

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ROSANNA ZRAICK

**FEDERALISMO À BRASILEIRA:**  
OS MUNICÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

SÃO PAULO

2021

ROSANNA ZRAICK

**FEDERALISMO À BRASILEIRA:**  
**OS MUNICÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto

SÃO PAULO

2021

Zraick, Rosanna.

Federalismo à brasileira: os municípios na Constituição de 1988 / Rosanna Zraick. - 2021.

122 f.

Orientador: Cláudio Gonçalves Couto.

Dissertação (mestrado CMAPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Autonomia municipal. 2. Federalismo - Brasil. 3. Brasil. [Constituição (1988)]. 4. Processo decisório. I. Couto, Cláudio Gonçalves. II. Dissertação (mestrado CMAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 352(81)

Ficha Catalográfica elaborada por: Isabele Oliveira dos Santos Garcia CRB SP-010191/O

Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas - SP

ROSANNA ZRAICK

**FEDERALISMO À BRASILEIRA:  
OS MUNICÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Data da aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto  
(Orientador)  
FGV EAESP

---

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio  
FGV EAESP

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Marta T. S. Arretche  
DCP USP

*Ao Victor, o amor que ansiei por toda a minha vida*

## AGRADECIMENTOS

Voltar ao mestrado depois dos 50 anos de idade e passados quase 30 anos do término dos créditos do mestrado em Ciência Política no IUPERJ, confesso que não foi uma decisão fácil. Mas o impulso que faltava veio em uma tarde quando a minha irmã, gentil e sutilmente, me fez perceber que este tinha sido o meu desejo ao longo de todo esse tempo. No entanto, sempre parecia ser tarde demais para voltar atrás. Hoje, vejo que a decisão veio bem tarde, mas me permitiu resgatar a grande paixão da minha vida: o estudo da política. A ela, Renata Zraick, dedico o meu primeiro e mais profundo agradecimento, pois sem ela, eu não teria tido a coragem de enxergar.

Ao muito querido e admirado amigo desde aqueles tempos no IUPERJ, Octavio Amorim Neto, expresso minha infinita gratidão pelo apoio emocional e intelectual neste recomeço. O medo simplesmente desapareceu quando, ao invés de me criticar como eu esperava, ele pareceu se entusiasmar ainda mais do que eu com a idéia do retorno ao mestrado. Muito obrigada, Octavio, pois sem você eu não teria tido a coragem de recomeçar e, ao mesmo tempo, fechar este ciclo iniciado lá trás, no IUPERJ.

Ao meu também querido orientador, Cláudio Gonçalves Couto, nunca haverá palavras que consigam expressar meu agradecimento pelo apoio e pela liberdade total que me deu para seguir os meus instintos e interesses. Obrigada por me acompanhar nesse caminho e me ajudar com as fundamentais correções de rumo.

Aos professores Marta Arretche e Fernando Abrucio, agradeço a honra de fazerem parte da banca e pelas críticas e comentários ao meu projeto de Qualificação. Elas foram muito importantes para dar novas perspectivas ao trabalho e me fazerem perceber que minha proposta original era para o mestrado, o doutorado, o pós-doutorado.

Quero agradecer aos meus queridos e competentes colegas da EAESP: Brenda Machado, Debora Dossiati, Henrique Terada, Iana Alves, Juliana Rocha, Lucas Meirelles, Marcela Camargo, Marcela Garcia, Marina Exner, Olivia Landi, Rodrigo de Assis, Vitor Estrada. Eles me ensinaram muito – sobre a vida, sobre as Ciências Sociais – me salvaram de muitas situações acadêmicas e pessoais em que eu me encontrava perdida e, de quebra, me atualizaram no mundo dos jovens, o que me trouxe enorme alegria, esperança no futuro e um rejuvenescimento interior que mudaram a minha vida. A todos, um muito obrigada pleno de saudades e do desejo de reencontrá-los.

Ao professor e pessoa incrível, George Avelino, agradeço por ter acreditado em mim e por ter tido a generosidade de me deixar seguir um novo caminho no meu projeto de Dissertação.

Um agradecimento muito especial à professora Marta dos Santos Farah, da EAESP. Sua sensibilidade, gentileza e generosidade me mantiveram de pé em um dos momentos mais críticos pelos quais passei ao longo do período na EAESP. Sem ela, eu poderia ter desistido.

Agradeço aos meus pais, Cely e Sady Zraick, que aceitaram minhas longas ausências sabendo que eu estava dedicada a um trabalho que me fez e faz muito feliz.

Às amigas-irmãs Juliana Fleury e Marta Enes, obrigada por terem me apoiado nessa idéia tão maluca quanto incrível que foi a de voltar a estudar Ciência Política.

Meu agradecimento, também, a Cláudio Cazarini, amigo querido e fisioterapeuta, que me ajudou a me recuperar e, por consequência, a conseguir terminar de escrever esta Dissertação em meio a dois ligamentos rompidos no joelho, duas cirurgias nos três últimos meses e muita impaciência, além de boa dose de desespero, com as dores e a impossibilidade de passar muito tempo sentada.

À Laís Martins, que formatou a presente Dissertação com zelo, competência e paciência infinita com os vaís e vens, além das correrias de última hora, meu agradecimento e admiração.

Finalmente, agradeço ao meu marido, Victor Henrique Foroni, o grande e tão longamente esperado amor da minha vida, por me amar, me apoiar e me ajudar em todos os momentos do meu caminho.

O presente trabalho foi realizado com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

## RESUMO

A defesa da autonomia municipal perpassa boa parte da história brasileira, tendo se acentuado a partir da dominância dos estados na República Velha. O movimento municipalista organizou-se paulatinamente e buscou influenciar os textos constitucionais promulgados a partir de então. O municipalismo constituiu um dos mais atuantes grupos de interesse durante a Constituinte de 1987-1988 e esteve subdividido em dois principais segmentos: os municipalistas históricos, que viam na dominação pelos estados a principal mazela a ser superada via autonomia municipal, e os municipalistas pró descentralização, que percebiam na concentração de recursos na União a principal razão da fragilidade municipal. Tendo como principal bandeira comum o resgate e a ampliação da autonomia municipal, os municipalistas defenderam a inclusão de dispositivos constitucionais que garantissem a autonomia dos municípios e a elevação destes a entes federados. O ineditismo do modelo tripartite de Federação convive no texto constitucional com a ausência de muitos dos dispositivos garantidores desta condição. Para explicar esta aparente contradição, a hipótese de trabalho é a de que o conjunto das propostas apresentadas e as estratégias de aprovação adotadas pelos municipalistas buscaram não apenas garantir uma autonomia maior a estes entes, via descentralização dos recursos financeiros concentrados na União, mas também protegê-los das relações de dependência em relação aos estados e suas oligarquias. Utilizando o *process tracing* como metodologia, procedeu-se à investigação dos eventos e das “peças diagnósticas”, em busca de evidências capazes de confirmar essa hipótese ou desmenti-la. A análise do processo histórico e constitucional brasileiro mostrou como foram moldadas as diferentes facetas do municipalismo e de suas principais bandeiras defendidas na Constituinte. Da análise tanto da literatura sobre processo decisório quanto dos Anais da Constituinte, buscou-se entender de que forma a institucionalidade e os processos decisórios em vigor nas diferentes etapas da Constituinte impactaram nas estratégias municipalistas. As evidências apontam para a confirmação da hipótese de trabalho e sugerem que a elevação dos municípios a entes federados responderia à estratégia de uma parte do movimento municipalista de dar à autonomia local uma característica de perpetuidade, tendo em vista que a Federação está incluída nas cláusulas pétreas da Constituição de 1988 e, como tal, não pode ser modificada via emendamento.

**Palavras-chave:** Autonomia municipal; Federalismo - Brasil; Brasil [Constituição (1988)]; Processo decisório.



## ABSTRACT

The defense of municipal autonomy permeates much of Brazilian history and was accentuated by the dominance of states during the Old Republic. The municipal movement gradually organized itself and sought to influence the constitutional texts promulgated after then. During the Constitutional process of 1987-1988, municipalism was one of the most active interest groups. There were two main subgroups within municipalism: the historical one, for which the main issue was the local dependence to state power; and the second one, which understands the concentration of power, competences and resources in the federal government the most important issue to be overcome by decentralization. Having the enlargement of municipal autonomy as their main banner, the municipalists defended not only the inclusion of constitutional provisions that would guarantee the autonomy of the municipalities, but also the elevation of municipalities into federal entities. In addition to the novelty of the three-party Federation model, the absence of all the provisions guaranteeing the municipalities' new condition is also noteworthy, despite the approval of several others that provided them with the highest degree of formal autonomy in Brazilian constitutional history. These facts led to the formulation of a hypothesis according to which both the set of proposals presented, and the approval strategies adopted by the municipalists sought not only to guarantee greater autonomy to these entities, by decentralizing the financial resources in hands of the federal government, but also to protect them from the dependency of states and their oligarchies. Using *process tracing* as a methodology, the events and "diagnostic pieces" were investigated in search of evidence capable of confirming or disproving this hypothesis. The analysis of the Brazilian historical and constitutional process showed how the different facets of municipalism, and its main banners were shaped. Using the literature on decision-making and the "Anais da Constituinte 1987-1988", it was possible to understand how the institutional and decision-making processes in force during the Assembly impacted municipalism strategies. The evidence points to the confirmation of the working hypothesis and suggests that the elevation of municipalities to federal entities responded to the strategy of part of the municipal movement to give local autonomy a characteristic of perpetuity, due to the inclusion of Federation in the entrenched clauses of the 1988 Constitution and thus cannot be modified via amendment.

**Keywords:** Municipal Autonomy; Federalism - Brazil; Brazil [Constitution (1988)]; Decision Making Process.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABM	Associação Brasileira dos Municípios
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AI	Atos Institucionais
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
APM	Associação Paulista de Municípios
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
COE	Comissão da Organização do Estado da Assembleia Nacional Constituinte
CS	Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte
CSTOF	Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças da Assembleia Nacional Constituinte
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DVS	Destaques para Votação em Separado da Assembleia Nacional Constituinte
FMN	Frente Municipalista Nacional
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FPE	Fundo de Participação dos Estados
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IVA	Imposto sobre o Valor Agregado
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PCB	Partido Comunista Brasileiro

PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMB	Partido Municipalista Brasileiro
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
RI	Regimento Interno
SMR	Subcomissão de Municípios e Regiões da Assembleia Nacional Constituinte
SPTDR	Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas da Assembleia Nacional Constituinte
STF	Supremo Tribunal Federal
UDN	União Democrática Nacional
UVB	União dos Vereadores do Brasil
V.Ex	Vossa Excelência

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>METODOLOGIA: PROCESS TRACING .....</b>	<b>25</b>
<b>3</b>	<b>A SINGULARIDADE DO MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO.....</b>	<b>30</b>
<b>4</b>	<b>RAÍZES DO BRASIL: PODER LOCAL VERSUS PODER REGIONAL.....</b>	<b>37</b>
<b>4.1</b>	<b>Do Período Colonial ao Segundo Reinado: o sonho de uma autonomia perdida pelo poder local em favor dos poderes regionais.....</b>	<b>38</b>
<b>4.2</b>	<b>Diferentes vertentes do Municipalismo durante a República e sua importância na História Constitucional do país até a Carta de 1988 .....</b>	<b>43</b>
<b>5</b>	<b>O DEBATE E O PANO DE FUNDO NA CONSTITUINTE DE 1987/1988 .....</b>	<b>62</b>
<b>5.1</b>	<b>A Nova República e suas implicações para a Constituinte .....</b>	<b>62</b>
<b>5.2</b>	<b>A Organização interna da Constituinte .....</b>	<b>64</b>
<b>5.3</b>	<b>Condicionantes do processo decisório na ANC .....</b>	<b>68</b>
<b>5.4</b>	<b>Os Grupos de Interesse e o processo decisório na Constituinte.....</b>	<b>77</b>
<b>5.5</b>	<b>O Municipalismo como grupo de interesse na ANC.....</b>	<b>80</b>
<b>6</b>	<b>O DEBATE SOBRE A AUTONOMIA MUNICIPAL NA ANC.....</b>	<b>82</b>
<b>6.1</b>	<b>Primeira Etapa da ANC: Subcomissões .....</b>	<b>83</b>
<b>6.1.1</b>	<i>A Subcomissão dos Municípios e Regiões .....</i>	<i>83</i>
<b>6.1.2</b>	<i>A Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas.....</i>	<i>93</i>
<b>6.2</b>	<b>Segunda Etapa da ANC: Comissões Temáticas .....</b>	<b>98</b>
<b>6.2.1</b>	<i>A Comissão de Organização do Estado - COE.....</i>	<i>98</i>
<b>6.2.2</b>	<i>A Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças.....</i>	<i>101</i>
<b>6.3</b>	<b>Terceira Etapa da ANC: Comissão de Sistematização.....</b>	<b>102</b>
<b>6.4</b>	<b>Quarta e Quinta Etapas da ANC: Plenário e Comissão de Redação .....</b>	<b>104</b>
<b>6.5</b>	<b>A autonomia municipal consagrada pela Constituição de 1988 .....</b>	<b>106</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>111</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>115</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A história do poder local teve início nos primórdios do Brasil Colônia através das Câmaras Municipais. Desde então, foi marcada por sucessivos altos e baixos em termos políticos e administrativos, tendo encontrado um importante ponto de inflexão na Constituição de 1988. Como já destacava Souza (2001, p. 514), o “compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios [...] moldou um novo federalismo, tornando-o uma das mais importantes bases da democracia reconstruída em 1988”.

Com base neste texto constitucional, os municípios viveram seu momento áureo no que se refere à garantia de sua autonomia quando do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), protocolada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT). A ADI 6341 teve como objeto a Medida Provisória 926/2020 que, ao introduzir mudanças na Lei Federal 13.979/2020 relativa às ações para enfrentamento da pandemia de Covid-19 no país, teria interferido no “regime de cooperação entre os entes federativos”<sup>1</sup>, na medida em que conferia à União prerrogativas em relação às atividades, serviços e ações para isolamento da população como medida de enfrentamento da pandemia. Em 15 de abril de 2020, o STF reconheceu a competência concorrente de Estados, Distrito Federal, Municípios e União no combate à Covid-19, posicionando-se “a fim de deixar claro que a União pode legislar sobre o tema, mas que o exercício desta competência deve sempre resguardar a autonomia dos demais entes”<sup>2</sup>. Os “demais entes” são os estados – como acontece desde a primeira Constituição republicana de 1891, o Distrito Federal, que se tornou ente na Constituição de 1934, e os municípios, cuja elevação à categoria de ente federado se deu no texto constitucional de 1988. Portanto, o tema da nova ordem federativa não se esgota, e talvez nem tenha como princípio fundamental, a questão exclusivamente tributária, que tem dominado boa parte do debate federativo desde a década de 1980 e teve na Assembleia Nacional Constituinte um palco para extensos debates. Seus desdobramentos, do ponto de vista da autonomia política (*polity*) e de políticas públicas (*policy*), vão muito além e geram impactos na dinâmica da relação entre os entes, bem como na institucionalidade que as rege.

---

<sup>1</sup> STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19. *Supremo Tribunal Federal*, Imprensa, Notícias STF, 15 abr. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

<sup>2</sup> Idem.

Nas federações, o tema da autonomia entre os entes administrativos é tratado, via de regra, pelas relações efetivas que se estabelecem entre estes diferentes entes. Leis e normas definem os arranjos institucionais sobre os quais se desenvolvem as relações intergovernamentais, como também ocorre no Brasil, porém, a constitucionalização do status autônomo do ente local-municipal é uma “jabuticaba 100% nacional”, ou seja, é um caso inédito e único entre os países federalistas. Sobretudo quando, mais de 30 anos depois da promulgação da Carta de 1988, a realidade é a de que a maioria dos municípios brasileiros ainda não gera receitas próprias ou não as gera em volume suficiente para fazer frente às suas despesas, ainda que mínimas. Isso implica que boa parte das receitas municipais de uma parcela igualmente majoritária dos municípios – exceção feita às capitais e aos municípios com atividade econômica relevante e geradora de tributos em nível local – dependa de transferências estaduais e, mormente, federais.

Historicamente, são diversas e, até mesmo, paradoxais, as percepções acerca do papel desempenhado pelos municípios na vida político-administrativa do país. A literatura nacional sobre o tema foi pródiga em perceber na instância local-municipal o coração das relações clientelistas que caracterizaram, mais especialmente, a porção agrária do país naqueles períodos republicanos nos quais a população rural se sobrepunha em número àquela urbana. O chamado coronelismo, fruto de uma estrutura agrária fundada sobre os latifúndios e, portanto, dominada pelos grandes proprietários rurais, de um lado, e os trabalhadores que lhes assistiam, de outro, teria sido o antepassado de uma visão política personalista e voltada exclusivamente para os interesses das elites locais, que estaria presente, mesmo com roupagem distinta, até os dias de hoje. O clientelismo, fruto, originalmente, das relações de troca e dependência entre os poderosos locais, elite agrária, e as elites estaduais, teria feito dos latifundiários os primeiros *brokers* eleitorais de que se tem notícia no Brasil, trocando os chamados “votos de cabresto” por benesses privadas e poderes extralegais em suas jurisdições (LEAL, 1975). Com isso, o “local” passou a povoar o imaginário político brasileiro como representando o “atraso”, o “personalismo”, o “clientelismo”, ou seja, a antítese do “universal” e do “moderno”, percepção que existe até hoje.

Contrariamente a esta visão negativa e, por certo, pejorativa da esfera local, convive uma associação do “local” com a cidadania, a democracia, a participação popular, com os problemas concretos e suas soluções específicas que caracterizariam a vida da comunidade. O local, ou municipal, seria, portanto, a “célula mater” da sociedade, onde o exercício da cidadania e a

possibilidade de maior *accountability* em relação ao exercício do poder seriam traços fundadores da vida democrática e participativa, numa visão não apenas positiva, como também idealizada, acerca das potencialidades do pleno exercício do poder em nível municipal.

Muito embora sejam paradoxais, verifica-se que há, entre ambas as visões, elementos de coexistência e de sucessão no tempo, como se o coronelismo e seu congênere atemporal, o clientelismo<sup>3</sup>, pudessem ser superados através do ganho efetivo de autonomia pelo poder municipal e de uma gestão local, ambas marcadas pelo primado da democracia e da participação popular.

É possível afirmar que uma dessas principais vertentes analíticas da vida local-municipal remetem ao clássico “Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil” (LEAL, 1975), cuja primeira edição foi publicada em 1949. Trata-se de uma obra clássica da literatura de ciências sociais, que se debruça sobre a história dos municípios brasileiros e de suas relações com as esferas federais e, sobretudo, estaduais de poder, em uma época em que o país ainda se caracterizava por ser majoritariamente agrário. Entretanto, e a despeito das mudanças políticas, econômicas e sociais havidas desde então, a obra sobrevive a décadas de história brasileira e, de certo modo, guardadas as diferentes conjunturas, continua informando uma parcela do entendimento acadêmico e corrente acerca do papel político e administrativo do município em nossa sociedade. Nos anos iniciais da redemocratização, as bases locais eram eleitoralmente muito relevantes para os membros dos legislativos, o que impactou no cálculo eleitoral e na lógica decisória destes membros. Esta realidade se mantém até hoje, embora transformada pelas mudanças institucionais decorridas deste então.

Prefaciando a terceira edição da obra, Barbosa Lima Sobrinho<sup>4</sup> assinala que o coronelismo em 1975 já não seria o mesmo que o de 1949, dada a urbanização acelerada do país, “o que não quer dizer que tenha acabado o ‘Coronelismo’ [...] O desamparo em que vive o cidadão, privado de todos os direitos e de todas as garantias, concorre para a continuação do ‘Coronelismo’ [...] e será com essas lideranças locais que terão que se entender os poderes federais e estaduais para as composições políticas de que vão depender” (LEAL, 1975, p. XVI).

---

<sup>3</sup> Nunes (2017) considera o clientelismo uma das quatro principais gramáticas do país no que tange às relações entre sociedade e políticas formais na contemporaneidade. Ele se caracterizaria por trocas generalizadas e pessoais (pp.47)), tal como ocorre no “coronelismo” descrito por Leal (1975), embora não se restrinja a ele e se estenda tanto no tempo quanto nos tipos específicos de relação estabelecida. Ver, também, Carvalho (1997), no qual são discutidos os conceitos de mandonismo, coronelismo e clientelismo.

<sup>4</sup> Nascido em Pernambuco em 1897, foi advogado, jornalista, ensaísta, político e professor, além de membro da Academia Brasileira de Letras e presidente da Associação Brasileira de Imprensa – ABI. Faleceu em 2000.

Da mesma forma, Renato Lessa, ao prefaciар Nunes (2017), salienta que ao “tratar a cultura do clientelismo como um padrão de troca que não exige como condição necessária a presença do agrarismo e do atraso oligárquico”<sup>5</sup>, o autor reconhece na realidade brasileira a coexistência de diferentes gramáticas de poder que se transmutam, adequando-se às distintas realidades sóciopolíticas de cada período da história republicana.

Leal (1975) assenta sua teoria na constatação de que o grande problema que permite a existência do “coronelismo” e do seu pacto de reciprocidade com os governos estaduais e, por derivação, federais, não é a autonomia municipal, mas a ausência desta, sobretudo, em termos legais e financeiros: “É pois, a fraqueza financeira dos municípios um fator que contribui, relevantemente, para manter o ‘coronelismo’, na sua expressão governista”. (LEAL, 1975, p. 45)

Na outra ponta das visões acerca do município, remete-se ao poder municipal um papel inovador na proposição (agenda e formulação) e na implementação de políticas públicas voltadas a responder às demandas, anseios e necessidades emergentes em âmbito local (FARAH, 2012). Nesta perspectiva, a crescente importância dos municípios, como “ator e como locus da ampliação da participação da sociedade civil” (FARAH, 2012, p. 3) no âmbito das políticas públicas, teria ocorrido desde o início do processo de abertura do regime militar e paulatina democratização, em meados da década de 1970, até os anos imediatamente posteriores a 1988, quando a Constituição acabou por institucionalizar um papel mais amplo dos municípios nas atribuições federativas.

A crescente importância do município nesse período, sobretudo entre 1985 – com o fim do regime militar – e os primeiros anos pós Constituição de 1988, se deveu à conjunção de inúmeros fatores relevantes, que podem ser sintetizados nos seguintes elementos, muitos dos quais foram enumerados por Farah (2012):

- A manutenção, ao longo do regime militar, de eleições livres e diretas exclusivamente no nível municipal (embora sem incluir as capitais, estâncias hidrominerais e locais tidos como de “segurança nacional), elevou os municípios a uma esfera privilegiada do debate político e permitiu o surgimento de importantes lideranças em nível local bem como de novas correntes dentro do movimento municipalista;

---

<sup>5</sup> NUNES, 2017, p. 21.



- O anseio de democratização crescente que, dadas as circunstâncias anteriormente descritas, acabou sendo associado à idéia de descentralização e que pôde se realizar, ainda que não integralmente antes das eleições municipais diretas de 1985, em nível local;
- A crescente participação popular desde a formulação até a implementação de políticas públicas, trazendo para a esfera pública novos atores e novos canais institucionais de participação, em cumprimento às crescentes demandas por descentralização e como resultado da chegada de partidos de oposição ao poder municipal;
- A criação e, em alguns casos, ampliação das burocracias locais necessárias ao cumprimento dos novos papéis assumidos pelos municípios desde o regime militar e mais fortemente no período subsequente ao da CF 1988, dada a institucionalização do papel amplificado destinado ao poder municipal e às vitórias dos partidos de esquerda nas eleições municipais de 1988;
- A atuação de agências multilaterais, na década de 90, em prol dos processos de descentralização, a partir de formulações que percebiam estes processos como forma de redução do Estado e como maior garantia de controle social - dada a maior proximidade dos cidadãos com os governantes locais – e, conseqüentemente, maior *accountability*, com a geração de governos mais eficientes e políticas públicas efetivas. Essas formulações, embora anteriormente propagadas no país, teriam sido impulsionadas pela ação e cobrança por parte dessas agências.

O que se depreende da análise das várias e, muitas vezes antagônicas, percepções acerca da instância de poder local-municipal é que a defesa da autonomia municipal – ainda que em forma e conteúdo diversos - seria a resposta comum a todas elas. O chamado “municipalismo” acabou por amalgamar, senão todas, ao menos a grande maioria das vertentes que defendiam a autonomia municipal como pré-requisito de um país democrático, no qual os anseios e necessidades reais dos cidadãos são melhor e mais eficientemente atendidos pelo nível de governo local.

Esta autonomia municipal comum aos diferentes grupos deve ser entendida como a soma de diferentes categorias: a autonomia política, para eleger seus representantes e elaborar a lei orgânica que rege a vida municipal; a autonomia administrativa, na forma de quadros próprios, responsáveis pela prestação dos serviços de interesse local; a autonomia legal-normativa de

criar leis no âmbito de sua esfera de atuação; e a autonomia financeira, de contar com recursos capazes de fazer frente à manutenção da máquina local e aos serviços e investimentos demandados pela população e sob a competência dos municípios. Portanto, para ambas as visões aqui já descritas, o projeto constitucional que se consubstanciou em 1987-1988 deveria buscar garantir este amplo leque de capacidades. Para alguns, inclusive, a autonomia administrativo-financeira não deveria se resumir ao aumento das receitas, mas deveria incluir o poder decisório sobre a aplicação dessas rendas, de forma a que a comunidade local pudesse não só interferir na definição de prioridades como, também, na busca de soluções mais afeitas à realidade local. Em sua versão mais radical, a autonomia financeira obrigatoriamente se consubstanciaria na liberdade em criar tributos e na manutenção dos recursos oriundos dos tributos – ainda que derivados de percentuais sobre tributos federais – no âmbito em que são recolhidos, evitando o processo de redistribuição pela União. O apelo à manutenção e ampliação do espaço de liberdade e criatividade locais derivou-se, em larga medida, da crença no potencial inovador das soluções de políticas públicas criadas em nível local, algo que conhecerá seu ápice no momento imediatamente posterior à promulgação do texto constitucional.

O texto da Constituição de 1988 foi, portanto, bastante influenciado pelo ideário municipalista que se formou ao longo do período republicano, mas também por uma realidade econômica em que as dificuldades financeiras das esferas subnacionais se agudizaram e mobilizaram prefeitos, governadores e parlamentares em todos os níveis em favor de uma maior descentralização e redistribuição de recursos centrados nas mãos da União. Como resultado, a Constituição de 1988 não apenas dotou os municípios brasileiros de maior autonomia político-administrativa, com a inovadora elevação dos municípios a entes federados, como buscou dotá-los, igualmente, de autonomia financeira, sobretudo via um sistema tributário através do qual as receitas municipais e estaduais cresceram significativamente – particularmente via Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e dos Estados (FPE). Não houve, porém, uma repartição equivalente de obrigações em nível constitucional, muito embora o extenso rol de competências concorrentes tenha deixado aberto o caminho para que, na prática, isso acontecesse unilateralmente no futuro. Portanto, se no que tange à autonomia política adotou-se uma solução inovadora e radical, no que se refere à autonomia financeira os ganhos existiram, mas se concentraram no acesso dos estados e municípios a uma parcela significativamente maior dos recursos tributários da União, o que é

consistente com a enorme heterogeneidade existente entre os municípios e com a predominância de uma maioria de municípios incapazes de gerar receitas próprias.

O projeto de concessão de autonomia aos municípios, no qual autonomia político-administrativa e autonomia financeira caminham juntas, já havia sido vocalizado por Leal (1975): “A maior cota de miséria tem tocado aos municípios. Sem recursos para ocorrer às despesas que lhe são próprias, não podia deixar de ser precária a sua autonomia política”, e ao citar também o constituinte Gabriel Passos, que já em 1934 vaticinava que “a autonomia econômica é a base da autonomia política” (LEAL, 1975, p. 178).

Tudo levaria a crer, portanto, que o projeto de autonomia municipal defendido e pelo qual lutaram os municipalistas na Constituinte de 1987-1988 fosse um projeto único. No entanto, as evidências apontam para o fato de que foram duas as principais vertentes municipalistas presentes e influentes durante a discussão do texto constitucional, cujas motivações centrais eram distintas, mas que ensejaram uma estratégica de ação conjunta em favor de demandas comuns, que atendiam a ambas, e de demandas específicas, que não se contrapunham às demais.

Na comparação entre o modelo de federalismo adotado pela Constituição Federal de 1988 (CF1988) com aqueles dos demais países federalistas, chama a atenção o texto do Artigo 1º da CF1988 que inclui, entre os entes federados, **todos** os municípios brasileiros - cerca de 4.200 em 1988 e 5.570 atualmente. Esta inovação em termos de modelo federativo não tem paralelo no mundo, ao menos no que se refere à extensão e ao grau de institucionalização – via constitucionalização - da autonomia municipal (TOMIO; CAMARGO; ORTOLAN, 2011)<sup>6</sup>.

É lugar comum nos artigos de diversos municipalistas brasileiros a referência ao também jurista, Víctor Nunes Leal, segundo quem “O regime federativo [...] não é, pois, um esquema rígido. O federalismo apresenta gradações e, dependendo ou não da presença de determinados traços, há Estados mais federais ou menos federais, federações mais perfeitas ou menos perfeitas, segundo o modelo ideal escolhido”. (LEAL, 1960, p. 110). Dentro dessa perspectiva, não há nem modelo ideal, menos ainda um modelo que possa ser entendido como referencial.

Este entendimento difere, em muito, dos estudiosos do federalismo que têm no modelo norte-americano sua principal referência e para quem, no limite, só os países que o seguem

---

<sup>6</sup> Os critérios usados pelos autores, na comparação entre a autonomia alcançada pelos municípios em diferentes países, abrangem duas dimensões: as características normativas, dadas pelas atribuições e prerrogativas asseguradas pelos textos legais; o grau de institucionalização, dado pelo tipo de texto que regulamenta essas mesmas atribuições e prerrogativas.

podem ser considerados efetivamente federalistas<sup>7</sup>, embora esta seja uma vertente minoritária. Há, também, a perspectiva inversa<sup>8</sup>, na qual se defende que a origem da federação norte-americana é singular e, por decorrência, dela deriva um modelo que é “a exceção e não a regra” (ARRETCHE, 2001, p. 26). Fato é que, no mundo real, a maioria dos países que adotam o federalismo o fazem a partir de modelos muito distintos daquele que foi o precursor deste modelo de Estado, o que não necessariamente significa que para cada país corresponde um modelo específico de federalismo.

Uma das dificuldades da comparação internacional entre modelos de federação é que, utilizando-se para isto apenas os respectivos textos constitucionais, não é possível revelar toda uma pluralidade de arranjos que se praticam nos diferentes países. Arranjos estes que tenham por base tanto a legislação infraconstitucional e ordinária, quanto as intrincadas e diversas interações entre os entes administrativos que se dão, na prática, através daquilo que se costumou nomear como relações intergovernamentais.

Na literatura sobre federalismo, é possível encontrar a menção ao caso da Nigéria, cujo modelo de federação mais se aproximaria do brasileiro, uma vez que seriam comparáveis em termos das prerrogativas constitucionais relativas aos municípios. Há autores que chegam a afirmar que se trata de uma federação de três esferas: nacional, regional/estadual e local (IKEANYIBE et al, 2019). Apesar do papel relevante atribuído aos entes locais e da constitucionalização dos poderes a eles atribuídos, a Constituição da Nigéria estabelece que: “*Nigeria shall be a Federation consisting of States and a Federal Capital Territory.*”<sup>9</sup> Isto significa, portanto, que apesar da grande relevância dada aos poderes municipais em nível constitucional, estes não se constituem em entes federados.

A análise de outros países federalistas demonstra que, independentemente do status federativo dos municípios dado pelo texto constitucional, é a existência de leis e normas, a disponibilidade de recursos e a estrutura das relações intergovernamentais que torna efetivos o poder e a autonomia dos entes, federados ou administrativos, em uma federação. Portanto, são as leis infraconstitucionais – sobretudo as que definem a ordem tributária e a distribuição de competências – assim como os arranjos institucionais os que conformam os diferentes graus

---

<sup>7</sup> WHEARE, 1964 apud ARRETCHE, 2001.

<sup>8</sup> STEPAN, 1999 apud ARRETCHE, 2001.

<sup>9</sup> NIGERIA. Constitution of Federal Republic of Nigeria 1999. [rev. 2011]. Item 2, da Parte 1. *Constitute Project*, Constitutions. Disponível em: <[https://constituteproject.org/constitution/Nigeria\\_2011?lang=en](https://constituteproject.org/constitution/Nigeria_2011?lang=en)>. Acesso em: 12 mai. 2020.

de autonomia e de interdependência entre os entes, o que pode explicar porque em nenhum outro país a totalidade dos entes locais (municípios ou outros) foi elevada ao status de ente federado no texto constitucional.

Portanto, muito embora, na prática, haja federações em que os municípios ou entes locais correlatos possam dispor de poderes e autonomia ainda mais amplos do que aqueles que efetivamente dispõem os municípios no Brasil, a verdade é que o Brasil se particulariza no que se refere a um modelo de federação tripartite inovador, dada a constitucionalização de uma salvaguarda federativa aos municípios que é inédita e singular, em termos comparados. De outro lado, a autonomia tributária que se esperaria ser compatível com essa condição permaneceu centrada no maior acesso ao recursos distribuídos pelos estados e pela União, que beneficiam os municípios menores e mais pobres, sem a inclusão do poder residual de tributar, que teria fortalecido as capitais e os municípios com um maior grau de desenvolvimento econômico.

