
ES	1.528.976.947	1.543.186.489	3.072.163.436
MT	1.314.875.472	1.623.880.817	2.938.756.289
MS	747.236.201	1.464.491.310	2.211.727.510
AC	1.400.749.951	722.294.065	2.123.044.016
RO	1.188.918.199	867.796.327	2.056.714.525
AP	1.370.798.285	463.994.052	1.834.792.336
RR	1.011.246.422	507.313.512	1.518.559.935
Total	65.056.914.597	99.976.951.456	165.033.866.053

Fonte dos dados: Site da CGU – Controladoria-Geral da União/Portal da Transparência
Organização: Fabricio Gallo

Chama atenção que na maioria dos estados (exceto SE, TO, AM, AC, RO, AP e RR) o volume total de recursos transferidos pela União aos municípios é sempre maior do que aquele transferido aos estados. O total transferido pelo governo federal aos

⁷³ O Governo do Distrito Federal não recebe as transferências separadas por UF e municípios. O artigo 147 da Constituição Federal de 1988 afirma que “ao Distrito Federal cabem os impostos municipais” e o Distrito não efetua transferências tributárias a municípios, pois, embora organizado em Plano Piloto e Cidades Satélites, tais cidades não são municípios.

estados, no ano de 2007, foi de pouco mais de R\$ 65 bilhões. Aos municípios foi transferido pouco menos de R\$ 100 bilhões.

Com a finalidade de refinar a análise das transferências recebidas pelos municípios, nas tabelas⁷⁴ a seguir agrupamos os municípios em categorias conforme o número de habitantes de cada um. Assim, é possível verificar como se apresentam os orçamentos municipais (receitas correntes, receitas próprias e transferências recebidas) dos grandes, dos médios e, em especial, dos pequenos municípios.

Os municípios menores, em geral, por não possuírem grande número de construções e por não possuírem um dinamismo econômico acentuado, não têm como arrecadar o IPTU e o ISSQN (tributos municipais) e, por isso, ficam na dependência dos outros entes subnacionais para compor sua receita.

A tabela 5.4.2 apresenta a relevância das transferências inter e multigovernamentais na composição das receitas dos municípios.

⁷⁴ Os dados foram tabulados e sistematizados de 2005 a 2007 porque é a partir de 2005 que a Secretaria do Tesouro Nacional apresenta os dados desmembrados em rubricas detalhadas e, portanto, passíveis de organizá-los conforme nossos intuítos.

Tabela 5.4.2

Brasil – Porcentagem de transferências inter e multigovernamentais na composição das receitas correntes por municípios						
Anos	Municípios			Receita Corrente Municipal (RC)	Transferências Inter e Multigovernamentais	
	Faixas de pop. (em mil hab.)	Nº	%	Total em R\$	Total em R\$	% das RC
2007	até 3	487	9,2	2.902.287.909	2.632.402.767	90,7
	3 a 5	793	15,1	5.498.588.840	4.950.747.083	90,0
	5 a 10	1212	22,9	10.999.170.547	9.650.999.456	87,7
	10 a 20	1316	24,9	21.000.231.156	18.172.887.504	86,5
	20 a 50	938	17,7	29.979.975.976	24.237.119.263	80,8
	50 a 100	301	5,6	22.986.998.489	16.956.555.899	73,8
	100 a 300	173	3,2	34.851.084.304	23.058.489.617	66,2
	300 a 1.000	64	1,2	34.221.363.815	20.777.849.701	60,7
	+ de 1.000	13	0,2	53.143.841.142	23.359.442.579	44,0
	total	5297	100	215.583.542.177	143.796.493.868	66,7
2006	até 3	530	9,8	2.768.559.123	2.521.191.408	91,1
	3 a 5	809	15	4.918.771.899	4.423.135.327	89,9
	5 a 10	1249	23	10.054.457.704	8.779.954.103	87,3
	10 a 20	1255	23,2	17.135.309.071	14.834.477.396	86,6
	20 a 50	1009	18,6	27.503.900.323	22.372.003.827	81,3
	50 a 100	308	5,6	19.641.200.098	14.681.659.749	74,7
	100 a 300	186	3,4	30.460.264.540	20.588.336.954	67,6
	300 a 1.000	65	1,2	31.800.297.413	19.649.510.376	61,8
	+ de 1.000	13	0,2	46.335.495.095	20.710.350.392	44,7
	total	5424	100	190.618.255.266	128.560.619.532	67,4
2005	até 3	514	9,8	2.410.206.141	2.203.215.862	91,4
	3 a 5	796	15,2	4.311.663.452	3.905.152.984	90,6
	5 a 10	1216	23,2	8.847.639.627	7.786.918.173	88,0
	10 a 20	1209	23	14.776.991.548	12.842.529.622	86,9
	20 a 50	956	18,3	23.224.376.807	18.834.452.374	81,1
	50 a 100	303	5,8	17.399.004.324	12.999.695.940	74,7
	100 a 300	174	3,3	26.416.034.158	17.788.391.773	67,3
	300 a 1.000	64	1,2	27.898.287.933	17.229.194.965	61,8
	+ de 1.000	13	0,2	40.795.206.643	18.362.066.254	45,0
	total	5245	100	166.079.410.633	111.951.617.947	67,4

Fonte dos dados: Site da STN/Finbra – Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil – Dados contábeis dos municípios, acessado em 10/01/2009.

Organização: Fabricio Gallo.

Conforme a tabela 5.4.2 as Receitas Municipais provenientes de Transferências Intergovernamentais e Multigovernamentais⁷⁵, portanto incluídos os valores de saúde e educação, significam cerca de 90% das receitas dos municípios de até 10.000

⁷⁵ As Transferências Multigovernamentais são aquelas realizadas “fundo a fundo”, ou seja, Fundos criados pelo Governo Federal repassam verbas para Fundos criados pelos Municípios, estes são os casos das Transferências para saúde e educação.

habitantes (que representam aproximadamente 40% do total de municípios do país). Já os municípios que têm entre 10.000 e 50.000 habitantes somam cerca de 50% dos municípios do Brasil e nestes as transferências representam, em média, 85% das receitas. Já na receita corrente dos municípios que têm entre 50.000 e 300.000 moradores (aproximadamente 8,5% do total de municípios), em torno de 70% dos recursos são provenientes de transferências. Nos grandes municípios e as metrópoles (aqueles que têm de 300.000 a 1 milhão de habitantes) mesmo com receitas correntes bem vultuosas, também dependem das transferências de recursos. Nesses casos, aproximadamente 60% dos recursos disponíveis em seus caixas são oriundos de outros entes. Por fim, na medida em que aumenta o número de habitantes o percentual de dependência das transferências de recursos de outros entes cai, atingindo o mínimo de 44% nas cidades milionárias, isto é, os municípios com mais de 1 milhão de habitantes possuem arrecadação própria maior que os repasses recebidos – entretanto, existem somente 13 municípios nessa categoria.

A análise dos dados apresentados na tabela 5.4.2 indica que quanto menor o município (medido aqui por faixas de população) maior será sua dependência das transferências de recursos de outros entes⁷⁶. Mesmo naqueles que têm alto dinamismo econômico relacionado aos serviços e grande número de construções (sinônimo de significativa arrecadação de ISSQN e IPTU) também há significativa dependência das transferências inter e multigovernamentais.

Portanto, de maneira geral para todo território brasileiro, as Transferências são importantes para a composição dos orçamentos municipais, sendo extremamente reduzidas as cidades que apresentam arrecadação própria superior às Transferências

⁷⁶ Ao analisar os impactos das Transferências Constitucionais e Legais nos municípios do estado de Goiás, ARRAIS (2008, p. 216) verifica que os repasses do FPM, FUNDEB e ICMS, “são tanto mais importantes quanto menores são os municípios, uma vez que a capacidade gerar receitas nos municípios com baixa dinâmica econômica e populacional seria proporcional à dependência das transferências constitucionais, o que coloca em xeque a idéia de autonomia”.

realizadas. Na tabela 5.4.3 verificamos o comportamento interno às Transferências Intergovernamentais⁷⁷.

Tabela 5.4.3

Brasil – Porcentagem de transferências multigovernamentais e intergovernamentais dos entes federados na composição das transferências recebidas por municípios

Anos	Municípios			Transferências Intergovernamentais e Multigovernamentais					
	Faixas de pop. (em mil hab.)	Nº	%	Transferências Inter e Multigovernamentais		Transf. Intergovernamentais			Transf. Multigov.
				Total em R\$	%	da União	de estados	de munic.	
						% do total	% do total	% do total	% do total
2007	até 3	487	9,2	2.632.402.767	10	70,4	22,8	0,1	6,7
	3 a 5	793	15,	4.950.747.083	10	65,1	23,8	0,1	11,0
	5 a 10	121	22,	9.650.999.456	10	57,4	26,8	0,1	15,7
	10 a 20	131	24,	18.172.887.504	10	55,3	25,7	0,1	19,0
	20 a 50	938	17,	24.237.119.263	10	50,2	28,9	0,1	20,8
	50 a 100	301	5,6	16.956.555.899	10	45,2	35,9	0,1	18,8
	100 a 300	173	3,2	23.058.489.617	10	41,7	41,8	0,0	16,5
	300 a 1.000	64	1,2	20.777.849.701	10	35,7	48,8	1,3	14,1
	+ de 1.000	13	0,2	23.359.442.579	10	32,1	52,8	0,0	15,1
	total	529	100	143.796.493.86	10	45,2	37,7	0,2	16,8
2006	até 3	530	9,8	2.521.191.408	10	68,5	24,8	0,0	6,7
	3 a 5	809	15	4.423.135.327	10	64,4	24,9	0,1	10,7
	5 a 10	124	23	8.779.954.103	10	56,7	28,6	0,1	14,6
	10 a 20	125	23,	14.834.477.396	10	56,2	26,4	0,1	17,3
	20 a 50	100	18,	22.372.003.827	10	51,3	30,4	0,1	18,1
	50 a 100	308	5,6	14.681.659.749	10	45,3	37,9	0,1	16,7
	100 a 300	186	3,4	20.588.336.954	10	41,7	43,2	0,2	14,9
	300 a 1.000	65	1,2	19.649.510.376	10	40,4	46,7	0,0	12,9
	+ de 1.000	13	0,2	20.710.350.392	10	31,9	54,0	0,0	14,1
	total	542	100	128.560.619.53	10	46,0	38,7	0,1	15,2
2005	até 3	514	9,8	2.203.215.862	10	67,8	25,4	0,1	6,7
	3 a 5	796	15,	3.905.152.984	10	64,2	24,9	0,1	10,8
	5 a 10	121	23,	7.786.918.173	10	56,1	29,3	0,1	14,5
	10 a 20	120	23	12.842.529.622	10	55,4	27,1	0,1	17,4
	20 a 50	956	18,	18.834.452.374	10	51,1	30,6	0,1	18,1
	50 a 100	303	5,8	12.999.695.940	10	44,0	38,9	0,1	17,0
	100 a 300	174	3,3	17.788.391.773	10	42,1	43,2	0,0	14,7
	300 a 1.000	64	1,2	17.229.194.965	10	42,1	45,1	0,4	12,4
	+ de 1.000	13	0,2	18.362.066.254	10	30,6	54,8	0,6	14,1
	total	524	100	51.181.093.774	10	45,7	39,0	0,2	15,1

Fonte dos dados: Site da STN/Finbra – Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil – Dados contábeis dos municípios, acessado em 10/01/2009.

Organização: Fabricio Gallo

⁷⁷ A Tabela apresenta dados de Transferências entre municípios com percentuais próximos de 0,1%. Estes dados são referidos às Transferências realizadas quando da celebração de convênios entre municípios, este é o caso dos Consórcios Municipais que não são objeto de nossa análise.

De 2005 a 2007, próximo de 70% daquilo que os municípios com até 3 mil habitantes receberam proveio da União, e os municípios com maior número de habitantes têm em seu orçamento menor composição das Transferências Intergovernamentais. Os municípios milionários tiveram aproximadamente 30% de receita proveniente da União. Diferentemente foi o comportamento das Transferências Intergovernamentais realizadas entre estados e municípios, pois nos maiores municípios os valores recebidos também são maiores, já que a atividade econômica, com a arrecadação de ICMS, é o fundamento da “devolução tributária”.

Sem dúvida as Transferências Estaduais voltaram-se aos maiores municípios, especialmente a capital do estado, enquanto que a União privilegiou as menores municipalidades cuja arrecadação tributária própria não foi capaz de custear os compromissos da administração municipal. Por isso, os convênios federais como mecanismos de complemento do orçamento municipal ganham relevo no período atual.

Remetendo-se ao estado de Alagoas, um dos mais pobres da federação brasileira, Carvalho (2007, p. 76) aponta que

as prefeituras de Alagoas não sobreviveriam se dependessem exclusivamente da arrecadação própria, cobrando seus impostos municipais. Em muitos casos, os pagamentos da previdência somados as transferências constitucionais significam uma renda maior que a da própria produção local, principalmente em época de seca ou de entressafra.

A tabela 5.4.4 trata dos valores e percentuais referentes às transferências realizadas através de convênios aos municípios.

Tabela 5.4.4

Brasil – Porcentagem das Transferências por Convênios no total da Receita Corrente por municípios						
Ano	Municípios analisados pela STN			Receita Corrente (RC)	Transferências por Convênios	
	Faixas de pop. (em mil hab.)	Nº	%	Totais em R\$	Em R\$	% das RC
2007	até 3	487	9,2	2.902.287.909	46.746.064	1,61
	3 a 5	793	15,1	5.498.588.840	108.364.463	1,97
	5 a 10	1212	22,9	10.999.170.547	233.302.364	2,12
	10 a 20	1316	24,9	21.000.231.156	396.580.141	1,89
	20 a 50	938	17,7	29.979.975.976	510.860.619	1,70
	50 a 100	301	5,6	22.986.998.489	325.488.936	1,42
	100 a 300	173	3,2	34.851.084.304	581.186.885	1,67
	300 a 1.000	64	1,2	34.221.363.815	405.750.507	1,19
	+ de 1.000	13	0,2	53.143.841.142	364.661.125	0,69
	total	5297	100	215.583.542,17	2.972.941,10	1,38
2006	até 3	530	9,8	2.768.559.123	50.248.982	1,81
	3 a 5	809	15	4.918.771.899	107.068.191	2,18
	5 a 10	1249	23	10.054.457.704	253.148.956	2,52
	10 a 20	1255	23,2	17.135.309.071	383.042.530	2,24
	20 a 50	1009	18,6	27.503.900.323	592.115.214	2,15
	50 a 100	308	5,6	19.641.200.098	335.212.673	1,71
	100 a 300	186	3,4	30.460.264.540	503.778.831	1,65
	300 a 1.000	65	1,2	31.800.297.413	413.783.610	1,30
	+ de 1.000	13	0,2	46.335.495.095	371.750.481	0,80
	total	5424	100	190.618.255,26	3.010.149,46	1,58
2005	até 3	514	9,8	2.410.206.141	39.633.296	1,64
	3 a 5	796	15,2	4.311.663.452	77.936.118	1,81
	5 a 10	1216	23,2	8.847.639.627	163.482.152	1,85
	10 a 20	1209	23	14.776.991.548	275.631.346	1,87
	20 a 50	956	18,3	23.224.376.807	427.288.416	1,84
	50 a 100	303	5,8	17.399.004.324	228.700.367	1,31
	100 a 300	174	3,3	26.416.034.158	317.964.988	1,20
	300 a 1.000	64	1,2	27.898.287.933	281.951.317	1,01
	+ de 1.000	13	0,2	40.795.206.643	214.268.633	0,53
	total	5245	100	166.079.410,63	2.026.856,63	1,22

Fonte dos dados: Site da STN/Finbra – Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil – Dados contábeis dos municípios, acessado em 10/01/2009.

Organização: Fabricio Gallo

A tabela 5.4.4 demonstra que o orçamento dos pequenos municípios é composto entre 1,5% e 2,5% por convênios (essa tabela inclui valores transferidos da União e estados aos municípios). Quando é observado esse tipo de transferência nas cidades milionárias, verifica-se que menos de 1% do orçamento é composto por convênios. A seguir, na tabela 5.4.5 são discriminados os convênios da União e dos estados realizados nos municípios.

