

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**



**AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DE RECURSOS DO FPM E  
DO ICMS COMO ESTRATÉGIAS DE EQUILÍBRIO SÓCIO-ESPACIAL**

**Juliana Nunes Rodrigues**

Orientadora: Iná Elias de Castro

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Geografia da  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

**Rio de Janeiro**

**2006**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DE RECURSOS DO FPM E  
DO ICMS COMO ESTRATÉGIAS DE EQUILÍBRIO SÓCIO-ESPACIAL

Juliana Nunes Rodrigues

Orientadora: Iná Elias de Castro

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em  
Geografia da Universidade Federal do  
Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2006

**AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DE  
RECURSOS DO FPM E DO ICMS COMO ESTRATÉGIAS DE  
EQUILÍBRIO SÓCIO-ESPACIAL**

JULIANA NUNES RODRIGUES

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de Mestre.

Aprovada por:

**Orientadora**

---

PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. INÁ ELIAS DE CASTRO  
(GEOGRAFIA -UFRJ)

---

PROF. DR. PAULO CESAR DA COSTA GOMES  
(GEOGRAFIA-UFRJ)

---

PROF. DR. ALDOMAR RÜCKERT  
(GEOGRAFIA - UFRS)

---

PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. MARIA HELENA LAVINAS  
(INSTITUTO DE ECONOMIA-UFRJ)

Rio de Janeiro  
2006

### FICHA CATALOGRÁFICA

RODRIGUES, Juliana Nunes

As transferências intergovernamentais de recursos do FPM e do ICMS como estratégias de equilíbrio sócio espacial

XI, 104p., 29,7cm (Mestrado em Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG), Instituto de Geociências (IGEO/UFRJ), 2006).

Dissertação – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Geociências.

- 1- Transferências Intergovernamentais;
- 2- Federalismo;
- 3- Governo Federal;
- 4- estados.

I - IGEO/UFRJ/PPGG

II – Título (série)

*Para os meus avós,  
Norberto e Eda,*

*Para Iná,  
sábia e querida orientadora,*

*e para Natália,  
minha irmã “de sangue”.*

## **AGRADECIMENTOS**

Mais do que agradecer, explico aqui o carinho que sinto por todos que estiveram presentes durante o desenvolvimento deste trabalho e que, seja através de debates acadêmicos, críticas, sugestões, dados estatísticos, simples gestos ou palavras, contribuíram para sua realização.

Em primeiro lugar, à minha orientadora - Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Iná Elias de Castro - pelas críticas e sugestões sempre bem-vindas, pelo apoio nos momentos difíceis, pela confiança, pelo acolhimento, pela alegria e espontaneidade que nos estimulam a seguir em frente, obrigada.

Aos professores do Departamento de Geografia da UFRJ, em especial, Prof. Paulo César da Costa Gomes, Prof. Roberto Lobato Corrêa, Prof.<sup>a</sup> Maria Célia Nunes Coelho e Prof. Cláudio Egler, pelo incentivo, pela solicitude e pelas críticas em diversas etapas da pesquisa.

Aos queridíssimos integrantes do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Política e Território (GEOPPOL) - Renata Fraga, Rejane Rodrigues, Linovaldo Lemos, Fabiano Magdaleno, Rafael Winter, Mônica O'Neill, Fábio Neves, Danilo Fiani, Eduardo Rodrigues e Fabiane Albuquerque, pelas longas tardes e eventos de discussões, pelas sugestões, dúvidas, pelo companheirismo e pela torcida.

Às lindas amigas Alice Nataraja e Natália Iorio; aos fiéis Flávio Bartoly e Cleber Castro, e também aos “sempre a postos” - Gleison Dutra, Izabella Neves, Millena Moura, Bárbara Wayne, Thiago Rocha e Magnes Grael.

À Marcela Nascimento e a Rodrigo Valverde, sempre dispostos a ajudar.

À Érika Fraga, por todo carinho e atenção.

À Gustavo Gadelha, pela “metafísica dos beijos fora de hora”, e pela bela presença durante toda a etapa da redação final.

À minha base - amados avós, Norberto e Eda, minha mãe, meu dindinho, Hugo e as maninhas Alice e Tainá.

A Capes e à Faperj, pelo imprescindível apoio financeiro.

## RESUMO

A organização político-administrativa do Estado tem efeitos importantes sobre o território e seus habitantes. No Brasil, o Estado está territorialmente organizado com base em um sistema federativo: há uma distribuição espacial do poder entre unidades político-administrativas autônomas, que regulam e definem as ações em limites territoriais estabelecidos em escalas diferenciadas.

A partir dos anos de 1980, a autonomia decisória das escalas municipais foi valorizada, o que tornou a organização do território mais dependente das decisões que emanam dos municípios. No entanto, o território brasileiro abarca uma variedade de bases produtivas e o fortalecimento do processo decisório nas escalas locais levou a questionamentos acerca das possibilidades de regulação e articulação do território em escala nacional.

Com efeito, há uma forte disparidade no que se refere a capacidade de geração de riquezas nos territórios subnacionais. É, portanto, em relação à autonomia política conferida aos municípios que o problema das diversidades sócio-espaciais se complexifica, exigindo uma eficiência dos mecanismos constitucionais de transferências de recursos que servem à articulação dos entes federativos e garantia dos interesses comuns nacionais.

No federalismo brasileiro, são as transferências dos estados, através da Cota-Parte do ICMS, e do Governo Federal, através do FPM, que, constitucionalmente regulamentadas e livres de conticionalidades, estão voltadas para um aumento na disponibilidade de recursos nas escalas municipais. Podem, portanto, contribuir tanto para articular as escalas político-administrativas quanto reduzir as disparidades na capacidade de arrecadação entre municípios.

ESTE TRABALHO APRESENTA UMA REFLEXÃO A RESPEITO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DOS ESTADOS E DO GOVERNO FEDERAL PARA OS MUNICÍPIOS COMO MECANISMOS DE EQUILÍBRIO SÓCIO-ESPACIAL. O OBJETIVO É IDENTIFICAR E ANALISAR, A PARTIR DO LEVANTAMENTO E TRATAMENTO DE INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS SOBRE A COMPOSIÇÃO DOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS,



OS PADRÕES DE DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DAS TRANSFERÊNCIAS DA COTA-PARTE DO ICMS E DO FPM, VISANDO-SE MELHOR COMPREENDER OS PAPEIS DOS ESTADOS E DO GOVERNO FEDERAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO.

## ÍNDICE DE MAPAS

<b>Mapa 1 -</b>	
<b>Renda <i>per capita</i> de todos os municípios do Brasil - 2000 -</b>	<b>p. 65</b>
<b>Mapa 2 -</b>	
<b>Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - 2000 -</b>	<b>p.65</b>
<b>Mapa 3 -</b>	
<b>Intensidade da Pobreza dos municípios do Brasil - 2000</b>	<b>p. 66</b>
<b>Mapa 4 -</b>	
<b>Municípios Receitas Tributárias sobre Receitas Correntes - 2002</b>	<b>p. 74</b>
<b>Mapa 5 -</b>	
<b>Taxa de Urbanização dos Municípios - 2000</b>	<b>p. 77</b>
<b>Mapa 6 -</b>	
<b>Brasil - Principais áreas de atividade mineradora e pólo-mineiro-industriais e de bens intermediários do II PND</b>	<b>p. 79</b>
<b>Mapa 7 -</b>	
<b>Municípios - Recursos do FPM <i>per capita</i></b>	<b>p. 83</b>
<b>Mapa 8 -</b>	
<b>Municípios segundo faixas de população 2000</b>	<b>p. 84</b>
<b>Mapa 9 -</b>	
<b>Municípios - Recursos do FPM sobre as Receitas Correntes 2002</b>	<b>p. 86</b>
<b>Mapa 10 -</b>	
<b>Municípios - Recursos do ICMS sobre as Receitas Correntes 2002</b>	<b>p. 88</b>

	10
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	<b>18</b>
<b>A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DO ESTADO NO ESPAÇO</b>	<b>18</b>
1.1 A organização político-administrativa dos Estados e a Geografia	19
1.2 - As transferências intergovernamentais de recursos para organização do espaço político-administrativo dos Estados	27
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>31</b>
<b>FEDERALISMO</b>	<b>31</b>
2.1 Federalismo: origens e concepções	31
2.2 As transferências intergovernamentais de recursos em Estados Federais	40
2.3 As transferências intergovernamentais de recursos em três sociedades diferenciadas	42
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>52</b>
<b>O FEDERALISMO NO BRASIL E O PROBLEMA DA DIVERSIDADE</b>	<b>52</b>
3.1 Perspectiva Histórica	55
3.2 As transferências intergovernamentais de recursos do ICMS e do FPM como estratégias de equilíbrio sócio-espacial	69
3.3 Padrões de distribuição espacial do FPM e do ICMS	83
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>103</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>108</b>

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	<b>18</b>
<b>A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DO ESTADO NO ESPAÇO</b>	<b>18</b>

	12
<b>1.1 A organização político-administrativa dos Estados e a Geografia</b>	<b>19</b>
<b>1.2 - As transferências intergovernamentais de recursos para organização do espaço político-administrativo dos Estados</b>	<b>27</b>
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>31</b>
<b>FEDERALISMO</b>	<b>31</b>
<b>2.1 Federalismo: origens e concepções</b>	<b>31</b>
<b>2.2 As transferências intergovernamentais de recursos em Estados Federais</b>	<b>40</b>
<b>2.3 As transferências intergovernamentais de recursos em três sociedades diferenciadas</b>	<b>42</b>
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>52</b>
<b>O FEDERALISMO NO BRASIL E O PROBLEMA DA DIVERSIDADE</b>	<b>52</b>
<b>3.1 Perspectiva Histórica</b>	<b>55</b>
<b>3.2 As transferências intergovernamentais de recursos do ICMS e do FPM como estratégias de equilíbrio sócio-espacial</b>	<b>69</b>
<b>3.3 Padrões de distribuição espacial do FPM e do ICMS</b>	<b>83</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>103</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>108</b>

## **INTRODUÇÃO**

Neste trabalho, apresento uma reflexão acerca da dimensão espacial da atuação das escalas de decisão política nacional e subnacionais no federalismo brasileiro. Parto da premissa de que existe uma ordem espacial associada a uma lógica da política do Estado de definir espaços com diferentes possibilidades de acesso a recursos e poder. Desta maneira, proponho um estudo comparativo entre os padrões de distribuição espacial das transferências de recursos de origem fiscal dos estados e Governo Federal para os municípios. Estas transferências resultam da própria organização político-administrativa do Estado brasileiro na busca de um maior equilíbrio entre as tensões e disparidades que se expressam no território.

Atualmente, decisões políticas que emanam de múltiplas escalas têm colocado em pauta questionamentos sobre a autonomia do Estado na definição de normas e condutas a serem seguidas no interior de seus limites. Esse é um debate que se acentuou a partir da década de 1980, notadamente em função da aceleração do processo de descentralização político-administrativa nos principais Estados Ocidentais.

O processo de descentralização ocorreu de forma bastante diversa entre os países, mas é possível identificar duas orientações predominantes, ainda que inter-relacionadas: uma, teria privilegiado a redefinição das relações intergovernamentais no interior dos Estados, com o fortalecimento das estruturas de gestão local enquanto escalas decisórias autônomas; a outra, de cunho mercadológico, foi caracterizada pela desregulamentação e privatizações, redefinindo responsabilidades entre o governo e a sociedade civil (BENNET, 1980).

A tendência à descentralização das estruturas estatais ganha força em um momento de mudanças dos próprios valores sociais. A progressiva expansão dos mercados consumidores significou a elevação dos padrões de consumo e como consequência, uma maior dificuldade para se distinguir as necessidades dos indivíduos de suas preferências. Gestão, eficiência, transparência, flexibilidade e governança passam a ser termos de uso corrente para se manifestar as expectativas em relação ao Estado. A rigidez e inoperância da burocracia precisavam ser substituídas por meios racionais para o alcance de objetivos precisos. A eficácia do mercado na prestação de

serviços foi valorizada, notadamente por aqueles partidários da perspectiva neoliberal de Estado mínimo. Neste contexto, a concepção clássica do Estado como exclusivo prestador de bens públicos foi sendo progressivamente substituída pelo formato do Estado como um aparato regulador que deveria estimular as iniciativas da sociedade civil e dos indivíduos (BENNET, 1990).

O debate acerca de quais devem ser as funções pertinentes ao Estado não é novo: desde a fundação do Estado Moderno, teóricos divergem sobre sua essência fundadora e sobre a tarefa que lhes deve ser reservada. Apesar das críticas empreendidas por partidários da democracia liberal, o Estado continua funcional, tanto ao mercado, quanto à população que reside em seu território. Ao mesmo tempo em que favorece a competitividade e o lucro, estabelecendo regras claras que diminuem os riscos nas transações, o Estado mantém o seu caráter essencial de autoridade suprema incumbida de garantir segurança e proteção social à Nação. É ao Estado que cabe assegurar aos indivíduos acesso aos bens e serviços públicos fundamentais para que o exercício dos direitos civis, sociais e políticos seja possível. Em suma, as políticas públicas, apesar das mudanças nos modos de regulação, continuam orientadas para o mesmo fim: o de garantia de um padrão mínimo de justiça social a todos os habitantes do território.

Este trabalho resgata a operacionalidade do sistema produtivo para a geração de riquezas necessárias ao exercício do controle e organização da própria sociedade. Para a manutenção e expansão de seu aparato, para regular a economia e corrigir distorções, o Estado extrai recursos gerados no território e os redistribui, segundo uma lógica de busca de maior equilíbrio na oferta de bens e serviços (MARTINS, 1985). Com efeito, a necessidade de mecanismos regulatórios, voltados para a redução de disparidades sócio-espaciais, legitima a própria existência dos Estados. Deste modo, enquanto a lógica produtiva comanda a economia, é na política que reside a lógica redistributiva.

No Brasil, o Estado está territorialmente organizado com base em um sistema federativo: há uma distribuição espacial do poder entre escalas político-administrativas autônomas – chamadas de entes federativos - que regulam e definem ações em limites territoriais determinados. A organização federativa ideal se fundamenta em um pacto

político que pressupõe a existência de uma equilibrada distribuição de competências e recursos entre os entes federativos para que não haja possibilidade de hierarquização de poderes decisórios e para que as atribuições possam ser exercidas de maneira plena e eficiente. A partir desta fórmula, acredita-se estar garantindo uma ubiqüidade territorial na oferta de bens e serviços públicos.

No entanto, os territórios das unidades político-administrativas abarcam diferentes dinâmicas produtivas, assim como distintas particularidades locais do processo político. Isto significa que a capacidade de extração de riquezas é diferenciada, assim como o provimento de bens e serviços e a realização de investimentos. São essas disparidades que requerem a institucionalização de mecanismos de transferências de recursos das escalas que mais arrecadam para aqueles espaços onde a geração de riquezas é menor. Assim, essas transferências atendem tanto à necessidade de manutenção de um equilíbrio entre a disponibilidade de recursos e as demandas que cabem aos entes federativos atender quanto de garantia de um certo padrão na oferta de bens e de serviços no território.

As transferências que ocorrem entre as escalas político-administrativas são, portanto, de caráter redistributivo, inerentes ao funcionamento do Estado, e por isso, regulamentadas em texto constitucional, ocorrendo de forma obrigatória a partir de uma reserva dos recursos arrecadados no território. Em outras palavras, constituem “uma reserva de recursos utilizados como instrumento de redistribuição de riquezas, cujas fontes de receitas lhes são destinadas para serem redistribuídas segundo critérios constitucionalmente estabelecidos” (CONTI, 2001, p.75). Desta maneira, interferem na organização do território, possibilitando a concretização de determinadas ações políticas que, por sua vez, irão condicionar outros fluxos, tanto de natureza econômica, como social e do ponto de vista do processo produtivo.

No federalismo brasileiro, momentos de maior ou menor descentralização foram alternados nos textos constitucionais, sendo redefinidas atribuições e competências para arrecadação de recursos entre estados, municípios e Governo Federal. No entanto, mesmo nos momentos considerados como de descentralização, o Governo Federal concentrou recursos e poder de decisão, interferindo nos espaços de ação de governadores e prefeitos. Com a Constituição de 1988, de caráter



descentralizador, a autonomia política de estados e municípios foi finalmente assegurada. As decisões locais foram valorizadas com a garantia da condição do município como um ente federativo. Além disso, também em relação às regras de distribuição de recursos os municípios foram beneficiados, constituindo-se na escala de governo que recebe repasses tanto dos estados como do Governo Federal (AFFONSO, 1995).

Esse novo arranjo político-administrativo é assunto de discussões acerca das possibilidades de regulação e articulação do território para a implementação de políticas nacionais, voltadas aos interesses gerais de toda a população (OLIVEIRA, 1995). Alguns estudiosos (RODRIGUEZ, 1995; AFFONSO, 1995) afirmam ter havido uma redução das receitas disponíveis na escala do Governo Federal, o que estaria comprometendo o importante papel historicamente desempenhado por essa escala na definição de políticas nacionais integradas e correção dos desequilíbrios sócio-espaciais.

É em relação ao problema das disparidades sócio-espaciais que, no Brasil, as transferências intergovernamentais ganham importância chave. Em um contexto de descentralização política e financeira, são esses recursos um instrumento estratégico para articular os entes federativos e promover a redistribuição de riquezas necessária ao equilíbrio do pacto e redução das disparidades sócio-espaciais. No caso particular do Brasil, são as transferências realizadas pelos estados, através da Cota-Parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), pelo Governo Federal, ambas direcionadas aos municípios, que assumem essas características (PRADO, 2003).

Desta maneira, pretendo identificar e analisar, a partir do levantamento e tratamento de informações sobre a composição das receitas públicas municipais, os padrões de distribuição espacial das transferências do Governo Federal (FPM) e dos estados (ICMS) para os municípios, visando melhor compreender a importância desses dois mecanismos de transferências de recursos em relação a uma possível política de equilíbrio federativo e redução das disparidades sócio-espaciais. Assim, espera-se também ampliar o conhecimento sobre as estratégias das escalas de decisão nacional e subnacionais no federalismo brasileiro.

A discussão que se segue está organizada da seguinte maneira: inicialmente, resgato, no campo da Geografia e em outras áreas, autores que fornecem referenciais teóricos importantes para o estudo da organização do Estado em recortes político-administrativos. Apesar de muito atrelado a uma abordagem econômica, o tema da redistribuição de recursos em Estados Federais foi tratado de diferentes óticas. Na Geografia Política, alguns autores fornecem balizamentos importantes sobre o assunto, os quais serão apresentados e discutidos.

Em seguida, serão discutidas as principais concepções existentes sobre o Federalismo, forma de organização político-administrativa do Estado brasileiro. A variabilidade de perspectivas de análise enriquece a compreensão sobre o porquê de existirem diferentes possibilidades de organização da redistribuição de recursos em Estados Federais. Neste sentido, também será apresentado um estudo comparativo entre a organização político-administrativa de três Estados Federais, com histórias políticas e valores sociais distintos, que também se diferenciam na forma como ocorrem as transferências de recursos entre escalas políticas.

A partir do referencial teórico construído, serão focadas as particularidades do Federalismo no Brasil. A retomada do processo de formação e evolução do Federalismo fornece elementos para se entender o atual formato político-administrativo brasileiro. Por fim, apresento as discussões então em voga sobre as transferências de recursos do FPM e da Cota-Parte do ICMS para os municípios. A partir dos questionamentos e da polêmica sobre os efeitos dessas transferências, apresento os procedimentos que nortearam a pesquisa e a análise das informações trabalhadas. Assim, pretendo estar contribuindo para uma abordagem geográfica acerca da dimensão espacial da atuação das escalas nacional e subnacionais no federalismo brasileiro.

## **CAPÍTULO 1**

### **A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DO ESTADO NO ESPAÇO**

Para realizar uma análise sobre os padrões de distribuição espacial das transferências de recursos que ocorrem entre as escalas político-administrativas no Federalismo brasileiro, como já mencionado, parto da premissa de que existe uma organização espacial da política que define espaços com diferentes possibilidades de acesso a recursos e poder. No campo da Geografia, é interessante refletir sobre como as transferências de recursos entre escalas de decisão política, que dividem concretamente o território, são capazes de imprimir uma determinada ordem espacial e, desta maneira, possibilitar tanto uma coordenação de conflitos políticos quanto uma redução das disparidades que se expressam no território.

Buscando melhor elucidar a importância das transferências intergovernamentais para organização do aparato político-administrativo dos Estados, de início, apresento o modelo analítico construído por Prado (2003 a). Não me cabe esgotar os diferentes tipos de transferências passíveis de ocorrer no âmbito dos Estados, mas apenas pontuar alguns aspectos relevantes para a análise que se quer realizar.

De acordo com Prado (2003 a), em Estados Federais, as transferências intergovernamentais atendem tanto à necessidade de manutenção de equilíbrio entre as escalas para o cumprimento de atribuições – redistribuição vertical – quanto de garantia de um certo padrão na oferta de bens e serviços no território – redistribuição horizontal.

Podem ocorrer também transferências atreladas a políticas setoriais, como à saúde e à educação, ou as que ocorrem na forma de repasses voluntários, negociados a cada ano entre os governos. Por não serem de caráter obrigatório e não seguirem regras de partilha pré-estabelecidas, estas últimas são passíveis de serem adiadas e até mesmo utilizadas para administração do déficit orçamentário.

As transferências de caráter redistributivo, regulamentadas em texto constitucional, ocorrem a partir do reconhecimento de que as diferentes capacidades de

arrecadação das unidades federadas afetam os objetivos nacionais de garantia de um padrão mínimo na oferta de bens e serviços no território. Assim, são empreendidas reservas de recursos a partir de uma parcela de determinados impostos arrecadados pelas escalas político-administrativas superiores, tendo-se em vista a redução das disparidades geradas pelas distintas capacidades de arrecadação entre as unidades político-administrativas nas escalas inferiores. Dado o caráter estratégico dessas transferências para redistribuir riquezas em vista de um maior equilíbrio do pacto federativo e, também, maior justiça sócio-espacial, são essas que me proponho a analisar no caso brasileiro.

Antes disso, porém, é interessante resgatar, no campo da Geografia, autores que fornecem referenciais importantes para o entendimento da organização da política dos Estados no espaço, assim como outros que realizaram estudos acerca das razões que interferem na forma como os recursos públicos são distribuídos. Desta maneira, neste capítulo, o objetivo é apresentar as principais contribuições teóricas para um estudo que busca relacionar a organização político-administrativa e a organização do território.

## **1.1 A organização político-administrativa dos Estados e a Geografia**

Não obstante a organização e a divisão do território, derivadas dos diferentes tipos de Estado, se constituir em um tema tradicionalmente abordado pela Geografia Política, os estudos estão em grande parte concentrados na busca de um formato ótimo capaz de minimizar as diferenças sócio-espaciais (SANGUIN, 1981). Para a Geografia Política tradicional, a criação de um sistema político – administrativo, em que poderes e funções são hierarquizados, significa o estabelecimento de “ramificações do Estado” para uma melhor interpretação de fenômenos e solução de problemas que se expressam em diferentes escalas. Parte-se do pressuposto de que cada problema incide em um nível e em um território da organização política (SANGUIN, 1981, p. 95).

Se tomarmos as considerações de Méndez e Molinero (1984, p. 89) de que o objetivo básico da criação de divisões político-administrativas é o de aproximação entre a população e o poder público para o controle e organização das atividades sociais, temos uma pista para compreendermos o porquê da tendência a uma maior densidade de

divisões políticas nas regiões onde a população se concentra. Com efeito, parece haver uma correspondência entre o aumento das demandas sociais e a necessidade da presença do Estado onde a população está (RODRIGUES, 2004).

Clark e Dear (1984) argumentam que é somente através de um sistema de subdivisões político-administrativas que o controle social e territorial pode ser engendrado em Estados com grandes extensões territoriais. Os autores chegam a identificar os recortes político-administrativos como aparatos para exercício do poder do governo central. Nesta perspectiva, esses recortes fundamentam uma gama de organizações que possibilitam ao Estado atingir a sociedade civil e implementar decisões políticas por todo o seu domínio (MANN, 1992).

No entanto, Théret (1998) nos lembra que considerar as subdivisões dos Estados como meros aparatos funcionais para exercício do controle pelo governo central esvazia o debate acerca dos aspectos culturais e políticos que tais circunscrições podem abarcar. Assim, a abordagem privilegiada nesta discussão é a que valoriza as subdivisões político-administrativas como territórios complexos, que acomodam diferentes particularidades sócio-espaciais. O interesse passa a ser o de se compreender o espaço político-administrativo dos Estados com relação aos conteúdos materiais e imateriais referentes à sociedade que nele vive.

De fato, o aparato do Estado define *per se* os espaços da lei, os quais, além de moldar e regular comportamentos e práticas em limites territoriais claramente identificáveis, também é influenciado pelos valores, hábitos e características econômicas e políticas da sociedade a que se refere. A sociedade, por sua vez, também possui o seu próprio “sentido do espaço” (RATZEL, 1988), no qual e com o qual cria vínculos e estabelece relações particulares. Isto quer dizer que o formato da organização política – ao promover divisões espaciais nas quais regras e políticas serão implementadas - também é moldado para se ajustar à dinâmica social que lhe é particular.

Nesta perspectiva, Paddison (1983), ao estudar as divisões político-administrativas, afirma que essas não só facilitam a prestação de bens e serviços públicos, mas também conferem um *locus* para acomodar as diferenças sociais que se

manifestam no território. Desse modo, o território se torna fator de organização, porque dotado de particularidades que interferem na forma como as sub-divisões do Estado são construídas. Tais recortes, por sua vez, ao constituírem unidades de separação, reforçam as diferenças existentes. Daí o autor afirmar que “as relações entre política e geografia são uma via de mão dupla”<sup>1</sup> (PADDISON, 1983, p.19).

Para Paddison (1983), esta questão é ainda mais evidente nos Estados Federais, já que neles as unidades político-administrativas são autônomas, e os aspectos mais localizados da população ganham expressividade e representação no debate político. De fato, nos Estados Federais, em cada escala definidora de uma unidade político-administrativa há um significado particular que ganha visibilidade nas instâncias e fóruns de discussão nacionais.

Na década de 1950, Hartshorne (1950) havia argumentado que a busca de coordenação entre forças existentes no interior dos Estados é o que explica as diferentes possibilidades de organização da estrutura político-administrativa. Resgatando Ratzel (1988), Hartshorne (1950) considerou o Estado uma unidade política que resulta da relação particular de uma determinada sociedade com o território. Segundo o autor, nesta relação atuam forças centrífugas que contribuem para dificultar a coesão social, sendo propulsoras de rupturas e de mobilidade, como barreiras físicas, diversidades políticas, econômicas e sociais. As forças centrípetas, por outro lado, seriam aquelas favoráveis à preservação e à reprodução de valores, crenças e hábitos comuns entre os homens. De acordo com Hartshorne (1950), nos Estados onde a homogeneidade e os vínculos entre os habitantes do território fossem muito acentuados, o unitarismo e a centralização política deveriam imperar. O acordo federal, por outro lado, seria a melhor solução para territórios ocupados por povos de língua, religião, culturas e raças diferentes, uma vez que, para o autor, a maior flexibilidade desse modelo o torna mais ajustável às mudanças das forças a serem conciliadas.

---

<sup>1</sup> “... so, the relationship between politics and geography are two way. The *the facto* division of space into different types of areas influences the political compartmentalization of space; the resulting *de jure* arrangements contributes to and reinforce these spatial differences” (PADDISON, 1983, p.19).