Sendo o Brasil uma exceção à regra em termos de uma Federação trina, o objetivo deste trabalho é buscar e testar hipóteses explicativas para o caso brasileiro. Para tanto, e diferentemente da abordagem na qual o texto constitucional importa enquanto repositório de instituições, adotou-se a perspectiva institucionalista na qual a Constituição é objeto de análise *per se*, sendo ela mesma a instituição que importa investigar. Dentro deste prisma, foi selecionada a chave explicativa que deriva de Knight (2001), para quem cada dispositivo do texto constitucional reflete as preferências e expectativas dos diferentes atores políticos, matizadas pelas ações racionais e estratégicas destes mesmos atores, e que se dão em função dos cenários de imprevisibilidade e de incerteza futura quanto ao controle dos processos de interpretação pelo judiciário e às probabilidades de constituição de maiorias parlamentares.

Partindo desse referencial teórico, cada dispositivo constitucional pode ser entendido a partir das preferências e expectativas que os originaram, bem como pelos embates, pressões e negociações havidas ao longo do processo constituinte. Ainda no que se refere às preferências, interessa refazer seu percurso histórico, buscar as suas origens sociais e políticas e, também, compreender quais interesses mais amplos perpassam essas preferências e de que forma eles se concretizam no texto constitucional.

É amplamente conhecida a importância que teve sobre os trabalhos constituintes a ação de diferentes grupos de interesse que defenderam a delegação de ampla autonomia aos municípios. Alguns grupos sociais, se utilizando ou não da qualidade de municipalistas,

defenderam a adoção de dispositivos em favor da descentralização política e administrativa, sob diferentes aspectos e em relação aos mais variados temas, seja porque associavam democratização à descentralização, seja porque partiam de uma visão na qual a ação dos governos locais sobre os problemas sociais do país ensejaria menores custos e maior eficiência nos resultados. Outros, como a maioria esmagadora dos constituintes, se auto-intitulava “municipalista” e não se contrapôs abertamente à autonomia municipal, dado que seu cálculo eleitoral dependente das bases locais, limitava qualquer outro interesse que estivesse em jogo. É possível dizer, portanto, que a luta pela municipalização dos serviços sociais básicos e pela descentralização político-administrativa-financeira foi uma matéria quase unânime ao longo do processo constituinte, ainda que mais propriamente do ponto de vista discursivo do que do ponto de vista normativo.

O amplo reconhecimento da relevância que o discurso municipalista e descentralizador teve ao longo dos trabalhos constituintes acabou por fazer com que este esforço, e as idéias e interesses que o motivaram, fossem tratados como um só pela literatura sobre o tema. Esta generalização, contudo, parece relegar à sombra uma diversidade grande de interesses, cuja vocalização e ação por parte de diferentes grupos manteve-se encoberta, ou de baixo interesse acadêmico, ao longo dos anos.

O ineditismo e a singularidade do modelo federativo institucionalizado na Constituição brasileira de 1988 chama a atenção pelas suas consequências e pelos desdobramentos que estas podem ter na relação entre os diferentes entes federados, sobretudo em situações de crise e disputa em torno de temas até então considerados insuspeitos. Assim sendo, ao se recuperar os argumentos de Knight (2001) acerca das escolhas e decisões que embasam os processos constituintes, surgem as questões que irão nortear o presente estudo:

- a. Por que os Constituintes de 1988 adotaram um modelo de federação sem precedentes no mundo, quando é possível dotar os municípios de alto grau de autonomia sem que seja necessário constitucionalizar o status de entes federados?
- b. Se a elevação dos municípios a entes federados precisa de outros dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que garantam seu status efetivo, por que muitos destes dispositivos não foram inseridos ou, tendo sido inicialmente propostos, não foram aprovados ou não se mantiveram ao longo das etapas de discussão e de deliberação da Assembleia Constituinte? Ainda, por que normas

infraconstitucionais relevantes e previstas no texto constitucional de 1988, e relativas ao tema em estudo, nunca foram redigidas ou votadas?

- c. Quais foram as crenças e os interesses que nortearam a adoção do referido modelo federativo? De que forma isso tomou corpo ao longo do processo constituinte e de que maneira se deram os embates em torno do tema da autonomia municipal?

O movimento municipalista atuou como um importante grupo de interesse ao longo de todo o processo constituinte, tendo sido formado por diversas entidades municipalistas e tendo como principal objetivo garantir a autonomia municipal. Porém, são muitas as dimensões desta autonomia e as principais entidades conceberam suas demandas enfatizando aqueles aspectos que melhor traduziam seus interesses, motivações, bem como as origens de seus respectivos ideários.

Para um segmento importante do movimento municipalista, predominava um entendimento de que os estados dominaram os municípios ao longo de grande parte da história brasileira e que esta condição havia sido fundamental tanto para a permanência de práticas clientelísticas, cujas formas foram se modificando em função de diferentes contextos históricos, quanto para as dificuldades em se implementar um projeto de nação. Neste sentido, mais do que uma contraposição ao poder central, o grande inimigo a ser derrotado era o poder estadual. Já o segmento que nasce durante o regime militar buscava, sobretudo, uma contraposição ao poder central e uma ampliação do mercado político. Para este segmento, portanto, a autonomia política aliada à descentralização de poder e de recursos era o fim almejado.

A hipótese que perpassa o presente estudo e que busca responder às questões elencadas acima é a de que a elevação dos municípios a entes federados foi a principal bandeira de um segmento específico do movimento municipalista, cujo ideário autonomista buscou privilegiar a blindagem dos municípios em relação à interferência e dominação pelos outros entes, em especial, os estados. Não tendo sido este o principal objetivo de outros segmentos do movimento, revelou-se, porém, exitoso, dadas a concorrência dos seguintes fatores, a saber:

- As características do processo constituinte, que tornaram públicos os debates e que, por conseguinte, dificultaram a tomada de decisão contra os interesses dos municípios, esfera eleitoralmente relevante para os constituintes;
- O ganho de um novo status federativo para os municípios não tinha opositores dentro do conjunto do movimento municipalista e, por isso, tornou-se uma bandeira de todos os seus segmentos representados na ANC.

Para situar as questões e testar a pertinência da hipótese de pesquisa, utilizou-se como alternativa metodológica o *process tracing*, uma metodologia qualitativa pela qual a análise de determinado evento se processa pela busca de evidências – das mais explícitas às mais sutis – que sejam capazes de conectar a hipótese aos resultados finais – eventos – sob análise. Essa procura por evidências – motivações, oportunidades, meios – significa focar nos elementos diagnósticos que justificariam o resultado desse processo.

Recuperar o processo histórico do papel que os municípios tiveram ao longo da história brasileira e de suas constituições é uma das chaves propostas para o entendimento do movimento municipalista e do lugar por ele buscado para o município na Constituição de 1988.

O trabalho se dedicará, também, a aprofundar o entendimento de quem foram e de como agiram os principais atores que atuaram na defesa de uma maior autonomia para os municípios ao longo da história do país e, em especial, durante a Constituinte de 1987-1988, quando se destacaram a Associação Brasileira dos Municípios, a Confederação Nacional dos Municípios, a Frente Municipalista e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

Dialogando com a abordagem histórica, um lugar central será ocupado pela análise documental, com foco nos Anais da Constituinte de 1987/1988. Serão analisados os debates e os anteprojetos apresentados em cada uma das etapas de trabalho, desde as Subcomissões e Comissões Temáticas, passando pela Comissão de Sistematização e incluindo o plenário da Assembleia Nacional Constituinte, onde são discutidas e votadas as últimas versões dos Anteprojetos de Constituição. Trata-se, portanto, da análise do período de **vinte** meses que abrangeram os trabalhos constituintes, tendo por foco a participação do movimento municipalista; o percurso dos principais artigos do texto constitucional relativos às atribuições e limites à autonomia municipal ao longo de todo esse processo; bem como as discussões e debates, todos eles correlatos ao papel dos municípios sob diferentes focos: político, administrativo, legal, financeiro e tributário.

O entendimento do processo de tomada de decisão ao longo do processo Constituinte se faz relevante, na medida em que o movimento municipalista, bem como outros grupos de interesse, se utilizou das instituições vigentes, bem como do processo decisório que se estabeleceu na ANC para fazer vingar seus objetivos sob a forma de dispositivos constitucionais. De um lado, é importante destacar a institucionalidade que regeu a ANC através: de dois diferentes Regimentos Internos; das atribuições dadas seja ao presidente da Assembléia, seja aos presidentes e relatores das diferentes comissões e subcomissões; e,



finalmente, do papel que se legou aos líderes partidários. De outro lado, faz-se mister considerar o quadro partidário e o contexto político no qual se desenrolaram os trabalhos constituintes. Tudo isso contribuiu para que se chegasse a um texto final da Constituição ao mesmo tempo fragmentado, excessivamente detalhado ou genérico (a depender do tema) e, em muitos aspectos, contraditoriamente aberto, no sentido de que certas definições fossem postergadas para um conjunto de leis complementares e infraconstitucionais a serem definidas *a posteriori*, fora do âmbito da ANC.

Esses aspectos serão analisados sob o crivo das teorias explicativas sobre o processo decisório ocorrido durante a Assembléia Nacional Constituinte de 1988. Trata-se de uma literatura cujas principais obras foram escritas entre os anos 1999 a 2012 (COELHO, 1999; SOUZA, 2001; SOUZA, 2003; GOMES, 2006; PILATTI, 2008; FREITAS; MOURA; MEDEIROS, 2009; PRAÇA; NORONHA, 2012; MEDEIROS, 2013) e que, a despeito das diferentes visões e abordagens, joga luz sobre os fatos e condicionantes que levaram a que a Carta de 1988 tenha chegado à sua forma final tal como a conhecemos.

Como consequência, a Constituição de 1988 expressa, ao mesmo tempo, a força de grupos de interesse que foram capazes de inserir determinados dispositivos constitucionais à imagem e semelhança de suas ambições e projetos de país, ao mesmo tempo em que falharam em garantir a presença de **todos** os dispositivos constitucionais necessários à plena efetivação de seus objetivos. Neste sentido, a Carta de 1988 se apresenta como uma “colcha de retalhos”, em que diversos interesses conflitantes coexistem e, em muitos casos, anulam-se, seja pela ausência de um projeto hegemônico de país seja pela incapacidade de se formar maiorias capazes de aprovar e de manter, ao longo do processo constituinte, todos os dispositivos que garantiriam a implementação desse projeto.

Além da presente Introdução (Capítulo 1), o trabalho a seguir estará subdividido em cinco partes. No capítulo 2, será descrito o *process tracing*, metodologia qualitativa utilizada ao longo de todo o trabalho. O capítulo 3 irá tratar da singularidade do modelo federativo brasileiro, enfatizando os dispositivos da Constituição relativos ao papel dos municípios. O capítulo 4 tem como objetivo sintetizar a trajetória histórica do poder local, bem como do movimento municipalista. No capítulo 5, serão analisados os debates constituintes, o contexto no qual se inseriram e o processo decisório que se fez presente, o que permitirá seguir a trajetória dos dispositivos relativos aos municípios ao longo da Assembléia Nacional Constituinte. Por fim, o capítulo 6 refere-se às conclusões.

## 2 METODOLOGIA: PROCESS TRACING

Em face das perguntas e da hipótese de pesquisa supracitadas, pôs-se a questão sobre qual seria a melhor metodologia a ser utilizada para testar se a elevação dos municípios à categoria de entes federados teve como intuito principal dotá-los de um grau de autonomia que os permitisse restringir ou, se possível, anular, a interferência política, administrativa e legal dos estados sobre os seus respectivos municípios.

Certamente, trata-se aqui de um estudo de caso acerca das preferências e estratégias adotadas pelos atores políticos – tanto os constituintes quanto membros de grupos de pressão ligados ao ideário municipalista – que teriam resultado na adoção de um modelo federativo singular tanto em relação aos modelos prévios adotados no país, quanto em relação àqueles adotados nos demais países federativos. Ou seja, se está partindo de um evento concreto – a adoção de um determinado modelo de federalismo no texto da Constituição de 1988 – buscando-se traçar, de trás para a frente, as origens das preferências e estratégias que prevaleceram.

O *process tracing* é uma ferramenta fundamental de análise qualitativa (COLLIER, 2011) e tem como principal característica o fato de ser um método de estudo de caso a partir de uma perspectiva tomada de dentro do próprio caso, ou, para usar uma expressão mais autoexplicativa, *within-case analysis*. De todas as abordagens possíveis, trata-se daquela que se mostrou a mais apropriada para o objeto do presente trabalho, pois permite não apenas incorporar narrativas de cunho histórico ao processo de teorização sobre eventos social e politicamente relevantes, mas também, “combinar ferramentas teóricas da teoria da escolha racional e da teoria dos jogos ao método narrativo.” (FALETTI, 2006, tradução nossa). O foco do *process tracing* dá-se sobre a sequência de eventos e sobre o exame de “peças diagnósticas de evidências que contribuem para confirmar ou descartar diferentes hipóteses explicativas” (BENNETT, 2010, p. 208, tradução nossa).

Beach e Pedersen (2011), distinguem três variantes internas ao *process tracing*, indagando a pertinência de considerá-lo um só método quando, em verdade, ele está sujeito a utilizações diversas. Essas três variantes ou métodos seriam: Teste de Teoria; Construção de Teoria e Interpretação de Resultados. Nos dois primeiros casos, parte-se de eventos concretos para teorias – a serem testadas ou construídas – que têm um caráter generalizante, não sendo este o

caso para o presente estudo, o qual se insere, definitivamente, na variante de Interpretação de Resultados.

Tendo partido de um evento concreto, que é o fato de a Constituição de 1988 ter trazido um modelo inovador, pelo qual todos os municípios foram elevados à categoria de entes federados e receberam uma maior fatia dos tributos e de competências, sem o estabelecimento de contrapartidas, a indagação que se coloca é a de qual teria sido a origem de uma proposta ao texto constitucional marcada por um tal grau de excepcionalidade, sobretudo, considerando-se que transformar milhares de municípios em entes federados não lhes garante, automaticamente, graus de autonomia elevados.

Seria mais factível e, até mesmo, pertinente, transformar as capitais dos estados e outras grandes e importantes cidades em entes federados, como acontece em alguns países. Portanto, qual terá sido o verdadeiro objetivo que se escondeu sob uma mudança tanto drástica quanto pouco eficaz caso não venha acompanhada de outras mudanças em nível da Constituição e da coordenação paritária entre os entes?

No primeiro momento, essa questão inicial levou a que se fizesse um percurso exploratório sobre os autores que, ao longo da história republicana, trataram da questão municipal, do poder local e das condições em que ele foi exercido ao longo deste período. Da leitura da obra de Leal (1975), surgiu uma primeira hipótese, testada preliminarmente com a leitura dos Anais da Constituinte, em especial, daquele dedicado à transcrição de todas as reuniões havidas na Subcomissão dos Municípios e Regiões. Deste *insight* e de sua confirmação preliminar, resultou uma hipótese explicativa que, a partir de então, serviu de referência para que fosse empreendida uma busca mais detida, detalhada e ampliada de evidências – tanto históricas quanto políticas, em um trabalho de investigação e refazimento de percurso que partiu do evento final e voltou no tempo, à procura de pistas que pudessem ajudar a explicá-lo. Isso é, em grandes linhas, um trabalho típico de *process tracing*, ou seja, partiu-se de um resultado final para se buscar as suas causas potenciais. Este primeiro percurso, segundo Bennett (2010), “permite aos pesquisadores revelar variáveis por eles não consideradas previamente” e formular hipóteses explicativas para uso no momento seguinte da pesquisa.

No segundo momento, mergulhou-se na pesquisa documental – com fontes primárias como os Anais da Constituinte de 1987/1988 e os diferentes textos constitucionais adotados ao longo da história do país; e com fontes secundárias como artigos e livros voltados à discussão

do papel do município e do movimento municipalista, que tanto se fez presente ao longo do processo constituinte. Neste caso, objetivou-se estabelecer uma relação causal entre a hipótese formulada e o resultado final, contido no texto da Constituição de 1988. Neste novo percurso, ampliaram-se as fontes e também o tempo histórico a ser considerado, cujo desenlace foi uma decisão relevante em termos constitucionais que se concretizou dentre outras tantas que se fariam possíveis.

Muitos autores, como o próprio Bennett (2010) associam o *process tracing* ao trabalho realizado pelos detetives, que partem de um evento concreto, um crime, para buscar pistas, revirar o passado, definir suspeitos e procurar as motivações e oportunidades de cada potencial responsável pelo crime até que se chegue à solução final. Tal como nas histórias de detetive, nem sempre os principais suspeitos acabam por ser os verdadeiros ou principais culpados.

Mahoney (2012) descreve os dois tipos mais relevantes de testes empíricos que costumam ser utilizados para confirmar e, também, para eliminar explicações possíveis nas ciências sociais. São eles: *Hoop tests* e *Smoking Gun tests*. Já Bennett (2010) considera também dois outros testes adicionais, *Straw in the wind tests* e *Double Decisive test*, sistematizando-os na forma do quadro bidimensional a seguir. Importante salientar, como o faz o autor, que originalmente, esses testes foram formulados por Van Evera<sup>10</sup>, e foram recuperados pela literatura sobre *process tracing*.

**QUADRO 1 – Process Tracing: Quatro Testes de Causalidade**

Necessário para estabelecer Causalidade	Suficiente para estabelecer Causalidade	
	Testes	
	Não	Sim
Não	<i>Straw in the Wind</i> <i>nem suficiente nem necessário</i>	<i>Smoking Gun</i> <i>Suficiente, mas não necessário</i>
	Passar no teste afirma a relevância da hipótese, mas não a confirma	Passar no teste confirma a hipótese
	Não passar no teste sugere a não relevância da hipótese, mas não a elimina	Não passar no teste não a elimina
Sim	<i>Hoop</i> <i>Necessário, mas não suficiente</i>	<i>Double Decisive</i> <i>Necessário e suficiente</i>
	Passar no teste afirma a relevância da hipótese, mas não a confirma	Passar no teste confirma a hipótese e elimina outras
	Não passar no teste a elimina	Não passar a elimina

Fonte: BENNETT (2010, p. 210), tradução nossa.

<sup>10</sup> VAN EVERA, Stephen. What are case studies? How should they be performed. In: \_\_\_\_\_. *Guide to Methods for students of political science*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1997. p. 31-32.

Utilizando, mais uma vez, a analogia com o trabalho de um detetive, Bennett (2010) utiliza exemplos, alguns de Van Evera, para uma melhor visualização concreta do que cada teste representa (tradução nossa):

- *Hoop tests*: “Estava o acusado no estado no dia do crime?”. Se a resposta for não, o acusado não é o criminoso. Se for sim, existe a possibilidade de que seja, mas não há certeza disso;
- *Smoking Gun tests*: “Uma arma fumegante nas mãos do suspeito logo depois do assassinato é um forte elemento para incriminá-lo, mas não ter essa arma em mãos não significa que o suspeito não seja o assassino”;
- *Straw in the Wind tests*: “Provêm informações úteis para favorecer ou desfavorecer uma hipótese, mas não a confirmam nem a eliminam”;
- *Double decisive tests*: “Uma câmera de segurança do banco que capta os rostos dos ladrões”. Este é um teste que não deixa dúvidas, no entanto, nas ciências sociais, é raro poder aplicá-lo. O mesmo objetivo analítico pode ser conseguido quando se usa um *Hoop test* e um *Smoking Gun test* juntos.

No caso da hipótese que interessa testar no presente trabalho, serão adotados os testes acima descritos ao final do trabalho, partindo-se da crença de que é factível, ao final de todos os levantamentos e análises dos dados e informações obtidos, fazer inferências relevantes em relação aos atores políticos envolvidos na Constituinte e à adoção do texto do Artigo 1º, tal qual se encontra disposto na Constituição de 1988.

Em se tratando de um evento ocorrido há mais de 30 anos, o uso de entrevistas como estratégia central de pesquisa não se viabilizaria. O próprio contexto de uma pandemia e das dificuldades de se realizar entrevistas à distância, com pessoas de idade mais avançada, dificultou ainda mais a adoção deste método cujo intuito teria sido o de complementar e esclarecer os dados e informações levantados. Nas etapas iniciais do trabalho, foram feitas conversas preliminares e informais com as pessoas a seguir descritas, com vistas ao levantamento exploratório de informações:

- Edvaldo Pereira de Brito: Conselheiro do IBAM, notório advogado tributarista, atualmente professor universitário e vereador na cidade de Salvador-BA. Fez parte do grupo de trabalho que redigiu um documento produzido pelo IBAM, que registra as contribuições do Instituto e de um grupo de juristas, ao texto constitucional de 1988;

- Marcos Flávio Gonçalves: assessor jurídico do IBAM, com participação ativa nas discussões sobre federalismo feitas ao longo da trajetória do Instituto nas últimas décadas. Trabalhou no grupo do IBAM que formulou sugestões para a Reforma Constitucional de 1993;
- Dr. Mayr Godoy: Conselheiro do IBAM, advogado especializado em direito constitucional, eleitoral e municipal, membro do movimento municipalista desde a década de 50 e consultor de várias entidades nacionais e latino-americanas ligadas aos poderes executivos e legislativos municipais.

### 3 A SINGULARIDADE DO MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO

O dia 5 de outubro de 1988, quando foi promulgada a nova Constituição Federal, selou a adoção da democracia no Brasil após 21 anos de regime militar e 4 anos de governo civil eleito de forma indireta pelo Colégio Eleitoral. Passados 32 anos, a Constituição de 1988 continua não apenas a reger a vida política, econômica e social do país, mas, também, permanece como importante tema de estudos para os especialistas em diferentes áreas do saber e, na ciência política em especial, enseja distintas abordagens.

O texto da Constituição promulgado em 1988 totaliza 245 artigos, que compreendem 1.627 dispositivos constitucionais, destacando-se como um dos mais longos textos constitucionais do mundo – ficando atrás apenas das Cartas indiana de 1949, e da nigeriana de 1999. Além disso, ocupa os primeiros lugares na proporção de dispositivos de políticas públicas (30,7%) e na taxa de emendamento (3,5)<sup>11</sup>. Trata-se, portanto, de um texto constitucional com muitos aspectos singulares, seja na comparação com suas antecessoras desde o Império, seja na comparação internacional (ARANTES; COUTO, 2019).

O processo constituinte de 1987-1988 mobilizou muitas esferas da sociedade civil e de corporações estatais, vindo a constituir-se em receptáculo das muitas demandas, anseios e interesses gestados ao longo de mais de duas décadas de regime de exceção e que buscaram no texto constitucional a sua concretização.

No rol de singularidades que caracterizam a Carta de 1988, há aquelas, portanto, referidas ao conteúdo de seus dispositivos, muitos dos quais derivaram da atuação explícita e intensa de determinados grupos de interesse. Vários destes grupos atuaram ao longo da Constituinte, tendo sido fundamentais na definição das políticas de saúde, na defesa dos interesses de diversas minorias (negros, indígenas etc.), no debate das matérias ligadas às ordens econômica, trabalhista e tributária, etc., fazendo do Congresso Constituinte o *locus* privilegiado de expressão dos anseios da sociedade em geral e de grupos de interesse, em especial, e de pressão destes sobre os constituintes. É possível dizer que muitas das singularidades substantivas da nova Carta devem sua existência à conjugação dos interesses e anseios da sociedade e grupos

---

<sup>11</sup> A taxa de emendamento da Carta brasileira até o ano de 2017 foi de 3,5, número a que se chega quando se divide o número de vezes em que ela foi emendada pelo número de anos, no caso, 30. (ARANTES; COUTO, 2019)

com aqueles dos constituintes, gerando, em muitos casos, uma ação conjugada entre ambos no sentido de moldar distintos segmentos do texto constitucional à sua “imagem e semelhança”.

Dentre os temas substantivos, chama a atenção o ineditismo e a especificidade da estrutura federativa adotada, na qual, aos Estados e ao Distrito Federal, soma-se mais um ente federado, que é o **Município**. Diz o Artigo 1º, do Título I, “Dos Princípios Fundamentais”:

*Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:*

*I – a soberania;*

*II – a cidadania;*

*III – a dignidade da pessoa humana;*

*IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;*

*V – o pluralismo político.*

*Parágrafo Único. Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1989)*

Além do mero fato de dar início ao texto constitucional, o Artigo 1º descreve três dos pilares sobre os quais se funda a Carta de 1988: federalismo, democracia e participação. A “forma federativa de Estado” constitui ainda cláusula pétrea no sentido de que não pode ser abolida por emendamento, muito embora haja controvérsia entre os especialistas acerca da factibilidade de serem adotadas mudanças na estrutura da federação.

A qualificação do município como ente federado ensejou, logo após a promulgação da Constituição de 1988, forte debate entre juristas acerca da efetividade da aplicação deste dispositivo constitucional. Enquanto autores como Meirelles (1993) e, previamente, Mello (1986), defendiam a ideia de que, mesmo nas Constituições passadas, o município já era parte da Federação, tendo essa “falha” sido corrigida pela Carta de 1988, outros como Castro (1991) apontavam que a autonomia municipal prevista no texto de 1988 não é da mesma ordem que aquela prescrita para os estados e o Distrito Federal.

Certo é que, na prática, e do ponto de vista normativo, os municípios são entes com status diverso ao dos estados, seja pela ausência de uma representação dos municípios em um órgão federativo – tal como o Senado é para os estados – seja pela inexistência de ministério público e tribunal de contas municipal, bem como de um poder judiciário próprio, que lhes garanta a aplicação da legislação municipal. Além disso, “a autonomia é universalizada e padronizada nos municípios brasileiros” e, ainda, “independentemente da complexidade socioeconômica, extensão geográfica, quantidade e densidade populacional, há somente uma *forma* de governo



local” (TOMIO, 2005, p. 113) que se aplica a todos os atuais 5.570 municípios brasileiros. Em suma, na prática, os elementos normativos derivados na Constituição esbarram na realidade concreta da grande maioria dos municípios, cujos recursos humanos, financeiros e até tecnológicos, os tornam menos autônomos, algo que não é irrelevante.

Ainda do ponto de vista normativo, para efetivamente dotar os municípios do caráter que lhe é assegurado pelo Artigo 1º, outros dispositivos constitucionais buscam detalhar e consolidar o poder e a autonomia municipal, sobretudo, os artigos 18, 29 e 30, do Título III. O primeiro, trata da organização político-administrativa do país e da autonomia de todos os entes, que resta referida ao disposto no conjunto do texto constitucional:

*Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1989, p. 26, grifo da autora)*

O Artigo 29, por sua vez, institui a autonomia política dos municípios, tanto pela competência em elaborar e votar a lei orgânica, quanto pela eleição direta do prefeito e dos vereadores, em número proporcional à população do município, e respeitados os limites mínimo e máximo. Diz o *caput* do referido artigo:

*Art. 29. O município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos. (BRASIL, 1989, p. 33)*

Já o Artigo 30, define, tanto de forma genérica (incisos I e II) quanto mais específica (demais incisos), as competências municipais:

Art. 30. Compete aos municípios:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.” (BRASIL, 1989, p. 34)

Os incisos I e II do Artigo 30, pela redação aberta dos respectivos textos, tem sido objeto de debates e de frequente interpretação pelo Supremo Tribunal Federal. No caso do inciso I, quanto à concreta abrangência do termo “interesse local”. No caso do inciso II, a suplementariedade legislativa em relação às demais esferas federativas também se presta a interpretações concorrentes, muito embora tenha garantido aos municípios uma amplitude legislativa inédita. Se, por um lado, a ausência de detalhamento ou de concreta definição do termo do ponto de vista legal pode se traduzir na ausência de obrigações por parte dos municípios, de outro lado, traduz-se em objeto de disputa ou de utilização discricionária pelos demais entes. Importante destacar, finalmente, que a Carta de 1988 enumera, apenas, as competências da União e dos municípios, restando aos estados aquelas remanescentes. Portanto, novamente, nota-se um alto grau de indefinição no que tange aos entes estaduais. Embora suas competências legislativas estejam descritas, tal como ocorre com tudo aquilo que não é definido, presta-se a interferências de todo tipo.

De forma inédita e ainda no tocante às competências, o Artigo 23 da Constituição (BRASIL, 1989, p. 30-31) define aquelas que são comuns, ou seja, que podem ser exercidas por qualquer dos entes federativos. Da lista de doze diferentes competências, destacam-se, pela relevância: “cuidar da saúde e da assistência pública”; “proteger o meio ambiente e combater a poluição”; “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”; “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”. Em seu parágrafo único, está disposto que: “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.” (BRASIL, 1989, p. 31). Como em muitos outros casos, até hoje não existe a lei complementar prevista para o Artigo 23, o que resulta em disputas entre os entes, e da sociedade com estes, que invariavelmente são submetidas à interpretação e decisão pelo Supremo Tribunal Federal. De modo geral, o que ocorreu efetivamente ocorreu desde então é que os municípios foram obrigados a desempenhar funções, assumir responsabilidades e prestar serviços que anteriormente eram de competência federal ou estadual, mas que lhe foram delegados unilateralmente.

Para finalizar o recorte e a análise dos artigos da Constituição de 1988 que definiram os poderes e a autonomia do ente municipal, importa também destacar os dispositivos referidos à

ordem tributária (Título VI), cuja relevância fez deles um dos principais campos de disputa e conflitos ao longo da Constituinte. Em consonância com as demandas municipalistas e pró-descentralização que muito afetaram a feitura da Constituição, tanto estados quanto municípios – estes últimos, em especial – buscaram ampliar suas receitas. De um lado, ampliando o leque de tributos e taxas de suas respectivas competências; de outro lado, via aumento da participação percentual tanto na receita de tributos compartilhados, quanto nos recursos dos fundos de participação (estadual e municipal, a depender do caso). Como resultado, cresceram as receitas tanto de estados quanto de municípios, tendo em vista que os recursos “carimbados” – em especial, para os setores de saúde e educação – conformam apenas parte do total transferido. À União restou garantida a possibilidade de “condicionar a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos” (BRASIL, 1989, p. 98, art. 160), o que, comparado ao texto constitucional em vigor desde 1969 – ainda que considerada a emenda Passos Porto<sup>12</sup> – se desdobra em poucas obrigações frente aos recursos a serem transferidos.

O texto do Artigo 145 estabelece que todos os entes federados podem instituir impostos, taxas - em razão da prestação de serviços de polícia ou específicos-, bem como contribuição de melhoria decorrentes de obras públicas. No entanto, o Artigo seguinte, 146, remete à lei complementar “dispor sobre conflitos de competência em matéria tributária” entre os entes; “regular as limitações constitucionais ao poder de tributar”; e “estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária”. Em suma, como no caso de outros artigos, o detalhamento dos limites de competência entre os entes depende da aprovação de uma lei complementar futura, inexistente até o presente momento, muito embora, neste caso específico, do Título VI constem artigos que determinam quais impostos podem ser instituídos por cada um dos entes da federação. Nem aos estados nem aos municípios foi destinado o poder residual de criar novos tributos.

Aos municípios, conforme o Artigo 156, compete instituir imposto sobre: propriedade predial e territorial urbana; transmissão ‘inter-vivos’ de bens imóveis, de direitos reais sobre imóveis, bem como cessão de direitos à sua aquisição; vendas a varejo de combustíveis líquidos ou gasosos, exceto óleo diesel; e serviços de qualquer natureza, a serem definidos por lei complementar, exceção feita à circulação de mercadorias, transporte interestadual e

---

<sup>12</sup> Emenda aprovada pelo Congresso em novembro de 1983, de autoria do então Senador por Sergipe, José Passos Porto, do Partido Democrático Social (PDS). O texto da emenda fez com que os fundos de participação de estados e municípios (FPE e FPM) passassem a ter uma proporção maior sobre os tributos arrecadados pela União.

intermunicipal e de comunicação, que são de competência dos estados. A lei complementar também foi prevista para fixar alíquotas máximas dos impostos sobre combustíveis e sobre os serviços e, ainda, excluir da incidência do imposto sobre serviços as exportações de serviços para o exterior. Às rendas derivadas do exercício das competências tributárias do município irão se somar aquelas receitas que, arrecadadas por outros entes via tributos, lhe são devidas (em parte ou no todo), conforme Artigo 158, assim como a parcela que cabe a cada município do Fundo de Participação dos Municípios mantido pela União, Artigo 159.

Nenhum texto constitucional brasileiro que precedeu o de 1988 incluiu o município no rol de entes constitutivos da federação. Tampouco lhes concedeu tantas e tão amplas atribuições e prerrogativas políticas, legais, fiscais e financeiras, muito embora a concessão de maior autonomia e poderes tenha sido uma das diretrizes relevantes na feitura dos textos constitucionais de 1934 e, em especial, de 1946, no qual o municipalismo já se apresentava como uma ideologia relevante no seio do debate sobre o federalismo e a organização do Estado no Brasil.

