

Semana 11

Federalismo

Estados Unitários e Federais
 Repartição vertical de competências e seus modelos
 O Federalismo no Brasil



Federalismo: Conceito

William Riker:

"Federalism is a political organization in which the activities of government are divided between regional governments and a central government in such a way that each kind of government has some activities on which it makes final decisions."

(Handbook of Political Science, Fred Greenstein and Nelson Polsby, Vol 5.,1975, pp 93-172)

- Pode ser organizado de maneiras diferentes, com maior ou menor autonomia para os governos regionais, maior ou menor descentralização
- Pode visar acomodar diferenças regionais ou não
- É, do ponto de vista político, um mecanismo contramajoritário (proteção de minorias, democracia consensual)
- É um misto de "normas e práticas" (Valeriano Costa)

Federalismo: Pontos-Chave

• Repartição de competências

- Depende de como as competências legislativas executivas e judiciárias são repartidas (regulação, políticas públicas e serviços públicos, criação de normas, etc.). Além disso, a distribuição dessas competências pode seguir um regime **dual** ou **concorrente**.

• Repartição de receitas

- Depende de como são organizados o sistema tributário, orçamentário e as contas públicas, incluindo: competências para instituição de tributos, competências para endividamento e gestão das contas locais, políticas redistributivas

que reorganizem a distribuição das receitas federais e regionais, etc.

• Repartição de poder político

- Depende de circunstâncias diversas como: a força das clivagens regionais, a força dos partidos, a importância das lideranças regionais dentro dos partidos, etc.

O Federalismo na Experiência Brasileira

André Regis (O novo federalismo brasileiro):

- ❖ A história do federalismo no Brasil é marcada por disputas entre oligarquias regionais e o poder central. Isso resultou em um movimento pendular de centralização e descentralização.
- ❖ Na República Velha a descentralização foi extrema e serviu para dar autonomia a oligarquias estaduais em um território vasto, desunido, com precária integração nacional. Não há um sistema partidário nacional e a política é dominada pelos estados ricos de MG e SP (café com leite). Fraude eleitoral era a regra e não havia voto secreto (até a

CF de 34, na verdade). O poder central era fraco.

- ❖ Com a revolução de 30 Vargas chega ao poder e promove mudanças radicais na estrutura do estado, centralizando o poder. No período do Estado Novo (37-45) a centralização foi ainda mais intensa (hinos e bandeiras estaduais chegaram a ser abolidos). A Presidência foi fortalecida, o poder central negociava com as oligarquias regionais, o regime era fortemente consorciativo.
- ❖ Na redemocratização (46-64) os Estados ganharam mais poderes políticos e fiscais.

O Federalismo na Experiência Brasileira

André Regis (O novo federalismo brasileiro):

- ❖ A CF 88 veio consolidar esse processo de descentralização, criando uma terceira esfera federativa, o município, que passa a receber diretamente receitas constitucionais, sem o repasse dos estados. O Presidente, na Constituinte, está enfraquecido pelo malogro do Plano Cruzado. Os governadores são bem mais fortes pela autonomia fiscal e administrativa conquistada no final do regime militar. O processo constituinte foi marcado pela consolidação de autonomia *fiscal* (liberdade para elevação de receitas, emissão de títulos, tomada de crédito por empresas estatais). Isso está na base do processo de descontrol de contas e inflação.
- ❖ Em 2000, quase 43% das receitas de impostos vão para estados e municípios (que só arrecadam 32%). A maior diferença está nos municípios (arrecadação de 5%, receita disponível de 17%). Mais de 1000 municípios novos são criados. Os prefeitos passaram a depender menos dos governadores de seus estados e chegam inclusive a prestar serviços direto aa União via Fundef (Fundo de Desenvolvimento do Magistério e do Ensino Federal) e do SUS. As transferências voluntárias para investimento federal em municípios são instrumento de barganha do governo central no congresso.