O geógrafo Jean Gottmann (1952), procurando entender o porquê da existência das divisões políticas no espaço, também desenvolveu o argumento de que estas constituem o resultado de uma tensão entre duas forças antagônicas: a necessidade de mobilidade e circulação dos homens e, ao mesmo tempo, a tendência à imobilidade e à inércia engendrada pelo sentimento de pertencimento e identidade dos homens com o seu território - em suas palavras, a iconografia. Se a circulação está aliada à idéia de movimento e instabilidade – fluxos materiais ou imateriais que modificam o espaço – a iconografia se caracteriza por símbolos carregados de valor material e/ou imaterial para cada povo, presentes e responsáveis pela resistência ao movimento. Justamente por ser responsável pela criação e manutenção das diferenças entre povos, por fixar os homens no espaço que ocupam e por dar-lhes noção das relações que unem a nação ao território, a iconografia se torna na geografia um fator de estabilização política do espaço e do território.

A partir dos conceitos de iconografia e circulação, Gottmann (1952) incorporou aspectos materiais e psicológicos para entender a criação de territórios politicamente delimitados. Partindo do pressuposto de que as sociedades humanas são diferenciadas, Gottmann (1952) considerou a circulação inevitável. Segundo o autor, inicialmente os homens trocam objetos, produtos de seu trabalho, mercadorias. A diferenciação do espaço geográfico abarca uma variedade de bases produtivas, a qual constitui também um impulso à mobilidade do próprio homem.

Ao chegar em um novo espaço, este mesmo homem se depara com o desconhecido, e se utiliza de estratégias, marcos territoriais e simbólicos, que resguardam suas antigas referências e garantem seu conforto psicológico. A iconografia se refere à segurança para a defesa de tais símbolos, aspectos relacionados à identidade, à religião, à língua e aos costumes, assim como a uma história e memória política comuns que criam laços de unidade e solidariedade entre os homens. Para Gottmann (1952), as iconografias ganham maior expressividade em períodos de ansiedades e medos desencadeados por forças de circulação intensas.

Na década de 1970, Gottmann (1973) abandona os termos *iconografia* e *circulação* e os substitui pelos correspondentes *segurança* e *oportunidade*, preservando os conteúdos conceituais dos termos originais. É interessante que, em seu livro *The*

*Significance of Territory*, que data de 1973, Gottmann parece mais preocupado em ressaltar a importância do componente político, que para ele é inerente às divisões do espaço criadas pelos homens. Gottmann sofisticou seus argumentos ao considerar as divisões do espaço como limites para o exercício de uma soberania política territorial, responsável pela organização e proteção dos recursos existentes no território delimitado. Desta maneira, para Gottmann (1973), a primeira justificativa para a existência de divisões políticas no espaço está na necessidade de resguardo dos recursos disponíveis no território contra as ameaças externas. Tais limites são também limites de separação e diferenciação em relação aos *outsiders* ou, em outras palavras, limites que estabelecem uma identidade e união entre os homens que nele vivem. Por outro lado, ao conformarem a soberania territorial de um poder político, tais divisões estabelecem uma paridade entre comunidades diferentes, o que facilita os mecanismos de troca. Esta ampliação das condições de acesso aos recursos externos atenderia, portanto, à permanente busca dos seres humanos por felicidade e melhoria do *way of life*. Assim, para Gottmann (1973)<sup>2</sup>:

“Da mesma forma que em todos os assuntos legais, a soberania territorial não é separável da vontade e dos objetivos humanos. O conceito de território, posto que geográfico, devido a isto envolve acessibilidade e, conseqüentemente, localização, não devendo ser classificado como um fenômeno físico e inanimado. A palavra território carrega a noção de área em torno de um lugar, o que conota uma organização com elementos de centralidade. Isto significa a obrigatoriedade de uma autoridade exercendo sua soberania sobre as pessoas que ocupam ou usam esse lugar e o espaço ao redor dele. Significa também a distinção, de fato a separação, de territórios

---

<sup>2</sup> “As in all legal matters, territorial sovereignty is no separable from a definite human will and purpose. The concept of territory, though geographical, because it involves accessibility and therefore location, must not be classified with physical, inanimate phenomena.,the word territory conveys the notion of an area around a place; it connotes an organization with an element of centrality, which ought to be the authority exercising sovereignty over the people occupying or using that place and the space around it... It signifies also a distinction, indeed a separation, from adjacent territories that are under different jurisdictions “(GOTTMANN, 1973, p.5)



adjacentes que se encontram sob diferentes jurisdições." (GOTTMANN, 1973, p.5)

Ainda para o autor, as divisões políticas existentes no espaço ganham importância chave para coordenação de diversidades e provimento de melhor qualidade de vida. Além disso, se a organização política dos homens no espaço é produto das tensões entre a necessidade de segurança e de proteção – fundamento do poder simbólico das identidades sociais – e a necessidade de recursos e de oportunidades – fundamento da circulação; iconografia e circulação se complementam, desencadeando uma constante reorganização dos homens no espaço e o dinamismo dos limites territoriais.

Em um estudo que busca compreender o papel dos Estados, em suas diferentes escalas político-administrativas, para coordenação de conflitos e redução das disparidades sociais – ambos objetivos gerais, concernentes à população que habita o território nacional – é interessante refletir sobre a atualidade da base teórico-conceitual desenvolvida por Gottmann (1952 e 1973).

Também buscando ampliar as discussões sobre as razões que levam os homens a delimitarem espaços, Robert Sack (1986) desenvolveu sua teoria a respeito da territorialidade humana. Sack (1986) procura explicar a territorialidade dos homens como resultado de relações sociais de poder. A demarcação de limites espaciais seria uma forma de classificação por área, que restringe o acesso sobre todas as coisas que se localizam no espaço então delimitado, sem que precisem ser enumeradas ou categorizadas. Tomando como exemplo o estabelecimento dos colonizadores europeus na América, Sack (1986) procurou demonstrar que a territorialidade humana nem sempre existiu, diferenciando-a, portanto, da territorialidade que é instintiva aos demais animais. Ao descrever a organização social dos Chippewa, aborígenes nômades que habitavam a América antes da chegada dos europeus, Sack (1986) argumenta que o uso comunitário e a abundância de recursos tornavam desnecessário o estabelecimento de limites no espaço. Sack (1986) afirma que o território era percebido como um elemento dado, inerente à sociedade que organicamente nele se reproduzia. A territorialidade só viria a ser inaugurada pelo colonizador, almejando a propriedade sobre o solo e o controle sobre homens e objetos.

Assim, para Sack (1986), a divisão do território americano em unidades político-administrativas foi a solução encontrada para modificar ou organizar a sociedade, de forma a tornar disponíveis as condições para que a regulação social a que se objetivava se concretizasse. Mas seria possível, ainda que em uma sociedade pré-colonial, um quadro de relações humanas apaziguador que prescindisse de limites territoriais? É certo que os territórios a que a Geografia se refere são aqueles socialmente produzidos, e por isso, imbuídos de intencionalidade. No entanto, sendo o homem um ser racional que realiza seus próprios julgamentos, a não demarcação de territórios parece ir de encontro ao caráter conflituoso das relações humanas. Na realidade, Sack (1986) parece atrelar a territorialidade humana à noção de propriedade da cultura ocidental.

Sack (1986) também fornece exemplos de limites espaciais de acesso e usos restritos dos comôdos de uma casa, assim como a lógica de definição de limites espaciais que comunicam uma hierarquia relacionada à localização de igrejas católicas. Assim, para Sack (1986), sempre que limites definem áreas de acesso a recursos ou poder, essas áreas se tornam territórios, pois, dessa maneira, influenciam os comportamentos e comunicam o controle de um poder sobre o espaço (SACK, 1986, p.19).

Em síntese, para Sack (1986) quaisquer divisões espaciais denotam o estabelecimento de relações de poder, pois que comunicam a existência de limites de diferenciação e de controle de usos e de acesso. Neste caso, o espaço é delimitado por relações sociais de poder inerentes às regras de sociabilidade humana e não necessariamente para exercício de uma soberania política, como havia sido defendido por Gottmann (1973). Em outras palavras, para Sack (1986), os espaços são delimitados por relações de poder que requerem um controle de práticas sociais.

Para estabelecer os marcos teóricos e conceptuais deste trabalho, a concepção de Gottmann (1973) é a mais adequada. Gottmann (1973) fornece uma maior precisão acerca das razões que levam os homens a definir espaços para exercício de uma soberania territorial. Esta soberania, por sua vez, atende e amplia as demandas por bem estar dos homens, sendo a política, portanto, um componente necessário para a

coordenação de forças que levam à proteção e, ao mesmo tempo, abertura às oportunidades oferecidas em diferentes espaços.

Nos anos de 1980, o geógrafo norte-americano Peter Taylor, de orientação marxista, associou os conceitos de circulação e iconografia de Gottmann (1952) às teses de Hartshorne (1950) sobre a existência de forças centrífugas e centrípetas no interior dos Estados. Taylor (1985) corrobora a teoria de Gottmann (1952) sobre a existência de tensões entre forças antagônicas que levam à organização política para a garantia de proteção e, ao mesmo tempo, circulação e mobilidade. No entanto, contrapondo-se à Hartshorne (1950), Taylor (1985) considera que as forças que resultam no tipo de regulação sócio-política não se encontram no território ou na sociedade correspondentes ao Estado, mas sim no sistema de competição econômica internacional. Taylor (1985) recorre então à teoria de sistemas – mundo para argumentar que as políticas engendradas pelo Estado, assim como o próprio formato do aparato político-administrativo, estão relacionados ao papel que este desempenha na divisão internacional do trabalho e nas alianças estabelecidas entre governantes e grupos econômicos interessados nas oportunidades oferecidas no mercado externo.

Esta é uma visão que vem sendo bastante criticada por geógrafos políticos que buscam ampliar as abordagens da Geografia Política para além de uma perspectiva econômico – estrutural. De acordo com Graham Smith (1996), a teoria de sistemas-mundo é reducionista, na medida em que não considera a importância das relações políticas e militares entre os Estados para se compreender a Geografia Política em escala global. Ademais, sem deixar de reconhecer a importância do Estado como “agente político individualmente mais importante na organização territorial do mundo” Smith (1996; p.66) chama a atenção para a atuação das corporações transnacionais e dos organismos de controle supranacionais para a definição dos modos de regulação sócio-espacial. Smith também enfatiza que, na escala do território nacional, novos movimentos sociais e atores autônomos locais afetam as relações entre o Estado e sociedade, reivindicando a ampliação da agenda política para questões de gênero, étnicas e culturais.

A idéia de que forças antagônicas inerentes à dinâmica sócio - espacial interferem no formato da estrutura político-administrativa foi retomada por autores

contemporâneos que buscam entender o porquê de existirem momentos de maior ou menor centralização das estruturas estatais. Ao longo da história política brasileira, uma maior ou menor centralização foram alternadas nos textos constitucionais e as desigualdades sócio-espaciais têm sido constantemente identificadas como típicas forças de dispersão que dificultam a integração territorial. É pensando no problema das disparidades sócio-espaciais – “forças desagregadoras” (AFFONSO, 1995, p.59) ou “de dispersão” (RODRIGUEZ, 1995, p.433) - que proponho uma reflexão sobre a importância das transferências intergovernamentais de recursos.

## **1.2 - As transferências intergovernamentais de recursos para organização do espaço político-administrativo dos Estados**

Para coordenação das tensões que se manifestam nos territórios dos Estados as transferências intergovernamentais de recursos assumem importância chave. Através dessas transferências, é empreendido um certo ordenamento territorial que direciona processos econômicos e sociais. De fato, a lógica de redistribuição de recursos entre escalas político-administrativas é legitimada pela necessidade de uma regulação na disponibilidade de bens e serviços públicos, e também de certo grau de estabilidade social e política no território. Neste sentido, são um importante instrumento de controle do Estado sobre as relações políticas e econômicas que se dão no território, pois esses recursos (in) viabilizam a concretização de ações e decisões que, por sua vez, orientam outros fluxos, tanto de natureza econômica como social.

Já foi dito que as transferências ocorrem a partir de uma reserva de recursos arrecadados, os quais serão mobilizados para o cumprimento da tarefa do Estado de articular interesses divergentes e atender a objetivos como o de coordenação do pacto político e garantia do princípio constitucional de isonomia legal aos habitantes do território. Para isso é necessário, em primeiro plano, que sejam estabelecidos critérios para “localizar” os recursos. A tomada de decisão com relação à localização segue objetivos que se constroem a partir do reconhecimento de que as oportunidades oferecidas no espaço nacional são diferenciadas. É então empreendida uma manipulação desta heterogeneidade, de forma que os diferentes conteúdos dos territórios subnacionais definem os espaços a serem beneficiados com os repasses (SANCHEZ,

1992, p.57). Neste item, apresento algumas discussões acerca das razões que direcionam a distribuição de recursos no território.

É o objetivo de se alcançar certo grau de ubiqüidade espacial na oferta de bens e serviços que justifica o predomínio, no campo acadêmico, das análises orientadas pela perspectiva econômica de busca de um formato ótimo capaz de viabilizar um equilibrado balanço entre os recursos e as demandas que competem aos entes federados atender (OATES, 1972; TIEBOUT,1956).

Nesta perspectiva, Wallace Oates (1972, p.88) considera que a forma de atuação do Estado no espaço deve possibilitar ao cidadão comum ter acesso aos mesmos bens e serviços através do despendimento dos mesmos valores em pagamentos de impostos e taxas, independentemente do local em que esteja residindo. Para o autor (OATES,1972), a meta a ser atingida pela redistribuição de recursos deve ser a perfeita equalização dos custos de provimento dos serviços públicos. No entanto, ao propor um equilíbrio perfeito entre os custos dos serviços prestados pelo Estado, Oates (1972) não considerou a imprevisibilidade dos conflitos políticos e tampouco os diferentes conteúdos sociais que se manifestam no território. Desta maneira, o próprio Oates (1972) alerta para a dificuldade de se colocar em prática seu projeto, já que as diferenças locacionais fazem variar os custos dos serviços e bens. De fato, a organização político-administrativa dos Estados não é condicionada apenas pela lógica econômica de eficiência e equidade, o que impede a concretização dos tipos-ideais desenvolvidos.

Alguns geógrafos focaram seus estudos (COX , 1979) na identificação e análise de uma discordância entre a geografia das demandas por serviços públicos e dos recursos necessários para satisfazê-las. Em sua pesquisa, Cox (1979) considerou localidades norte-americanas onde o volume de gastos despendidos com equipamentos e serviços públicos divergiam. Nas áreas mais carentes, percebeu que tais gastos eram relativamente menores, assim como o volume de recursos arrecadados. Segundo o autor, isto estava ocorrendo tanto porque as bases territoriais que estudou possuíam dinâmicas produtivas diferenciadas quanto porque suas populações apresentavam níveis de renda desiguais. Suas pesquisas demonstraram que as despesas na área social aumentavam após o recebimento de recursos de outras esferas de governo.

A despeito das críticas fundamentadas nas incertezas acerca do destino final dos recursos transferidos, o trabalho de Cox (1979) demonstra que a potencialidade compensatória dos mecanismos de redistribuição pode ser significativa quando o objetivo é equilibrar o volume de receitas disponíveis para investimentos.

Ao refletir sobre as razões que interferem no direcionamento dos recursos públicos, Bennet (1980) realizou um estudo minucioso sobre os tipos de transferências passíveis de ocorrer no âmbito dos Estados. Na sua concepção, as transferências intergovernamentais de recursos se relacionam tanto com a necessidade de alocação e redistribuição de bens e serviços, como de coordenação política em países que possuem diferentes escalas de governo.

Assim, para Bennet (1980) a redistribuição de recursos está diretamente relacionada à existência de diferenças sócio-espaciais. O autor afirma que as transferências intergovernamentais de recursos podem de fato contribuir para redistribuição de renda e uma oferta mais justa de serviços públicos no espaço. Neste sentido, para Bennet (1980), é função do governo central redistribuir recursos entre as unidades subnacionais, de modo a evitar a competição e garantir a realização de políticas voltadas para redução das disparidades sócio-espaciais. Daí esse autor criticar os defensores mais radicais da autonomia e descentralização políticas, pois considera, a partir de seus estudos, que certo grau de centralização é sempre necessário para articulação e correção das disparidades. Além disso, Bennet (1980) destaca que a redistribuição de recursos públicos também ocorre para inibir ou incentivar a geração de empregos e a produtividade em áreas ou setores econômicos, de forma a minimizar os efeitos de crises. Por fim, Bennet (1980) também reconheceu a importância de motivos políticos para determinar o direcionamento dos recursos.

Outros autores, como Robert Putnam (1996), afirmam que um aspecto que interfere no direcionamento dos recursos públicos é a capacidade que a população de certas localidades tem para se mobilizar e reclamar aos governos políticas que atendam às suas demandas. Estudando as diferentes formas de mobilização social na Itália, Putnam (1996) concluiu que as particularidades do processo histórico interferem na maneira como a população reivindica seus direitos. Este autor demonstrou que, onde historicamente se reproduzem costumes e hábitos de caráter coletivo, voltados para as

questões públicas, a população tem maior sucesso para obter recursos e políticas direcionadas às suas necessidades, inibindo as práticas de clientelismo e a concessão de benefícios particulares. No caso do Brasil, em trabalho anterior, verifiquei que há prefeituras que se utilizam de práticas associativas para maximizar recursos e melhor atender às demandas locais onde historicamente a população valoriza a solidariedade e a cooperação para o alcance de interesses comuns (RODRIGUES, 2004).

Ao se trazer as particularidades sociais para o centro das discussões rompe-se com as teorias que defendem a existência de uma única via evolutiva para o alcance do desenvolvimento. Ultrapassa-se, assim, a lógica da eficiência alocativa e ganham visibilidade os conflitos e contradições inerentes à sociedade que habita o território do Estado. O estudo do economista Moraes (2001) é uma importante referência para se entender como a organização político-administrativa dos Estados é influenciada pelas particularidades históricas e culturais de cada sociedade. Desta forma, o autor considera o Estado uma construção social, passível de ser modificada para se ajustar às mudanças de contextos políticos e econômicos. A questão passa a ser a de se entender como, em diferentes contextos sociais, históricos e culturais, os arranjos político-administrativos são passíveis de se diversificar e de possibilitar decisões e ações políticas.

A partir dessa abertura interpretativa, acredita-se na possibilidade de avançar a discussão para uma abordagem geográfica, articulando-se as transferências intergovernamentais de recursos públicos e as especificidades sociais e políticas do Estado em que se estabelece.

Em suma, estudos apontam que a forma de organização da política do Estado no espaço varia de maneira considerável em relação a uma série de aspectos e as justificativas para tal podem ser construídas a partir de diferentes perspectivas. Para os fins deste trabalho, o interessante é considerar que o aparato estatal é resultado de uma complexidade de relações sociais, políticas e econômicas em momentos históricos particulares. No próximo capítulo, serão discutidas diferentes concepções sobre o Federalismo, forma de organização do Estado brasileiro, assim como serão melhor explicitados os diferentes tipos de transferências intergovernamentais passíveis de ocorrer em Estados Federais.

## **CAPÍTULO II**

### **FEDERALISMO**

Para ampliar a compreensão sobre a forma como se organiza o Estado brasileiro, é interessante entender os processos que levam à conformação de Estados Federais. Neste capítulo discuto alguns princípios originais do Federalismo, assim como os aspectos sociais, políticos e econômicos que justificam a adoção desse formato de organização do Estado. Para enriquecer a base teórica, apresento também os exemplos de três Estados Federais distintos, que se ajustam às características sociais e políticas da sociedade a que se referem.

#### **2.1 Federalismo: origens e concepções**

Na Geografia, Short (1993), Paddison (1983) e Sanguin (1981) apontam ser o Federalismo o tipo de organização político-administrativa ideal para territórios de grande extensão ou com significativas disparidades internas. Para esses autores, um território politicamente centralizado define uma uniformidade política que suprime as diversidades, e a estabilidade é alcançada justamente por uma maior homogeneidade sócio-espacial. O Federalismo é então tomado como um formato de organização do Estado que busca o equilíbrio entre a unidade e a separação, cujo desafio é harmonizar conflitos em um território que abarca uma “complexa relação de diferenças e similitudes espaciais” (SANGUIN, 1981, p.73).

Com efeito, em seu estudo sobre os diferentes formatos de Estados Federais, Liphart (2003, p. 222) concluiu que o Federalismo tende a se estabelecer em sociedades com grande número de habitantes ou em sociedades plurais. O autor toma como exemplo países com territórios extensos e populosos, como a Índia e os Estados Unidos, ambos Estados Federais. Quatro dos nove sistemas federais que analisou eram sociedades plurais: Bélgica, Canadá, Índia e Suíça. Assim, conclui que o federalismo é o formato de Estado mais adequado para “territórios ocupados por povos de línguas, religiões, culturas e raças diferentes” (SANGUIN, 1981, p.73).



Vale lembrar a distinção básica existente entre Estados Unitários e Estados Federais: nos Estados Unitários as unidades sub-nacionais têm funções meramente administrativas, enquanto nos Estados Federais as unidades têm prerrogativas políticas, dotadas de autonomia que lhes possibilitam maior individualidade e grau de diferenciação. Nos Estados Federais, o marco regulatório mais relevante é a Constituição, a qual define as atribuições e os limites de atuação dos governos nas diferentes escalas de poder.

Pensado pelas elites dirigentes das ex-colônias norte-americanas no século XVIII, o Federalismo foi o mecanismo encontrado para a consolidação de um pacto que garantisse a autonomia das ex-colônias em um território que se pretendia unificar. Em contraposição às monarquias absolutistas européias, desejava-se construir e legitimar um tipo de organização política capaz de se ajustar a uma sociedade desprovida de categorias sociais consolidadas. James Madison (1993), em um de seus artigos para campanha em prol do federalismo, assim descreve as condições que levaram à instauração deste novo formato de Estado:

“Nas ex-colônias inglesas da América do Norte, há uma gama de facções a serem conciliadas. Por facção, entendo certo numero de cidadãos, quer correspondam a uma minoria ou a uma maioria, unidos e movidos por algum impulso comum, de paixão ou de interesse, adverso dos direitos dos demais cidadãos ou dos interesses permanentes e coletivos da comunidade. Há dois métodos de curar os males do faccionismo: um, pela destruição da liberdade, essencial a sua existência; o outro, fazendo com que todos os cidadãos tenham as mesmas opiniões, as mesmas paixões e os mesmos interesses.” (MADISON, 1993, p.133-134 )

Madison (1993) então conclui que, como as causas do faccionismo não poderiam ser eliminadas, a solução seria uma organização política capaz de controlar seus efeitos. Assim, foi sendo progressivamente elaborado um arranjo político capaz de garantir expressividade e representatividade a interesses diversos em uma mesma comunidade política. Para isso, foi proposta a divisão do poder entre governos em duas escalas de atuação diferenciadas. Em seguida, cada um desses poderes foi subdividido

em partes independentes, com capacidade para se contrabalançar e engendrar o equilíbrio das funções concernentes ao Estado:

“Na Republica federal dos Estados Unidos, enquanto toda autoridade emanará da sociedade e dela dependerá, a própria sociedade estará fragmentada em tantas partes, interesses e categorias de cidadãos que os direitos dos indivíduos, ou da minoria, serão pouco ameaçados por combinações da maioria” (MADISON, 1993, p.352).

O sentido original do Federalismo reside, portanto, na “difusão do poder político em nome da liberdade [de escolhas] e [ao mesmo tempo] na centralização em nome da unidade” (ELAZAR, 1986, p.33). Além disso, havia de fato um reconhecimento do Federalismo como formato de Estado capaz de viabilizar a participação política de todos, através da democracia representativa. Para Madison, a democracia direta - em suas palavras, “democracia pura” - só seria praticável em sociedades compostas por um pequeno número de cidadãos. Um Estado Federal governado por representantes eleitos era considerado o melhor sistema político para territórios com grande extensão e maior número de habitantes (DALLARI, 1986, p.27).

A separação de funções entre os poderes Executivo, Judiciário e Legislativo também foi um outro fundamento para organização da divisão do poder no Estado que se constituía. Influenciados pelos teóricos do Constitucionalismo Antigo, para os quais a organização dos poderes na estrutura do Estado deveria evitar a corrupção e garantir o bem público, os defensores do federalismo também estabeleceram mecanismos para o controle mútuo entre instâncias decisórias para assegurar o predomínio dos interesses públicos sobre os privados.

Desta maneira, as ex-colônias norte-americanas tornaram-se estados e, como entes federados, foram submetidas a uma Constituição comum que regulamentou os princípios da soberania da unidade. Na Constituição foram explicitadas as competências que conferiram aos entes federados autonomia política para decidir sobre seus assuntos particulares. Assim, em seu sentido original, um Estado Federal caracteriza-se pela existência de uma multiplicidade de centros de decisão com poderes equivalentes e competências distribuídas de forma equilibrada, para que não haja a possibilidade de

hierarquização entre as partes constituintes (DALLARI, 1986). Ademais, para que sejam executadas de forma plena e eficiente, fez-se necessária uma também equânime repartição de competências tributárias.

O Federalismo pressupõe também a existência de uma gama de valores que vão além do formato em que se estrutura o Estado. Apesar de mais freqüentemente estudado em seus aspectos políticos, do ponto de vista filosófico, o Federalismo é concebido como uma visão global da sociedade. Essa visão comporta uma atitude de cooperação e respeito em um espaço que abriga diferentes valores culturais (LEVI, 2004). Nesta concepção, o Federalismo é fruto de uma vontade de preservação das diferenças e de manutenção da paz entre comunidades diferenciadas. Desse modo, é associado a condutas pacifistas e a uma posição que busca o consenso entre povos.

Segundo Levi (2004), essa concepção foi muito difundida em congressos e associações que ocorreram na Europa após a I Guerra Mundial. De acordo com o autor, defenderam-se os princípios do Federalismo para formação de uma organização política internacional capaz de suprimir as hostilidades existentes entre Estados Nacionais. Além disso, em contraposição às rivalidades que as soberanias nacionais fomentavam, a possibilidade de uma “Federação Mundial” era reconhecida como solução para proteção dos interesses comuns e, fundamentalmente, a paz (LEVI, 2004, p 477):

“... a Federação mundial se resume, assim, num governo cosmopolita de livres comunidades desarmadas. A imagem da humanidade integralmente desenvolvida na forma de associação federalista se configura como repartida numa pluralidade de livres comunidades e unida num todo cosmopolita” (LEVI, 2004, p.480).

Do ponto de vista político, o Federalismo é analisado a partir das possibilidades que oferece ao eleitorado para maior participação e controle da sociedade sobre os governantes. Por conformar uma estrutura de Estado subdividida vertical e horizontalmente em diferentes escalas decisórias, alguns autores (MORAES, 2001; LIPHART, 2003) ratificam o fundamento original de que a interdependência de poderes inibe o autoritarismo e as improbidades administrativas. O Federalismo ganharia então respaldo como um eficiente sistema de freios e contrapesos, considerando-se que as

normas e regras instituídas para preservá-lo induziriam ao controle externo de um centro de poder sobre o outro.

A despeito das experiências históricas que negam esses argumentos - haja vista o autoritarismo e a supressão dos direitos políticos em períodos ditatoriais no Brasil e na Alemanha – reitera-se que esse seria o formato de Estado mais favorável à influência política do eleitorado, dada a possibilidade de escolha de representantes em diferentes escalas de governo (MORAES, 2001). Além do mais, por possibilitar uma maior proximidade do poder público aos habitantes das unidades territoriais, o Federalismo favoreceria a transparência das ações e decisões dos governantes e, conseqüentemente, a responsabilidade pública. As estruturas de gestão locais e regionais, por sua vez, estariam mais comprometidas com as preferências e demandas imediatas de seus cidadãos.

As discussões atuais acerca das vantagens políticas do Federalismo resgatam em muitos aspectos a relação original que se estabeleceu entre a forma de organização dos Estados Federais e a democracia representativa. Sobre isso, Liphart (2003) chega a afirmar que, nos países de democracia recente, o Federalismo pode de fato ser um mecanismo eficiente para fomentar uma maior participação política da população.