Na Constituição do Império, de 1824, adotou-se o modelo de Estado unitário, dado o objetivo primeiro de manter a unidade territorial do país e de evitar o processo de fragmentação que predominou na América Espanhola. Na primeira Constituição republicana, de 1891, predominou o anseio pela descentralização e pela assunção de poderes aos seus entes constitutivos, tendo como referencial o modelo norte-americano. Nele, República e Federalismo caminham juntos, tendo sido acolhido o modelo de Estado federal constituído pelos estados, como passam a ser denominadas as ex-províncias.

Nas demais Constituições, de 1934, 1937, 1946 e 1967, além dos estados, passam a ser entes federados o Distrito Federal e os Territórios. A similaridade em relação à estrutura federativa esconde, contudo, diferenças substantivas em termos do grau e da abrangência da autonomia dos entes federados: enquanto nos regimes autoritários (Estado Novo, em 1937, e Ditadura Militar, em 1964), a centralização antagoniza com o ideário autonomista, nos regimes democráticos, a liberdade vem associada à maior autonomia e descentralização<sup>13</sup>.

Em suma, é na Carta de 1988 que o município não apenas recebe o status de ente da Federação, como também ganha acesso a recursos de maior volume, sem que tenham sido estabelecidas contrapartidas relevantes em relação à aplicação dessas receitas. No entanto, e

---

<sup>13</sup> Para a discussão dos binômios “autoritarismo-centralização” e “democracia-descentralização”, ver Arretche (1996). Este tema será retomado mais adiante.

este é um fato relevante a ser resgatado no capítulo final, todo este aparato institucional se inscreve na Constituição por via de dispositivos em aberto, ou seja, cuja redação prima pela generalidade.

#### 4 RAÍZES DO BRASIL: PODER LOCAL VERSUS PODER REGIONAL

A história da ocupação, exploração e consolidação do território e da nação brasileira se confunde com a alternância entre o predomínio das três esferas de poder que dominaram a administração e o exercício da autoridade no país.

Recuperar os principais traços desse processo histórico permite que se capture as razões e as ideias que estiveram por trás do debate político e federativo ao longo da história constitucional brasileira e, em especial, daquele que esteve presente na Constituinte de 1987/1988. Portanto, o objetivo será buscar aqueles traços e evidências que darão sentido ao teste de hipótese que importa para os fins deste trabalho.

No plano das ideias, importará salientar de que modo se deu a construção dos ideários municipalista e pró-descentralização, que se confundem em vários momentos, mas não em todos e que não expressam, necessariamente, uma mesma visão de mundo e de alternativa política para o país. Ambos se fizeram presentes ao longo da história brasileira e ganharam força nos momentos pós ruptura ou autoritarismo, como na redemocratização e nas Constituintes: de 1934, pós-Revolução de 30; de 1946, pós-Estado Novo; e de 1985, pós-ditadura militar e que culmina, na mais recente proposição de um novo projeto de país, na Constituinte de 1987/88.

No caso do municipalismo, é surpreendente constatar a permanência deste ideário, cuja excepcionalidade é objeto do trabalho seminal de Melo (2008) sobre o tema. Diz ele:

A ideologia municipalista constitui uma das construções discursivo-programáticas mais antigas e resilientes da cultura política brasileira. Como se analisa a seguir, essa resiliência e capacidade de renovação está associada, fundamentalmente, à **ambiguidade** do conceito. (MELO, 2008, p. 49, grifo da autora).

No caso do ideário pró-descentralização, trata-se de um discurso ao qual o municipalismo quase sempre se conjuga, ainda que, tanto no Estado Novo, quanto no regime militar, algumas vertentes municipalistas tenham se aliado ao discurso centralizador e autoritário. Este paradoxo se explica pelo fato de que ambos os regimes de exceção se posicionaram enquanto antítese do clientelismo, sempre referido às elites regionais-estaduais. Portanto, a aliança de ocasião visava, em grandes linhas, estabelecer uma relação direta entre o poder central e os poderes locais quanto à execução de políticas públicas que prescindisse a interferência dos estados. Desta forma, muito embora historicamente se relacione a maior atuação e relevância do ideário

municipalista aos momentos de democratização e descentralização, esta conjugação não é automática nem tão simplista.

Em boa parte do tempo, a defesa da descentralização no país se deu incentivada por tendências internacionais e em oposição ao centralismo autoritário, em função dos interesses de grupos políticos organizados. No entanto, a despeito dessas coincidências, o fenômeno se aplica tanto às oligarquias estaduais, durante a República Velha, quanto aos grupos de esquerda durante a década de 1980, o que demonstra que o discurso descentralizador assumiu as mais diferentes feições ao longo da história republicana.

Ao longo da história brasileira, ambos os ideários – pró-autonomia municipal e pró-descentralização – se confundiram com o municipalismo e com a defesa do federalismo, muito embora tenham se desdobrado em estruturas federativas bastante distintas. No caso da descentralização, o principal o modelo-referência foi o federalismo norte-americano, no qual o poder central é derivado da união de estados previamente soberanos – união federativa que foi precedida pela confederação – e cujas peculiaridades foram minimizadas pelos seus defensores no país, como foi o caso da República Velha. No plano das propostas, também surgiu àquela que preconizava uma federação de municípios, que prescindia dos estados, proposição esta que foi abraçada por uma vertente do ideário municipalista, como se verá adiante. Tanto para o municipalismo surgido na década de 1930 quanto para os movimentos pró-descentralização, a questão da autonomia administrativa e política das esferas subnacionais teve grande relevância, mas é mister reconhecer que um segmento do movimento municipalista radicalizou este conceito e contribuiu para a formulação do federalismo de três entes que foi vencedor na Constituinte de 1988 e cujo objetivo primeiro foi dar ao município salvaguardas federativas frente aos estados.

#### **4.1 Do Período Colonial ao Segundo Reinado: o sonho de uma autonomia perdida pelo poder local em favor dos poderes regionais**

O poder local teve sua primeira expressão no território brasileiro nos primórdios do Brasil Colônia, quando as Câmaras Municipais foram criadas - a primeira em 1532 - antes, portanto, da instituição das capitanias hereditárias. Até então, existiam apenas as feitorias, portos e áreas fortificadas que tinham por único objetivo centralizar as exportações de pau-brasil da Colônia para a metrópole. Segundo Perides (1995):

As câmaras municipais só poderiam ser instaladas nas localidades que tivessem pelo menos a categoria de vilas. [...] A organização de um poder a nível municipal se comportava como um importante componente para as políticas de povoamento, de ocupação produtiva, de defesa do território e de natureza fiscal adotadas pela Coroa. (p. 79)

Não tendo o caráter formal de instituição política, as Câmaras constituíam-se em órgão administrativo e judiciário, seguindo a tradição portuguesa tributária do Direito Romano (NOGUEIRA, 2012). Compostas por 3 ou 4 vereadores e lideradas por um juiz ordinário – todos eles eleitos dentre e pelos grandes proprietários de terras – as Câmaras tiveram como atribuição a administração desses pequenos territórios: formalmente, em nome da Coroa, porém, na prática, voltadas para os interesses dos grandes proprietários rurais e do grupo que ocupava o poder. Desta forma, “se tratava mais de um instrumento de garantia dos interesses privados de maneira patrimonialista do que a criação de uma instância governativa dos cidadãos.” (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 71). Na prática, por muito tempo, as câmaras municipais tiveram enorme autonomia em relação a todos os demais poderes instituídos pela metrópole sobre a Colônia. Diz Caio Prado Jr.: “O poder político da Coroa encontrava-se, de fato, investido nos proprietários rurais, que o exerciam através das administrações municipais” (PRADO JÚNIOR, 1953, p. 29 apud PERIDES, 1995, p. 81).

Por esta razão, este período ocupará um lugar mítico nas obras de ideólogos municipalistas e de autores que, nos séculos seguintes, exaltarão a autonomia municipal como uma retomada do passado, dos primeiros tempos da história brasileira que, para eles, traduz a essência do país.

Ao estudarmos a autonomia municipal no Brasil, verificamos, desde logo, que o problema verdadeiro não é o de autonomia, mas o de falta de autonomia, tão constante tem sido em nossa história (...) Passado o **período áureo** das câmaras coloniais, sobrevieram a miúda interferência régia e a tutela imperial. A brisa autonomista do começo da República em breve tempo deixou de soprar (...) Em 1934, tivemos um novo surto autonômico, interrompido pelo Estado Novo. E só agora, em 1946, a Terceira Constituinte republicana pôs o problema do municipalismo entre suas principais cogitações. (LEAL, 1975, p. 50, grifo da autora)

A partir de meados do século XVII, devido ao insucesso das capitanias hereditárias originais e à crise do mundo colonial português no Oriente, a metrópole volta sua atenção para o Brasil e inicia a mudança de caráter das capitanias, tornando-as objeto de administração da Coroa. Da mesma forma, Portugal institui o monopólio do comércio com a Colônia e inicia um movimento de retomada do seu poder sobre ela, que se intensifica com a descoberta de ouro e



diamantes nas Minas Gerais. Com isso, os séculos XVII e XVIII assistem à criação de novas capitanias sob a titularidade da Coroa, cuja administração passou a ser feita pelo “governador das capitanias oficiais”, e cuja nomeação direta pelo rei fez dele um representante deste na colônia. Ainda no século XVIII, estes governadores passam a ser a principal autoridade na Colônia, **deslocando o poder político das Câmaras Municipais para as capitanias oficiais e seus respectivos governadores**, cuja relevância se impôs também sobre o Governador Geral e, a partir de 1763, sobre o Vice-Rei.

A este respeito, Perides (1995) novamente recupera Caio Prado Junior, em um relevante trecho de sua obra “Formação do Brasil Contemporâneo”<sup>14</sup>:

O Brasil não constitui, para os efeitos da administração metropolitana, uma unidade. O que havia nessa banda do Oceano, aos olhos dela, eram várias colônias ou províncias, até mesmo ‘países’, se diz às vezes que, sob o nome oficial de capitania, se integravam no conjunto da Monarquia Portuguesa. (PRADO JÚNIOR, 1953, p. 301 apud PERIDES, 1995, p. 84).

Tendo sobrevivido ao período das capitanias hereditárias e dos governos-gerais mantendo seu poder e autonomia, este modelo de poder local perde poder com a instituição dos governadores de capitanias, que passam a ser denominadas “províncias” a partir da elevação do Brasil à categoria de Vice-Reino.

Com a vinda da família real portuguesa para o Brasil, em 1815, o país passa a fazer parte do Reino Unido de Portugal e Algarves, condição que se prolonga até a Independência, em 1822. A primeira Constituição brasileira, de 1824, que sucedeu a Independência e regeu todo o período imperial, foi a mais longa da história brasileira e somente foi revogada com a Proclamação da República, em 1889. Ela “instituiu Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas, inclusive nas que ainda seriam criadas (artigo 167), com caráter eletivo, presididas pelo vereador mais votado (artigo 168)” (NUNES; SERRANO, 2019, p. 157). Nas províncias, contudo, os presidentes eram nomeados pelo Imperador e, por ordem deste, substituídos. Neste sentido, a despeito da concentração de poder decorrente do modelo de estado unitário adotado na Carta de 1824, as Câmaras Municipais ampliaram suas atribuições e seu grau de representatividade, restando, porém, que uma lei complementar regulamentasse, em detalhe, suas funções.

---

<sup>14</sup> PRADO JR., Caio. Formação do Brasil Contemporâneo, 4ª ed. São Paulo, Brasiliense, 1953.

A Lei de outubro de 1828, conhecida como “Regimento das Câmaras Municipais”, ampliou significativamente as atribuições administrativas dessas Câmaras, que passaram a abranger todos os assuntos de interesse comunitário. Em contrapartida, as Câmaras passaram a ser um *locus* de poder meramente administrativo, sem a possibilidade de exercer qualquer jurisdição contenciosa, que passa a ser exercida pelas províncias, às quais ficam subordinadas. Na prática, isso significou a revogação dos Livros 66 e 67 das Ordenações do Reino que, até então, regiam o seu funcionamento (NOGUEIRA, 2012). Ao mesmo tempo, antecipou as mudanças institucionais ocorridas durante a Regência, em especial após o Ato Adicional de 1834, que instituiu um processo de descentralização do poder central em favor das Assembleias Provinciais (que substituem os Conselhos Gerais das Províncias), cujos poderes foram ampliados, abrangendo prerrogativas fiscais, legais e administrativas, sem a antes necessária aprovação do executivo provincial, escolhido pelo poder central.

Quanto aos municípios, ficaram diretamente submetidos às determinações do Legislativo provincial, que ganhou competência para legislar ‘sobre a polícia e a economia municipal, precedendo propostas das Câmaras’, assim como sobre as receitas e despesas municipais — nesses casos também sem necessidade de sanção do presidente da província. (FERREIRA, 1999, p. 29)

Em suma, à centralização empreendida pelo Império, que inicialmente resgata parte da importância perdida pela Câmaras Municipais para as províncias, seguiu-se um momento de forte descentralização iniciado em 1831, na Regência, a partir do qual o poder das províncias se fortaleceu, o que resultou na limitação dos poderes locais a meramente administrativos. Ao mesmo tempo, durante a Regência, emergiram importantes rebeliões sociais e movimentos que visavam a separação de algumas províncias ou regiões destas, em relação ao restante do país (GRIN; ABRUCIO, 2019).

O pêndulo da centralização só volta a predominar com a promulgação da Lei nº 105 (Lei de Interpretação do Ato Adicional), de maio de 1840, e a coroação de Pedro II como Imperador, inaugurando o Segundo Reinado. Face à instabilidade político-territorial iniciada durante a Regência, o poder central e as elites regionais estabelecem um novo pacto – pelo qual o poder central reconhece a impossibilidade de se impor sobre os poderes regionais, ao mesmo tempo em que estes reconhecem a necessidade de fortalecer o poder central em seu próprio benefício. Portanto, este pacto permitiu a convivência entre a recentralização do poder nas mãos do poder central e a manutenção de muitos dos poderes adquiridos pelas províncias durante a Regência,

relegando ao poder local, das vilas e povoados, uma relevância e um poder menores. (GRIN; ABRUCIO, 2019).

É no contexto do Segundo Reinado e do movimento de recentralização que surgem dois importantes movimentos (MELO, 2008), cuja compreensão é de relevância fundamental para o presente trabalho: o agrarismo e o municipalismo.

Na realidade, o municipalismo tem precedência histórica, emergindo com a crítica que importantes pensadores e publicistas liberais fizeram à centralização política. Durante o Império é que nasce a bandeira municipalista. Embora ainda não imbricada com o agrarismo, a questão da autonomia municipal e provincial era uma peça importante – senão fundamental – da crítica política dos liberais. (MELO, 2008)

Em 1870, é publicada a primeira edição de *A Província*, de Tavares Bastos, que Melo (2008) considera o principal ideólogo do municipalismo, ainda que sua obra defenda a descentralização do poder e a autonomia tanto dos entes locais como dos regionais. Assim como Tavares Bastos, nas últimas décadas do Segundo Reinado, outros autores como Carneiro Maia<sup>15</sup> e Cortines Laxe<sup>16</sup>, defenderam a autonomia municipal vinculando-a à defesa do modelo republicano, democrático e federativo, tendo como clara inspiração a democracia norte-americana e sua descrição por Tocqueville<sup>17</sup>.

A inspiração norte-americana e “Tocquevilliana” também se faz presente no agrarismo, que alia a crítica ao latifúndio e a utopia de uma sociedade assentada na pequena e média propriedade rural com a crítica ao mundo urbano, cujos traços são distintos daqueles do Brasil rural, expressão da verdadeira identidade nacional. Seu principal expoente foi, já na República Velha, Alberto Torres<sup>18</sup>, que aliou uma visão nacionalista do país com o ufanismo em relação à sua natureza e ao caráter eminentemente rural do povo brasileiro, porém, numa versão autoritária e anti-federalista que preconizava um Estado forte e centralizado, antecipando o que seria a obra de outro agrarista de renome, Oliveira Vianna, um dos principais ideólogos do Estado Novo.

Com Torres, agrarismo e municipalismo se fundem e “O agrarismo emerge como a construção intelectual que descobre o país real, estruturado por clãs locais dispersos nos

---

<sup>15</sup> CARNEIRO MAIA, 1883 apud LEAL, 1975.

<sup>16</sup> CORTINES LAXE, 1885 apud LEAL, 1975.

<sup>17</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. Belo Horizonte; São Paulo: Itatiaia; Editora da Universidade de São Paulo, 1977. 597 p.

<sup>18</sup> As principais obras de Alberto Torres são “A Organização Nacional” e “O Problema Nacional Brasileiro”, ambas de 1914, e “As fontes da vida no Brasil”, de 1915.

municípios num imenso território, e o país legal, idealizado e inorgânico.” (MELO, 2008, p. 50). É assim que o agrarismo-municipalista revela um caráter conservador e autoritário, de um lado, e progressista e modernizante de outro, seja ao criticar o grande latifúndio e preconizar uma reforma agrária, seja ao defender a superação do patrimonialismo, entendido como uma extensão natural da urbanização do país e de sua burocratização.

#### **4.2 Diferentes vertentes do Municipalismo durante a República e sua importância na História Constitucional do país até a Carta de 1988**

O ideário republicano ganha corpo ao longo das últimas décadas do Império. De um lado, as leis antiescravagistas, que culminaram com a Lei Áurea, afugentam os grandes proprietários rurais do apoio à Monarquia. De outro lado, os liberais, movidos por seu sonho republicano, percebem as condições para a instauração de seu projeto de nação. O golpe militar derrubou o Império e implantou a República em 1889, porém sua institucionalização vai se dar apenas em 1891, com a promulgação da primeira Constituição republicana. Com ela, o país deixa de ser regido por um estado unitário e adota o federalismo tendo como inspiração e como “tipo ideal” o modelo norte-americano.

Isso porque a federação norte-americana foi tomada como referência, desde o século anterior, pelos políticos e intelectuais movidos pelo ideário formado pela tríade: liberdade, democracia e autonomia local. Nesta federação, buscou-se desde o início garantir e dar uma solução institucional que, ao mesmo tempo, mantivesse a autonomia entre as partes (estados) e estabelecesse a interdependência entre elas. Portanto, partindo de uma situação em que os estados (ex-colônias) eram completamente autônomas entre si, foi criada a União, representativa do governo nacional, no qual todos e cada um dos estados abdica de parte de sua autonomia tendo em vista os ganhos reais e potenciais – defesa, integração comercial – da constituição de um poder central.

No caso brasileiro, a Constituição de 1891 teve profunda inspiração republicana e norte-americana do ponto de vista normativo e do ideário do principal responsável por sua redação, que foi Rui Barbosa. Na prática, contudo, nem as condições prévias do Brasil se assemelhavam às dos Estados Unidos, nem as elites políticas nacionais estavam imbuídas deste mesmo ideário. Se no modelo norte-americano o que prevaleceu é o federalismo “*coming together*”, a solução federativa brasileira pós estado unitário imperial é a do federalismo “*holding*”

*together*”<sup>19</sup>, ou seja, o modelo adotado buscou manter a unidade do território do país e, para tanto, fez concessões que garantiram a autonomia dos estados frente ao poder central.

Recuperando o arranjo instituído entre o poder central e os poderes regionais no Segundo Reinado, os chamados “presidentes das províncias” eram escolhidos pelo poder central e atuavam como elos entre estas bases políticas locais (ABRUCIO, 1998). Para isso, a estes presidentes foram delegados amplos poderes em relação ao âmbito municipal, o que resultou na consolidação de um modelo em que os municípios e as províncias passam a estar ligados de maneira simbiótica, com graves prejuízos para a autonomia municipal (LEAL, 1975). Além disso, como salienta Abrucio (1998), havia uma alta rotatividade da administração provincial que se dava em compasso ao exercício das maiorias parlamentares em âmbito nacional, igualmente rotativas, entre liberais e conservadores. Segundo Oliveira Torres<sup>20</sup>, (TORRES, 1961, p. 153, apud ABRUCIO, 1998, p. 34), *“a Federação era o nome, a figura e o rótulo ideológico para esta aspiração concreta e objetiva: a eleição dos presidentes [de província]”* e, segue o próprio Abrucio (1998, p. 35), *“a partir deste momento histórico, as máquinas políticas estaduais serão peças fundamentais no tabuleiro político do país”*.

Para o municipalismo, desde Tavares Bastos, a república federativa tinha se tornado um projeto a ser perseguido, dado seu ideário em favor da descentralização e da autonomia local que o Império não efetivou. No entanto, o período da República Velha não se distinguiu pela consecução deste projeto. Ao contrário, os municípios foram mantidos em uma posição menor frente aos estados e à União, tendo prevalecido o domínio do espaço de poder pelas oligarquias estaduais, naquilo que ficou conhecido por “política dos governadores”. Campos Salles foi o artífice deste modelo pelo qual os governadores de estado se tornaram os protagonistas do sistema político, tanto estadual, quanto nacional. Neste último, os chefes dos executivos estaduais exerciam a sua influência tanto na eleição dos membros do Legislativo federal, como também na escolha do presidente da República, via composições entre as oligarquias estaduais mais proeminentes, a saber: São Paulo e Minas Gerais; seguidos do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Bahia. O poder do presidente da República era exercido em poucas ocasiões, em especial, dada a possibilidade do exercício de seu poder de veto via influência sobre o processo

---

<sup>19</sup> Arretche (2001, p. 26) sugere “cautela” nessa classificação “por exclusão”, dado que “não havia grupos étnicos com identidade própria reivindicando autonomia, nem ameaça de ruptura do Estado unitário no final do século XIX”.

<sup>20</sup> TORRES, João Camilo de Oliveira. *A Formação do Federalismo no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961. p. 153.

de impugnação de candidatos eleitos para o Legislativo federal pelos grupos estaduais de oposição.

O pacto derivado da “política dos governadores” estabelecia que, à autonomia política, administrativa e legal no âmbito dos estados, correspondia a formação de maiorias legislativas de apoio ao presidente da República. Ainda, segundo Abrucio (1998, p. 36-37), “a inexistência de partidos nacionais fortalecia ainda mais a situação dos governadores [...] o poder na Primeira República estava nas mãos dos partidos estaduais, sendo que, via de regra, em cada estado havia um sistema unipartidário”.

Talvez nenhum autor tenha descrito melhor o modelo político que vigorou na República Velha quanto Leal (1975), que ressalta a dupla fraqueza: do poder central e dos poderes locais, cujas perdas de autonomia se deram em favor dos governos exercidos pelas oligarquias estaduais. Diz ele:

E esse entendimento (entre os chefes dos partidos e os chefes políticos locais) conduzia ao compromisso do tipo ‘coronelista’ entre os governos estaduais e os municipais, à semelhança do compromisso político que se estabeleceu entre a União e os estados. Assim como nas relações estaduais-federais imperava a ‘política dos governadores’, também nas relações estaduais-municipais dominava o que por analogia se pode chamar de política dos coronéis”. (LEAL, 1975, p. 102)

Leal (1975) defende a tese de que entre os estados e os municípios processou-se uma troca pela qual os “coronéis”, ou chefes locais, oriundos das elites rurais latifundiárias, trocavam os “votos de cabresto” de seus eleitores pelo apoio e as benesses concedidas pelas oligarquias estaduais. Tanto este fenômeno, quanto o da dependência do poder federal em relação às mesmas oligarquias só foram possíveis devido ao “enfraquecimento do município”, ao seu “amesquinamento”, em suma,

[...] para que o processo se desdobrasse por essa forma, o bode expiatório teria que ser inevitavelmente o município, sacrificado na sua autonomia. Entre nós, tanto o executivo como o legislativo e o judiciário federais favoreceram a concentração de poder nos Estados à custa dos municípios. (LEAL, 1975, p. 102)

O resultado desse processo é que o ideário municipalista desenvolveu-se, cada vez mais, em contraposição ao excessivo poder dos estados, percebidos como âmbito em que predominam os poderes oligárquicos, as trocas de tipo clientelista e uma política que se afasta dos ideais fundadores da democracia, do desenvolvimento econômico-social e da aplicação de uma mesma lei para todos os cidadãos, de forma equânime, conforme o ideário republicano.

Os estados, e não o poder central, configuram o principal antagonista do ideário municipalista, o que justifica as expectativas positivas em relação às mudanças no balanço de poder trazidas pela Revolução de 30, autoproclamada ruptura com o predomínio dos poderes estaduais sobre a política nacional, via centralização e fortalecimento do nível de governo federal.

A obra de Alberto Torres realiza a fusão entre o municipalismo e o agrarismo ainda durante a República Velha e estabelece as bases ideológicas do que Melo (2008, p. 52) chama de “ciclo da Revolução de 30”. Diferentemente de Tavares Bastos, Torres e outros autores que comungam da mesma visão sobre o Brasil, vêm na descentralização e no federalismo a origem da “degeneração da vida política” e dos “facciosismos” (MELO, 2008, p. 52). A Constituinte de 1934 é percebida, por esse grupo de intelectuais, como a oportunidade de finalmente traduzir o ideário municipalista em instituições políticas que possam fortalecê-lo. Assim, se o “mal” a ser combatido é a hegemonia política dos estados sobre as demais esferas de poder, justifica-se a proposição, feita por Juarez Távora<sup>21</sup> na referida Constituinte, de reestruturação do modelo federalista na forma de uma federação de municípios. É importante ressaltar que a defesa dessa tese, apresentada pela primeira vez em 1934, irá retornar na Constituinte de 1987-1988, o que mostra a força e a persistência dessa ideia no imaginário político nacional (ou, ao menos, em parte dele). Nessa proposta, segundo Juarez Távora, os estados ocupariam somente a função de “intermediário escrupuloso entre a união soberana e os municípios autônomos, com a finalidade precípua de adaptar as normas gerais emanadas daquela, às peculiaridades locais destes” (MELO, 2008, p. 52).

Fracassado o projeto municipalista na Constituição de 1891, as expectativas deslocaram-se para a Constituição do novo regime. De fato, a Carta de 1934 expande os poderes administrativos e políticos dos municípios, concedendo-lhe o mais alto grau de autonomia desde o período áureo das Câmaras Municipais do Brasil Colônia. Do mesmo modo, o poder federal, sobretudo a Presidência da República, passa, na prática, a centralizar poderes,

---

<sup>21</sup> Juarez do Nascimento Fernandes Távora: participou desde 1922 do grupo Tenentista; foi um dos líderes da Coluna Prestes; apoiou a Revolução de 30, assumindo o posto de comandante militar no Nordeste. Foi ministro de Vargas e membro da Constituinte de 1933. Foi filiado à UDN após 1946, e presidente da Escola Superior de Guerra. Apoiou os movimentos para derrubada de Getúlio, em 1954, e, dez anos depois, pelo golpe militar. Quando Ministro da Agricultura, em 1932, criou, por inspiração de Teixeira de Freitas, um órgão de estatística ligado ao ministério, e trouxe Rafael Xavier para trabalhar com este. Távora foi, junto com Teixeira de Freitas, Macedo Soares e Luis Simões Lopes do grupo pioneiro na criação do IBGE, além de ter sido um defensor do municipalismo. Sobre Teixeira de Freitas e Rafael Xavier, ambos estarão citados no corpo do presente trabalho.

traduzindo uma perspectiva de que o desenvolvimento do país seria fruto da atuação forte e coordenada a partir do centro. A chegada de Getúlio ao poder em 1930 inaugura um novo momento do federalismo brasileiro pelo qual o poder central ganha hegemonia sobre os demais. Tratava-se, portanto, de buscar superar o modelo oligárquico das elites regionais em favor da consolidação da nação. O tenentismo, oriundo da década de 20, originalmente avesso às práticas oligárquicas clientelistas e de fraude nas eleições, tem importante papel na Revolução de 30, de feições claramente militaristas (ABRUCIO, 1998), e configura um grupo de pressão estratégico na defesa de uma centralização com características moralizadoras e que viam no exercício da política a origem dos males e do subdesenvolvimento do país. Em contraposição aos tenentes, havia grupos oriundos das elites estaduais que apoiaram a instauração do novo regime e que se opunham à perda de poder das esferas regionais.

Em relação ao nível local, a Carta de 1934 trouxe como ganhos a autonomia para que os municípios pudessem decretar impostos e taxas, arrecadando-os e aplicando-os conforme o seu “peculiar interesse” na prestação dos serviços de sua competência; e a eletividade de prefeitos e vereadores embora, no caso dos prefeitos, podendo ser por via indireta pela Câmara de Vereadores ou pelo governador de estado, no caso das capitais e das estâncias hidrominerais. Esta nova amplitude constitucional da autonomia municipal perdurou apenas até 1937, quando um golpe de estado instituiu o chamado Estado Novo e um regime de exceção passou a vigorar no país.

O Estado Novo, ainda que de forma contraditória e ambígua, “apresenta-se como a encarnação do verdadeiro municipalismo” (MELO, 2008, p. 53). O centralismo e o autoritarismo, marcas indeléveis do novo regime, permitiriam, segundo o discurso de seus ideólogos, a superação das barreiras institucionais e pseudo-representativas que teriam sido responsáveis por relegar a um segundo plano a expressão do verdadeiro caráter nacional, que repousaria na vida rural e municipal. Abolindo os partidos e restringindo a autonomia dos estados, o Estado Novo seria aquele capaz de resgatar a nacionalidade antes distorcida pelos regionalismos e interesses particularistas das oligarquias estaduais e de sua expressão no plano da política, que se dava via representação partidária e legislativa.

Essa capacidade de se “metamorfosar”, descrita por Melo (2008) enquanto “ambiguidade”, teria dotado o municipalismo da capacidade de

[...] ser apropriado de formas múltiplas, permitindo que possa se constituir numa das mais arraigadas e reiteradas **peças discursivas** da cultura política brasileira. O



municipalismo adquire o status de ‘leito de Procusto’ dessa cultura política: uma **ideologia perene e consensual** que não encontra opositores no campo político. (MELO, 2008, p. 53, grifo da autora)

A Constituição de 1937, que buscou legitimar institucionalmente o Estado Novo, ampliou os poderes do chefe do executivo federal e as possibilidades de intervenção da União sobre os estados. Na prática, considera-se que vigorou no período um modelo de estado unitário sendo a cerimônia da queima das bandeiras estaduais, em novembro de 1938, a representação máxima do desejo de prevalência da nação sobre suas unidades territoriais. Ainda assim, a Carta manteve o caráter federal do Estado em seu Artigo 1º: “O Brasil é um Estado Federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. É mantida a sua actual divisão política e territorial” (PORTO, 2012, p. 57). Em contrapartida, extinguiu os símbolos dos estados bem como – de forma inédita e única na história do País - tornou indireta a eleição para a Câmara dos Deputados, cujos membros passaram a ser escolhidos por um conselho formado pelos vereadores de cada **município** e por um conjunto de dez cidadãos eleitos diretamente, quando das eleições para vereadores. No caso do Conselho Federal, que cumpre o papel do Senado, os membros seriam escolhidos pelas Assembleias Legislativas estaduais, sendo um representante eleito por estado, além de dez membros nomeados diretamente pelo presidente da República, que também escolhia o Ministro de Estado que presidiria o Conselho.

É paradoxal que os municípios tenham ganhado poder na seleção dos deputados federais e, ao mesmo tempo, sejam dirigidos por prefeitos escolhidos indiretamente pelos governadores de Estado, estes sim, eleitos por sufrágio. No entanto, embora prevista a eleição direta dos governadores, a Constituição requeria que o presidente da República confirmasse a validade dessa escolha, segundo critérios amplos e genéricos que também estão contidos no texto constitucional. Na prática, contudo, o Estado Novo assistiu à predominância das interventorias, pelas quais os governadores/ interventores foram escolhidos pelo presidente da República sob um sistema que previa a sua rotatividade. Com o tempo, contudo, a permanência por interventores acabou sendo usada como estímulo à lealdade ao governo central. Diz Abrucio (1998):

Este sistema de escolha dos interventores tinha o mesmo objetivo daquele do presidente da província: garantir ao poder central o controle do processo político nos estados. A ‘soberania’ do interventor advinha do Governo Federal e não das bases

políticas estaduais. [...] Assim, se retirava das elites estaduais a sua grande conquista da Primeira República: o poder de eleger o seu próprio governante. (p. 45)

Um outro golpe sofrido pela autonomia e representatividade estaduais foi, sem dúvida, o modelo adotado para a eleição dos membros da Câmara dos Deputados, cuja configuração se assemelhava a de um órgão federativo de representação dos municípios, o que remete à instituição daquela “federação de municípios” idealizada por uma das vertentes do municipalismo. Entretanto, embora o texto constitucional tenha garantido quase todas as prerrogativas definidas pelo texto de 1934, tornou indireta e sujeita aos interesses dos interventores estaduais a escolha dos prefeitos, expandindo, com isso, a teia de controle do poder central também sobre o executivo municipal.