O Federalismo na Experiência Brasileira

André Regis (O novo federalismo brasileiro):

- ❖ Essa situação muda em parte com as reformas do Plano Real, que reduzem a autonomia dos Estados em relação ao próprio endividamento (EC3 – Emissão de Títulos de Dívida – Lei de Responsabilidade Fiscal, dependência do governo central para contração de novas dívidas, etc.)
- ❖ Por outro lado, a importância dos Partidos e dos interesses organizados em bancadas especializadas também vai substituindo a importância das bancadas regionais.

INTERVALO	PERÍODO	CENTRALIZAÇÃO DO PODER	PODER DOS GOVERNADORES
1822-1889	Império	Centralizado	Fraco
1889-1930	República Velha	Descentralizado	Forte
1930-1945	Era Vargas	Centralizado	Fraco (muito fraco após 1937)
1945-1964	Redemocracização	Descentralizado	Forte
1964-1984	Regime Militar	Centralizado	Fraco
1984-1994	Redemocracização	Descentralizado	Forte
1994-	Era do Plano Real	Descentralizado	Muito Fraco

Fonte: André Regis, O Novo Federalismo Brasileiro

O Federalismo na CF 1988

União Federal:

- ❖ Possui boa parte das competências legislativas e de organização e regulação de inúmeros serviços públicos e setores estratégicos da economia. Possui ainda diversas competências privativas relacionadas ao controle da moeda e economia nacional, defesa nacional, etc.

Estados:

- ❖ Possuem competência residual (tudo o que a CF não excluir) e legislativa concorrente com a União em diversas matérias, especialmente no que se refere a serviços sociais (educação, saúde, moradia, etc).

Municípios:

- ❖ Possuem competências ligadas à disciplina dos assuntos de interesse local (uso do solo, transporte público, etc.) e a políticas de caráter social.

Inúmeras disposições se aplicam a todos os entes:

Processo Legislativo (ADI 102), idade mínima para posse em cargos do Executivo e Legislativo (art. 14), Judiciário Estadual, Laicidade (art. 19), etc.

Judiciário tem organização federal peculiar.

O Federalismo na CF 1988: Competências

União Federal (artigos 21, 22, 23, 24, etc.):

- ❖ Cuidar das relações internacionais, defesa nacional, intervenção federal, emissão de moeda, reservas cambiais, serviço postal, explorar radiodifusão, energia elétrica, telecomunicações, transporte interestadual, portos, organizar o Poder Judiciário, organizar os recursos hídricos, polícia de fronteiras, explorar a atividade nuclear, etc..
- ❖ **Legislar exclusivamente sobre:** direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho, desapropriação, águas, energia, informática,

telecomunicações e radiodifusão, serviço postal, trânsito e transporte, nacionalidade, cidadania e naturalização, populações indígenas, sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões, seguridade social, diretrizes e bases da educação nacional, normas gerais de licitação e contratação, propaganda, etc.

O Federalismo na CF 1988: Competências

Estados (artigos 23, 24, 25, etc.):

- ❖ Organizam-se segundo suas leis e constituições, observados os princípios da CF 88 (eleições uniformes, por exemplo – *tendência de uniformização do STF*)
- ❖ *Exercem todas as competências que a CF não lhes vedar*, cabendo-lhes explorar os serviços locais de gás canalizado e *cuidar, em conjunto com a União e com os Municípios*, da saúde e assistência pública, proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, patrimônio histórico, artístico e cultural, cultura, educação, ciência, pesquisa e inovação, meio ambiente, produção agropecuária e abastecimento alimentar, construção de moradias, combate à

pobreza, recursos hídricos e minerais.

- ❖ *Legislar, de forma concorrente com a União, sobre :* direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico, orçamento, produção e consumo, meio ambiente, patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento, procedimentos em matéria processual, previdência social, proteção e defesa da saúde, proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência, infância e juventude, etc.
- ❖ Obs: União estabelece normas gerais e se sobrepõe aos Estados em relação estas, se houver conflito.