Contrapondo-se a esses argumentos, Stepan (1999) nos lembra que existem distinções teóricas fundamentais que têm sido negligenciadas: “É preciso fazer uma diferença fundamental entre um sistema democrático que é federativo e um sistema não democrático que tem características federativas” (STEPAN, 1999, p.1).

Argumentando que o pacto federativo exige uma difícil articulação política para que a vontade da maioria possa ser praticada, Stepan (1999) desenvolve uma série de críticas ao formato dos Estados Federais. Para o autor, as instituições que servem à preservação do Federalismo - tais como uma Constituição Federal difícil de ser alterada; um sistema de representação bicameral, formado por uma Câmara Baixa, com representantes da população, e uma Câmara Alta, na qual o território é representado; além de uma multiplicidade de centros decisórios soberanos - constituem *locus* de visibilidade e representatividade de interesses minoritários. Para o autor, é justamente essa expressividade e capacidade de intervenção das minorias que restringem o poder do

*demos*. *Demos*, em sua concepção, são os interesses da maioria da população. Além disso, Stepan (1999) considera que, pelo fato de muitos assuntos e competências estarem fora do escopo de decisão do governo central, quaisquer modificações nas regras do jogo geram conflitos que dificultam a prática política.

Com efeito, Stepan (1999) parece estar certo quando afirma que é necessária uma distinção entre Federalismo e Democracia. A própria estrutura federativa brasileira demonstra que não há uma necessária correspondência entre os dois conceitos, haja vista que durante boa parte de nossa história política as decisões concernentes às escalas de poder subnacionais foram controladas pelo Governo Federal ou obscurecidas por arranjos políticos clientelísticos nas escalas regionais e locais. A República Federal da Alemanha, sob a vigência do nazi-fascismo, constitui um outro exemplo. Por outro lado, em alguns Estados unitários, como a França, são asseguradas tanto a participação política, quanto a transparência das ações nos trâmites administrativos e as responsabilidades do poder público para com a população.

No entanto, são os argumentos de que Stepan (1999) se utiliza que não contribuem para sustentar suas afirmações. Em primeiro plano, as Constituições modernas foram fundadas com base em preceitos republicanos, segundo os quais é o bem público que define os limites das decisões majoritárias (ELSTER e SLAGSTAD, 1988). Assim, sobre uma possível relação entre federalismo e democracia, parece mais adequada a distinção de Liphart (2003) sobre os modelos majoritários e consensuais de democracia. Segundo Liphart (2003), diferente de um modelo majoritário em que prevalece a supremacia da maioria, no Federalismo, a representação dos grupos minoritários é necessária e mesmo desejada para que se chegue a um consenso de interesses. Em outras palavras, são as negociações e o consenso acerca das prioridades almejadas pela coletividade que conferem legitimidade às ações dos governos.

Além disso, se a Constituição é um marco legal instituído para orientar e garantir estabilidade e previsibilidade às ações dos governos e dos indivíduos, os embates e articulações necessários para se alterar as Constituições Federais constituem um artifício para se frear as “paixões do momento”, e não um aspecto negativo. Daí muitos países contarem com uma Constituição que dispõe de complicados

procedimentos para ser modificada, como maiorias qualificadas, revisões detalhadas do processo eleitoral e votações em Assembléias (ELSTER e SLAGSTAD, 1988).

Concorda-se também com Almeida (2001), quando a autora afirma que Stepan desconsidera que interesses e problemas podem se manifestar em diferentes escalas territoriais, sem que, necessariamente, afetem o conjunto da nação. Além disso, se as instituições do Federalismo incitam um constante embate político entre interesses localistas e objetivos gerais nacionais, é de se supor que contribuam para um amadurecimento político e fortalecimento do regime democrático em países de democracia recente.

O Federalismo é também estudado a partir de uma perspectiva econômica. Nessa abordagem, a divisão de responsabilidades em recortes político-administrativos facilita a alocação e distribuição de recursos por todo o território nacional. Ao se transpor a teoria da oferta e da procura para a estrutura do Estado, a questão passa a ser a de se estabelecer uma partilha ótima de competências e recursos para se atingir um perfeito equilíbrio entre a oferta e a demanda por serviços públicos.

Uma teoria clássica que postula sobre um modelo de organização do Estado para alocação de bens e serviços foi apresentada por Tiebout, em 1956, a partir de uma diferenciação entre bens públicos puros e não puros. Para Tiebout (1956), o bem público puro é aquele que beneficia toda a população de um Estado Nacional, devendo ser fornecido pelo governo central. Os bens não-puros atendem às demandas particulares dos indivíduos residentes nos territórios subnacionais, cujo provimento deve ser partilhado entre as diferentes escalas de gestão, de acordo com uma lógica de proximidade. Para a completa eficiência do sistema, o autor afirma que deve haver uma também equilibrada partilha de recursos. No caso de desequilíbrios ou distorções relativas ao poder de arrecadação, cabe ao governo central coordenar uma política de correção. Assim, por essa lógica, serviços como transportes, escolas, hospitais públicos, coleta de lixo e policiamento, deveriam ser prestados pelas escalas locais de gestão. A segurança nacional, a estabilidade da moeda, a integração do território e a garantia de um padrão mínimo de justiça social, em sendo interesses comuns nacionais, deveriam ser de competência do Governo Federal.

Na realidade, os debates acerca das vantagens e desvantagens do Federalismo retomam em muitos aspectos as discussões sobre as razões que justificam a própria criação de subdivisões político-administrativas. A diferença é que, em se tratando de Estados Federais, a ênfase recai na autonomia política assegurada às escalas de gestão. Com efeito, tal autonomia se institucionaliza para abarcar relações políticas, econômicas e culturais que subsistem nos territórios subnacionais. É também em razão dessa autonomia que as demandas reconhecidas como mais imediatas e localizadas ganham respaldo no debate público e podem ser incorporadas às agendas de ação dos governos. Por outro lado, ampliam-se as possibilidades de influência e participação do eleitorado nos processos decisórios.

Deve-se também ter em mente que o federalismo sustenta-se por uma dinâmica cooperativa entre os entes para resolução de problemas e negociação dos conflitos; do contrário, a unidade não se justificaria. Daí Fiori definir alguns aspectos que contribuem para a viabilidade de um Estado Federal: a capacidade de as unidades, enquanto desiguais, se complementarem; a existência de uma razão que mantenha as unidades coesas em uma federação; a possibilidade de negociação de uma ampla gama de interesses que se inscrevem nas unidades federadas, de forma a evitar a elitização ou oligopolização do sistema; a existência de valores como a identidade e a equidade, que legitimam a convivência entre as unidades federadas e contribuem para a diminuição de desigualdades estruturais; a existência de um dinamismo econômico que possibilite a integração entre as unidades federadas; e a possibilidade de flexibilização de regras e instituições para que se adaptem ao dinamismo econômico e social (FIORI,1995).

Ainda para Fiori (1995, p.21-22), é possível classificar os Estados Federais atuais em três conjuntos distintos: o primeiro seguiria o princípio original norte-americano de constituição de um Estado “de baixo para cima”, democrático e republicano. O segundo referir-se-ia a um federalismo “defensivo”, adotado para preservar a unidade de sociedades extremamente complexas e diversificadas do ponto de vista étnico e cultural, em que o risco de secessão de territórios é permanente, como foi o caso da Jugoslávia socialista e da Bélgica na atualidade. Na terceira versão, da qual o federalismo brasileiro e da maioria dos países latino-americanos são exemplos, a repartição de competências entre os entes federados é em grande parte dependente do

contexto político vigente em cada momento histórico. Neste caso, está-se diante do que o autor considera como “federalismo pragmático” - uma forma de organização do poder que possibilita arranjos institucionais transitórios para acomodar as barganhas políticas e os interesses materializados nos recortes territoriais das unidades federadas.

Com efeito, ao discutirem o processo histórico de conformação dos Estados na América Latina, especialmente no México, Argentina e Brasil, alguns historiadores (CARVALHO, 1993; CARMAGNANI, 1993) reiteram que o federalismo foi instituído como formato político capaz de acomodar as tensões políticas e sociais deflagradas após a Independência. De acordo com Carmagnani (1993), naquele momento, a tradição de caráter conservador herdada das antigas metrópoles ibéricas exprimia-se nos discursos e práticas em defesa da conservação da ordem e de relações sociais hierárquicas. Daí a opção pela manutenção da unidade política e territorial, em contraposição às ameaças separatistas que poderiam romper a mínima unidade articuladora.

No entanto, a continuidade dos antigos moldes coloniais não era uma solução desejável. Nos espaços de dominação política e econômica, o espírito era “localista” (CARVALHO, 1993), “provinciano” e as economias regionais se vinculavam direta e isoladamente com a metrópole (CARMAGNANI, 1993),

Desta maneira, diferente do modelo construído na sociedade norte-americana - embasado pelos ideais republicanos, democráticos e liberais – na América Latina, o Federalismo foi a alternativa mais propícia para a preservação de interesses privados e, ao mesmo tempo, para assegurar a unidade territorial dos Estados que se constituíam. Daí Oliveira (1995, p.77) considerar que, nesses países, o Federalismo era uma “idéia fora do lugar”, sem relação com um projeto de construção de uma sociedade inclusiva.

À luz de Estados democráticos, o desafio atual parece ser o de consolidação de um aparato político-administrativo estável, que seja reconhecido e reproduzido nas relações sociais e que possibilite a garantia dos direitos civis, sociais e políticos a todos. Nesta perspectiva, as transferências intergovernamentais de recursos assumem uma importância chave, tanto para a “soldagem da aliança federativa” (AFFONSO, 1995, p.59), quanto para a redistribuição das riquezas geradas no território.



Para uma melhor compreensão sobre os aspectos gerais das transferências intergovernamentais de recursos em Estados Federais, apresentarei diferentes tipos de transferências passíveis de ocorrer entre escalas federativas, para então discutir, a partir do exemplo de três Estados Federais, como a forma de operacionalização dessas transferências está associada a objetivos e valores particulares a cada sociedade.

## **2.2 As transferências intergovernamentais de recursos em Estados Federais**

Vimos que, nos Estados Federais em geral, há uma contradição básica que se refere às diferentes capacidades das unidades federadas para arrecadar e o princípio constitucional de que todos os indivíduos devem ter iguais possibilidades de acesso a bens e serviços, independentemente do local onde residem (PRADO 2003 b). Para se corrigir esse desequilíbrio, são estabelecidos mecanismos de transferências de recursos dos espaços que mais arrecadam para aqueles que têm menor capacidade de geração de renda.

Assim, as transferências intergovernamentais atendem tanto à necessidade de manutenção de equilíbrio entre as escalas para o cumprimento de atribuições – redistribuição vertical – quanto de garantia de um certo padrão na oferta de bens e serviços no território – redistribuição horizontal. No caso da redistribuição vertical, cada unidade subnacional recebe uma parcela da arrecadação das escalas superiores que é proporcional à sua capacidade fiscal. Em outras palavras, esta receita funciona como uma “devolução tributária”, pois é arrecadada no território do governo beneficiado e a ele pertenceria caso a cobrança fosse de sua competência. As transferências podem também funcionar como uma espécie de pagamento, no caso de a unidade receptora ter prestado algum serviço que seria de competência da escala que transfere os recursos. Desta maneira, estão associadas a gastos específicos, sendo destinadas ao cumprimento de objetivos definidos pelos governos transferidores. Por isso, geralmente são condicionadas.

Há também as transferências atreladas a políticas setoriais, como à saúde e à educação, ou as que ocorrem na forma de repasses voluntários, negociados a cada ano entre os governos. Por não serem de caráter obrigatório e não seguirem regras de

partilha pré-estabelecidas, estas últimas são passíveis de serem adiadas e até mesmo utilizadas para administração do déficit orçamentário. No caso brasileiro, o governo federal tem seguido uma orientação de aumentar a arrecadação de recursos negociáveis, já que as transferências regulamentadas em texto constitucional são automáticas e obrigatórias, geralmente definidas através de fórmulas matemáticas.

A redistribuição horizontal ocorre a partir do reconhecimento de que as diferentes capacidades de arrecadação das unidades federadas afetam os objetivos nacionais de garantia de um padrão mínimo na oferta de bens e serviços no território. Assim, são empreendidas reservas de recursos a partir de uma parcela de determinados impostos arrecadados pelas escalas político-administrativas superiores, tendo-se em vista a redução das disparidades geradas pelas distintas capacidades de arrecadação entre as unidades político-administrativas nas escalas inferiores. Dado o caráter estratégico dessas transferências para redução das diferenças na capacidade de arrecadação entre as escalas subnacionais e, portanto, maior justiça sócio -espacial, são essas que vamos valorizar no caso brasileiro.

Em diferentes Estados Federais, a forma como ocorre a redistribuição de recursos pode variar tanto com relação aos critérios de equidade e procedimentos, como em relação ao montante reservado para tal. Isso quer dizer que a maneira como operam esses mecanismos dependem tanto do valor que as sociedades atribuem à equalização quanto ao volume de recursos que estão dispostas a despende para esse objetivo (PRADO, 2003a).

Desta maneira, é interessante sublinharmos que atribuições políticas e competências tributárias não se definem apenas com base em uma mera relação de proximidade ou distância entre o poder público e a população. Especialmente em Estados Federais, a dimensão territorial do pacto político nos leva a refletir sobre questões referentes ao processo histórico de formação do Estado e da própria sociedade. Nos Estados Unitários, apesar de a dimensão territorial também estar presente, ela se apresenta de maneira mais camuflada, já que é absorvida pela consciência da supremacia da identidade nacional (THERET, 1998). Assim, as disparidades sócio-espaciais são administradas através de legítimas políticas de centralização. Nos Estados

Federais, uma centralização uniformizadora vai de encontro à autonomia das escalas federativas.

A variabilidade de configurações possíveis significa, portanto, que há diferentes graus de autonomia das escalas subnacionais. Para os defensores mais radicais da autonomia – que, no geral, são também partidários do liberalismo econômico - cada sociedade local ou regional deve ter liberdade para decidir sobre os serviços a serem prestados, assim como sobre a qualidade e sobre como devem pagar por eles. O problema é que, em países com disparidades sócio-econômicas acentuadas, considera-se que há sempre necessidade de concentração de um certo montante de recursos para redistribuição.

Para ampliar a compreensão sobre as diferentes lógicas passíveis de orientar a redistribuição de recursos em Estados Federais, apresento três exemplos de Estados em que a redistribuição de recursos entre as escalas político-administrativas ocorre de formas distintas. Não me cabe discutir a adequação ou não dos aspectos técnicos referentes à redistribuição, mas apenas apresentar alguns questionamentos que também ganham importância nas discussões sobre a redistribuição dos fundos públicos no Brasil.

### **2.3 As transferências intergovernamentais de recursos em três sociedades diferenciadas**

Apesar de associada à articulação e regulação político-territorial, em Estados Federais, pode ocorrer, por exemplo, de nem sempre o Governo Federal ser a escala político-administrativa responsável pela redistribuição de riquezas. Bird (1986) considera que, em um Estado “verdadeiramente federal”, esta tarefa deve ser compartilhada e realizada de forma integrada entre as diferentes escalas de poder (BIRD, 1986 *apud* THÉRET, 1998).

Assim, o primeiro exemplo é o do Canadá. Neste país, apesar de os recursos destinados a equilibrar as disparidades sócio-espaciais derivarem da escala federal, as regras de redistribuição são regularmente discutidas entre os governos provinciais a cada cinco anos (THÉRET, 1998). Neste país funciona o denominado “federalismo

executivo” – “reuniões freqüentes de executivos federais e provinciais em áreas de interesse comum” (COURCHENE, 2004, p. 28) para articulação das políticas em um sistema que privilegia a cooperação intergovernamental. Em tais reuniões, são discutidas as características inerentes ao pacto federativo canadense, notadamente os aspectos considerados como prioridades nacionais. Desta maneira, “todas as considerações de equidade e eficácia postas de lado” (COURCHENE, 1994, p. 88), a redistribuição de recursos é uma “questão que atinge o próprio cerne da sociedade canadense” (THERET, 1998, p.144).

O Canadá possui um sistema político-administrativo extremamente descentralizado. As províncias aplicam suas próprias alíquotas e categorias tributárias em termos de imposto de renda, seus próprios impostos de consumo e controlam os recursos naturais dentro de suas fronteiras. É interessante sublinhar que, de acordo com Courchene (2004), as disparidades não se estabelecem em função das diferenças de estruturas industriais ou de urbanização, mas da mobilidade do capital e da mão-de-obra em diferentes fases da economia. Dito de outro modo, as diferenças sócio-espaciais são conjunturais, relativas a diferentes ritmos econômicos e do processo produtivo. Além do mais, nesse país a mobilidade da população é uma das mais altas do mundo.

Assim, a busca por um maior equilíbrio sócio-espacial é norteada pela tentativa de regulação das migrações da população das regiões pobres para as regiões ricas. Para isso, o princípio que orienta as transferências federais – provinciais é a “busca por um nível médio de serviços públicos e sociais razoavelmente idênticos em todo o território federal” (THÉRET, 1998, p.141). Há um sistema de transferências de recursos federais para as províncias que funciona como uma espécie de seguro-desemprego, em favor das populações das províncias mais pobres. A redistribuição também inclui programas de co-financiamento federal-provincial das despesas com saúde e educação e um sistema de perequação, que se define por “uma redistribuição de recursos para regular as migrações” e “reduzir as sangrias de capital humano que dificultam qualquer possibilidade de desenvolvimento regional endógeno” (THÉRET, 1998, p.142).

De acordo com Théret (1998), o sistema de redistribuição de recursos canadense de fato promove um maior nivelamento na oferta de bens e serviços entre as

províncias. Para o autor, a situação de heterogeneidade do território no momento de consolidação do pacto federativo era tão forte que a preocupação principal foi o desenvolvimento e instituição de eficientes mecanismos de “soldagem” para compensá-la (AFFONSO, 1995, p.59).

Distanciando-se deste modelo, está o Estado Federal norte-americano. Neste país, as disparidades espaciais são mesmo almejadas para conformar interesses e ideologias (BIRD, 1986). Nos Estados Unidos, não foi instituído um programa formal de redistribuição de recursos voltado para redução das disparidades sócio-espaciais. Pelo contrário, o Estado se estrutura de forma a estimular a competição entre as unidades subnacionais e para garantir a liberdade de escolhas em um território onde a oferta de oportunidades deve ser ampliada (COURCHENE, 2004).

Na sociedade norte-americana do século XVIII, o federalismo foi um modelo instituído e propagado para acomodar a diversidade de interesses existentes. Nesta concepção, o Estado possui um caráter muito mais utilitário, sendo reconhecido pela relevância de seu aparato político-administrativo para a coordenação de divergências e pela eficiência dos programas de ação dos governos para o cumprimento de objetivos precisos (MULLER, 2000). Ao contrário das instabilidades que caracterizam o aparato jurídico-formal na América Latina, o atual formato da Constituição estadunidense preserva os princípios originais do liberalismo, república e democracia, defendidos pelos teóricos do federalismo em 1787.

Tal estabilidade é garantida por uma Constituição que funciona como uma “lei viva”, freqüentemente reinterpretada pela Suprema Corte. Com efeito, foram garantidas à Suprema Corte prerrogativas para decidir sobre as possibilidades de interpretação das normas constitucionais e os limites da autonomia e competências de estados e Governo Federal. Isto possibilitou um processo de ajustamento contínuo, pelo qual o federalismo forneceu tanto as bases para um Estado não-intervencionista, durante o século XIX, como, já no século XX, para a expansão dos poderes do Governo Federal em políticas de regulação da economia e da sociedade (DALLARI, 1986).

Segundo Dallari (1986), a maneira como encargos e atribuições dos estados e Governo Federal se definiram, durante o século XIX, estimulou negócios e a criação de

grandes empresas, favorecidas por um “laissez-faire, laissez-passer quase absoluto” (DALLARI, 1986, p.42). Posteriormente, o expansionismo econômico-militar dos Estados Unidos no início do século XX levou a uma redefinição dos papéis dos entes federados, de forma a possibilitar uma maior concentração de recursos e o fortalecimento do Governo Federal. De acordo com o autor, depois da crise de 1929 passou a ser reconhecida “a constitucionalidade dos atos praticados pelo Governo Federal visando a controlar as atividades econômicas” (DALLARI, 1986, p. 45).

Assim também para assumir a tarefa de manter a paz no mundo e promover a segurança de seu povo, os Estados Unidos tiveram que modificar substancialmente as características do federalismo dual original, mesmo que as mudanças fossem realizadas apenas através de re-interpretações dos dispositivos constitucionais. Quanto à repartição de recursos entre as escalas federativas, o aumento dos gastos militares levou a uma supremacia do Governo Federal no controle e alocação dos recursos públicos.

As transferências de recursos do Governo Federal para os estados são fundadas sobre relações de poder no seio do Congresso (PTESRSON, 1995, p.152 *apud* THÉRET, 1998, p.164). No geral, os estados que obtêm as maiores subvenções são os que dispõem de uma administração numerosa e maior capacidade de negociação, não os mais pobres (THERET, 1998). Em caso de urgência, as disparidades na oferta de serviços públicos são solucionadas através de uma intervenção centralizadora de Washington.

Com efeito, nos Estados Unidos, as políticas subnacionais passaram a constituir quase uma extensão dos programas definidos na escala do governo federal (WESTPHAL, 1995). Segundo Westphal (1995), o que existem são mandatos federais, aprovados pelo Congresso, que estabelecem diretrizes para implementação de políticas públicas. Daí a prevalência das transferências federais condicionadas. Além do mais, o governo federal não depende da cooperação dos governadores para implementação de políticas em quaisquer áreas de seu interesse (BIRD, 1986, p.148). As restrições às intervenções federais são asseguradas muito mais por provisões constitucionais que protegem o princípio de liberdade do que pela soberania dos estados (WESTPHAL, 1995, p. 50).

De acordo com Bird (1986), o reduzido poder dos executivos estaduais na definição de políticas públicas é contrabalançado pela influência dos senadores nos processos decisórios que se configuram no Congresso. As diretrizes nacionais passam pelo aval de um poderoso corpo político que assegura os interesses da população dos estados no federalismo norte-americano. O fato de os senadores serem diretamente eleitos – e não indicados pelos governadores – assegura o distanciamento dos governadores às decisões que derivam de Washington.

Um aspecto interessante é a relativa autonomia dos governos locais. A despeito de não constituírem entes federativos, possuindo competências meramente administrativas, os governos locais negociam diretamente com o Governo Federal sobre o recebimento de subvenções e implementação de políticas, sem que seja necessária a intermediação dos estados. Há diversas feições de governo local, que se diferenciam em condados, cities, towns, villages, distritos escolares e distritos especiais. A maior parte dos serviços prestados pelos condados faz parte de programas federais, possuindo cerca de 70% de sua receita composta por transferências condicionadas, oriundas dessa escala. As cities e towns possuem um grau de autonomia um pouco maior - cerca de 50% da receita é composta por transferências. Estes três níveis administrativos possuem poderes Legislativo e Executivo, e diferente dos municípios brasileiros, possuem também Poder Judiciário, sendo que no caso das towns, este se restringe a pequenas causas (RODRIGUES,1995). As villages seguem a tradição norte-americana de descentralização das políticas públicas locais: têm origem na necessidade de organização em separado de algum serviço público (RODRIGUES, 1995). Os distritos escolares e distritos especiais são também instâncias criadas para prestação de serviços particulares, sendo totalmente regulados pela legislação estadual. O provimento da educação é de inteira responsabilidade dos distritos escolares, financiados por recursos transferidos pelas esferas federais e estaduais e pela cobrança de imposto sobre a propriedade.

Em suma, o federalismo norte-americano apresenta muito mais uma orientação de “tutela” do governo federal sobre os estados e administrações locais do que para quaisquer princípios de autonomia das escalas federativas. Ao invés da coordenação intergovernamental, privilegiam-se relações hierarquizadas que, por sua vez, incentivam

a competitividade entre as unidades subnacionais. Grande parte dos recursos transferidos busca atender a políticas bastante específicas. Além disso, a manutenção de determinados níveis de crescimento econômico é priorizada diante de quaisquer metas de equilíbrio sócio-espacial (BIRD, 1986).

Diferente deste modelo é o federalismo alemão, que prima pela ubiquidade sócio-espacial na oferta de bens e serviços e pela cooperação intergovernamental para manutenção de um padrão sócio-econômico equilibrado por todo território nacional.

Na Alemanha, o fato de o Estado Nacional ter se formado tardiamente na segunda metade do século XIX, sob o signo do autoritarismo e militarismo prussianos, contribui para o entendimento do porquê da valorização de uma certa uniformização e supremacia das decisões do “centro” (MORAES, 2001). Segundo Moraes (2001), a unificação do território alemão só foi possível na medida em que se preservou a influência política dos antigos reinos germânicos – atuais estados. Aquele foi um momento de afirmação das soberanias nacionais e a unificação alemã era necessária face ao expansionismo e ameaças à autonomia política que as demais potências européias representavam. Para que a unidade territorial se configurasse, era primordial a concentração de recursos em um governo central, o qual também deveria articular e coordenar as demais instâncias de poder para a conformação de um território integrado. Neste sentido, “o federalismo [alemão] não nasceu como uma escolha racional ... mas, sobretudo, como produto de uma necessidade política inevitável, colocada pelos rumos históricos da nação alemã” (MORAES, 2001, p.144).

Segundo Moraes (2001), foi no momento mesmo de unificação territorial que se fundou uma das instituições mais relevantes do federalismo alemão – o Conselho Federal (*Bundesrat*). Este era justamente o *locus* de representação dos governantes dos antigos reinos federados, o qual controlava as principais funções administrativas do governo central. Apesar da hegemonia prussiana nos trâmites dessa organização, as principais decisões do governo federal tinham que passar pelo aval dos representantes estaduais.

Diferente do sistema senatorial, em que cada estado da federação faz-se representar pelo mesmo número de senadores, independentemente do número de



habitantes e de sua extensão territorial, no Conselho Federal o número de representantes segue a regra de proporcionalidade em relação ao número de habitantes dos estados. Além disso, a atuação dos senadores não está, necessariamente, em conformidade com as decisões dos executivos estaduais. Como vimos, nos Estados Unidos, um afastamento entre executivos estaduais e senadores é mesmo desejado. No sistema alemão de Conselho Federal, cada ente federado envia um número de representantes cujas ações são atreladas às políticas de seus respectivos executivos. Desta maneira, o Conselho Federal possibilitou aos antigos reinos se estabelecerem como co-autores das políticas definidas em escala federal.

Ao Conselho Federal foi atribuída a tarefa de monitorar a ação dos governantes estaduais e tomar medidas contra aqueles que desrespeitassem as decisões imperiais. Significou não apenas o principal canal de negociação política entre União e estados, mas também a “principal via institucional para cooperação e coordenação entre os governos” (MORAES, 2001, p.330).

Apesar de originalmente fundado sob o domínio da Prússia, em fins do século XIX, o Estado Federal Alemão só se consolidou como tal após a IIª Guerra Mundial. Devastada pela guerra e ocupada pelas potências aliadas, a Alemanha foi reconstruída com base na retomada dos princípios federais, os quais já estavam introjetados nas antigas instituições e nas relações entre Estado e sociedade. Ademais, para as potências aliadas que então ocupavam o território alemão – Estados Unidos, França e Inglaterra – um sistema político descentralizado reduziria os riscos de uma retomada nazista, propiciando um processo de reconstrução nacional a partir de preceitos democráticos e de participação da sociedade nos assuntos dos governos. De acordo com Sphan (2004), estavam ainda no cerne das discussões sobre o processo de reconstrução da Alemanha alguns elementos essenciais que favoreceram a opção pelo federalismo: a tradição de solidariedade interestatal e de representação conjunta dos governos estaduais no Conselho Federal e o desejo de retomada de um desenvolvimento econômico igualitário por todo o território nacional. Assim, buscou-se um sistema político capaz de engendrar a lógica do consenso.