Tabela 5.4.5

Brasil – Participação da União, Estados, Municípios e Outros na composição total das transferências por Convênios aos municípios									
Anos	Municípios analisados pela STN			Transferências por Convênios aos municípios					
	Faixas de pop. (em mil hab.)	Nº	%	Todos		da União	de Estados	de Munic.	Outros
				Em R\$	%				
2007	até 3	487	9,2	46.746.064	100	46,14	51,74	1,17	0,94
	3 a 5	793	15,1	108.364.463	100	51,57	45,74	1,60	1,09
	5 a 10	1212	22,9	233.302.364	100	52,95	42,71	3,65	0,70
	10 a 20	1316	24,9	396.580.141	100	45,11	52,76	1,45	0,69
	20 a 50	938	17,7	510.860.619	100	53,79	43,71	0,79	1,70
	50 a 100	301	5,6	325.488.936	100	55,42	36,59	3,56	4,43
	100 a 300	173	3,2	581.186.885	100	42,46	53,59	0,69	3,26
	300 a 1.000	64	1,2	405.750.507	100	62,67	28,43	3,11	5,79
	+ de 1.000	13	0,2	364.661.125	100	70,91	24,62	0,65	3,83
	total	5297	100	2.972.941.103	100	53,64	41,77	1,72	2,87
2006	até 3	530	9,8	50.248.982	100	49,20	49,56	0,85	0,39
	3 a 5	809	15	107.068.191	100	47,52	51,52	0,50	0,46
	5 a 10	1249	23	253.148.956	100	49,71	47,68	2,08	0,53
	10 a 20	1255	23,2	383.042.530	100	51,98	46,83	0,78	0,42
	20 a 50	1009	18,6	592.115.214	100	52,39	45,34	1,42	0,84
	50 a 100	308	5,6	335.212.673	100	58,18	39,56	0,26	2,00
	100 a 300	186	3,4	503.778.831	100	55,09	40,42	0,98	3,52
	300 a 1.000	65	1,2	413.783.610	100	68,87	22,13	7,49	1,52
	+ de 1.000	13	0,2	371.750.481	100	78,69	16,78	0,97	3,56
	total	5424	100	3.010.149.467	100	58,50	37,83	1,93	1,75
2005	até 3	514	9,8	39.633.296	100	50,86	47,67	1,36	0,12
	3 a 5	796	15,2	77.936.118	100	53,01	44,75	1,24	1,00
	5 a 10	1216	23,2	163.482.152	100	50,45	46,38	2,19	0,98
	10 a 20	1209	23	275.631.346	100	52,59	46,11	0,81	0,49
	20 a 50	956	18,3	427.288.416	100	51,60	46,50	1,02	0,88
	50 a 100	303	5,8	228.700.367	100	61,91	33,21	2,91	1,97
	100 a 300	174	3,3	317.964.988	100	58,69	38,65	0,88	1,78
	300 a 1.000	64	1,2	281.951.317	100	69,03	25,51	4,25	1,20
	+ de 1.000	13	0,2	214.268.633	100	70,13	21,34	0,14	8,39
	total	5245	100	2.026.856.634	100	58,34	38,08	1,65	1,93

Fonte dos dados: Site da STN/Finbra – Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil – Dados contábeis dos municípios, acessado em 10/01/2009.

Organização: Fabricio Gallo

A tabela 5.4.5 demonstra que apesar de algumas oscilações, nos municípios de até 20.000 habitantes, tanto União quanto estados têm participação parelha no percentual de repasse de verbas conveniadas. Nas grandes cidades, sobretudo nas milionárias se observa que a União tem maior participação percentual nos repasses de convênio. As verbas repassadas às capitais incluem também valores destinados às secretarias estaduais que realizam convênio estado/União.

A tabela 5.4.6 a seguir, que confirma os dados da tabela 5.4.2, demonstra que a arrecadação própria nos pequenos municípios (até 20.000 habitantes) é bastante reduzida.

Tabela 5.4.6

Brasil – Porcentagem das receitas próprias, das transferências correntes e das transferências por convênios na composição da receita corrente dos municípios								
Anos	Municípios analisados pela STN			Total da Receita Corrente (RC)		Receitas Próprias Municipais	Transferências Correntes	
	Faixas de pop. (em mil hab.)	Nº	%				Valor total	Só Convênios
				Valores em R\$	%	% das RC		
2007	até 3	487	9,2	2.902.287.909	10	6,8	92,3	1,6
	3 a 5	793	15,1	5.498.588.840	10	7,3	92,0	2,0
	5 a 10	1212	22,9	10.999.170.54	10	9,2	89,9	2,1
	10 a 20	1316	24,9	21.000.231.15	10	10,4	88,5	1,9
	20 a 50	938	17,7	29.979.975.97	10	15,4	82,6	1,7
	50 a 100	301	5,6	22.986.998.48	10	21,7	75,3	1,4
	100 a 300	173	3,2	34.851.084.30	10	27,6	68,0	1,7
	300 a 1.000	64	1,2	34.221.363.81	10	35,4	62,0	1,2
	+ de 1.000	13	0,2	53.143.841.14	10	51,5	45,1	0,7
total	5297	100	215.583.542.1	10	29,0	68,3	1,4	
2006	até 3	530	9,8	2.768.559.123	10	6,3	92,9	1,8
	3 a 5	809	15	4.918.771.899	10	7,3	92,1	2,2
	5 a 10	1249	23	10.054.457.70	10	9,3	89,9	2,5
	10 a 20	1255	23,2	17.135.309.07	10	10,1	88,8	2,2
	20 a 50	1009	18,6	27.503.900.32	10	14,6	83,6	2,2
	50 a 100	308	5,6	19.641.200.09	10	20,6	76,5	1,7
	100 a 300	186	3,4	30.460.264.54	10	26,2	69,3	1,7
	300 a 1.000	65	1,2	31.800.297.41	10	34,4	63,2	1,3
	+ de 1.000	13	0,2	46.335.495.09	10	51,0	45,7	0,8
total	5424	100	190.618.255.2	10	28,2	69,1	1,6	
2005	até 3	514	9,8	2.410.206.141	10	6,2	93,1	1,6
	3 a 5	796	15,2	4.311.663.452	10	7,0	92,4	1,8
	5 a 10	1216	23,2	8.847.639.627	10	9,3	89,9	1,8
	10 a 20	1209	23	14.776.991.54	10	10,1	88,8	1,9
	20 a 50	956	18,3	23.224.376.80	10	15,1	83,0	1,8
	50 a 100	303	5,8	17.399.004.32	10	21,3	76,1	1,3
	100 a 300	174	3,3	26.416.034.15	10	26,9	68,6	1,2
	300 a 1.000	64	1,2	27.898.287.93	10	33,9	63,0	1,0
	+ de 1.000	13	0,2	40.795.206.64	10	50,6	45,6	0,5
total	5245	100	166.079.410.6	10	28,4	68,7	1,2	

Fonte dos dados: Site da STN/Finbra – Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil – Dados contábeis dos municípios, acessado em 10/01/2009.

Organização: Fabricio Gallo.

Em 3.808 municípios, ou seja, em aproximadamente 68% dos municípios brasileiros as Transferências Intergovernamentais corresponderam a aproximadamente 90% do orçamento (nestes dados estão incluídas as Devoluções Tributárias). Apenas

os municípios com mais de um milhão de habitantes tiveram arrecadação própria superior às Transferências, ainda assim os dados da Secretaria do Tesouro Nacional revelam que nesses municípios a arrecadação própria não ultrapassou mais que 51% do orçamento.

Portanto, as Transferências são fundamentais para a vida municipal e instrumento central das relações federativas, ou seja, intergovernamentais. Das Transferências Intergovernamentais, os convênios compuseram entre 1,0% e 2,5% aproximadamente dos orçamentos dos municípios com população até um milhão de habitantes; nas cidades milionárias esse percentual foi menor. Do ponto de vista numérico esses valores entre 1,0 % e 2,5% podem, num primeiro momento soar como insignificantes, entretanto, a análise da tabela 12 abaixo mostra que, ao verificarmos a relação entre a arrecadação própria (Receita Tributária, Patrimonial, Contribuições e Taxas) dos municípios com os Convênios, estes últimos se apresentam como parcela importante do orçamento.

Tabela 5.4.7

Brasil – Comparação entre os valores transferidos através de convênios em relação às receitas próprias dos municípios						
Ano	Municípios analisados pela STN			Receitas Próprias (RP)	Transferências por convênios	
	Faixas de pop. (em mil hab.)	Nº	%		Valores Totais	Comparação Convênios x RP
				Total em R\$	em R\$	em % das RP
2007	até 3	487	9.2	197.285.455	46.746.064	23.7
	3 a 5	793	15.1	398.783.445	108.364.463	27.2
	5 a 10	1212	22.9	1.011.644.698	233.302.364	23,1
	10 a 20	1316	24.9	2.184.721.410	396.580.141	18.2
	20 a 50	938	17.7	4.615.612.176	510.860.619	11.1
	50 a 100	301	5.6	4.991.329.544	325.488.936	6.5
	100 a 300	173	3.2	9.615.333.949	581.186.885	6.0
	300 a 1.000	64	1.2	12.120.415.295	405.750.507	3.3
	+ de 1.000	13	0.2	27.363.726.036	364.661.125	1.3
	total	5297	100	62.498.852.008	2.972.941.103	4.8
2006	até 3	530	9.8	175.653.048	50.248.982	28.6
	3 a 5	809	15	356.904.184	107.068.191	30,0
	5 a 10	1249	23	935.866.277	253.148.956	27,0
	10 a 20	1255	23,2	1.725.314.780	383.042.530	22,2
	20 a 50	1009	18,6	4.024.435.478	592.115.214	14,7
	50 a 100	308	5,6	4.038.718.985	335.212.673	8,3
	100 a 300	186	3,4	7.995.468.262	503.778.831	6,3
	300 a 1.000	65	1,2	10.942.761.237	413.783.610	3,8
	+ de 1.000	13	0,2	23.615.002.713	371.750.481	1,6
	total	5424	100	53.810.124.965	3.010.149.467	5,6
2005	até 3	514	9.8	148.374.587	39.633.296	26.7
	3 a 5	796	15,2	300.339.979	77.936.118	25,9
	5 a 10	1216	23,2	822.005.069	163.482.152	19,9
	10 a 20	1209	23	1.486.168.002	275.631.346	18,5
	20 a 50	956	18,3	3.510.442.408	427.288.416	12,2
	50 a 100	303	5,8	3.710.894.634	228.700.367	6,2
	100 a 300	174	3,3	7.094.541.985	317.964.988	4,5
	300 a 1.000	64	1,2	9.447.966.485	281.951.317	3,0
	+ de 1.000	13	0,2	20.644.485.388	214.268.633	1,0
	total	5245	100	47.165.218.538	2.026.856.634	4.3

Fonte dos dados: Site da STN/Finbra – Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil – Dados contábeis dos municípios, acessado em 10/01/2009.

Organização: Fabricio Gallo.

É possível perceber que em todos os anos observados na tabela 5.4.7 a relação entre a arrecadação municipal própria e os convênios nos municípios de até 20.000 habitantes se situa 18,2% (menor percentual) e 33,8% (maior percentual). Isso quer dizer que em aproximadamente 70% dos municípios brasileiros os valores recebidos por meio de convênios equivalem a praticamente a 1/4 (ou seja, 25%) daquilo que eles obtêm por arrecadação própria. Ao analisarmos as faixas até 50.000 habitantes, os

números não diferem muito: a relação entre a arrecadação municipal própria e os convênios se situa entre 11,1% (menor percentual) e 33,8% (maior percentual). A média desses valores de Convênios, em praticamente 90% dos municípios brasileiros, representam pouco mais de 22% frente às arrecadações próprias. Assim, os convênios celebrados entre a União e os Municípios, tomam significativa importância, sobretudo nos pequenos municípios, que são a maioria dos 5.564 municípios brasileiros. De acordo com a tabela 5.4.8, podemos verificar que apenas 10 municípios brasileiros, de 1996 a 2008, nunca celebraram um Convênio sequer.

Tabela 5.4.8

Brasil: Convênios celebrados entre a União e os entes subnacionais no período de 1996 a 2008

UF	Todos os órgãos concedentes	
	Nº de Municípios da UF	Nº de Municípios recebedores de recursos
AC	22	22
AL	102	101
AP	16	16
AM	62	62
BA	417	417
CE	184	184
ES	78	78
GO	246	245
MA	217	215
MT	141	139
MS	78	78
MG	853	851
PA	143	142
PB	223	223
PR	399	399
PE	185	184
PI	223	222
RJ	92	93
RN	167	167
RS	497	497
RO	52	52
RR	15	15
SC	293	293
SP	645	645
SE	75	75
TO	139	139
TOTAL	5.564	5.554

Fonte dos dados: Controladoria-Geral da União (dados acessados em jun. 2009)
Elaboração: Fabrício Gallo

Esses Convênios normalmente tendem a determinados usos específicos e podem, na maioria das vezes, prever a existência de contrapartida: o nível de governo beneficiado deve contribuir com uma porcentagem do valor recebido para o desenvolvimento de ações específicas. Em muitos casos a União induz os governos subnacionais a adicionarem recursos próprios para a consecução de objetivos de interesse da União. Desta forma, a autonomia dos governos municipais ou estaduais deriva da extensão da autoridade efetiva que detêm sobre os recursos tributários que compõem suas receitas correntes. Arretche (2005, p. 71) afirma que

governos desprovidos de autonomia para obter – por meio de taxação – recursos, em montante suficiente para atender minimamente às demandas de seus cidadãos, tendem a incorporar à sua agenda as orientações políticas do nível de governo – ou agente privado, ou ainda organismo internacional – que de fato tem controle sobre tais recursos. Simetricamente, governos dotados de autoridade sobre recursos tributários têm mais condições de definir com autonomia sua própria agenda de governo.

Ao confrontar os valores dos Convênios com o PIB municipal, verifica-se que em muitos municípios os Convênios são bastante expressivos. De acordo com o documento “Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2007” (STN, 2008), que verificou o comportamento dos investimentos municipais relativamente ao Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, observou-se que os investimentos situaram-se, em média, em torno de 0,79% do PIB, tendo manifestado maior expressividade em 2007 (0,89%) e menor em 2005 (0,61%). Os Convênios são, em grande medida, destinados a investimentos municipais em obras de infraestrutura, sobretudo em saneamento, habitação, urbanismo, transporte, segurança e defesa civil.

Estudo da Secretaria do Tesouro Nacional aponta que apenas 1% dos municípios brasileiros concentra 47% do PIB nacional. Em contrapartida, conforme dados do IPEA (2010) 40% dos municípios mais pobres respondem por somente 4,7% do PIB nacional. Portanto, em pouquíssimos municípios as Transferências Voluntárias não têm significativa importância frente ao PIB, mas em boa parte do país é o contrário o que acontece, bem como é fundamental destacar que as Transferências Voluntárias resultam de Convênios firmados com base em Projetos. Estes envolvem contrapartida dos municípios e devem ser realizados segundo o convênio firmado, diferente do FPM

que, havendo disponibilidade, pode ser gasto livremente sem contrapartida alguma do município, portanto as Transferências Voluntárias são reveladoras dos conteúdos das políticas locais além dos problemas que envolvem disputas fiscais.

Assim, o cotidiano municipal seria uma constante dialética entre *fatores internos* e *fatores externos*. Para Santos (1997) os primeiros diriam respeito a tudo aquilo que estaria presente num lugar determinado cujas variáveis teriam a mesma dimensão do lugar, seriam delimitadas pelo lugar. Os fatores externos referem-se a tudo aquilo cuja sede seria fora do lugar e que teria uma escala de ação mais ampla que o lugar, muito embora incida sobre ele⁷⁸.

A organização da vida em qualquer parte do território depende da imbricação desses fatores. Santos (1997) já apontava que as variáveis externas se internalizam, incorporando-se à escala local.

A internalização do externo não se dá de forma arbitrária, mas em lugares específicos, onde podem combinar-se as variáveis internas com as externas. A combinação entre o externo e o interno depende de uma articulação entre essas diferentes variáveis, e daí cria-se um novo precipitado. O que define o lugar é, exatamente, uma teia de objetos e ações com causa e efeito, que formam um contexto e atinge todas as variáveis já existentes, internas; e as novas, que se vão internalizar (SANTOS, 1997, p.97).

O fato de o orçamento municipal ser engessado, o que compromete investimentos infraestruturais locais, identifica um dos motivos que fazem com que venham aumentando significativamente o número e o valor dos Convênios firmados entre União e Municípios. Na leitura de Calife (2005), essa situação de descentralização, de urbanização e de ajuste fiscal nas contas públicas tem colocado os municípios brasileiros numa situação crítica quanto ao financiamento de projetos voltados ou destinados à implementação ou melhora da infra-estrutura urbana.

⁷⁸ “[...] interno é tudo o que, num momento dado, está presente num lugar determinado. No interno, as variáveis têm a mesma dimensão do lugar, as dimensões se sobrepõem delimitadas pelo lugar. O interno é aquilo que, num momento dado, aparece como local. A escala do lugar confunde-se com sua própria existência. Mas as variáveis que formam uma situação são frequentemente extralocais, portanto mais amplas que o lugar. A escala das variáveis é maior do que a escala do lugar (o país, o mundo). O externo é tudo isso cuja sede é fora do lugar e tem uma escala de ação maior do que o lugar, muito embora incida sobre ele” (SANTOS, 1997, p. 96).

Assim, a relevância de nossa discussão se manifesta quando estudamos a dimensão material do território verificando a materialização, nos municípios, das verbas oriundas dos Convênios.

