

RAZÕES HISTÓRICAS DO DESEQUILÍBRIO REGIONAL E FEDERATIVO

***HISTORICAL REASONS OF THE FEDERAL AND
REGIONAL IMBALANCE***

Cleucio Santos Nunes

Advogado em Brasília

Professor do UniCEUB e do IESB de Direito Financeiro e Tributário/Brasília

Mestre em Direito pela Universidade Católica de Santos

Especialista em Direito Tributário e Processual Tributário pela PUC/SP

Vice-Presidente Jurídico dos Correios (ECT)

Jefferson Carús Guedes

Advogado da União

Professor da Graduação e Mestrado do UniCEUB/Brasília

Doutor e Mestre em Direito Processual Civil pela PUC-SP

SUMÁRIO: Introdução; 1 Origens históricas das disparidades econômicas regionais brasileiras; 2 A função da federação ante a ocorrência de disparidades econômicas regionais; 3 Os efeitos das disparidades econômicas entre as regiões; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente estudo faz breve relato histórico do desenvolvimento econômico do Brasil com o fim de investigar se este pode ser a causa das disparidades econômicas entre as regiões do país. Feita essa retrospectiva de fatos históricos, pode-se concluir que os diversos ciclos econômicos do Brasil contribuíram para a concentração de melhores condições de desenvolvimento econômico nas regiões sudeste e sul. Isso exige do Governo Central a transferência de recursos financeiros a outros entes federados com a finalidade de se corrigirem as disparidades econômicas entre as regiões. Este trabalho introduz o tema das *transferências de recursos financeiros para correção de disparidades econômicas no federalismo fiscal*, no qual será examinada a relação da federação com as competências atribuídas aos entes federados e a busca do bem-estar da população por meio do desenvolvimento socioeconômico, tudo com vistas a diminuir a relação de dependência econômica entre as unidades federadas.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento Econômico do Brasil. Histórico. Desigualdades Regionais.

ABSTRACT: The present study is brief historical account of the economic development of Brazil in order to investigate whether this may be the cause of the economic disparities between regions. Done this retrospective historical facts, it can be concluded that economic cycles in Brazil contributed to the concentration of a better economic development in the southeast and south. This requires central government to transfer funds to other federal entities in order to correct the economic disparities between regions. This paper introduces the issue of transfers of financial resources to correct economic disparities in fiscal federalism, which will review the relationship of the federation with the powers granted to federal entities and the pursuit of well-being of the population through socioeconomic development, all with order to reduce the economic dependency ratio between the federated units.

KEYWORDS: Economic Development in Brazil. History. Regional Inequalities.

INTRODUÇÃO

O tema das transferências de recursos prende-se íntima e profundamente à formação do Estado, mais exatamente ao Estado federado e ao princípio do pacto federativo. Tratar da necessidade de se transferirem receitas entre os entes de uma federação não autoriza que sejam deixados de lado aspectos econômicos, históricos, sociológicos, políticos e estatísticos, os quais, devidamente articulados, podem explicar o estágio de desenvolvimento das regiões e lançam as projeções de crescimento equilibrado de toda a federação.

A noção que se extrai do conjunto normativo da Constituição Federal (em especial dos artigos 1º, 3º, 18, 157, 158 e 159) remete ao conceito de que *federalismo fiscal* é a descentralização de atribuições e de receitas às entidades subnacionais.¹

Esse compartilhamento de recursos financeiros para a execução de competências materiais estabelecidas pela Constituição conduz à delicada articulação de fatores econômicos e políticos que buscam explicação na história do desenvolvimento do país.

A distribuição de recursos financeiros dentro de uma federação pode comportar duas ordens de idéias. Pela primeira, pede-se a organização de um sistema que garanta a distribuição de receitas arrecadadas pelo ente central com competência tributária mais ampla. Neste caso, pretende-se a repartição da riqueza nacional em níveis que possam atuar na execução das competências constitucionais estabelecidas para cada ente federado. São exemplos os artigos citados, os quais cuidam da repartição das receitas tributárias na federação. Esse sistema, devidamente pré-estabelecido e institucionalizado na Carta Política, opera em regime obrigatório de distribuição, o qual se aloja perfeitamente na previsão do artigo 25 da Lei Complementar 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal artigo distingue – sem *definir propriamente* – *transferências obrigatórias de transferências voluntárias*.

