TERRITÓRIO USADO E PACTO FEDERATIVO NO BRASIL: UM ESTUDO DA DISTRIBUIÇÃO INTERGOVERNAMENTAL DE RECURSOS TRIBUTÁRIOS

Fabrício Gallo
gallo.fabricio@gmail.com
Doutorando do Programa de Pós-graduação
do IG/UNICAMP (SP/Brasil)

Este trabalho busca apresentar uma discussão acerca da constituição do território brasileiro a partir de sua estrutura estatal federativa e organização política. Para tanto, a idéia de *território usado* (SANTOS, 1994, 1996; SANTOS; SILVEIRA, 2001) se apresenta como instrumento analítico de suma relevância. Conforme Santos e Silveira (2001, p. 20) o "que interessa discutir é, então, o território usado, sinônimo de espaço geográfico. Essa categoria, território usado, aponta para necessidade de um esforço destinado a analisar sistematicamente a constituição do território. Como se trata de uma proposta totalmente empiricizável, segue-se daí o enriquecimento da teoria".

Entender o território usado implica entender que existe um conjunto de ações – ou seja, um *evento* – que dinamizam este território e que, quando dinamizado, este mesmo território retorna como um condicionante das ações sociais. Seguindo pelo mesmo partido de método proposto por Santos (1996), entendemos aqui território usado como conjunto indissociável de sistema de objetos (materialidades) e de sistemas de ações (eventos).

A federação no Brasil pode ser tratada, teoricamente, como um evento, isto é, a instituição da federação foi um conjunto de acontecimentos que atingiram e transformaram o território e, a partir desse momento esse mesmo território se tornou uma *norma* para a vigência dessa federação. No país, os mecanismos de distribuição e de redistribuição de recursos entre os entes federados adquirem grande importância pelo fato de serem eles os elementos que permitem uma maior ou menor autonomia na administração pública. Parcelas do território recebem mais recursos do que outras proporcionando, assim, uma difusão seletiva do *meio técnico-científico-informacional* (SANTOS, 1996) pelo território.

Analisando a evolução do federalismo no país (fruto da influência e do poder das elites oligárquicas, dos diferentes textos constitucionais elaborados e

das políticas de arrecadação de impostos), é possível traçarmos os quadros de como foram sendo criados, ao longo da história política-territorial de organização do Estado brasileiro.

Na gênese normativa da federação nacional, isto é, no ato da instituição da Constituição Federal de 1891, o centro do poder localizou-se mais nos estados-membros do que na União, todavia, a hegemonia e a capacidade efetiva de modelar as decisões políticas fundamentais encontravam-se nos quatro grandes estados da época (SP, RJ, MG e RS) e, consequentemente, em suas elites oligárquicas que controlavam as exportações brasileiras naquele período. Os estados mais pobres da federação passaram a ficar na dependência de recursos oriundos da União ou dos (raros) empréstimos que podiam, à época, contrair no exterior.

Ao longo de todo o século XX novos Textos Constitucionais foram promulgados e a regulação sobre os mecanismos de transferências intergovernamentais de recursos foi sendo alterada. O novo texto definiu as competências de arrecadação de cada ente federado. União, estados e municípios tiveram suas competências designadas e a competência residual (matérias que não haviam sido previstas até então) ficou ao cargo da União. Esse “pequeno detalhe” engessou, de certa forma, os orçamentos tanto dos estados como dos municípios pois, inserida na competência residual estava a capacidade de criar novos impostos e contribuições. Assim, a prerrogativa de criação de novos tributos cabia exclusivamente à União. Com a Constituição de 1988 os municípios tiveram maior autonomia frente os outros entes (estados-membros e União) exigindo, assim, um aperfeiçoamento em nos chamados mecanismos de transferências intergovernamentais através do predomínio de regras e metodologias de arrecadação e distribuição definidas constitucionalmente e legalmente.

No Texto Constitucional de 1988 uma das preocupações centrais fora a de resgatar o equilíbrio federativo do país após longos anos de ditadura onde a democracia fora suprimida e a união impunha sua vontade aos outros níveis da federação. Oliveira (1995, p. 112) aponta que o Texto supra buscava, do ponto de vista econômico e fiscal, atentar-se para “a autonomia fiscal dos estados e municípios, a descentralização dos recursos tributários acompanhada de mecanismos redistributivos que compensem desigualdades econômicas e

tributárias inter-regionais e a redivisão de encargos entre as esferas governamentais".