As conseqüências sócio-econômicas e o trauma psicológico da guerra tornaram o desenvolvimento e a uniformidade das condições de vida questões

fundamentais, as quais foram incorporadas à nova constituição alemã (SPHAN, 2004). A fim de conseguir a homogeneidade da política, foi estabelecida uma moldura geral para as políticas de todos os estados (*Länder*). O voto de cada um dos estados no Conselho Federal foi regulamentado, devendo ser exercido sempre em bloco pelos seus representantes. A decisão final seria resultante da vontade da maioria, devendo também ser aplicada de maneira uniforme e compulsória para todo o país. Além disso, a Constituição Federal não garantiu aos estados qualquer tipo de autonomia tributária. A arrecadação deveria ser compartilhada entre as escalas de governo, através de impostos sobre a renda e sobre o valor agregado (IVA).

Desta forma, a partilha de recursos passou a operar de acordo com critérios equalizadores. Foi criado um complexo sistema de transferências intergovernamentais que tem como objetivo promover uma homogeneidade entre os estados quanto à capacidade de gastos públicos. De acordo com Sphan (2004), a redistribuição se inicia com a repartição do IVA - conjuntamente arrecadado entre as regiões e que se baseia em critérios de número de habitantes - continua com uma redistribuição horizontal de recursos entre estados, segundo uma “Lei de Equalização”, e se completa com transferências do governo federal para os estados considerados como necessitados – notadamente os antigos estados comunistas da Alemanha Oriental (SPHAN, 2004, p.157).

Especificamente, a redistribuição se realiza em três etapas diferentes. Na primeira, três quartos do valor arrecadado com o IVA são designados aos estados, de acordo com número de habitantes que possuem. O outro um quarto é reservado para os estados considerados “financeiramente frágeis”. De acordo com Sphan (2004, p. 163), esses estados recebem transferências suplementares até alcançarem um potencial fiscal de 92% da média dos tributos estaduais totais *per capita*.

Em um segundo momento, ocorre uma redistribuição de recursos entre os estados, voltada para equalização da capacidade de arrecadação. Por esse sistema, os estados que apresentam um volume de arrecadação abaixo da média nacional recebem compensações dos estados que arrecadam acima da média. Assim, “o programa garante que a capacidade fiscal de todos os estados atinja pelo menos 95% da capacidade tributária média do país” (SPHAN, 2004, p.166).

A crítica de Sphan (2004) a esse tipo de redistribuição é de que a lei tributária já é uniforme em todo o país, não havendo necessidade de padronizar ainda mais a arrecadação. No entanto, as arrecadações efetivas relacionam-se às diferentes bases produtivas regionais, que não são comparáveis. Em uma terceira etapa, há uma correção final da distribuição de recursos públicos na forma de repasses do governo federal – são as chamadas dotações federais suplementares.

As discussões acerca do sistema de redistribuição de recursos no Federalismo alemão se referem justamente ao alto grau de isonomia econômica garantida aos estados ao final da redistribuição. De fato, ao final, “são garantidas pelo menos 99,5% da capacidade fiscal para todos os estados”. De acordo com Sphan (2004, p.171), a forte interdependência intergovernamental reduz a responsabilidade dos governantes para com os eleitores e desestimula o empenho para uma boa administração fiscal. Desta maneira, Sphan afirma que ao impor penalidades sobre qualquer capacidade fiscal superior à média nacional, o sistema de redistribuição alemão tende a estimular o comportamento orçamentário ineficiente. Além disso, Sphan (2004) considera que os estados deveriam ter prerrogativas para lançar alguns impostos próprios para que fossem estimuladas a competitividade e a integração ao mercado mundial. Para o autor, uma maior autonomia tributária contribuiria para a transparência e responsabilidade dos executivos estaduais em relação aos cidadãos.

Joaquim Hesse (*apud* MORAIS, 2001, p.360) também apresenta uma série de críticas ao arranjo político-administrativo alemão. Para o autor, a forte interdependência que existe entre as escalas político-administrativas leva a uma situação de rigidez institucional. Segundo Hesse (1798), as decisões dependem de amplas e longas negociações, o que dificulta o ajustamento dos marcos regulatórios às necessidades dos contextos sócio-econômicos. Com efeito, na Alemanha, “todo o aparelho de Estado já está de certa forma condicionado a operar segundo determinadas diretrizes” e alterá-las significa uma verdadeira mudança de hábitos e atitudes (BIRD, 2002, p.4).

Contraopondo-se a Hesse (*apud* MORAIS, 2001, p.360) e a Sphan (2004), Morais (2001) nos lembra que o federalismo alemão segue prioridades outras, que não as da lógica do pragmatismo ou da competitividade econômica. Segundo o autor, as especificidades sócio-culturais e o processo histórico de formação do Estado alemão

exigiram a fundação de um sistema político sob a égide da cooperação e do consenso, os quais são incompatíveis com o pragmatismo da lógica econômica:

“...não entendemos cooperação e consenso como impasse político para execução da ação coletiva; pelo contrário, esses conceitos caracterizam uma ação coletiva baseada numa considerável inclusão de interesses envolvidos, que se contrapõem com vistas à obtenção de uma decisão final consensual e legítima” (MORAES, 2001, p. 365).

Pela própria flexibilidade e diversidade de concepções sobre os Estados Federais, não nos parece adequada a busca por um modelo ideal, capaz de abarcar os diferentes aspectos a serem priorizados. É a partir desse pressuposto que nos propomos a refletir sobre as especificidades do Federalismo no Brasil.

No caso brasileiro, a complexidade do pacto federativo reside em que há uma associação entre a dimensão espacial do conflito político e a reprodução de um quadro de desigualdades no acesso a bens, serviços e direitos que se expressa no território. Dito de outro modo, a diversidade ultrapassa as esferas religiosa, étnica ou lingüística, e passa a ser quantificável (THERET, 1998). Os territórios das unidades subnacionais abarcam diferentes bases produtivas, assim como diferentes particularidades do processo político. Para o cidadão comum, isto significa diferentes condições de acesso a bens e serviços públicos. A diversidade se torna então uma questão de justiça, pois que se refere a uma discriminação que não se justifica, levando à reivindicação de ações para suprimi-la (BOBBIO, 2001).

No próximo capítulo, discuto como as mudanças na configuração do pacto federativo brasileiro implicaram diferentes maneiras de coordenar a diversidade sócio-espacial. Em seguida, argumento sobre a importância das transferências intergovernamentais de recursos como um instrumento estratégico do Estado para controle e organização sócio-espacial. Por fim, apresento a metodologia adotada para então analisar os padrões de distribuição espacial da Cota-Parte do ICMS e do FPM no território.

### **CAPÍTULO III**

## **O FEDERALISMO NO BRASIL E O PROBLEMA DA DIVERSIDADE**

As disparidades sociais, econômicas e espaciais do território brasileiro constituem um desafio intelectual quando se busca especificar a dinâmica dos processos que contribuem para sua persistência no presente. O ideário do desenvolvimento industrial e da modernização, assim como os esforços para inserção da economia nacional no mercado mundial, não foram suficientes para a superação dos desequilíbrios que atravessaram toda a história do país.

Ao longo de toda história política, uma maior ou menor centralização foram alternadas nos textos constitucionais, sinalizando para diferentes possibilidades de ação nos recortes político-administrativos (MAGDALENO, 2001). Os fatos históricos e as conjunturas políticas levaram a mudanças tanto na forma de organização do aparato estatal, como a diferentes concepções acerca dos problemas e objetivos nacionais. Para os objetivos deste trabalho, o interessante é apreender, de uma perspectiva histórica, como o problema da diversidade foi concebido e administrado a partir da elaboração de diferentes políticas de controle e organização sócio-espacial.

A soberania tripla é uma particularidade do federalismo brasileiro: além do Governo Federal e dos estados, os municípios também constituem uma escala de atuação com funções e poder de decisão assegurados constitucionalmente, ainda que estas tenham sido legalmente garantidas somente a partir da Carta de 1988. Os diferentes papéis desempenhados pelos entes federativos, a despeito de muito se argumentar sobre ambigüidades e incoerências, podem ser razoavelmente identificados.

O Governo Federal, mesmo nos momentos considerados como de descentralização, concentrou recursos e poder de decisão, interferindo nos espaços de ação de governadores e prefeitos. Tal intervencionismo nos leva a refletir sobre a relevância dessa escala de decisão política no processo de constituição do próprio Estado. Os isolacionismos inter-regionais e as disparidades sócio-culturais constituíram

um obstáculo para uma identidade comum. Assim, coube ao Governo Federal a tarefa de articular os antagonismos e ordenar o território, em um esforço de construção dos referenciais nacionais.

Os estados, por sua vez, definem os limites das demandas particulares que se manifestam no território nacional. São esses os limites da representação política tanto na Câmara Alta (Senado), em que se dá a representação do território, quanto na Câmara Baixa (Câmara dos Deputados), na qual a representatividade é da população. Na Câmara Baixa, estabelece-se um limite máximo de representantes por estado, de forma que os mais populosos são sub-representados; por outro lado, a obrigatoriedade de existência de um número mínimo de representantes por unidade da federação sobre-representa os menos populosos. Daí Stepan (1999) considerar que, no Brasil, o amplo rol de competências legislativas asseguradas aos estados e a sobre-representação da população dos estados menos populosos fragmentam em muito o processo decisório, tornando-o um caso extremo de Estado Federal que restringe as decisões da maioria.

No entanto, é interessante considerarmos a importância das escalas estaduais como *locus de* mobilização de interesses para enfrentamento das políticas nacionais homogeneizantes. Apesar de abarcarem uma gama de interesses muito particularizados regional e localmente, e também pela histórica apropriação do aparato político-administrativo dos estados por práticas de clientelismo e reprodução de interesses privados (ABRUCIO, 2002), a representação política dos estados nas casas legislativas é importante para o controle das decisões do Poder Executivo e equilíbrio do pacto federativo. Com efeito, por restringir tanto o veto da minoria quanto a tirania da vontade da maioria, o sistema de representação política dos estados nas instâncias legislativas brasileiras está de acordo com os princípios da democracia representativa (SANTOS, 1987).

Os governos locais, por outro lado, são legitimados pelo ideário de que são os mais capazes para atender às demandas relacionadas às especificidades do cotidiano social. No entanto, ao longo da história do País, o município foi alvo de intervenções tanto do Governo Federal quanto dos estados, além de ter sido utilizado como instrumento para a obtenção de vantagens eleitorais nesses dois níveis. A importância do município enquanto escala na qual a esfera pública se aproxima dos problemas

localizados foi então valorizada em 1988, sendo também considerada a escala mais propícia para estimular a participação da sociedade civil nos processos decisórios.

Falar sobre a atuação do Estado brasileiro em suas diferentes escalas exige que se façam algumas considerações sobre o significado das *políticas públicas*. Apesar do consenso de que política pública é aquela elaborada e conduzida pelo Estado, há uma série de complexidades referentes a sua legitimidade, extensão do público e da área aos quais se direciona, eficiência no alcance dos objetivos propostos e interesses aos quais está associada.

De acordo com Robert Bennet (1980), as razões que desencadeiam a elaboração de políticas públicas têm sido assunto de discordâncias entre diferentes escolas nas ciências sociais. Para alguns teóricos marxistas radicais, suas origens têm um fundamento ideológico, na medida em que estariam a serviço de um poder que visa a promoção de um apaziguamento social em benefício de certos grupos e em detrimento de outros. Uma outra perspectiva, de cunho mercadológico, pontua que as políticas públicas devem consistir em ações voltadas para a prestação de bens e serviços cujo custo ultrapassaria a capacidade do mercado para desempenhá-las. Por outro lado, para os teóricos da chamada escola utilitarista, as políticas públicas estariam vinculadas ao atendimento de demandas específicas, tendo como meta a maximização do bem estar coletivo e a busca de patamares de equalização e justiça social.

Considerando as especificidades do problema que pretendo analisar, esta última definição é a mais pertinente, uma vez que associa a elaboração de políticas ao alcance de objetivos claros e relacionados a interesses sociais gerais. Desta maneira, adoto a concepção de Pierre Muller (2000), segundo a qual uma política pública surge sempre que um desajustamento em um escopo de relações globais se torna perceptível. Em outras palavras, o Estado toma para si a tarefa de solucionar problemas que afetam os interesses gerais da população que vive em seu território. A partir da identificação do problema, é elaborado um programa de ações coordenadas, voltadas para a solução ou minimização de seus efeitos negativos. Desta maneira, “há política pública sempre que uma autoridade política tenta, por meio de um programa de ação coordenado, modificar o ambiente cultural, social ou econômico dos atores sociais” (MULLER, 2000, p.25) .

As políticas do Estado podem estar voltadas para o provimento de demandas específicas – como no caso dos programas e projetos setoriais que possuem um prazo de execução determinado – ou serem de caráter permanente e inerentes à própria organização do Estado, como determinações constitucionais. Neste conjunto, interessam os mecanismos de redistribuição de recursos públicos, que, regulamentados pela Constituição Federal, têm como objetivo equilibrar a disponibilidade de recursos entre as escalas político-administrativas e contribuir para uma redução das disparidades sócio-espaciais. A redistribuição de recursos públicos será então abordada como uma política pública de caráter nacional e estratégico, norteadas pelas regras e normas do federalismo brasileiro, que possibilita ao Estado coordenar os conflitos federativos e organizar a oferta de bens e serviços no território.

A orientação das políticas do Estado também está atrelada aos conflitos e ideologias dominantes nos contextos de sua elaboração e implementação. Dito de outro modo, para que um problema seja incluído na agenda política, é preciso que seja reconhecido como tal, o que denota uma escolha que é relativa aos valores sociais predominantes no contexto sócio-espacial e histórico em que se estabelece. No Brasil, correlativamente às mudanças do arranjo político, a forma de atuação do Estado em relação à busca de maior integração e equilíbrio sócio-espacial foram também modificadas. Daí a importância da perspectiva histórica para um melhor entendimento sobre as particularidades do pacto federativo brasileiro.

### **3.1 Perspectiva Histórica**

Diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos, Canadá e Alemanha - países em que um pacto foi efetivamente consumado para conformação da unidade política e territorial - no Brasil, a estrutura federativa se estabelece como instrumento para descentralização do poder político em um Estado já territorialmente constituído e centralizado.

Ao tratarem do estabelecimento do Federalismo brasileiro, João Camillo Torres (1969) e José Murilo de Carvalho (1993) destacam que, nos anos que se seguiram à Independência, formaram-se distintos grupos de interesses cujos projetos divergiam em relação à melhor forma de organização do Estado. Se, por um lado, havia os defensores



do retorno da monarquia e da centralização política, a excessiva centralização engendrada pelo Império tornava inviável a reprodução de interesses políticos e econômicos que se estabeleciam nas províncias.

Para os mais conservadores, o aumento da autonomia das províncias representava uma ameaça tanto à unidade do país quanto à ordem social, dada a iminência da abolição da escravidão. Por outro lado, os adeptos do Federalismo reconheciam, a partir do exemplo norte-americano, o *self-government* como imprescindível para a garantia das liberdades políticas. Como a completa fragmentação territorial também não era solução desejável - os separatismos dos demais países latino-americanos exibiam um quadro de instabilidades que colocavam em xeque a viabilidade dos novos Estados - o Federalismo foi difundido como melhor formato de Estado capaz de selar a unidade em um contexto de conflitos que anunciavam o esgotamento do Império.

Assim, no plano ideológico, estabeleceu-se um dualismo que apregou juízos de valor aos conceitos de centralização e descentralização. A centralização política remontava à idéia de ordem, conservação e despotismo. A descentralização, por sua vez, foi associada à liberdade, ou, para os mais conservadores, desordem e desunião. Os tributários do liberalismo político associavam a liberdade à descentralização política. Já para os conservadores, a liberdade não se colocava como questão, devendo ser priorizadas a ordem e a unidade nacional através de um Estado forte e centralizador.

Desta maneira, o interesse das elites em preservar seus espaços de dominação política e econômica, as tensões derivadas do sistema de forte exclusão social e a ameaça de desordem decorrente do esgotamento do regime escravista levaram a um amadurecimento da concepção sobre o Federalismo como o melhor formato de Estado para se conjugar tanto os regionalismos, quanto a unidade territorial e a ordem social. Além disso, o processo de aceitação política e ideológica do Federalismo esteve associado ao reconhecimento de que o centro político e o centro econômico do país não mais coincidiam (MACHADO, 1990). Uma política centralizadora significava a obrigatoriedade de transferência de recursos dos centros dinâmicos, notadamente de São Paulo, para os espaços em que o processo produtivo dava sinais de estagnação. O café - cujo mercado de consumo se ampliava - estava sendo transferido do Vale do Paraíba, no

Rio de Janeiro, para o oeste paulista, onde a mão-de-obra livre dos imigrantes europeus já começava a ser empregada: “São Paulo se tornou a província mais rica e mais dinâmica, e seus políticos apontavam a centralização como mecanismo de transferência de receitas para outras províncias, mais atrasadas” (CARVALHO, 1993, p.66).

Assim, ao final do Império, a percepção de mudança na geografia política e econômica contribuiu para a aceitação de que o Federalismo era a melhor solução para garantir a autonomia das áreas de expansão econômica e também para administração das diversidades regionais.

De acordo com Tavares (1998), nos anos que se seguiram à primeira Constituição Federal, a unidade territorial só foi possível através da instituição de um regime extremamente rígido no que se refere à divisão de competências entre os entes federativos. Tal rigidez forneceu bases legais para os isolacionismos e localismos que ditavam a política nas escalas estaduais e locais:

“Tratava-se de um federalismo centrífugo, isolacionista e dual, porque baseado numa concepção rígida e inflexível de repartição de competências entre as esferas [de poder]... e do qual resultam, por sua vez, a otimização dos recursos e a maximização de benefícios [nas escalas locais] (TAVARES, 1998, p.235).

Por outro lado, cabia ao Governo Federal intervir de forma a ordenar os conflitos e preservar a unidade do território. Durante a República Velha, não foram poucas as intervenções federais para “normalizar” os trâmites políticos e administrativos corrompidos por práticas corruptas e improbidades de governadores e prefeitos (LOVE, 1993). Com o acirramento das disputas políticas entre oligarquias de diferentes estados, já nas primeiras décadas da República procurou-se ampliar as possibilidades de intervenção do Governo Federal através da Reforma Constitucional de 1926:

“Com o propósito de se alcançar a universalidade, a uniformidade e a efetividade da vigência dos preceitos do Estado de Direito em todos os estados da Federação, ... o novo texto definirá novos

princípios constitucionais da União cuja inobservância ou violação justificarão a intervenção federal...” (TAVARES, 1998, p.236).

As transferências intergovernamentais de recursos foram inauguradas pela Constituição de 1934, em um período de elaboração dos primeiros parâmetros nacionais para programas e políticas sociais (DRAIBE, 1989, p.30). Aquele foi o momento de redefinição do formato de regulação sócio-espacial, antes muito restrito às áreas de produção agrícola e de bens primários. A industrialização e urbanização foram estimuladas por políticas públicas, no quadro de um projeto de modernização e desenvolvimento nacional. A ordenação do território foi empreendida a partir de diretrizes definidas pela escala federal, assim como de políticas reguladas e implementadas diretamente por essa escala decisória. Concomitantemente, a expansão do aparato estatal se deu através de um maior controle sobre os recursos existentes, sendo aperfeiçoados os mecanismos tanto de extração de tributos quanto de alocação do gasto público (MARTINS, 1985).

Desta maneira, o Estado que emerge a partir de 1930 – e se consolida ao longo de todo processo de industrialização - é um Estado que atua de forma a impulsionar mudanças de caráter social e econômico, sendo, ao mesmo tempo, promotor e ator de uma nova realidade (MARTINS, 1985). Daí Martins (1985) afirmar que, no Brasil, a atuação do Estado decorreu do próprio interesse institucional em estimular a acumulação privada da qual dependeu para expansão de seu aparato. Esta perspectiva reforça a importância da dimensão política para o entendimento das particularidades sócio-espaciais nacionais, assim como para o entendimento das relações que se estabelecem entre o Estado e a sociedade.

Neste sentido, outros autores chamam a atenção para a expansão e controle do Estado sobre as categorias sociais (DRAIBE, 1989; MEDEIROS, 2001; MATTOS, 2003). De acordo com Draibe (1989), a partir da década de 1930, os programas sociais de escopo nacional foram os instrumentos do Estado para legitimação da ordem política e social. Com a emergência de novas categorias de trabalho, notadamente de empregados industriais, houve de fato uma expansão dos direitos trabalhistas e das políticas de proteção social. No entanto, tais concessões foram negociadas de forma

segmentada, sem a preocupação com uma efetiva universalização dos direitos (DRAIBE, 1989).

Sobre as mudanças no formato do aparato político-administrativo, Tavares (1993) afirma que tanto a definição de programas de desenvolvimento nacional quanto a inauguração das transferências constitucionais de recursos espelham uma mudança do caráter da estrutura federativa brasileira. Em primeiro plano, a Constituição de 1934 buscou reformar um sistema político desmoralizado por práticas de clientelismo e coronelismo que imperaram no período anterior. Interventorias, autarquias e conselhos constituíram os principais instrumentos de controle do Governo Federal sobre a política nos estados (FAUSTO, 1991).

Em relação às transferências intergovernamentais de recursos públicos, definiu-se o repasse de 50% dos valores arrecadados pelos estados, através do imposto estadual de indústrias e profissões, para os municípios. Os governadores desempenhavam uma importante função para implementação das políticas federais, o que deixava os estados em condições privilegiadas diante dos municípios, alvos de toda sorte de intervenções. As capitais estaduais constituíam os centros de difusão dos serviços federais (TÔRRES, 1969).

Com a instauração do Estado Novo, em 1937, consolida-se a centralização político-administrativa. Naquele momento, o contexto político internacional sinalizava para a emergência de regimes centralizados e ditatoriais, haja vista a difusão do nazifascismo na Europa Ocidental. Na América Latina, governantes carismáticos e populistas seguiram uma mesma tendência personalista de concessão de benefícios sociais. As negociações entre patrões e empregados eram transpostas para as relações entre governo e governados, sendo fortalecidos os vínculos verticais e os privilégios de categorias de trabalho. A supremacia do poder Executivo Federal significou também o obscurecimento das funções de controle e supervisão dos poderes Legislativo e Judiciário.

As transferências de recursos federais para os municípios tiveram início apenas em 1946, em um momento de redefinição dos preceitos democráticos, suprimidos pelo autoritarismo do período anterior. Vale lembrar que o período compreendido ente 1945

e 1967 foi de acentuado processo de industrialização e urbanização. Neste contexto, ganharam visibilidade os debates sobre a ampliação da autonomia municipal para solução de problemas locais. Assim, a Carta de 1946 resgatou não só o processo eletivo em estados e municípios, como restabeleceu as competências políticas e tributárias dessas escalas.

No entanto, o papel do governo federal na consecução de políticas nacionais foi ampliado, tendo sido incorporado ao direito público prerrogativas para a União “coordenar as políticas econômica e social” (TÔRRES, 1969, p.35). Foi durante a vigência da Constituição de 1946 que se inauguraram organizações federais para coordenação de ações de âmbito regional, visando à implementação das primeiras diretrizes definidas em 1934 (MATTOS, 2003). Desta maneira, a descentralização política foi combinada com dispositivos legais centralizadores, os quais atendiam aos anseios por maior controle e planejamento de uma economia em desenvolvimento (NORONHA, 1997).

Com o retorno do poder legislativo, estabeleceu-se um novo arranjo de poderes entre Governo Federal, estados e municípios. Quanto à repartição dos fundos públicos, ficou a cargo do Governo Federal entregar 10% da arrecadação do Imposto de Renda ao Município, devendo essa cota ser distribuída em partes iguais a todos os municípios. Segundo Mello (1971), tal isonomia foi estabelecida para se garantir uma receita *per capita* maior aos municípios de pequeno porte, visando-se frear o processo migratório para os centros urbanos que então se constituíam.

Para Draibe (1989), o fato de as políticas sociais terem se expandido justamente em períodos autoritários - em 1930/1943, e em 1966/77, referenda a tese de que o Estado brasileiro busca sua própria legitimidade através da concessão de benefícios. Ademais, a resistência para se ampliar os serviços públicos para além do assistencialismo e do corporativismo o afasta dos modelos de Estado de Bem – Estar Social que emergiram no pós-guerra: ao invés de se privilegiar o conjunto dos cidadãos e o exercício pleno dos direitos, preferiu-se a valorização de ações benevolentes e relações clientelísticas (DRAIBE, 1989).

Com efeito, a ideologia difundida após a II Guerra era a de que “todos os povos deveriam ter iguais direitos de acesso aos bens de cultura e de civilização” (TORRES, 1969, p.36). Os reclames por ubiqüidade e igualdade levaram a um maior intervencionismo estatal, assim como à elaboração de planos nacionais e internacionais de luta contra a fome, contra a insegurança econômica e, fundamentalmente, contra a má distribuição de riquezas entre pessoas e lugares (TORRES, 1969).

De acordo com Ruy Moreira (2004), no Brasil, foi mesmo a década de 1950 o marco temporal entre “economias regionais nacionalmente organizadas” e “uma economia nacional, regionalmente localizada”, produto da intervenção direta do Estado para conformação de uma nova organização sócio-espacial (MOREIRA, 2004, p.132). Também Ruy Moreira (2004) afirma que se até os anos de 1950 o espaço nacional era disperso e indiferenciado, a partir dessa década expandem-se as indústrias de bens de capital, intermediários e de consumo durável, que passam a se concentrar predominantemente no Sudeste :

“O Sudeste, [que possuía] toda uma estrutura produtiva voltada para a agricultura, quando começa a industrializar-se repassa essa tarefa para o Nordeste e o Sul, passando a ter como atividade principal a indústria. Esta nova divisão do trabalho tornou o Nordeste e o Sul mais exportadores regionais de produtos agrícolas e mais importadores de produtos industrializados do Sudeste. O Centro-Oeste e o Norte, por sua vez, incorporam-se a esta divisão como típicas fronteiras de expansão agro-pecuária” (MOREIRA, 2004, p.133).

Sob orientação dos governos militares, o espaço brasileiro é totalmente instrumentalizado para a concretização de objetivos definidos como de interesse nacional - a integração e segurança territorial, assim como a modernização e o desenvolvimento econômico. De acordo com Bertha Becker (2000), o espaço então produzido pelo Estado é o espaço otimizado, base material de infra-estruturas - “ligações, comunicações, redes e circuitos” - capazes de viabilizar os projetos de integração territorial e controle social” (BECKER, 2000, p.286). Nas palavras da autora:

“ [O Estado passa a impor] uma ordem espacial vinculada a uma prática e a uma concepção de espaço global, nacional, de interesses gerais,..., que é contraditória à prática e concepção do espaço local, de interesses privados e objetivos particulares...”(BECKER, 2000, p.286).

Também para Couto e Silva (1967), o espaço foi concebido como um recurso estratégico, a ser mobilizado para se “superar os antagonismos desfavoráveis à consecução ou salvaguarda dos objetivos nacionais” (COUTO e SILVA, 1967, p. 153). Se integrar significa gerir a diferenciação interna, a gestão da diversidade territorial constituiu uma necessidade para que o Estado pudesse exercer seu caráter controlador (RIBEIRO, 2005). O resultado foi uma valorização diferenciada do território, através da seleção de áreas para as quais foram direcionados recursos e investimentos.

Neste contexto, entra em vigor a Constituição de 1967, que demarca mais um período de retrocesso à autonomia política de estados e municípios. Passam a justificar atos de intervenção a moral e a segurança. Além disso, foi tolhida a eletividade dos Prefeitos das capitais, das estâncias hidrominerais e de municípios considerados estratégicos para a segurança nacional.