A outra forma de transferência de recursos não passa por um regime legal rígido de garantia de recursos, como ocorre com as transferências obrigatórias, já que estas são garantidas por disposições constitucionais. Assim, as transferências admitem também certa flexibilidade. Daí por

1 GOLDBERG, Daniel K. Entendendo o federalismo fiscal: uma moldura teórica multidisciplinar. In: *Federalismo fiscal*, p. 17.

que dependerão de previsões orçamentárias amplas e de disponibilidades financeiras. Por essa razão são consideradas transferências voluntárias, para distinguir do regime das obrigatórias. Tais transferências também estão aludidas no artigo 25 da Lei Responsabilidade Fiscal.

Assim, o quadro jurídico dogmático das transferências de recursos no âmbito do federalismo fiscal é amplamente regulado pela lei referida, podendo ser o regime das transferências *obrigatório* ou *voluntário*. Aquele decorre de disposição constitucional ou legal, ou ainda, das transferências do Sistema Único de Saúde – SUS. O outro, a contrário senso, será toda forma de transferência de capital, que se alicerce em regime jurídico precário, porquanto inserido em disposições orçamentárias sem garantia de disponibilidade financeira.

Neste trabalho, pretendemos demonstrar que as transferências de recursos no sistema federado são fundamentais. Talvez uma das justificativas da formação de um Estado federado esteja na necessidade de diminuição das desigualdades econômicas regionais, por meio de um esforço conjunto de entidades, sob a organização de um ente central.

Para o exame adequado da formação da federação brasileira e dos mecanismos de distribuição de recursos entre os entes federados (transferências obrigatórias e voluntárias) do ponto de vista político e, portanto, jurídico, a justificativa material do federalismo fiscal hodierno resulta da formação econômica brasileira.²

1 ORIGENS HISTÓRICAS DAS DISPARIDADES ECONÔMICAS REGIONAIS BRASILEIRAS

Em quinhentos anos de história, a ocupação do território como base da economia brasileira marcou os últimos quatro séculos. A produção de bens de maior valor agregado (industriais) no Brasil, somente se inicia com o fim do ciclo do café, na primeira metade do século XX. Mesmo antes da era da colonização, o país experimentou atividade econômica marcada pelo extrativismo, em especial do pau-brasil, que vai aproximadamente de 1501 a 1530.³

2 ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*, cap. I, p.31-33.

3 FURTADO, Milton Braga. *Síntese da economia brasileira*. 5. ed. p. 9.

Após a fase do descobrimento e a exploração do pau-brasil, a economia brasileira percorreu vários ciclos conhecidos, o que mais perdurou foi o da cana-de-açúcar, que evoluiu de 1530 a até meados de 1600, tendo encontrado seu apogeu entre 1646 e 1654. Apesar de já se encontrar em declínio nessa época, a cana-de-açúcar se manteve como influente fonte de exportações até ser ultrapassada pelo café, no século XIX.⁴

O ciclo da cana-de-açúcar ajuda a compreender, em parte, as disparidades da formação econômica do país desde aquela época, em que a terra era distribuída por critérios pessoais entre o donatário das terras da Coroa e os sesmeiros. O donatário recebia as terras e as distribuía em sesmarias, as quais podiam se estender do Rio Grande do Norte a São Vicente, hoje município do Estado de São Paulo. Essa distribuição se estendia por uma faixa territorial de trinta a sessenta quilômetros do litoral para o interior.⁵

A cultura da cana-de-açúcar explica a ocupação econômica do litoral brasileiro, as consequências da exploração do meio-ambiente da região e a formação de vilas e cidadezinhas, que deram ensejo à maioria das cidades economicamente desenvolvidas.⁶

O avanço para o interior se deveu ao ciclo do ouro, outra fonte da economia colonialista e mercantilista de Portugal. A Coroa somente passou a dar importância à lavra do ouro, com o declínio da cana-de-açúcar. A indústria açucareira não permitia a abertura de espaço para novos bens de produção. Além disso, as grandes reservas de metal localizavam-se no interior da colônia e os bandeirantes não eram, em um primeiro momento, exímios pesquisadores de metais preciosos. Na região de Goiás, chegou-se a observar tribos indígenas que usavam pequenos adornos em ouro, mas o acesso às minas era difícil e a cana-de-açúcar produzia lucros abundantes o bastante para sustentar a economia portuguesa. Por esses motivos, os primeiros anos de colonização se ativeram à monocultura agrícola como base da economia.⁷

Apesar de não existir precisão de datas, afirma-se que as primeiras minas de ouro descobertas no Brasil ocorrem na região do Arraial de

⁴ Idem, *ibidem*, p. 19.