Além da ação restritiva, quando não supressiva, sobre os mecanismos de representação política constitutivos dos regimes democráticos, o Estado Novo deu grande impulso ao surgimento e fortalecimento de órgãos e agências estatais de desenvolvimento, compostos por um novo tipo de burocracia estatal – de caráter profissional e modernizante – que, se por um lado serviu como meio de intervenção do poder central sobre os estados, de outro lado, inaugurou uma vertente que trouxe para o Brasil modelos de gestão e de condução dos negócios públicos marcados pela impessoalidade, meritocracia, busca de eficiência e tecnicidade. Este fenômeno, no qual o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) tem papel central, inclusive ao expandir sua teia de atuação para os estados através dos “daspinhos”, não conforma, contudo, uma tendência que tenha sido ou se tornado predominante no país dadas as reações da arraigada estrutura de poder de cunho clientelista. No entanto, traduziu uma estratégia alternativa, que foi “a criação de ilhas de eficiência administrativa fora da burocracia tradicional em algumas empresas públicas e em alguns grupos executivos” e que acabou por “fortalecer as capacidades administrativas de estados e municípios” (ARRETCHE, 1995, p. 52). São tributários desta tendência, no nível federal, além do DASP, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cujo vínculo com o ideário municipalista adquire destacada relevância e se consolida através de seus secretários-gerais, Teixeira de Freitas, que dirigiu o Instituto Nacional de Estatística (INE) e o IBGE por 12 anos, e Rafael Xavier, sendo que este último também viria a ser presidente do IBGE e, em 1946, o primeiro presidente da Associação Brasileira de Municípios (ABM). Sobre a visão de Teixeira de Freitas e sua relação com o municipalismo, diz Santos (2008):

Ele sempre defendia o município. E este ardor certamente se iniciou ao tempo em que ele chefiava a Diretoria de Estatística e Arquivo do Estado de Minas Gerais e estabeleceu lá uma perfeita articulação entre o governo estadual e os poderes municipais. Já no IBGE, ele animou uma campanha municipalista em todo o Brasil, visando a valorização dos municípios, que ele chamava de célula-mater da nação. Os Convênios Municipais propostos por Teixeira nada mais eram do que a tentativa de levar a organização administrativa a todas as cidades brasileiras, por conta da criação e instalação de uma Agência do IBGE em cada município. (p.13)

O projeto de ocupação e integração do interior do país às principais áreas urbanas do litoral, através da construção da infraestrutura capaz de dar impulso ao ideário desenvolvimentista-municipalista, foi também o cerne da obra de Oliveira Vianna, notadamente, um dos principais ideólogos do Estado Novo e da transformação do Brasil rural latifundiário em um país de médios e pequenos proprietários, cujo caráter expressaria os aspectos mais positivos da índole nacional.

Com o fim do Estado Novo e a Constituinte de 1946, o municipalismo não apenas persiste como se fortalece e se institucionaliza, em especial com a Campanha Municipalista ocorrida ao longo de campanha presidencial e com a criação da ABM, tendo Rafael Xavier como seu primeiro presidente, voltada para influenciar na redação do novo texto constitucional. A vertente municipalista que emerge na redemocratização incorpora tanto a ideologia rural salvacionista e modernizante típica do período anterior, quanto a crítica ao centralismo e à perda de autonomia das instâncias subnacionais (MELO, 2008).

Assim se assiste, nesse período, a uma elaboração discursiva, mítica e apologética em torno da autonomia das câmaras municipais no Brasil Colônia e do papel do município nos movimentos nativistas [...] Reinventa-se, nesse momento, a tradição para descobrir um suposto país real na esfera local. (MELO, 2008, p. 54)

Dentro da ABM, contudo, as diferentes vertentes municipalistas começaram a se dividir em duas principais clivagens: a de caráter mais técnico, modernizante e apartidária, porque preconiza a desvinculação do Estado e dos governos, liderada pela elite burocrática; e a vertente que pretende aprofundar a participação política da entidade – tendo aqueles que defendessem sua conversão em partido político - formada pelo que Melo (2008) designou de subelites políticas rurais, alijadas da política “maior”.

Fato é que, como resultado dos esforços do movimento municipalista, o texto constitucional de 1946 fortaleceu as atribuições administrativa, financeira e política dos municípios, que eram percebidos como rincões dominados pelo atraso e pelo predomínio de uma política oligárquico-coronelista, como expresso de forma brilhante por Leal (1975). Dotar os municípios de

autonomia, no caso da Carta de 1946, foi destinar a estes entes - com exceção das capitais - parcelas mais robustas dos tributos arrecadados em nível federal e estadual, naquilo que ficou conhecido como a “Revolução Municipalista”. No entanto, do ponto de vista da autonomia política, é concedida aos governadores a nomeação dos prefeitos dos municípios considerados de segurança nacional e a possibilidade de nomeação dos prefeitos das capitais e estâncias hidrominerais, quando estas forem beneficiadas pelos Estados ou pela União. Do ponto de vista da autonomia normativa, os municípios permanecem sendo regidos por leis orgânicas de responsabilidade dos estados, o que demonstra que a chamada “Revolução Municipalista” se ateve, em grande medida, ao âmbito da maior autonomia financeira e tributária.

Em 1952, a corrente técnico-científica do municipalismo se organiza em torno do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), mantendo inicialmente a associação com a ABM. No decorrer da década, no entanto, a excessiva politização da ABM se antagoniza com o ideário urbano e reformista do IBAM, fazendo com que ambas se separem em 1959 e tomem rumos fundamentalmente distintos a partir de então. Enquanto a ABM se transforma em uma frente nacional de prefeitos, o IBAM consolida sua vocação de entidade privada, cuja cooperação com os municípios se dá através de acordos voluntários, e que vai investir na cultura de promoção da eficiência na esfera municipal via gestão. Com isso, esta vertente municipalista organizada sob o IBAM investirá no cientificismo e no gerencialismo como estratégia de superação do clientelismo e do patrimonialismo historicamente referidos à esfera local.

A realidade na Segunda República, porém, é que a redemocratização não significou uma ruptura com os padrões oligárquico-clientelistas, pois o Vargasismo não foi capaz de reformar as instituições políticas estaduais.

Vargas acreditava que bastava acabar com o processo político-eleitoral nos estados para enfraquecer as oligarquias. [...] com o retorno da democracia na Segunda República, a Federação volta à cena, e os estados novamente se tornam fortes porque a base de seu poder praticamente não foi alterada, qual seja, o funcionamento do jogo político estadual. (ABRUCIO, 1998, p. 48)

O que ocorreu é que os grupos oligárquicos da Primeira República deram lugar, em muitos casos, às novas oligarquias estaduais fundadas pelos interventores do período do Estado Novo. Porém, diferentemente da Primeira República, consolidou-se um sistema partidário em nível nacional, a partir do qual as diferentes forças políticas se organizaram, sobretudo, em torno dos

três principais partidos: o Partido Social Democrático (PSD)<sup>22</sup>, a União Democrática Nacional (UDN)<sup>23</sup> e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)<sup>24</sup>.

Mesmo que a herança varguista de fortalecimento do poder central, de emergência de novos núcleos regionais de poder, e da relevância que adquire o apelo nacionalista tenha resultado em um novo modelo de federalismo que se estende para a Segunda República e, ainda que o sistema partidário tenha se organizado em nível nacional, os executivos estaduais mantiveram suas práticas clientelísticas, voltando a ocupar um lugar central na dinâmica e no sistema político. No âmbito municipal, a despeito da crescente autonomia adquirida em termos constitucionais, manteve-se o modelo de cooptação dos líderes locais pelos seus governadores e, no âmbito nacional, destes pelo poder central, sobretudo nas regiões mais pobres – e menos industrializadas - do país (ABRUCIO, 1998).

Essa situação, que se exacerbou ao longo do tempo, levou a sucessivas crises durante a Segunda República. O ideário tenentista, já metamorfoseado após a Revolução de 30 e tendo como expressão viva as Forças Armadas, manteve-se não só presente como crescente ao longo desse período. Mais uma vez, a política era vista como espaço da cooptação, da corrupção e das pressões oligárquicas, o que fez com que a iminência da quebra do compromisso constitucional fosse um dos principais espectros a rondar esse período. Para isso, contribuiu, também, a atuação de um dos principais partidos do sistema político, a UDN, cujo discurso moralizante e a falta de compromisso com o ideário democrático por parte de uma facção partidária - tanto por convicção quanto por oportunismo político, colocava em xeque as vitórias eleitorais da “coalizão” informal formada pelo PSD e pelo PTB. Estes dois partidos dominaram a conquista do poder executivo no nível nacional durante quase toda a Segunda República, tendo com única exceção as eleições de 1960. Através delas e devido ao apoio dado ao candidato do Partido Trabalhista Nacional (PTN), Jânio Quadros, a UDN finalmente chega à presidência, mas a vice é conquistada por João Goulart do PTB, considerado um “esquerdista” por setores conservadores, particularmente nas Forças Armadas, desde o tempo em que foi eleito vice-presidente de Juscelino Kubitschek.

---

<sup>22</sup> HIPÓLITO, Lucia. *De Raposas e Reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira, 1945-1964*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

<sup>23</sup> BENEVIDES, Maria Victoria M. *UDN e o udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro, 1945-1965*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

<sup>24</sup> DELGADO, Lucília A.N. *PTB: do getulismo ao reformismo, 1945-1964*. 2ª ed. São Paulo, LTR Editora, 2011.

O espectro político-militar se fez presente em sucessivos momentos da Segunda República: nas pressões sobre Getúlio Vargas, quando de seu mandato conquistado nas urnas, e que culminou com seu suicídio; na eleição de Juscelino Kubitschek, cuja vitória foi deslegitimada pela UDN e parte dos militares, e acabou garantida pelo que ficou conhecido pelo contragolpe de militares legalistas; na solução parlamentarista adotada para evitar a posse de João Goulart, quando da renúncia do então presidente, Jânio Quadros. E culminou, finalmente, com o golpe militar de 1964, que, mais uma vez, pôs fim ao primeiro período efetivamente democrático da República brasileira, tendo a UDN como um dos principais alicerces civis deste movimento e os governadores dos principais estados brasileiros, Carlos Lacerda no Rio de Janeiro, Magalhães Pinto em Minas Gerais e Ademar de Barros<sup>25</sup> em São Paulo, como os principais expoentes e artífices que apoiaram a ruptura. Diz Abrucio (1998) sobre o período pré-golpe:

O fato é que na esfera das relações intergovernamentais, com o aumento dos núcleos regionais de poder, houve um aumento dos pedidos por recursos ao Governo Federal, sem que isso significasse um compromisso federativo lastreado em contrapartidas dos estados. Assim, esse tipo de relação federativa começou a atingir os alicerces do Estado desenvolvimentista. [...] Seria preciso fazer algumas reformas que implicariam a mudança das relações federativas. O período democrático não conseguiu fazer estas reformas; os militares optaram pela saída autoritária para concretizá-las. (p. 57)

O regime militar que, em princípio, seria transitório e voltado, sobretudo, ao expurgo de seus opositores e dos “comunistas”, bem como à reorganização econômica e social do país, logo se transmutou em uma intervenção de cunho acentuadamente autoritário, dadas as dificuldades de impor seus programas e projetos. A partir de 1965, quando os resultados eleitorais das eleições para governadores mostraram a oposição vencendo em dois dos estados mais importantes do país (Guanabara e Minas), o regime foi se assemelhando cada vez mais ao do Estado Novo, investindo na centralização de poderes no plano federal e, mais especificamente, na Presidência da República, em torno do qual os demais poderes iriam orbitar.

Os partidos políticos foram extintos e, em seu lugar, foi instituído um sistema bipartidário forçado, formado pela Aliança Renovadora Nacional (ARENA), governista, e pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), de oposição; estados e municípios perderam autonomia; a

---

<sup>25</sup> Ademar de Barros não pertencia à UDN, mas seu Partido, o PSP, aliou-se à UDN a partir da renúncia de Jânio, tendo como bandeira comum o anti-comunismo e a oposição a que João Goulart ocupasse e permanecesse na Presidência da República.

liberdade de imprensa e de expressão deu lugar à censura e à prisão dos que ousavam discordar do regime.

O adiamento das eleições presidenciais diretas e os Atos Institucionais (AI) que se seguem, bem como a Constituição de 1967 e a reforma constitucional de 1969, selam a opção autoritária escolhida pelo regime e apagam as esperanças de retomada do regime democrático no curto e médio prazos. No que se refere às eleições, paulatinamente foram sendo adotadas fórmulas de escolha indireta para todos os cargos majoritários (presidente, governador, prefeito e senador) e mantidas eleições diretas apenas para os legislativos dos três níveis. Em 1972, são retomadas as eleições para o senado e para o executivo municipal, ainda assim, destas últimas sendo excluídas as capitais e estâncias hidrominerais, cujos prefeitos eram nomeados pelos governadores e, nas áreas consideradas de segurança nacional, era o presidente da República o responsável pela nomeação. Em 1974, a vitória expressiva da oposição nas eleições legislativas nacionais, em meio à primeira crise do petróleo e aos desgastes políticos de dez anos de ditadura, leva o regime a adotar um alto grau de cerceamento e controle das campanhas políticas via “Lei Falcão”<sup>26</sup>, de 1976, e impor no ano seguinte o fechamento do Congresso e a adoção de uma reforma política pela qual um terço do senado passa a ser escolhido indiretamente. Como resultado, o regime logrou evitar uma nova vitória política da oposição na medida em que garante uma maioria parlamentar a seu favor.

Abrucio (1998) chama de unionista-autoritárias as relações intergovernamentais durante o regime militar. Com isso, ele quer dizer que a União concentrou enorme poder nas relações com os demais entes, tendo como foco especial o esvaziamento do poder dos estados, numa relação notadamente hierarquizada e diretiva – de cima para baixo, nas prerrogativas tanto financeiras, quanto administrativas e políticas. Desse modo, as receitas tributárias foram centralizadas no poder federal; o planejamento central atuou buscando a uniformização das demais esferas administrativas; e, no âmbito político, sobretudo dos governadores, as eleições ocorriam com o controle da máquina política por aliados do poder central. “Os militares sabiam que, mais do que os partidos, o grande contrapeso à ação do Executivo Federal tem sido historicamente constituído pelos governadores” (ABRUCIO, 1998, p. 64), razão pela qual “no

---

<sup>26</sup> Lei Federal nº 6.339, de 1º de julho de 1976. Armando Falcão era o Ministro da Justiça do governo Geisel, tendo sido responsável pela promulgação da nova lei eleitoral. Vem daí a adoção do nome “Lei Falcão”, que restringiu as propagandas eleitorais na tv aos retratos dos candidatos.

campo mais propriamente político, o cerceamento da autonomia estadual foi um dos principais objetivos do modelo unionista-autoritário” (ABRUCIO, 1998, p. 73).

Os municípios foram menos penalizados no processo de concentração tributária nas mãos da União que, assim como no Estado Novo, buscava minar o poder dos estados tentando trazer os municípios para a sua esfera de influência. Ao longo do regime, foram estabelecidos laços entre o poder central e os poderes locais com vistas à execução, pelos municípios, das políticas públicas gestadas no âmbito federal, sobretudo, nas áreas de educação e saúde. Mais uma vez, e tal como no Estado Novo, a União adotava a tática de suplantar a eventual interferência dos poderes estaduais via relação direta com a esfera local. Como consequência, assiste-se a um significativo crescimento das burocracias locais e à emergência dos municípios como “atores” privilegiados no sistema político durante a ditadura, o que é fortalecimento pela permanência de eleições diretas majoritárias apenas para os executivos municipais, ainda que se tenha em conta que as capitais e outros municípios específicos não dispusessem deste mesmo recurso eleitoral.

Apesar disso, a manutenção pelo regime das eleições para o Legislativo Federal obrigou à busca por apoios que pudessem legitimar e sustentar a ação do Executivo Federal em seu projeto nacional-desenvolvimentista e autoritário. As relações de patronagem entre o poder central e os estados acabaram paulatinamente sendo restabelecidas, em especial, naqueles estados governados pela ARENA, em sua maior parte situados nas regiões mais pobres do país. Tal como no Estado Novo, as oligarquias estaduais lograram manter relações do tipo clientelistas com os poderes locais e, aquelas que apoiavam o governo militar, fizeram-no com base na cooptação e na troca de favores com a União. Em suma, mesmo com a perda de autonomia dos governos subnacionais, as elites políticas estaduais sobreviveram e se mantiveram no poder.

Já do ponto de vista municipal, o esvaziamento do poder executivo nas capitais “teve um efeito enorme para reduzir o ímpeto municipalista que estava se expandindo pelo país” (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 74), ao menos em um primeiro momento. Tanto a ABM quanto os congressos nacionais municipalistas, por ela organizados, sofreram as consequências de um regime crescentemente autoritário, centralizador e cuja relação com os municípios e entidades deles representativas passou a pautar-se pelo ímpeto da cooptação. O regime militar buscou, assim como o Estado Novo, “*bypassar*” a instância estadual, estabelecendo uma relação mais



direta entre o poder central e os municípios, sobretudo, do ponto de vista dos repasses de tributos/ recursos:

Nesta estratégia do regime militar, a intensificação das relações financeiras entre a União e os Municípios procurava trazer o poder local para a esfera de influência do Governo Federal, retirando um dos maiores poderes do governo estadual, qual seja, o controle político-econômico da esfera municipal. (ABRUCIO, 1998, p. 66)

Não se tratava de dar maior autonomia ao município, mas de diminuir sua dependência em relação à instância estadual, que historicamente intermediava as relações entre o centro e o local.

No caso das entidades municipalistas, mais especificamente da ABM, a despeito da cassação de uma de suas diretorias durante o período mais repressivo da ditadura militar ou talvez, justamente por isso, desenvolveu-se uma relação de dependência financeira relevante entre a entidade e o regime, o que levou a ABM a ser vista com desconfiança por prefeitos e por membros que até então atuaram junto da entidade pela defesa dos interesses municipais. Conforme vocalizado por alguns políticos, “a ABM não tinha uma função de reivindicação de melhores condições para os municípios. A ABM não congregava no sentido reivindicatório. Nós precisávamos de um instrumento de reivindicação” (MATSUMOTO; FRANCHINI; MAUAD, 2012, p. 119).<sup>27</sup> Embora seja discutível o grau de anulação ou cooptação da ABM pelo regime, é certo que esta percepção esteve na origem da busca de novos caminhos por parte do movimento municipalista, sobretudo, pelos prefeitos que a apoiavam e que constituíam o público participante majoritário dos congressos realizados ao longo dos anos 50 e 60 pela entidade.

Em contrapartida, no caso específico do IBAM, um relevante expoente do ideário municipalista, o período inicial após o golpe militar destacou-se pela grande afluência de recursos originados em agências internacionais e, também, do governo federal, tendo como ponto de confluência a perspectiva de utilização de instrumentos de planejamento na administração pública municipal, dotando-a de racionalidade e eficiência. Neste período, já estava à frente do IBAM Diogo Lordello de Mello, figura importante para os fins deste trabalho, tendo em vista sua participação decisiva na Constituinte de 1987/1988.

---

<sup>27</sup> Entrevista concedida aos autores Matsumo, Franchini e Mauad pelo ex-prefeito de Pelotas e ex-deputado federal constituinte Irajá Rodrigues em 23/11/2011.

Lordello de Mello publicou em 1971, pelo IBAM, a obra “O Município na Organização Nacional”, segundo o autor, “uma versão ampliada em vários pontos, de conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, em julho do corrente ano” (MELLO, 1971, p. 7). Nessa obra, faz elogios ao regime militar e menciona o IBAM como inspiração para alguns dos dispositivos relativos aos municípios, tanto na Constituição de 1967, quanto na Emenda Constitucional de 1969, que muitos consideram que tenha constituído um novo texto constitucional. As relações próximas do IBAM com os militares assim permaneceram pelos primeiros anos do regime, vindo a perder força em função da “ambiguidade” que a visão dos membros do Instituto deixou entrever ao regime, dado que a descentralização continuou a ser um valor fundamental professado por muitos que trabalhavam no IBAM naquela época.

Retomando a obra de Lordello de Mello, vale destacar o trecho a seguir, que traduz sua visão acerca do modelo de federalismo adotado pelo regime:

Por outro lado, o estreitamento das relações entre o Município e a União, decorrente de visão mais moderna do nosso federalismo, tem resultado numa vasta e complexa legislação federal aplicável aos Municípios, que hoje precisam estar permanentemente atentos para acompanhar essa atividade legisferante, tão rica de intenções elevadas quanto de consequências benéficas para a aceleração do nosso processo de desenvolvimento econômico-social. (MELLO, 1971, p. 64)

Em suma, a despeito de um refreamento do “ímpeto municipalista” entre os políticos, entidades municipalistas e a sociedade, o IBAM cumpriu um papel relevante nos primeiros anos do governo militar, professando um municipalismo independente dos ideários pró-descentralização e pró-democracia. Esta contradição, na qual o municipalismo e o centralismo conseguiriam conviver, parece expressar uma crença, explicitada por Lordello de Mello durante as audiências públicas das quais participou na Constituinte, de que para os municípios o mal maior a ser superado são as relações de dominação por parte dos estados, uma visão presente em parte da trajetória do ideário municipalista. Ao que parece, o projeto do então superintendente do IBAM apontava para a crença de que o estreitamento das relações com a União configuraria o contraponto possível à interferência dos estados.

Na segunda metade do regime militar, a profunda crise econômica que se seguiu aos choques do petróleo (1973 e 1979) resultou na aceleração inflacionária, na crise da dívida externa e na falência das finanças estatais, sobretudo, das entidades subnacionais, e atuou como importante combustível da mobilização social anti-regime. A situação de penúria vivida pelos municípios acabou levando à emergência de novas e combativas entidades municipalistas na

década de 1980, como a Confederação Nacional dos Municípios – CNM, a Frente Municipalista Nacional – FMN, a União dos Vereadores do Brasil – UVB, e a Associação de Prefeitos das Capitais. Dentre estas, a CNM e a FMN terão papel relevante enquanto portadores do discurso municipalista ao longo das três décadas seguintes, incluindo a Assembléia Nacional Constituinte e os movimentos pela democratização do país ocorridos ao final do regime militar. A CNM nasceu da junção de associações microrregionais e estaduais de municípios do centro-sul do país, tendo à frente prefeitos e ex-prefeitos e com a ambição, concretizada mais tarde, de congregar todos os estados do país. Já a Frente Municipalista Nacional foi fundada e liderada pelo ex-prefeito de Campinas e, à época, vice-governador de São Paulo, Orestes Quércia, congregando os prefeitos de cidades de grande e médio portes. Ambas iniciaram sua trajetória tendo como origem a Associação Paulista de Municípios (APM) e atuaram conjuntamente em boa parte da década de 1980, tendo como principal bandeira comum a ampliação dos recursos municipais frente aos recursos em mãos da União.

A crise de fins dos anos 1970 e da primeira metade dos anos 1980 impactou a capacidade de investimento do governo federal, bem como arruinou as finanças estaduais e municipais que se encontravam em “precária situação financeira e incapazes de responder aos crescentes problemas sociais que o processo de urbanização engendrava e a crise exacerbava” (LEME, 1992, p. 4). Naquele momento, estados e municípios atuaram conjuntamente em favor do aumento dos percentuais sobre os tributos distribuídos via Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios, mirando na União como principal perdedora, sobretudo, quando do momento Constituinte.

A abertura lenta e gradual do regime, iniciada a partir do governo Geisel, teve seu ponto alto nas eleições para o governo dos estados em 1982, que foram as primeiras eleições diretas para cargos do executivo desde o endurecimento do regime. A despeito da fragmentação partidária urdida pelo governo militar e dos esforços para evitar a vitória dos partidos da oposição por meio de diferentes estratégias normativas, as eleições foram vencidas em 10 dos 22 estados por partidos de oposição, sobretudo, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), principal herdeiro do MDB, e, mais importante, nos estados mais ricos da federação, relegando o Partido Democrático Social (PDS), herdeiro direto da ARENA, aos “rincões”, onde as oligarquias permaneceram vitoriosas e se elegeram via troca de favores com o governo federal. Os governadores eleitos, destarte a penúria financeira a que foram submetidos pelo governo central, sobretudo, os de oposição, voltaram a ser atores muito

relevantes, senão, os mais relevantes do jogo político, ao mesmo tempo em que retomaram com força total as práticas de patronagem e cooptação via uso dos empregos públicos e via relações de troca com os poderes locais.

O fato é que a redemocratização brasileira teve como evento crítico que a definiu uma eleição subnacional – a eleição para governador – e não uma eleição nacional (ABRUCIO, 1998; FALLETI, 2010). Nesse sentido, houve uma vinculação forte entre a democracia e a descentralização no discurso de muitos atores políticos e sociais. (GRIN; ABRUCIO, 2019, p. 76)

No horizonte político, estava a eleição presidencial de 1985, ainda sob o sistema indireto, o que tinha ares de retrocesso dadas as eleições havidas em 1982. Em 1984, toma corpo a campanha pelas eleições diretas para presidente – a Diretas-já – que, lideradas pelos novos governadores e pelos principais líderes oposicionistas, expressava os anseios populares pelo encerramento do período dos presidentes militares. O gradualismo planejado pelo regime tinha como antagonista a maior mobilização popular da história brasileira até então.

Ainda assim, deu-se a derrota da emenda que propunha eleições diretas para presidente em 1984. A maioria governista no Congresso serviu como anteparo ao projeto popular, angariado pela oposição, de acelerar o processo de redemocratização. A frustração oposicionista, contudo, encontrou um aliado importante no seio do partido de sustentação do regime quando, à revelia dos acordos tecidos entre governo e PDS, o então deputado federal e ex-governador de São Paulo, Paulo Maluf – um outsider que soube trabalhar nos bastidores – foi escolhido como candidato do PDS a presidente, impingindo uma derrota fragorosa e inesperada a Mário Andreazza, então ministro do Interior e candidato natural do partido “da ordem”.

Como consequência, parte da ala mais tradicional do partido formou um grupo dissidente, a Frente Liberal, posteriormente convertida no Partido da Frente Liberal (PFL). O PMDB, maior partido de oposição e a Frente Liberal atuaram juntos em busca de uma solução de consenso, que ao mesmo tempo permitisse a eleição de um civil oposicionista à presidência e derrotasse Paulo Maluf no Colégio Eleitoral<sup>28</sup>. Ainda em 1984, PMDB e Frente Liberal formaram a Aliança Democrática e lançaram uma chapa pemedebista para presidente e vice-presidente da República. O cabeça de chapa era Tancredo Neves, ex-governador de Minas

---

<sup>28</sup> Durante a ditadura, as eleições presidenciais processaram-se de forma indireta, sendo o presidente escolhido pelo Colégio Eleitoral. Este, por sua vez, era composto por membros do Legislativo Federal e, em alguns períodos, dos Legislativos Estaduais.

Gerais, ex-Primeiro-Ministro durante o governo de João Goulart, da ala moderada do PMDB, tendo sido uma das principais “raposas” do antigo PSD. Para vice-presidente José Sarney, ex-governador do Maranhão, ex-vice-líder da antiga UDN, foi presidente do PDS até 1984, quando se tornou dissidente e ajudou a formar a Frente Liberal. Para atender à legislação eleitoral de 1985 e poder concorrer à vice-presidência na chapa encabeçada por Tancredo, filiou-se oficialmente ao PMDB. Segundo Abrucio (1998), os governadores de estado tiveram um papel vital nas negociações entre a oposição e os dissidentes e, também, o regime, que embora combalido ainda estava em vigor, na construção de uma transição que se avizinhava com a esperada vitória nas eleições de 1985 pela oposição. Portanto, sem nunca terem deixado de ser relevantes em todos os âmbitos da política, os governadores reocupam seu espaço nas instituições, voltando a dar as cartas no jogo político.

No caso dos municípios, as primeiras eleições diretas para prefeitos das capitais, estâncias hidrominerais e áreas de segurança nacional ocorreram em 1985, já na chamada Nova República. As eleições municipais havidas em 1982, nestes municípios, ainda tinham se dado sob forma indireta, enquanto nos demais municípios do país vigorou a escolha direta, ainda que sob forte influência do governo federal, que atuou em favor da vitória dos candidatos do PDS. Em maio de 1985, contudo, já com os militares fora do poder, foi votada e aprovada a legislação que retomava a escolha por eleições diretas, já em novembro do mesmo ano, das capitais, estâncias hidrominerais e áreas de segurança nacional, bem como de municípios dos territórios e novos municípios criados até 15 de março de 1985.

Dos 201 cargos em disputa, 129, ou 64%, foram vencidos por candidatos do PMDB, 13% por candidatos do PFL e 11% por candidatos do PDS. Nas 25 capitais, contudo, o PMDB venceu em 19, porém, perdeu as mais importantes, com exceção de Belo Horizonte, para outros partidos de oposição. À esquerda, o PDT venceu no Rio de Janeiro e em Porto Alegre, e o PT em Fortaleza, o PSB em Recife. À direita, em São Paulo, o PTB venceu o pemedebista Fernando Henrique Cardoso com Jânio Quadros, numa vitória não prevista pelas pesquisas e o PDS venceu apenas em São Luís.

As eleições de 1985 ocorreram em um contexto econômico de crise e de austeridade, o que tornou quase inviável a administração municipal, dada a penúria financeira. Estas eleições foram seguidas por nova eleição para governadores e para deputados e senadores constituintes em 1986. Nelas, o PMDB, partido do presidente Sarney e principal partido da base governista, teve uma vitória acachapante em função do sucesso alcançado até aquele momento pelo Plano

Cruzado<sup>29</sup>, vindo a constituir a maior bancada no Congresso e, por consequência, na Constituinte. Da mesma forma, o PFL, também partido da base de sustentação do governo, elegeu a segunda maior bancada. As eleições de 1982 e 1985 foram as últimas eleições municipais e estaduais ainda sob o regime da Constituição de 1967. Elas anteciparam o retorno completo à democracia e à sua consolidação efetiva, que viria a se dar pela promulgação da Constituição de 1988 e pelo retorno da eleição direta para presidente, ocorrida em 1989.

---

<sup>29</sup> Plano de estabilização econômica adotado pelo governo Sarney, pelo qual o governo federal criou o cruzado, nova moeda em substituição ao cruzeiro, e estabeleceu a desindexação e o congelamento de preços com vistas ao controle inflacionário. Inicialmente bem sucedido, o que influenciou as eleições de 1986, acabou por gerar forte desabastecimento e volta de altos índices de inflação, além de crise política entre o governo e o PMDB, um dos partidos que o apoiava.

## **5 O DEBATE E O PANO DE FUNDO NA CONSTITUINTE DE 1987/1988**

O movimento municipalista atuou fortemente em favor de suas bandeiras ao longo da Assembléia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988. Tal como nas Constituintes de 1934 e, sobretudo, de 1946, a defesa da autonomia municipal e de um espaço institucional que permitisse aos municípios ampliar sua atuação na estrutura federativa do país foram objeto de ação dos municipalistas e desdobraram-se em diversas propostas, parte das quais foi traduzida em dispositivos da Constituição promulgada em 1988.

Os primeiros anos do regime militar haviam enfraquecido muito as duas entidades municipalistas mais antigas, a ABM e o IBAM. Em contrapartida, a crise econômica iniciada em meados da década de 1970 mostrou-se muito favorável à emergência de outras vertentes do municipalismo voltadas à defesa da descentralização de poderes e, sobretudo, de recursos aos municípios. Este movimento recrudesceu, se ampliou e se consolidou a partir da criação de duas novas entidades municipalistas, a Confederação Nacional dos Municípios – CNM e a Frente Municipalista Nacional – FMN, em 1980.

### **5.1 A Nova República e suas implicações para a Constituinte**

Dentre os compromissos firmados pela Aliança Democrática, o mais relevante foi a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. O retorno à vida democrática exigia uma nova institucionalidade capaz de restaurar os plenos direitos da cidadania e superar os problemas sociais que se agudizavam desde o fim da ilusão do “milagre econômico”.

Do ponto de vista econômico, os anos 1980 no Brasil ficaram conhecidos como “a década perdida”. Depois de ter crescido a taxas médias de 8,8% a.a. na década de 1970, a economia brasileira sofreu forte retração, especialmente entre os anos 1980 e 1984, tendo fechado a década com um crescimento médio anual de 2,9%. Os choques nos preços do petróleo, a explosão da dívida externa e políticas econômicas malsucedidas levaram os índices anuais de inflação a baterem em 100% em 1980, chegando a 215% em 1984.

Certamente, a aguda crise econômica cumpriu um importante papel no processo de redemocratização. O regime militar, que nos anos do “milagre” já não conseguia estancar o brado oposicionista, passou a sofrer ainda maior questionamento por parte da sociedade. A restrição das liberdades políticas e de expressão passou a se somar ao recrudesimento da

pobreza, à intensificação dos problemas sociais nas principais áreas urbanas e ao derretimento da capacidade do Estado, sobretudo em nível estadual e municipal, de prover minimamente os serviços públicos básicos aos cidadãos. Neste contexto, e com o fracionamento do partido que lhe dava sustentação, o regime viu derreter sua legitimidade e negociou com os poderes civis uma transição que lhes garantisse uma saída a “mais honrosa possível”.

A chegada da oposição ao poder abria um novo arco de esperanças, ao mesmo tempo em que distendia, temporariamente, a pressão social por mudanças. Embora tenha tido que aceitar a vice-presidência de José Sarney, há até bem pouco tempo um representante legítimo do regime militar, a figura de Tancredo Neves aplacava, ainda que parcialmente, a decepção popular com a derrota do movimento das Diretas-já. Finalmente, um civil oriundo da oposição, ainda que da ala moderada, chegaria ao poder.