Na literatura econômica que trata do federalismo fiscal, destaca-se que há praticamente unanimidade na aceitação de que em territórios de organização político-administrativa federativa, um mecanismo que busca reduzir as desigualdades regionais e que caracteriza as relações intergovernamentais é o de equalização fiscal. Conforme Prado (2007, p. 37) os sistemas de equalização consistem em dispositivos que, para definir montantes a serem transferidos para cada governo subnacional, tomam em consideração a totalidade das receitas e, em certos casos, também dos gastos de cada governo.

Sugerimos que a leitura geográfica do território usado no Brasil autoriza uma discussão partindo-se de sua estrutura político-federativa e da realização de pactos entre seus entes, frutos – em grande medida – dos mecanismos internos à nossa federação. Um dos mecanismos é o federalismo fiscal, isto é, os mecanismos de transferências de recursos tributários entre os entes federados, tendo em vista que são os recursos transferidos que permitem uma maior ou menor autonomia financeira de cada ente (tanto em escala estadual como em escala municipal).

De acordo com Barreira e Roarelli (1995) as transferências intergovernamentais se constituiriam num mecanismo de distribuição de recursos de origem fiscal entre unidades de governo cujo destino seria a complementação das verbas que seriam necessárias para o cumprimento dos encargos de suas respectivas competências. Segundo os mesmo autores, o mecanismo de transferência se justificaria por dois motivos: "primeiro, devido à existência de custos e benefícios externos associados a determinado tipo de serviços públicos; e, segundo, pela existência de desigualdades na distribuição funcional e espacial dos benefícios do crescimento econômico, as quais acabam determinando diferenças na capacidade de arrecadação e autofinanciamento entre as unidades federativas" (BARRERA; ROARELLI, 1995, p. 130).

De acordo com Prado (2007, p. 68) pode-se afirmar que em qualquer federação, um sistema de transferências intergovernamentais de recursos atende basicamente a três funções principais: "i) obter o equilíbrio vertical entre

níveis de governo no agregado, o que envolve geralmente transferências livres e legalmente definidas, muito freqüentemente através de sistemas de compartilhamento ou então de transferências a que chamamos devolutivas, que ocorrem quando o governo federal ou estadual meramente arrecada o imposto e transfere a receita que foi precisamente obtida no território do governo estadual ou municipal que a recebe; ii) operar a equalização horizontal, reduzindo as disparidades em capacidade de gasto que decorrem de disparidades em capacidade econômica entre as jurisdições (...); iii) viabilizar programas nacionais de prestação de serviços, aqueles programas que a Federação opta por manter sob algum grau de controle do governo federal, mas sendo a execução entregue aos governos subnacionais. Isto exige que transferências verticais financiem os governos subnacionais, o que é em geral realizado através de transferências condicionadas, que pode ou não ser legalmente definidas".

No Brasil, o modelo que se estabeleceu para as transferências de recursos após a Constituição de 1988 abarcou: i) as "Transferências Constitucionais e Legais" que garantia recursos a todos os entes federais e ii) as chamadas "Transferências Voluntárias" de recursos da União e dos Estados que eram recursos repassados aos municípios pelos outros entes federados sem que houvesse a obrigatoriedade legal de se atender a todas as municipalidades. Esta última destacamos, em especial, os convênios que os municípios celebram com a União e com os estados.

Arretche (2005) mostra que na década de 1990 a União – fazendo uso de sua competência exclusiva em criar novos tributos – criou novas Contribuições Sociais em sua esfera (Cide-Combustíveis e CPMF) e reajustou algumas já existentes (Cofins, Contribuição do Salário Educação) sem que necessariamente os montantes arrecadados fossem repartidos com estados e municípios. Tendo em vista que a União aumentou seu potencial de arrecadação de impostos, as transferências voluntárias (convênios) passaram a se conformar como elemento de barganha política entre os entes (GALLO, 2009).

Telma Galli (2008) lembra que as diferenças territoriais tendem a serem mais intensas e desiguais conforme a capacidade de unificação do território ao mercado, por concentrarem as condições necessárias dos meios de produção,

circulação e consumo. Assim, a União como ente federado mais “poderoso” – por deter mais recursos e por deter a “capacidade” de atender um ou outro município através da celebração de convênios – pode determinar as estratégias de difusão do *meio técnico-científico-informacional* (SANTOS, 1996) no território nacional através da implantação de novas infraestruturas territoriais ampliando a densidade técnica de alguns pontos do Brasil.