⁵ Idem, *ibidem*, p. 20.

⁶ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. item n. 2, p. 48.

⁷ Idem, *ibidem*, p. 50.

Nossa Senhora do Ribeirão do Carmo, em 1696, atualmente conhecida como a cidade de Mariana, no Estado de Minas Gerais. Depois seguiram as descobertas de minas na localidade de Vila Rica (1698), Ouro Preto (1700), São João Del Rei (1705). Em seguida, os bandeirantes rumaram para o norte, descobrindo ouro e diamante na Serra do Espinhaço e Serro Frio, na Chapada Diamantina (1729). A mineração também avançou para outras regiões da colônia, tais como Bahia, São Paulo, Pernambuco, Ceará, Maranhão e Pará, lugares em que as reservas eram mais raras.⁸

Assim é que o final do século XVII e o começo do século XVIII dão início ao ciclo do ouro no Brasil, retomando o modelo econômico extrativista do pau-brasil, porquanto para Portugal a extração do ouro tanto o de mina quanto o de aluvião era mais simples do que a cultura e beneficiamento da cana-de-açúcar.

Um dos principais efeitos do ciclo do ouro foi a migração e imigração de populações. De acordo com os dados históricos, as populações do nordeste e de São Paulo sofreram intenso êxodo em razão dos atrativos gerados com as descobertas das jazidas de ouro do interior do país.

Até os portugueses, sobretudo em razão das instabilidades políticas e econômicas de Portugal na ocasião, decidiram migrar em massa para a região das minas. O crescimento econômico e populacional da colônia foi tão relevante nessa época, que elevou o Brasil à condição de Vice-Reino português, em 1763. Isso obrigou o deslocamento da capital da colônia, de Salvador para o Rio de Janeiro (1753), certamente por força do enfraquecimento da economia açucareira nordestina. O Rio de Janeiro, em razão da proximidade com a região das minas era possuidor do principal porto de escoamento de ouro e diamantes.⁹

O ciclo do ouro entra em declínio a partir de 1760. A forma atávica como se deu a exploração do ouro na colônia, era contrária ao planejamento de qualquer política econômica duradoura. O apogeu do ciclo da mineração ocorreu no reinado de D. João V (1706-1750), marcado pelo absolutismo e louvor à opulência do ouro, com a construção de obras suntuosas na metrópole.¹⁰

8 Idem, *ibidem*, p. 51.

9 FURTADO, op. cit. p. 54.

10 De acordo com Milton Braga Furtado, "A Coroa portuguesa com o ouro do Brasil, além de doações e outros gastos, edificou a cidade de Mafra, construiu a biblioteca da Universidade de Coimbra e o

Em síntese, nada foi feito para conduzir o capital gerado com a mineração para atividades econômicas permanentes.

Com o fim do ciclo do ouro as populações que viviam à custa da mineração entraram em franco empobrecimento, já que nas zonas mineradoras não se desenvolveram culturas agrícolas capazes de compensar a escassez do minério. O abastecimento dessas regiões durante o ciclo vinha do nordeste e do Sudeste.

A queda da mineração no final do século XVIII voltou a impulsionar os portos do norte e do nordeste para a exportação de gêneros agrícolas, notadamente em função da Revolução industrial que se iniciava na Europa, gerando núcleos urbanos que necessitavam ser abastecidos de matérias-primas e produtos agrícolas vindos das colônias americanas. Igualmente, a guerra da independência americana (1776) e as guerras napoleônicas da Europa, propiciaram a volta da economia agroindustrial brasileira, sobretudo no norte e nordeste, impedindo profundos impactos na balança comercial portuguesa até meados do século XIX.

Com a retomada da produção agrícola, após a *febre mineradora*, inicia-se novo ciclo da economia brasileira, qual seja: o ciclo do café. Essa atividade gerou profundos reflexos na distribuição demográfica do país e na produção econômica.

O café era bastante consumido na Europa desde 1650, tornando-se muito popular na primeira metade do século seguinte. No Brasil, as primeiras mudas aportaram por volta de 1727 na região do Pará.¹¹ O café, de certa forma, compensou o fato de a mineração não ter chegado até a região norte.