O Federalismo na CF 1988: Competências

Municípios (artigos 23, 24, 30, etc.):

- ❖ Organizam-se segundo suas leis orgânicas, observados os princípios da CF 88 e da Constituição Estadual (eleições uniformes, por exemplo, regulação do número de vereadores, etc.
- ❖ Cabe-lhes explorar os serviços públicos de interesse local, incluído o de *transporte coletivo*, e cuidar, em conjunto com a União e com os Municípios, da saúde e assistência pública, proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, patrimônio histórico, artístico e cultural, cultura, educação *(especialmente infantil e ensino fundamental, em*

cooperação técnica com a União e o Estado), ciência, pesquisa e inovação, meio ambiente, produção agropecuária e abastecimento alimentar, construção de moradias, combate à pobreza, recursos hídricos e minerais.

- ❖ Legislam sobre *assuntos de interesse local* (incluindo o *planejamento e controle do uso do solo*) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

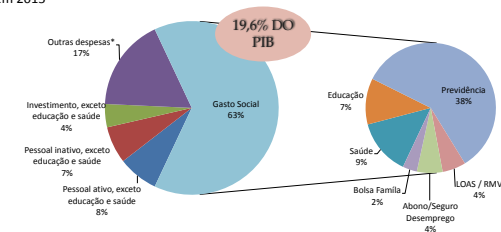
Conflitos de competência entre os entes federativos são temas recorrentes nos tribunais !

Arrecadação Tributária e Gastos Públicos

Tributo/Competência	2014	2015	Variação (p.p. do PIB)
	% PIB	% PIB	
Total da Receita Tributária	32,42%	32,66%	0,24
Tributos do Governo Federal	22,17%	22,29%	68% 0,12
IRRF	3,25%	3,55%	0,30
FGTS	1,91%	2,00%	0,09
IOF	0,52%	0,59%	0,06
Cide Combustíveis	0,00%	0,06%	0,05
Outros Trib. Federais	2,74%	2,80%	0,06
IPI	0,87%	0,81%	-0,05
Contrib. PIS/PASEP e Cofins	4,33%	4,28%	-0,05
Contrib. Prev. Social	5,54%	5,43%	-0,11
IRPJ e CSLL	3,01%	2,78%	-0,23
Tributos do Governo Estadual	8,23%	8,28%	25% 0,05
IPVA	0,57%	0,61%	0,04
ICMS	6,76%	6,72%	-0,04
Outros Trib. Estaduais	0,91%	0,95%	0,05
Tributos do Governo Municipal	2,01%	2,08%	7% 0,07
IPTU	0,49%	0,52%	0,03
ISS	0,97%	0,98%	0,01
Outros Trib. Munic.	0,55%	0,58%	0,02

Cód.	Tipo de Base	R\$ milhões			% PIB			% da Arrecadação		
		2014	2015	Variação	2014	2015	Var (p.p. do PIB)	2014	2015	Var (p.p. da Arrec.)
0000	Total:	1.843.860,49	1.928.182,85	84.322,36	32,42%	32,66%	0,24	100,00%	100,00%	0,00
1000	Renda	322.888,43	352.305,41	19.416,99	5,83%	5,97%	0,11	18,05%	18,27%	0,22
2000	Folha de Salários	478.505,13	498.034,80	19.529,66	8,41%	8,44%	0,02	25,95%	25,83%	-0,12
3000	Propriedade	76.840,90	85.696,87	8.855,97	1,35%	1,45%	0,10	4,17%	4,44%	0,28
4000	Bens e Serviços	925.635,63	957.923,77	32.288,14	16,28%	16,22%	-0,05	50,20%	49,68%	-0,52
5000	Transações Financeiras	29.819,44	34.686,30	4.866,86	0,52%	0,59%	0,06	1,62%	1,80%	0,18
9000	Outros	170,96	-464,30	-635,25	0,00%	-0,01%	-0,01	0,01%	-0,02%	-0,03

Gráfico 7: Participação dos Gastos Sociais na Despesa Primária do Governo Federal em 2015

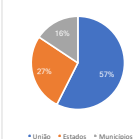


* Em outras despesas, estão gastos como os com a desoneração da folha, CDE, Lei Kandir, despesas de custeio (exceto as relacionadas a educação e saúde), transferências a DF e ex-territórios para pagamento de pessoal e Sentenças e Precatórios (exceto as relacionadas a educação e saúde)