O uso do território de um estado federal é, em grande parte, resultado de fluxos gerados fora dele e até no estrangeiro e que escapam ao controle de suas instituições. Em outras palavras, a organização do espaço provincial é, em boa parte, ditada de fora. Por isso, a análise deve levar em conta diversos níveis de origem das variáveis, mesmo para fins de intervenção e planejamento (SANTOS, 1997, p. 113).

Argumentando a respeito das autonomias locais, Coraggio (1988 p. 7) questiona até que ponto a autonomia é local, uma vez que é inerente ao sistema capitalista a ideia de subordinação dos lugares a decisões e ações externas, excluindo a possibilidade de um espaço com atuação própria. Conforme o autor, o poder local seria “suporte de instâncias superiores de gestão”. Acreditamos que essa idéia vai ao encontro do que foi exposto por Davidovich (1993, p. 7) quando esta autora afirma que:

Vale, portanto, supor que os objetivos de concretizar uma efetiva descentralização, compreendendo controle de recursos e capacidade de decisão, e garantindo, desse modo, a vigência de um “poder local”, deve alcançar um número reduzido de municípios, supostamente aqueles que já dispõem de base econômica e financeira mais consolidada. Configuram-se, também, como lugares preferenciais para investimentos, dada a presença de uma demanda solvável, capaz de atrair aplicações em serviços públicos e equipamentos de infra-estrutura. Cabe, assim, presumir que são aqueles situados nas regiões desenvolvidas os que detêm possibilidade maior de conquistar condições de autonomia e de exercício do poder local.

Nossa pesquisa não discute as dependências da escala local⁷⁹ com relação a demandas do capital, como o faz Coraggio, contudo também do ponto de vista federativo não se pode compreender as dinâmicas locais sem uma mais justa compreensão das articulações entre as escalas de poder. Como aponta Vainer (2006, p. 28) “o poder, mais do que nunca [...] está na capacidade de articular escalas, de analisar e intervir de modo transescalar”. Na visão de Brandão (2008) a promoção de

⁷⁹ Críticas às noções de autonomia local são tecidas, entre outros autores, por Vainer (2006, 2002) e por Brandão (2008, 2007, 2002). Segundo este último a “‘endogenia exagerada’ das localidades crê piamente na capacidade das vontades e iniciativas dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária, que tem autocontrole sobre o seu destino, e procura promover sua governança virtuosa lugareira [...]. O certo é que a capacidade de ter centros de controle e de decisão internos à localidade, tendo por base a própria dinâmica endógena é bastante questionável (BRANDÃO, 2002).

estratégias de desenvolvimento deveria encontrar a escala adequada para a definição de determinado campo onde os problemas seriam melhor visualizados. Desta forma, os instrumentos, medidas e ações concretas públicas seriam acionados sob aquele prisma particular de observação⁸⁰.

Apesar de sua análise empírica focar as transferências de recursos às municipalidades do estado de Goiás, Arrais (2008, p. 216) chama atenção para o fato de que o debate acerca das transferências é, antes de mais nada, federativo, pois seria preciso compreender quais são os limites, dentro da federação brasileira, da ação municipal. Isso se torna relevante pelo fato de a escala municipal ser, por excelência, o foco das demandas por infra-estrutura, serviços públicos e investimento de diversas ordens.

⁸⁰ “Nesse sentido, consideramos que é imprescindível buscar construir estratégias multiescalares [podemos entender como intergovernamentais] e encontrar a escala adequada que defina determinado campo no qual a decisão deve ser tomada” (BRANDÃO, 2008, p. 155).

6. Materialização dos recursos de Convênios formalizados entre União municípios: a regionalização da difusão do meio técnico-científico-informacional

6.1 – A estratégia expansionista de influência da União nos municípios

As transferências de recursos tributários por meio de Convênios entre os entes federados evidenciam uma das formas de como o Estado brasileiro usa o território, através da imposição de normas que regulam e geram tensões entre os entes. Produz-se uma desorganização na isonomia federativa, o que evidencia a existência de negociações que não abarcam um projeto nacional. Furtado (1999, p. 26) quando afirma que “em nenhum momento de nossa história foi tão grande a distância entre o que somos e o que deveríamos ser”.

A União como ente federado mais “poderoso” – por deter mais recursos e por deter a “capacidade” de atender um ou outro município através da celebração de Convênios – pode determinar mais amplas estratégias de difusão do meio técnico-científico-informacional por todo território nacional. Isto pode ocorrer por meio da implantação de novas infraestruturas que ampliam a densidade técnica de alguns pontos do país tornando-os *luminosos* enquanto outros permanecerão *opacos*. Como afirmamos anteriormente, estas materialidades são também condicionadas pelos Convênios.

Atualmente o que se verifica em determinados municípios é uma verdadeira profissionalização ou racionalização para lidar com este tipo de transferência via Convênios. Na grande maioria dos municípios é possível encontrar, dentro da administração municipal, setores especialmente criados para tratar da formalidade

deste tipo de transferência, e de cursos de formação de gerentes municipais de convênios realizados pela Caixa Econômica Federal, dentre outras medidas tomadas a fim de planejar e organizar a parte que cabe aos Convênios.

Na ótica de Santos (2002, p. 301) a racionalização transforma algumas áreas em “espaços da racionalidade”. Para o autor tais espaços funcionam como um mecanismo regulado, onde cada peça convoca as demais a se por em movimento, a partir de um comando centralizado. Assim, algumas áreas do território nacional, em razão de sua *densidade técnica, informacional e normativa*⁸¹, tornam-se privilegiadas em detrimento de outras, tendo em vista que alguns municípios vêm se sobressaindo e se especializando na busca de verbas de Convênios. Tais municípios passam a participar de um determinado circuito, o circuito dos Convênios, justamente por terem racionalizado sua política, não só a formal, mas também aquela que se baseia nas influências – as políticas de centralização do poder.

Ao constatarmos que os Convênios são fontes de recursos importantíssimas aos municípios, e que a formalização destes exige um dado preparo técnico-profissional que nem sempre existe no quadro de funcionários, podemos supor que os municípios que vivem à margem desta racionalização são prejudicados.

A prática de celebrar Convênios tem sido amplamente difundida nos últimos anos, o que exige: (i) capacitar gerentes de convênios municipais, (ii) informatizar processos, (iii) montar sítios da internet que disponibilizem cartilhas e manuais. Além disso, essa especialização das atividades, ou sua racionalização, fez surgir inúmeras empresas de consultoria⁸², que encontraram nos municípios “despreparados” um

⁸¹ Na proposição de Santos (2002, p. 257-258), a densidade *técnica* “é dada pelos diversos graus de artifício”; a densidade *informacional* “indica o grau de exterioridade do lugar e a realização de sua propensão a entrar em relação com outros lugares, privilegiando setores e atores. A informação unívoca, obediente às regras de um ator hegemônico, introduz, no espaço, uma intervenção vertical, que geralmente ignora seu entorno, pondo-se ao serviço de quem tem os bastões de comando”. Já a densidade *normativa* (SILVEIRA, 1999a, p. 243) faz referência ao conjunto de normas técnicas “responsáveis pela regulação das formas de utilização dos novos objetos no processo de trabalho”.

⁸² Existem inúmeras empresas de consultoria em convênios que oferecem seus serviços a municípios que não possuem corpo técnico especializado na elaboração de “planos de trabalhos” a serem encaminhados à União na busca da formalização de um convênio. Grande parte dessas empresas é composta por ex-funcionários do setor público federal que detém a *expertise* de como são os trâmites da formalização de um convênio: desde a elaboração de um plano de trabalho até sua celebração.

grande filão do mercado. Outrossim, a prática de celebração de convênios foi um dos destaques da política realizada pela Presidência da República no segundo mandato do presidente Lula, haja vista que o Ministério de Orçamento, Planejamento e Gestão reformulou a estrutura que existia para a formalização de Convênios e, desde o ano de 2007 foi lançado o sítio “Portal dos Convênios” (<www.convenios.gov.br>) com o intuito de centralizar num só lugar todos os programas federais existentes (nos seus respectivos Ministérios e órgão da administração pública federal). A pretensão do governo federal é a de tentar, de alguma maneira, reduzir os *lobistas* (na política de influências) já que com o novo portal qualquer prefeitura pode ter acesso às informações da abertura de novos programas federais e de novos convênios. Essa racionalidade visa a criação de uma “ligação direta” entre as municipalidades e a União.

Soma-se também a criação do Comitê de Articulação Federativa (CAF) na estrutura administrativa da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. O Comitê se incumbe de fazer a articulação entre o governo federal e as entidades representativas dos municípios — Associação Brasileira de Municípios (ABM), Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e Frente Nacional de Prefeitos — em questões políticas, econômicas e sociais. O CAF foi criado pelo Decreto-Lei nº 6.181, de 3 de agosto de 2007 visando a abertura de um espaço formal de discussão entre os entes federados.

Há que se destacar o papel de instituições que já atuavam na formação de agentes municipais e que hoje ganham relevo na oferta de cursos para desenvolvimento técnico-gerencial, na formação e aperfeiçoamento de carreiras e especialização de servidores públicos municipais. Este é o caso da ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) em Brasília/DF, do IBAM (Instituto Brasileiro da Administração Municipal) no Rio de Janeiro/RJ e do CEPAM (Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal), uma Fundação ligada à Secretaria Estadual de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo. Estas instituições têm em comum: i) o fato de buscar o aprimoramento da gestão administrativa no desenvolvimento de políticas públicas por meio da realização de estudos e

treinamentos (inclusive com módulos à distância) e ii) a orientação aos administradores municipais através da elaboração de estudos e pareceres técnicos e jurídicos.

Essa racionalização, que tem possibilitado aos municípios acesso a verbas de Convênio com o governo federal, trouxe consigo certa isonomia, pois todos os municípios que estiverem de posse das condições exigidas para a realização de Convênios, podem fazê-lo. No entanto, é exatamente neste ponto, em que todos poderiam ser iguais, que a política de centralização de poder põe seu peso. À medida que crescem as possibilidades de qualquer município formalizar Convênio, cresce também a necessidade do município possuir poder de barganha para efetivar o pedido, ou seja, se anteriormente já era difícil para alguns municípios conseguir formalizar um convênio, atualmente – devido à facilidade de acesso a internet, informações e “popularização” desta prática – o contato pessoal e o peso político dos “agenciadores” dos convênios (política baseada na influência) ganham ainda mais importância.

Uma vez celebrados os Convênios, os fluxos de remessas federais para os municípios podem ser compreendidos a partir do que Corrêa (1997) chamou de *interações espaciais*, isto é, um amplo e complexo conjunto de deslocamentos de pessoas, mercadorias, recursos e informações sobre o espaço geográfico. As análises dos dados dos Convênios federais apontam para a existência de uma escala de interações que se dá entre os entes da federação, de cima para baixo (da União para os municípios). Assim, tais interações seriam qualificadas como interações espaciais verticais ou interações espaciais federativas⁸³, pois se realizam dentro dos parâmetros legais da arquitetura política da federação brasileira.

Desta forma, a partir da discussão ora exposta e da análise da dependência municipal em relação às transferências federais, observamos um processo de federalização do território nacional, ou seja, através de mecanismos normativos (como os convênios), a União vai expandindo sua influência sobre os governos municipais, conectando-os ao seu projeto federal. Neste contexto, as interações espaciais verticais ocorrem entre os municípios e os outros dois níveis da federação.

⁸³ Essa discussão sobre as interações espaciais federativas ou interações espaciais verticais também podem ser encontradas em Gomes (2009) e em Gallo e Gomes (2010). Nas duas referências os autores sugerem a existência deste tipo de relações federativas ao discutirem os Convênios celebrados entre o Ministério de Ciência e Tecnologia e os municípios do estado de São Paulo.

6.2 – A territorialização dos Convênios: a aplicação dos recursos públicos na promoção das distintas políticas federais de FHC e Lula

Buscando uma compreensão analítica da territorialização dos Convênios, esboçamos uma metodologia para apresentar, por um lado os recursos federais liberados (sistemas de ações) e, por outro lado, a destinação final desses recursos (sistemas de objetos). Nosso objetivo é mostrar que a ação política mediada por Convênios é distinta segundo o poder orçamentário dos Ministérios do Executivo Federal, para tanto elaboramos um conjunto de tabelas (6.2.1, 6.2.2 e 6.2.3), sendo que as duas últimas dessas tabelas apresentam a materialização dos Convênios, e neste caso, estabelecemos uma tipologia para a interpretação: i) Convênios destinados aos macrossistemas técnicos associados ao transporte e às infraestruturas hídricas e, ii) os Convênios destinados à ampliação das materialidades urbanas. Os dados dos macrossistemas técnicos foram agregados segundo os órgãos concedentes dos recursos. Agregamos todos os Convênios associados ao transporte e às infraestruturas hídricas num segmento (tabela 6.2.2) e em outro (tabela 6.2.3 aqueles destinados às materialidades urbanas).

A tabela 6.2.1 apresenta como os recursos da União foram liberados por 17 órgãos da Administração Pública Direta (16 Ministérios e a Presidência da República) entre os anos de 1996 e 2008. Os períodos dizem respeito a dados dos dois mandatos do presidente FHC (período de 01/01/1996 a 31/12/2002) e dois mandatos do presidente Lula (período de 01/01/2003 a 31/12/2008).

Tabela 6.2.1

Recursos liberados através de Convênios, por órgãos concedentes						
Órgãos concedentes: Ministérios e Presidência da República	Período FHC (dados de 01/01/1996 a 31/12/2002)			Período LULA (dados de 01/01/2003 a 31/12/2008)		
	Nº de Muni- cípios	Valores conveniados (em R\$)	Valores liberados (em R\$)	Nº de Muni- cípios	Valores conveniados (em R\$)	Valores liberados (em R\$)
Agricultura	1.184	201.478.060	189.778.759	345	127.492.598	102.078.848
Ciência e Tecnologia	61	297.124.526	272.184.950	112	1.781.861.403	1.466.955.594
Cidades	1.671	945.107.066	910.198.605	4.157	6.875.255.538	3.473.424.869
Cultura	433	90.025.093	88.784.616	141	52.708.733	52.491.638
Defesa	82	247.667.246	236.718.881	163	515.601.601	281.446.726
Des. Agrário	2.061	797.219.765	777.760.661	1.387	1.136.229.981	928.506.065
Desenv. Indúst. e Com.	157	229.252.947	220.736.665	165	123.391.735	110.866.540
Desenv. Social	1.497	208.313.893	185.553.412	1.358	971.250.976	818.057.305
Esporte	1.902	338.112.763	336.645.544	2.470	1.186.110.903	797.678.321
Integração Nacional	1.895	2.520.222.876	2.322.628.027	1.250	3.484.158.548	2.290.114.149
Justiça	36	822.745.797	811.227.904	34	675.260.657	571.488.210
Meio Ambiente	521	283.084.080	268.169.489	19	6.435.006	4.823.593
Minas e Energia	2	13.666.214	13.666.214	2	1.226.000	1.226.000
Planej. Orçam. Gestão	593	211.766.415	206.734.144	0	0	0
Transportes	113	4.771.117.421	3.503.157.877	138	5.187.579.282	2.048.791.848
Turismo	392	492.034.043	423.183.760	2.479	2.445.265.310	1.820.380.887
Presidência da República	208	636.710.831	475.628.071	104	497.032.102	246.989.266
TOTAL	-----	13.105.649.036	11.242.757.580	-----	25.066.860.374	15.015.319.860

Fonte dos dados: CGU – Controladoria-Geral da União.

Elaboração: Fabricio Gallo.

Aqueles que mais liberaram recursos durante o período FHC foram o Ministério dos Transportes e o da Integração Nacional. O primeiro liberou pouco mais de R\$ 3,5 bilhões destinados a obras em apenas 113 municípios enquanto o segundo liberou cerca de R\$ 2,3 bilhões para 1.895 municípios. Destacamos também que o Ministério que liberou verbas para um número maior de municípios foi o Ministério do Desenvolvimento Agrário: foram 2.061 municípios os recebedores de R\$ 777 milhões.

Nos anos dos governos Lula, os Ministérios dos Transportes e o da Integração Nacional ocuparam, respectivamente, o terceiro e o segundo posto de maiores liberadores de recursos. O Ministério da Integração Nacional liberou pouco menos de R\$ 2,3 bilhões a 1.250 municípios e o Ministério dos Transportes destinou R\$ 2,05 bilhões a 138 municípios. Durante o período FHC o Ministério da Integração Nacional liberou recursos para um número maior de municípios se comparado ao governo Lula, isto é, 645 municípios a mais foram beneficiados com recursos de Convênios deste Ministério. No tocante aos municípios beneficiados com recursos oriundos do Ministério dos Transportes os números ficaram praticamente próximos: foram apenas 25 municípios a mais no período Lula.