O início do ciclo dá-se efetivamente com o impulso ~~dado~~ à cultura cafeeira, por intermédio da Carta Régia de 1732, que recomendou ao Governo do Maranhão a expansão do plantio de café para abastecer o mercado português. Pela ação incentivadora da Companhia de Comércio do Pará e do Maranhão, o café se espalhou no final do século XVIII por boa parte do território nacional para atender ao mercado interno, com plantações esparsas que iam do Pará a Santa Catarina e do litoral a Goiás.

aqueduto que abasteceu Lisboa". Cf. Síntese da economia brasileira, p. 60, n. 22. Estima-se que no século XVIII mais de 800 toneladas de ouro foram enviadas oficialmente do Brasil para Portugal.

11 FURTADO, op. cit. p. 104.

No início do século XIX, a exportação do café brasileiro teve como forte incentivo o fim das guerras napoleônicas da Europa e o aumento do consumo da bebida pelos Estados Unidos da América, neste último caso motivado pela alta do preço do chá importado da Inglaterra.

Apesar de iniciada no norte do país, a cultura do café tomou impulso na região do Vale do Paraíba, nas províncias de São Paulo e Rio de Janeiro.¹² Isso porque o café, diferentemente da cana-de-açúcar, era produzido com acúmulo de capital econômico nacional, tais como escravos e animais de transporte, remanescentes do ciclo da mineração na região sudeste, o que tornou mais barata a expansão da atividade.¹³

Fatores climáticos permitiram rápido e surpreendente avanço da cultura do café no Brasil, notadamente no interior de São Paulo. No litoral, sobretudo do nordeste, a terra não oferecia condições muito propícias ao plantio em razão do intenso uso na cultura de cana-de-açúcar. Outro aspecto relevante que determinou o avanço da produção do café nessa região do Estado de São Paulo, relacionava-se com a ortodoxia dos custos de produção da cana-de-açúcar na região nordeste. Enquanto as demais regiões agroindustriais produtivas do país se voltavam para o café, o nordeste se arraigou cada vez mais à cana-de-açúcar com a utilização de métodos rudimentares de produção, tais como a água e animais como forças motrizes dos engenhos. Nos países competidores, o rendimento era mais elevado em razão do uso de energia elétrica na produção da cana. Daí por que os custos de produção eram mais eficazes nos países competidores, do que no Brasil.¹⁴

No começo do século XX, o país obtinha recordes de produção de café contra a diminuição da demanda internacional, já que o comércio da planta se tornou muito competitivo, notadamente nas colônias espanholas e francesas da América Central. Para defender a economia nacional sustentada basicamente no plantio do café, os governos da época adotaram incontáveis mecanismos de subsídios agrícolas. O principal deles era a

12 HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed., item n. 7, p. 173-174.

13 "A primeira grande região produtora de café foi o Vale do Paraíba, onde a média de produção atingiu de 30 a 40 arrobas por mil pés. Em 1860, o café procedia em grande parte daquela região, sendo 76% do Estado do Rio de Janeiro, 12% do setor paulista e 8% do sul de Minas Gerais. Mais tarde, ainda no século XIX, o Espírito Santo também se tornou produtor, porém de menor expressão". Cf. FURTADO, Milton Braga, op cit, p. 106.

14 Enquanto nos países competidores do Brasil obtinha-se cerca de dez a doze por cento de açúcar da cana, no Brasil o rendimento não chegava a cinco por cento.

compra do excedente e do café de má qualidade pelo Governo, a fim de manter os preços elevados para não prejudicar os cafeicultores.¹⁵

Por força dessa política econômica protecionista, o café se manteve como o gênero central da economia brasileira até os anos setenta, quando foi substituído pelos produtos manufaturados.¹⁶

Assim, no início do século XX, a economia nacional baseava-se praticamente na agroindústria, com alguns pequenos pólos industriais que se formavam nas proximidades do Rio de Janeiro e de São Paulo. A partir dessa época já é possível estabelecer-se paralelo com a divisão econômica das regiões do país verificada na atualidade.

Consoante a observação de Milton Braga Furtado, a “geografia econômica” do Brasil apresentava as seguintes “peculiaridades regionais”¹⁷:

- I. *Amazônia*: apresentava características de economia extrativista do látex;
- II. *Nordeste*: a cultura da cana-de-açúcar encontrava-se estagnada, mas desenvolvia pequenas produções de algodão, tabaco e cacau;
- III. *Sudeste*: notadamente em São Paulo, estava em franco ritmo de expansão da produção do café; em Minas Gerais, além do café, expandia-se também a agricultura de subsistência;
- IV. *Sul e centro-oeste*: dedicava-se basicamente à pecuária, fornecendo charque, couro, peles e erva-mate.