No entanto, com a doença de Tancredo Neves tornada pública por sua internação no dia da posse, José Sarney assumiu o cargo de presidente, no qual permaneceu até o final do mandato em função da morte do cabeça de chapa, em abril de 1985. Ironicamente, a redemocratização seria uma tarefa a ser desempenhada por Sarney, o que fez com que o jogo de forças dentro da Aliança Democrática mudasse seu ponto de equilíbrio. Embora Sarney fosse oficialmente filiado ao PMDB, partido historicamente oposicionista e ao qual estava destinado o comando do governo, ele havia pertencido ao grupo do PDS que fundou o Partido da Frente Liberal (PFL), o qual veio a ocupar, em seu governo, um espaço de poder maior do que o originalmente previsto. A mudança de rumo também contribuiu para acirrar as disputas internas no PMDB: tendo herdado do MDB o caráter de frente pró-democracia, passou a ter explicitadas e fortalecidas as diferenças entre suas facções - conservadora, moderada e progressista<sup>30</sup> - com a chegada ao poder. A principal liderança do PMDB veio a ser exercida pelo presidente do partido, deputado Ulysses Guimarães, também da ala moderada, duplamente eleito Presidente da Câmara de 1985 a 1988 e da Assembleia Nacional Constituinte, de 1987 a 1988. Coube a ele atuar pela integridade do PMDB ao longo do período, o que o obrigou a trabalhar no sentido da moderação e superação dos conflitos internos, que foram exacerbados por um governo que tendeu, progressivamente, para as origens “arenistas” do presidente empossado.

Cumprindo o compromisso assumido por Tancredo Neves, o Presidente Sarney enviou ao Congresso, em junho de 1985, a proposta de emenda à Constituição para instalação da

---

<sup>30</sup> Para melhor entendimento das facções pemedebistas, ver Fleisher (1988).



Assembleia Nacional Constituinte em 1987, na forma de um Congresso Constituinte unicameral. No mês seguinte, também foi constituída, por decreto, uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, mais conhecida como Comissão Afonso Arinos ou Comissão de Notáveis, presidida pelo célebre jurista Afonso Arinos de Melo Franco – que, em 1986, seria eleito senador constituinte pelo Rio de Janeiro - e composta por 50 expoentes da sociedade. A elaboração de um anteprojeto constitucional por meio de uma “comissão de alto nível”<sup>31</sup>, também fazia parte dos compromissos assumidos por Tancredo. Sem ele, contudo, a comissão foi instaurada sob intensa negociação e questionamento político – com a seleção de seus integrantes sendo resultado da soma de nomes pré-definidos por Tancredo, daqueles escolhidos por Arinos e de outros apontados pelo presidente. Embora extensamente debatido e finalizado pela Comissão, ao fim e ao cabo, o anteprojeto não gozou da legitimidade política necessária para fazer com que a Assembléia Constituinte o adotasse como tal, ademais quando nem havia este anseio por parte de José Sarney.

O período entre a posse de Sarney, o envio do projeto de emenda constitucional e a efetiva instalação da Assembleia Constituinte foi marcado pela intensa mobilização da sociedade civil e de grupos de interesse com vistas à formulação e sistematização de propostas. Instalada a Constituinte, várias propostas foram encaminhadas, seja sob a forma de emendas, seja sob a forma de *lobby* sobre os deputados e senadores constituintes. Representantes de instituições públicas e privadas, bem como profissionais com notório saber em assuntos específicos, foram também convidados pelos membros das subcomissões e comissões temáticas a participarem de audiências públicas nas diversas etapas do trabalho constituinte.

Todo esse pano de fundo exerceu um impacto fundamental na dinâmica constituinte, tanto nas decisões que a antecederam, quanto no comportamento dos deputados e senadores constituintes ao longo dos vinte meses de debates constitucionais.

## **5.2 A Organização interna da Constituinte**

A Constituinte de 1987/1988 foi, durante muitos anos, um dos principais temas de estudo da ciência política brasileira e continua a ser desvendada nos anos mais recentes. Evidentemente, não coube apenas à ciência política debruçar-se sobre o momento de feitura do

---

<sup>31</sup> BASTOS, 2019, p. 15.

texto constitucional, muito embora os estudos nas áreas de direito, economia e outras ciências afins tenham se concentrado sobre o texto final da Constituição, não tanto sobre o processo político que domina a sua formulação. Mesmo na ciência política, os estudos mais recentes jogam foco sobre as consequências para o país, em diferentes dimensões, das características formais e substantivas da Carta de 1988. Uma exceção a ser nomeada diz respeito aos estudos que se debruçaram sobre o processo decisório que se estabeleceu durante a ANC e que informa muitas das análises aqui expostas acerca do mesmo tema.

A Constituinte refletia o anseio da sociedade e a necessidade efetiva de se construir um novo arcabouço institucional que superasse, de uma vez por todas, o chamado “entulho autoritário”. Apesar dessa aparente comunhão de interesses, a realidade é que o governo Sarney mantinha não apenas um viés de direita, mas também, fortes traços de continuidade com o regime autoritário. A transição era vista como algo a ser trilhado de forma segura e gradual, evitando comprometer aqueles que haviam liderado e atuado no regime militar. Uma das principais consequência disso diz respeito ao formato congressional adotado para a Assembleia Constituinte, que limitou os eleitos àqueles filiados ao sistema partidário, fez prevalecer as regras de proporcionalidade das bancadas da Câmara e Senado, bem como permitiu que os senadores eleitos indiretamente no pleito anterior (os chamados “biônicos”) participassem da Constituinte. Além disso, o fato de ser, ao mesmo tempo, um Parlamento e uma Assembléia Constituinte fazia com que fossem maiores e mais efetivas as pressões exercidas pelo poder Executivo sobre a ANC, o que, de muitos modos, gerou uma forma de atuação dos constituintes à semelhança dos parlamentares. Como ressalta Coelho (1999), os opositores ao modelo congressional incluíam os parlamentares progressistas, os quais, além das razões publicamente apresentadas para se oporem a este formato – limitação à participação da sociedade, deslegitimidade de um poder eleito segundo as regras de uma Constituição autoritária – estavam motivados por “um cálculo propriamente político e instrumental” pelo qual um Congresso Constituinte “iria resultar numa Constituinte mais conservadora, devido à sobre representação na Câmara dos estados em que os conservadores predominavam e à paridade da representação dos estados no Senado” (COELHO, 1999, p. 109). Governo e PMDB se uniram para minimizar os riscos e o grau de imprevisibilidade que uma Assembléia Constituinte exclusiva teria representado, qual não fosse pela necessidade de serem definidas todas as regras para a eleição dos constituintes. Como resultado, fortaleceram o papel a ser desempenhado pelos partidos na ANC, assim como pelo governo.

Tanto o formato escolhido, que foi criticado por uma parcela da sociedade e dos políticos, quanto a participação dos “biônicos”, que foi posta em debate e em votação no início dos trabalhos da Assembleia, geraram a percepção de que o governo estaria atuando de forma a exercer maior controle e influência sobre os trabalhos, o que era procedente e interferia na autonomia da Assembléia. Além disso, logo no início dos trabalhos da ANC, foi à debate o relevante tema dos limites à soberania da própria Assembléia: de um lado, os chamados progressistas, defendiam a ampliação desta soberania para além da formulação da própria Carta, o que, em grande medida, significava o poder de emendar a Constituição em vigor – de 1967 – e, portanto, de exercer maior controle sobre o Executivo eleito indiretamente. Em oposição aos progressistas, os chamados conservadores, com apoio dos moderados do PMDB, e ambos alinhados ao governo, manobram para manter a soberania restrita à formulação da nova Carta, o que, em contrapartida, mantinha os amplos poderes dados pela Carta de 1967 ao poder Executivo, sobretudo, na sua relação com o Legislativo.

Dos 559 membros da ANC, todos os 487 deputados foram eleitos no pleito de 1986, bem como 49 senadores. A este total de 536 constituintes, vieram a se somar 23 senadores eleitos em 1982, cujo mandato de 8 anos se estendia até 1990. As eleições de 1986 congregavam, também, a escolha de governadores e deputados estaduais e foram marcadas pelos efeitos do (até então) bem-sucedido Plano Cruzado, capitaneado pelo governo federal. Como consequência, o PMDB obteve uma vitória fragorosa, vencendo em 21 dos 22 estados em disputa e constituindo a maior bancada eleita para a ANC, com 307 eleitos, equivalentes a 52,7% das 536 cadeiras em disputa. O formato congressional adotado para a Constituinte previa a deliberação unicameral, ou seja, cada um dos membros – deputado ou senador – representava um voto com o mesmo peso e as votações englobariam o conjunto dos membros da Assembleia.

Pela primeira vez na história constitucional brasileira, uma Constituinte partiu do zero, ou seja, sem que um anteprojeto fosse utilizado como referência. O anteprojeto da Comissão Arinos serviu como referência informal, é verdade, mas fazia parte do “*ethos*” constitucional a idéia de se definir o novo texto sem que houvesse quaisquer amarras externas. Por esta razão, o primeiro Regimento Interno (RI) – que determinou as regras de funcionamento da Constituinte – foi objeto de intenso debate e de pressões para que se traduzisse em uma ampla participação do conjunto de membros eleitos. Neste sentido, não apenas a elite, mas também o chamado “baixo clero”, deveriam ter voz na redação do novo texto da Constituição.

A composição partidária original da Constituinte era formada por treze diferentes partidos. As duas maiores bancadas eram as do PMDB e do PFL, partidos integrantes da Aliança Democrática, cada qual com 306 e 132 eleitos, respectivamente. Juntos, somavam 438 das 559 cadeiras, ou seja, 78,35% do total, no que deveria ser, em princípio, uma maioria ampla e confortável para fazer aprovar os dispositivos de interesse do grupo e, por consequência, do governo. A tabela, a seguir, mostra a composição partidária completa da Constituinte, quando de sua instalação<sup>32</sup>:

**TABELA 1 – Composição das bancadas partidárias por número de legisladores**

Partidos	Total	Deputados	Senadores/86	Senadores/82
PMDB	306	260	38	8
PFL	132	118	7	7
PDS	38	33	2	3
PDT	26	24	1	1
PTB	18	17	-	1
PT	16	16	-	-
PL	7	6	-	1
PDC	6	5	-	1
PCB	3	3	-	-
PC do B	3	3	-	-
PSB	2	1	-	1
PSC	1	1	-	-
PMB	1	-	1	-
Constituintes	559	487	49	23

Fonte: PILATTI (2008, p. 24).

Os chamados partidos de esquerda, Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido Socialista Brasileiro (PSB) somavam apenas 50 votos. A oposição à esquerda, porém, não incluía os votos do PCB e do PC do B que, no início da Constituinte, compunham a base de apoio governista. Portanto, a oposição à esquerda somava 46 votos.

O PDS, ex-ARENA, obteve a terceira maior bancada, ainda assim, com somente 38 membros, o que equivale a uma bancada quase 72% menor do que a do PFL, segunda colocada. Foi o principal partido de oposição à direita, da qual fizeram parte, ocasionalmente, PDC e PL,

---

<sup>32</sup> Ao longo dos trabalhos constituintes, houve troca de partidos por parte dos membros eleitos e, em 1988, a criação de um novo Partido, oriundo dos progressistas do PMDB, que foi o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

cada qual com sete e seis membros eleitos. O PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) estava, em princípio, na oposição ao governo à centro-direita, mas votou, pontualmente, a seu favor. Finalmente, o PMB (Partido Municipalista Brasileiro) e o PSC (Partido Social Cristão), cada qual com um membro eleito apenas, ocupavam a centro-direita do espectro partidário.

Já nas primeiras sessões, e sem que posteriormente fizesse parte formalmente de qualquer dos dois regimentos que regeram os trabalhos da Constituinte, cristalizou-se a relevância do papel dos líderes de bancadas partidárias na dinâmica decisória da ANC, um reflexo do seu caráter congressional, caráter este que se mostrou determinante ao longo de todo o processo. Destarte, se o papel das lideranças foi decisivo e dada a distribuição partidária dos membros da ANC, não haveria como não ter destaque o papel da liderança do PMDB, amplamente majoritário, e do governo, ainda que, neste caso, não formalizada.

As características da transição democrática brasileira, dentre as quais, a presidência ocupada por um legítimo ex-representante da ordem autoritária e uma democracia exercida sob os limites desenhados pelos militares, somaram-se ao caráter congressional e à soberania restrita consagrada à ANC – que não poderia revogar a legislação autoritária ainda vigente – para fazer da Constituinte um campo de disputa privilegiado entre o governo e os que a ele se opunham. Este importante pano de fundo acabou por ser decisivo para a lógica decisória que vigorou no interior da ANC e que teve como resultado o texto constitucional promulgado em 1988. Também o PMDB, internamente e na sua relação com o PFL e com o governo do qual era o principal sustentáculo, sofreu as consequências advindas desse contexto, que tornaram explícitas suas próprias contradições e que levaram, em 1988, à criação do PSDB por parte dos membros progressistas do partido.

### **5.3 Condicionantes do processo decisório na ANC**

Os vinte meses decorridos entre a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, em fevereiro de 1987, e a promulgação da Constituição, em outubro de 1988, constituem um dos períodos mais relevantes do processo de redemocratização e são essenciais para o entendimento do Brasil que emergiu desde então. Apesar de não ter se constituído em assembleia exclusiva, mas sim em um poder legislativo que também exerce os poderes constituintes, o fato é que as principais lideranças políticas do país, desde o período militar, até anos recentes, estiveram presentes e atuantes na Constituinte, a qual se revestiu de uma aura, da percepção coletiva de

se estar em um momento refundador do país e da democracia, que foi ambicionado por mais de duas décadas.

O Anteprojeto de Constituição redigido pela Comissão Afonso Arinos foi deliberadamente relegado aos arquivos pelo governo Sarney e a nova Constituição passou a ser escrita a partir de um “papel em branco”, sem que nenhum estudo ou anteprojeto fosse utilizado como ponto de partida. Este fato teve inúmeras consequências relevantes para o texto da Constituição que foi promulgada em 1988 e desaguou na adoção de um modelo de trabalho fragmentado, na forma de 8 Comissões Temáticas, subdivididas em 24 Subcomissões, além da Comissão de Sistematização, da Comissão de Redação e do Plenário da Constituinte, perfazendo, portanto, “34 foros decisórios e 4 fases deliberativas” (PILATTI, 2008, p. 3). Foram 559 os constituintes – entre deputados e senadores atuando num foro unicameral, 13 partidos, sendo o PMDB o majoritário, seguido pelo PFL, e dezenas de milhares de páginas de material produzido, incluindo os diferentes anteprojetos, substitutivos, emendas e, sobretudo, os Anais da Constituinte, que reproduzem todas as atas de reunião, de todas as Subcomissões, Comissões e do Plenário.

A definição e a votação do primeiro Regimento Interno (RI) foram objeto de intensos debates e disputas. Ao final, e em linhas gerais, a arquitetura decisória que dele emergiu caracterizou-se pelos seguintes aspectos:

- Extrema descentralização do debate e das decisões nas etapas das subcomissões e comissões temáticas o que, ao menos em tese, permitiu a participação igualitária de todos os membros constituintes em pequenos fóruns decisórios e não inibiu a superposição de temas entre subcomissões e mesmo entre diferentes comissões;
- Em contrapartida à descentralização, “o amplo poder de agenda concedido aos relatores das subcomissões, os únicos que, além de apresentar substitutivos, elaborariam também os textos-base” (PILATTI, 2008, p. 52);
- Em oposição às duas primeiras etapas, a concentração dos trabalhos e do poder decisório na Comissão de Sistematização (CS), e, por conseguinte, no seu relator;
- O destacado papel dos líderes partidários, sobretudo do partido majoritário, o PMDB, na definição dos membros das subcomissões e comissões, bem como na escolha dos seus respectivos presidentes e relatores, que comporiam, também, a CS;
- Os anteprojetos apresentados pelos respectivos relatores em cada um dos fóruns decisórios não seriam objeto da apresentação de substitutivos e o ônus de formar

maiorias absolutas recaía sobre as propostas de mudança. Além disso, caberia aos relatores, exclusivamente, a palavra final acerca da aceitação, ou não, das emendas apresentadas pelos parlamentares aos anteprojetos.

Há um grande debate na literatura sobre quais foram as razões que levaram à institucionalização, via primeiro Regimento Interno, de regras para o desenvolvimento dos trabalhos da ANC da forma como se deram. Medeiros (2013) e Freitas, Moura e Medeiros (2009) contrapõem-se ao argumento recorrente na literatura de que a descentralização – inclusiva e aberta dos trabalhos – teria sido adotada em resposta às pressões da sociedade e do próprio meio político pela democratização do espaço e do processo decisório.<sup>33</sup> Para os autores, contudo, tanto a esquerda quanto a direita teriam atuado de forma estratégica, como bem descreve Medeiros (2013):

De fato, a estrutura consagrada pelo RI era mais aberta do que, por exemplo, aquela vigente na ANC de 1946 [...]. Porém, não parece ter sido apenas a ânsia democrática e popular que levaram a tais disposições. O modelo de elaboração constitucional caracterizado pela dupla lógica (descentralização no início e centralização no fim) serviu às estratégias de progressistas e conservadores. Se, por um lado, os primeiros sabiam que não tinham a maioria necessária para emplacar um rolo compressor, por outro, os últimos tinham consciência de que seria difícil organizar os membros da direita nas mais variadas temáticas. (p. 45)

Portanto, apesar de a Aliança Democrática ter folgada maioria para impor um projeto de constituição, não apenas não havia uma coincidência de interesses entre os dois partidos que a formavam, como não havia um projeto único de cada um destes partidos que se traduzisse em maiorias decisórias. O caso do PMDB é o mais estudado pela literatura e, pela sua relevância na ANC, aquele em torno do qual as evidências são mais expressivas.

A hegemonia do PMDB na ANC, sobretudo do grupo moderado, traduziu-se na eleição de Ulysses Guimarães para a presidência. Entretanto, a eleição do líder da bancada mostrou que

[...] o partido estava dividido seja nas questões de política ordinária (entre sustentação e ruptura com o Governo), seja nas questões constituintes (entre progressistas, moderados e conservadores). Se havia um sentimento majoritário comum, este se traduzia na rejeição à centralização das decisões no pequeno círculo de constituintes ligado à Ulysses Guimarães, do qual fazia parte o líder do PMDB na Câmara, Luiz Henrique, até então no exercício da liderança na ANC. (PILATTI, 2008, p. 52)

---

<sup>33</sup> Medeiros (2013, p. 42) cita como autores que adotam este argumento: Gomes (2006); Jobim (1994); Martínez-Lara (1996); Pilatti (2008); C. Souza (2001); M. T. de Souza (2003).

A eleição de Mário Covas (PMDB-SP) como líder do partido na ANC – aliada à organização interna derivada do primeiro regimento – elevou o grupo progressista do PMDB a um protagonismo que permitiu que a agenda dos partidos de esquerda emergisse com força e fosse, ao menos parcialmente, bem-sucedida, a despeito de constituírem um grupo minoritário.

Como líder do partido majoritário e, em acordo com o PFL, dono da segunda maior bancada na ANC e responsável pela indicação dos presidentes, Mário Covas foi responsável pela escolha dos relatores das subcomissões e comissões temáticas, o que contribuiu, junto com outros fatores, para o caráter progressista de uma parcela da Carta de 1988. Como bem assinalado por Renato Lessa (apud PILATTI, 2008):

Entre a forma da Constituinte e seu resultado substantivo resultou um *non sequitur* preciso: o desenho final do texto não replica simplesmente a aritmética da assimetria entre ‘conservadores’ (majoritários) e ‘progressistas’ (minoritários). Algo de qualitativamente significativo ocorreu no processo. (p. xii)

Na realidade, com seus 306 deputados e senadores constituintes (incluindo os eleitos em 1982), o PMDB foi o grande fiel da balança ao longo de toda a ANC, na medida em que sua diversidade interna contribuiu para a formação de coalizões *ad hoc* durante todo o processo. Assim, apesar do grande sucesso eleitoral em 1986, o PMDB não foi capaz de impor um projeto de Constituição (MEDEIROS, 2013). Fleischer (1988), debruçou-se sobre o perfil, tanto sócioeconômico, quanto político-ideológico, dos membros dos constituintes e, como “análise à parte” buscou desvendar o “enigma” do PMDB, usando para isso a subdivisão em blocos conforme as origens partidárias. Segundo o autor, dos 298 pemedebistas eleitos em 1986, apenas 137 faziam parte do grupo “autênticos”, ou seja, pertenciam ao MDB em 1979 e ao PMDB em 1983. Outros 47 e 48 eleitos, respectivamente em 1982 e em 1986, não tinham filiação prévia. Dentro desta perspectiva, apenas 212 membros do PMDB seriam “mais confiáveis”, muito embora não necessariamente coerentes em termos ideológicos, já que o PMDB manteve do MDB o caráter de uma frente política eclética. Nos anos de 1983 a 1987, o PMDB sofreu enorme inchaço, sobretudo com a entrada no partido de governistas ligados a Sarney, mas também pelo cálculo político de que estar no partido contrário ao regime militar seria relevante para o sucesso eleitoral. Assim, aos pemedebistas históricos/ autênticos, se contrapunham os adesistas, de perfil mais moderado e, em muitos casos, notoriamente conservador.



Medeiros (2013) complementa o argumento de Fleischer (1988) ao destacar que não apenas o PMDB mas também o PFL caracterizava-se por divisões internas e que a falta de sinergia entre ambos, aliada às respectivas divisões internas, impediram que a Aliança Democrática, numericamente hegemônica na ANC, conseguisse formular um projeto de Constituição que refletisse os seus interesses. Mais especificamente, “a distribuição de forças e a fragmentação do PMDB não permitiram que nenhum grupo conseguisse emplacar seu projeto de Constituição” (MEDEIROS, 2013, p. 98).

Um dado interessante destacado por Fleischer é o de que a maior bancada da ANC seria formada por ex-membros da ARENA, os quais totalizavam 217 constituintes, espalhados por partidos como o PDS, o PFL, o PMDB e outros partidos de centro-direita. De forma geral, segundo Fleischer (1988), o perfil ideológico da ANC teria as seguintes características:

- Esquerda: de 12% a 9%
- Liberais Reformistas/ Centro-Esquerda: de 21% a 23%
- Liberais Conservadores/ Centro: de 35% a 32%
- Direita/ Centro-Direita: de 25% a 24%
- Direita: 12%

O Centrão, grupo formado ao final do primeiro ano de funcionamento da Constituinte (1987), agregou membros do centro, da centro-direita, da direita e da extrema-direita, razão pela qual passou a constituir uma maioria representativa. No entanto, conforme destaca Fleischer (1988), e o processo constituinte demonstra, mesmo esta maioria não conseguiu fazer valer e aprovar todos os temas de seu interesse. Até porque, mais do que uma maioria propositiva, o Centrão conseguiu formar uma importante coalização de veto e, muito embora tenha conseguido fazer aprovar um novo Regimento Interno – que vigorou no segundo ano da ANC (1988) e que permitiu com que o Centrão obtivesse vitórias expressivas ao promover mudanças relevantes no texto constitucional, a ampla variação ideológica interna impediu que houvesse uma atuação mais homogênea do grupo.

Depreende-se, portanto, que nenhum dos grupos ideológicos presentes na Constituinte tinha força para compor maiorias propositivas. Como consequência, o processo como um todo revestiu-se de um altíssimo grau de imprevisibilidade, sobretudo, a partir do momento em que o chamado Centrão – cuja motivação para ser criado não foi única, mas também diversa – formou uma maioria para a mudança da institucionalidade (Regimento) até então vigente.

Diferentemente de outros, Coelho (1999) defende a tese de que os partidos políticos “foram os verdadeiros atores e eixos de articulação e representação de interesses na constituinte”, destacando-se, pelo seu caráter majoritário, a hegemonia do PMDB. Muito embora em diferentes aspectos e em distintos momentos esta tese se mostre pertinente, não se pode desconsiderar que o PMDB é o partido com maior amplitude ideológica na ANC. Disto resulta que, dependendo do momento, foram diferentes facções do partido que se fizeram dominantes via alianças, ora com os partidos de direita, ora com os de esquerda e a depender do Regimento Interno em vigor. O que é certo é que, desde os primeiros debates constituintes ainda na fase de discussão do primeiro regimento até a votação final em segundo turno no plenário, os líderes partidários ocuparam um lugar privilegiado no arranjo decisório que norteou todo o processo constituinte.

Um melhor entendimento do processo decisório ocorrido ao longo da Constituinte de 1988 exige que se tenha um conjunto mínimo de informações acerca dos dois regimentos internos que vigiram durante o processo. No caso do primeiro Regimento, e conforme já descrito anteriormente, não apenas foram estabelecidas as diferentes etapas de elaboração, emendamento e votação do texto constitucional, mas também foram estabelecidas as regras para os trabalhos em cada uma dessas etapas.

O primeiro RI, que vigorou durante todo o ano de 1987, não apenas conformou uma descentralização dos trabalhos nas etapas iniciais como, também, conferiu amplos poderes ao presidente e ao relator de cada uma das 24 subcomissões e 8 comissões temáticas. Aos presidentes cabia uma ampla dose de autonomia na interpretação e aplicação do regimento em vigor. Aos relatores coube total autonomia na aceitação de emendas e na inserção de temas e posicionamentos defendidos por grupos de interesse, tanto aqueles externos aos trabalhos quanto aqueles que foram representados por participantes das audiências públicas ocorridas nessas etapas, e que tiveram, estes últimos, enorme relevância para a confecção dos anteprojetos nestas etapas.

O poder dos relatores era tanto maior quanto mais pelo fato de que o primeiro RI não permitia a apresentação de substitutivos aos anteprojetos dos relatores, cabendo o ônus de formar maiorias àqueles que discordavam dos dispositivos inseridos pelos relatores. Em relação à aceitação de emendas, o poder dos relatores era decisivo, de modo a que, juntos, presidentes e relatores tivessem amplos poderes de agenda e de seleção de conteúdos. Aliás, estas características também se fizeram presentes na etapa da Comissão de Sistematização e no

plenário, cujo contexto decisório era bastante distinto daquele que caracterizou as etapas anteriores de elaboração do texto constitucional.

Para Praça e Noronha (2012, p. 139), “a etapa descentralizada da Constituinte foi fortemente influenciada por *preference outliers* com forte poder de agenda advindo do primeiro Regimento Interno”, ou seja, interesses organizados que encontraram nos relatores apoio às suas teses conseguiram emplacar dispositivos favoráveis nas etapas iniciais das subcomissões e comissões. Neste sentido, a própria seleção dos convidados a participarem nas audiências públicas já configura a escolha das vertentes que estariam influenciando os anteprojetos, cuja aprovação demandava, nas etapas iniciais, maiorias simples compostas de poucos votos. Esta tese, já esboçada por Souza (2001) é desenvolvida pelos autores antes referidos, que salientam o papel fundamental dos grupos de interesse em conjunção com os relatores – em sua maioria progressistas – para explicar não apenas a presença de determinados dispositivos no texto constitucional, mas também o fato de que muitos deles referem-se a políticas públicas e, em ambos os casos, são extensamente detalhados.

O incentivo para que os relatores incluíssem suas políticas públicas prediletas, tanto nas subcomissões quanto nas comissões, torna-se evidente. Afinal, eles imaginavam que suas preferências seriam minoritárias posteriormente, não só ao longo da Constituinte, mas também nos anos que a sucedessem. [...] Não haveria bons motivos para aguardar sabendo que, ao menos sob o primeiro Regimento Interno, as decisões tomadas durante a etapa das comissões exigiriam grande esforço para serem derrubadas. (PRAÇA; NORONHA, 2012, p. 139)

Portanto, a presença de *preference outliers* nas etapas iniciais, caracterizadas pelo baixo custo de aprovação de propostas, como salientam os autores, fizeram com que os interesse de determinados grupos, independentemente de seu tamanho e relevância social, pudessem estar espelhados nos anteprojetos que emergiram desta fase.

A mudança regimental, que decorreu na organização dos grupos de centro, centro-direita e direita, no que ficou conhecido como Centrão, inverteu o jogo decisório que se desenrolava até então e que havia se estendido desde a fase inicial – etapas das subcomissões e comissões temáticas – até a Comissão de Sistematização (CS). As dificuldades em se mudar os anteprojetos advindos das etapas iniciais fizeram com que a CS sofresse pressões dos parlamentares de direita e, sobretudo, daqueles que vocalizavam os interesses do governo. Tanto Souza (2001) quanto Praça e Noronha (2012) rejeitam, cada um com sua ênfase, a idéia corrente, em boa parte da literatura dos anos imediatamente após 1988, de que o que foi

aprovado pela ANC distingue-se entre o momento progressista das comissões e o plenário conservador, domindado pelo Centrão, que teria posto por terra grande parte dos dispositivos votados até então.

Não há dúvida de que o Centrão se organizou a partir de uma rebelião daqueles que viam seus interesses preteridos nos anteprojetos apresentados pela Comissão de Sistematização, apesar de o relator da CS, deputado Bernardo Cabral (PMDB-AM), ter se dedicado a “retirar os excessos” do que havia sido aprovado até então. Por iniciativa do Centrão, foi aprovado por ampla maioria um novo RI em fins de 1987, de modo que as votações em plenário, em 1988, já se deram sob a égide das novas regras. Em linhas gerais, este novo RI invertia o ônus da formação de maiorias: antes para os que buscavam modificar o texto, agora para os que desejavam mantê-lo. Com a permissão da apresentação de Destaques para Votação em Separado (DVS) e de substitutivos, o processo decisório em plenário adquire contornos completamente distintos das regras que haviam vigorado até então, desaguando em uma lógica decisória diversa.

Uma etapa extremamente relevante e peculiar da ANC foi a da Comissão de Sistematização - CS. Diferentemente das etapas anteriores, os trabalhos desta Comissão se deram sob a égide da centralização, ou seja, um pequeno grupo concentrava o poder decisório sobre os dispositivos aprovados até então e cuja sistematização constituiria o anteprojeto a ser apresentado ao plenário e por este escrutinado segundo as regras do primeiro RI. Sendo assim, a composição desta comissão, assim como a escolha do seu presidente e do seu relator, era de importância cabal para os rumos que o texto constitucional tomaria.

Assim como nas etapas que anteriores, cabia aos líderes partidários a escolha dos membros da CS, parte dos quais resultavam de escolhas anteriores, como será visto a seguir. Tal como nas etapas que precederam a CS, “todos os partidos estavam ali representados, assegurando, inclusive, a representação das minorias, de acordo com os princípios pluralistas e consociativos que guiaram a ANC” (SOUZA, 2001, p. 538). Dos seus 93 membros, 53 foram escolhidos com base apenas na proporcionalidade partidária na ANC, a estes se somando os 8 presidentes e 8 relatores das Comissões Temáticas, bem como os 24 relatores das Subcomissões Temáticas. Segundo Pilatti (2008, p. 63), “dos 53 titulares originários, [...] o bloco conservador totalizava 28 titulares originários contra 17 do bloco progressista; [...] com a inclusão dos 40 titulares provenientes das Comissões e Subcomissões, o bloco conservador reuniria 47 membros, o bloco progressista 35 e os moderados, 10”. Como atesta o próprio Pilatti (2008, p. 64), “a

vantagem conservadora estreitava-se bastante nesse foro decisivo”, quando comparada com a ANC como um todo, o que reflete a relevância das escolhas feitas pelo líder do maior partido, o PMDB, que privilegiou o grupo progressista do partido, tanto na escolha dos relatores nas etapas anteriores, quanto na seleção dos membros originários. Uma razão para isso pode ter sido o fato de que “a representação partidária na comissão refletia a composição da ANC, mas não a representação regional” (SOUZA, 2001, p. 538).

Mário Covas, contudo, foi derrotado na escolha da relatoria da CS – uma das posições mais relevantes da ANC sob o primeiro RI, que acabou recaindo sobre o deputado Bernardo Cabral (PMDB-AM), que não fazia parte do grupo progressista, mas sim dos moderados do partido. Já a presidência ficou a cargo do PFL, mantendo-se a lógica de partilha partidária adotada para as etapas anteriores, via eleição do senador Afonso Arinos (PFL-RJ).

A etapa relativa à CS foi a última a se dar sob o primeiro Regimento. A emergência do Centrão e a adoção, a partir da reação conservadora, do segundo RI, poderia, em princípio, reverter as vitórias importantes obtidas pela esquerda, aliada aos progressistas, até então. Inclusive, parte da literatura sobre a Constituinte adota uma visão dual sobre o processo: até a CS, sob o primeiro RI, domínio dos progressistas; nas etapas de Plenário, e após a aprovação do segundo RI, hegemonia conservadora e reversão de muitos dos dispositivos progressistas aprovados até então. Praça e Noronha (2012), explicitamente se contrapõem a esta visão, que estaria contida nos trabalhos mais contemporâneos à Constituinte<sup>34</sup>, demonstrando que o texto final da Constituição é composto, em sua maioria, de dispositivos idênticos àqueles votados nas etapas iniciais (Subcomissões e Comissões Temáticas) e na Comissão de Sistematização, respectivamente, 42% e 26%. Portanto, 68% da Carta de 1988 foram definidos nas etapas pré-plenário, enquanto apenas 32% o foram nos dois turnos do plenário, sobretudo, no primeiro, quando se deram as principais mudanças. Portanto, diferentemente do que boa parte da literatura defende, a mudança institucional não teve a amplitude capaz de subverter completamente as decisões tomadas antes da chegada dos anteprojetos ao plenário. O impacto da mudança de regimento teria se dado, segundo os mesmos autores, de forma desigual sobre os diferentes títulos que compuseram o texto constitucional, tendo se concentrado sobre: “Da Ordem Econômica”; “Da Ordem Social”, “Das Disposições Gerais”; e “Das Disposições

---

<sup>34</sup> Praça e Noronha (2011, p. 132) nomeiam alguns autores que partilhariam, em seus pontos básicos, desta visão: Martínez-Lara (1996); Coelho (1999); Souza (2003); Gomes (2006); Pilatti (2008); Vianna Lopes (2008).