Entre 2003 e 2008 – período Lula – quem mais liberou recursos de Convênios foi o Ministério das Cidades: foram R\$ 3,47 bilhões a um universo de 4.157 municípios, ou seja, praticamente 75% dos 5.564 municípios do país receberam recursos oriundos deste Ministério. O Ministério das Cidades foi instituído⁸⁴ em 01/01/2003, no início do governo Lula. As atribuições deste Ministério versam sobre a política de desenvolvimento urbano, políticas setoriais de habitação, saneamento, transporte urbano e trânsito. Além disso, muitos programas e ações que estavam em andamento na Caixa Econômica Federal, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e em outros Ministérios (especialmente no Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão) antes de 2003, passaram a fazer parte da nova pasta que fora criada. Assim, é possível notar que no período FHC (anterior a 2003) existem dados

⁸⁴ O Ministério das Cidades foi instituído em 1º de janeiro de 2003, através da Medida Provisória nº 103, depois convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio do mesmo ano. O Decreto nº 4665, de 3 de abril de 2003, aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades.

referentes a recursos liberados pelo Ministério das Cidades, entretanto, ocorre que a Controladoria-Geral da União (CGU) contabilizou em sua base de dados como sendo do Ministério das Cidades os programas e ações que tiveram início antes de 01/01/2003 e que foram liberando recursos em parcelas posteriores à criação do referido Ministério. Com isso, o recurso parcelado que foi liberado depois de 2003, mas que teve seu contrato assinado antes do início desse ano, foi descrito como do Ministério das Cidades.

Durante o período Lula outros Ministérios (além dos supracitados) também liberaram recursos para um número significativo de municípios: Ministério do Turismo, Ministério do Esporte, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tais Ministérios atenderam, respectivamente, a 2.479, 2.470, 1.387 e 1.358 municípios.

Na sequência são apresentadas as tabelas que contém dados sobre as materialidades oriundas das verbas liberadas. A tabela 6.2.2 refere-se aos Convênios celebrados para os macrossistemas técnicos associados aos transportes e às infraestruturas hídricas.

Tabela 6.2.2

Macrossistemas técnicos						
Infraestruturas de Transportes e Infraestruturas Hídricas						
UF's e Regiões do IBGE	Período FHC (dados de 01/01/1996 a 31/12/2002)			Período LULA (dados de 01/01/2003 a 31/12/2008)		
	Nº de Muni- cípios	Valores conveniados (em R\$)	Valores liberados (em R\$)	Nº de Muni- cípios	Valores conveniados (em R\$)	Valores liberados (em R\$)
AC	6	3.547.936	3.337.936	9	7.855.188	7.274.705
AM	25	95.123.080	92.031.049	18	107.836.089	63.767.496
AP	7	310.322.647	293.796.244	5	109.421.185	28.544.806
PA	73	279.723.035	243.830.384	61	256.878.515	143.640.874
RO	26	85.286.728	74.069.471	31	128.602.008	52.211.779
RR	16	61.748.242	55.341.853	11	189.785.158	151.274.904
TO	35	296.392.343	275.810.662	47	606.516.102	501.402.879
Região N	188	1.132.144.011	1.038.217.599	182	1.406.894.245	948.117.443
AL	44	108.866.994	105.556.994	20	166.346.799	119.681.230
BA	94	131.730.332	90.403.792	50	521.146.151	129.556.141
CE	133	142.214.251	107.716.080	123	427.225.572	314.118.378
MA	54	94.013.102	55.489.690	33	515.388.541	119.514.676
PB	75	249.200.009	227.754.208	40	120.067.427	97.731.493
PE	53	796.353.042	662.400.589	50	483.118.798	148.161.736
PI	82	201.711.001	190.769.441	53	367.661.292	287.002.018
RN	67	43.881.230	43.319.176	35	183.437.787	97.273.972
SE	10	17.872.627	17.546.445	12	101.899.724	84.668.889
Região NE	612	1.785.842.588	1.500.956.415	416	2.886.292.091	1.397.708.533
DF	1	181.122.917	154.334.898	1	510.512.571	433.473.415
GO	44	151.929.669	149.865.169	54	180.800.928	81.465.750
MS	13	127.272.917	114.009.582	22	153.516.510	46.429.727
MT	81	149.983.955	136.684.368	67	513.634.356	158.856.387
Região C-O	139	610.309.458	554.894.017	144	1.358.464.365	720.225.279
ES	30	22.202.499	16.582.478	23	10.694.956	7.579.040
MG	132	357.243.448	236.357.923	176	430.971.729	378.811.153
RJ	10	32.956.123	29.350.334	30	828.289.926	200.047.746
SP	25	110.134.163	108.736.282	77	97.166.439	59.395.090
Região SE	197	522.536.233	391.027.017	306	1.367.123.050	645.833.029
PR	50	41.027.535	19.069.998	71	149.834.592	21.000.360
RS	112	63.646.792	59.738.789	99	130.389.128	29.413.298
SC	105	312.018.463	228.391.932	89	145.476.950	46.019.404
Região S	267	416.692.790	307.200.719	259	425.700.670	96.433.062
TOTAL (das UF's)	1.403	4.467.525.078	3.792.295.766	1.307	7.444.474.420	3.808.317.347

Fonte dos dados: CGU – Controladoria-Geral da União.

Elaboração: Fabricio Gallo.

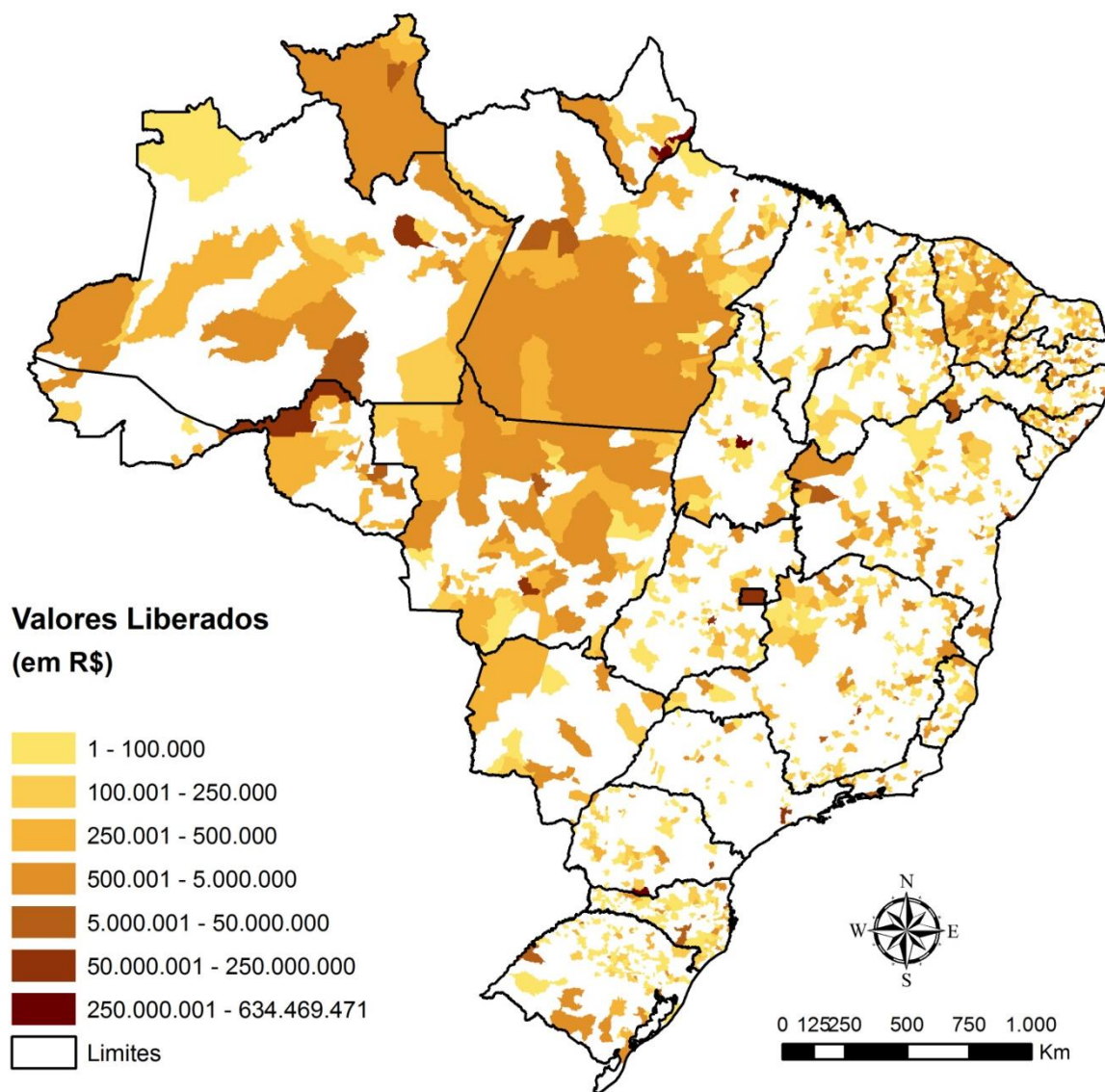
A relevância de se analisar os macrossistemas técnicos é que estes, segundo Santos (2002, p. 178) constituem “o fundamento material das redes de poder”. Nesta rubrica constam obras relacionadas a ferrovias, hidrovias, rodovias, estradas, aeroportos, portos, pontes, viadutos, infraestrutura hídrica, poços, cisternas, açudes e barragens.

O governo FHC priorizou ações nesse campo (Transportes e Infraestruturas Hídricas) se comparado ao período Lula. O número de municípios que receberam recursos durante o período FHC foi de 1.403 enquanto que durante o período Lula este número foi de 1.307, praticamente 100 municípios a menos. Porém, se observarmos na escala regional percebe-se que nas regiões Norte, Centro-Oeste e Sul o número de municípios recebedores de Convênios praticamente não se altera ao se comparar FHC e Lula. No período FHC foram 188 os municípios da Região Norte ao passo que no governo Lula foram 182; na Região Centro-Oeste foram, respectivamente, 139 e 144; e na Região Sul os beneficiados foram 267 contra 259.

Já com referências às Regiões Nordeste e Sudeste não se apresenta tal similaridade nos números. Na Região Nordeste, no governo do PSDB os municípios contemplados com verbas de Convênios foram 612 enquanto que no governo do PT foram 416, um número de beneficiados 22% menor no período Lula. Entretanto, o contrário se processa na Região Sudeste, enquanto no governo FHC foram destinados recursos a 197 municípios, com Lula foram 306, ou seja, praticamente 55% a mais do que o primeiro (mapas 6.2.1 e 6.2.2).

Mapa 6.2.1

Recursos Liberados por Convênios celebrados entre União e Municípios destinados a macrossistemas técnicos (infraestrutura de transportes e infraestruturas hídricas) durante período de governo FHC (01/01/1996 a 31/12/2002)



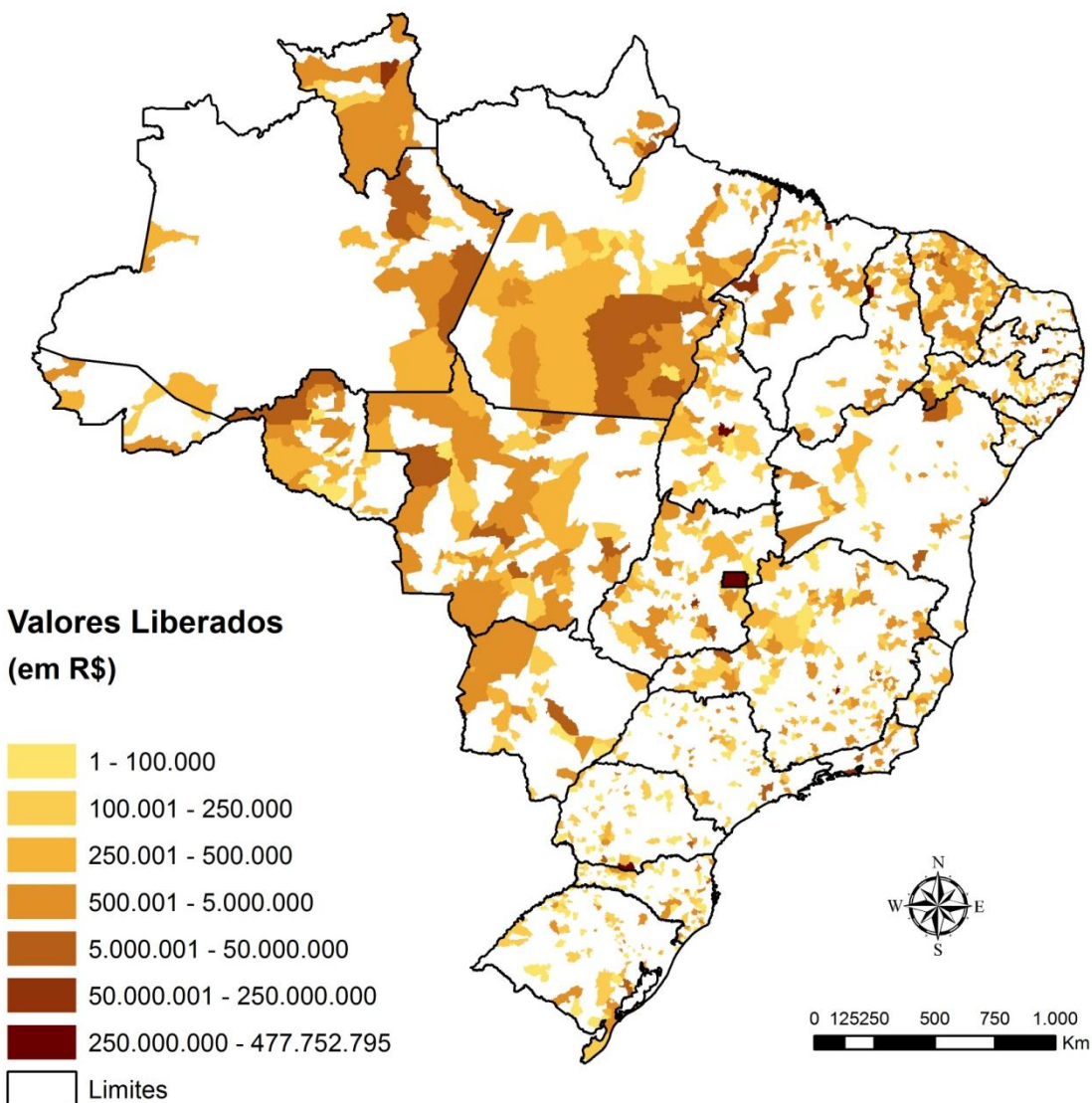
Fonte dos dados: Controladoria-Geral da União (CGU).
Elaboração cartográfica: Fabricio Gallo.

Nota-se pelo mapa acima que o governo peessedebista investiu (através de Convênios) muitos recursos na região Centro-Oeste (especialmente em Mato Grosso) e Norte do Brasil (sobretudo na porção centro-sul do Pará e Roraima). Já o mapa 6.2.2

abaixo aponta os recursos liberados através de Convênios, durante período de governo Lula (petista), destinados a macrossistemas técnicos (infraestrutura hídrica e infraestruturas de transportes).

Mapa 6.2.2

Recursos Liberados por Convênios celebrados entre União e Municípios destinados a macrossistemas técnicos (infraestrutura de transportes e infraestruturas hídricas) durante período de governo Lula (01/01/2003 a 31/12/2008)



Fonte dos dados: Controladoria-Geral da União (CGU).
Elaboração cartográfica: Fabricio Gallo.

Mesmo sem sofrer atualização, ou seja, os valores em reais apresentados são os valores correntes, sem correção, o total de recursos liberados durante o governo FHC foi “apenas” R\$ 16 milhões menor do que o liberado no governo Lula: foram R\$ 3.792.295.766 durante o primeiro e R\$ 3.808.317.347 no segundo.

A tabela 6.2.3 apresenta os dados referentes aos Convênios destinados às infraestruturas urbanas (aqueles Convênios que se referiam à construção, ampliação ou reformas: de casas populares em programas de habitação, de galpões, de ginásios e quadras poliesportivas e campos e estádios de futebol, de praças, de mercados municipais, de postos médicos e postos policiais e em obras de calçamento e pavimentação de vias urbanas, assim como a manutenção e construção de guias e sarjetas).