Visando a uma redistribuição territorial da renda, do emprego e da produção nacional – concentrados no Sudeste e, predominantemente, em São Paulo - os governos militares elaboram os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). O objetivo era fornecer a base infra-estrutural e os investimentos necessários para se engendrar uma redistribuição da riqueza nacional, excessivamente concentrada no Sudeste – especialmente em São Paulo.

Através dos PNDs, criam-se pólos de desenvolvimento – mínero-industriais e de usinas hidrelétricas, localizados na linha de fronteira, em pontos da Amazônia, do Nordeste, do Sul e do Centro-Oeste, para onde também se expandia a fronteira agrícola. Esta nova organização do espaço nacional também resultou em uma significativa redistribuição dos serviços de transportes, dos meios de comunicação e das redes de transmissão de energia (MOREIRA, 2004).

A Constituição de 1967 deu continuidade ao processo de centralização fiscal através da expansão das fontes de financiamento do Governo Federal, tanto por meio da instituição de impostos de exclusiva competência quanto da arrecadação dos impostos sobre a propriedade rural e a exportação, que antes cabia aos estados (MAGDALENO, 2001). Sobre isso, Pinto Filho (2002, p.160) afirma que o imposto sobre a exportação constituiu uma fonte estratégica para formação de reservas. O controle da tributação sobre a propriedade rural, por sua vez, é interpretado como um mecanismo de enfraquecimento das pressões por redução das alíquotas exercidas pelos proprietários locais sobre as autoridades municipais.

Nesta atmosfera de total centralização política, esvaziam-se as competências arrecadatórias de estados e municípios. Como forma de compensação, são ampliados os mecanismos de transferências constitucionais voltadas para uma redistribuição de riquezas entre as unidades político-administrativas. Até então, as transferências de recursos se davam através de partilhas simples, sem qualquer preocupação com a redução das diferenças na capacidade de arrecadação nas escalas subnacionais (PRADO, 2003).

Em relação às transferências dos estados para os municípios, foi definido o repasse de 20% da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) – principal imposto sobre o consumo, de forma que 15% da arrecadação realizada pelos estados deveriam ser distribuídos de acordo com o montante arrecadado nos territórios locais, e 5% segundo critérios definidos pelos próprios estados.

A reforma tributária de 1967 também instituiu o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) a partir da arrecadação dos principais impostos de competência do Governo Federal – o Imposto sobre Produtos Industrializados e o Imposto de Renda.

Os recursos transferidos através do Fundo de Participação dos Estados (FPE) privilegiaram os estados do Norte e Nordeste do país. Inicialmente, os critérios de rateio determinaram que 95% dos recursos fossem distribuídos segundo coeficientes derivados do tamanho da população e do inverso da renda *per capita*. Em 1975, foi determinada



uma Reserva Especial para os estados do Norte e Nordeste, o que tornou esse fundo um importante mecanismo de redução das disparidades regionais (PRADO, 2003 b).

Já os recursos transferidos pelo Governo Federal aos municípios, através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), beneficiaram os municípios com pequeno número de habitantes e do interior. A criação desse fundo esteve relacionada ao reconhecimento de que os municípios do interior estavam sendo desfavorecidos por não terem base para arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU e do Imposto sobre Serviços (ISS), principais impostos de competência local, que incidem sobre atividades urbanas. Desta maneira, a redistribuição viria para atenuar as injustiças geradas por um sistema tributário que beneficiava os municípios urbanos.

Na realidade, estes repasses estavam estritamente vinculados a gastos pré-determinados, tendo sido instituídos como compensações diante do controle sobre a alocação de políticas públicas e do enfraquecimento da autonomia tributária de estados e municípios (MAGDALENO, 2001). Para Tavares (1998, p.244), a reforma tributária de 1967 inaugurou, através desses fundos, mais um mecanismo de intervenção do Governo Federal, tão eficaz quanto as intervenções militares. De fato, na medida em que constituiu uma política seletiva, o controle sobre o direcionamento da renda nacional possibilitou ao Governo Federal acelerar ou frear o crescimento econômico de setores e áreas (TAVARES,1998).

Com efeito, de acordo com Prado (2003b), a partir de 1968 até final dos anos 70, o gasto dos recursos transferidos através do FPM e do FPE foi sendo atrelado a vinculações e condicionalidades, passando a ser direcionado para programas ou funções específicas. Desta forma, “a legislação imposta pelo regime militar aproximou as transferências que deveriam ser redistributivas daquelas herdadas do período anterior, associadas a impostos únicos vinculados” (PRADO, 2003b, p.51)

Este quadro só viria a ser alterado pela mudança no arranjo político-administrativo engendrada pela Constituição de 1988. A partir dos anos de 1980, um intenso movimento em prol da democratização e descentralização do aparelho estatal começou a ganhar expressividade. Em 1988, é promulgada uma nova Constituição, a qual assegurou a autonomia política dos estados e municípios, resguardando-os das

intervenções federais. Além disso, as decisões locais foram valorizadas com a garantia da condição do município como um ente federativo. Assim, o ideário democrático estava em evidência não só pela garantia do voto direto e secreto, mas também pelas novas regras relacionadas ao provimento de bens e serviços: as iniciativas locais foram estimuladas e foram regulamentados canais para a participação da sociedade civil nos processos decisórios.

Para Tavares (1998) é a Constituição de 1988 que consagra o federalismo, por definir de forma clara as competências de cada ente federativo, assegurando as autonomias política, financeira e legislativa nas diferentes escalas de gestão. Além disso, segundo o autor, esta Constituição consolida um federalismo de cunho mais cooperativo, com a definição de competências compartilhadas entre Governo Federal e estados para legislarem sobre temas comuns.

Uma importante inovação trazida pela Carta de 1988 foi a de explicitar a condição do município como um ente federativo, valorizando-se a proximidade espacial do poder público à população. Instrumentos com a intenção de ampliar a participação popular na Administração Municipal merecem destaque, especialmente aqueles que se referem à cooperação de associações representativas no planejamento local, como os Conselhos Municipais, e à iniciativa popular de projetos de leis de interesse municipal, da cidade ou dos bairros, através da manifestação de, pelo menos, 5% dos eleitores. Um avanço ainda maior foi dado em 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade (lei 10.257 de 10/07/2001). Esta legislação foi instituída para regulamentar a aplicação de instrumentos de uso e ocupação do solo, mencionados nos artigos 182 e 183 da Constituição. Em seu texto, de conteúdo relativamente progressivo, foram regulamentados mecanismos viabilizadores da participação popular na gestão e planejamento urbanos, como os fóruns de orçamento participativo.

Quanto às regras constitucionais de partilha dos recursos públicos, houve também uma ampliação da participação das esferas subnacionais de governo, de forma que o Governo Federal, que detinha 69% da renda nacional em 1980, passou a contar com 58% em 1993. Já os municípios e estados, para esse mesmo intervalo de tempo, tiveram um acréscimo de 7% e 4% na participação da renda nacional, respectivamente (AFFONSO, 1995).

No caso das transferências federais para os municípios através do FPM, ocorreu uma elevação dos valores do Fundo de 20% para 22,5% do produto da arrecadação dos impostos de renda e de consumo realizada pela União e da participação no Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (estadual) que foi elevada de 20% para 25%. Assim, a escala municipal foi a mais beneficiada com as novas regras de partilha de recursos.

Segundo Prado (2003b), o sistema de partilhas definido pela Constituição de 1988 esteve estritamente associado ao processo de superação do quadro de centralização fiscal e política do regime militar. Assim, tem como característica a “eliminação de todas as modalidades de vinculação de recursos” (PRADO, 2003 b, p. 75).

No conjunto das transferências federais para estados e municípios, também se destacam as contribuições sociais. De acordo com Afonso (1995), ainda que estudos empíricos demonstrem que as escalas subnacionais aumentaram o volume de recursos aplicados em atividades sociais - como em educação e saúde - a maior parte dos recursos necessários para a melhoria da qualidade de vida e a garantia de cidadania social ainda advém da arrecadação de contribuições pelo Governo Federal (REZENDE e AFONSO, 2004).

Deste modo, para Afonso (1995), apesar de ter havido uma ampliação da participação de estados e municípios nos gastos com políticas sociais e uma redução da participação do Governo Federal, esta escala continua controlando a arrecadação e emissão da maior parte dos recursos públicos.

Uma outra situação que evidencia o controle do Governo Federal sobre os recursos públicos é que os recursos que compõem os fundos de redistribuição para estados e municípios constituem uma parcela da receita arrecadada com impostos específicos recolhidos por aquela escala de poder – e não todos os impostos. Assim, a despeito de ter havido um aumento nos percentuais a serem transferidos, a tendência tem sido a de concentração de esforços de arrecadação e elevação de alíquotas das fontes de receita federais que não serão redistribuídas. Em outras palavras, para aumentar o volume de recursos disponíveis na escala federal, os quais são importantes para administração do déficit orçamentário, uma estratégia frequentemente utilizada é a

ampliação da arrecadação de recursos que não retornam, obrigatoriamente, para as bases territoriais; ou seja, que não fazem parte da composição dos fundos de participação. Daí Bird e Smart (2002) considerarem que a melhor forma para assegurar a efetividade da redistribuição seria a reserva de percentuais de todos os impostos de arrecadação federal.

No entanto, muitos têm sido os questionamentos sobre a capacidade do Governo Federal para implantação de políticas macroeconômicas, voltadas aos interesses do conjunto da nação. A partir da década de 1980, com a crise fiscal e a abertura econômica, houve uma intensificação das trocas comerciais de estados diretamente com o mercado externo. Além disso, um aspecto que teria contribuído para a diminuição do poder de regulação do Governo Federal seria a prerrogativa conferida a estados e municípios para concessão de isenções de impostos segundo seus próprios interesses (OLIVEIRA, 1995). As escalas subnacionais, buscando atrair capitais e empresas privadas para seus territórios, passaram a conceder benefícios fiscais de forma desordenada e intensificaram as transações com as redes de comércio mundial, iniciando uma verdadeira guerra fiscal. Sobre isso, argumenta-se que:

“A perda da capacidade articuladora da União e a sua não-substituição por outras formas de regulação (mais federalizadas, cooperativas e descentralizadas) ocorreram em um contexto no qual a crise econômica e fiscal acirra as disputas estruturais entre as unidades federadas, acentuando a operação de forças centrífugas desagregadoras, tanto internas quanto externas” (AFFONSO, 1995, p.69).

Assim, economistas como Rodriguez (1995), Affonso (1995) e Fiori (1995) consideram que, em função das novas relações entre as economias regionais e as redes de produção e comércio internacionais, um dos principais desafios para o Federalismo brasileiro seria a competitividade que se estabelece entre regiões de um mesmo estado e entre unidades político-administrativas. Desta forma, afirmam que o pacto federativo brasileiro estaria sendo afetado por “forças centrífugas” que tendem a “esgarçá-lo” (AFFONSO, 1995, p.59).

Além disso, no que concerne à descentralização das políticas sociais, é interessante destacar que, resguardados pelo princípio da soberania, estados e municípios não são obrigados a assumir a responsabilidade sobre políticas sociais que antes eram de competência exclusiva do Governo Federal. Alternativamente, as escalas subnacionais assumem a responsabilidade sobre a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão. Neste sentido, Arretche (2000) considera que a descentralização fiscal de 1988 não foi condição suficiente para aplicação dos recursos na implementação de políticas públicas que deixaram de ser realizadas diretamente pelo Governo Federal. Segundo a autora, para que assumam a responsabilidade sobre a prestação de políticas sociais, as escalas subnacionais precisam ser incentivadas, sendo:

“...esta decisão resultado de um cálculo no qual a natureza da política, o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a existência de uma estratégia eficientemente desenhada e implementada por parte de um nível de governo são componentes decisivos” (ARRETCHE, 2000, p.53).

Diante desse quadro, Monteiro (2001, p. 86) aponta para a existência de uma “colcha de retalhos”, uma desordem na definição e provimento dos serviços públicos decorrente da falta de uma estrutura nacional capaz de governar a elaboração de políticas nas escalas subnacionais. No entanto, esta não é uma visão consensual. Para Tavares (1998), apesar de a nova Constituição ter promovido uma significativa descentralização de encargos e tributos, não alterou o poder do Governo Federal no recolhimento e distribuição de recursos e nem tampouco sua supremacia para organização do território e regulação do pacto federativo. Neste contexto, as transferências intergovernamentais de recursos têm importância chave – tanto para articular as escalas federativas, quanto como mecanismos capazes de contribuir para redução dos desequilíbrios sócio-espaciais

É interessante refletir sobre o significado das mudanças nas regras constitucionais que tornaram a organização do território mais dependente das decisões que emanam das escalas estaduais e locais de gestão. Apesar dos anúncios de desordem, a autonomia decisória nas escalas subnacionais pode implicar um

amadurecimento político e uma atuação mais responsável e cooperativa dos poderes públicos entre as diferentes escalas de decisão.

Os conflitos e o problema das disparidades são inerentes aos sistemas federativos. À luz de um Estado democrático, o desafio atual parece ser o de se buscar uma via institucional que possibilite a consecução de políticas públicas de forma coordenada, coerentes tanto com a autonomia das escalas subnacionais quanto com os interesses nacionais, e não um retorno à centralização. Por ora, os meios disponibilizados pelo atual arranjo político-administrativo que se relacionam à busca de maior equilíbrio e articulação sócio-espacial são um convite à reflexão.

### **3.2 As transferências intergovernamentais de recursos do ICMS e do FPM como estratégias de equilíbrio sócio-espacial**

Neste item, apresento e discuto os critérios que orientam dois sistemas de redistribuição de recursos no Federalismo brasileiro – a Cota-Parte do ICMS e o FPM – que têm relação tanto com a busca de uma maior ubiqüidade sócio-espacial na oferta de bens e serviços, quanto contribuem para equilibrar as tensões entre as escalas político-administrativas no pacto federativo.

Tendo em vista o destacado papel conferido ao Município pela Constituição de 1988, considere conveniente analisar os recursos públicos que são transferidos a essa escala político-administrativa. Esta escolha se justifica pelo fato de que a autonomia política garantida ao município o torna uma escala de decisão fundamental quando se quer compreender a organização do território brasileiro na atualidade. Uma maior capacidade decisória para os municípios implica maiores possibilidades de individualização e diferenciação entre essas unidades, reforçando a importância da redistribuição de recursos como um importante mecanismo de redução das disparidades. Além disso, no pacto federativo brasileiro o município é o “agente de dispêndio”, possuindo a mais baixa capacidade de arrecadação, compensada pelo recebimento de repasses tanto da União quanto dos estados (PRADO, 2003b, p. 55).

Em um país com fortes disparidades sócio-espaciais como o Brasil, é esperado que as transferências intergovernamentais redistributivas privilegiem os espaços em que

a arrecadação própria é menor. Deste modo, a correta focalização dos recursos está atrelada a critérios de redistribuição a partir da identificação dos espaços de carência. No Brasil, os recursos transferidos para os municípios que, legalmente, relacionam-se à busca de um maior equilíbrio sócio-espacial, operam através de dois sistemas distintos: o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Sistema de Cota-Parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) estadual.

Apesar de terem sido criados de forma isolada e seguirem critérios de rateio diferenciados, o sistema de Cota-Parte do ICMS e do FPM têm em comum o fato de constituírem mecanismos de transferência de recursos livres de condicionalidades, ambos apresentando potencial para reduzir as diferenças em capacidade de geração de riquezas entre os territórios municipais (PRADO, 2003b). Além disso, por se realizarem das escalas nacionais e estaduais para as municipais, contribuem para um maior equilíbrio do pacto federativo.

O ICMS é o principal imposto de arrecadação estadual que incide sobre o consumo. A Cota-Parte do ICMS é uma reserva dos recursos arrecadados através desse imposto que deve ser repassada dos estados para os municípios. Na forma como foi criado, não havia qualquer componente redistributivo (PRADO, 2003). Os recursos eram transferidos pelos estados apenas como uma “devolução tributária”, segundo valores arrecadados em cada circunscrição municipal. Atualmente, a Cota-Parte do ICMS se refere a 25% do montante total arrecadado pelos estados e é repassada para os municípios da seguinte maneira: 75% da Cota são distribuídos na forma de devolução tributária, retornando para os municípios nos quais o recolhimento do ICMS é maior; os 25% restantes são transferidos a partir de critérios definidos pelos próprios estados.

De acordo com Prado (2003b), os recursos do ICMS têm importância nas receitas dos municípios que, apesar de não abrigarem atividades industriais ou grande número de habitantes, possuem dinâmicas produtivas relacionadas ao beneficiamento ou semi-beneficiamento de produtos. Em outras palavras, a arrecadação e, conseqüentemente, devolução dos recursos do ICMS é mais significativa nos municípios onde a atividade econômica agrega valor às mercadorias. Assim, a despeito das regras de partilha dos recursos do ICMS não apresentarem qualquer fundamento que garanta a redistribuição, segundo o autor, mesmo a devolução tributária contribui para

compensar a baixa arrecadação em alguns municípios de pequeno porte que concentram essas atividades.

Prado (2003a) também afirma que os recursos da Cota-Parte do ICMS são transferidos de forma atomizada, “regulados por tantas leis quanto são os estados, cujas regras e cujo impacto final são desconhecidos” (PRADO, 2003b, p.62). Assim, esse autor defende que, para assegurar uma maior redistribuição de riquezas, a Cota a ser transferida aos municípios deveria seguir uma proporcionalidade inversa ao valor agregado gerado nos territórios locais, e não direta, como acontece.

Com a promulgação da Lei KANDIR (lei complementar nº087/96), em 1996, passaram também a ser contemplados com recursos do ICMS municípios onde predomina a exportação de produtos primários. A lei Kandir regulamenta a isenção da cobrança de ICMS para estimular a exportação. No entanto, como forma de compensação tributária, no momento de partilha da Cota-Parte fica assegurado o repasse da parcela correspondente ao valor que teria sido arrecadado caso o imposto tivesse sido cobrado.

Apesar de 75% dos recursos da Cota-Parte estarem relacionados ao valor adicionado arrecadado nos territórios municipais, para repassarem os 25% restantes a maior parte dos estados se afasta do critério “devolutivo”, adotando critérios de natureza essencialmente redistributiva (PRADO, 2003). Desta maneira, além de um importante instrumento de redistribuição vertical de recursos - quando a redistribuição se faz em prol de um maior equilíbrio entre as escalas de poder, favorecendo os municípios que abrigam atividades geradoras de riquezas para os estados - as transferências realizadas através da Cota-Parte do ICMS podem também contribuir para reduzir as disparidades na disponibilidade de riquezas entre os municípios .

Diferente do Sistema de Cota-Parte do ICMS, as transferências do Governo Federal para os municípios, através do FPM, estão essencialmente voltadas para a redução das disparidades na capacidade de arrecadação entre os municípios. São realizadas a partir de uma parcela (22,5%) dos impostos de Renda (IR) e sobre Produtos Industrializados (IPI) recolhidos pelo Governo Federal. As transferências ocorrem para os municípios de acordo com três situações diferenciadas: a primeira é a de que 86,4%



dos recursos do fundo são transferidos para os municípios do interior<sup>3</sup> que possuem menos de 156.216 habitantes. Nesta situação, os critérios de rateio são baseados em coeficientes criados a partir da população de cada município, de forma a beneficiar os menos populosos. Estabelece-se um “piso” de população, abaixo do qual todos os municípios recebem o mesmo montante, e um “teto”, acima do qual todos os municípios recebem o mesmo valor.

É interessante ressaltar o pressuposto básico que orienta as transferências do FPM, desde que o fundo foi criado: o fundo esteve sempre relacionado ao reconhecimento de que é necessário compensar os pequenos municípios do interior considerados desprivilegiados por não terem base para arrecadação dos impostos que cabem aos municípios arrecadar – o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU e o Imposto sobre Serviços (ISS). Isto ocorre porque esses dois principais impostos de competência local incidem sobre atividades eminentemente urbanas.

Neste sentido, há estudos de municipalistas, como os de François Bremaeker (1997), que demonstram ser a partilha de competências tributárias por si só injusta, pois gera um déficit nas receitas dos municípios pequenos. Tal desvantagem seria evidenciada pela precariedade dos serviços prestados e pela forte dependência dos municípios pequenos em relação às transferências federais e estaduais. Além disso, segundo Bremaeker (1997), uma consequência direta desse desfavorecimento é a intensidade dos fluxos migratórios dos pequenos municípios para os grandes centros, levando a um agravamento dos problemas urbanos (BREMAEKER, 1997).

Outros 13,6% dos recursos do fundo são destinados às capitais. Neste caso, além da população, a distribuição dos recursos é realizada com base no inverso da renda *per capita* dos municípios, o que pressupõe que as capitais com a menor disponibilidade de recursos sejam beneficiadas.

A terceira situação é a da chamada “Reserva do FPM”, por meio da qual os municípios do interior com população acima de 156.216 habitantes são contemplados, também com base no critério populacional e no inverso da renda *per capita* dos municípios.

---

<sup>3</sup> Os municípios denominados como sendo do “interior” são aqueles que não são as capitais dos estados.

Do ponto de vista de promoção de maior justiça sócio-espacial e equilíbrio do pacto federativo, esses fluxos são passíveis de questionamento. Para Bremaeker (1997), apesar de ter havido um avanço na normatização das transferências constitucionais, esses recursos ainda não garantem uma receita disponível suficiente para que os prefeitos dos pequenos municípios possam atender de forma satisfatória às demandas de seus cidadãos.

Sobre as fórmulas matemáticas que orientam as transferências do FPM, as principais críticas referem-se à utilização exclusiva da variável população para o direcionamento de recursos para pequenos e médios municípios. De fato, não são considerados aspectos como a efetiva capacidade fiscal das prefeituras ou o esforço fiscal dos prefeitos para cobrar impostos. Tampouco é levado em conta o nível de desenvolvimento social do município ou as diferenças entre taxas de crescimento populacional (PRADO, 2003a).

Desta maneira, argumenta-se (PRADO, 2003 b) que as transferências dos estados e do Governo Federal para os municípios ocorrem de forma aleatória, por critérios exógenos, pouco relacionados às necessidades locais para complementação orçamentária. Prado (2003 b), apesar de constatar uma redução das receitas *per capita* das regiões mais ricas (16% para o Sul e 4% para o Sudeste), em prol das regiões Norte (um aumento de 25%) e Nordeste (ganho de 16%), considera que os efeitos da redistribuição são muito pouco significativos. Além disso, o autor afirma que, ao se transferir um mesmo montante de recursos a municípios com igual número de habitantes, criam-se verdadeiros paraísos fiscais, pois desde que tenham a mesma população, são “destinados os mesmos montantes de recursos a municípios do Piauí ou do Rio de Janeiro, independentemente da renda *per capita* que possuem” (PRADO, 2003 a, p.132).

Em 1989, introduziu-se uma modificação nos critérios de rateio dos recursos totais do FPM entre as unidades da Federação. Foram estabelecidos coeficientes fixos de transferências para os estados, com vistas a se coibir a multiplicação de municípios de pequeno porte. No entanto, na definição dos coeficientes para cada estado, foram mantidos os critérios populacionais aplicados aos municípios, com “teto” e “piso”, como exposto acima. Assim, de acordo com Prado (2003 a) essas novas regras acabaram

favorecendo estados cuja população, quando da definição dos coeficientes, encontrava-se distribuída em grande número de municípios de pequeno porte.

Sobre os recursos transferidos às capitais, Prado (2003 a) afirma serem mais voltadas à redistribuição de riquezas, já que entre os critérios de rateio para esse conjunto está o inverso da renda *per capita*, o que beneficia as capitais menos desenvolvidas.

Em síntese, para o economista Sergio Prado (2003 a) seriam as diferenças relativas à renda e à dinâmica produtiva dos municípios – e não o número de habitantes – critérios mais adequados para o rateio dos recursos do FPM e do ICMS, para que tais sistemas possam ser mais eficazes para a redução das disparidades intermunicipais.

Tavares (1998, p. 2) também questiona o modo como os critérios de partilha do FPM evoluíram. Segundo o autor, por estabelecerem um piso mínimo de classificação dos municípios quanto ao número de habitantes, os critérios levam os municípios muito pequenos a atingir patamares de renda *per capita* três vezes mais altos do que os correspondentes para as áreas urbanas densamente povoadas e as grandes metrópoles. Além disso, o autor afirma que também os estados menos desenvolvidos e pouco populosos acabam por apresentar receitas *per capita* maiores do que os mais desenvolvidos. Com base nessas informações, Tavares considera que a descentralização política e financeira ocorreu de forma incoerente:

“De um lado, a dinâmica sócio-econômica levou a uma concentração cada vez maior das atividades econômicas modernas e da população em cidades de porte médio e em grandes centros urbanos. De outro, os critérios para redistribuir os recursos públicos foram na direção oposta – às regiões rurais menos dinâmicas e habitadas. Assim, enquanto uma grande parte dos recursos públicos é destinada a despesas administrativas e de baixa prioridade, as demandas por serviços básicos e urbanos não consegue encontrar meios financeiros para ser atendida adequadamente” (TAVARES, 1988, p. 325).

No entanto, o autor parece desconsiderar que a razão de ser das transferências constitucionais do FPM é justamente a promoção de uma redistribuição da renda nacional dos municípios onde a capacidade de arrecadação própria é maior para aqueles municípios em que as receitas tributárias atingem valores mais baixos. Com efeito, o que legitima a existência desse fundo é o objetivo de se garantir às localidades do interior uma disponibilidade de recursos para que o provimento de bens e serviços públicos também se realize fora dos grandes centros urbanos.

Neste sentido, o trabalho de Castro, Waniez e Brustlein (2002) reforça a importância dos recursos dos Fundos de Participação na composição das receitas dos municípios com menor capacidade de arrecadação. Apesar da constatação de que há uma falta de coordenação entre os repasses realizados pelo Governo Federal e pelos estados, os autores concluíram que esses recursos estão de fato chegando aos espaços de menor geração de recursos próprios.

A partir da interpretação de mapas temáticos desenvolvidos com informações relativas à composição das receitas municipais, Castro, Waniez e Brustlein (2002) chegam à conclusão de que os municípios que apresentam receitas *per capita* mais elevadas são também aqueles onde as transferências do Governo Federal são menos significativas. Correlativamente, os autores verificaram que os municípios onde as transferências estão concentradas são os de menor receita *per capita*. Desta maneira, o trabalho reitera a importância das transferências intergovernamentais para a redução das disparidades regionais e o papel do Governo Federal nesta tarefa.

Sobre os diferentes papéis das escalas federativas em relação ao objetivo de redistribuição da renda, Tavares (1998) critica a centralização financeira na escala do Governo Federal. Para o autor, essa centralização acarreta uma situação de dependência econômica e política dos estados e municípios em relação à escala federal. Nesta mesma perspectiva, Prado (2003 a) acredita que políticas redistributivas conduzidas pelos estados seriam muito mais eficazes para suprir os interesses e necessidades locais. No entanto, esquece-se de que o que está em jogo é uma política redistributiva para a conformação de condições sócio-espaciais mais justas na escala do território nacional.