Transitórias”, com percentuais em torno de 37%. Nos demais títulos, o impacto do plenário teria variado de 20% a 30%.

O Centrão, portanto, não foi capaz de conformar uma maioria propositiva no que se refere ao conjunto de dispositivos caracterizadamente progressistas. Diferentemente, “o Centrão só se viabiliza efetivamente enquanto um grupamento minimamente coeso quando se alça à condição de garantidor do presidencialismo e do mandato de 5 anos para o então Presidente da República, José Sarney. [...] o Centrão não foi um grupo homogêneo.” (FREITAS; MOURA; MEDEIROS, 2009, p. 4). Neste sentido, na maior parte dos temas, o Centrão atuou como coalizão de veto (GOMES, 2006), sendo incapaz de aglutinar preferências e interesses de forma mais global e coerente.

Na verdade, nem o Centrão, nem a Aliança Democrática, nem mesmo o numericamente hegemônico PMDB, foram capazes de compor uma maioria estável, programática. No caso do Centrão, a união de parlamentares de diferentes partidos se deu, sobretudo, pelo posicionamento pró-governo e naqueles temas que lhe eram mais caros e nos quais houve forte pressão de grupos de interesse organizados, como a reforma agrária, por exemplo. No caso da Aliança Democrática, a desagregação que se fez presente desde o início dos trabalhos constituintes chegou ao ápice com a composição do Centrão e a mudança regimental. Já o PMDB sofreu com a desagregação interna desde as etapas iniciais da ANC, tendo esta chegado ao paroxismo com a criação do PSDB por integrantes do grupo progressista em fins de junho de 1988, ainda durante a Constituinte.

#### **5.4 Os Grupos de Interesse e o processo decisório na Constituinte**

Mancuso (2010) se debruça sobre os diferentes conceitos de grupos de interesse presentes na literatura especializada e destaca aquilo que, a seu ver, seria o “consenso mínimo no que tange ao conceito restrito de seu objeto: grupos de interesse (ou de pressão) são entidades diferentes de partidos políticos que entram em contato com os *decision-makers* do poder público para influir em suas decisões” (MANCUSO, 2010, p. 398). Por sua vez, a sua lógica de atuação sobre o poder legislativo consistiria em:

- i) oferecer doações de campanha em troca de apoio; ii) compartilhar informações técnicas para induzir decisões amigáveis (Smith, 1984); iii) prover recursos (informação pessoal, etc.) para subsidiar ações legislativas em prol dos interesses do

grupo (Hall e Deardorff, 2006); e iv) mobilizar e articular interesses congruentes, mas dispersos (Fowler e Shaiko, 1987; Heaney, 2006). (SANTOS et al, 2019).

A despeito de ser a Constituinte um momento legislativo excepcional, é de se esperar que se mantenha esta lógica de atuação, porém, de forma mais intensiva, visto estar limitada no tempo e lidar com a criação de uma institucionalidade mais perene e que se sobrepõe a todas as demais.

Aragão (1996), por sua vez, concentra sua análise na atuação de grupos de pressão – ou seja, naqueles grupos de interesse que atuam perante os poderes públicos na defesa de suas demandas - sobre o poder legislativo no Brasil, em especial, no que ele denomina de processos constitucionais recentes, a saber: a Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988, a Revisão Constitucional ocorrida em 1993-1994, e a Reforma Constitucional iniciada em fevereiro de 1996.

No caso da ANC, a não obrigatoriedade de inscrição formal do grupo de interesse para que este pudesse atuar junto aos poderes constituintes impede que seja feita uma listagem mais exhaustiva dos grupos que estiveram em ação. Através de pesquisas, Aragão (1996) identificou 383 diferentes grupos, relacionados a diferentes interesses em jogo. Tendo por base este universo específico, o autor buscou destacar as características que marcaram a atuação dos grupos de pressão ao longo da ANC, a saber:

- Diversas formas e diferentes instrumentos de atuação;
- Eleição, por alguns grupos, de parlamentares constituintes;
- Ampla participação nas audiências públicas previstas ao longo das etapas de debates;
- Apresentação de emendas populares;
- Recurso à mobilização pública em favor de algumas questões-chave;
- Ao direito de participar somava-se à pressão no sentido do dever em participar;
- Permeabilidade à grande parte das demandas pelos constituintes, gerando resultados finais por vezes conflitantes;
- Participação errática do governo e concentração em questões de interesse mais imediato (sistema de governo e duração do mandato em curso)

Parte importante da participação em audiências públicas deu-se ao longo das etapas iniciais, das Subcomissões e Comissões Temáticas, quando os custos de aprovação eram baixos, não apenas pela descentralização dos trabalhos, mas também pela concentração de poderes, sobretudo, nos relatores. A composição de maiorias nessas etapas tinha como requerimento um

número muito baixo de votos favoráveis. Como consequência, o esforço para aprovação de dispositivos era muito menor do que nas etapas posteriores da ANC.

Em contrapartida às muitas demandas populares e de grupos de interesse organizados, é possível dizer que não apenas o governo, mas também a maioria dos partidos e dos blocos supra-partidários que atuaram na ANC não dispunham de um projeto de Constituição, de um plano para o país, muitas vezes colocando-se totalmente contra o *status quo* ou a favor do mesmo. O bloco de esquerda talvez fosse o único com uma visão propositiva no que tange à garantia explícita dos direitos políticos e sociais, mas o mesmo não dava se em relação às instituições políticas, do que é exemplo as discordâncias em relação ao sistema de governo e sistema eleitoral, dentre outros. A isso se somavam as maiorias instáveis e, muitas vezes, de ocasião, via agregações pontuais, que dominaram grande parte da ANC e que dificultaram o processo decisório ou a prevalência de qualquer projeto de Constituição ou de país que porventura existisse. A Comissão de Sistematização talvez tenha sido a única exceção a esta lógica, vistos que consistiu em uma etapa de trabalho centralizada, porém, com menor diferença numérica entre conservadores e progressistas, o que deu aos moderados um relevante poder decisório, dependendo da composição adotada. Ainda assim, a situação de relativo equilíbrio de forças dentro da CS favoreceu os progressistas, dado que o texto oriundo dos anteprojetos das Comissões Temáticas era eminentemente de caráter progressista.

De forma geral, verifica-se que as idiossincrasias do processo decisório ao longo das etapas da ANC levaram aos seguintes resultados:

- não decisão, em muitos casos, tendo o estilo conciliador do presidente da ANC contribuído em muito para isso;
- adiamento para a legislação complementar ou ordinária da decisão final sobre um determinado tema, quando não havia consenso;
- incapacidade dos grupos conseguirem emplacar projetos globais: alguns dispositivos emplacam, outros não;
- detalhamento excessivo, de um lado; excesso de generalidade, de outro;
- grupos de interesse organizados conseguem fazer valer suas preferências, ainda que não de forma integral;
- agenda em plenário teve que ser consensuada entre os líderes partidários para superação dos temas que geravam conflito;



- assuntos controversos geraram maiores embates: interesses fortes do governo ou de grupos de pressão bem organizados.

A despeito do senso comum que percebe na etapa de votação em Plenário – a partir da organização do Centrão e da mudança do RI – uma Constituinte marcada pelos constantes embates entre progressistas e conservadores, a realidade é que, nas votações ocorridas no primeiro turno em plenário, apenas 37% delas foram fortemente divisivas (GOMES, 2006), ao passo que, no segundo turno, mantiveram-se praticamente intactos os dispositivos definidos anteriormente. Isso se deveu, em grande parte: às dificuldades de o Centrão – nova maioria – de atuar como coalização propositiva; ao papel desempenhado pelos líderes partidários visando o consenso e os acordos, o que desembocou em um franco processo de *logrolling* e de postergação da decisão para legislação complementar; aos interesses diversos e difusos de uma parte substantiva dos membros da ANC e de muitos dos grupos de interesse; e, ainda, à atuação relevante de determinados grupos de pressão, cujos interesses não angariavam forte oposição.

## 5.5 O Municipalismo como grupo de interesse na ANC

O tema do municipalismo esteve muito presente em todas as etapas da ANC. Deve-se ressaltar, contudo, não apenas a amplitude do conceito, mas sobretudo a sua plasticidade. Sob a denominação de “municipalismo” reveste-se a defesa de interesses distintos, por vezes díspares e, em alguns casos, vazios de conteúdo formal. Tanto assim que os parlamentares constituintes, independentemente de filiação partidária ou posicionamento no espectro ideológico, se auto intitulavam “municipalistas”. Ou seja, se o municipalismo é praticamente unânime do ponto de vista do discurso é porque, no contexto da ANC, uma identificação anti-municipalista resultaria na assunção de ônus frente à opinião pública e, sobretudo, sobre as bases eleitorais dos constituintes. Certamente, a conjuntura, como já exposto anteriormente, era inteiramente favorável à defesa dos interesses dos municípios, seja pela situação de penúria financeira das instâncias subnacionais, seja pela visão corrente que associava democracia à descentralização.

Esses fatores conjunturais somaram-se a outro cuja presença já se desenhava desde antes e que teve forte influência sobre a atuação dos membros da ANC. Os parlamentares e, neste caso, os constituintes, encontravam-se sob uma lógica eleitoral cujo principal elemento definidor do sucesso era dado pelo apoio obtido junto a prefeitos e governadores. Analisando a aprovação

da emenda Passos Porto em 1983 como resultado das pressões de governadores e prefeitos pela partição de maiores recursos para estados e municípios frente à penúria financeira e dependência em relação à União, Sallum Junior (1996) conclui que

[...] o que permitiu o sucesso do movimento de pressão junto ao Congresso foi que a lógica eleitoral já tinha passado a ser um elemento importante no cálculo dos parlamentares. Ora, em função do sistema eleitoral vigente, o sucesso dependia menos do apoio do governo federal do que de prefeitos e governadores. (p. 47)

Na mesma linha, Pereira e Rennó (2001, p. 13) observam que, para a eleição para a Câmara dos Deputados, “a distribuição de benefícios locais proporciona muito mais retornos eleitorais do que as atividades legislativas dentro da Câmara ou as posições de voto assumidas em relação a determinadas políticas”. Evidentemente, no contexto de uma Assembléia Nacional Constituinte, o posicionamento dos constituintes em relação aos diferentes temas em questão ganha enorme relevância pela excepcionalidade do momento legislativo e, conseqüentemente, pelo alto grau de publicidade dessas atividades. Não obstante, a conexão eleitoral com a esfera local – o município – permanece e se apresenta como fator preponderante do processo decisório dos constituintes. No caso específico do municipalismo, ambas as questões convergem, fazendo com que a totalidade, senão a grande maioria dos constituintes, assumam o rótulo municipalista.

Em decorrência disso, importa, portanto, distinguir a quais “municipalismos” os constituintes faziam referência e quais foram os grupos de interesse, sob a bandeira municipalista, que efetivamente se fizeram presentes, ativos e quais foram os temas em cuja defesa se destacaram.

Dentre todas as entidades municipalistas que se fizeram presentes na ANC, quatro delas se destacam pela sua legitimidade junto aos constituintes, assim como na defesa mais contundente da autonomia municipal: o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM; a Associação Brasileira de Municípios – ABM; a Frente Municipalista Nacional – FMN; e a Confederação Nacional de Municípios – CNM.

Se, nos primórdios, a ABM e o IBAM comungaram de uma mesma origem, que é a própria ABM, a partir de 1959 os caminhos divergiram na forma de uma vertente mais técnica e outra mais política, representadas, respectivamente pelo IBAM e pela ABM. Ainda assim, a proximidade entre ambas foi mantida ao longo do tempo e, como será possível no quadro mais adiante, quase todas as reivindicações por elas apresentadas foram comuns, com a ABM

apresentando adicionalmente alguns temas de caráter mais geral e político. Já a CNM e a FMN, surgidas no início dos anos 1980, quando já estava em curso um processo de abertura maior do regime militar a partir da Lei da Anistia e da reorganização dos movimentos pró-redemocratização, guardavam estreita proximidade, seja pela origem e relação com a Associação Paulista de Municípios (APM), seja pelo fato de que ambas tiveram em Orestes Quércia (PMDB-SP) um elo em comum nada desprezível, ao menos, no início. Das quatro entidades mencionadas, o IBAM é o único que se caracteriza pelo trabalho predominantemente técnico, sendo as demais, em menor ou maior grau, eminentemente políticas, sobretudo a Frente Municipalista Nacional. De qualquer sorte, as quatro se uniram em torno de bandeiras comuns e, quando distintas, não contraditórias, repousando as diferenças nas ênfases específicas de cada uma das abordagens, dadas as características e interesses principais de cada segmento do movimento municipalista.

## **6 O DEBATE SOBRE A AUTONOMIA MUNICIPAL NA ANC**

O movimento municipalista foi um dos principais grupos de interesse que atuaram ao longo de toda a ANC. No entanto, é somente na primeira etapa dos trabalhos constituintes que sua participação se deu publicamente, ao serem convidadas a apresentar suas propostas em algumas subcomissões. Para além disso, sua atuação se deu nos bastidores, sem que haja registro nos Anais da Constituinte. Como exceção, destacam-se alguns artigos de jornal que constam do site do Senado sobre a ANC. Os artigos mencionam a atuação pública da Frente Nacional de Prefeitos, uma das principais entidades municipalistas atuantes na Constituinte que, dada a liderança de Orestes Quércia e seu poder político, recebeu maior atenção da mídia.

Por esta razão, será enfatizada a análise da etapa das subcomissões, sobretudo as propostas apresentadas pela ABM, IBAM, CNM e FMN. Nas etapas subsequentes da ANC, o foco será seguir o andamento dos dispositivos aprovados nas subcomissões até as votações finais em plenário na tentativa de refazer os debates e o percurso percorrido pelos principais dispositivos relevantes para o presente estudo.

## 6.1 Primeira Etapa da ANC: Subcomissões

As muitas entidades ligadas ao movimento municipalista estiveram presentes e atuantes na Assembléia Nacional Constituinte. Em especial, nas audiências públicas para as quais foram convidadas nas duas Subcomissões que mais importam para os objetivos deste trabalho: a Subcomissão dos Municípios e Regiões – SMR, integrante da Comissão da Organização do Estado – COE; e a Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas – SPTDR, integrante da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças – CSTOF.

### 6.1.1 A Subcomissão dos Municípios e Regiões

A SMR compunha-se de vinte e um membros efetivos e seus trabalhos ocorreram entre 07 de abril e 21 de maio de 1987. Foram convidadas a participar das audiências públicas inúmeras entidades municipalistas e definidos nove temas principais de discussão, dentre os quais: a autonomia municipal e a Câmara de Vereadores; as Regiões Metropolitanas; questões tributárias; orçamento territorial e moradia; problemas regionais; e microrregiões. Para efeito do presente trabalho, serão analisadas as audiências voltadas para a questão da autonomia municipal e questão tributária, com foco sobre a primeira, dado que as principais entidades também participaram de audiência específica na Subcomissão (STPDR) voltada aos tributos.

As entidades foram convidadas pela SMR a apresentar suas reivindicações e visões acerca da autonomia municipal na terceira reunião ordinária da Subcomissão, ocorrida em 22 de abril de 1987, sem prejuízo da participação como ouvintes em outras audiências ocorridas nesta Subcomissão. Falaram, pela ordem, os representantes da (o):

- IBAM, Diogo Lordello de Mello, então assessor para assuntos Internacionais, tendo, contudo, se destacado como superintendente entre 1956 e 1986. Trata-se, portanto, de uma figura referencial não apenas para o IBAM mas também para a comunidade acadêmica e demais entidades municipalistas, dado o caráter técnico e, autoproclamado, apolítico da entidade;
- ABM, Nivaldo Kruger, presidente da entidade durante a década de 1980, foi também vereador e prefeito de Guarapuava, no Paraná, deputado estadual, deputado federal e senador pelo MDB/ PMDB, dentre outros cargos públicos assumidos em empresas públicas e autarquias do Paraná;

- FMN, Baldonado Napoleão, presidente, prefeito de Barroso, em Minas Gerais, pelo PFL;
- CNM, Jorge Khoury Hedaye, presidente, prefeito de Juazeiro, na Bahia, pelo PDS.

Como é de se esperar, os posicionamentos das entidades foram no sentido de dotar os municípios de maior autonomia política, administrativa e financeira, muito embora os graus de autonomia preconizados fossem distintos e cada entidade tenha enfatizado os temas que lhe eram mais caros. Algumas entidades manifestaram a decisão de restringir suas propostas tributárias à Subcomissão (STPDR) que tratava do assunto, no entanto, o tema também esteve presente na audiência de 22 de abril.

Tendo sido o primeiro a expor, o representante do IBAM, Lordello de Mello, iniciou a sua apresentação com a proposta que, em seu próprio entendimento, “pode ser a mais revolucionária”<sup>35</sup>, que era a inclusão do município como ente federado. E continuou: “Sei que isso pode provocar escândalo em muita gente, mas, [...] a verdade é que cada federação é diferente. [...] Não existem duas iguais”. E, finalmente, “propomos, então, que seja oficializado o que acontece de fato [...] para efeitos práticos, o município já é elemento da Federação”<sup>36</sup>. Também o representante da ABM, Nivaldo Kruger, a despeito de salientar que não reafirmaria aqueles pontos já abordados (pelo IBAM), com os quais estava de acordo, também iniciou sua apresentação com a proposta de “qualificar o município como ente federado” e prosseguiu: “[...] a Federação, regida pela nova Constituição, definiria como entes federados a União, os Estados e os Municípios. [...] Consequentemente, é nosso desejo a confirmação do princípio de tripartição dos poderes – União, Estado e Município – definindo-se o município como ente federado.”<sup>37</sup> No caso da FMN e da CNM, não houve menção à proposta similar durante a audiência, muito embora o posicionamento em favor do tema tenha aparecido tanto em artigos publicados na imprensa à época, quanto em documentos internos da CNM, os quais serão apresentados adiante<sup>38</sup>.

O então assessor especial para Assuntos Internacionais do IBAM, Diogo Lordello de Mello, é peça fundamental para o entendimento dessa proposta singular de Federação que, conquanto

---

<sup>35</sup> DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (Suplemento). Subcomissão dos Municípios e Regiões. In: ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, 1987, Brasília-DF. *Anais...* Brasília-DF: Senado Federal, 1987. p. 18. Ata da Terceira Reunião Ordinária.

<sup>36</sup> Ibidem, p. 18.

<sup>37</sup> Ibidem, p. 19.

<sup>38</sup> No caso da CNM, ver MATSUMOTO et al. (2012, p. 196-197). As propostas municipalistas, sobretudo, da FMN, tiveram ampla cobertura da imprensa ao longo de todo o processo constituinte.

não tenha gerado escândalo na Subcomissão em que foi apresentada, certamente deveria ter causado surpresa, dado que tem repercussões relevantes para o exercício efetivo do poder no país. No entanto, artigo publicado no *Jornal do Brasil*, um dos principais veículos da imprensa escrita da época, em 26 de março de 1987, faz referência à relação das propostas elaboradas pela Frente Municipalista para a futura Constituição e que seriam entregues na semana seguinte ao presidente da ANC. O primeiro item desta relação dizia respeito à “inclusão expressa dos municípios como parte integrante da Federação” o que significa que, publicamente, esta proposta havia se tornado pública antes mesmo do início dos trabalhos das subcomissões.

Lordello de Mello, que exerceu durante 30 anos a liderança executiva do IBAM, inscrevia-se numa tradição de homens públicos com visão técnico-científica, urbana, modernizante e de gestão pública, que entendia o desenvolvimento nacional como possível a partir de uma atuação com base nestes preceitos. Neste sentido, era um seguidor da tradição inaugurada pelo DASP, e depois transferida para o IBGE, além de outros tantos órgãos públicos. Nesta tradição, nascida no Estado-Novo varguista, e personificada por Teixeira de Freitas e Rafael Xavier, também se vislumbrava, no estreitamento da relação entre União e município, uma forma de superar o poder das oligarquias regionais. Tendo sido o mentor da vertente municipalista de visão mais técnica, bastante distinta daquela dos políticos, Lordello de Mello enxergava a Federação brasileira como um cabo de guerra, ou seja, na qual as relações entre os entes não eram cooperativas, mas competitivas. Neste sentido, pensava a autonomia não apenas como uma categoria afirmativa – competências, recursos – mas dedicava seus esforços a fortalecê-la e protegê-la da interferência externa.

Defensor incontestado da autonomia municipal e do papel dos municípios brasileiros como instrumentos de desenvolvimento e de interiorização “civilizatória” da ação pública, Lordello de Mello escreveu, em 1971, uma obra voltada à discussão do papel histórico e a ser desempenhado pelo município na organização nacional<sup>39</sup>:

[...] a história político institucional do Brasil independente se tem caracterizado, no que diz respeito ao Município, pela sua quase exclusão dos esquemas de organização nacional, por falta de definição **formal** de um papel para o Município, como instrumento eficaz de ação governamental. (MELLO, 1971, p. 13, grifo da autora)

---

<sup>39</sup> A obra referida tem mesmo o título de “O Município na Organização Nacional”, vide Mello (1971).

Acreditando ser mister a inserção do Município como coparticipante na implementação de planos e programas nacionais, o autor salienta duas importantes razões que a tornam urgente: a rápida e crescente urbanização do país e, de outro, “o crescimento das funções governamentais, tanto em volume como em complexidade” (MELLO, 1971, p. 19).

Para tanto, a instância local deveria ser valorizada, sua administração capacitada e sua autonomia em termos políticos e financeiros garantida, de modo a permitir, sobretudo mas não apenas, aos pequenos municípios do interior, o papel civilizatório necessário ao desenvolvimento do país para além das áreas litorâneas. Seguindo, também, a tradição inaugurada por Leal (1975), Lordello de Mello comenta o papel até então desempenhado por esses municípios, dada a precariedade de recursos de toda ordem, sobretudo, financeiros.

Restou, portanto, ao Município essa função política, que consiste na manipulação da instituição municipal em favor do processo político-eleitoral. Para desempenhar esse papel **clientelístico**, não necessitava o Município, realmente, de mais do que lhe vinha sendo assegurado [...] Bastavam a existência de cargos eletivos na esfera local, a possibilidade de nomeações para a burocracia municipal e a disponibilidade de um mínimo de recursos financeiros para o funcionamento da máquina eleitoral” (MELLO, 1971, p. 16, grifo da autora).

Para Lordello de Mello, a despeito da autonomia municipal constitucionalmente explicitada desde a Carta de 1934, uma descentralização e empoderamento municipal efetivos requereriam o poder de decisão e de execução pelo Município das ações de caráter público, por consequência, a disponibilidade de recursos compatível com o exercício desses poderes. Como resultado, o executivo municipal deixaria de atuar como intermediário entre a comunidade e as demais instâncias de poder para a obtenção de recursos e, também, os municípios se emancipariam das relações clientelistas estabelecidas com as oligarquias estaduais com vistas aos processos eleitorais. Não é por outro motivo que, na referida audiência pública, Lordello de Mello justifique a proposta de elevação dos municípios a entes federados de forma tão contundente: “E queremos fortalecer o município no Brasil temos de fortalecê-lo não só frente ao Governo Central: temos de fortalecê-lo também **frente ao governo estadual**”. E tornando ainda mais explícitas as razões que embasam esta proposta, Lordello de Mello concluiu:

As conquistas que vêm de 1934 devem ser mantidas. [...] A concretização da conquista da autonomia municipal, expressa em termos concretos [...] **é uma proteção** não tanto contra o Governo Federal, mas sobretudo **contra os Governos Estaduais**. Sabemos que, com exceção de poucos Estados, é muito comum a interferência estadual sobre os prefeitos. Se em alguns Estados isso provoca uma

reação tão grande que os governadores já não se atreveriam a fazê-lo, na maioria dos Estados os governadores se sentem muito à vontade para intervir.<sup>40</sup> (grifos da autora)

Tanto Lordello de Melo (IBAM) quanto Kruger (ABM) estavam cientes de que para a autonomia e a elevação do município a ente federado fossem efetivas, fazia-se necessário que os municípios tivessem recursos – humanos, financeiros – bem como prerrogativas típicas desta condição: poder de legislar sobre assuntos de interesse local, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas municipais, entre outros. Assim, dentre as propostas apresentadas pelo representante do IBAM na mesma audiência pública, duas outras são tidas como muito importantes pelo interlocutor: evitar a manipulação no cálculo das transferências dos tributos partilhados com os municípios, tanto pelo Estado quanto pela União, o que garantiria mais recursos aos municípios; e extinguir as transferências negociadas, igualmente da União e dos Estados, para os municípios, minimizando o estabelecimento de laços clientelistas entre o município e os entes federados, sobretudo, os estados. Portanto, estas duas propostas estão menos referidas à emancipação financeira dos entes municipais em si e mais voltadas à qualidade desta emancipação, que deixaria de sofrer condicionantes político-eleitorais para ser regida única e exclusivamente por critérios técnicos, previamente pactuados. Na verdade, a proposta radical de elevação do município a ente da federação deveria ter tido, como contrapartida financeira, o poder residual de criar novos tributos e não apenas taxas ou contribuições provisórias, de menor impacto sobre suas finanças.

Ainda no que tange às atribuições comumente conferidas aos entes federados, apenas o IBAM e a ABM, ainda que esta última, na forma de concordância com o conteúdo apresentado pelo primeiro, propuseram o restabelecimento de um judiciário municipal, de extrema relevância nos tempos da Colônia. Já os tribunais ou conselhos de contas municipais – tribunais municipais em municípios de grande porte e tribunais ou conselhos municipais em nível estadual, para os municípios de médio e pequeno porte – tiveram também o apoio explícito da FMN. Estas três entidades defenderam, também, o direito de elaboração das próprias leis orgânicas pelos municípios, atribuição que até então cabia aos estados. Chama a atenção que nem o IBAM, nem as demais entidades, tenham apresentado proposta ou mencionado o tema de uma instituição em nível federal de representação dos entes municipais, tal como é o caso

---

<sup>40</sup> SUBCOMISSÃO DOS Municípios e Regiões. In: ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, 1987, Brasília-DF. *Anais...* Brasília-DF: Senado Federal, 1987. p. 18. Ata da Terceira Reunião Ordinária.



do Senado para a representação dos estados federados, o que parece indicar que este era percebido como um tema complexo e que poderia gerar muitos debates e conflitos.

O quadro a seguir busca sintetizar as propostas apresentadas por cada uma das entidades na referida audiência pública:

**QUADRO 2 – Propostas Municipalistas na Subcomissão dos Municípios e Regiões (SMR)**

PROPOSTAS APRESENTADAS NA SMR	IBAM	ABM	FMN	CNM
Inclusão do município como parte integrante da Federação				
Elaboração das próprias leis orgânicas pelos municípios: criação da organização municipal conforme as especificidades de cada município				
Limitação dos casos de intervenção no município aos mesmos casos de intervenção no estado				
Configuração da autonomia municipal pela eleição de seu governo				
Competência exclusiva dos municípios para prestação de serviços públicos de caráter local (que dizem respeito ao dia-a-dia da população), evitando competências concorrentes e sendo assegurado os meios/ recursos para isso				
Autorização para que os municípios possam legislar, supletivamente com a União e os estados, no que diz respeito aos serviços sociais				
Devolução aos estados da competência para a criação de municípios, dado serem a esfera mais próxima				
Garantia da inviolabilidade e imunidade dos vereadores tal qual previsto para deputados (federais e estaduais) e senadores				
Participação dos municípios na gestão das entidades metropolitanas, que não devem se constituir em um novo nível de governo				
Competência municipal para legislar sobre a remuneração de vereadores				
Participação do município em todos os impostos federais				
Abolição de vinculações e prioridades para a utilização, pelos municípios, de suas quotas de todos os tributos partilhados				
Participação municipal no cálculo das transferências dos tributos partilhados, evitando manipulações				
Revisão dos critérios para lançamento do Imposto Territorial Rural - ITR				
Abolição da competência da União para fixar alíquotas, conceder isenções e legislar sobre tributos municipais				
Extinção das transferências negociadas, tanto da União quanto dos estados, aos municípios				
Restituição ao poder legislativo municipal, ao invés do executivo, do direito da iniciativa de leis de caráter financeiro que envolvam despesas				
Restabelecimento da competência do Legislativo municipal para alterar ou rejeitar as propostas orçamentárias				
Universalização dos Conselhos de Contas ou Tribunais de Contas municipais em todos os estados para cuidarem dos assuntos municipais				
Redistribuição tributária via FPM para os municípios mais pobres, aliado ao princípio da compensação tributária				
Restabelecimento da Justiça para pequenas causas em nível municipal				
Tipificação dos municípios: diferenciação dos municípios segundo as peculiaridades locais				
Fortalecimento da Federação via descentralização do sistema e do desenvolvimento econômicos: estímulos a que as instituições financeiras apliquem um percentual do que é arrecadado pela poupança em programas e projetos locais				
Poder de polícia do município deve estender-se à polícia de trânsito				
Prerrogativa de o município instituir contribuição provisória (por um mandato), com aval do Legislativo municipal, para fazer frente a necessidades específicas				
Explicitação das competências municipais, incluindo o poder para que o município promova o seu próprio interesse				
Automaticidade das transferências intergovernamentais - da União e estados - aos municípios				
Reformulação do sistema tributário, substituindo a regressividade pela progressividade e aumentando a base sobre a qual é feita a partilha tributária da União para estados e municípios				
Extinção e substituição do ICM por outro modelo tributário com implantação do IVA, dentro do qual estaria embutido o ISS				
Cumprimento da Constituição pelo Executivo Federal (transferências)				
Tributos arrecadados no município devem ficar de posse deste, ao invés de serem encaminhados à União e redistribuídos				
Entrelaçamento dos interesses dos municípios com o dos estados e os da União. Federação cooperativa				
Administração dos investimentos federais e estaduais no município pelos gestores municipais, priorizando a vocação local				

Obs: ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias; IVA - Imposto sobre Valor Adicionado; ISS - Imposto sobre Serviços

Fonte: Elaboração própria, com informações da audiência pública (SMR, 22 de abril de 1987).

Tanto a ABM, como a FMN e a CNM deram um peso maior ao tema tributário quando comparadas ao IBAM. Este, por sua vez, foi mais genérico em suas propostas de cunho tributário-financeiro, porém, debruçou-se mais detidamente nas propostas voltadas à autonomia política e administrativa dos municípios. Exemplo disso é a ênfase sobre a organização política interna municipal, incluindo a equiparação do status dos vereadores aos demais membros dos legislativos federal e estadual.

Ainda assim, é grande o rol de propostas voltadas ao aumento dos recursos financeiros municipais, bem como à autonomia decisória relativa à sua aplicação por parte dos municípios, a saber: dar transparência ao cálculo dos recursos a serem transferidos, via participação de representantes dos municípios; tornar as transferências automáticas e desvinculadas; proibir que os demais entes concedam isenções de tributos municipais; permitir a instituição de contribuição provisória pelo município; rever tributos, buscando fazer crescer a receita municipal direta ou partilhada; e estimular o investimento local daqueles que captam recursos no município

Finalmente, um tema chave debatido na SMR foi aquele relativo à repartição de competências entre a União, os estados e os municípios. A proposta que tratou deste tema foi, junto com a de tipificação dos municípios, unanimemente defendida pelas quatro diferentes entidades, o que denota a sua relevância para os municipalistas.

Antes mesmo da Constituinte de 1987-1988, já havia o reconhecimento por parte de juristas e das entidades municipalistas da imprecisão da expressão “peculiar interesse”, que qualificava as competências municipais nos textos das constituições republicanas a partir da Carta de 1934. A terminologia genérica teria permitido a vigências de inúmeras competências concorrentes, cujas consequências teriam sido a dispersão de recursos, os embates decisórios e a limitação, na prática, da autonomia municipal em lidar com os problemas locais. Por isso, um dos temas mais caros aos municipalistas dizia respeito à superação deste entrave, algo que só parecia ser possível se conjugado o tripé presente na proposta apresentada à SMR, qual seja, a competência exclusiva dos municípios para prestação de serviços de caráter local, a interdição ou, ao menos, minimização das competências concorrentes e a garantia de disponibilidade de recursos para que os municípios pudessem frente às suas competências exclusivas.

