

# TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS FINANCEIROS PARA CORREÇÃO DE DISPARIDADES ECONÔMICAS NO FEDERALISMO FISCAL

*Cleucio Santos Nunes*

*Mestre em Direito pela Universidade Católica de Santos. Pós-Graduado em Direito Tributário pela PUC/SP. Professor licenciado da Universidade Católica de Santos e da UNIP de Santos nas áreas de Direito Financeiro, Tributário, Processual Tributário e Administrativo. Professor de Direito Financeiro e Processual Tributário do Instituto de Educação Superior de Brasília – IESB e da Escola Superior de Advocacia - ESA/OAB-DF. Advogado. Consultor Jurídico do Ministério das Cidades*

*Margaret da Silva Peres Nunes*

*Pós-graduada em Direito Processual Constitucional pela Universidade Católica de Santos. Professora licenciada da UNIP de Santos e do Instituto de Educação Superior de Brasília – IESB. Advogada. Procuradora-Chefe da Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP*



## 1 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 permite prescindir de 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 (em especial dos artigos 1º, 3º, 18, 157, 158 e 159, todos da Constituição da República) remete ao conceito de que federalismo fiscal é a descentralização de atribuições e receitas às entidades subnacionais.<sup>1</sup>

Esse compartilhamento de recursos financeiros para a execução de competências materiais cometidas 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, a fim de que seja repartida a riqueza nacional em níveis que possam atuar na execução das competências constitucionais estabelecidas para cada ente federado. É o que pretendem 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 um regime obrigatório de distribuição, o qual se acopla de modo perfeito na previsão do artigo 25 da Lei Complementar 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que 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

---

1 GOLDBERG, Daniel K. Entendendo o federalismo fiscal: uma moldura teórica multidisciplinar. In: CONTI, José Mauricio (org.). *Federalismo fiscal*. Barueri:Manole, 2004, p. 17.

flexibilidade. Daí por 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 o regime das transferências ser *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 a 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 diminuir as desigualdades econômicas regionais, por meio de um esforço conjunto de entidades, sob a organização de um ente central.

Mas o futuro da federação não poderá lançar-se previsivelmente refém da prática de transferências de recursos sem uma solução de continuidade, sob pena de acirrar a situação de 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 conseguem cumprir suas obrigações institucionais, em razão da dependência econômica ao governo central.

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

## 2. ORIGENS DAS DISPARIDADES ECONÔMICAS BRASILEIRAS

Em quinhentos anos de história, a ocupação do solo para a agricultura, como base da economia brasileira, marcou os primeiros quatro séculos. A produção de bens de 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 o pau-brasil, que vai de 1501 a 1530, aproximadamente.<sup>2</sup>

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 do seu franco declínio nessa época, a cana-de-açúcar se manteve como influente fonte de exportações até ser ultrapassada pelo café, no século XIX.<sup>3</sup>

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 distribuíam em sesmarias, as quais podiam se estender do Rio Grande do Norte a São Vicente, em São Paulo, em uma faixa territorial de trinta a sessenta quilômetros do litoral para o interior.<sup>4</sup>

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

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

---

2 FURTADO, Milton Braga. *Síntese da economia brasileira*. 5ª ed. São Paulo: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1988, p. 9.

3 *Idem*, p. 19.

4 *Idem*, p. 20.

portuguesa. Por esses motivos, os primeiros anos de colonização se ativeram à monocultura agrícola como base da economia.<sup>5</sup>

Apesar de não existir precisão de datas, afirma-se que as primeiras minas de ouro descobertas no Brasil ocorrem na região do Arraial de Nossa Senhora do Ribeirão do Carmo, em 1696, atualmente conhecida como a cidade de Mariana, em Minas Gerais. Depois seguiram as descobertas de minas em Vila Rica (1698), Ouro Preto (1700), São João Del Rei (1705). Posteriormente, 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.<sup>6</sup>

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 industrialização 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, deslocando-se a capital da colônia, de Salvador para o Rio de Janeiro, 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.<sup>7</sup>

---

5 Idem, p. 50.

6 Idem, p. 51.

7 FURTADO, Milton Braga, *op cit*, p. 54.

O ciclo do ouro entra em declínio a partir de 1760. A forma atávica como se deu a exploração do metal nobre 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), que foi marcado pelo absolutismo e pelo louvor à opulência do ouro, mediante a construção de obras suntuosas na metrópole.<sup>8</sup>

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

As populações que viviam a custa da mineração entraram em franco empobrecimento, já que nas zonas mineradoras não se desenvolveram culturas agrícolas capazes de compensar a escassez do ouro. 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 vindas das colônias americanas. Igualmente, a guerra da independência norte-americana 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, o que gerará profundos reflexos na distribuição demográfica do país e da produção econômica. Trata-se do café.