Tabela 6.2.3

Sistemas de objetos vinculados à infraestruturas urbanas						
UF's e Regiões do IBGE	Período FHC (dados de 01/01/1996 a 31/12/2002)			Período LULA (dados de 01/01/2003 a 31/12/2008)		
	Nº de Muni- cípios	Valores conveniados (em R\$)	Valores liberados (em R\$)	Nº de Muni- cípios	Valores conveniados (em R\$)	Valores liberados (em R\$)
AC	15	7.434.093	7.186.102	14	18.495.251	12.797.604
AM	44	33.455.114	33.285.114	48	177.011.701	97.903.939
AP	9	23.535.096	20.404.096	11	105.764.607	57.899.378
PA	63	41.964.304	41.409.868	84	276.557.939	160.878.252
RO	38	55.851.742	52.979.162	45	125.267.485	71.035.597
RR	15	50.003.784	49.803.784	15	146.446.979	101.076.079
TO	63	20.320.551	19.881.631	113	177.525.333	95.183.094
Região N	247	232.564.685	224.949.757	330	1.027.069.294	596.773.943
AL	56	27.679.400	27.679.400	84	281.761.114	160.248.013
BA	172	91.399.247	86.847.247	258	517.609.724	296.408.006
CE	87	35.840.894	34.999.936	162	278.535.119	222.441.420
MA	85	15.894.553	15.419.622	172	221.299.987	138.401.091
PB	156	97.513.649	92.316.678	185	255.761.160	119.312.078
PE	85	61.616.205	58.051.115	144	399.287.731	178.350.379
PI	161	61.591.909	61.406.712	186	150.883.801	121.090.542
RN	135	68.632.913	64.886.942	152	175.853.819	139.803.583
SE	30	37.156.885	35.929.208	66	101.701.608	76.491.261
Região NE	967	497.325.655	477.536.861	1.409	2.382.694.063	1.452.546.371
DF	1	11.814.893	3.627.781	1	135.321.991	67.160.687
GO	78	96.479.880	95.979.880	187	288.197.246	199.740.650
MS	60	50.190.659	50.164.216	76	186.497.639	110.265.988
MT	99	90.151.270	86.177.050	77	282.062.172	117.312.744
Região C-O	238	248.636.701	235.948.927	341	892.079.048	494.480.069
ES	38	15.241.433	15.241.433	68	71.895.188	48.755.762
MG	318	85.019.243	84.122.248	668	418.167.851	216.418.685
RJ	44	44.447.167	38.889.105	79	365.058.275	204.196.077
SP	197	79.708.240	79.468.805	547	474.478.714	227.228.861
Região SE	597	224.416.083	217.721.592	1.362	1.329.600.028	696.599.384
PR	191	35.929.707	35.815.707	322	206.724.083	143.600.628
RS	146	22.313.848	22.132.859	415	208.946.948	109.737.949
SC	191	83.912.731	83.565.387	261	242.747.749	174.449.124
Região S	528	142.156.286	141.513.953	998	658.418.780	427.787.701
TOTAL (das UF's)	2.577	1.345.099.410	1.297.671.089	4.440	6.289.861.213	3.668.187.470

Fonte dos dados: CGU – Controladoria-Geral da União.

Elaboração: Fabricio Gallo.

Os dados da tabela 6.2.3 demonstram que no período Lula o número de municípios que receberam recursos de Convênios foi maior em todas as regiões. O

volume total de recursos liberados foi praticamente três vezes maior durante o governo petista se comparado ao governo do PSDB⁸⁵. Foram R\$1.297.671.089 no primeiro período destacado e R\$3.668.187.470 ao longo do segundo.

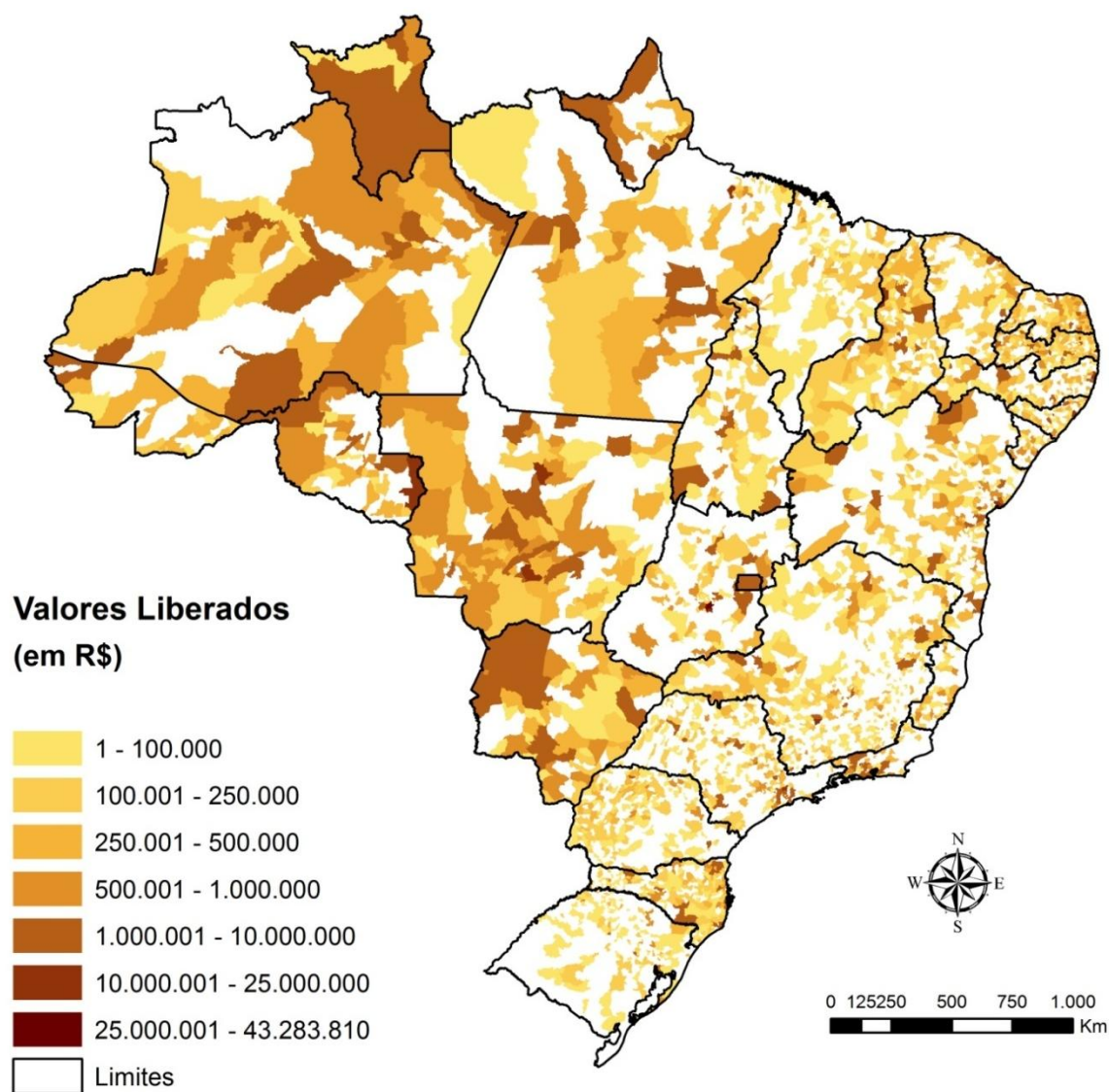
O que mais se destaca nesta tabela é a política de ampliação do número de municípios beneficiados com recursos destinados às infraestruturas urbanas: em todas as regiões do país o número de municípios recebedores cresceu. Nos anos de governo peessedebista foram 2.577 municípios contra 4.440 no governo petista. Este número representa um aumento de 72%, além disso, houve crescimento em todas as 5 regiões, todavia, as regiões Sudeste e Sul tiveram um crescimento bem superior às outras. Na Região Norte, aumento de 33%; na Região Nordeste, acréscimo de 45%; na Região Centro-Oeste a ampliação foi de 43%; na Região Sudeste o aumento de 122% e na Região Sul esse crescimento foi de 89%.

Abaixo mapeamos (mapas 6.2.3 e 6.2.4) os dados da tabela supracitada no intuito de visualizar a localização dos recursos liberados pelos convênios destinados aos investimentos federais em infraestruturas urbanas.

⁸⁵ Os valores empregados nas tabelas são os valores correntes anuais agregados em períodos, ou seja, não sofreram correção monetária.

Mapa 6.2.3

Recursos Liberados por Convênios celebrados entre União e Municípios para obras de infraestrutura urbana durante período de governo FHC (01/01/1996 a 31/12/2002)



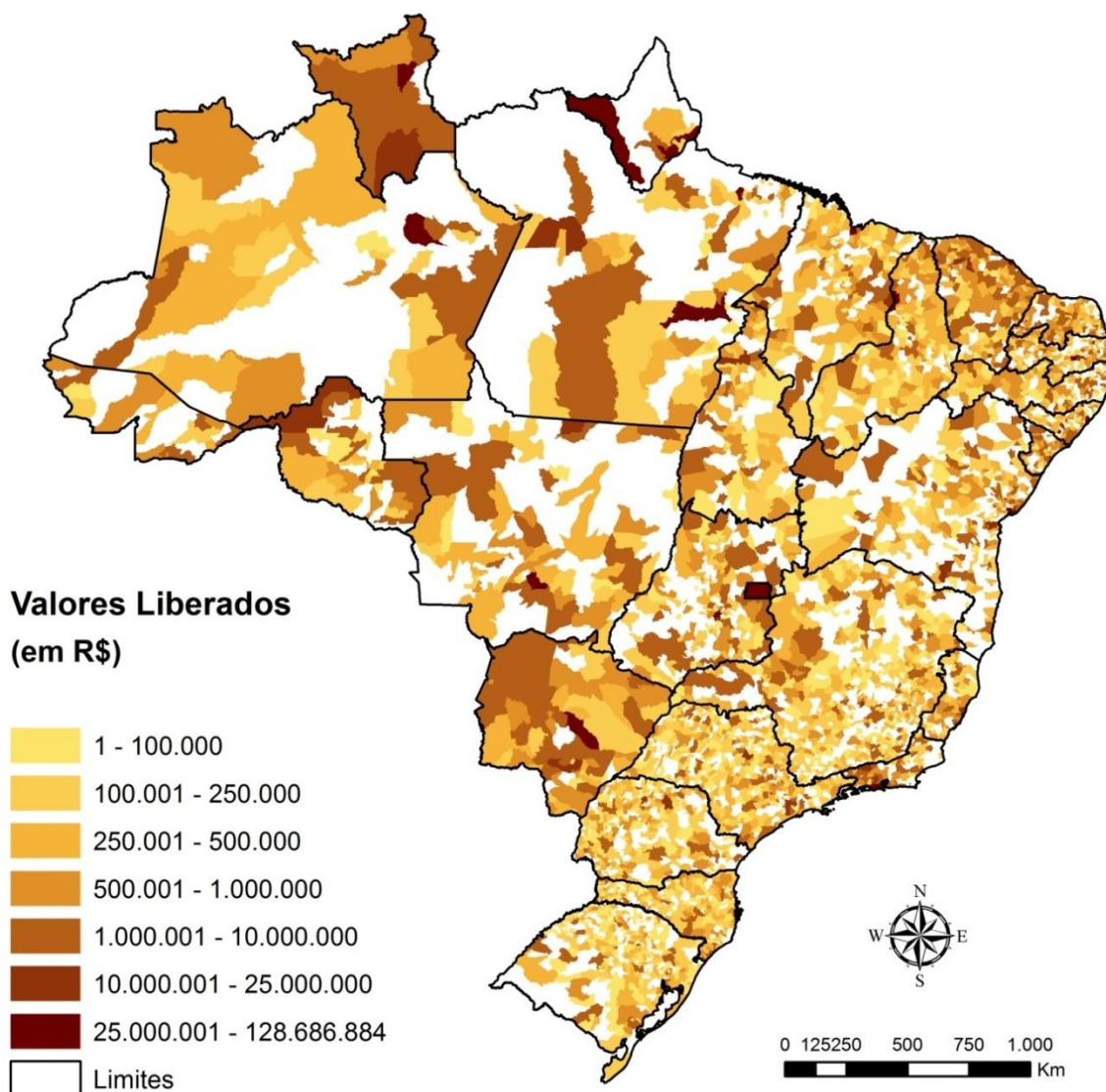
Fonte dos dados: Controladoria-Geral da União (CGU).
Elaboração cartográfica: Fabricio Gallo.

Como mencionado anteriormente, durante o período analisado do governo FHC (01/01/1996 a 31/12/2002) foram 2.577 os municípios recebedores de recursos. Na escala do território nacional ganham destaque algumas regiões do país: Região Norte (dos 450 municípios que compõem a região, 247 receberam recursos) e a Região

Centro-Oeste (dos 464 municípios, 238 tiveram verbas liberadas). É relevante também destacar que algumas áreas do território nacional também receberam aporte significativo de recursos: nos estados do Piauí, Paraíba e Rio Grande do Norte quase todos os municípios tiveram verbas liberadas, assim como a porção leste do estado de Santa Catarina.

Mapa 6.2.4

Recursos Liberados por Convênios celebrados entre União e Municípios para obras de infraestrutura urbana durante período de governo Lula (01/01/2003 a 31/12/2008)



Fonte dos dados: Controladoria-Geral da União (CGU).
Elaboração cartográfica: Fabricio Gallo.

Esse aumento expressivo durante o governo petista sugere uma política de governo baseada nas propostas elencadas no PPA *Brasil de Todos* (2004-2007) de Lula. Neste PPA, diferentemente dos outros dois anteriores onde o planejamento territorial se pautava quase que exclusivamente na “política dos Eixos de Integração e Desenvolvimento”, um elemento diferenciado foi incorporado ao seu texto, segundo o documento:

numa perspectiva de longo prazo, objetiva-se com o PPA 2004-2007 inaugurar um processo de crescimento induzido pela expansão do mercado de consumo de massa com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas (BRASIL-PR, 2004).

Esta busca pela expansão da economia de massas baseada na expansão do comércio tem um claro apelo à necessidade de um melhor aparelhamento urbano haja vista que o comércio de massas se pratica nas cidades. Um dos itens listados nos “Megaobjetivos” do PPA 2004-2007 propõe “implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e de mobilidade urbana” (BRASIL-PR, 2004), desta forma, é justificável esta ampliação dos investimentos federais no aparelhamento urbano dos municípios brasileiros (crescimento de 72% no número de municípios recebedores de recursos). Soma-se a isso, que a opção por investir em infraestruturas urbanas é outra forma eficaz de aproximar a máquina administrativa (e política também) federal do cotidiano das municipalidades possibilitando assim, a expansão da influência da União nos municípios, reorganizando a federação brasileira.

Conclusão

O estudo das transferências de recursos tributários – por meio de Convênios – é uma forma de compreender como o Estado usa o território. No intuito de efetivar o exercício do poder, este uso do território é realizado por meio da imposição de normas que regulam e geram tensões entre os entes.

A atual distribuição da receita tributária entre os níveis de governo é resultado das negociações políticas que resultaram na Constituição de 1988. No federalismo fiscal brasileiro ao invés de um sistema de transferências intergovernamentais de recursos que proporcionasse a equalização fiscal, houve muito mais uma descentralização de receitas não acompanhada de uma descentralização concomitante de encargos e recursos. Houve, portanto, um problema central localizado na desarmonia entre a disponibilidade de recursos e a natureza das demandas que precisavam ser satisfeitas, isto é, os recursos obtidos pelos entes subnacionais não são suficientes, na maioria das vezes, para arcar com os encargos que lhes foram atribuídos. Consta-se que mesmo com o discurso sobre o avanço obtido pela Constituição Federal de 1988, acerca da descentralização fiscal e tributária obtida pelos entes subnacionais, ainda permaneceram mecanismos na estrutura fiscal brasileira que permitem a liberação e repasses de recursos sem que haja a regulamentação em leis específicas, ou mesmo em texto constitucional.

Verificamos que o sistema de transferências intergovernamentais de recursos na federação brasileira (*Transferências Constitucionais e Legais* e as *Voluntárias* – sendo que essas últimas representam os Convênios) atende basicamente a duas necessidades: i) garantir um equilíbrio entre a disponibilidade de recursos e as demandas de competência dos entes federados, e ii) buscar, pelo menos, garantir um padrão mínimo de oferta de bens, serviços e direitos sociais em todo território nacional.

A União, que perdeu recursos para estados e municípios após 1988, passou a recompor (desde meados da década de 1990) sua arrecadação através da imposição de contribuições sociais cumulativas de receita privativa que, constitucionalmente, não têm que ser repassados aos entes da federação.

Essa nova forma de recompor seu orçamento garantiu à União um aporte maior de recursos para formalizar mais Convênios com os entes subnacionais – especialmente os municípios – aumentando assim a capacidade de ampliar sua influência política nessas esferas de governo subnacional. Hoje, tais Convênios ganham importância porque os orçamentos municipais vêm se tornando, cada vez mais, engessados graças a um conjunto de normas impostas de cima para baixo que objetivam disciplinar o gasto público municipal, tornando-o previsível para o exercício orçamentário do ano seguinte. É justamente o fato de o orçamento municipal ser limitado – o que compromete investimentos infraestruturais locais – que permite identificar um dos motivos que fizeram aumentar, significativamente, o número e o valor dos Convênios firmados entre União e municípios. Desta forma, a difusão seletiva do meio técnico-científico-informacional ganha relevo e a implantação de infraestruturas originados da celebração de Convênios entre os entes federados (relativas aos macrossistemas técnicos de transportes ou hídricos ou aquelas relativas à ampliação das infraestruturas urbanas nos municípios) passa a ser direcionada pela União.