Concomitantemente à produção cafeeira, mas sem prejuízo dela, iniciou-se o processo de industrialização do Brasil. Celso Furtado informa que no Nordeste se instalaram as primeiras fábricas, voltadas à produção de tecidos, apesar de o aparecimento da indústria no país ter ocorrido de forma simultânea em quase todas as regiões economicamente ativas.¹⁸

¹⁵ FURTADO, op. cit. p. 109-110.

¹⁶ Idem, ibidem, p. 112.

¹⁷ Síntese da economia brasileira, p. 106.

¹⁸ FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 33. ed., p. 247.

A partir de 1885, máxime em razão do maior acúmulo de capital na economia agroexportadora e o aumento da população nas zonas urbanas, iniciou-se um surto de instalação de indústrias no país. O capitalismo industrial somente encontrou condições de se desenvolver com o fim da escravidão e a chegada de imigrantes artesãos, que eram atraídos pela promessa de incentivos salariais. Os resultados econômicos da produção cafeeira eram investidos em companhias de estradas de ferro, instituições financeiras, estabelecimentos comerciais e fabris.¹⁹ Esses fatores, provavelmente, forçaram a concentração de indústrias na região sudeste, mais exatamente em São Paulo.²⁰

De acordo com Celso Furtado, a aceleração da concentração de indústrias no Estado de São Paulo inicia-se durante a Primeira Guerra Mundial, o que foi possível notar pelo aumento do número de empregados na indústria.²¹

Após o fim da Segunda Guerra, entre 1948 e 1955, a indústria paulista passou a responder por 45,3% do produto industrial, correspondendo a um aumento de 6,3% no referido período, contra 9,6% da região Nordeste, que decresceu 7,3%.²²

A consequência dessa concentração foi a disparidade de renda per capita entre as regiões do país, e que só fez recrudescer ao longo dos tempos, principalmente entre sudeste e nordeste, cuja população

19 Milton Braga Furtado aponta que a expansão industrial brasileira no final do século XVIII não encontrou condições de se espalhar tão facilmente como a cultura do café, em razão da contida produção de energia da época. Cf. *Síntese da economia brasileira*. 126.

20 Diferentemente das demais regiões do país, o crescimento da indústria paulista se deu sem contar com protecionismos alfandegários. Entre 1920 e 1930 as exportações de São Paulo (basicamente o café) ultrapassara mais de 50% das exportações do país. São Paulo igualmente conseguiu a façanha de não trocar, em um primeiro momento, a lavoura e as importações pela indústria. Em verdade, estas se associaram à industrialização, o que concedeu mais força econômica ao Estado e inegável predominância política, o que permitiu que São Paulo enfrentasse o Governo federal centralizador de Vargas, em 1932. Cf. FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2003. p. 798-799.

21 "O censo de 1920 já indica que 29,1 por cento dos operários industriais estavam concentrados no Estado de São Paulo. Em 1940 essa porcentagem havia subido para 34,9, e em 1950 para 38,6. A participação do Nordeste (incluía a Bahia) se reduz de 27,0 por cento em 1920 para 17,7 em 1940 e 17,0 em 1950. Se se considera, não o número de operários mas a força motriz instalada (motores secundários), a participação do Nordeste diminui, entre 1940 e 1950, de 15,9 para 12,9 por cento". Cf. FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. p. 247.

22 FURTADO, op. cit. p. 247.

cresceu significativamente contra a tendência de diminuição de renda no segundo quartel do século XX.

2 A FUNÇÃO DA FEDERAÇÃO ANTE A OCORRÊNCIA DE DISPARIDADES ECONÔMICAS REGIONAIS

Com as disparidades econômicas era intuitiva certa tensão entre as regiões, o que historicamente foi amenizado com o fluxo migratório de nordestinos para o sudeste, em especial para São Paulo. Daí a lúcida conclusão de Celso Furtado²³:

Assim como na primeira metade do século XX cresceu a consciência de interdependência econômica – à medida que se articulavam as distintas regiões em torno do centro cafeeiro-industrial em rápida expansão –, na segunda poderá aguçarse o temor de que o crescimento intenso de uma região é necessariamente a contrapartida da estagnação de outras.

De fato, a contrapartida da estagnação das demais regiões brasileiras em relação à prosperidade econômica do sudeste tornou-se real, especialmente pela concentração de indústrias no Estado de São Paulo. Em outros países do mundo a concentração de indústrias em determinada região também ocorreu, revelando ser uma tendência natural do desenvolvimento econômico a concentração de forças produtivas em determinada região.²⁴ Percebeu-se uma vez iniciada a marcha da concentração, tal não se reverte espontaneamente.