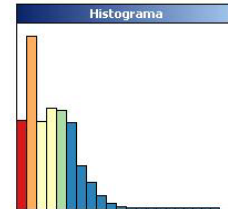
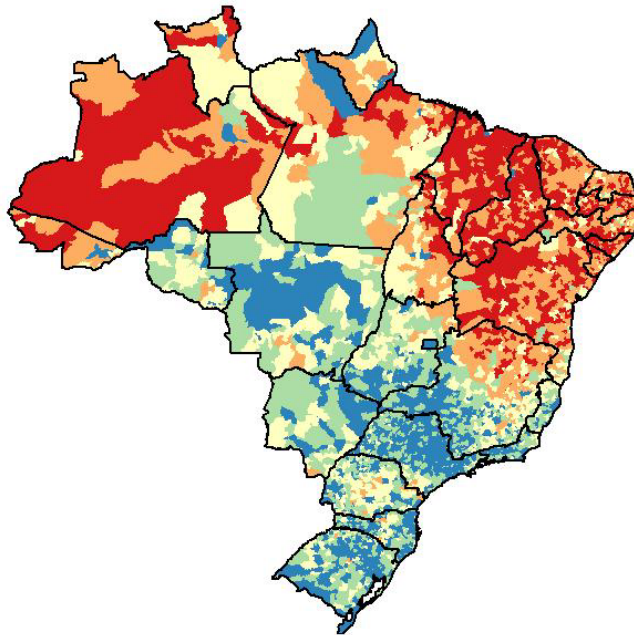
Um outro argumento polêmico sobre a redistribuição de recursos é o defendido pelo economista Roberto Macedo (2003). Em pesquisa divulgada pelo Jornal do Brasil (27/10/2003), Macedo afirma que as desigualdades sociais se estabelecem entre pessoas, não entre regiões. Apesar de seu trabalho referir-se às diferenças sócio-econômicas que se estabelecem entre estados – e não municípios – sua pesquisa é interessante para fomentar a discussão.

De acordo com Macedo (2003), o dado de que os estados do Norte e Nordeste são mais pobres e que por isso, devem receber maior fatia da renda pública, é falso. Com base em mapas temáticos que indicam a área, número de habitantes e renda dos estados, Macedo chega às seguintes conclusões: a primeira e mais óbvia é a de que a extensão territorial dos estados nada indica sobre a capacidade de geração de riquezas. A segunda é a de que - contrariando os argumentos de Prado (2003a) - os estados que produzem mais riquezas são também os mais populosos. Em terceiro lugar, Macedo (2003) observou que a riqueza de quase todos os estados das regiões Sul e Sudeste diminui quando é dividida pela população. Ora, sendo o PIB *per capita* uma proporção, ao se dividir o PIB gerado pelo número de habitantes, os valores resultantes devem, por lógica, ser mais baixos do que a variável PIB isolada – para todos os estados, e não somente os do Sul e Sudeste. Além disso, seus próprios mapas evidenciam que mesmo após o cálculo do PIB *per capita* os estados do Sul e Sudeste continuam a se destacar, apresentando os valores mais altos para essa variável.

A visualização de mapas que indicam os padrões de distribuição da renda e do desenvolvimento humano no território, disponíveis no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2000) demonstra que a perversa lógica de reprodução de injustiças no território brasileiro persiste. As regiões Norte e Nordeste continuam a apresentar os piores indicadores econômicos e de condições de vida da população.

### Mapa 1

Renda per Capita, 2000  
Todos os municípios do Brasil

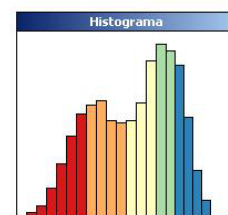
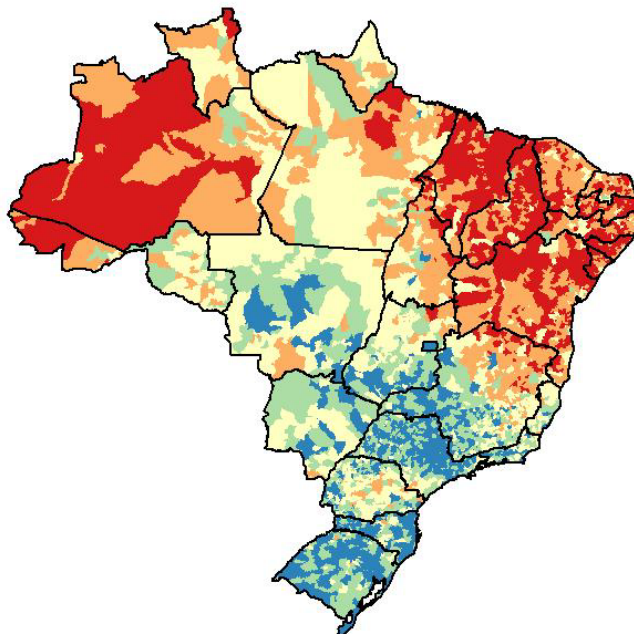


Legenda	
28,38 a 79,21	(1101)
79,22 a 122,98	(1101)
122,99 a 187,64	(1101)
187,65 a 248,03	(1102)
248,04 a 954,65	(1102)

Fonte: Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2000

### Mapa 2

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000  
Todos os municípios do Brasil

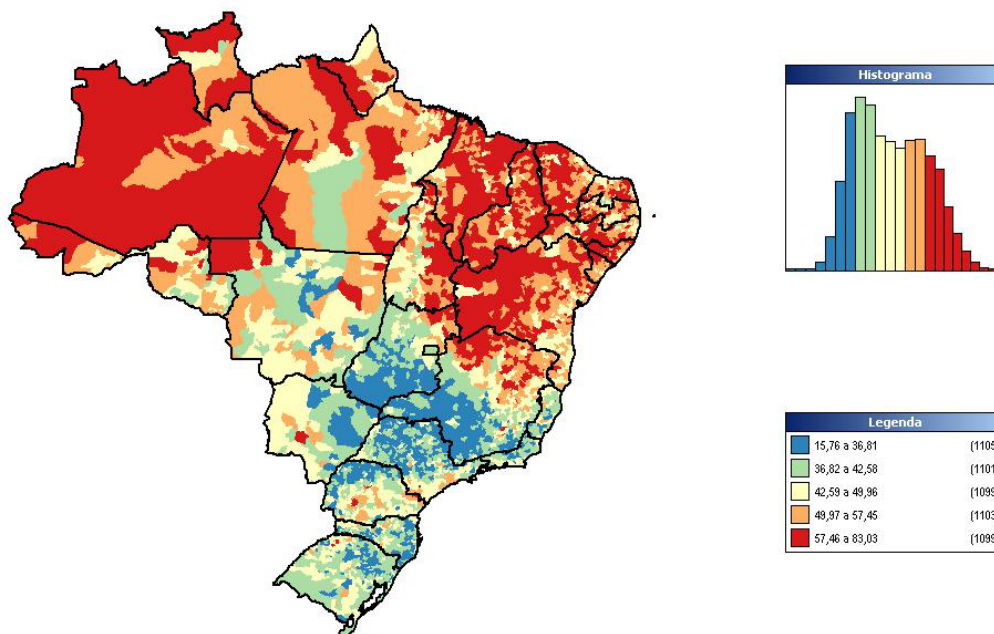


Legenda	
0,467 a 0,614	(1105)
0,615 a 0,680	(1112)
0,681 a 0,738	(1098)
0,739 a 0,779	(1119)
0,780 a 0,919	(1073)

Fonte: Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2000

Mapa 3

Intensidade da pobreza, 2000  
Todos os municípios do Brasil



Fonte: Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2000

É certo que a situação de pobreza ou riqueza dos municípios não mais pode ser entendida apenas a partir da clássica diferenciação Norte-Sul que fundamenta a caracterização dos “dois brasis” (LAMBERT, 1970). O próprio trabalho de Castro, Waniez e Brustlein (2002) evidencia que as diferenças entre as tradicionais grandes regiões foram suplantadas por novas dinâmicas produtivas em sub-espacos localizados em frentes pioneiras, no litoral e no entorno das capitais. Entretanto, é apressada a análise que descarta a localização – e toda complexidade do contexto sócio-espacial que esse aspecto implica – como um dado importante para se entender as disparidades sócio-espaciais brasileiras.

A avaliação da capacidade de arrecadação dos municípios apenas a partir do número de habitantes também não parece de todo adequada. O critério de diferenciação com base no porte demográfico fomenta um outro discurso empobrecedor, que apregoa a inviabilidade dos municípios pequenos. Em pesquisa anterior constatei que o porte demográfico é uma variável pouco explicativa para a compreensão das realidades

municipais quando as regiões em que se localizam são consideradas (RODRIGUES, 2004). A principal conclusão foi a de que os municípios apresentam condições institucionais<sup>4</sup> e financeiras relativas mais às particularidades sociais e políticas das áreas onde estão localizados do que ao número de habitantes que possuem.

Além do mais, a despeito de serem conhecidas as improbidades político – administrativas e as reais dificuldades enfrentadas pelos prefeitos dos municípios de pequeno porte (BREMAEKER, 1997), não se pode deixar de considerar o importante papel do município para promover uma aproximação entre o poder público e a população. A instalação de prefeituras em um território de dimensões continentais como o brasileiro significa a ampliação das possibilidades de acesso a bens públicos e exercício dos direitos sociais, civis e políticos onde a população está (MELLO, 1971).

Valorizar os conteúdos particulares dos territórios municipais também significa admitir a existência de diferenças legítimas que não devem ser suprimidas. Nas escalas locais, atividades econômicas e dinâmicas produtivas, número de habitantes, costumes e valores demandam diferentes tipos de serviços e ações do poder público, que não nos autorizam reclamar uma política redistributiva que iguale as receitas dos mais de 5000 municípios brasileiros.

Essa consideração nos remete à teoria de justiça, desenvolvida pelo filósofo John Rawls (1971) e retomada pelo geógrafo Bernard Bret (2001) em sua defesa de uma organização territorial que garanta justiça social. Para Rawls (1971), se as diferenças existem e são inevitáveis, a justiça se realiza quando essas diferenças são organizadas de forma a garantir àqueles que têm o mínimo o máximo de condições para o desenvolvimento de suas capacidades e para que não fiquem em situação de

---

<sup>4</sup> No trabalho citado, as condições institucionais analisadas referiam-se à existência e implementação de determinados aparatos relacionados à mobilização das prefeituras para melhor realizar o provimento de seus serviços, no caso os Conselhos e Consórcios Intermunicipais. A instalação de Conselhos Municipais e Consórcios visam a um aperfeiçoamento técnico, administrativo e político das estruturas de gestão municipais. Têm também como característica o associativismo; ou seja, as prefeituras, para adotá-los, devem possuir certa propensão à união, cooperação e interação para a solução de problemas. Sobre isso, ver RODRIGUES, J.N. **A importância do município como escala de gestão no Brasil contemporâneo**.2004 Monografia (Graduação em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.



desvantagem no conjunto a que pertencem – o que chamou de “maximização do mínimo” (RAWLS, 1987, p.93 *apud* BRET, 2001, p.198).

Bret (2001), comparando indicadores econômicos e de condições de vida entre as regiões brasileiras, procurou entender o porquê de o Nordeste se apresentar, historicamente, como a região que concentra os piores indicadores. Retomando a história política dessa região, o autor concluiu que os baixos indicadores no Nordeste são produto de políticas públicas pouco relacionadas com o objetivo de se garantir um desenvolvimento sócio-espacial menos desigual. Pelo contrário, o autor afirma que as políticas públicas realizadas pelos atores políticos locais e nacionais foram pouco inclusivas, tendo sido voltadas para o benefício de uma minoria. Além disso, para Bret (2001), no atual contexto de descentralização político-administrativa, as desigualdades sócio-espaciais só poderão ser atenuadas se o Estado for capaz de empreender políticas compensatórias e inclusivas para aqueles espaços desprivilegiados. O autor também afirma que o sucesso dessas políticas depende de uma articulação de interesses que se consubstanciam nas escalas local, regional, nacional e internacional, balizados pela solidariedade e por um projeto de sociedade mais igualitária.

Portanto, ao resgatar a teoria de justiça social do filósofo John Rawls (1971), Bret (2001) considera que, na Geografia, a questão é tentar entender se o território está sendo organizado de forma a possibilitar a “maximização do mínimo” (BRET, 2001, p.201). Neste trabalho, questionar se, no Brasil, as transferências intergovernamentais redistributivas contribuem para a garantia de maior justiça sócio-espacial significa questionar se estão sendo direcionadas para os espaços em que a geração de riquezas é menor, e, portanto, se estão de acordo com o objetivo de se ampliar as condições para o provimento de bens e serviços no território.

Desta maneira, a partir do levantamento e tratamento de informações sobre a composição das receitas públicas municipais, proponho analisar o significado de cada um desses sistemas de transferências (Cota – Parte do ICMS e FPM) em relação a uma possível política de coordenação dos conflitos internos e redução das disparidades sócio-espaciais. A identificação e análise dos padrões de distribuição espacial da Cota – Parte do ICMS e do FPM se colocam então como contribuição para se melhor

compreender as estratégias das escalas nacional e subnacionais no Federalismo brasileiro.

Do ponto de vista metodológico, a análise dos indicadores será feita a partir de informações referentes à composição das receitas municipais, as quais são discriminadas e disponibilizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), através do banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA). Em função de limitações do próprio processo de consolidação dos dados nacionais por esta Secretaria, quanto mais recente a data, maior o número de lacunas nas informações. Sendo assim, optei pelos dados referentes ao ano de 2002, que contemplam maior número de municípios do que aqueles dos anos subseqüentes.

Inicialmente, com o objetivo de identificar os municípios que mais geram riquezas, selecionei informações sobre a arrecadação própria dos municípios. A arrecadação própria é realizada a partir da cobrança do IPTU, ISS, taxas e contribuições. Esses recursos compõem a denominada receita tributária, que é discriminada pela Secretaria do Tesouro Nacional das receitas correntes<sup>5</sup>. As receitas correntes são as receitas totais dos municípios em um determinado ano. Incluem, portanto, além da receita tributária, os recursos transferidos pelo Governo Federal e pelos estados naquele ano. Assim, tais informações me possibilitaram identificar onde estão localizados os municípios que menos geram receitas tributárias; ou seja: aqueles que são menos capazes de arrecadar seus próprios recursos e que, por isso, mais necessitam dos recursos transferidos pelas outras escalas político-administrativas.

As informações estatísticas disponibilizadas foram trabalhadas da seguinte forma: primeiro, foram calculados os percentuais das receitas tributárias de todos os municípios sobre suas receitas correntes. Para organização e interpretação dos resultados, utilizei os recursos do software cartográfico PHILCARTO. Este software, além de possibilitar a produção de mapas temáticos em escala nacional a partir das

---

<sup>5</sup> **Receitas Correntes** são receitas que apenas aumentam o patrimônio não duradouro do Estado, isto é, que se esgotam dentro do período anual. São os casos, por exemplo, das receitas dos impostos que, por se extinguirem no decurso da execução orçamentária, têm, por isso, de ser elaboradas todos os anos. Compreendem as receitas tributárias, patrimoniais, industriais e outras de natureza semelhante, bem como as provenientes de transferências correntes. (STN, 2002) Disponível em <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario\\_r.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_r.asp)>

informações estatísticas de todos os municípios e de uma base cartográfica, promove uma agregação de valores aproximados de resultados - recurso denominado de suavização, o que facilita a visualização e interpretação dos dados no conjunto do território nacional.

Como os principais impostos de competência municipal são impostos que incidem predominantemente sobre atividades urbanas – IPTU e ISS, a hipótese era a de que os municípios que mais geram receitas tributárias fossem os de maior percentual de população urbana. Assim, foram mapeados os percentuais de população urbana residente nos municípios a partir de dados disponíveis no Censo Demográfico do IBGE do ano de 2000. Comparadas com o mapa de percentuais de receitas tributárias, tais informações poderiam reforçar ou refutar a hipótese sobre a maior capacidade de arrecadação nos municípios mais urbanizados.

Para análise dos padrões de distribuição espacial da Cota – Parte do ICMS e do FPM, um segundo conjunto de informações estatísticas foi selecionado. Também a partir do banco de dados Finanças do Brasil disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional para o ano de 2002, foram calculados, separadamente, os percentuais dos recursos transferidos através do ICMS e do FPM sobre as receitas correntes de todos os municípios. A análise e interpretação dos resultados seguiram o procedimento anterior: produção e interpretação de mapas temáticos a partir das estatísticas previamente tratadas, com a utilização do software cartográfico PHILCARTO. O objetivo era o de confirmar ou refutar a hipótese de que, nas áreas previamente identificadas como de baixa capacidade de geração de receitas tributárias, a importância dos recursos advindos de transferências federais e estaduais nas receitas correntes seria mais significativa.

Dados os critérios de rateio das transferências realizadas pelos estados através da Cota-Parte do ICMS, a hipótese era a de que os maiores percentuais desses recursos estivessem nos municípios localizados em áreas que se destacam por abrigarem atividades de beneficiamento ou semi-beneficiamento de produtos; ou seja: onde a base produtiva estivesse relacionada à geração de valor adicionado às mercadorias.

No caso dos recursos transferidos pelo Governo Federal, se a lógica do FPM é beneficiar os municípios de pequeno porte e do interior, os espaços mais contemplados

deveriam ser aqueles localizados predominantemente nas áreas de fraco dinamismo econômico e com menor número de habitantes. Assim, para verificar a importância dos recursos do FPM nas receitas dos municípios de pequeno porte – tidos como economicamente desfavorecidos – além de calcular o percentual desses recursos nas receitas correntes dos municípios, também dividi os valores recebidos através do FPM pelo número de habitantes dos municípios (*FPM per capita*). Esta informação também foi mapeada e comparada com um mapa de localização dos municípios de pequeno porte demográfico no território nacional. Assim, poderia constatar se esses recursos têm realmente maior relevância para os municípios que abrigam um menor número de habitantes.

É certo que a análise dos indicadores na escala nacional apresenta limitações – constitui uma visão geral que obscurece particularidades. Além disso, os dados analisados referem-se ao período de um ano - 2002, não permitindo a identificação de processos de mudanças. No entanto, é na escala do território nacional que o problema das disparidades sócio-espaciais ganha maior visibilidade e as informações trabalhadas ajudam a compreender a direção de processos econômicos e sociais. Além disso, acredito que aspectos como a localização e a articulação entre as escalas políticas sejam interessantes para enriquecer o debate. Desta maneira, proponho, a partir do território municipal, ampliar o campo de pesquisa empírica da Geografia Política brasileira, suscitando uma reflexão sobre a dimensão espacial do papel das escalas federal e estadual no processo de redistribuição de recursos no território brasileiro.

### **3.3 Padrões de distribuição espacial do FPM e do ICMS**

Neste item, a partir da base teórico-conceptual discutida, identifique e analise os padrões de distribuição dos dois sistemas de redistribuição de recursos no federalismo brasileiro – a Cota-Parte do ICMS e o FPM - que têm relação tanto com a coordenação dos entes federativos para um maior equilíbrio do pacto quanto com o objetivo geral nacional de redução das disparidades sócio-espaciais. A partir desta análise, pretendo contribuir para uma melhor compreensão da dimensão espacial dos papéis dos estados e do Governo Federal no Brasil.

No capítulo anterior, vimos como, ao longo da história política brasileira, a forma de atuação do Estado diante do problema das disparidades sócio-espaciais esteve atrelada a políticas definidas a partir da escala do Governo Federal, tendo havido momentos de supressão das autonomias política e tributária de estados e municípios, assim como dos preceitos democráticos de participação e garantia do interesse público. Foi o Governo Federal a escala político-administrativa responsável pela definição e articulação de diretrizes nacionais voltadas para a integração e desenvolvimento do território. Nessas condições, foram criados mecanismos de transferências redistributivas de recursos como compensação diante do esvaziamento político e financeiro das escalas subnacionais.

No atual arranjo político-administrativo brasileiro, as escalas estaduais e municipais têm não somente as capacidades legislativa e tributária garantidas, mas, notadamente, o poder de decisão acerca das políticas públicas a serem implementadas em seus territórios. Nessas condições, as particularidades sócio-espaciais e o problema da diversidade são resultado de ações e decisões que derivam das três escalas de poder. Em um contexto de descentralização política e tributária e exacerbação da competitividade mercadológica, a integração e desenvolvimento nacional não mais dependem de políticas definidas de forma hierarquizada, mas se relacionam à possibilidade de “dinâmica cooperativa” (FIORI, 1995), à coordenação de ações definidas e implementadas por municípios, estados e Governo Federal. Retomando-se a base teórico-conceitual, é mesmo tal “dinâmica cooperativa” e a possibilidade de negociação de conflitos que viabilizam o federalismo e também possibilitam ao Estado organizar os recursos e o provimento de bens e serviços no território.

Neste contexto, a redistribuição de recursos públicos ganha um novo significado – são as transferências de recursos entre as escalas político-administrativas, as quais abarcam espaços com diferentes bases produtivas e distintas particularidades do processo político - essenciais para a “soldagem” do pacto (FIORI, 1995, p.59), coordenação dos conflitos e garantia de uma maior ubiquidade territorial na oferta de bens e serviços públicos.

Em um contexto de desregulações, isenções fiscais e competitividade mercadológica, seria possível pensar em um pacto federativo articulado, voltado para

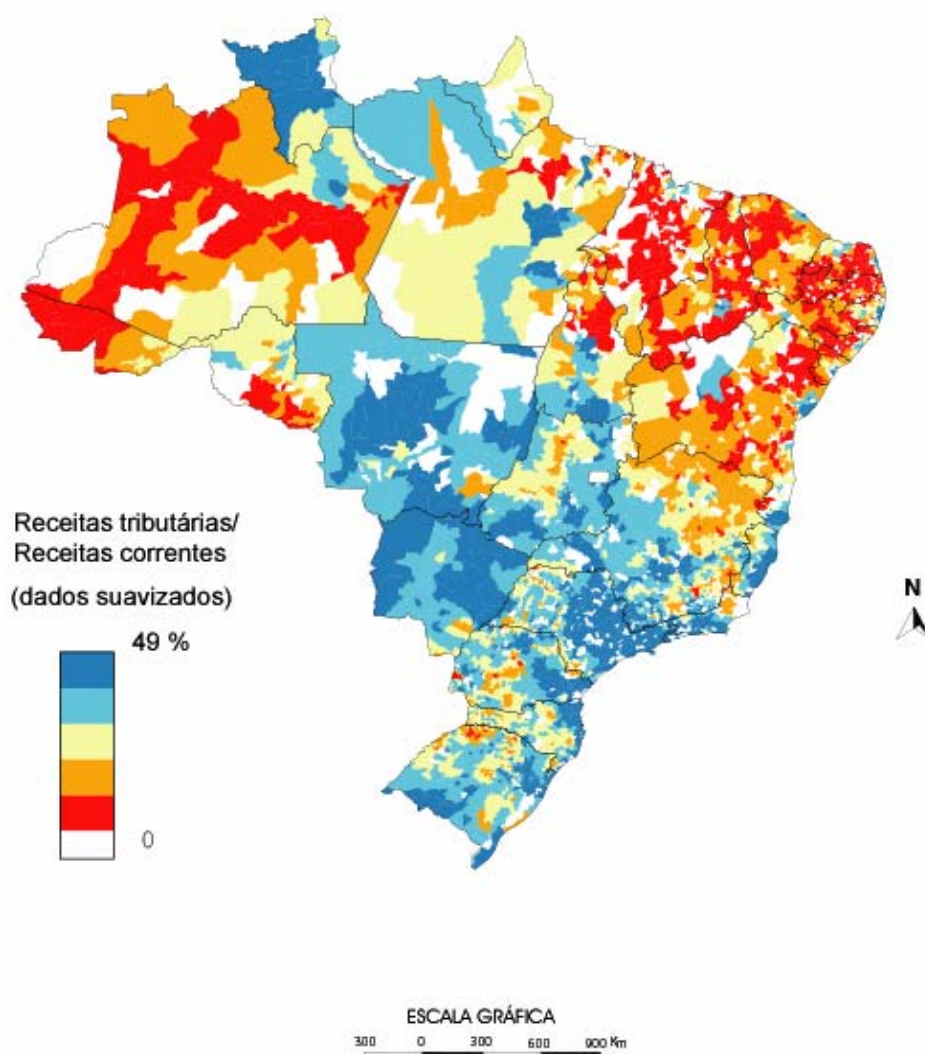
um desenvolvimento sócio-espacial integrado? Ou, mais especificamente, os atuais mecanismos de redistribuição de recursos contribuem, efetivamente, para equilibrar o pacto federativo e reduzir as disparidades sócio-espaciais? Quais seriam os papéis das diferentes escalas político-administrativas nesta tarefa?

Estas são questões que se colocam e que a análise dos padrões de distribuição espacial da Cota-Parte do ICMS e do FPM podem ajudar a responder. Ao valorizar as divisões político-administrativas em um trabalho de Geografia, pretendo também ampliar as discussões acerca das condições que levam à persistência das disparidades sócio-espaciais no território brasileiro.

Desta maneira, a primeira etapa do trabalho consistiu em identificar e analisar a distribuição espacial dos municípios com relação à capacidade de geração de receitas tributárias. Deste modo, pude ter uma visão geral sobre a localização dos espaços em que a arrecadação das prefeituras é mais alta, além de identificar os espaços em que os municípios, por não gerarem receitas próprias suficientes, dependem das transferências realizadas pelas outras escalas político-administrativas para complementação de suas receitas correntes.

Com base no mapa 4, elaborado a partir dos percentuais das receitas tributárias municipais em relação às suas receitas correntes, identifiquei um quadro de forte heterogeneidade sócio-espacial no que se refere à arrecadação de recursos nas escalas locais.

Mapa 4  
 Brasil  
 Municípios - Receitas Tributárias sobre as Receitas Correntes  
 2002



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - 2002

2006, GEOPPOL - Juliana Nunes Rodrigues

Como esperado, estando o centro econômico do país localizado no Centro-Sul, os municípios que mais arrecadam recursos também se concentram nessa região. É no Centro-Sul que se localizam as sedes das grandes empresas instaladas no território nacional, constituindo o centro de decisão política e de acumulação de capitais.

A despeito da tendência à desconcentração do processo produtivo que se manifesta nas grandes capitais, notadamente em São Paulo, a facilidade de acesso à sofisticação tecnológica, mão de obra altamente qualificada, informação, comunicação, transportes e centros de pesquisa leva à permanência das sedes empresariais no centro econômico e político do país, ainda que haja uma dispersão de filiais em cidades médias e na hinterlândia das grandes metrópoles.

De acordo com Diniz (*apud* Moreira, 2001, p.138) o que ocorre é uma redistribuição espacial da indústria nas cidades de porte médio nos moldes do processo de “interiorização” de especializações produtivas que ocorreu em São Paulo, dando origem a uma grande região de localização industrial que se estende de Belo Horizonte para o Sul, até Porto Alegre. Também segundo Neto (1995) São Paulo e o Sudeste se articulam com sub-espacos regionais, ajustando e consolidando estruturas econômicas complementares e especializadas.

Assim é que se destacam as áreas metropolitanas de São Paulo e todo o eixo tecnológico, científico e industrial de Campinas, Rio Claro, São Carlos, São José dos Campos e Ribeirão Preto. Belo Horizonte e sua hinterlândia. Em Minas também têm destaque os municípios localizados no triângulo mineiro, nas áreas de influência dos pólos industriais de Uberlândia e Uberaba. No Rio de Janeiro, a capital e as cidades que abarcam especializações produtivas – Macaé, Campos, exploração petrolífera; região serrana, bens de consumo não duráveis, especialmente têxteis e gêneros alimentícios; o mesmo ocorrendo no caso de Curitiba, Florianópolis e a região do Vale do Itajaí – Blumenau, Joinville; assim como, no Rio Grande do Sul, Porto Alegre e o centro metalúrgico de Caxias do Sul.