Receitas Correntes 2015



Despesas Correntes 2015



Poder Político, Desigualdades Regionais e Representação

	População (2010)	Proporção na CD (2014)	Representação na CD (2014)	Representação Proporcional Ideal	Desproporção da Representação	IDH (2010)	Participação no PIB (2014)	Alfabetização (2010)	Pobreza (2010)	Renda Per Capita (2016)	Segurança Alimentar (2013)	Urbanização (2010)	GINI (2016)
São Paulo	21,63%	13,65%	70	111	63%	0,783	32%	95,91%	2,70%	1.723	88,40%	96%	0,461
Rio de Janeiro	8,39%	8,77%	45	43	109%	0,761	12%	95,90%	3,90%	1.429	82,20%	97%	0,485
Minas Gerais	10,27%	10,72%	55	53	104%	0,731	9%	92,34%	4,70%	1.168	81,60%	83%	0,46
Rio Grande do Sul	5,61%	5,85%	30	29	104%	0,746	6%	95,75%	2,90%	1.554	84,10%	85%	0,452
Paraná	5,47%	5,65%	29	28	103%	0,749	6%	94,22%	3,00%	1.398	83,90%	85%	0,439
Santa Catarina	3,28%	3,31%	17	17	101%	0,774	4%	96,14%	1,70%	1.458	88,90%	84%	0,4
Bahia	7,35%	7,60%	39	38	103%	0,66	4%	84,60%	17,70%	773	62,20%	72%	0,529
Distrito Federal	1,34%	1,56%	8	7	116%	0,824	3%	96,74%	1,90%	2.351	86,70%	97%	0,564
Goiás	3,15%	3,31%	17	16	105%	0,735	3%	92,68%	3,70%	1.140	80,40%	90%	0,438
Paraná	4,61%	4,68%	24	24	101%	0,673	3%	83,26%	16,10%	872	74,10%	80%	0,45
Ceará	4,43%	4,68%	24	23	106%	0,682	2%	82,81%	18,40%	751	64,50%	75%	0,484
Espírito Santo	1,84%	1,75%	9	9	95%	0,74	2%	92,48%	4,30%	1.157	89,60%	85%	0,43
Pará	3,98%	4,09%	21	20	103%	0,646	2%	88,76%	19,20%	708	62,20%	68%	0,458
Mato Grosso	1,59%	1,56%	8	8	98%	0,725	2%	92,17%	5,90%	1.139	80,60%	82%	0,457
Amazonas	1,83%	1,75%	9	9	96%	0,674	2%	90,40%	19,30%	739	57,10%	79%	0,47
Mato Grosso do Sul	1,28%	1,56%	8	7	121%	0,729	1%	92,95%	5,90%	1.284	81,80%	86%	0,49
Maranhão	3,44%	3,51%	18	18	102%	0,639	1%	80,69%	26,30%	575	39,10%	63%	0,525
Paraíba	1,97%	1,95%	10	10	99%	0,658	1%	79,80%	56,30%	790	63,50%	75%	0,511
Rio Grande do Norte	1,66%	1,56%	8	9	94%	0,684	1%	82,64%	13,00%	919	67,50%	78%	0,461
Alagoas	1,64%	1,56%	8	8	95%	0,631	1%	77,48%	20,50%	662	69,40%	74%	0,436
Piauí	1,64%	1,56%	8	8	95%	0,646	1%	76,86%	21,60%	747	44,40%	66%	0,556
Rondônia	0,82%	1,56%	8	4	191%	0,69	1%	92,06%	7,90%	901	78,40%	73%	0,412
Sergipe	1,08%	1,56%	8	6	144%	0,665	1%	83,02%	15,30%	878	67,30%	74%	0,542
Tocantins	0,73%	1,56%	8	4	215%	0,699	1%	88,11%	11,90%	863	62,40%	79%	0,503
Acre	0,38%	1,56%	8	2	406%	0,663	0%	84,81%	18,90%	761	68,80%	73%	0,421
Amapá	0,35%	1,56%	8	2	445%	0,708	0%	92,11%	12,80%	881	72,10%	90%	0,435
Roraima	0,24%	1,56%	8	1	659%	0,707	0%	90,30%	17,90%	1.068	67,30%	76%	0,487