É papel do Estado no sistema federado engendrar formas de diminuição dos efeitos deletérios das disparidades econômicas entre as regiões.

Em geral, as causas que levam a essas disparidades estão associadas à escassez de recursos naturais da região menos favorecida e à incapacidade de acumulação de capitais capazes de gerar os investimentos na agroindústria e na indústria de transformação. No caso do Nordeste brasileiro, as condições climáticas de boa parte do interior, que sempre sofreu com os longos períodos de estiagem, explica o fato de o café, por exemplo, ter encontrado melhores condições de se expandir no sudeste. Outro ponto curioso, que justifica historicamente os baixos índices de

²³ Idem, *ibidem*, p. 248.

²⁴ São amplamente conhecidos os casos dos EUA, Itália e França.

desenvolvimento do nordeste, foi a condução política dada aos interesses voltados à produção de cana-de-açúcar. Os grandes engenhos, na medida em que não se modernizaram, perderam poder de competição no mercado internacional, ficando a cana-de-açúcar produzida no país praticamente confinada ao abastecimento do mercado interno.

O café produzido no Sudeste, ao contrário, voltava-se ao mercado interno e externo, produzindo, inclusive, excedentes. O modelo de monocultura agrícola do café também contribuiu para que os Governos da época, em um período em que a democracia se sustentava em bases incipientes, tendessem a preferir atender aos interesses econômicos dos cafeicultores, do que aos dos senhores de engenho. O resultado foi a perda paulatina de influência política dos governadores do nordeste sobre o governo federal.²⁵

Esse contexto de perda de força política motivada pelo esplendor da cultura do café no sudeste, explica de certa forma o fato de os recursos financeiros do capitalismo industrial, embora iniciado no Nordeste como se viu, rapidamente ter encontrado condições econômicas e políticas de se expandir no sudeste.

Apesar da faixa territorial atingida pela seca, não foram exatamente as vicissitudes climáticas que impediram as indústrias do nordeste de se expandir. Cremos que a influência econômico-política do Estado de São Paulo sobre a primeira república propiciou a concentração dos investimentos industriais mais nessa região do que no nordeste. É relevante considerar que as dificuldades para obtenção de água influenciam nas opções do setor industrial. Mas se sabe que o flagelo da seca e seus efeitos se resume à região do semi-árido nordestino e não a toda a região. Além disso, as técnicas de obtenção de água do subsolo ou do desvio dos cursos dos rios são antigas e poderiam ter, inclusive, servido de fundamento para o combate da seca desde então.

O caso da região norte não é tão complicado quanto o nordeste, pois que a concentração de pessoas é menor, uma vez que na história do desenvolvimento econômico brasileiro, essa região ficou destinada à produção da borracha e foi poupada dos sucessivos ciclos econômico pelos quais passou o Brasil.

25 ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*, cap. I, p.32-34, onde aponta a vitória dos setores exportadores cafeeiros, que permitiram a discriminação das rendas dos estados mais ricos.

Terminado o ciclo da mineração, o centro-oeste encontrou sua vocação agropastoril, com a pecuária e algumas plantações de café. O sul se inclinou também a criação de gado e outros animais de corte, fornecendo insumos para indústrias correlatas a esses bens. Esses fatores, notadamente a cultura de subsistência do sul e do norte, aliada às condições climáticas mais favoráveis, diminuíram os efeitos deletérios da disparidade de renda entre o Sudeste e essas regiões.

3 OS EFEITOS DAS DISPARIDADES ECONÔMICAS ENTRE AS REGIÕES

Em um país com a extensão territorial do Brasil, a correção das disparidades econômicas não é tarefa fácil. Em compensação, os efeitos negativos trazidos pelas disparidades econômicas entre as regiões atravessam tranquilamente as fronteiras entre os Estados, sobretudo em razão da integração do sistema monetário.

O primeiro efeito é de ordem prática é a *migração*. O fluxo de mão-de-obra para as regiões de maior produtividade provoca pressão de diminuição do nível de salários, já que aumenta a oferta de mão de obra. O efeito desse crescimento é que os salários deixam de acompanhar o aumento real de produtividade. Se por um lado o aumento de produtividade faz crescer a rentabilidade das empresas (industriais), por outro lado afeta o consumo, porquanto achatando a renda do trabalhador pelo excesso de oferta de mão-de-obra, esse achatamento empurra a alocação de recursos para a compra de gêneros de subsistência, cujos preços em regra são ditados pelo nível de renda dos consumidores. Isso leva a um efeito em cadeia, uma vez que o comércio terá que oferecer preços mais baixos para ter mercado, provocando diminuição de rentabilidade sobre o comércio.