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.<sup>9</sup> O café, de certa forma, compensou o fato de a mineração não ter chegado até a região norte.

---

8 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 aqueduto que abasteceu Lisboa". Cf. *Síntese da economia brasileira*, p. 60, n. 22.

9 FURTADO, Milton Braga, *op cit*, p. 104.

O início do ciclo ocorre 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.

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. 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.<sup>10</sup>

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 impulsionou a produção do café na 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, utilizando métodos rudimentares de produção, tais como água e animais na condição de 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

---

10 "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.



eficazes naqueles países do que no Brasil.<sup>11</sup>

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 compra do excedente e do café de má qualidade pelo Governo, a fim de manter os preços elevados para não prejudicar os cafeicultores.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup>

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 da atualidade.

Consoante a observação de Milton Braga Furtado, a “geografia econômica” do Brasil mostrava as seguintes “peculiaridades regionais”<sup>14</sup>: 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

11 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.

12 FURTADO, Milton Braga, *op cit*, pp. 109-110.

13 *Idem*, p. 112.

14 *Síntese da economia brasileira*, p. 106.

produção de tecidos, apesar de o aparecimento da indústria no país ter ocorrido de forma simultânea em quase todas as regiões economicamente ativas.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup> Esses fatores, provavelmente, forçaram a concentração de indústrias na região sudeste, mais exatamente em São Paulo.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup>

Após o fim da Segunda Guerra, entre 1948 e 1955, a indústria paulista passou a responder por 45,3% do produto industrial,

---

15 FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 33ª ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 2003, p. 247.

16 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.

17 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) ultrapassaram 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*. 3ª ed. São Paulo: Editora Globo, 2003, pp. 798-799.

18 "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 considerar, não o número de operários, mas a força motriz instalada, 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.

correspondendo a um aumento de 6,3% no referido período, contra 9,6% da região nordeste, que decresceu 7,3%.<sup>19</sup>

A conseqüência 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 cresceu significativamente contra a tendência de diminuição de renda da segunda metade do século XX.

### 3. 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, no Brasil, com o fluxo migratório de nordestinos para o sudeste, em especial para São Paulo. Daí a lúcida conclusão de Furtado<sup>20</sup>:

“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 aguçar-se 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 em 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.<sup>21</sup> Percebeu-se, no entanto, 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.

---

19 FURTADO, Celso, *op. cit.*, p. 247.

20 *Idem*, p. 248.

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

Em geral, as causas que levam a essas disparidades estão associadas à escassez de recursos naturais da região menos favorecida. 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 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 cultivado 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 tendessem a preferir atender aos interesses econômicos dos cafeicultores do que aos dos senhores de engenho, num período em que a democracia se sustentava em bases incipientes. O resultado foi a perda paulatina de influência política dos governadores do nordeste sobre o governo federal.

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 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 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 por que passou o Brasil.

Terminado o ciclo da mineração, o centro-oeste encontrou sua vocação para a pecuária e alguma plantação de café. O sul se inclinou também à 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.

#### **4. 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 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 diminuindo a renda do trabalhador pelo excesso de oferta de mão-de-obra, esse achatamento empurra a alocação de recursos normalmente para a compra de gêneros de subsistência. O preço dessas mercadorias, em geral, é ditado 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 que 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 da migração das regiões brasileiras menos favorecidas para a região sudeste ter sido um dado histórico relevante, 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 não 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, à medida que as disparidades econômicas brasileiras se relacionam também com outras regiões, em especial as regiões norte e centro-oeste.

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

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

Quando tais condições desfavoráveis podem ser superadas, a escolha está na 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 de determinado segmento é atraída diante de um processo automático, uma vez que a mão-de-obra disponível se concentra proporcionalmente à concentração da atividade econômica mais vantajosa.

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 para atender suas vicissitudes, o que rendeu espaço à ampla e rápida urbanização do espaço territorial brasileiro.