Uma interpretação plausível do processo de dispersão e, ao mesmo tempo, reconcentração das atividades industriais no centro econômico Sudeste – Sul é também apresentada por Moreira (2001). De acordo com esse autor, intervêm, de um lado, as forças de dispersão provocadas por deseconomias de escala e pelo esforço do Estado em incentivar a redistribuição espacial da acumulação e, por outro, além dos atributos favoráveis à modernização do processo produtivo (como os já citados: facilidade de acesso à sofisticação tecnológica, mão de obra altamente qualificada, informação, comunicação, transportes e centros de pesquisa), há a expansão das trocas comerciais



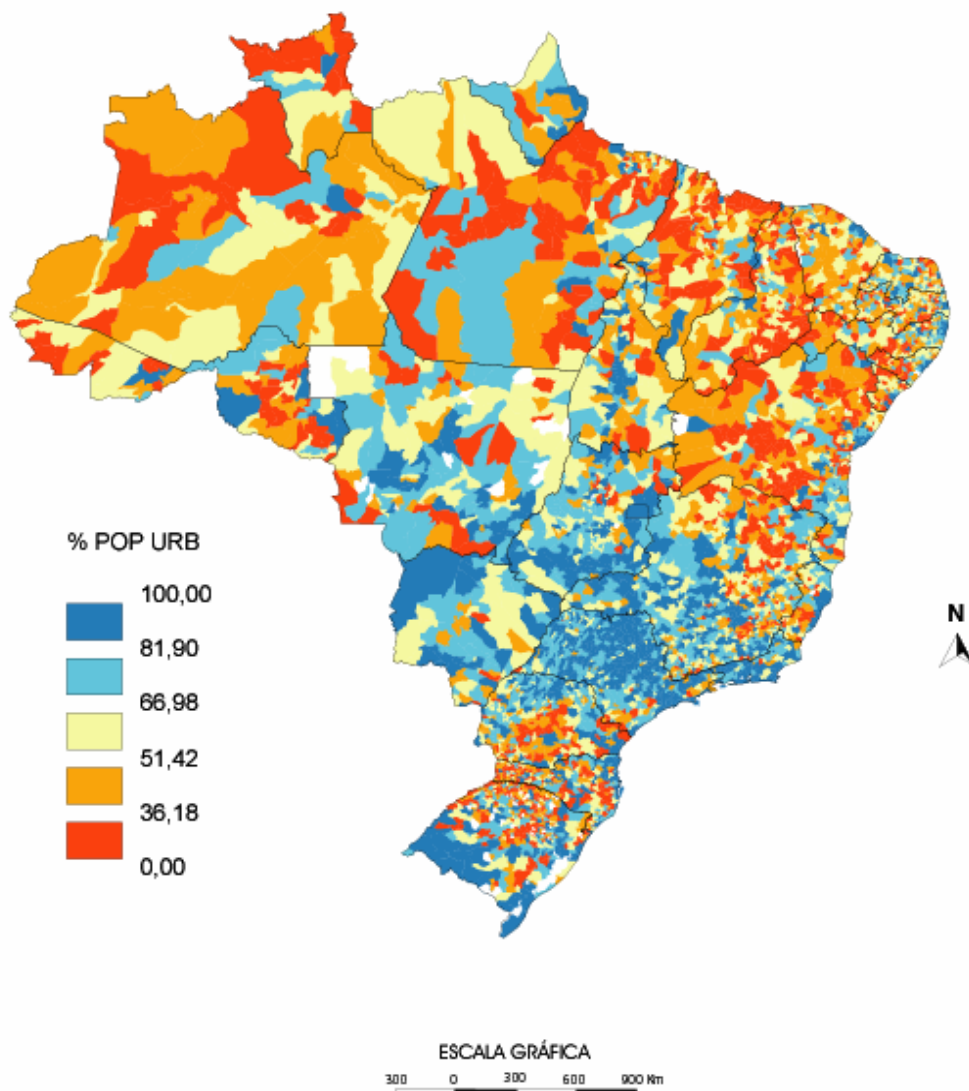
com os parceiros comerciais do Mercosul, que beneficiam as cidades da porção Sul do país pela proximidade geográfica. Segundo Moreira (2001), a região Centro-Sul participa com mais de 90% das exportações brasileiras para o Mercosul, com destaque para os estados de São Paulo e Rio Grande do Sul (MOREIRA, 2001, p.139):

“...integram-se a produção e o mercado do Sudeste-Sul aos mercados da Argentina e Uruguai, mercado de consumo mais sofisticado, determinando, face à pauta das exportações, um começo de realinhamento espacial da indústria na região do polígono (Belo Horizonte – Uberlândia – Maringá – Porto Alegre – Florianópolis – São José dos Campos – Belo Horizonte), visto no estímulo à expansão prioritária das indústrias mais sofisticadas em tecnologia, predeterminando os ramos de indústria e a tendência de estrutura industrial futura do polígono” (MOREIRA, 2001,p.140).

É também a região Centro-Sul a principal área agropastoril do país. Estão em evidência as áreas de expansão agrícola - Norte do Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Goiás. A expansão dos complexos agroindustriais nesses estados faz imperar técnicas modernas, novas relações de trabalho e a intensificação do processo produtivo. De acordo com Moreira (2001), esse foi um processo que se iniciou com a cultura de trigo nos anos 1940-1950, progrediu com o cultivo de trigo e soja em Santa Catarina e norte do Paraná, aliada à cultura do milho e a criação de gado, alcançando o Mato Grosso do Sul nos anos 1960 e, sob a égide do planejamento estatal aliado ao avanço tecnológico, nos anos 1970 e 1980, ganha amplitude nos solos dos cerrados do Mato Grosso, Goiás e sul do Tocantins. O cultivo da soja nos cerrados brasileiros foi estrategicamente planejado no contexto de uma nova divisão territorial do trabalho que, ao mesmo tempo, respondia aos objetivos de integrar o território e ampliar as exportações de grãos para o mercado externo.

Se compararmos o mapa de percentuais de receitas tributárias – mapa 4 - com um mapa referente à taxa de urbanização dos municípios, também é reforçada a afirmativa de que a geração de recursos próprios é maior nas áreas em que a população urbana se concentra. Estaria então correto o argumento de que um maior número de habitantes é condição para a arrecadação de recursos nos municípios?

Mapa 5  
 Brasil  
 Taxa de Urbanização dos Municípios - 2000



Fonte: IBGE - Censo Demográfico - 2000

2006, GEOPPOL - Juliana Nunes Rodrigues

É sabido que a urbanização implica um modo de vida ligado ao consumo e às atividades relacionadas ao setor de serviços, geradoras de recursos que serão arrecadados através do Imposto sobre Serviços (ISS) e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana, além de taxas e contribuições. No entanto, a existência de uma maior população urbana *per se* não nos parece um indicador suficiente para o entendimento do

bom desempenho econômico dos municípios. Não é demais recordar que, no Brasil, a população urbana se refere à população que reside nas sedes distritais dos municípios. Isto nos leva a refletir se não seria a presença do aparato político-administrativo municipal um atrativo, ao ampliar as possibilidades de acesso à educação, atendimento hospitalar, sistema sanitário, água tratada, serviços de transporte e iluminação pública. Com efeito, em pesquisas anteriores, identifiquei municípios do interior e com pequeno número de habitantes em que as prefeituras procuram soluções de caráter associativo para o bom desempenho de suas atribuições.

Apesar da evidência da clássica divisão Norte-Sul do território, já identificada nos mapas sobre os padrões de distribuição de renda e das condições de vida previamente apresentados (mapa 1 - Renda *per capita*; mapa 2 - IDH-M; e mapa 3 - Intensidade de Pobreza), é interessante extrairmos do mapa 4 as exceções – ou seja, aqueles espaços que, localizados tanto no Sul - Sudeste, como no Norte – Nordeste, distanciam-se das características das regiões nas quais se inserem. Desta maneira, apesar de o Norte e o Nordeste apresentarem, no conjunto, espaços onde a capacidade de geração de receitas tributárias é bem menor do que no Centro-Sul, é possível a identificação de sub-espaços particulares, como Manaus e sua área de influência, as áreas de mineração e de produção siderúrgica no Pará, as áreas de cultivo de soja que, além de consolidadas no Mato Grosso e no Mato Grosso do Sul, estendem-se desde o sul do país ao leste de Rondônia, ao norte em direção ao Amazonas e à leste para o estado de Tocantins.

No Nordeste, além das capitais, desenvolvem-se núcleos de fruticultura irrigada nos vales, como no Vale do Açu, que se diferencia do restante do Rio Grande do Norte e o pólo agroindustrial de Petrolina-Juazeiro, no limite de Pernambuco-Bahia, ambos os projetos incentivados pelo Estado na década de 1970 (MOREIRA, 2001; CASTRO, 2002). No caso do Vale do Açu, foi a construção de uma grande barragem – Armando Ribeiro Gonçalves – que garantiu a valorização das terras do baixo vale do Rio Açu e a implantação da agricultura irrigada em moldes empresariais (CASTRO, 2002). Na Amazônia, as estratégias de modernização se consubstanciaram com a criação da hidrelétrica de Tucuruí, e dos pólos de mineração e siderurgia, notadamente os integrados ao Projeto Grande Carajás.



Ou seja, através de incentivos fiscais e políticas públicas, engendrou-se um processo de “reestruturação sócio-espacial”<sup>6</sup> (SOJA, 1993), através da instalação de infra-estruturas e toda sorte de incentivos fiscais para atração de empresas e capitais, e o direcionamento de fluxos migratórios para espaços que ofereciam novas ofertas de emprego e possibilidades de melhoria das condições de vida. Tais mudanças resultaram, portanto, de um processo intencionado pelo Estado para estimular o desenvolvimento de novas atividades produtivas. Tais atividades, por sua vez, conformam base para tributação das prefeituras.

No entanto, o planejamento e a implantação dessas políticas não foram realizados a partir de uma perspectiva do território em seu conjunto: pelo contrário, as ações do poder público foram extremamente seletivas e desarticuladas, privilegiando setores ao invés de áreas (CASTOR e FRANÇA, 1986). Daí alguns municípios aparecerem como verdadeiras “ilhas” de dinamismo, deslocadas das estruturas arcaicas e dos sistemas produtivos obsoletos preservados nas regiões em que estão inseridos. O mais intrigante, neste caso, nos parece ser as razões que levam à preservação das antigas estruturas.

Em se tratando do caso particular do Nordeste, Castro (2002) realizou uma interessante discussão acerca dos problemas estruturais e dos agentes sociais responsáveis pela reprodução de duas lógicas distintas: uma, é aquela dos espaços de conservação de latifúndios, nos quais impera uma economia rural tradicional e pouco competitiva, em que a propriedade é utilizada muito mais como recurso simbólico e político para exercício do mandonismo local e articulação de interesses no seio do Estado. De acordo com a autora, a reprodução de tais espaços é viabilizada por representantes políticos nas diferentes escalas da Federação, cujas decisões e ações conformam uma rede de trocas de favores e mecanismos de resistência a mudanças. Também se beneficiam da existência de recursos subsidiados e da exploração de uma massa de trabalhadores desempregados, pouco organizada e sujeita a baixos salários e a relações de trabalho não formalizadas:

---

<sup>6</sup> De acordo com Edward Soja (2003), “ a reestruturação, em seu sentido mais amplo, transmite a noção de uma ... ruptura nas tendências seculares, e de uma mudança em direção a uma ordem e a uma configuração significativamente diferentes da vida social, econômica e política” (SOJA, 1993, p.193)

“Todas as outras regiões brasileiras assistiram a incessantes mudanças em sua base produtiva, com deslocamentos de produtos tradicionais por ondas que invadem territórios do Oeste, do Norte e do Sul do país, constituindo frentes pioneiras e expandindo fronteiras econômicas e populacionais, ou deslocando trabalhadores para o espaço urbano. Enquanto isso, a tradicional divisão entre a Zona da Mata açucareira e o Sertão algodoeiro-pecuário manteve-se como elemento-chave na estrutura produtiva nordestina, preservando sua importância mesmo com os avanços da industrialização e da modernização” (CASTRO, 2002, p. 286).

A outra lógica é aquela da fruticultura irrigada, caracterizada pelo alto padrão de qualidade e produtividade das mercadorias, que ganham competitividade no mercado internacional. Neste caso, a propriedade agrária está vinculada ao sistema produtivo, dependente de tecnologia e do desenvolvimento científico para produção de sementes adaptadas às condições climáticas da região. A atividade de fruticultura também se desenvolve com base na valorização de relações de trabalho impessoais e formais, em que direitos e deveres de empregados são regulamentados.

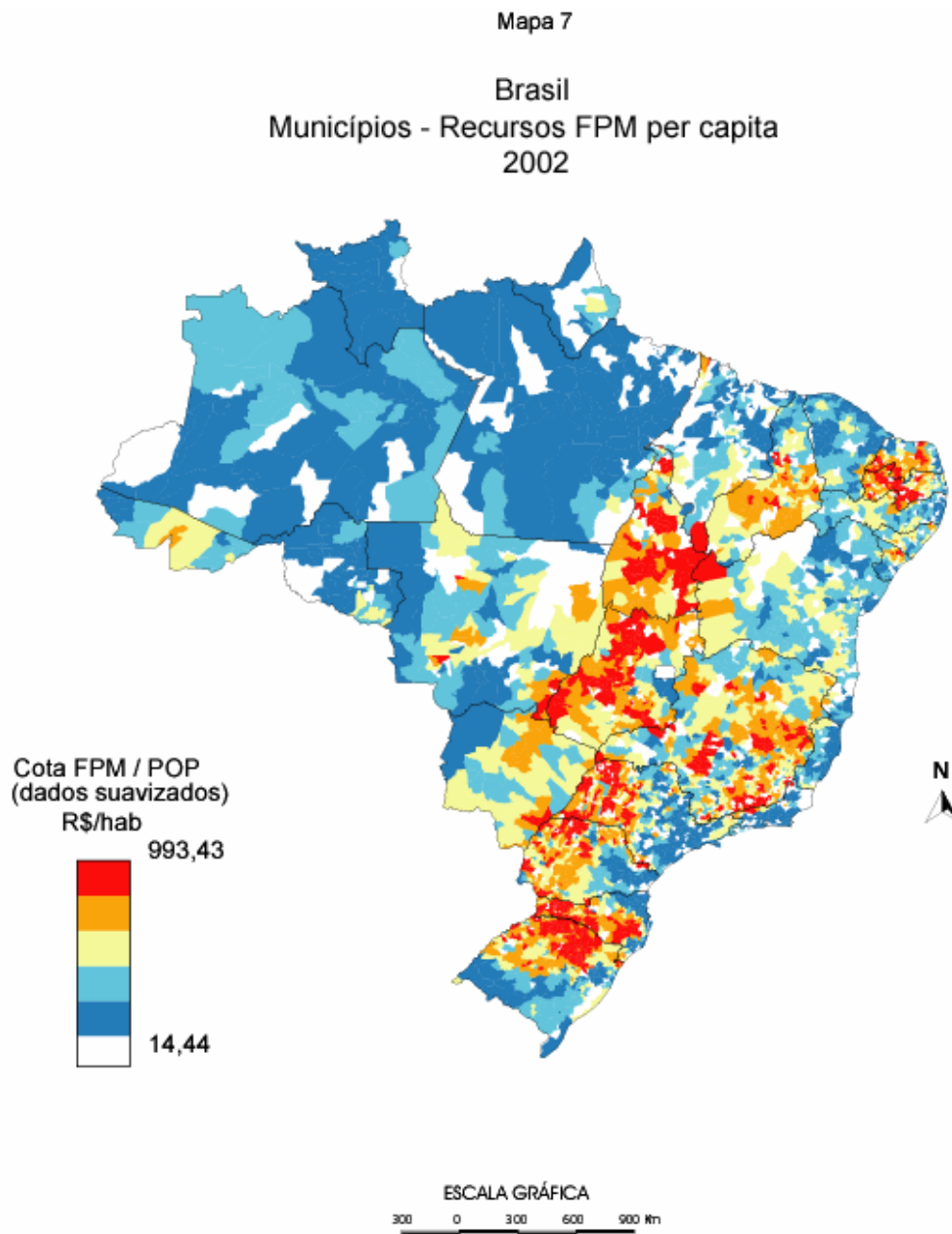
A conclusão a que se chega a partir desse conjunto de informações é a de que o aspecto que diferencia os municípios quanto à capacidade de geração de recursos próprios está muito atrelada à base produtiva estabelecida em seus territórios. Tais bases produtivas são produto de políticas públicas seletivas, implementadas no âmbito de contextos políticos, econômicos e ideológicos que o país atravessou. Atualmente, o sucesso dessas atividades está mais relacionado às características do desiderato político e às demandas que se estabelecem nos territórios locais. Em outras palavras, no federalismo brasileiro atual, dadas as autonomias decisórias asseguradas ao poder público nas escalas locais, a heterogeneidade sócio-espacial e as tensões capazes de engendrar mudanças - ou ainda, resistências - dependem de uma variabilidade de decisões possíveis, mais atreladas às características das bases territoriais em que se estabelecem.

É, portanto, em relação à autonomia política e tributária assegurada às escalas locais que o problema das diversidades sócio-espaciais se complexifica, exigindo uma

eficiência dos mecanismos constitucionais de transferências de recursos que servem à articulação dos entes federativos e garantia dos interesses comuns que preservam e justificam o pacto federativo (STEPAN, 1999). Desta maneira, no contexto da descentralização político-administrativa, a redistribuição de riquezas entre as escalas político-administrativas é um importante instrumento para a coordenação das tensões e organização da circulação – fluxos de investimentos, pessoas e mercadorias, e garantia da estabilidade e das condições necessárias à reprodução do papel do Estado no provimento de segurança e proteção social a todos os habitantes do território, indistintamente.

Sendo assim, um estudo comparativo entre os padrões espaciais de distribuição dos recursos transferidos pelos estados – através da Cota-Parte do ICMS, e do Governo Federal, através do FPM, me pareceu importante para fornecer indicações sobre o papel dessas duas escalas federativas no atual arranjo político-administrativo brasileiro.

Para avaliar a importância dos recursos do FPM nas receitas dos municípios de pequeno porte – tidos como economicamente desfavorecidos - dividi o montante total de recursos recebidos através do FPM, em cada município, pelo número de habitantes. Assim, pude constatar que esses recursos têm realmente grande relevância nos territórios que abrigam pequeno contingente populacional – mapa 7.



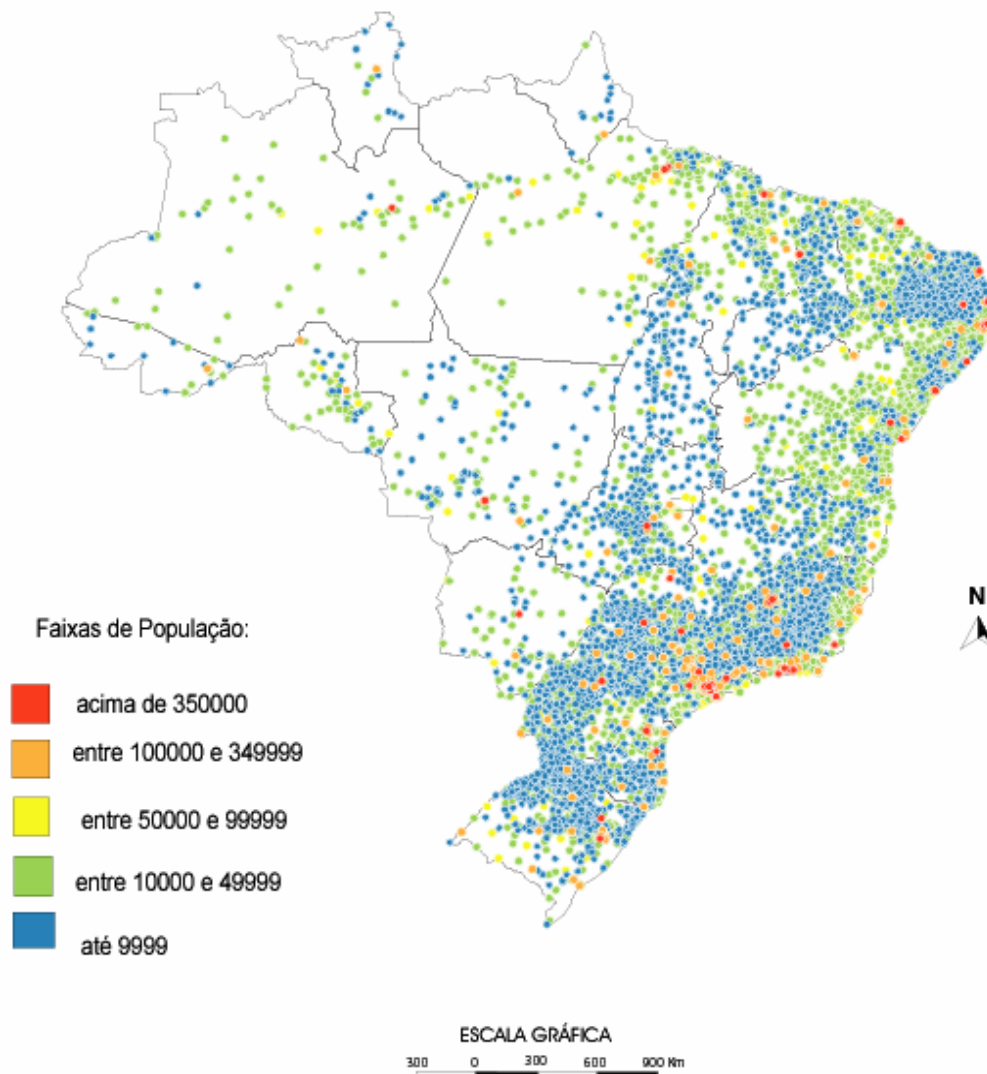
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - 2002

2006, GEOPOL - Juliana Nunes Rodrigues

Ao comparar o mapa 7 com um mapa que diferencia os municípios por faixas de população – mapa 8, constatei que a localização dos maiores valores do *FPM per capita* segue, predominantemente, a localização dos municípios com até 10.000 habitantes.



Mapa 8  
 Brasil  
 Municípios segundo Faixas de População - 2000



Fonte: IBGE - Censo Demográfico - 2000

2004, GEOPPÓL - Juliana Nunes Rodrigues

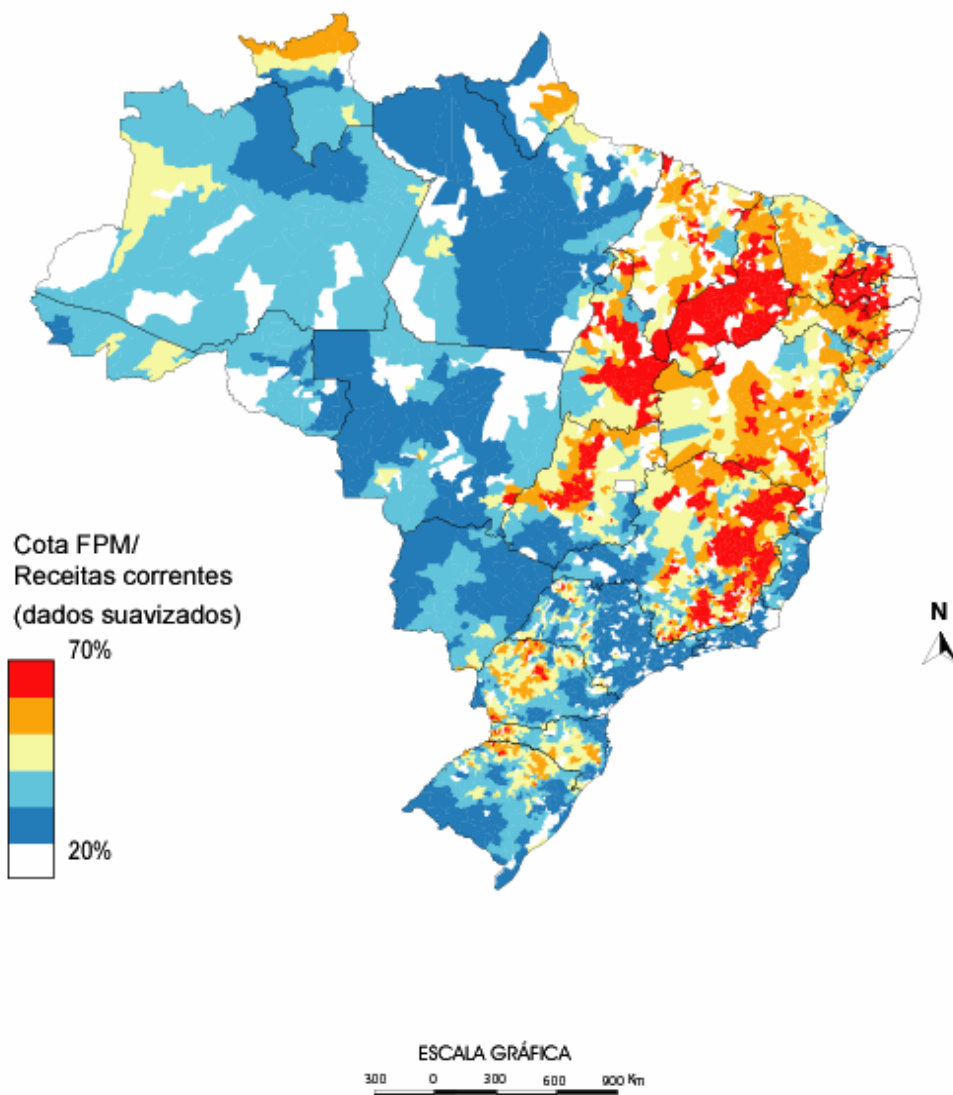
Esses dois mapas estão fortemente relacionados, o que confirma a importância dos recursos do FPM para os municípios pequenos do interior, localizados em um eixo que se estende do Sul do país, passando pelo oeste do Paraná e São Paulo, interior de Goiás e Tocantins. Se, mais uma vez, retomamos o mapa 4 - percentuais de receitas tributárias nas receitas correntes dos municípios - podemos observar que esse mesmo eixo nele se repete, indicando a localização de municípios onde a geração de receitas tributárias é baixa. Ou seja, o padrão espacial de distribuição dos recursos do FPM em

relação ao número de habitantes dos municípios aponta para a importância desses recursos nas receitas dos municípios pequenos e interioranos, os quais também apresentam fraca capacidade de geração de receitas tributárias. Em outras palavras, esse resultado possibilita uma primeira aproximação sobre o caráter redistributivo do FPM.

Ao analisar o mapa 9 , referente aos percentuais das transferências do FPM na composição das receitas correntes dos municípios, verifiquei que os recursos do FPM chegam a representar 70% das receitas correntes dos municípios localizados nas áreas que concentram os percentuais de receitas tributárias mais baixos – no Nordeste, sendo evidentes no Piauí, nos pequenos municípios localizados no interior da Paraíba e Rio Grande do Norte e também na Zona da Mata mineira e nos espaços sulistas, interior de Goiás e Tocantins.

Ao se comparar o mapa 9 - que apresenta o padrão de distribuição espacial do FPM no território - com os mapas de Renda *per capita* (mapa 1), de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal -IDH-M (mapa 2), e Intensidade de Pobreza (mapa 3) – torna-se evidente que, no conjunto, os recursos do Fundo de Participação dos Municípios são, de fato, direcionados para aqueles espaços que persistem como os que apresentam os piores indicadores econômicos e de condições de vida da população. Em outros termos, apesar de os critérios do FPM não levarem em conta tais aspectos, talvez o fato de existir um percentual fixo a ser distribuído por região, além do critério populacional que privilegia os municípios do interior, contribui para que esses recursos efetivamente cheguem aos espaços em que a geração de recursos próprios é irrisória e as condições de vida são precárias.