Premidas pelo objetivo inicial dos constituintes de limitar a adoção de dispositivos muito detalhados, dado que impactariam no tamanho final do texto constitucional; e cientes de que uma listagem dos serviços de competência municipal poderia ter como resultado final um engessamento de um rol de atividades que inevitavelmente mudaria com o tempo, as entidades municipalistas encontraram no termo “serviços de caráter local” uma solução que, longe de ser ideal, apresentava-se como a melhor possível. De fato, o tema não é de fácil solução a não ser que remetido o seu detalhamento para uma lei complementar ou mesmo ordinária, o que facilitaria sua revisão quando necessário. No que se refere à tipificação dos municípios, diferenciando-os segundo sua peculiaridade local (localização, porte, população, geração de recursos próprios, etc), tratava-se de um tema que remeteria à lei complementar, mas cujo intuito era o de tratar os diferentes como tal, privilegiando as capacidades e buscando superar as deficiências em função dos tipos de municípios existentes.

Segundo Souza (2001, p. 522), a SMR sofreu influência dos “trabalhos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM”, tendo, ao final, aprovado a elevação dos municípios a entes federados, o aumento dos recursos a ele destinados e um rol de quatorze serviços de competência municipal, o que, de fato, está demonstrado pelo anteprojeto final aprovado nesta Subcomissão. Em contrapartida, é possível dizer que tanto a FMN quanto a CNM detiveram-se sobre os aspectos mais práticos e factíveis da dotação de maior autonomia aos municípios, tendo sempre em consideração a enorme heterogeneidade entre os municípios e suas vocações singulares. Talvez como consequência disso, uma das propostas apresentadas pela CNM tenha sido a do “entrelaçamento dos interesses dos municípios com o dos estados e os da União”, no qual prevalece uma proposta de Federação cooperativa, que é absolutamente necessária à sobrevivência dos municípios menores e mais pobres.

No caso da FMN, o referido artigo publicado pelo Jornal do Brasil já trazia, em fins de março de 1987, as principais propostas da entidade, as quais parecem ter sintetizado aquelas do movimento municipalista como um todo:

- 1) Inclusão expressa dos municípios como parte integrante da Federação;
- 2) Concessão de poder aos Municípios para que editem suas próprias leis orgânicas;
- 3) Limitação dos casos de intervenção no Município, que somente poderia ser praticada pela União, no sentido de assegurar a integridade do território nacional;
- 4) Configuração da autonomia municipal mediante eleição de seu governo, receitas próprias, competência exclusiva para a prestação de serviços públicos de caráter

local, competência concorrente com o Estado-membro e a União para legislar supletivamente sobre os serviços locais de caráter social;

- 5) Devolução aos Estados do estabelecimento das condições para a criação de novos municípios, e outras.

Em suma, a despeito dos diferentes enfoques dados pelas quatro entidades municipalistas durante a audiência na SMR, nota-se que houve, previamente, uma união entre elas no sentido de definir uma agenda de propostas comuns e que fosse capaz de atender tanto às demandas por maior descentralização quanto por uma autonomia que trouxesse também salvaguardas federativas aos municípios, estabelecendo limites à interferência dos demais entes.

A audiência voltada para a discussão dos aspectos tributários no âmbito da SMR ocorreu no dia 30 de abril de 1987, mas não contou com a participação de nenhum representante das entidades municipalistas. Os painelistas foram um membro da SEPLAN, do Ministério da Fazenda, o então secretário estadual de finanças do Amazonas, um assessor tributário da prefeitura de Curitiba, um professor de Direito Tributário da UNB – Universidade de Brasília e um deputado estadual por Goiás. Uma das principais propostas apresentada como sendo SEPLAN/IPEA foi a criação do IVA – Imposto sobre Valor Agregado, que incorporaria o ICM estadual e o ISS municipal, além de abarcar todos os impostos únicos, o que aumentaria as receitas dos estados e também dos municípios, cuja participação passaria de 20% sobre o ICM para 25% sobre este imposto de base ampliada. Também no caso das transferências da União para estados e municípios, a base seria ampliada, passando a abranger todas as receitas federais e não apenas o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados. Além disso, um novo imposto municipal seria criado, o chamado imposto sobre a venda de combustíveis a varejo. Esta mesma proposta foi apresentada na Subcomissão de Tributos, razão pela qual será tratada adiante.

A redação final do Anteprojeto da SMR incorporou uma parcela expressiva das propostas apresentadas pelo movimento municipalista, deixando de fora atribuições da União, tema que não era objeto de discussão desta subcomissão. A lista das propostas que fizeram parte do Anteprojeto é a seguinte:

**QUADRO 3 – Propostas Municipalistas incorporadas ao Anteprojeto da SMR**

<b>PROPOSTAS INCORPORADAS AO ANTEPROJETO DA SMR</b>	<b>Artigo</b>	<b>Comentário</b>
Inclusão do município como parte integrante da Federação	1º	
Elaboração das próprias leis orgânicas pelos municípios: criação da organização municipal conforme as especificidades de cada município	5º	Atendidos os princípios da Constituição federal e estadual
Configuração da autonomia municipal pela eleição de seu governo	5º, I	
Competência exclusiva dos municípios para prestação de serviços públicos de caráter local (que dizem respeito ao dia-a-dia da população), evitando competências concorrentes e sendo assegurado os meios/recursos para isso	9º	Não ficaram assegurados os meios nem os recursos
Autorização para que os municípios possam legislar, supletivamente com a União e os estados, no que diz respeito aos serviços sociais	9º, §2º, VII	A supletividade foi referida à proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico, cultural, artístico e paisagístico; defesa e proteção da saúde; trânsito; e uso e ocupação do solo
Devolução aos estados da competência para a criação de municípios, dado serem a esfera mais próxima	4º	
Garantia da inviolabilidade e imunidade dos vereadores tal qual previsto para deputados (federais e estaduais) e senadores	5º, II	
Participação dos municípios na gestão das entidades metropolitanas, que não devem se constituir em um novo nível de governo	20	
Competência municipal para legislar sobre a remuneração de vereadores	7º	Normas gerais fixadas pelo estado
Revisão dos critérios para lançamento do Imposto Territorial Rural - ITR	14, II	O ITR passa a ser um tributo municipal, cabendo ao município estabelecer sua alíquota, cujo limite máximo é fixado pelo estado
Abolição da competência da União para fixar alíquotas, conceder isenções e legislar sobre tributos municipais	16	Vedação válida para a União e o estado
Restabelecimento da competência do Legislativo municipal para alterar ou rejeitar as propostas orçamentárias	5º, IV, §4º	
Universalização dos Conselhos de Contas ou Tribunais de Contas municipais em todos os estados para cuidarem dos assuntos municipais	18	Tribunais de Contas municipais previstos apenas para municípios com população superior a 3 milhões de habitantes
Poder de polícia do município deve estender-se à polícia de trânsito	9º, §2º, VI	
Explicitação das competências municipais, incluindo o poder para que o município promova o seu próprio interesse	9º	Não há referência à promoção de seu próprio interesse
Entrelaçamento dos interesses dos municípios com o dos estados e os da União. Federação cooperativa	1º, §1º	

Fonte: Elaboração própria.

Embora mencionadas na audiência pública como tendo sido sugerida pelo IBAM, mas não tendo sido exposta pelas próprias entidades municipalistas, uma extensa lista de competências privativas dos municípios (Art. 9º) foi incorporada pelo Anteprojeto da SMR, que também deixou explicitadas as condições para que os municípios prestem outros serviços por delegação da União ou do Estado, sempre que os recursos para tanto também lhe fossem atribuídos.

#### 6.1.2 A Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas

Concomitantemente aos trabalhos da SMR, a Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas desenvolvia os seus trabalhos, do qual também participaram as mesmas entidades municipalistas em audiência ocorrida em 24 de abril de 1987. Com exceção do IBAM, que desta vez foi representado pelo então superintendente geral, Cleuler de Barros

Loyola, participaram os mesmos representantes da ABM e da CNM presentes à audiência anterior na SMR. A Frente Municipalista Nacional não compareceu a esta audiência, mas esteve presente na audiência de 30 de abril do mesmo ano.

Dois grandes temas relacionados à Federação mobilizaram esta subcomissão: a descentralização de recursos da União para estados e municípios; e a distribuição de recursos entre as regiões de modo a promover a o desenvolvimento daquelas em pior situação sócioeconômica. Embora o tema da descentralização fosse unânime entre os parlamentares, duas questões geraram debates e disputas: de um lado, qual a parcela do “bolo” em mãos da União deveria ser redistribuída; de outro, de que forma esses mesmos recursos serão repartidos entre os estados das diferentes regiões<sup>41</sup> e entre estes e os municípios, questões que concentraram as principais polêmicas entre os diferentes grupos de interesse.

Nas exposições feitas pelos representantes das entidades municipalistas, notam-se poucas diferenças relevantes em relação ao que havia sido apresentado na SMR, muito embora fosse a STPDR o fórum específico no qual as demandas de ordem tributária deveriam ser mais detalhadamente discutidas. A exceção recai sobre o IBAM, que desta feita, apresentou de forma mais explícita a defesa da tese de que aos municípios deve ser garantida competência tributária própria, o que é, de fato, compatível com a proposta de elevação dos municípios a entes federados.

Mais uma vez, IBAM e ABM apresentam propostas muito similares, embora, no tema tributário, a exposição feita por Kruger, da ABM, tenha se mostrado mais consistente e radical do que a do IBAM. Ambas as entidades, via seus representantes, iniciaram suas apresentações enfatizando a tese de o município ser parte integrante da Federação de fato, mas ainda não de direito, disso derivando a legitimidade de provê-lo com aqueles recursos compatíveis com o desempenho deste papel, cuja formalização era proposta. Ambas também manifestaram seu apoio à proposta de reforma tributária apresentada em audiência pública anterior por Fernando Resende, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, que previa a adoção de um sistema mais progressivo e redistributivo, com a extinção de impostos como o ICM e o ISS, que seriam incorporados ao IVA, um novo imposto sobre consumo. No entanto, enquanto o

---

<sup>41</sup> Segundo Leme (1992, p.86), “o regionalismo não só impregnava fortemente as bancadas constituintes, prevalecendo sobre as diferenças partidárias e ideológicas, como contava com o respaldo de governos estaduais e do Executivo federal, constituindo-se, portanto, em um fator relevante no processo decisório.”

IBAM defendia a total desvinculação das receitas transferidas aos municípios pelos demais entes, tendo em vista que a União e os estados utilizavam este recurso como fonte de dominação, a ABM propunha que fossem mantidas as vinculações na aplicação dos recursos do Fundo Social, um dos três fundos – de Equalização e de Descentralização – constantes da proposta do IPEA para substituição do FPM, que estaria representado pelo Fundo de Equalização, cuja base de tributos partilhados é ampliada. Já a CNM, se não manifestou apoio ao projeto do IPEA, apresentou poucas, porém importantes demandas, todas elas referidas à autonomia financeira municipal via competência tributária plena, definição de um piso para os recursos oriundos de transferências pela União e participação não inferior a 30% sobre os recursos por ela arrecadados. Finalmente, tal como na outra subcomissão, coube à CNM defender a idéia de que “as finanças regionais estejam inseridas no contexto desenvolvimentista regional”.<sup>42</sup>

Embora ausente na audiência que congregou as demais entidades municipalistas, a FMN apresentou um conjunto de propostas na audiência do dia 30, algumas delas em comum com outras entidades, outras já expostas à SMR e a maioria inéditas.

O quadro a seguir apresenta as propostas de cada uma das quatro entidades presentes nas audiências de 24 e de 30 de abril de 1987 da STPDR.

---

<sup>42</sup> SUBCOMISSÃO DE Tributos, Participação e Distribuição das Receitas. In: ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, 1987, Brasília-DF. *Anais...* Brasília-DF: Senado Federal, 1987. p. 64. Exposição do presidente da CNM, Jorge Khoury Hedaye.



**QUADRO 4 – Propostas Municipalistas na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas (STPDR)**

PROPOSTAS APRESENTADAS NA STPDR	IBAM	ABM	CNM	FMN
Inclusão do município como parte integrante da Federação				
Aos municípios devem ser atribuídas entre 20% e 30% das receitas públicas				
Aos municípios devem ser atribuídas 30% das receitas públicas, garantindo-se um piso para as transferências				
Aos municípios devem ser assegurados recursos em montante superior a 30% das receitas tributárias nacionais				
Apoio à proposta do IPEA: incorporação do ICM e ISS ao IVA				
Apoio à proposta do IPEA: FPM dá lugar ao Fundo de Equalização, que incorpora o IOF. Criação dos Fundos Social e de Descentralização				
Municípios permanecem com 2 impostos próprios: IPTU e Imposto Municipal sobre Combustíveis e Lubrificantes				
Participação do Município no "bolo" formado por todos os impostos federais (exceção impostos sobre importação/exportação)				
Os municípios deverão participar de todos os impostos nacionais, aperfeiçoando-se o sistema de transferência e participação				
Devem ser mantidas as taxas e a contribuição de melhoria, aperfeiçoando-se a redação dos textos constitucionais específicos				
Os municípios poderão instituir contribuições sociais para custear os encargos de programas especiais				
Amplo direito de fiscalização das receitas derivadas de transferências e impostos compartilhados				
Extinção das transferências negociadas, tanto da União quanto dos estados, aos municípios				
Não deverá haver qualquer vinculação de recursos transferidos aos municípios pela União ou pelo Estado no que se refere a projetos específicos dos municípios				
Na reformulação das atribuições de competência da União, dos estados e dos municípios para o exercício da ação governamental, deverão ser assegurados a estes recursos imprescindíveis, garantindo-se, assim, efetivamente a sua autonomia				
Universalização dos Conselhos de Contas ou Tribunais de Contas municipais em todos os estados para cuidarem dos assuntos municipais				
Revisão dos critérios para lançamento do Imposto Territorial Rural - ITR				
Abolição da competência da União para fixar alíquotas, conceder isenções e legislar sobre tributos municipais				
As imunidades tributárias deverão ser reestudadas, restringindo-se os benefícios e dando maior precisão ao texto constitucional				
Fortalecimento da Federação via descentralização do sistema e do desenvolvimento econômicos: estímulos a que as instituições financeiras apliquem um percentual do que é arrecadado pela poupança em programas e projetos locais				
Finanças municipais devem estar inseridas no contexto desenvolvimentista regional				
Prerrogativa de o município instituir contribuição provisória (por um mandato), com aval do Legislativo municipal, para fazer frente a necessidades específicas				
Automaticidade das transferências intergovernamentais - da União e estados - aos municípios				
Reformulação do sistema tributário, substituindo a regressividade pela progressividade e aumentando a base sobre a qual é feita a partilha tributária da União para estados e municípios				
Os impostos indiretos serão progressivos, de acordo com os perigos, os riscos para a vida, e regressivos, de acordo com a necessidade do bem				
No sentido de atender à desburocratização do sistema tributário, deverá ser buscada a redução do número de impostos				
Tributos arrecadados no município devem ficar de posse deste, ao invés de serem encaminhados à União e redistribuídos				

Obs: ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias; IVA - Imposto sobre Valor Adicionado; ISS - Imposto sobre Serviços; FPM - Fundo de Participação dos Municípios.

Fonte: Elaboração própria, com informações da audiência pública (STPDR, 24 e 30 de abril de 1987).

Diferentemente da SMR, na qual as propostas municipalistas foram vencedoras e sequer foram contestadas, a STPDR foi palco de intensas disputas entre os grupos de interesse

municipalistas e aqueles que defendiam os interesses dos estados. Fortalecer estados e municípios era um dos pilares da ANC e, em especial, da STPDR, bem como definir um tratamento diferenciado aos estados menos desenvolvidos, segundo seu relator.

Havia igualmente um consenso em relação à necessidade de maior descentralização – tributária e de competências – para as entidades subnacionais, o que foi adotado pela Subcomissão. O produto disso, contudo, foi objeto de intensos embates entre estados e municípios, que disputaram entre si a maior fatia dos recursos a serem retirados da União. Dos dez impostos originalmente federais, cinco lhe foram retirados e destinados aos estados, incluindo o ITR. Aos municípios, foram destinados apenas o IPTU e o impostos sobre vendas a varejo de mercadorias, o que diferia em muito das propostas tributárias municipalistas aprovadas na SMR, as quais não foram tomadas em consideração pela STPDR. Aos estados, portanto, coube a maior parte dos ganhos nesta etapa dos trabalhos. Aos municípios restou o aumento do percentual do IR e do IPI arrecadados pela União, de 20% para 22,5%.

Os dispositivos mais inovadores da proposta apresentada pelo IPEA, que diziam respeito ao fim do FPM, à criação de três novos fundos e à extinção do ICM, que seria incorporado ao IVA, a ser criado, foram rechaçadas pela Subcomissão dada a inexistência de estudos que atestassem os resultados finais, em termos de recursos distribuídos, a serem obtidos. A mudança tributária de maior monta foi a incorporação de seis impostos federais ao ICM, que passaria a ser denominado ICMS, o que favoreceria os estados mais ricos e seus municípios, que receberiam uma parcela deste total. Disputas regionais, sobretudo entre os estados do Nordeste e o estado de São Paulo, mantiveram os critérios de cobrança deste tributo, que permaneceu partilhado entre estados produtores e estados consumidores.

O Anteprojeto da Subcomissão aprovou novos percentuais para os fundos de participação dos Estados - FPE e dos Municípios – FPM. Assim, do total de recursos oriundos da arrecadação do imposto de renda e de proventos de qualquer natureza, tiveram 18,5% de seu total destinados aos estados, 22,5% aos municípios e 2% para aplicação nas regiões Norte e Nordeste, através de instituições oficiais de fomento.

As disputas entre estados e municípios, contudo, não impediram que fosse adotado um ICMS que incorporava o ISS antes arrecadado pelos municípios. Dada a ampliação da base tributária do ICMS, que passou a incorporar maior número de tributos antes federais, aos municípios pareceu que os ganhos seriam mais vantajosos. No entanto, do percentual de 25%

deste tributo destinado aos municípios, cerca de um quarto do total teria que ser utilizado segundo critérios definidos pelos estados.

O Quadro a seguir mostra que, das propostas municipalistas, apenas cinco foram incorporadas ao Anteprojeto da Subcomissão, cujo produto final não foi favorável aos municípios.

**QUADRO 5 – Propostas Municipalistas incorporadas ao Anteprojeto da STPDR**

PROPOSTAS INCORPORADAS AO ANTEPROJETO DA STPDR	Artigo	Comentário
Aos municípios devem ser atribuídas entre 20% e 30% das receitas públicas	19, I, b	Ao FPM, foram dedicados 22,5% sobre o total arrecadado pela União com IR e IPI. O cálculo do valor global sobre as receitas públicas não é possível de ser feito.
Municípios permanecem com 2 impostos próprios: IPTU e Imposto Municipal sobre Combustíveis e Lubrificantes	15	Os municípios perdem o ISS para os estados e ganham participação sobre diversos impostos estaduais
Devem ser mantidas as taxas e a contribuição de melhoria, aperfeiçoando-se a redação dos textos constitucionais específicos	1º	
Ampla direito de fiscalização das receitas derivadas de transferências e impostos compartilhados	21, §3º, III	
Extinção das transferências negociadas, tanto da União quanto dos estados, aos municípios	21	

Fonte: Elaboração própria.

## 6.2 Segunda Etapa da ANC: Comissões Temáticas

Os anteprojeto de cada uma das subcomissões analisadas, SMR e STPDR, foram encaminhados para suas respectivas Comissões Temáticas, a da Organização do Estado e a do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Para os fins do presente trabalho, serão enfocadas as questões relativas à inserção dos municípios na Federação, às suas competências e aos tributos definidos tanto pelo anteprojeto da SMR quanto da STPDR.

### 6.2.1 A Comissão de Organização do Estado - COE

A Comissão da Organização do Estado era constituída, assim como todas as outras comissões, pelos membros das três subcomissões que estavam sob o seu “guarda-chuva” temático. No caso da COE, além da Subcomissão dos Municípios e Regiões, participavam desta tríade a Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios e a Subcomissão dos Estados. Portanto, diferentemente da SMR, que era composta por muitos ex-prefeitos e ex-vereadores, cujos interesses se coadunavam à autonomia municipal, nesta Comissão Temática estavam presentes constituintes que defendiam os interesses dos outros entes administrativos da Federação, em muitos casos, contrários aos interesses dos municípios.

No âmbito da COE, a redação adotada pela SMR para a estrutura federativa – incluindo União, Estados, Distrito Federal e Municípios sofreu importante modificação, tanto no primeiro Substitutivo do relator, quanto no Anteprojeto final da Comissão, passando a descrever a federação brasileira como uma “união indissolúvel dos Estados”<sup>43</sup>. Na sessão de 12 de junho de 1987, o tema foi debatido em função do novo texto apresentado no Substitutivo do relator para o qual foi apresentada emenda (nº 211) que buscava reinserir o Distrito Federal e os Territórios, conforme texto da Constituição de 1967 e da Emenda nº 1 de 1969, bem como os municípios, em atenção às reivindicações municipalistas, como entes federados. Em resposta, o relator José Richa (PMDB/PR) profere um discurso, cuja transcrição um pouco longa, faz-se pertinente pela sua relevância para o entendimento da questão central deste trabalho:

Para dar a abrangência total ao Município com ente federado, poderíamos criar uma série de problemas. Por exemplo, um grupo de municípios, amparado no reconhecimento político do Município como ente federado, poderia exigir representação na Câmara Federal e no Senado da República. Por que não? Se equiparmos o Município integralmente aos Estados na sua formulação de ente federado, pode acontecer um caso esdrúxulo como este. Então, para atender aos justos reclamos municipalistas, em cujo grupo me incluo, procurei, nos artigos 2º e 3º, estabelecer uma conceituação diferente de Federação. No artigo 2º, conceituo politicamente a Federação, para dizer que ela é a união indissolúvel de estados federados. Mas o objetivo que nós, municipalistas, queremos alcançar é exatamente o de conceder ao Município autonomia administrativa total. Então, faço uma **outra** conceituação de federação, sob o aspecto administrativo, ao considerar que a Federação compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Assim, entendo que a preocupação de V.Exª. Já está aqui contemplada. **Não há nenhum tipo de restrição ao Município como ente federado, mas no plano administrativo.**<sup>44</sup>

De fato, o argumento expresso pelo relator da Comissão da Organização do Estado pode ser percebido como tecnicamente pertinente. Embora tenha se auto-denominado municipalista, José Richa era ex-governador do Paraná e, como tal, defensor dos interesses dos estados. É possível que o posicionamento dele tenha tido uma dupla motivação, mas é quase certo que a motivação principal tenha sido a de limitar a autonomia municipal. Na votação da emenda de nº 211, todos os 48 constituintes presentes à sessão, incluindo o relator, o presidente e vários membros da SMR, rejeitaram a emenda, votando pela sua não inclusão. Surpreende esta

<sup>43</sup> “Parecer e Substitutivo” e “Anteprojeto da Comissão”: Título I, Capítulo I, Artigo 2º.

<sup>44</sup> COMISSÃO da Organização do Estado. In: ASSEMBLEIA CONSTITUINTE, 1987, Brasília-DF. *Anais...* Brasília-DF: Senado Federal, 1987. p. 48. Ata Circunstanciada da 10ª Reunião, de acordo com o art. 48 e seus parágrafos, do Regimento interno da Assembléia Nacional Constituinte. Grifos da autora.

mudança radical de posicionamento dos membros da SMR que, diante da exclusão dos municípios da Federação, não esboçaram nenhum movimento público em contrário.

Outro tema importante modificado desde o primeiro substitutivo do relator e mantido assim até o Anteprojeto final da Comissão refere-se às atribuições municipais. Diferentemente do Anteprojeto da SMR, que listava diversas competências municipais, foi adotada uma redação muito enxuta, pela qual ao município caberia apenas legislar sobre assuntos de interesse local predominante e organizar e prestar os serviços públicos de predominante interesse local. Mais uma vez, segundo o relator, esta mudança teria se dado em vista da preocupação em enxugar o texto do Anteprojeto e, ao mesmo tempo, ao adotar uma redação mais genérica, evitar-se-ia deixar de fora algum serviço relevante, mas, ao mesmo tempo, estariam garantidas as competências locais que fossem de responsabilidade municipal. Muito se discutiu na Comissão acerca da expressão que melhor traduziria o âmbito de competência municipal. Ao final, restou mantida a redação original do primeiro Substitutivo do relator, o que significou uma importante derrota para as entidades municipalistas, cuja listagem das competências municipais havia sido incorporada no Anteprojeto da SMR.

Em relação aos tributos municipais, os Substitutivos e o Anteprojeto da COE mantiveram o mesmo texto aprovado pela SMR, com alguns acréscimos, a saber: ao tributo municipal sobre as vendas a varejo, foram incluídos combustíveis líquidos ou gasosos, bem como lubrificantes; na seção relativa à Fiscalização Financeira e Orçamentária Municipal, foi incluído um artigo à criação de um Conselho de Ouvidores, que traduzia as demandas populares de participação da sociedade na elaboração do orçamento e na fiscalização do poder público municipal.

No geral, esta Comissão reverteu praticamente todas as inovações relativas ao papel dos municípios votadas na SMR. Em relação à União foram mantidas as suas inúmeras atribuições, já constantes da Constituição de 1967 e da reforma constitucional de 1969. Isso se manteve até o texto final aprovado da Constituição de 1988, no qual, inclusive, estas atribuições estarão ampliadas, o que é contraditório com os objetivos da almejada e propagada descentralização. Ao que parece, o ímpeto descentralizador esteve concentrado sobre os tributos, como se verá adiante, deixando muitas competências ainda nas mãos da União. Aos estados, foram reservadas todas as competências que não lhe eram vedadas, ou seja, as competências residuais bem como outras que não estivessem explicitamente tratadas no texto constitucional.

Ao que parece, o *lobby* dos estados se fez presente e teve total hegemonia nessa Comissão, algo que também se verifica quando se analisa a Comissão voltada aos assuntos tributários.

### 6.2.2 *A Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças*

A Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças – CSTOF tinha sob sua responsabilidade algumas das principais e mais controversas questões de toda a ANC. De um lado, havia o contexto desenhado pela redemocratização que associava democracia à descentralização. De outro lado, tanto estados quanto municípios, assim como regiões mais ricas e regiões mais pobres, disputaram os recursos que, retirados da União, precisaram ser redistribuídos atendendo aos reclamos de autonomia das unidades subnacionais e de justiça social para os mais pobres e para as regiões menos desenvolvidas.

A ANC era vista, portanto, como uma panacéia que deveria ser capaz de reinaugurar o país sobre bases mais democráticas, participativas, socialmente justas e que pudessem devolver o país ao rumo do desenvolvimento. Evidentemente, isso não seria possível e, mesmo se fosse possível, os interesses internos à ANC – grupos de interesse, posicionamentos partidários e ideológicos, origem regional dos parlamentares e relevância local de suas estratégias eleitorais – criaram uma profusão de preferências e demandas cujo embate deu-se, em boa parte, na discussão dos aspectos tributários do novo texto constitucional.

No tocante aos estados e municípios, havia uma compreensão unânime de que a concentração extrema de recursos na União havia sido o componente fundamental da situação geral de insolvência das unidades subnacionais. Em relação aos tributos, foram mantidas as disposições do Anteprojeto da STPDR, exceção feita ao ITBI, que passou do âmbito estadual para o municipal. Em contrapartida, aos estados passaram a ser destinados 21,5% dos recursos arrecadados pela União com os impostos sobre a renda e outros proventos, um aumento de três pontos percentuais em relação ao que havia sido definido pela Subcomissão de Tributos.

Souza (2001) defende a idéia de que, tanto na Subcomissão quanto na Comissão de Tributos, as disputas entre estados e municípios, de um lado, e entre regiões mais e menos desenvolvidas, de outro, acabaram por se mesclar, dados os interesses político-eleitorais dos constituintes do Norte e do Nordeste e daqueles oriundos do Sudeste. Diz a autora:

Ocorreu nessa comissão, contudo, um grande acordo entre as regiões mais e menos desenvolvidas sobre a divisão dos recursos tributários. As primeiras ganharam um ICMS ampliado e as segundas percentuais mais altos nas transferências de recursos federais, que constituem os fundos de participação (FPE e FPM). (SOUZA, 2001, p. 534).

### 6.3 Terceira Etapa da ANC: Comissão de Sistematização

Em relação aos temas que são objeto de interesse o presente trabalho, a etapa da Comissão de Sistematização – CS trouxe poucas, mas importantes mudanças em relação ao que havia sido estabelecido nos textos dos Anteprojetos finais das Comissões da Organização do Estado e dos Tributos, Participação e Distribuição de Receitas. Muito embora a organização dos trabalhos tenha adotado um sistema completamente distinto daquele adotado até então, que era descentralizado, a centralização do poder decisório na Comissão de Sistematização acabou por ter efeitos mais relevantes sobre aqueles títulos do texto constitucional que estavam sob disputa, sobretudo em função dos interesses do governo federal.

Em relação a este, vale ressaltar um fato relevante, ressaltado por Souza (2001) que é a ausência de representantes dos governos nas comissões e subcomissões voltadas à discussão da Federação e do sistema tributário. Para a autora, o governo federal via com bons olhos o processo de descentralização e não atuou para impedi-lo, tendo concentrado seus esforços nos temas de seu maior interesse que eram o sistema de governo e a duração do mandato do presidente Sarney.

Foram dois os Anteprojetos e dois os Substitutivos redigidos pelo relator e submetidos a discussões pelos membros da Comissão e apresentação de emendas por estes, pela sociedade (emendas populares) e pelo Plenário da ANC. Nos Anteprojetos de junho e de julho e no Substitutivo de agosto de 1987, não houve nenhuma mudança relevante nos dispositivos relativos: à composição da Federação exclusivamente pela união dos estados; à organização político-administrativa do país, com União, estados, Distrito Federal e municípios<sup>45</sup>; às competências e tributos de âmbito municipal; à fiscalização das finanças municipais; e às transferências e tributos partilhados com a União e os estados pelos municípios. Apenas uma mudança, porém de extrema relevância, pode ser assinalada no Substitutivo de agosto: a introdução de uma seção que descreve as competências concorrentes. Inexistente nos textos constitucionais anteriores, na prática, isso permitiria com que União e estados pudessem, futuramente, transferir competências aos municípios sem contrapartida da transferência de

---

<sup>45</sup> No texto do Substitutivo de agosto, o caput do artigo 28, relativo à Organização Político-Administrativa não cita os municípios, mas tudo leva a crer que tenha sido um erro de redação, já que o parágrafo 5º faz referência a estes, que voltam a constar do artigo 20, do Substitutivo de outubro de 1987, tal como vinha ocorrendo nos textos dos Anteprojetos.

novos recursos, o que, de fato, aconteceu. Neste sentido, esta modificação tem implicações muito relevantes sobre a autonomia municipal, pois potencialmente obrigaria os municípios a buscarem novos recursos juntos aos demais entes, desta vez, sujeitos ao condicionamento e à troca de favores políticos. A ambiguidade trazida por este dispositivo também favorece a direção contrária, ou seja, dá aos entes subnacionais a possibilidade de atuar – em termos de políticas públicas e em termos legislativos – sobre áreas em que a União deixa de ter competência privativa, como foi o caso das ações contra a pandemia do coronavírus.

O Substitutivo de outubro de 1987, última versão produzida pela Comissão de Sistematização, mantém as competências concorrentes e traz outras mudanças significativas. Em primeiro lugar, a qualificação da Federação passa a incorporar também o Distrito Federal. A este respeito, é importante assinalar que tanto em relação ao Anteprojeto de julho, quanto ao Substitutivo de agosto, foram apresentadas emendas parlamentares que propunham a reinserção dos municípios no rol de entes federados, sem que tivessem sido aprovadas.

Neste mesmo Substitutivo, adotou-se uma mudança na terminologia original, presente desde a SMR, relativa às competências municipais. O termo “predominante interesse local” dá lugar a “interesse local”. De certo modo, embora o caráter genérico e impreciso tenha se mantido, o adjetivo “predominante” dava à expressão um sentido distinto, pelo qual em face de outros interesses, quando predominante o local, seria este a prevalecer. Esta mudança talvez se justifique pela inserção, no Substitutivo anterior e manutenção neste, das competências concorrentes. De todo modo, ambas as modificações apontam na mesma direção, que é a da imprecisão em se definir as competências municipais o que, como já se viu, pode ser usada pelos outros entes, em detrimento do município, ou deste, em favor de sua própria atuação.

O Substitutivo de outubro trouxe outras modificações muito relevantes, a saber: a reintrodução do ISS como tributo municipal; a mudança na descrição do tributo relativo às vendas a varejo, que passa a ser descrito como “vendas de combustíveis líquidos e gasosos a varejo, exceto lubrificantes”; a inclusão da partilha, em favor dos municípios, de 50% da arrecadação estadual do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotivos – IPVA; e, finalmente, a exclusão da concessão aos municípios, com mais de três milhões de habitantes, de criar seus próprios Tribunais de Contas, que foram vedados, com exceção daqueles em que houver. Tanto a inclusão do ISS quanto a partilha do IPVA originaram-se nas modificações adotadas para o ICMS neste mesmo Substitutivo. No caso dos Tribunais de Contas municipais, a mudança teve o sentido de restringir a autonomia dos grandes municípios, sujeitando-os à



fiscalização por tribunais ou conselhos de contas estaduais. Apenas os Tribunais de Contas municipais de São Paulo e do Rio de Janeiro, previamente existentes, foram mantidos.