A migração também direciona o capital das regiões mais pobres para as mais ricas, eis que a prosperidade econômica atrai capitais de todas as origens. O efeito é o pouco de capital formado na região menos favorecida migra para a região mais rica, igualmente ao fluxo de mão-de-obra, elevando os índices de pobreza.

Em termos comparativos, considerando que os custos de produção das regiões mais pobres são elevados, o efeito é que a mão-de-obra, nessas regiões, torna-se relativamente mais alta quando comparada com o custo de mão-de-obra das regiões mais prósperas. Esse cenário de escassez de recursos gerados na economia local, somente se resolveria do ponto de

vista estritamente econômico, caso pudessem ser importados gêneros alimentícios subsidiados pelo governo para abastecimento da região.

Apesar ter sido um dado histórico relevante a migração das regiões brasileiras menos favorecidas para a região Sudeste, não se ignora que a região nordeste manteve-se densamente povoada, ao menos em sua parte úmida. Somente nos anos oitenta, o nordeste encontrou certa vocação para a indústria do turismo. A partir da estabilização monetária dos anos noventa, essa atividade econômica se intensificou, mas não a ponto de atender as necessidades sociais da vida urbana, já que o turismo se desenvolveu em condições semelhantes às oferecidas nos grandes centros urbanos do Sudeste.

Somente a industrialização da região nordeste poderia atenuar as disparidades econômicas entre as duas regiões mais citadas neste ensaio. O problema se potencializa na medida em que as disparidades econômicas brasileiras se relacionam também com outras regiões, em especial as regiões norte e centro-oeste.

Em uma federação, a convivência sob condições econômicas tão díspares não é benéfica. Fora dificuldades observadas no campo da economia, subsistem tensões políticas que às vezes amadurecem a ponto de eclodir como movimentos separatistas, ou na forma velada de um odioso e sutil preconceito econômico.²⁶

De volta ao ponto, o governo central, no sistema federado, acaba tendo que assumir a tarefa de distribuidor e re-distribuidor da riqueza quando a solução econômica não for viável por fatores naturais, como, por exemplo, o desenvolvimento da agricultura.

Quando tais condições desfavoráveis puderem ser superadas, a escolha é de ordem política. De fato, a concentração de capital e sua aplicação nos empreendimentos econômicos não são casuais. A concentração de recursos financeiros por parte dos particulares em determinado segmento é atraída em um processo automático, uma vez que a mão-de-obra disponível se concentra proporcionalmente à concentração da atividade econômica mais vantajosa.

26 No Império (1808-1889) ocorreram vários movimentos separatistas com essa natureza, tais como: Guerra dos Cabanos, em Pernambuco (1832-1835), Guerra da Cabanagem, no Pará (1835-1840), Sabinada, na Bahia (1837-1838), Balaiada, no Maranhão (1838-1841) e Guerra dos Farrapos, no Rio Grande do Sul (1835-1845). Ver síntese sobre o tema em: SKIDMORE, Thomas E. *Uma história do Brasil*. 4. ed., item n. III, p. 67-72.

No caso da comparação histórica entre a agroindústria e a indústria de bens de valor agregado, esta amealhou inúmeras vantagens sobre a primeira, uma vez que permitiu mais rentabilidade em menor tempo. A industrialização, por sua vez, transformou os modos de ser da sociedade como medida necessária desta às vicissitudes da indústria, o que rendeu espaço à ampla e rápida urbanização do espaço territorial brasileiro.

4 CONCLUSÃO

Boa parte das influências trazidas pela estrutura histórica regional ainda é sentida na conformação das regiões e estados brasileiros, como herança direta dos ciclos econômicos e da distribuição de riqueza por eles causado.