## 5. AS DISPARIDADES ECONÔMICAS NAS DIVERSAS FORMAS DE FEDERALISMO

De acordo com a teoria política, os Estados podem se organizar, basicamente, de duas formas: Estados *unitários* ou *federados*. O Estado unitário tem “um poder central que é a cúpula e o núcleo do poder político”.<sup>22</sup> Nessa modalidade o Estado é inteiramente abstrato, isto é, trata-se de uma dimensão territorial geral que não se subdivide, desalojando o homem de sua ligação com a terra: a região em que nasce. No estado unitário, se por um lado não existe divisão político-formal das regiões, o que pode abrandar conflitos em torno de diferenças geográficas; por outro, afasta o indivíduo da materialidade territorial, projetando-o a uma identidade falsa e abstrata de ser somente membro de um Estado nacional, cujas fronteiras são apenas o país vizinho.

Nos Estados federados, por sua vez, a relação de intimidade entre o indivíduo e a região é profunda e constante, afetando suas atitudes. Não seria nenhum exagero considerar a existência de um componente psicológico, formado por laços culturais que se constroem em determinada região desde o nascimento, podendo cegar alguns da realidade em que está inserido, ou elevar o poder de crítica de outros a ponto de querer mudar o local onde nasceu ou mudar-se dele.

Do ponto de vista da Teoria Geral, o Estado federado se distingue pela conjugação de “vários centros de poder político autônomo”.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 254.

<sup>23</sup> *Idem*, *ibidem*.

A investigação que se pretende, neste item, é desvelar se a necessidade de formação de Estados federados, em especial o Brasil, decorre de fatores meramente políticos, ou se aspectos econômicos pesam nessa tomada de posição. O relevante é saber se as disparidades econômicas são, efetivamente, características negativas do federalismo ou se tais diferenças não seriam intrínsecas a essa forma de organização política do Estado. Assim, próprio federalismo engendraria mecanismos eficientes que possam ser adotados para redução das desigualdades regionais.

Para se enxergar a relação do federalismo com o tema das disparidades econômicas, é necessário que se penetre nas sutis variações dos modos-de-ser entre Estados unitários e federados. Observe-se que os conceitos de *unitarismo* e *federalismo* na verificação empírica de como os Estados têm se desenvolvido, levam a uma distinção importante. Trata-se dos conceitos de *descentralização* e *não-descentralização*.

Dalmo Dallari observa que há autores que consideram existir uma terceira forma de Estado, na compostura do Estado Moderno. É o alcunhado Estado Regional, “menos centralizado do que o unitário, mas sem chegar aos extremos de descentralização do federalismo”.<sup>24</sup> Essa classificação, contestada pela maioria dos autores, tem como fundamento da crítica a constatação de que esse suposto Estado Regional, como é o caso da Espanha e da Itália, “é apenas uma forma unitária, um pouco descentralizada, pois não elimina a completa superioridade política e jurídica do poder central”.<sup>25</sup>

A inserção de uma terceira categoria de Estado talvez não seja absolutamente necessária quando se reflete sobre os conceitos de *descentralização* e *não-descentralização*. O fato de o Estado unitário ser definido como um território governado por poder central, não impede, empiricamente, que esse mesmo território possa se *descentralizar* mais facilmente do que faria um Estado federado. Isso demonstra que a divisão geopolítica dos Estados, seja qual for sua formação (unitário ou federado), é muito mais didática, formal e política do que material, concreta e econômica. Daí por que, mesmo em Estado unitário é possível existir disparidades econômicas entre as regiões politicamente não divididas.

24 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 254.

25 Idem, *ibidem*.



No Estado federado, entretanto, a divisão das regiões em unidades é medida necessária para sua caracterização. Portanto, o Estado federado é descentralizado por excelência. Assim, conclui-se que a *descentralização* pode ser característica comum tanto para os Estados federados quanto aos unitários.

O ponto é saber qual diferença poderá ser estabelecida entre as descentralizações de Estados federados e de Estados unitários.