Ao mesmo tempo, a própria difusão seletiva do meio técnico-científico-informacional no território faz com que a capacidade de geração de recursos próprios pelas esferas subnacionais (estadual e municipal) seja maior nos espaços luminosos do território nacional, condenando os espaços opacos a se tornarem fortemente dependentes da União – eis um dos motivos que levaram os Convênios a se tornarem significativa fonte de recursos extras para determinados conjuntos de municípios. Entretanto, mesmo se estes entes subnacionais submeterem corretamente seus projetos (planos de trabalho) juntamente com toda documentação exigida pelo governo central, não existe a certeza de que o Convênio seja celebrado, pois simplesmente não existem verbas da União para todos. Assim, as negociações políticas têm destaque na composição do jogo orçamentário brasileiro configurando-se naquilo que chamamos de

política de centralização de poder, onde a União faz valer seu poder orçamentário com as municipalidades.

De fato, há uma dupla perversidade: primeiramente, os municípios localizados nos espaços opacos do território nacional têm uma restrição na capacidade de geração própria de recursos, pois nesses espaços a densidade técnica do território é reduzida. Seria neste momento que a União como ente mais pujante da federação deveria garantir a isonomia, mas aqui identificamos uma segunda perversidade, a saber: na busca dos recursos federais os municípios têm que aceitar fazer parte do projeto arquitetado pela União, além de a União exigir contrapartida dos municípios que pleiteiam os convênios, ou seja, através dos recursos públicos o governo central amplia sua influência nas outras esferas da federação brasileira.

Observa-se que a União também celebra Convênios com municípios que já possuem forte dinamismo econômico, visando impulsionar tais espaços a se inserirem na economia globalizada – isso reafirma os espaços luminosos do território. Há aqui uma contradição, pois espera-se que o Estado contrabalance com sua forte presença a relativa ausência de investimentos privados nos espaços opacos, e não que ajude a concentrar densidades onde a lógica do mercado já é intensa.

Hoje o país vive um novo contexto, aquele onde o princípio federativo da isonomia atrita-se (com maior intensidade) com a estratégia de competição entre seus entes já que, desde a promulgação da Carta de 1988, os três níveis federais dispõem de autonomia. A globalização afeta todo o território nacional ao trazer um fermento de desagregação que impulsiona a ruptura dos cimentos nacionais comprometendo, com isso, os ideais de nação e solidariedade no território brasileiro. O impulso à desunião interna do país é tanto mais eficaz quanto maior o apoio do Estado. No Brasil, o Estado que se diz querer ser menor, se torna, cada vez mais, um forte agente no processo de agredir a nação.

O princípio fundamental da isonomia entre os entes não é assegurado entre os municípios do país, uma vez que nem todos são contemplados com determinados tipos de recursos. Tem-se um desarranjo na isonomia federativa evidenciando a existência

de um pacto nacional longe de abarcar um projeto de país que englobe todo o território nacional.

Ao almejarmos entender a engenharia política do federalismo brasileiro a partir de sua expressão territorial, ou seja, de como a distribuição de recursos entre os entes se efetiva e se materializa no território constituindo-se em objetos técnicos, repensamos essa federação a partir da concepção de uma *federação formal* – instituída por uma estrutura legal e jurídica que a dinamiza normativamente – e a partir de uma *federação de fato* – constituída a partir de acordos e alianças políticas de base territorial onde a dinâmica passa a ser de ordem política, onde o território se impõe como norma.

É na federação brasileira de fato que as políticas de centralização de poder ganham destaque. É nela que grupos políticos localizados e influentes na esfera federal têm maior poder de articulação no momento de obter recursos das transferências voluntárias colocando em questionamento o princípio da isonomia federativa, já que nem todos os municípios têm este mesmo poder político de articulação para celebrar um Convênio com a União.

Por fim, tendo em vista que a celebração de Convênios se mostra, ainda, como um artifício de ordem política que se faz presente na realidade da federação brasileira, podemos assegurar que no atual período não temos estruturado um pacto nacional onde todo o território nacional é chamado a compartilhá-lo, sobretudo onde o povo pudesse ter voz ativa.

Bibliografia

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**. Os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: HUCITEC, 1998.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; SAMUELS, David. A nova política dos governadores. In **Lua Nova** [online], n. 40-41, 1997. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n40-41/a07n4041.pdf>> acessado em 04 de mar. 2009.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. O Federalismo e As Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX: um balanço crítico. **Tese de Doutorado**. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2003.

_____. A Federação no Brasil: Impasses e perspectivas. In AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Descentralização fiscal: revendo idéias. In **Ensaio**, FEE, Porto alegre, (15) 2, 1994, p. 353-390.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Érika Amorim. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. In **Cadernos de Finanças Públicas**. Brasília, n.1, dez. 2000. Disponível em <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-esaf/caderno-financas/CFP1/CFP_n1_art2.pdf>. Acesso: 5 jun. 2011.

ALENCAR, Andre Amorim; GOBETTI, Sérgio Wulff. Justiça Fiscal na Federação Brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007. In **Finanças Públicas** – XIII Prêmio Tesouro Nacional, Tópicos Especiais de Finanças Públicas – Primeiro Lugar, Brasília, 2008. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIIIpremio/financas/1tefpXIIIPTN/Justica_Fiscal_Federacao_Brasileira.pdf>. Acesso: 25 abr. 2010.

ALEXANDRE, Michel *et al.* Determinantes das decisões locacionais da atividade financeira. In **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, 16 (2), p. 243-263, mai-ago de 2006.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? In **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n. 24, jun. 2005, pp. 29-40. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a04n24.pdf>> acessado em 19 de mar. 2009.

ALVES, Fernanda Maia Salomão. Competência reformadora do Congresso Nacional, em matéria tributária, em face do princípio federativo. In **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 38, n. 149, jan./mar. 2001, p. 141-152.

ANDRADE, Manuel Correia de. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: o limite do poder nacional e do poder local. In SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A (org). In **Território: Globalização e fragmentação**. 4 ed., São Paulo: Hucitec :ANPUR, 1998.

ANDRADE, Manuel Correia de; ANDRADE, Sandra Maria Correia de. **A federação brasileira**. Uma análise geopolítica e geo-social. São Paulo: Contexto, Série Repensando a Geografia, 1999.

ARAÚJO, Alex Macedo de. Dinâmica do federalismo brasileiro e guerra fiscal. **Dissertação de Mestrado** em Geografia. Faculdade de Filosofia, ciências e Letras, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2009.

ARAÚJO, Aloísio Barboza de. *et al.* **Transferências de impostos aos estados e municípios**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Dinâmica regional brasileira o anos noventa: rumo à desintegração competitiva? In CASTRO, Iná Elias de; MIRANDA, Mariana e EGLER, Cláudio Antônio Gonçalves (org.). **Redescobrimo o Brasil: 500 anos depois**. 2 ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: FAPERJ, 2000.

ARRAIS, Tadeu Pereira Alencar. Diversidade territorial e transferências constitucionais para os municípios: considerações sobre a economia regional goiana. In **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia/GO, vol. 28, n. 2, jul./dez. 2008, pp. 203-216.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? In **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, n. 3, 2010, pp. 587-620.

_____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. In **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a06n24.pdf>> acessado em 05 de fevereiro de 2009.

AVELINO FILHO, George. Clientelismo e política no Brasil. Revisitando velhos problemas. In **Revista Novos Estudos** – CEBRAP, n. 38, mar. 1994.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Belo Horizonte, MG: FUMARC, 1982.

BARRERA, Aglas Watson; ROARELLI, Maria Liz Medeiros. Relações Fiscais Intergovernamentais. In AFFONSO, Rui de Britto Alvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). **A federação em perspectiva**. Ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

BARROS, Francisco Mendes de. Inovação no Federalismo para o Desenvolvimento e a Cidadania: Perspectivas de Modelagem das Transferências Intergovernamentais de Recursos. **Dissertação** de Mestrado. São Paulo: EAESP/FGV, 2001.

BORDIN, Luis Carlos Vitali. **Formação tributária do Brasil e a carga fiscal**. S.l.; abril, 2003. Disponível em <<http://www.forumfed.org/pt/libdocs/Misc/0304-br-Bordin-p.pdf>> acessado em 16 de abr. 2008.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Pactos em territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. In **Revista O&S** – Organização & Sociedade, Salvador/BA, v.15, n. 45, abr./jun. 2008. Disponível em <<http://www.revistaoes.ufba.br/viewissue.php?id=37>> acessado em 30 de mai. 2010.

_____. **Território & Desenvolvimento**. As múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

_____. Localismos, mitologias e banalizações na discussão do processo de desenvolvimento. In VII Encontro Nacional de Economia Política. São Paulo, 2002. **Anais...** Disponível em <http://www.sep.org.br/artigo/7_congresso_old/BRANDAO.pdf> acessado dia 10 de dez. de 2009.

_____. Economia política e dimensão territorial do desenvolvimento. In V Encontro Nacional de Economia Política. São Paulo, 2000. **Anais...** Disponível em <http://www.sep.org.br/artigo/5_congresso_old/vcongresso12.pdf> acessado dia 10 de dez. de 2009.

BRASIL. Constituição, 1891. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm> acessado dia 29 de mar. 2008.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional de 1988**. 28 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

BRASIL. Leis. Casa Civil – Subchefia de Assuntos jurídicos. **Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004**. Dispõe sobre o Plano Plurianual 2004-2007.

BRASIL. Leis. Presidência da República. **Medida Provisória nº 1.514 de 07 de agosto de 1996**.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. PAEG – 1964-1966. **Documento IPEA**, nº 1, novembro de 1964.

BRASIL. MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011**: projeto de lei. Brasília: MPOG, 2007.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007: áreas estruturantes para uma articulação federativas baseada nos PPA's estaduais e PPA's municipais**: MPOG, 2005.

_____. Ministério do Planejamento. **Plano Plurianual 2004-2007**. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília: MPOG, 2004.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O desafio do Planejamento governamental**. Brasília: MPOG, 2002.

BRIÃO, Sílvia Félix. Federalismo Fiscal e as disparidades regionais no Brasil. **Dissertação** de Mestrado. Pós-Graduação em Economia, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2006.

BURSZTYN, Marcel. **O poder dos donos**. Planejamento e clientelismo no Nordeste. Petrópolis: Vozes :CNPq, 1984.

CALABI, Donatella; INDOVINA, Francesco. Sobre o uso capitalista do território. In **Orientação**, São Paulo, n. 9, p. 37-66, 1992 [1973].

CALIFE, Flávio Estévez. **O financiamento para o desenvolvimento local**: Agenda e formulação de políticas. São Paulo: Integração, 2005.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo e identidade nacional. In SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (org.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

CANO, Wilson. Novas determinações sobre a questão regional e urbana após 1980. In **Texto para discussão**, n. 193, IE/UNICAMP, 2011. Disponível em <www.eco.unicamp.br/publicacoes/> acessado em 13 de jul. de 2011.

_____. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil (1930-95)**. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 14 ed. rev. amp. São Paulo: Malheiros, 2000.

CARDOZO, Soraia Aparecida. Continuidades e discontinuidades na articulação do espaço econômico nacional – de 1930 aos anos 90: uma análise a partir das políticas tributárias, monetária e de desenvolvimento regional. **Dissertação** de Mestrado. Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2004.

CARVALHO, Cícero Pércles de. **Economia popular**. Uma via de modernização para Alagoas. 2 ed., Maceió: EDUFAL, 2007.

CARVALHO, David Ferreira. Pacto federativo e descentralização fiscal no Brasil na década de 90. In VII Encontro Nacional de Economia Política. São Paulo, 2002. **Anais...** Disponível em <http://www.sep.org.br/artigo/7_congresso_old/CARVALHO_DAVID.pdf> acessado dia 10 de dez. de 2009.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo. Uma discussão conceitual. In **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000200003&script=sci_arttext> acessado dia 04 de mar. 1022.

_____. Federalismo y centralización en el Império Brasileño: História y Argumento. In CARMAGNANI, Marcello (coord). **Federalismos latino-americanos: México/Brasil/Argentina**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política**. Território, escalas de ação e instituições. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

_____. Solidariedade territorial e representação. Novas questões para o pacto federativo nacional. In **Revista Território**, 1 (2), 1997, pp. 33-42.

CATAIA, Márcio. Território político: fundamento e fundação do Estado. In **Revista Sociedade & Natureza**, Uberlândia, 23 (1), pp. 115-125, abr. 2011a. Disponível em <http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/11531/pdf_37> acessado em 18 jun. 2011a.

_____. Federalismo brasileiro. As relações intergovernamentais analisadas a partir das Transferências Voluntárias (União/Municípios). In XIII Encuentro de Geógrafos de América Latina, San Jose/Costa Rica, 2011b. **Anais...**

_____. Uso do território e federação: novos agentes e novos lugares. Diálogos possíveis e participação política. In **Scripta Nova**. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2010, vol. XIV, nº 331 (16). Disponível em <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-16.htm>> acessado em 15 de agosto de 2010.

_____. Território usado e criação de novos municípios: considerações sobre a crise da federação brasileira. In **Anais do VI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia**, Fortaleza, v. 1, 2005. **Anais...**

_____. Território Nacional e Fronteiras Internas. A Fragmentação do Território Brasileiro. **Tese** de Doutorado em Geografia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2001.

CGU – Controladoria-Geral da União. Gestão de Recursos Federais. **Manual para os agentes municipais**. Brasília-DF: Secretaria de Controle Interno, 2005. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualGestaoRecursosFederais/Arquivos/CartilhaGestaoRecursosFederais.pdf>> acessado em 13/01/2008.

CLÈVE, Clemerson Merlin. **Temas de direito constitucional (e de teoria do direito)**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1993.

COLAN, Timothy. **New federalism** – intergovernmental reform from Nixon to Reagan. Washington D. C. :The Brookings Institution, 1988.

_____. Federalism and Competing Values in the Reagan Administration. In **Publius**, vol. 16, n.1, Assessing the New Federalism (Winter, 1986), Published by: Oxford University Press. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/3330175>> acessado em 23 de jul. 2011.

CONTEL, Fábio Betioli. Finanças municipais e território. Horizontalidades e verticalidades no município de Bauru (SP). **Dissertação** de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2001.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CORAGGIO, José Luis. Dilemas da investigação urbana a partir de uma perspectiva popular na América Latina. In **Espaço & Debates**. São Paulo, Neru, (23), p. 76-91, 1988.

CORRÊA, Roberto Lobato. Interações Espaciais. In CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa Gomes; CORRÊA Roberto Lobato. **Explorações Geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

COSSÍO, Fernando Andrés Blanco. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**. 21º Prêmio BNDES de Economia, Rio de Janeiro: BNDES/FINAME/BNDESPAR, 1998.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira Costa. Relações intergovernamentais no Brasil: desenvolvimento recente e perspectivas. In MEEKISON, John Peter. **Relações intergovernamentais em Países Federais: Uma Série de Ensaio sobre a Prática de Governança Federal**. Ottawa: Fórum das Federações, 2003.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 1989.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DAVIDOVICH, Fany. Poder Local e Município. Algumas Considerações. In **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 27 (1): 5-14, jan./mar. 1993.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Federalismo, estado democrático de direito e imposto sobre o consumo. In **Revista de Direito Tributário**. São Paulo: [s.n.] n. 75, 1996, p. 197-218.

DULCI, Otávio Soares. Guerra Fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. In **Revista de Sociologia e Política**, n. 18; jun. de 2002. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n18/10704.pdf>> acessado em 08 de fev. de 2009.

DWECK, Ruth Helena. Federalismo Fiscal – Experiências Distintas: Estados Unidos e Brasil. In **Textos para discussão UFF/Economia**. Niterói/RJ, 2005. Disponível em <http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD182.pdf> acessado em 22 de junho de 2011.

EIDT, Sérgio Luís; FERRERA DE LIMA, Jandir. Descentralização tributária no Brasil: um pacto federativo para os Municípios, Estados e a União Federal. In **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 2, p. 257-270, mai./ago. 2007.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. 3 ed. revista em 2001, 7ª reimpressão. São Paulo: Ed. Globo, 2007.

FARIAS, Francisco Pereira de. Do coronelismo ao clientelismo: a transição política capitalista no noroeste do Piauí (1982-1996). **Dissertação** de Mestrado em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

FAUSTO, Boris. História do Brasil. 8 ed. São Paulo: EDUSP, 2000.

FIGHERA, Delfina Trinca. Globalização e seletividade espacial. In CARLOS, Ana Fani Alessandri (org). **Ensaio de geografia contemporânea**. Milton Santos, obra revisitada. São Paulo: EDUSP/HUCITEC/Imprensa Oficial do Estado, 2001.

FIORAVANTE, Dea Guerra *et al.* Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. In **Texto para discussão**, n. 1223. Brasília: IPEA, out. 2006. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2006/td_1223.pdf> acessado em 28 de agosto de 2010.