No momento experimentam-se desequilíbrios que tendem a ser preservados, ainda que na primeira década deste século se tenha constado alterações importantes no equilíbrio regional, agora baseadas em um federalismo cooperativo.²⁷

Mas o futuro da federação não poderá ficar previsivelmente refém de práticas de transferências de recursos sem solução de continuidade. A falta de expectativas de desenvolvimento econômico local pode acirrar a dependência dos entes federados ao governo central. Essa dependência, caso se torne desmedida, enfraquece a federação, pois nada adianta a Constituição dividir competências materiais, se os entes subnacionais não cumprem suas obrigações institucionais, exatamente em razão da dependência econômica do governo central.²⁸

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu nos artigos 157 a 160 regras gerais voltadas à repartição de receitas tributárias. A Lei complementar nº 101/2000, na mesma linha, distingue os instrumentos das transferências obrigatórias das voluntárias, esclarecendo que aquelas são as que decorrem da Constituição, das leis ou as pertencentes ao Sistema Único de Saúde. Serão transferências voluntárias, a contrário senso, as que não forem motivadas pelos mencionados veículos normativos. Tanto a repartição de receitas quanto as transferências de recursos constituem instrumentos de correção de disparidades regionais.

27 BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. item n. 2.1, p. 55.

28 A necessidade de cooperação e de solidariedade entre os entes federativos se acentua nas situações em que há desequilíbrio ou desigualdade, precisamente como uma forma de redução dessas desigualdades. Essa cooperação pode se dar em dois níveis um obrigatório e outro voluntário. Ver: REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. O federalismo numa visão tridimensional do direito. item n. 24, p. 115-118.

A questão central é saber se tal modelo é eficiente. No caso do Brasil, se por um lado foi prevista a divisão da receita tributária da União com estados e municípios, por outro, a competência tributária da União foi ampliada, justamente porque os tributos de viés federal devem ser repartidos em grande parte com os entes subnacionais. Note-se que para compensar as transferências constitucionais é permitido à União instituir várias contribuições sociais, em relação às quais não se prevê repartição com os demais entes federados (CF, arts. 149, 177, § 4º, 195, 212, § 5º, 239, 240). A exceção fica por conta da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a comercialização e importação do petróleo, derivados e álcool combustível (CIDE-Petróleo). Neste caso o artigo 159, III da Constituição Federal prevê o repasse de 29% da receita da mencionada contribuição para os estados.

Vê-se, pois, que o modelo brasileiro de repartição de receitas tributárias para correção de desigualdades regionais causa impactos econômicos, no ponto em que necessita elevar a carga tributária de interesse da União.

Não obstante esse fato, o modelo federalista brasileiro optou pelo regime de repasses combinado com a previsão de competências tributárias aos entes subnacionais, o que lhes oferece alguma autonomia financeira, embora não seja suficiente em muitos casos à manutenção plena de serviços públicos e outros bens sociais.

O ponto nodal é refletir sobre os objetivos últimos das transferências de recursos financeiros no federalismo: se devem buscar reduzir as desigualdades regionais a partir da lógica do repasse para despesas de custeio ou se deverão viabilizar também a geração de desenvolvimento socioeconômico, o que ensejaria a prática constante de repasses de receitas de capital e o apoio à concepção de políticas desenvolvimentistas na base, isto é, nos municípios.

Tudo indica que o futuro do federalismo fiscal não pode prescindir da ampliação das discussões sobre o modelo de transferências de recursos no contexto do desenvolvimento do país e não somente em relação ao assistencialismo do ente central para os demais entes federados.

Este trabalho é a introdução desse tema. Em continuação pretende-se apresentar argumentos na linha da distinção entre os modelos de estado unitário e federado, em artigo a ser publicado também neste periódico, sob o título *Transferências de recursos financeiros para correção de disparidades econômicas no federalismo fiscal*. Nesse trabalho a finalidade será examinar a relação da federação com as competências atribuídas aos entes federados e a busca do bem-estar da população por meio do desenvolvimento

socioeconômico, tudo com vistas a diminuir a relação de dependência econômica entre as unidades federadas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

_____. *Constituição e superação das desigualdades regionais, Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001. Org. Eros Roberto Grau e Willis Santiago Guerra Filho.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2003.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 33. ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 2003.

FURTADO, Milton Braga. *Síntese da economia brasileira*. 5. ed. São Paulo: Livros Técnicos e Científicos, 1988.

GOLDBERG, Daniel K. Entendendo o federalismo fiscal: uma moldura teórica multidisciplinar. In: *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia da Letras, 2008. Apresentação de Antonio Cândido: O significado de Raízes do Brasil.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1965.

SKIDMORE, Thomas E. *Uma história do Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003. Tradução: Raul Fiker.

TORRES, João Camilo de Oliveira. *A formação do federalismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1961.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. *O federalismo numa visão tridimensional do direito*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2011.