Bruno Théret distingue as descentralizações dos Estados federado e unitário, afirmando que nos Estados unitários a *descentralização é não-qualificada* ao passo que no federalismo admitem-se duas espécies de *descentralização*: uma que é *qualificada*; e outra, considerada como *não-concentrada*.<sup>26</sup>

De acordo com o autor, nos sistemas federados, a *descentralização qualificada* implica no estabelecimento de relação de dependência com o governo central, que coordena e lidera as competências comuns. No caso da *descentralização não-concentrada*, as competências constitucionais dos entes subnacionais (federados) são nitidamente distintas e não se comunicam necessariamente. Essa é a diferença entre as duas espécies de *descentralização* no federalismo.<sup>27</sup>

Essas distinções não são fáceis porque a organização dos Estados federados não segue modelo pasteurizado, capaz de ser neutra e magicamente presa em uma fórmula ideal ou universal de federalização. No caso do Brasil, apesar de existir autonomia entre as entidades federadas (CF, art. 18), várias competências materiais são comuns a todos os entes. Na maioria das vezes, cabe à União estabelecer as normas gerais para o alcance da finalidade pretendida com tais atribuições constitucionais (CF, art. 23 e parágrafo único).

A coordenação política do governo central deflagra a instabilidade sistêmica do federalismo, quanto a uma distinção estanque e pura com o regime unitário descentralizado. A legitimidade constitucional do governo central de estabelecer normas gerais para a consecução de políticas regionais, como sucede com a previsão da

<sup>26</sup> THÉRET, Bruno. O federalismo com princípio de regulação do regionalismo: uma análise dos programas de perequação destinados a compensar as desigualdades inter-regionais na América do Norte. In: *Contexto internacional*. Rio de Janeiro, vol. 20 n° 1, jan/jun 98, p. 116.

<sup>27</sup> Idem, *ibidem*.

Lei Complementar a que se refere o parágrafo único do artigo 23, ou a autoridade da União para estabelecer normas gerais em matéria de competência legislativa concorrente (CF, art. 24, § 1º), são sinais fortes da existência de intrínsecas instabilidades econômicas e políticas entre as regiões federadas. Daí por que, só é absolutamente seguro distinguir um sistema federado de um sistema unitário, já que ambos admitem descentralização, quando estiver presente somente a característica da *descentralização não-qualificada* (dos Estados unitários) em contraponto à *descentralização não-concentrada* (dos Estados federados).

Feita essa preleção, resta analisar os mecanismos de redução das desigualdades regionais dentro do federalismo, quaisquer que sejam suas características funcionais.

## **6. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS COMO INSTRUMENTOS DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS NO FEDERALISMO**

Desigualdades econômicas podem ocorrer tanto em Estados federados quanto unitários porque a produção econômica nasce, em regra, antes da formação jurídica dos países e de sua geopolítica interna. Nos Estados unitários, cuja base jurídica de formação é a centralização de competências, as tensões geradas pela desigualdade regional talvez não sejam tão perigosas quanto nos Estados federados, uma vez que no unitarismo as competências materiais são centralizadas, razão pela qual todas as regiões são destinatárias da política de desenvolvimento, sem se priorizar uma ou outra região. Por outro lado, a centralização do unitarismo não é tão eficiente na solução das desigualdades, porquanto a centralização das políticas distancia a autoridade central das necessidades públicas e também só é viável em países de reduzidas dimensões territoriais.

Em relação aos Estados federados, as diferenças econômicas, *regionais*, podem até ser enxergadas como causa necessária para forçar a criação de uma federação. As disparidades econômicas já analisadas quanto a sua natureza e motivos, no caso brasileiro, ocasionam a formação de uma estrutura centralizada com poder de arrecadação forte para a distribuição equânime da riqueza nacional.

A federação brasileira é muito mais uma centralização de competências tributárias em poder da União, do que a distribuição de autonomia institucional entre as unidades federadas. É certo que, por

outro lado, a Constituição municiou cada ente federado de competências tributárias para fazer frente às suas obrigações institucionais.<sup>28</sup>

Assegurando competência para instituir e arrecadar impostos, permitiu a Constituição que se efetivasse a autonomia das entidades federadas em sentido formal, isto é, são os Estados, o Distrito Federal e Municípios autônomos, porque possuem competência tributária para exigir os impostos previstos nos artigos 155 e 156 da Constituição da República.