Entre ganhos e perdas, percebe-se que houve um movimento, na etapa de Sistematização, no sentido de restringir a autonomia municipal, ainda que aos municípios tenha sido garantido um maior quinhão das receitas tributárias.

#### **6.4 Quarta e Quinta Etapas da ANC: Plenário e Comissão de Redação**

Foram três os Projetos de Constituição submetidos ao plenário: Projeto A, em novembro de 1987; Projeto B, quase oito meses depois, em julho de 1988; e Projeto C, em meados de setembro de 1988.

A apresentação e votação dos dois últimos projetos, B e C, se deu sob a vigência de um novo Regimento Interno, proposto e aprovado pelo Centrão, grupo suprapartidário conservador que se organizou para fazer frente a um texto constitucional de caráter majoritariamente progressista, representado pelo Projeto A, cujas mudanças foram pouco expressivas em relação ao último Substitutivo apresentado pela Comissão de Sistematização. Como já mencionado anteriormente, parte da literatura defende uma interpretação que vê nos dispositivos relativos ao sistema de governo e à duração do mandato do presidente Sarney o estopim que serviu de amálgama às insatisfações de toda ordem que dominavam segmentos conservadores e o baixo clero da ANC. A interferência do governo federal foi decisiva para a constituição do Centrão, que foi capaz de reverter as decisões tomadas até aquele momento quanto aos dois temas mencionados.

A emergência do Centrão, contudo, não se traduziu na constituição de uma coalizão conservadora de caráter propositivo. Conforme já abordado, com exceção dos temas de interesse estrito do governo federal, “o que de fato se viu foi a dificuldade de o Centrão arregimentar uma maioria estável, passando a atuar mais como *veto player* do que como uma maioria propositiva.” (MEDEIROS, 2003, p. 101). Tendo conseguido fazer prevalecer seus interesses até aquele momento, os progressistas também se viram diante de uma nova conjugação de forças, o que, com exceção das matérias mais polêmicas em disputa – além do sistema de governo e do mandato do presidente em exercício, a reforma agrária, alguns dispositivos da ordem econômica, dentre outros – obrigou a que se procedesse à negociação, dispositivo a dispositivo, do texto constitucional. Mais uma vez, o papel do líder do PMDB,

Mário Covas, foi essencial para a formação de um “colégio de líderes”, líderes partidários, que fosse capaz de negociar em busca de soluções de consenso em prol da finalização dos trabalhos e da superação do caos gerado pelos “buracos negros”<sup>46</sup>. Como retrata Medeiros (2003, p. 101): “A pulverização das posições políticas dos constituintes por todo o espectro ideológico somada ao mosaico de interesses que permeava a constituinte fez com que a agregação de preferências fosse um jogo de xadrez. O trabalho coube aos líderes.”

Entre o Projeto A, que marcou o início do primeiro turno das votações em plenário, e o Projeto B, foram aprovadas as mudanças mais substantivas no texto constitucional desde a apresentação do último Substitutivo apresentado pela CS. Isto inclui, os dispositivos referidos aos temas de interesse deste trabalho. Importante dizer que, entre o Projeto B e o Projeto C, que marcam o início e o fim do segundo turno de votações pelo Plenário, as modificações são pontuais, mesmo porque o grande esforço de mobilização dos líderes concentrou-se durante o primeiro turno das votações.

É no Projeto B que a elevação dos municípios a entes federados volta a fazer parte do Artigo 1º, do Título I, Dos Princípios Fundamentais. Isso ocorreu pela aprovação da Emenda Substitutiva nº 2031, de autoria do então Senador Irapuan Costa Junior (PMDB/GO), da ala conservadora do partido, votada na 189ª Seção do Plenário, ocorrida em 28 de janeiro de 1988. Da leitura das atas não é possível depreender por quais razões esta modificação é aprovada, pois não há nenhum debate sobre o tema. No entanto, é possível atestar que houve um apoio quase unânime à mudança, visto que dos 493 constituintes presentes, 480 votaram favoravelmente e apenas 9 manifestaram-se em contrário, com 4 abstenções. A ausência de debates não traduz necessariamente, como já sugeriu Souza (2001), a inexistência de dissenso, mas sinaliza que o processo decisório se deu via acordos prévios, o que pode significar que a mudança deste dispositivo se deu em contrapartida a mudanças em outro ou mais de um dispositivo constitucional. Certo é que ajustes finais no texto do Artigo<sup>47</sup> ainda ocorreram no primeiro turno das votações, o que se verifica pelas diferenças entre o texto da emenda

---

<sup>46</sup> As regras do Segundo Regimento abriram espaço para que dispositivos dos projetos de Constituição não fossem mantidos, sem que fossem aprovadas novas versões dos mesmos dispositivos. A esta situação potencial – e que ocorreu na prática – chamou-se “buraco negro”.

<sup>47</sup> O texto da Emenda Substitutiva nº 2.37 aprovada é o seguinte: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios, Distrito Federal e Territórios constitui-se em Estado Democrático de Direito, visa a construir uma sociedade livre, justa e solidária, e tem como fundamento a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político e a convivência em paz com a humanidade. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, e em seu nome é exercido.”

aprovada e o texto final do Projeto B, mas a reinserção dos Municípios como entes federados se deu neste momento.

Também nesta versão, o Artigo 18 do Título III, Da Organização Político-Administrativa, volta a incluir, ao final, a qualificação dos entes administrativos como “todos autônomos, nos termos desta Constituição”. No Artigo 30, o número de vereadores de cada município deixa de ser definido por lei estadual, passando a ser regido pelos critérios constantes deste mesmo Artigo, que estabelece números mínimos e máximos e um cálculo que toma em consideração a população do município. Todos os demais dispositivos relativos aos municípios foram mantidos tal como redigidos no Projeto A, com exceção de modificações pontuais e, em alguns casos, com a inclusão de dispositivos que lhes são benéficos<sup>48</sup>.

Essa última etapa da ANC, das votações pelo Plenário, reverteu algumas das mudanças que tiravam poder dos municípios, manteve os dispositivos já aprovados, em sua maioria, na etapa da CS, e incluiu alguns novos, com menor impacto, mas todos favoráveis às finanças e à autonomia municipal. Segundo Souza (2001, p. 537), “as clivagens entre as esferas municipal e estadual favoreceram os municípios. [...] Portanto, a decisão de descentralizar foi influenciada por incentivos mais favoráveis aos municípios do que aos estados.”

Tanto o Projeto C, quanto o texto final da Comissão de Redação mantiveram todos os dispositivos referidos, não tendo impacto sobre os temas de interesse do presente trabalho.

## **6.5 A autonomia municipal consagrada pela Constituição de 1988**

A tarefa de percorrer todo o caminho trilhado pelos principais dispositivos relativos aos municípios e, mais propriamente, à autonomia municipal, ao longo da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988 se encerra com uma pergunta: quais foram as principais razões para que a proposta de elevação dos municípios a entes federados tenha tido uma tramitação – inserção pela SMR, supressão pela COE, reinserção pelo primeiro turno do Plenário – na qual a discussão, o debate e a disputa tenham sido os elementos notadamente mais ausentes? A pergunta assume procedência e relevância em função de suas potenciais implicações para a divisão de poderes no interior da estrutura federativa brasileira e para a tomada de decisões fundamentais que afetam diretamente o cotidiano dos cidadãos.

---

<sup>48</sup> Exemplo disso é a inclusão dos municípios na partilha de alguns tributos cobrados da exploração de recursos naturais, como ouro e outros minerais, quando em seu território.

Tendo sido proposta e defendida pelas principais entidades municipalistas à época, IBAM e ABM, na primeira etapa dos trabalhos constituintes, no âmbito das Subcomissões dos Municípios e Regiões (SMR) e de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas (STPDR), foi inserida pelo relator no texto do primeiro Anteprojeto da SMR, aprovado sem a apresentação de emendas ou a ocorrência de debates, até ser suprimida no texto do primeiro Substitutivo apresentado pelo relator da Comissão de Organização do Estado (COE). A apresentação de apenas uma emenda para a reinserção do texto no Substitutivo ensejou o posicionamento enfático e contrário do relator e a rejeição quase unânime da emenda pela maioria dos membros da Comissão, em parte composta pelos mesmos membros da SMR que, não havia muito, a haviam aprovado. Até mesmo o relator desta Subcomissão, Aloysio Chaves (PFL-PA), que tão apaixonadamente havia defendido a inserção dos municípios como entes federados no Parecer que acompanha o Anteprojeto final da SMR, votou contrariamente à emenda apresentada. É relevante que se diga que a longa defesa feita pelo relator da COE, José Richa (PMDB-PR), pela retirada dos municípios do que seria a estrutura federativa propriamente dita e a inserção de um dispositivo complementar no texto do Substitutivo que explicitava a presença dos municípios na estrutura administrativa da Federação, parece ter tido os efeitos políticos pretendidos, dado que o texto do dispositivo que detalha a estrutura federativa permaneceu como proposta por ele até o final do primeiro turno das votações em Plenário.

A apresentação da proposta de dotar os municípios de um novo status federativo foi feita pelo representante do IBAM à SMR. Na ocasião, Lordello de Mello não deixou dúvidas quanto às razões que embasaram a sua defesa, todas elas voltadas a garantir a autonomia político-administrativa dos entes locais, sobretudo, frente aos estados. Tributário de uma vertente intelectual que remetia à escassez de autonomia municipal a origem da baixa capacidade dos municípios de fazerem frente às necessidades mais básicas da população, Lordello de Mello compartilhava também do entendimento de que esta precarização estava na base das relações clientelísticas estabelecidas entre as esferas estaduais e municipais de poder, cujas consequências contribuíam para o baixo desenvolvimento político e social do país.

Ao longo de todas as etapas da ANC, o discurso que atrela a autonomia municipal com a proteção em relação às intervenções dos estados se fez presente, porém, de modo bem menos frequente do que os argumentos mais contundentes do municipalismo, nos quais o município é a “célula mater” da nação, instância de maior proximidade em relação aos problemas reais

da população e capaz de responder a estas demandas de maneira menos custosa, mais eficaz, e mais adequada às peculiaridades de cada comunidade.

Junto com a mudança de status federativo para os municípios, também foram apresentadas, tanto pelo IBAM, quanto pelas demais entidades, um conjunto de propostas voltadas a atribuir a mais ampla autonomia possível aos municípios, em todos os aspectos: político, administrativo, financeiro, tributário, legislativo. Não restam dúvidas de que o texto final da Constituição de 1988, ainda que não tenha adotado muitas das propostas municipalistas, consagrou o mais alto grau de autonomia aos entes municipais quando comparado às demais Constituições brasileiras e, certamente, à maioria das Constituições em vigor nos demais países federativos<sup>49</sup>. Ao novo status federativo, que é único no mundo quando se tem em vista a sua constitucionalização e a extensão para todos os municípios do país, deveriam corresponder outros dispositivos que tornassem efetivo este status de um ponto de vista mais amplo.

O município no Brasil continuou, formalmente, vinculado às esferas estadual e federal, no que se refere aos seguintes aspectos: 1) suas contas são fiscalizadas pelos Tribunais de Contas dos Estados ou da União; 2) não existe uma esfera do poder judiciário em nível municipal; 3) aos municípios (assim como aos estados) não é outorgado o poder de criar novos tributos – permanentes ou temporários, apenas taxas e contribuições; 4) não há um órgão de representação federal dos municípios; 5) a aplicação de uma parcela dos recursos oriundos das transferências e da partilha de tributos está condicionada aos demais entes federados; 6) a existência de competências concorrentes enfatizou o caráter consociativo da Federação brasileira, sem a contrapartida de institucionalização das esferas de relações intergovernamentais, tornando os municípios o “elo mais fraco” nesta cadeia.

Depreende-se, portanto, que a elevação dos municípios a entes federados não veio acompanhada da aprovação de todos os dispositivos voltados a garantir a efetividade deste status, embora o grau de autonomia alcançado pela esfera municipal seja inédito. Na prática, as competências concorrentes, sem os instrumentos necessários ao compartilhamento das obrigações e dos recursos, têm o potencial de fragilizar ainda mais aqueles municípios que não dispõem dos meios para fazer frente às obrigações assumidas e a eles repassadas unilateralmente, de cima para baixo. Portanto, para a grande maioria dos municípios brasileiros, a mudança de status federativo manteve, e, eventualmente, acentuou, a dependência

---

<sup>49</sup> Ver Tomio, Camargo e Ortolan (2011, p. 58). Ver tabela comparativa das prerrogativas (autonomia) dos governos locais em nove países que adotam o federalismo.

em relação aos estados e à União. Desprovidos da capacidade de criar tributos, dependentes das transferências federais e da partilha de tributos estaduais – parte dos quais tem sua aplicação sujeita a condicionamentos pelos demais entes – os pequenos municípios do interior, situados nas regiões menos desenvolvidas do país, continuaram entrelaçados aos estados e à União por relações de dependência e pela troca de favores eleitorais. No caso das capitais e dos municípios de médio e grande portes, a autonomia adquiriu um caráter mais robusto, dada a maior participação das receitas tributárias próprias no total de recursos necessários. Ainda assim, eles permanecem sem todas as prerrogativas que o status federativo potencialmente deveria ter lhes conferido.

Exatamente por esta razão, há muitos juristas que não consideram que tenha sido efetivado o novo status federativo concebido para os municípios na Constituição de 1988, algo que parecia ser verdade até os acontecimentos de 2020, quando a autonomia e o poder de decisão dos municípios enquanto entes federados foi reconhecido na prática, pelo STF, quando do embate entre a União e os demais entes.

Entretanto, quando se analisa esta questão da perspectiva comparativa, seja em relação aos demais países federalistas seja em relação ao conjunto de textos constitucionais que se sucederam ao longo da história brasileira, verifica-se que a autonomia municipal decorrente da Constituição de 1988 foi substancial e substantivamente ampliada, tanto em termos das salvaguardas federativas garantidas a este novo ente federado, quando em termos das capacidades estatais municipais.

No que tange às salvaguardas federativas, não apenas aos municípios foi consagrado um novo *status* de ente federado, como o modelo federativo resultante desta mudança encontra-se imune às eventuais tentativas de mudança por interesses contrários a este ganho inédito de autonomia. Isto se deve ao fato de que a Constituição de 1988, em seu artigo 60, trata tanto das condições e requisitos através dos quais o seu próprio texto pode ser emendado quanto das chamadas “cláusulas pétreas”, ou seja, os temas e respectivos dispositivos constitucionais que não podem ser objeto de emendamento e que, portanto, não podem ser modificados pelo tempo em que a Constituição for vigente. Diz o texto:

Art. 60.[...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais. (BRASIL, 1989)

Como em quase tudo o que diz respeito ao direito, também o parágrafo quarto do Artigo 60 está sujeito a interpretações. No que diz respeito ao item I, a interpretação vigente até o momento entende que a formulação do modelo tripartite constante do Artigo 1º está contida no conceito da “forma federativa de Estado”.

Todos os textos constitucionais republicanos do país instituíram, como cláusula pétrea, a Federação, sendo a única exceção a Constituição de 1937, o que não é surpreendente, dado que o Estado Novo pretendeu suplantar os estados enquanto poderes federados, muito embora não tenha oficialmente adotado o modelo unitário. Tendo isso em vista, é possível afirmar que não havia elementos que justificassem a não inserção deste item no artigo a ser dedicado às cláusulas pétreas. Portanto, o artigo 1º aliado ao Artigo 60 se traduziram em uma muito relevante e singular salvaguarda federativa dada aos municípios brasileiros, que resulta em um limite às interferências dos demais entes e, portanto, na consagração e blindagem de sua autonomia.

## 7 CONCLUSÃO

A Constituição de 1988 consolidou um novo lugar para os municípios na Federação brasileira e resultou em uma institucionalidade completamente nova no que tange ao seu papel, seja em termos das salvaguardas federativas seja em termos de capacidades estatais.

Evidentemente, a concretização de novas e ampliadas capacidades tem sido um processo que dependeu de outras legislações em âmbito infraconstitucional e do estabelecimento de relações intergovernamentais compatíveis com as competências assumidas pelos municípios, seja em função do texto constitucional, seja em razão dos rearranjos ocorridos entre os entes federados desde a promulgação da Constituição, em 1988.

Do ponto de vista das salvaguardas, estas têm se constituído em limites às interferências da União e dos estados sobre os municípios em momentos e em temas críticos, sendo exemplo disso são a recente pandemia da covid-19.

A autonomia municipal foi ampliada nos seus diferentes aspectos, a saber<sup>50</sup>:

- Autonomia política:
  - eleições diretas para vereadores e prefeitos de todos os municípios;
  - garantia de imunidade equivalente àquela prevista para os executivos e legislativos estaduais e federais;
  - liberdade em instituir a remuneração do executivo e legislativo municipal, respeitando-se os limites constitucionais federais e estaduais;
- Autonomia administrativa:
  - ampliação da burocracia municipal e de suas atribuições;
  - ausência de controle prévio dos atos municipais pelas esferas superiores de governo;
  - competência para a prestação dos serviços locais, embora haja competências concorrentes entre os três entes federados;
  - competência para promover o ordenamento de seu território, via legislação urbanística (Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do solo, dentre outras);

---

<sup>50</sup> Alguns itens foram compilados de Mello (2001).



- municipalização do ensino público fundamental e da prestação dos serviços de saúde básica, havendo contrapartidas financeiras e normatização do uso dos recursos recebidos;
- Autonomia jurídica:
  - direito de legislar sobre assuntos de interesse local;
  - liberdade para redigir e aprovar a lei orgânica municipal;
- Autonomia financeira:
  - crescimento expressivo do percentual dos tributos federais destinados ao Fundo de Participação dos Municípios (de 20% para 25%);
  - aumento do percentual de participação municipal no ICMS estadual (de 20% para 25%);
  - aumento do número de tributos municipais (de 2 para 4);
  - transferência dos tributos partilhados é feita automaticamente;
- Autonomia federativa:
  - elevação dos municípios a entes federados;
  - perpetuação desta condição e das consequências derivadas dela em função da inclusão da Federação nas cláusulas pétreas;

O ganho de autonomia nos mais variados aspectos convive com o fato de que os municípios brasileiros são muito diferentes entre si e, portanto, os impactos sobre eles são igualmente diversos. A grande maioria permaneceu sob a dependência das demais esferas federativas, mormente a União, para o desenvolvimento de suas capacidades estatais. Para Souza (2001), passados apenas treze anos da promulgação da Constituição de 1988, a constatação era a de que

[...] a engenharia constitucional brasileira gerou um federalismo que incorpora múltiplos centros de poder e que pode ser caracterizado como um sistema complexo de dependência política e financeira entre esferas de governo”, o que teria aumentado “a distância entre os fins e os meios da descentralização. (p. 549)

Em um país com mais de 4.000 municípios em 1987, quando foi instalada a ANC, distribuídos por regiões de desenvolvimento muito desiguais e com capacidade de geração de tributos muito baixa, no caso da grande maioria, os dispositivos constitucionais que foram aprovados tiveram como principal impacto imediato, a proliferação de municípios, que chegaram ao de 5.500 já em 2007. O aumento dos recursos do FPM, aliado à permissividade

para a criação de novos municípios, resultou na manutenção da dependência financeira em relação aos estados. Sobretudo nos municípios menores e com menor capacidade de arrecadar tributos, a importância dos cada vez mais escassos recursos do FPM fez com que o poder dos governadores<sup>51</sup> junto aos parlamentares federais se transformasse no principal meio para a obtenção de verbas adicionais para estes municípios.

Esse é um dos muitos exemplos de que a aprovação de dispositivos constitucionais em favor da autonomia municipal na ANC acabou por coexistir com a modificação ou exclusão de outros dispositivos – aprovados em suas etapas iniciais – que poderiam ter reforçado ainda mais esta mesma autonomia. A oposição à autonomização dos municípios teve que ser velada, já que a busca pela descentralização era uma unanimidade nacional e os constituintes não poderiam se opor abertamente às demandas municipais, dada a relevância das bases locais sobre as eleições legislativas federais.

O processo decisório na ANC, como se viu, foi marcado por diferentes momentos, seja pela institucionalidade vigente, através de diferentes Regimentos Internos, seja pela própria estrutura dos trabalhos, que variou da máxima descentralização com menores custos decisórios nas Subcomissões, até o Plenário, em que a ausência de maiorias propositivas levou ao protagonismo dos líderes e, sempre que possível, às soluções de consenso.

Ocorre que as chamadas soluções de consenso caracterizam-se pelo *logrolling*, resultando em um texto constitucional que não foi capaz de atender aos anseios de nenhum partido, bancada, grupo suprapartidário ou governo. Neste sentido, a Constituição de 1988 se assemelha a um *patchwork* de dispositivos, que refletem a capacidade de diferentes grupos de interesse – aqui entendidos como grupos externos e internos à ANC – de verem inseridas suas preferências, ainda que parcialmente e, em muitos casos, em contradição com outras igualmente presentes no texto constitucional. Ou, como expresso em Couto e Arantes (2006),

[...] o processo descentralizado, o quórum de maioria simples e a ausência de um projeto-base do qual se pudesse partir constituíram fatores favoráveis à introdução no texto dos mais variados dispositivos, bastando para isso que estes contassem com o apoio substancial de algum grupo de pressão ou bancada parlamentar e não ferissem os interesses da maioria congressual. (p. 44)

No caso do municipalismo, a formação de um importante e muito ativo grupo de interesse teve força suficiente para obter relevantes vitórias no sentido da autonomia municipal,

---

<sup>51</sup> Ver ABRUCIO (1998).

sobretudo, com a elevação dos municípios a entes federados. Tendo surgido da organização do movimento municipalista para atuar junto à Constituinte de 1946, a ABM e, por consequência, o IBAM, traziam a experiência de ter conseguido inserir na Constituição de 1946 dispositivos que enunciavam a autonomia municipal, sem que deles tivesse resultado uma mudança expressiva em termos reais. Tinham, portanto, a vivência de que, mesmo publicamente abraçada por muitos dos membros constituintes, a autonomia municipal não os convinha – ao menos, não à maioria. Por conseguinte, vislumbravam em sua participação na Constituinte de 1988 a grande oportunidade de “marcar a ferro” a autonomia municipal na lei maior do país.

Esta parece ter sido a principal razão pela qual, mesmo cientes de que para a efetividade de os municípios atuarem enquanto entes federados seria necessário aprovar uma série de outros dispositivos que tornassem crível e efetivo o desempenho deste papel – o que encontraria oposição por parte dos estados e de grande parte dos membros constituintes – as entidades municipalistas fizeram da mudança de status do município na estrutura federativa seu “ponto de inflexão” na ANC. Aos que fossem favoráveis à federação tripartite, o tema entrou na pauta de discussões. Aos que fossem desfavoráveis, seria plausível aceitar a permanência desse dispositivo tão genérico quanto, aparentemente, inócuo, dado que pouca aplicabilidade teria na ausência, senão de todos, ao menos da maioria dos dispositivos que lhe seriam complementares. Afinal, pouco valeria o status de ente federado se não lhe fossem concedidas as prerrogativas, sobretudo, os recursos de toda ordem que fossem capazes de traduzir a letra da Constituição em autonomia efetiva.

A verdade é que os “municipalistas-raiz”, se não conseguiram ver aprovadas todas as suas propostas, certamente foram vitoriosos em conferir aos municípios a autonomia formal e o aumento dos recursos financeiros a eles destinados. Não há debates em torno do fato de que os municípios alcançaram, na Constituição de 1988, uma autonomia muito superior àquela obtida nos textos constitucionais que a antecederam. Um fato, contudo, chama a atenção: a estratégia dos municipalistas parece ter consistido não apenas em obter um maior grau de autonomia municipal, mas também em blindá-la em relação ao futuro. Um futuro no qual novas majorias opostas à autonomia municipal – potencialmente motivadas pelos interesses dos estados federados – se formassem ou, ainda, interpretações judiciais sobre o significado efetivo desta autonomia fossem no sentido de torná-la “letra morta” da Constituição.

A elevação dos municípios a entes federados teve como consequência a “garantia de perpetuidade” da autonomia municipal atrelada à vigência da Constituição de 1988. A mudança

na estrutura federativa, ocorrida na votação em Plenário, garantiu a perenidade da autonomia municipal, diferentemente do que ocorreu com a estrutura tributária e a assunção de competências. Afinal, é mister ressaltar que a forma federativa de Estado – ainda que sujeita a debates sobre a amplitude do seu significado – constitui, conforme o Artigo 60, uma das cláusulas pétreas da Constituição brasileira promulgada em outubro de 1988.

Neste sentido, como pretendido por Knight (2001), a inserção de um dispositivo no texto constitucional não reflete apenas uma preferência, mas traduz o temor quanto ao futuro e às condições de imprevisibilidade em se garantir a expressão desta preferência. Dado que o texto constitucional brasileiro se inscreve na categoria dos facilmente emendáveis<sup>52</sup>, é possível dizer que apenas as cláusulas pétreas garantem a perenidade da expressão de uma preferência na medida em que a protege das maiorias voláteis que possam caracterizar o futuro, que é sempre incerto.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando L. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando L.; SAMUELS, David. A nova política dos governadores. *Lua Nova*, São Paulo, n. 40-41, 1997, p. 137-166.

AFFONSO, Rui. Os municípios e os desafios da Federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.10, n. 3, 1996, p. 3-10.

ARAGÃO, Murillo de. A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 06-07, 1996, p. 149-165.

ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio G. 1988-2018: Trinta anos de constitucionalização permanente. In: MENEZES FILHO, Naércio; PORTELA SOUZA, André. (Orgs.). *A Carta: para entender a Constituição brasileira*. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2019. p. 13-52.

ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, v. 11, 31. ed., 1996, p. 45-66.

ARRETCHE, Marta T.S. Federalismo e Democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001, p. 23-31.

---

<sup>52</sup> Lutz (1995) apresenta uma classificação dos textos constitucionais conforme os requerimentos previstos para o seu emendamento.

BALEEIRO, Aliomar. 1891. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 2. (Constituições Brasileiras).

BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. 1946. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 5. (Constituições Brasileiras).

BASTOS, Marcus V.F.B. *Comissão Afonso Arinos, Assembléia Nacional Constituinte e a elaboração do texto da Constituição de 1988: construção, procedimento e legitimidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus B. *What is process tracing actually tracing? The three variants of process tracing methods and their uses and limitations*. Seattle: APSA Papers, 2011.

BENNETT, Andrew. Process Tracing and Causal Inference. In: BRADY, H.; COLLIER, D. (Eds.). *Rethinking Social Inquiry*. 2nd ed. Rowman and Littlefield Publishers, 2010. p. 207-219.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. São Paulo: Atlas, 1989.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>>. Acesso em: 25 mai. 2021.

CAVALCANTI, Themístocles; BRITO, Luiz N. de; BALEEIRO, Aliomar. 1967. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 6. (Constituições Brasileiras).

COELHO, Ricardo C. *Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte*. 285f. 1999. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, mai. 1999.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, v. 44, 4th ed., 2011, p. 823-830.

COUTO, Cláudio G.; ARANTES, Rogério B. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 61, 2006, p. 41-62.

GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, 2006, p. 193-224.

GRIN, Eduardo J.; ABRUCIO, Fernando L. *Governos locais: uma leitura introdutória*. Brasília, DF: ENAP, 2019.

GRIN, Eduardo J.; BERGUES, Martina; ABRUCIO, Fernando L. *Policy decision-making no Brasil: arenas de pactuação intergovernamental e salvaguardas federativas*. Texto preparado para apresentação no XXIII Congresso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración. Guadalajara, México: CLAD, 6-9 nov. 2018.

FALLETI, Tulia G. Theory-guided process-tracing in comparative politics: something old, something new. *Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association*, v. 17, n. 1, 2006, p. 9-14.

FARAH, Marta. *Políticas públicas e municípios: inovação ou adesão?* Texto preparado para apresentação no Colóquio Internacional Analyser lês politiques publiques brésiliennes. Paris: Institute des Amériques, 05 et 06 juillet 2012.

FERREIRA, Gabriela N. *Centralização e Descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai*. São Paulo: Editora 34, 1999.

FLEISHER, David. Perfil Sócio-Econômico e Político na Constituinte. In: GURAN, Milton. (Ed.). *O Processo Constituinte 1987-1988*. Brasília: AGIL, 1988. p. 29-40.

FREITAS, R.; MOURA, S.; MEDEIROS, D.B. Procurando o Centrão: direita e esquerda na Assembléia Nacional Constituinte 1987-88. In: CARVALHO, Maria Alice R. de; ARAÚJO, Cícero; SIMÕES, Julio de A. (Orgs.). *A Constituição de 1988: passado e futuro*. São Paulo, Editora Hucitec, 2009.

IKEANYIBE, Okechukwu M.; CHUKWU, Patrick C.; IBIETAN, Jide. Modelo e determinantes das relações entre governos estaduais e locais na Nigéria. *RAP - Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 6, nov./dez. 2019, p. 1044-1066.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *O Município na Nova Constituição*. Rio de Janeiro: IBAM, 1986-1987.

KNIGHT, Jack. Institutionalizing Constitutional Interpretation. In: FERREJOHN, J.; RAKOVE, J.; RILEY, J. (Eds.). In: *Constitutional Culture and Democratic Rule*. Cambridge University Press, 2001.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1975.

LEAL, Victor Nunes. *Problemas de Direito Público*. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

LEME, Heladio Jose de Campos. *O federalismo na Constituição de 1988: representação política e a distribuição de recursos tributários*. 206f. 1992. Dissertação (Mestre em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

LUTZ, Donald. Toward a Theory of Constitutional Amendment. In: Sandford LEVINSON, (Ed.). *Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendment*. Princeton: Princeton University Press, 1995. p. 237-274.

MAHONEY, James. The logic of process tracing tests in the social sciences. *Sociological Methods & Research*, Sage Publications, v. 41, 4th ed., 2012, p. 50-597.

MANCUSO, Wagner P. Partidos políticos e grupos de interesse: definições, atuação e vínculos. *Leviathan*, 2010, p.395-407.

MATSUMOTO, Carlos E.H.; FRANCHINI, Matías; MAUAD, Ana C.E. *Município: Palco da vida – A história do municipalismo brasileiro*. Confederação Nacional dos Municípios, Brasília-DF: CNM, 2012.

MEDEIROS, Danilo B. *Organizando maiorias, agregando preferências: a Assembléia Nacional Constituinte de 1987-88*. 113f. 2013. Dissertação (Mestre em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

MELLO, Diogo Lordello. *O Município na Organização Nacional*. Rio de Janeiro: IBAM, 1971.

MELLO, Diogo Lordello. Governo e administração municipal: a experiência brasileira. *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, mar./abr. 2001, p. 79-96.

MELO, Marcus André B. C. de. Municipalismo, nation building e a modernização do Estado no Brasil. In: SENRA, Nelson de C. *O IBGE na história do municipalismo e sua atuação nos municípios: o pensamento de Teixeira de Freitas e de Rafael Xavier*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

MUKAI, Toshio. Competências dos entes federados na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 184, abr./jun. 1991, p. 86-96.

NOGUEIRA, Octaciano. *1824*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 1. (Constituições Brasileiras).

NUNES, Edson de O. *A Gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. 5. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

NUNES, Silvio G.S.; SERRANO, Antonio C. A. P. O município na história das constituições do Brasil. *Cadernos Jurídicos*, São Paulo, ano 20, n. 52, nov-dez/2019, p. 153-168.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas Político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 44, n. 2, 2001, p. 133-172.

PERIDES, Pedro P. A organização político-administrativa e o processo de regionalização do território colonial brasileiro. *Revista do Departamento de Geografia*, n. 9, 1995, p. 77-91.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2008.

POLETTI, Ronaldo. 1934. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 3. (Constituições Brasileiras).

PORTO, Walter C. 1937. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 4. (Constituições Brasileiras).

PRAÇA, Sérgio; NORONHA, Lincoln. Políticas Públicas e a descentralização legislativa da Assembléia Constituinte brasileira, 1987-1988. *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, fev. 2012.

SALLUM JUNIOR, Basílio. Federação, autoritarismo e democratização. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 8, n. 2, out. 1996, p. 27-52.

SANTOS, Leonardo S.; MANCUSO, Wagner P.; BAIRD, Marcello F.; RESENDE, Ciro A.S. Lobbying na Câmara dos Deputados: evolução, estratégia e influência. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 21, out. 2019.

SANTOS, Marco Aurelio M. Teixeira de Freitas e Rafael Xavier: a montante do municipalismo no Brasil. In: SENRA, Nelson de C. *O IBGE na história do municipalismo e sua atuação nos municípios: o pensamento de Teixeira de Freitas e de Rafael Xavier*, Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. *DADOS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n.2, 1999.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e Alianças. *DADOS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, 2001, p. 513-560.

SOUZA, Celina; BLUMM, Márcia. Autonomia Política Local: uma revisão de literatura. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 48, 1999, p. 51-67.

SOUZA, Márcia T. de. O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, 2003, p. 37-59.

TOMIO, Fabrício R.L. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 42, 2005, p. 103-120.

TOMIO, Fabrício R.L; CAMARGO, Fernando S. de; ORTOLAN, Marcelo A.B. Autonomia dos governos locais em federações: uma análise comparativa. *RBEC – Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, ano 5, n. 19, jul./set. 2011, p. 53-92.

VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta T.S. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. cap. 4, p. 145-171.