FIORI, José Luís. Globalização, hegemonia e império. In TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (orgs). **Poder e dinheiro** – uma economia política da globalização. 2 ed., Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. O federalismo diante do desafio da globalização. In AFFONSO, Rui de Britto Alves; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). **A federação em perspectiva**. Ensaio selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Código de boas práticas em transparência fiscal**. Declaração sobre os princípios. S./., 1996. Disponível em <www.fazenda.gov.br/ucp/pnafe/cst/arquivos/FMI-tran-fiscal.doc> acessado em 18 de setembro de 2010.

FOUCAULT, Michel. **Las redes del poder**. Buenos Aires: Editorial Almagesto, 1993.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer**. Reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

_____. **Formação econômica do Brasil**. 23 ed. São Paulo: Editora Nacional, 1989.

GALLO, Fabricio. Território nacional e pacto federativo brasileiro: uma análise geográfica das transferências de recursos entre os entes federados. In XII EGAL – Encuentro de Geógrafos de América Latina, Montevideo, 2009a. **Anais...** Disponível em <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiapolitica/07.pdf>> acessado em 25 de set. 2010.

_____. A fronteira agrícola na região Centro-Oeste brasileira e a integração territorial do país: o papel decisivo da aviação. In **Boletim Gaúcho de Geografia**. Porto Alegre, n. 34, maio. 2009b.

_____. O papel do transporte aéreo na integração do território brasileiro. **Dissertação** (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2006.

GALLO, Fabricio; GOMES, Renan Lélis. As desigualdades socioespaciais e as transferências voluntárias de recursos da União: um estudo sobre a seletividade das transferências do Ministério da Ciência e Tecnologia aos municípios paulistas. In **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, n.32, v.2, ago./dez.2010

GALVÃO, Antônio Carlos Figueira; BRANDÃO, Carlos Antônio. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. In GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos Figueira. **Regiões e cidades, cidades nas regiões**. São Paulo: Editora UNESP: ANPUR, 2003.

GASPARINI, Carlos Eduardo; MIRANDA, Rogério Boueri. Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo fundo de Participação dos Municípios. In **Texto para discussão** nº 1243, Brasília: IPEA, dez., 2006. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1243.pdf> acessado em 22 de fev. de 2009.

GEHRIG, Thomas. Cities and the geography of financial centers. In **CEPR Discussion Paper**, n. 1894, p. 1-30, Freiburg/Germany, March 1998.

GOMES, Renan Lélis. Território normado e território como norma: o caso das transferências voluntárias para os municípios da Região Metropolitana de Campinas. **Monografia** de conclusão de curso (Geografia). Instituto de Geociências/UNICAMP, Campinas, 2009.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1993.

GOTTMANN, Jean. The evolution of the concept of territory. In **Social Science Information sur les Sciences Sociales**. 14, (3/4), 1975.

GREMAUD, Amaury Patrick. A evolução do sistema tributário brasileiro e os diferentes sistemas de repartição de receitas em um Estado federativo. In VI Encontro Nacional de Economia Política. São Paulo, 2001. **Anais...** Disponível em <<http://www.sep.org.br/artigo/vicongresso42.pdf>> acessado dia 12 de junho de 2009.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. O Federalista. In **Coleção Os Pensadores**, 2 ed., São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HORTA, Raul Machado. Tendências atuais da federação brasileira. In **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte: UFMG, n. 83, jul. 1996.

HOUAISS, Antonio; VIEIRA, Roberto Átila Amaral. **Modernidade no Brasil**. Conciliação ou ruptura? Petrópolis: Vozes, 1995.

IPEA. Desigualdade da Renda no Território Brasileiro. In **Comunicado IPEA**, n. 60, 2010. Brasília: IPEA, 2010.

KAHIL, Samira Peduti. Usos do território: uma questão política. In X Encontro de Geógrafos da América Latina, São Paulo, 2005. **Anais...**

KINCAID, John. The american devolution derby: the devolution turtle vs. the centralization rabbit. In GRESS, Franz; JANES, Jackson. **Reforming governance: lessons from the United States of America and the Republic of Germany**, New York: Palgrave, 2001.

_____. Teoría y práctica del federalismo fiscal en los Estados Unidos. In CHÁVEZ, Alícia Hernández (coord) **¿Hacia un nuevo federalismo?** México, D.F. :Fondo de Cultura Económica, 1996.

KUGELMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, n. 22, vol. I, 2001.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. In **Tempo Social** – Revista de Sociologia da USP. São Paulo, 11 (2), out. de 1999, pp. 63-81, (editado em fev. 2000).

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. O município e o regime representativo no Brasil. 3 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

LENARDÃO, Elcio. Gênese do clientelismo na organização política brasileira. In **Lutas sociais**, São Paulo, v. 11/12, 1º sem. 2004. Disponível em <http://www.pucsp.br/neils/downloads/v11_12_elsio.pdf> acessado em 09 de jan. 2011.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. O processo de odenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Tese** de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2005.

LESSA, Antônio Carlos *et al.* Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). In **Revista Brasileira de Política Internacional** [on line]. Vol 52, n. 1, Brasília, 2009, pp. 89-109. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v52n1/v52n1a05.pdf>> Acesso em: 24 mai. 2010.

LIEBSCHUTZ, Sarah; LURIE, Irene; SMALL, Richard. How State Responses Confound Federal Policy: Reaganomics and the New Federalism in New York. In **Publius**, vol. 13, n.2 , The State of American Federalism, 1982 (Spring, 1983) Published by: Oxford University Press. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/3330115>> acessado em 23 de jul. 2011.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes de. Transferências da União para Estados e Municípios: determinantes e beneficiários. In REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. (org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**. Desafios da Reforma Tributária. Rio de Janeiro :FGV, :Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões. In **Texto para discussão**, n. 98, IE/UNICAMP, 2000. Disponível em <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/ie_unicamp/texto98.pdf> acessado em 29 de mai. De 2009.

MACHADO, Lia Osório. Artificio político em el origen de la unidad territorial de Brasil. In CAPEL, Horácio. (coord.) **Los Espacios Acotados**. Barcelona: PPU, 1990.

MARTIN, André Roberto. Dilemas do federalismo: entre o “estadualismo oligárquico” e o “regionalismo burocrático”. In **Perspectiva**, São Paulo, 27: 55-68, 2005. Disponível em <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/21/14>> acessado em 10 de mai. De 2011.

MARX, Karl. **Formações econômicas pré-capitalistas**. São Paulo: Paz e Terra, 1981.

MELO, Marcos André. Municipalismo, *nationbuilding* e a modernização do Estado no Brasil. In **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 8, p. 83-100.

MENDES, Marcos *et al.* Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. In **Texto para discussão do IPEA**, nº 40, Brasília, 2008.

MINISTÉRIO DA FAZENDA – Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil – 2009 (Análise por Tributos e Bases de Incidência)**. Brasília/DF: Receita Federal/Subsecretaria de Tributação e Contencioso/Coordenação-Geral de Estudos, Previsão e Análise, 2010.

_____. **Carga Tributária no Brasil – 2007 (Análise por Tributos e Bases de Incidência)**. Brasília/DF: Receita Federal/Subsecretaria de Tributação e Contencioso/Coordenação-Geral de Estudos, Previsão e Análise, 2008.

_____. **Carga Tributária no Brasil – 2006 (Análise por Tributos e Bases de Incidência)**. Brasília/DF: Receita Federal/Subsecretaria de Tributação e Contencioso/Coordenação-Geral de Estudos, Previsão e Análise, 2007.

_____. **Carga Tributária no Brasil – 2003 (Análise por Tributos e Bases de Incidência)**. Brasília/DF: Receita Federal/Subsecretaria de Tributação e Contencioso/Coordenação-Geral de Estudos, Previsão e Análise, 2004.

_____. **Carga Tributária no Brasil – 2001 (Análise por Tributos e Bases de Incidência)**. Brasília/DF: Receita Federal/Subsecretaria de Tributação e Contencioso/Coordenação-Geral de Estudos, Previsão e Análise, 2002.

_____. **Carga Tributária no Brasil – 1999 (Análise por Tributos e Bases de Incidência)**. Brasília/DF: Receita Federal/Subsecretaria de Tributação e Contencioso/Coordenação-Geral de Estudos, Previsão e Análise, 2000.

MONTESQUIEU, Michele. **Do espírito das leis**. Ed. Nova Cultural: São Paulo. Coleção Os pensadores, vol. I, 1997 [1748].

MORA, Mônica. Federalismo e Dívida Estadual no Brasil. In **Texto para discussão** n. 866, Rio de Janeiro: IPEA, 2002. Disponível em <http://www.fazenda.sp.gov.br/operacoes_credito/ajuste_fiscal/td_0866.pdf> acessado em 27 de jun. de 2011.

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fábio. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. In **Texto para discussão** n. 1142, Rio de Janeiro: IPEA, 2005. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2005/td_1142.pdf> acessado em 27 de jun. de 2011.

MORAES, Antonio Carlos Robert de. **Território e História no Brasil**. São Paulo: Hucitec/Annablume, 2002.

MUSGRAVE, Richard Abel; MUSGRAVE, Peggy Boswell. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: Campus, 1980.

_____. Federalismo: funciones, distribución de la renta, subvenciones e imposición, por niveles de gobierno. In **El Trimestre Fiscal** – Revista del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas – Indetec, n. 50, Guadalajara/México, abril-junio de 1995, pp. 35-57.

MUSSELWHITE JR., James. The Impacts of New Federalism on Public/Private Partnerships. In **Publius**, vol. 16, n. 1, Assessing the New Federalism (Winter, 1986) Published by: Oxford University Press. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/3330179>> acessado em 23 de jul. 2011.

NONATO, Rita de Cássia. Crise da federação e federalismo corporativo: propostas de criação de novos estados no front agrícola brasileiro. **Dissertação** (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências da UNICAMP, Campinas, 2005.

OATES, Wallace E. **Fiscal Federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1972.

_____. An Essay on Fiscal Federalism. In **Journal of Economic Literature**. Vol. 37, 1999.

OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. **Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional**. Campinas/SP: Editora da UNICAMP, 1995a.

OLIVEIRA, Francisco de. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995b.

PRADO, Sérgio Roberto Rios do. **A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas**. CEPAL – Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe. S/l, 2007. Disponível em <<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/28329/P28329.xml&xsl=/brasil/tpl-p/p9f.xsl>> Acesso em: 05 jan. 2011.

_____. Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira. In REZENDE, Fernando Antônio; OLIVEIRA, Fabricio Augusto de (Orgs.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Fundação K. Adenauer, 2003.

PRADO, Sérgio Roberto Rios do *et al.* **A partilha de recursos na federação brasileira**. São Paulo: FUNDAP; Brasília: IPEA, 2003.

PRED, Alan. **Sistemas de cidades em economias adiantadas**. Crescimento passado, processos presentes e opções de desenvolvimento futuro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1979.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do princípio federativo**. São Paulo: Nu-Sol :Imaginário, 2001 [1863].

PRZEWORSKI, Adam; WALLERSTEIN, Michael. O capitalismo democrático na encruzilhada. In **Revista Novos Estudos - Cebrap**, São Paulo: Cebrap - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, n. 22, out. 1988.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998.

RATZEL, Friedrich. **Géographie Politique**. Paris: Diffusion Economica, 1988 [1898].

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: novo papel para estados e municípios. In: **CEPAM** – Fundação Prefeito Faria Lima. O município no século XXI: cenários e perspectivas. Ed. especial. São Paulo: CEPAM, 1999.

_____. Federalismo Fiscal no Brasil. In **Revista de Economia Política**, vol 15, n.º 3, julho/setembro, 1995.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto. A federação brasileira: desafios e perspectivas. In REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. **Federalismo e integração econômica regional**: desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004, p. 301-361.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (coord.). **Contribuintes e cidadãos. Compreendendo o orçamento federal**. Programa de estudos fiscais. Rio de Janeiro: FGV/IBRE :FGV/EBAPE, 2002.

ROCHA, Flávio de Matos; LIMA, Jandir Ferrera de; PIACENTI, Carlos Alberto. As despesas municipais e os gastos sociais na região Sul do Brasil. In **Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), v. 3, n. 1, p. 89-102, jan./jun. 2011.

RODRIGUES, Juliana Nunes. As transferências inter governamentais de recursos do FPM e do ICMS como estratégias de equilíbrio espacial. **Dissertação** de Mestrado – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós Graduação em Geografia, Rio de Janeiro, 2006.

_____. Território e Ação do Estado: uma abordagem das transferências intergovernamentais de recursos como estratégias de organização sócio-espacial. In X Encontro de Geógrafos da América Latina, 2005, São Paulo. **Anais...**

SAES, Décio. **Estado e Democracia**: Ensaios Teóricos. Coleção Trajetórias n.1, Campinas: IFCH/Unicamp, 1994.

SALLUM JR., Brasília; KUGELMAS, Eduardo. O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80. In **Revista Estudos Avançados**, vol.5, n.13, 1991.

SALVIANO JUNIOR, Cleofas. **Bancos Estaduais**: dos problemas crônicos ao PROES. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004. Disponível em:<http://www.bcb.gov.br/htms/public/BancosEstaduais/livro_bancos_estaduais.pdf> acessado em 12 de jun. 2011.

SANDRONI, Paulo (org. e superv.). **Novíssimo dicionário de Economia**. São Paulo: Ed. Best Seller, 1999.

SANGUIN, André-Louis. **La géographie politique**. Paris: Presses Universitaires de France, 1977. Collection dirigée par Pierre George.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. O Município como Agente das Políticas Públicas: A Perspectiva das Cidades Médias. In IX Encontro Nacional de Economia Política, Uberlândia/MG, 2004. **Anais...** Disponível em <http://www.sep.org.br/artigo/9_congresso_old/ixcongresso75.pdf> Acesso em: 14 jun. 2010.

SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço, Tempo**: Globalização e meio técnico-científico-informacional. 5 ed. São Paulo: EDUSP, 2008. (Coleção Milton Santos; 11).

_____. O retorno do território. In SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: EDUSP, 2005. (Coleção Milton Santos; 7).

_____. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2002. (Coleção Milton Santos; 1).

_____. **Por uma outra globalização**. Do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. Modo de produção técnico-científico e diferenciação espacial. In **Revista Território**, ano IV, nº 6, Rio de Janeiro: UFRJ, jan./jun. 1999a.

_____. O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. In **Cadernos IPPUR** (p.15-25), Ano XII, n.2, Rio de Janeiro: UFRJ, 1999b.

_____. **Metamorfose do espaço habitado**. 5 ed., São Paulo, Hucitec, 1997.

_____. **A Urbanização Brasileira**. 2 ed., São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

_____. Sociedade e Espaço: a Formação Social como Teoria e como Método. In **Boletim Paulista de Geografia**, n. 54, São Paulo: AGB-SP, 1977.

SANTOS, Milton *et al.* O papel ativo da geografia: um manifesto. In **Revista Território**. Rio de Janeiro, ano V, n. 9, jul./dez. 2000.

SANTOS, Milton; RIBEIRO, Ana Clara Torres. **O conceito de Região Concentrada**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, mimeo.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. São Paulo: Record, 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Poder e política**. Crônica do autoritarismo brasileiro. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.

SERRA, José e AFONSO, José Roberto Rodrigues. Finanças públicas municipais – trajetórias e mitos. In **Conjuntura Econômica**, Rio Janeiro, FGV, n.10/11, out.-nov. 1991.

SILVA, Adriana Maria Bernardes; MANZONI NETO, Alcides. O planejamento territorial no Brasil nos anos 1990: as ações das empresas globais de consultoria (o caso da Booz-Allen & Hamilton). In **Revista GEOgraphia**, Rio de Janeiro, vol.10, n.20, 2008.

SILVA, Érika Regina da. A importância do crédito para o desenvolvimento econômico do Brasil num ciclo expansionista (1967-1973): Milagre Econômico. **Monografia** de Conclusão de Curso em Ciências Econômicas. Faculdade de Ciências Econômicas, Centro de Economia e Administração. Pontifícia Universidade Católica de Campinas/SP, Campinas, 2009.

SILVA, Golbery do Couto e. **Conjuntura Nacional**. O Poder Executivo e geopolítica do Brasil. Brasília: Editora da UnB, 1981.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, Mauro Santos. Federalismo fiscal no Brasil, 1889-1988: competências tributárias, transferências intergovernamentais e coordenação fiscal. In **História Econômica & História das Empresas**. São Paulo: Hucitec/ABPHE, v. VIII, 2005, pp. 83-106.

SILVA JR., José Deocleciano de Siqueira. Federação, desigualdade federativa e barganha no Brasil e no Canadá nas décadas de 1980 e 1990. **Tese** de Doutorado. Programa de Pós-graduação sobre as Américas/CEPPAC. UnB – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SILVEIRA, María Laura. Ao território usado a palavra: pensando princípios de solidariedade socioespacial. In VIANA, Ana Luiza d'Ávila; IBÁÑEZ, Nelson; ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon (Org.). **Saúde, desenvolvimento e território**. São Paulo: Aderaldo & Rotschild, 2009.