Resta saber se a divisão de competências atende às vicissitudes e carências públicas dos entes federados, uma vez considerada a realidade econômica em que cada região está inserida. Isso não se confunde, embora guarde alguma relação, com a controvertida discussão sobre a suficiência dos recursos financeiros gerados a partir dessa divisão de competências. O que está em análise não é exatamente se a União arrecada mais do que Estados e Municípios, mas qual o seu papel enquanto ente central na distribuição da riqueza pública. A pergunta que se segue é, caso se invertesse a lógica, e os Municípios e Estados tivessem poder de arrecadar superior à União, haveria menos disparidades regionais? A resposta vem depressa: enquanto nas regiões menos favorecidas não forem geradas as condições necessárias para o caminho do desenvolvimento, a arrecadação de tributos é fator secundário porquanto espelhará as pequenas propriedades e riquezas da própria região.

Primeiramente, portanto, é aconselhável fazer-se uma distinção. A Constituição muniu a federação de meios de redistribuição das receitas tributárias auferidas pelos entes. O próprio texto da Constituição demonstra que a divisão da competência tributária, por si só, não é bastante para o cumprimento efetivo das obrigações constitucionais entregues aos entes federados. Tanto assim que a Constituição previu mecanismos de repartição de receitas tributárias nos artigos 157 a 159, com a nítida pretensão de satisfazer as necessidades de Estados e Municípios para se desincumbirem de suas obrigações constitucionais, as quais são encontradas nos art. 23, 25 e 30, todos da Constituição.<sup>29</sup>

---

28 BERTI, Flávio Azambuja. Direito tributário e princípio federativo. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 184.

29 *Idem*, p. 193.

Isso não se confunde com as metas de redução das disparidades econômicas, pois que estas têm como pano de fundo a desproporção de arrecadação entre umas e outras regiões frente às mesmas necessidades.

Por isso é salutar que a União mantenha políticas de resolução das carências econômicas regionais através de repasses de recursos financeiros. Sucede que a prosperidade da federação não pode se resumir à política de transferências, que possui caráter essencialmente emergencial. Em médio e longo prazos, as políticas de repasse tendem a agravar a relação de dependência econômica entre a região pouco favorecida e a mais próspera.

Daí por que as políticas de transferências de recursos não podem ter o viés unicamente assistencial, mas de programação de metas de geração de condições econômicas.

As políticas de repasses voluntários de verbas devem ser acompanhadas de micro-programas de incentivos fiscais e auxílio direto aos empreendedores, de modo que se conquistem índices de produção capazes de dirigir os excedentes de capital das demais regiões para inversões nas localidades menos desenvolvidas.

O grande obstáculo de se programarem políticas duradouras de transferências voluntárias de recursos, na forma do artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, reside nos critérios que justificam as transferências. A verticalização desses critérios unicamente pelo poder central da União, ainda que o processo de decisão tramite pelo Poder Legislativo federal com a aprovação da lei orçamentária, leva ao risco de se aleijarem regiões por fatores relacionados a aspectos de afinidade política ou de escassez de recursos financeiros. Nesse caso, a União, por ter controle dos recursos, leva sempre vantagem no poder de decisão de distribuição das transferências.

O que se tem defendido é que a redução das desigualdades sociais e econômicas passa por um processo permanente de negociação entre o ente central e as diversas regiões.<sup>30</sup> No caso do Brasil, essa

---

30 Na comparação com os sistemas federados do EUA e do Canadá, Bruno Thérét explica: "Enquanto nos EUA, a redução pública das desigualdades econômicas entre estados é fraca e só pode vir, em caso de urgência, de uma intervenção centralizadora e autoritária de Washington, no Canadá esse tipo de intervenção pública é permanente e objetivada nos programas de perequação dos recursos das províncias,

negociação tem se dado na elaboração da lei orçamentária anual da União, na medida em que se destinam verbas de emendas parlamentares para ações regionalizadas, assim como o próprio orçamento fiscal da União contempla transferências voluntárias para políticas regionais.

De fato, uma regionalização institucionalizada por Conselhos Intergovernamentais ou outra qualquer entidade que possa dialogar com o governo federal em igualdade de condições, parece ser um elemento de destaque que merece análise mais profunda da comunidade jurídica.

Observe-se que a negociação se daria no âmbito da entidade regional com representação do governo federal, com a diferença de que esta não verticalizaria a proposta de repasse de recursos, mas a distribuiria com base na apresentação de dados concretos relativos às necessidades da região. Acoplado à transferência, deveria existir planejamento de como tais recursos poderiam ser convertidos em oportunidades de geração de renda para a região.