As materialidades ao lado do poder público, promovem “um arranjo do conteúdo normativo para viabilizar o aumento da produtividade espacial e tornar mais eficiente o uso do território, pois é mais rápido mudar o arranjo jurídico que o arranjo material” (KAHIL, 2005, p.198). Sendo os entes federados portadores de poder legiferante desde a Constituição de 1988, estão sempre em tensão e novos arranjos políticos entre eles sempre ocorre tendo em vista que os orçamentos municipais (principalmente nas pequenas e médias municipalidades) são limitados tornando-os dependentes das transferências dos estados-membros e, principalmente, da União. O estudo das transferências de recursos tributários entre os entes federados por meio de convênios aponta uma das formas de como o Estado brasileiro usa o território, através da imposição de normas que regulam e geram tensões entre os entes, para efetivar o exercício do poder. Tem-se um desarranjo na isonomia federativa evidenciando a existência de um pacto federativo longe de abarcar um projeto nacional que englobe todo o território nacional.

Os convênios celebrados entre a União e os municípios representam recursos extras para os municípios e tomam significativa importância, sobretudo nos pequenos municípios, que são a maioria dos 5.564 municípios brasileiros. Esses convênios normalmente tendem a determinados usos específicos e podem, na maioria das vezes, prever a existência de contrapartida: o nível de governo beneficiado deve contribuir com uma porcentagem do valor recebido para o desenvolvimento de ações específicas.

A prática de celebrar convênios tem sido amplamente difundida nos últimos anos, sendo um dos destaques da política realizada pela Presidência da República (em especial no segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, de 2007 a 2010), entretanto, a formalização de tais convênios exige um dado preparo técnico-informacional que nem sempre existe no quadro de funcionários dos mesmos. Para confirmar tal informação, basta verificar os

cursos com a finalidade de capacitar gerentes de convênios municipais, a informatização dos processos, sítios da internet que disponibilizam cartilhas e manuais bem como as inúmeras empresas de consultoria surgidas atualmente, que encontraram nos municípios “despreparados” um grande filão do mercado.

Segundo Santos (1996) a racionalização transforma algumas áreas em *espaços da racionalidade*, e estas, devido ao fato de possuírem técnica e informação tornam-se privilegiadas em detrimento de outras, como podemos observar nesta pesquisa com alguns municípios sobressaindo-se por se especializarem na busca de verbas de transferências voluntárias. Essa racionalização, que tem possibilitado aos municípios acesso a verbas de convênio com o governo federal, trouxe consigo certa isonomia, pois todos os municípios que estiverem de posse das condições exigidas para a realização de convênios, o farão. No entanto, é exatamente neste ponto em que todos poderiam ser iguais que a desigualdade se manifesta já que nem todos usufruem dos mecanismos técnicos para celebrar convênios, haja vista que não existem recursos disponíveis para todos.

Referências bibliográficas

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. In **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, jun. 2005.

GALLI, Telma Batalioti. Novos usos do território brasileiro à luz do período e a constituição de novas fronteiras. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. **Actas** del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/87.htm>.

GALLO, Fabrício. Território nacional e pacto federativo brasileiro: uma análise geográfica das transferências de recursos entre os entes federados. In XII EGAL – Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2009, Montevideo. **Anais** do XII EGAL - Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2009.

KAHIL, Samira Peduti. Usos do território: uma questão política. In X EGAL - Encontro de Geógrafos da América Latina, 2005. São Paulo. **Anais** do X EGAL - Encontro de Geógrafos da América Latina, 2005.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1995.

PRADO, Sérgio Roberto Rios do. **A questão fiscal na federação brasileira:** diagnóstico e alternativas. CEPAL – Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe. *S/l*, 2007. Disponível em <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/28329/P28329.xml&xsl=/brasil/tpl-p/p9f.xsl> Acesso em: 05 jan. 2011.

SANTOS, Milton. O retorno do território. in: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia Aparecida; SILVEIRA, María Laura (org.) **Território:** Globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton & SILVEIRA, María Laura. **O Brasil.** Território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.