_____. O espaço da globalização: usos diversos, comando único. In SOUZA, Álvaro et al. Milton Santos. **Cidadania e globalização**. Bauru/SP: Saraiva/AGB-Bauru, 2000.

_____. **Um país, uma região**. Fim de século e modernidade na Argentina. Modernização, meio técnico científico-informacional e ordem global. São Paulo: Fapesp; Laboplan-USP, 1999a.

_____. Uma situação geográfica: do método à metodologia. In **Revista Território**, ano IV, n. 16, jan./jun. 1999b.

SINGER, Paul. A política das classes dominantes. In IANNI, Octávio *et al.* **Política e Revolução social no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. In **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005, pp. 105-121. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>> Acesso em: 05 jul. 2009.

_____. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. In **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, 2001.

STN – SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. **Perfil e evolução das finanças municipais:** 1998 – 2007. S.l., 2008. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp Acesso em: 15 jun. 2010.

TAVARES, Íris Eliete Teixeira Neves de Pinho. O município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. In **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 86, jan. 1998, pp. 85-116.

TAVARES, José Antonio Giusti. A Federação brasileira, seu desenvolvimento e seus problemas In TAVARES, José Antonio Giusti; ROJO, Raul Enrique (org). **Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. pp.229-244.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 20 ed., revista e atualizada de acordo com a EC 45/2004. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. São Paulo :EDUSP, 1977.

TORRES, João Camillo de Oliveira. O federalismo: formação histórica constitucional. In **Revista de Ciência Política**, vol. 3, n. 2 Rio de Janeiro: Editora FGV, 1969.

TRISTÃO, José Américo Martelli. A administração tributária dos municípios brasileiros. Uma avaliação do desempenho da arrecadação. **Tese** de Doutorado. Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, São Paulo: EAESP/FGV, 2003. Disponível em <http://virtualbib.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2568/86620.pdf?sequence=3> acessado em 25 de outubro de 2008.

VAINER, Carlos Bernardo. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial. In ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2007, Belém. **Anais...**

_____. Lugar, região, nação, mundo: explorações históricas do debate acerca das escalas de ação política. In **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.8, n.2, Nov. 2006, pp. 9-29.

_____. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In **Cadernos IPPUR**, Ensaios sobre a desigualdade, Ano XV, nº 2, ago./dez. 2001 / Ano XVI, nº 1, jan./jun. 2002.

VARGAS, Neide César. Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela União no pós-Real. **Tese** de Doutorado em Economia Aplicada. Instituto de Economia/UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

VARSAÑO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. In **Texto para Discussão**, n. 405. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1996/td_0405.pdf>, acessado em 18 de março de 2010.

VARSAÑO, Ricardo *et al.* Uma análise da carga tributária do Brasil. In **Texto para Discussão**, n. 583. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1998/td_0583.pdf>, acessado em 18 de março de 2010.

VIEIRA, Sérgio Arnor. O processo de privatização dos bancos estaduais e o Proes. In **Revista Pensar Contábil**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 37, jul./set. 2007. Disponível em <<http://webserver.crcrj.org.br/asscom/Pensarcontabil/revistaspdf/revista%2037.pdf>> acessado em 07 de jun. 2011.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Editora da UnB, vol. 1, 1991.

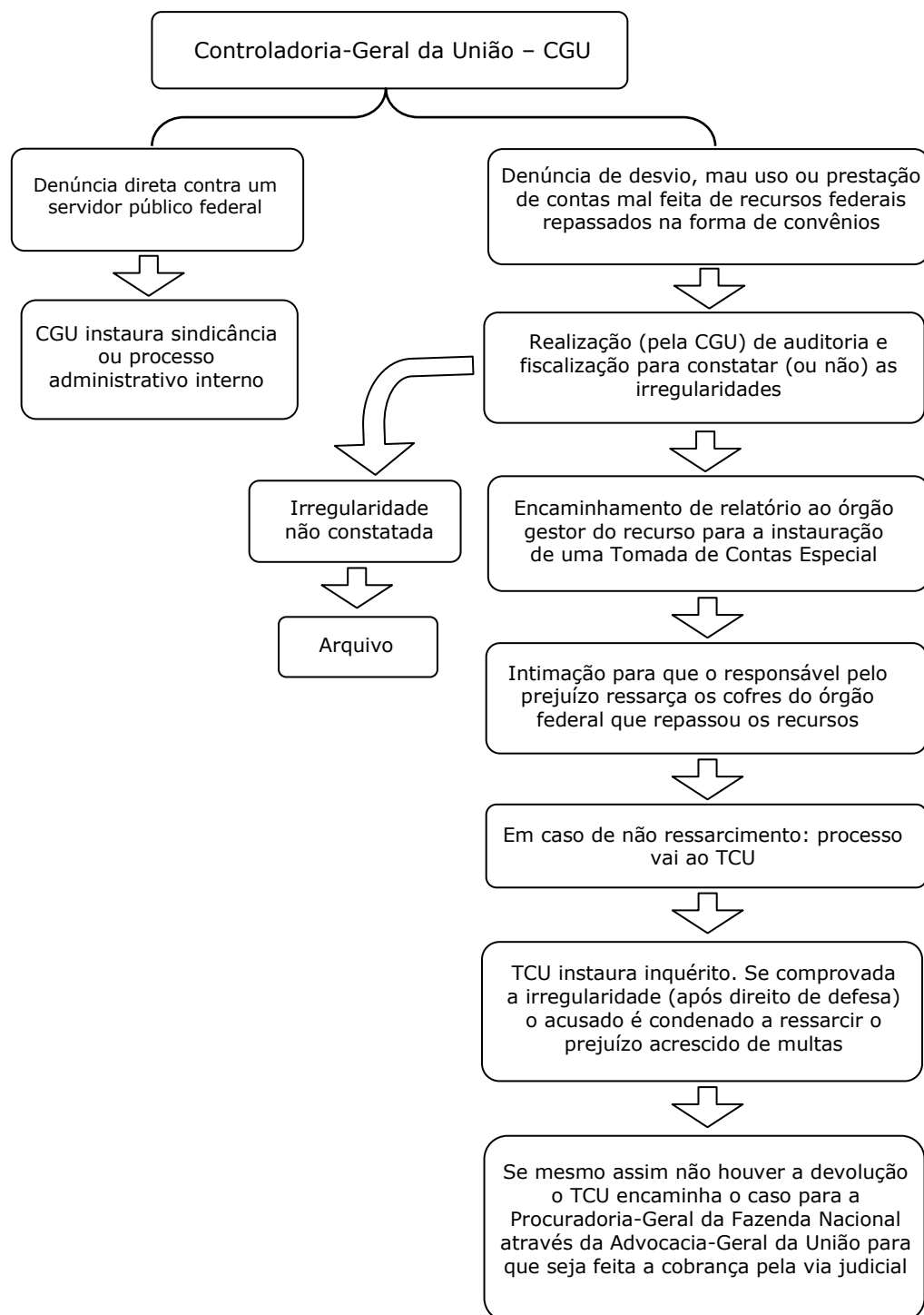
WILLIS, Eliza *et al.* The politics of decentralization in Latin America. In **Latin American Research Review**. New Mexico: University of New Mexico, volume 34, n. 1, 1999.

Sítios consultados

- Base bibliográfica – <<http://www.jstor.org/>> vários acessos;
- Base bibliográfica– <<http://jpart.oxfordjournals.org/>> vários acessos;
- Base bibliográfica – <<http://www.periodicos.capes.gov.br>> vários acessos;
- CGU – Controladoria-Geral da União/Portal da Transparência – <<http://www.portaltransparencia.gov.br>> acessado em 22 de março de 2008;
- Palácio do Planalto. Constituições brasileiras de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988 (acessos diversos)
 - 1824:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>;
 - 1891: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>;
 - 1934:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>;
 - 1937:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>;
 - 1946: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>;
 - 1967:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>;
 - 1988: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>;
- DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. CGPLAN – Coordenação de Planejamento. <<http://www2.dnit.gov.br/menu/rodovias/rodoviasfederais/sitemap>> acessado em 20 de julho de 2010.
- FAF – Consultorias em Convênios com o setor público. <www.conveniosfederais.com.br> acessado em 15 de fevereiro de 2010.
- ForumFed – Fórum das Federações <www.forumfed.org> acessado em 26 de maio de 2008.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística <www.ibge.gov.br> vários acessos.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada <www.ipea.gov.br> acessado em 15 de setembro de 2008.
- IPEA – Banco de Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada <www.ipeadata.gov.br> acessado em 05 de março de 2009.

- Portal da Transparência Municipal <<http://www.tmunicipal.org.br>> acessado em 03 de janeiro de 2009.
- Portal dos Convênios do governo federal <<http://www.convenios.gov.br>> acessado em 12 de setembro de 2008.
- Portal Índice da Transparência <<http://www.indicedetransparencia.org.br>> acessado em 15 de junho de 2010.
- Presidência da República / Casa Civil – <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>> acessado em 12 de dezembro de 2008.
- Secretaria da Fazenda do Estado de Alagoas – <http://www.sefaz.al.gov.br/gestaofinanceira/dadoseconomicos/balanco/2009/balanco_2009.pdf> acessado em 28 de março de 2010.
- Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo – <<http://www.fazenda.sp.gov.br/relatorio/2010/agosto/tabelas/tabela18.asp>> acessado em 28 de março de 2010.
- Senado Federal – Portal do Orçamento <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/PortalOrcamento> acessado em 07 de fevereiro de 2009.
- SIAFI – Secretaria Integrada de Administração Financeira do Governo Federal – <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/execucao.asp>> acessado em 10 de outubro de 2008.
- SIORG - Sistemas de Informações Organizacionais da Administração Pública Federal – <www.siorg.redegoverno.gov.br> acessado em 22 de fevereiro de 2008.
- STN/Finbra – Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil – Dados contábeis dos municípios – <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp> acessado em 10/01/2009.
- UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas – Jornal da Unicamp – <http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/agosto2002/unihoje_ju186pag2a.html> acessado em 16 de jun. de 2011.

APÊNDICE A - Fluxograma básico de funcionamento da CGU para análises de denúncia de mau uso de recursos públicos da União



Fonte das informações: Sítio da CGU (Controladoria-Geral da União). Acesso em 25 set. 2009.
Organização: Fabricio Gallo.

APÊNDICE B – Formação das receitas correntes dos municípios

Brasil 2009 - Esquema de formação das receitas correntes dos municípios					
Receita Corrente	Receita tributária	Impostos	IPTU, ITBI, ISSQN, IRRF sobre os rendimentos do trabalho e sobre outros rendimentos		
		Taxas	Poder de polícia e Prestação de serviços		
		Outras Contribuições de Melhoria			
	Receitas de contribuições	Contribuições Sociais e Contribuições Econômicas			
	Receita Patrimonial	Receitas: imobiliária; de valores mobiliários; de Concessões e permissões; de Compensações Financeiras; Outras Receitas Patrimoniais			
	Transferências correntes	Intergovernamentais da União	Partilha de Receitas da União	Cotas-Parte do: FPM; do ITR; do Imposto Sobre Operações Financeiras da Comercialização do Ouro (IOF-Ouro)	
			Compensações Financeiras pela exploração de recursos naturais	Exploração: de recursos hídricos; de recursos minerais; Cota-parte Royalties Prod. de Petróleo - lei 7990/89; Cota-parte Royalties Excedente Prod. de Petróleo - lei 9478/97; Cota-parte Royalties Participação Especial por Prod. de Petróleo - lei 9478/97, art. 50; Cota-parte Royalties Fundo Especial do Petróleo - lei 9478/97	
			Transferências: do Sistema Único de Saúde (SUS - Repasses fundo a fundo); do Fundo Nacional de Assistência Social; do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação; Financeira do ICMS - Desoneração (Lei Complementar 87/96); a Consórcios Públicos; Outras Transferências da União		
		Intergovernamentais dos Estados	Participação em Receitas dos Estados	Cotas-Parte: do ICMS; do IPVA; do IPI sobre Exportação; da CIDE-Combustíveis; Outras Participações nas Receitas dos Estados	
			Transf. de 25% das Cotas-Parte da Compensação Financeira	Pela exploração: de recursos hídricos; de recursos minerais; Cota-parte Royalties da Produção de Petróleo - lei 7990/89; Outras Transferências Decorrentes de Compensações Financeiras	
			Transferência de Recursos para Programas de Saúde; Transferência a Consórcios Públicos; Outras Transferências dos Estados		
		Intergovernamentais dos Municípios	Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde; Transferências a Consórcios Públicos; Outras Transferências dos Municípios		
		Multigovernamentais	de Recursos do FUNDEB; de Recursos da Complementação da União ao FUNDEB; Outras Transferências Multigovernamentais		
		de Convênios	da União para	Sistema Único de Saúde; Programas de Educação; Programas de Assistência Social; Programas de Combate à Fome; Programas de Saneamento Básico; Outras Transf. de Convênios da União	
			dos Estados e do DF para	Sistema Único de Saúde; Programas de Educação; Outras Transf. de Convênios dos Estados	
			dos Municípios para	Sistema Único de Saúde; Programas de Educação; Outras Transf. de Convênios dos Municípios	
			Transferências de Convênios de Instituições Privadas; e do Exterior		
		Para o Combate à Fome	Provenientes: do Exterior; de Pessoas Jurídicas; de Pessoas Físicas; de Depósitos não Identificados		
		Transferências de: Instituições Privadas; do Exterior; de Pessoas			
	Outras Rec. Correntes	Multas e Juros de Mora; Indenizações e Restituições; Receita da Dívida Ativa; Receitas Diversas			

Fonte dos dados: Site da STN/Finbra – Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil – Dados contábeis dos municípios, acessado em 10/01/2009; Lei nº 4.320, de 17/03/1964; Portaria STN nº 869, de 15/12/2005; Manual das Receitas Públicas pela Portaria STN nº 869, de 15/12/2005.

Organização: Fabricio Gallo.

APÊNDICE C – Formação da receita de capital dos municípios

Brasil 2009 - Esquema de formação da receita de capital dos municípios				
Receita de capital	Amortização de empréstimos			
	Operações de crédito	Operações de crédito internas; Operações de crédito externas		
	Alienações	Alienação de bens móveis; Alienação de bens imóveis		
	Transferências de capital	Intergovernamentais da União	Transferências: de Recursos do Sistema Único de Saúde; a Consórcios Públicos; de Recursos destinados a Programas de Educação; Outras Transferências da União	
		Intergovernamentais dos Estados	Transferências: de Recursos do Sistema Único de Saúde; a Consórcios Públicos; de Recursos destinados a Programas de Educação; Outras Transferências dos Estados	
		Intergovernamentais dos Municípios	Transferências: de Recursos do Sistema Único de Saúde; a Consórcios Públicos; de Recursos destinados a Programas de Educação; Outras Transferências dos Municípios	
		de Convênios	da União para	Sistema Único de Saúde; Programas: de Educação, de infraestrutura em transportes, de Meio Ambiente, de Saneamento Básico; Outras Transferências de Convênios da União
			dos Estados e do DF para	Sistema Único de Saúde; Programas: de Educação, de infraestrutura em transportes, de Meio Ambiente, de Saneamento Básico; Outras Transferências de Convênios dos Estados
			dos Municípios para	Sistema Único de Saúde; Programas de Educação; Outras Transferências de Convênios dos Municípios
		Transferência de Convênios de Instituições Privadas e do Exterior		
para o Combate à Fome	Provenientes: do Exterior; de Pessoas Jurídicas; de Pessoas Físicas; de Depósitos não Identificados			
Outras receitas de capital				

Fonte dos dados: Site da STN/Finbra – Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil – Dados contábeis dos municípios, acessado em 10/01/2009; Lei nº 4.320, de 17/03/1964; Portaria STN nº 869, de 15/12/2005; Manual das Receitas Públicas pela Portaria STN nº 869, de 15/12/2005.

Organização: Fabricio Gallo.

APÊNDICE D – Formação das receitas intra-orçamentárias e das deduções da receita corrente

Brasil 2009 - Formação das receitas intra-orçamentárias e das deduções da receita corrente		
Receitas Intra-Orçamentárias	Correntes	
	de Capital	
Deduções da Receita Corrente	de Transferências da União	Dedução do FPM, ITR e ICMS Desoneração (Lei Complementar 87/96) para formação do FUNDEB
	de Transferências dos Estados	Dedução do ICMS, IPI Exportação e do IPVA para formação do FUNDEB

Fonte dos dados: Site da STN/Finbra – Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil – Dados contábeis dos municípios, acessado em 10/01/2009; Lei nº 4.320, de 17/03/1964; Portaria STN nº 869, de 15/12/2005; Manual das Receitas Públicas pela Portaria STN nº 869, de 15/12/2005.

Organização: Fabricio Gallo.