## 7. CONCLUSÃO

De tudo que se examinou, fica o entendimento de que cada obra realizada com recursos federais, no fundo, significa que no empreendimento também se encontram recursos do próprio beneficiário, com a diferença que não foram arrecadados por ele, mas pela administração central. Na mesma obra também estão alojados, indiretamente, recursos financeiros das demais entidades federadas, justamente porque o modelo de federação brasileiro, consoante se esclareceu, é de *descentralização qualificada*. Assim, as transferências do governo central para as demais unidades federadas não impede que se conclua que os recursos são financeiramente administrados pelo ente central, porém, legitimamente, a causa política de sua arrecadação reside nas disparidades regionais, razão pela qual os recursos são também de titularidade do ente beneficiário.

---

que são, certamente, federais, mas onde o poder discricionário de Ottawa é limitado, já que os programas são submetidos a regras de distribuição formalizadas explicitamente e negociadas regularmente entre governo federal e os governos provinciais. Em outros termos, o Canadá apresenta, positivamente, condições de uma regulação federal do regionalismo, enquanto os EUA fazem com que elas apareçam em negativo e onde a ausência de perequação institucional cede lugar, para manter a unidade territorial da União, a um processo de centralização". Cf. O federalismo com princípio de regulação do regionalismo, *op. cit.*, p. 127.

Esses fundamentos levam à idéia de integração econômica entre as regiões, já que a unidade política é pressuposto da federação e cláusula pétrea constitucional.

Com efeito, aliado às políticas de desenvolvimento local é necessário que se desenvolvam planos de integração entre as regiões, a fim de que compartilhem a riqueza de forma integrada.

Daí por que, se nos tempos atuais a industrialização é uma das saídas para o desenvolvimento, isto deve ocorrer, de forma sustentável e integrada em todas as regiões. Paralelamente, a agroindústria de cada localidade terá que possuir condições de atender à demanda interna de sua região, sem a necessidade de que o abastecimento regional dependa do fornecimento de gêneros vindos com melhor preço das regiões mais prósperas.

O resultado da integração econômica entre as regiões do país é a adequada relação de dependência econômica entre todas as regiões, de modo que a prosperidade de uma não implica a estagnação de outra, mas o crescimento de todas as regiões em bases mais equânimes e menos díspares.

Talvez o principal obstáculo para que não se tenha conseguido obter o crescimento econômico ideal com diminuição das disparidades econômicas regionais, resida nas obrigações entregues aos Municípios pela Constituição de 1988, o que retira a alocação de recursos em investimentos que atraiam industrialização e integração regional. Nem se fale das competências específicas do artigo 30 da Constituição, pois que essas variam de acordo com aspectos peculiares do interesse local. Porém, os serviços públicos de educação, saúde e as competências materiais comuns listadas no artigo 23 da Carta Política, realmente, afetam as finanças municipais, máxime nas localidades em que o desenvolvimento econômico não chegou ou depende de fatores exógenos, como o abastecimento das áreas urbanas com insumos vindos das regiões mais desenvolvidas.

Para romper o ciclo vicioso da dependência no federalismo, políticas de geração de renda necessitam ser implantadas de forma sustentável. Tais políticas devem estar contidas na lógica das transferências. Dito de outro modo, cada transferência voluntária realizada deveria ser precedida de um plano de desenvolvimento

econômico da região beneficiada, sob pena de não atender sua finalidade.

A federação não deve existir somente para distribuir a riqueza nacional através de sistemas mecanizados, que não encontram soluções aos problemas sociais e econômicos que teriam justificado a formação do Estado federado. Fica a certeza de que a prática das transferências de recursos para as regiões mais pobres deve ocorrer como instrumento provisório de adequação ao fim último do federalismo, que deve ser, antes de tudo, assegurar tranquilidade política para o exercício de competências específicas, com menos dependência financeira do ente central.

## 8 REFERÊNCIAS

BERTI, Flávio Azambuja. **Direito tributário e princípio federativo**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª ed. São Paulo: Editora Globo, 2003, pp. 798-799.

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: CONTI, José Mauricio (org.). **Federalismo fiscal**. Barueri: Manole, 2004.

THÉRET, Bruno. O federalismo com princípio de regulação do regionalismo: uma análise dos programas de perequação destinados a compensar as desigualdades inter-regionais na América do Norte. In: **Contexto internacional**. Rio de Janeiro, vol. 20 nº 1, jan/jun 98.