Mapa 9  
Brasil  
Municípios - Recursos FPM sobre as Receitas Correntes  
2002



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - 2002

2006, GEOPPOL - Juliana Nunes Rodrigues

Essas informações também me levam a retomar a discussão sobre a importância da localização dos municípios para o entendimento das condições sócio-econômicas mais ou menos favoráveis. Ora, se a localização não constitui fator determinante para se entender a situação de penúria ou sucesso econômico dos municípios – haja vista os “pontos de dinamismo” previamente identificados, descartá-la significa obscurecer as

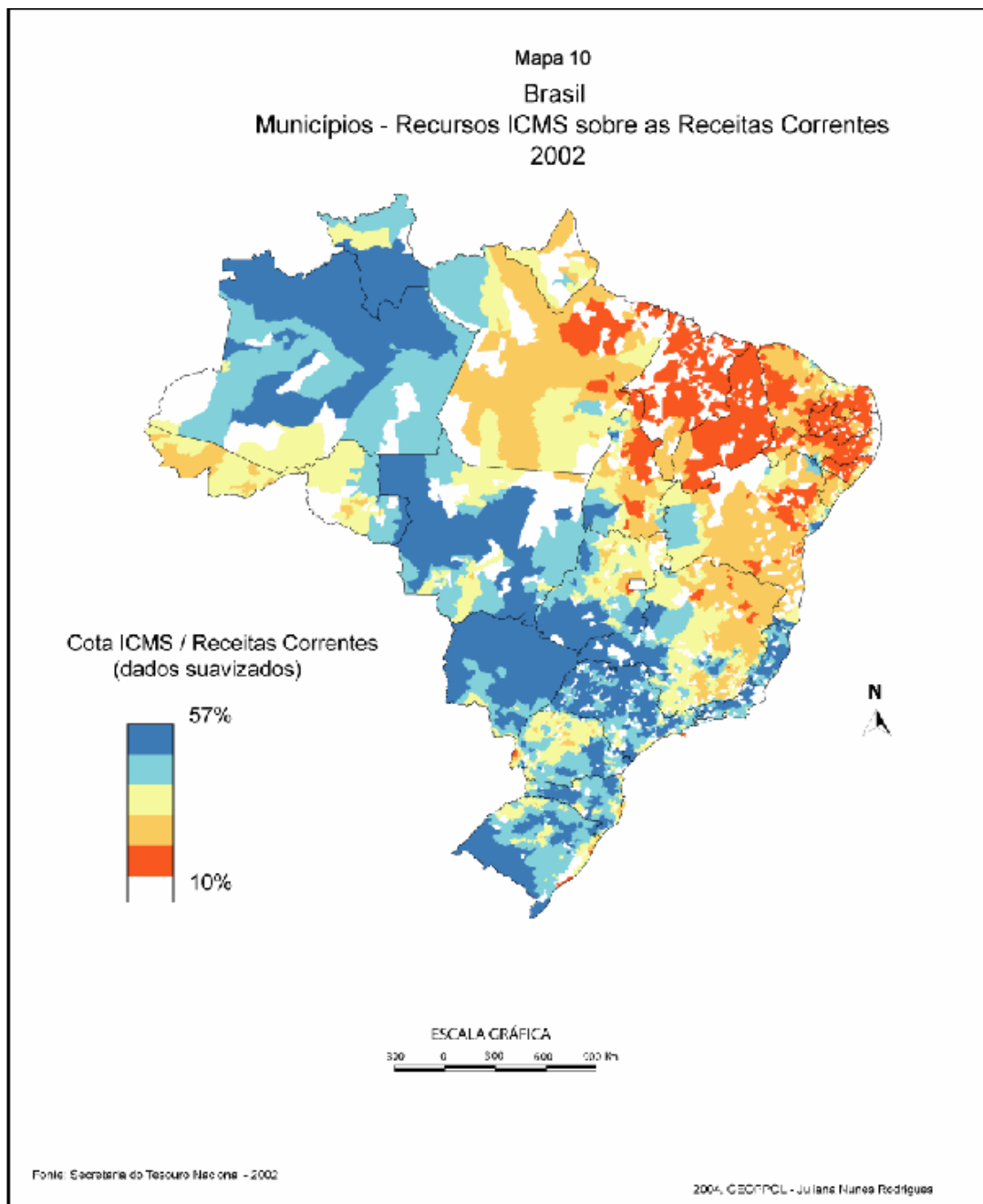
amarras do desiderato político, das particularidades culturais e históricas que possuem sim, fundamento regional.

É também interessante que se façam algumas observações a respeito da região Norte do país. Ao longo dos anos 1970, aliados aos projetos de expansão agropecuária e colonização, foram implementados na Amazônia pólos de mineração, além de terem sido instaladas empresas voltadas para a produção de eletroeletrônicos e eletrodomésticos na Zona Franca de Manaus. Entretanto, como nas outras regiões, tais pólos se destacam como realidades distintas do restante da região, e a maior parcela da Amazônia ainda persiste como apresentando indicadores de péssimas condições de vida da população e fraca capacidade de geração de receitas tributárias.

Quando se trata da redistribuição dos recursos do FPM para essa região, uma análise apressada, a partir da observação dos mapas de distribuição espacial do FPM, poderia ser a de que esses municípios não são contemplados pelo Fundo. Mas é bom lembrar que a Região Norte se particulariza por abrigar pequeno número de municípios, com grandes extensões territoriais e baixa densidade demográfica. Assim, a importância das transferências totais pode estar sendo obscurecida quando comparada a espaços mais recortados e populosos – o que não necessariamente significa que os recursos não estejam chegando.

Em suma, a despeito das críticas ao processo de descentralização político-administrativa e dos anúncios de uma suposta desordem no pacto federativo brasileiro, esses indicadores apontam para a efetividade do sistema de redistribuição do FPM para a conformação de uma configuração sócio-espacial menos desigual. Dito de outro modo, uma maior autonomia política e tributária nas escalas locais, apesar de ampliar o leque de possibilidades de ações do poder público nessas escalas e, conseqüentemente, tender para uma maior heterogeneidade no escopo e qualidade do provimento de bens e serviços, é compensada por um importante papel do Governo Federal como escala redistribuidora de recursos públicos. Ao promover uma transferência de recursos para os municípios que menos arrecadam, o Governo Federal contribui para reduzir os desequilíbrios e garantir uma maior ubiquidade no provimento de bens e serviços públicos no território.

No caso dos recursos repassados pelos estados através da Cota-Parte do ICMS, a lógica é outra.



O mapa 10 demonstra que entre as áreas mais contempladas com os recursos da Cota estão as que possuem maior capacidade de geração de valor agregado. Assim, os recursos são direcionados tanto para os municípios que concentram atividades industriais – caso dos localizados no Sul e no Sudeste, quanto para municípios onde predominam atividades ligadas à exportação e/ou beneficiamento de produtos, como nas

áreas de agroextrativismo na Amazônia e, mais uma vez, o complexo sojífero do Centro-Sul.

Desta maneira, alguns municípios interioranos que não possuem base econômica para arrecadação dos principais impostos de competência local – ISS e IPTU, que incidem sobre atividades urbanas, são contemplados pelas regras de rateio da Cota-Parte do ICMS. O fato de o ICMS ser significativo na composição das receitas correntes de alguns municípios do interior também é reflexo das regras estabelecidas pela Lei KANDIR (lei complementar nº087/96). Esta legislação isenta de taxaço a exportação de produtos primários ou semi-beneficiados voltados para o mercado externo; porém, o município onde se originou essa isenção não perde receita. No momento de redistribuição dos recursos do ICMS computa-se, como forma de compensação, a parcela que foi isentada na origem. Desse modo, alguns municípios onde o ICMS não é arrecadado acabam por receber um volume de repasses superior aos de outros, onde o imposto é efetivamente cobrado (COELHO, LIRA e LOPES, 2003).

Sendo assim, apesar do padrão de distribuição espacial da Cota-Parte do ICMS não ser favorável a uma redução das disparidades sócio-espaciais, a realocação de recursos entre municípios inseridos em um mesmo território estadual pode contribuir para reduzir as disparidades na capacidade de arrecadação própria dessas prefeituras. No entanto, o dado não possibilita a mensuração de até que ponto os estados estão contribuindo para reduzir as disparidades entre municípios localizados em seus territórios. Os 75% dos repasses do ICMS, como estabelece a legislação, de fato privilegiam os municípios cuja capacidade de atração de investimentos e geração de recursos para os estados é alta. Os outros 25% da Cota ainda são um percentual pequeno e distribuído segundo critérios definidos por cada estado. De fato, não é objetivo do trabalho avaliar o efeito dos recursos do ICMS nas escalas estaduais – se estão orientados para uma lógica mais igualitária ou se acentuam as disparidades entre os municípios de um mesmo estado, mas notadamente chamar a atenção para o papel dos estados no federalismo brasileiro.

É, portanto, interessante destacar que o mapa demonstra que os repasses estaduais para os municípios estão muito mais atrelados a uma tarefa de devolução de recursos. Em outras palavras, através do recolhimento do ICMS, os estados se

beneficiam de recursos gerados a partir das bases produtivas existentes nos territórios locais. Como forma de retribuição – articulação necessária para equilibrar os conflitos no pacto federativo – os estados devolvem parte do montante arrecadado aos municípios. No caso de concessão de isenções por parte dos governos estaduais, a lei Kandir garante o repasse, como compensação, aos municípios em que a isenção foi realizada. Desta maneira, em se tratando da dinâmica de funcionamento da estrutura federativa, a importância dos repasses estaduais é a de ampliar a disponibilidade de recursos nas escalas municipais, contribuindo para promover uma maior articulação entre essas duas escalas e facilitar a coordenação de conflitos em um contexto de competição por mercados.

Desta maneira, através da análise dos padrões de distribuição espacial dos recursos da Cota-Parte do ICMS e do FPM, torna-se possível identificar duas lógicas diferenciadas de intervenção dos estados e do Governo Federal no território. No caso do FPM, apesar das críticas a respeito dos critérios de rateio, o caráter redistributivo do fundo é claro. Esses recursos são distribuídos de tal forma que o impacto para aqueles espaços que apresentam os piores indicadores sócio-econômicos e as mais baixas capacidades de geração de receitas tributárias é muito maior. Em se tratando dos recursos transferidos pelos estados, verificou-se que contribuem mais para a preservação de certa “competição cooperativa” (FIORI, 1995, p. 25) entre as escalas de gestão para equilíbrio do pacto.

Em síntese, a despeito dos questionamentos e dos anúncios de uma suposta fragilidade do pacto federativo brasileiro, os padrões de distribuição espacial dos recursos do FPM e da Cota-Parte do ICMS evidenciam a existência de efetivos mecanismos de articulação das escalas federativas e de redistribuição de riquezas em um contexto de fortalecimento das escalas locais e ampliação das possibilidades de atuação do poder público no território. Em outras palavras, representam estratégias de coordenação de tensões geradas pela competitividade e pelas diferentes oportunidades que se manifestam no território, assim como de garantia de estabilidade e proteção social em um contexto de fragmentação do processo decisório.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho teve como objetivo uma análise acerca da dimensão espacial das transferências do FPM e da Cota-Parte do ICMS no território brasileiro. Partiu-se da premissa de que a organização espacial da política dos Estados define espaços com diferentes possibilidades de acesso a recursos e poder. Desta forma, realizei uma reflexão sobre as transferências intergovernamentais do FPM e do ICMS como possibilidade de se conhecer um pouco mais as semelhanças ou diferenças entre as estratégias das escalas nacionais e subnacionais no território brasileiro.

Para estabelecer os marcos teóricos e conceptuais que fundamentaram o trabalho, recorri a autores que fornecem referenciais importantes sobre a organização político-administrativa dos Estados no espaço. Entre diferentes concepções, valorizei a base teórica elaborada por Gottmann (1952 e 1973) acerca das tensões existentes entre forças antagônicas – uma que requer proteção e segurança contra instabilidades e ameaças externas e outra que se refere ao impulso à mobilidade, à novidade e à busca de oportunidades para melhoria do bem estar. Para esse autor, são tais forças que, ao se contraporem e se combinarem, levam às divisões políticas no espaço, as quais possibilitam o exercício de uma soberania política territorial para organização dos recursos internos e coordenação das diferentes oportunidades que se manifestam no território. Nesse sentido, se por um lado as divisões políticas do espaço são produto das tensões entre a necessidade de segurança e circulação, a concepção de Gottmann (1973) se tornou adequada para fundamentar uma análise que buscava compreender o papel dos Estados, em suas diferentes escalas político-administrativas, para coordenação das tensões e redução dos desequilíbrios sócio-espaciais .

No Brasil, o Estado está territorialmente organizado com base em um sistema federativo: há uma distribuição espacial do poder entre unidades político-administrativas autônomas, que regulam e definem as ações em limites territoriais estabelecidos em escalas diferenciadas. A organização federativa ideal se fundamenta em um pacto político que pressupõe a existência de uma equilibrada distribuição de competências e recursos entre as unidades constituintes para que não haja possibilidade de hierarquização de poderes decisórios e para que as atribuições possam ser exercidas



de maneira plena e eficiente. No entanto, nos Estados Federais em geral, há uma contradição básica que se refere às diferentes capacidades das unidades federadas para arrecadar e o princípio constitucional de que todos os indivíduos devem ter iguais possibilidades de acesso a bens e serviços, independentemente do local onde residem. Daí a existência de mecanismos de transferências de recursos entre as escalas federativas, voltadas para uma maior coordenação do pacto político e redução das disparidades geradas na capacidade de arrecadação.

No entanto, a maneira como operam as transferências intergovernamentais não se esgota em uma mera busca de eficiência na alocação de bens e serviços ou por um perfeito balanço entre atribuições e recursos disponíveis nos territórios dos recortes político-administrativos. Pela própria flexibilidade e diversidade de concepções discutidas sobre o Federalismo, argumentei que o formato de organização dos Estados Federais está muito atrelado às particularidades históricas, políticas e econômicas concernentes à sociedade em que se estabelece. Desta maneira, a forma como são realizadas as transferências intergovernamentais também se relacionam a prioridades reconhecidas e a questões relacionadas ao processo histórico de formação de cada Estado. Concretamente, isso significa que a forma como operam as transferências intergovernamentais pode variar tanto com relação aos critérios de redistribuição e procedimentos, como em relação ao montante reservado para tal.

A partir desse pressuposto, realizei um estudo sobre a importância das transferências intergovernamentais para a manutenção de um equilíbrio sócio-espacial no Brasil. No caso particular do federalismo brasileiro, as disparidades sócio-espaciais são um problema histórico e as mudanças na configuração do pacto federativo implicaram diferentes maneiras de coordenar as diversidades. Apesar de se adotar o formato de um Estado Federal, momentos de maior ou menor descentralização foram alternados nos textos constitucionais, sendo redefinidas atribuições e competências entre estados, municípios e Governo Federal.

Mesmo nos períodos considerados como de descentralização, o Governo Federal concentrou recursos e poder de decisão, interferindo nos espaços de ação de governadores e prefeitos. Como forma de se promover um desenvolvimento nacional mais integrado, a política desenvolvimentista que se iniciou em meados do século XX

valorizou a seleção de áreas específicas, para as quais foram direcionados contingentes populacionais, recursos financeiros, redes técnicas e de comunicação. A planificação racional do espaço esteve também em evidência nos projetos de planejamento regional, e, posteriormente, na política de Pólos de Desenvolvimento.

A partir dos anos de 1980, um intenso movimento em prol da democratização e descentralização do aparato estatal começou a ganhar expressividade. As escalas locais foram valorizadas, o que tornou a organização do território mais dependente das decisões que emanam dos municípios. No entanto, o território brasileiro abarca uma variedade de bases produtivas e a complexificação do processo decisório levou a questionamentos acerca das possibilidades de regulação e articulação sócio-espacial.

A análise da localização dos municípios quanto à capacidade de arrecadação própria demonstrou que a geração de riquezas nas escalas locais está muito atrelada à base produtiva estabelecida em seus territórios. Tais bases produtivas, por sua vez, são produto de políticas públicas particulares, implementadas no âmbito de contextos políticos, econômicos e ideológicos que o país atravessou. Face às autonomias políticas garantidas às escalas decisórias locais, desde a Constituição de 1988, o sucesso dessas atividades está mais relacionado às características do desiderato político e às demandas que se estabelecem nos municípios. Desta maneira, permanece para o campo da Geografia a necessidade de refletir sobre o significado das mudanças nas regras constitucionais que modificaram o escopo de atuação das escalas federativas no Brasil.

É, portanto, em relação à autonomia política conferida aos municípios que o problema das diversidades sócio-espaciais se complexifica, exigindo uma eficiência dos mecanismos constitucionais de transferências de recursos que servem à articulação dos entes federativos e garantia dos interesses comuns nacionais. Com efeito, em um contexto de descentralização política e tributária e exacerbação da competitividade mercadológica, a integração e desenvolvimento nacional dependem muito mais das possibilidades de coordenação de políticas públicas definidas nas diferentes escalas de decisão. As transferências intergovernamentais de recursos ganham então uma importância chave, tanto no que se refere à articulação entre municípios, estados e Governo Federal quanto para redução das disparidades que se expressam no território.

No pacto federativo brasileiro, são as transferências realizadas pelos estados, através da Cota-Parte do ICMS e pelo Governo Federal, através do FPM, que constitucionalmente regulamentadas e livres de condicionalidades, são passíveis de reduzir disparidades entre os territórios municipais. Apesar dos anúncios de desordem e dos questionamentos acerca dos critérios de rateio das transferências, a comparação entre os padrões de distribuição espacial da Cota-Parte do ICMS e do FPM confirmou a existência de duas lógicas distintas, mas não por isso em desacordo com os objetivos de manutenção do equilíbrio do pacto federativo e redução das disparidades sócio-espaciais.

No que se refere às transferências estaduais, a análise do padrão de distribuição espacial da Cota Parte do ICMS reforça o importante papel dos estados de devolução de recursos arrecadados nos territórios municipais, contribuindo para articular as escalas subnacionais. Além disso, tais repasses, ao ampliarem a disponibilidade de recursos, também são favoráveis a um maior equilíbrio entre recursos e atribuições que cabem a cada ente federativo atender, beneficiando os municípios com um aumento nas receitas para o desempenho de suas atividades.

Já os padrões de distribuição espacial dos recursos do FPM conferem visibilidade ao importante papel do Governo Federal para redução de disparidades entre municípios na escala do território nacional. Não obstante as críticas e dúvidas suscitadas acerca dos critérios de rateio dessas transferências, os recursos do FPM são de fato direcionados para aqueles espaços onde a geração de receitas tributárias é menor e também onde os indicadores de condições de vida são os mais baixos. Em outras palavras, o FPM se apresenta como um efetivo mecanismo de redistribuição de riquezas, evidenciando o ainda importante papel do Estado nacional para assegurar as condições necessárias ao provimento de bens e serviços públicos a todos, independentemente do local em que se possa residir.

Em síntese, diante do estudo realizado, uma maior autonomia política e tributária nas escalas locais não parece significar uma necessária desordem ou descoordenação político-territorial. Pelo contrário, a análise dos padrões de distribuição espacial do FPM e da Cota Parte do ICMS foi importante para reiterar a existência de efetivos mecanismos de redistribuição de riquezas necessários para redução das

disparidades e um maior equilíbrio do pacto. Assim, ao invés de descoordenação e desordem, as informações trabalhadas me levam a adotar uma visão mais otimista, em que a descentralização, ao ampliar as possibilidades de ação do poder público nas escalas locais, pode ser um caminho propício a um provimento mais ubíquo de bens e serviços no território.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. **Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira.** São Paulo, Hucitec, 2002.

AFFONSO, R. B. A. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs). **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados.** São Paulo, FUNDAP, 1995. pp. 57-75.

AFONSO, J. R. R. Descentralização fiscal: ser ou não ser, não é a questão. **Revista de Administração Municipal.** Rio de Janeiro, IBAM, vol. 42, n.214, 1995. pp.22-33.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais.** São Paulo, n.51, 2001. pp.13-34.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro, Revan; São Paulo, FAPESP, 2000.

BECKER, B. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, I.E., GOMES, P. C. C. e CORRÊA, R. L.(orgs), **Geografia: Conceitos e Temas.** Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2000. pp.271-307.

BENNET, R. J. **The Geography of Public Finance: welfare under fiscal federalism and local government finance.** London and New York, Methuen, 1980.

BIRD, R. M. **Federal Finance in comparative perspective.** Toronto, Canadian Tax Foundation, 1986.

BIRD, R. e SMART, M. Intergovernmental Fiscal Transfers: international lessons for developing countries. **World Development**, vol. 30, n.2, Great Britain, Elsevier Science, 2002. pp.899-912.

BOBBIO, N. **Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política.** São Paulo: Editora UNESP, 2ª ed, 2001.

BREMAEKER, F. E. J. de. **As dificuldades enfrentadas pelos prefeitos de pequenos municípios**. Rio de Janeiro, IBAM, IBAMCO, 1997.

BRET, B. Penser l'éthique pour penser le territoire et l'aménagement : à propos du Nordeste du Brésil. **L'information Géographique**, n.3, Paris, SEDES Éditeur, 2001. pp.193-218.

CARMAGNANI, M. Conclusion el federalismo, historia de uma forma de governo. In: CARMAGNANI, M. (coord.). **Federalismos latinoamericanos: Mexico, Brasil, Argentina**. Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1993. pp.397-416.

CARVALHO, J. M. Federalismo y Centralization em el imperio brasileño: historia y argumento. In: CARMAGNANI, M. (coord.). **Federalismos latinoamericanos: Mexico, Brasil, Argentina**. Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1993. pp.51-80.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil - O longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTOR, B. V. e FRANÇA, C. Administração Pública no Brasil: exaustão e revigoramento do modelo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, vol 20, n. 3, 1986. pp3-26.

CASTRO, I. E. Imaginário político e território: natureza, regionalismo e representação. In: CASTRO, I.E., GOMES, P. C. C. e CORRÊA, R. L.(orgs), **Explorações Geográficas**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1997. pp.155-196.

CASTRO, I. E. **Textos de Geografia Política: relações entre território e poder**. Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

CASTRO, I. E.; WANIEZ, P.; BRUSTLEIN, V. Les finances locales comme révélateurs de la croissance et des blocages territoriaux au Brésil, **Problèmes d'Amérique Latine**, 45, Paris, 2002. pp.53-72.

CASTRO, I. *Seca versus Seca*. Novos interesses, novos territórios, novos discursos no Nordeste. In: CASTRO, I.E., GOMES, P. C. C. e CORRÊA, R. L.(orgs), **Brasil:**

**questões atuais da reorganização do território.** Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2002, pp.283-323, 2002.

CLARK, G. L. e DEAR, M. J. **State apparatus : structures and language of legitimacy.** Manchester: Allen & Unwin, 1984.

COELHO, M. C. N; MONTEIRO, M. A; LIRA, S.R.B. e LOPES, A G. Estratégias de modernização na Amazônia e a (re)estruturação de municípios: o caso da implantação de empresas minero-metalúrgicas e de energia elétrica. In: GONÇALVES, M. F., BRANDÃO, C. A e GALVÃO, A C. F. **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-industrial.** São Paulo: Editora UNESP: ANPUR, 2003. pp. 657-694

CONTI, J. M. **Federalismo fiscal e fundos de participação.** São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

COURCHENE, T. J. Federalismo e nova ordem econômica: uma perspectiva dos cidadãos e dos processos. In: Rezende, F. e Oliveira, F. A. (orgs). **Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul.** Rio de Janeiro, Konrad – Adenauer Stifting, 2004. pp.21-61.

COUTO e SILVA, G. **Geopolítica do Brasil.** Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1967.

COX, K. R. **Location and Public Problems: a political geography of the contemporary world.** Chicago, MAAROUFA Press, 1979.

DALLARI, D. A. **O Estado Federal.** São Paulo, Ática, 1986.

DRAIBE, S. M. O welfare state no Brasil: características e perspectivas. **Ciências sociais hoje;** Anpocs, Vértice, 1989. pp.13-61.

ELAZAR, D. **Exploring Federalism,** Alabama, University of Alabama Press, 1986.

ELSTER & SLAGSTAD. **Constitutionalism and Democracy.** Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

FAUSTO, B. (org.). **História Geral da Civilização Brasileira III: o Brasil republicano – Sociedade e Política (1930-1964)**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

FIORI, J. L. O Federalismo diante do desafio da globalização. In: Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs.) **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo, FUNDAP, 1995. pp. 57-75.

GOMES, P. C.C. Geografia fin-de-siècle: o discurso sobre a ordem espacial do mundo e o fim das ilusões. In: CASTRO, I.E., GOMES, P. C. C. e CORRÊA, R. L.(orgs), **Explorações Geográficas**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1997. pp.13-42.

GOTTMANN, J. **La politique des États et leur Géographie**. Boulevard Saint-Michel, Paris Ve, Librairie Armand Colin, 1952.

HARTSHORNE, R. The functional approach in Political Geography. **Annals of the Association of American Geographers**, Henry Madison Rendal Editor, vol.40, n. 2, 1950. pp.94-130.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2000**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>.

LAMBERT, J. **Os Dois Brasis**. São Paulo : Companhia Editora Nacional, 6ª edição, 1970.

LEVI, L. Federalismo. In: BOBBIO, N. ; METTEUCCI, N. e PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. São Paulo : Imprensa Oficial, 2004. pp. 475-486.

LIPHART, A. **Modelos de democracia, desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LOVE, J. L. Federalismo e Regionalismo no Brasil. In: CARMAGNANI, M. (coord.). **Federalismos latinoamericanos: Mexico, Brasil, Argentina**. Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1993. pp.180-223.



MACEDO, R. A briga pelo dinheiro: uma nova visão. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 26 out. 2003, p.2.

MADISON, J. Desenvolvimento do Tema. In: HAMILTON, A ., JAY, J. **Os artigos federalistas 1787-1788**. Edição Integral. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1993, pp.133-353.

MAGDALENO, F. S. **O Território nas Constituições Republicanas Brasileiras**: interpretando a estrutura federativa do Brasil. 2001. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MANN, M. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: Hall J. (org.), **Os Estados na História**. Rio de Janeiro, Imago, 1992. pp.163-204.

MARTINS, L. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós – 64**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985.

MATTOS, M. C. L. **Federalismo e gestão do território no Brasil**: o caso das regiões integradas de desenvolvimento. 2003. 106 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MEDEIROS, M. **A trajetória do welfare state no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Texto para Discussão n 852. Brasília : IPEA, 2001.

MELLO, D. L. de. **O Município na Organização Nacional: bases para uma reforma do regime municipal brasileiro**. Rio de Janeiro, IBAM, 1971.

MONTEIRO, A. P. Elaboração de políticas econômicas em nível subnacional no Brasil: uma colcha de retalhos. In: A. A. Alves (org). **Transição em fragmentos: desafios da democracia no final do século XX**. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2001.

MORAES, M.R. **As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional.** São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer, 2001.

MOREIRA, R. A nova divisão territorial do trabalho e as tendências de configuração do espaço brasileiro. In: Limodad, E., Haesbaert, R. e Moreira, R. (orgs). **Brasil, século XXI – por uma nova regionalização? Processos, escalas, agentes.** São Paulo, Editora Max Lomonad, 2004. pp.123-152.

NETO, L. G. Desigualdades regionais e federalismo. In: **Federalismo no Brasil: desigualdades regionais e desenvolvimento.** São Paulo: FUNDAP, 1995.

OATES, W. E. **Fiscal Federalism.** Nova York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. **Lua Nova : Revista de Cultura e Política,** São Paulo, Fapesp, 44, 1998. pp.28-53.

OLIVEIRA, F. A Crise da Federação: da oligarquia à globalização. In: Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs). **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados.** São Paulo, FUNDAP, 1995, pp. 77-90.

PADDISON, R. **The Fragmented State: the political geography of power.** Oxford, Brasil Blackwell, 1983.

PAINTER, J. **Politics, Geography & “Political Geography”: a critical perspective.** London, Arnold, 1995.

PINTO FILHO, F. B. M. A. **A intervenção federal e o federalismo brasileiro.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.

PRADO, S. R. R.; QUADROS, W. e CAVALCANTI, C. E. **A partilha de recursos na federação brasileira.** São Paulo: FUNDAP; Brasília: IPEA, 2003a.

PRADO, S. Partilha de recursos e desigualdade nas federações: um enfoque metodológico”. In: Rezende, F. e Oliveira, F.A . (orgs) **Descentralização e**

**Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária.** Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2003 b . pp. 273-331.

RATZEL, F. **Géographie Politique.** Paris, Ed. Econômica, 1988.

RAWLS, J. **A Theory of Justice.** Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971.

REZENDE, F. e AFONSO, J. R. A Federação Brasileira: desafios e perspectivas. In: REZENDE, F. e OLIVEIRA, F. A. (orgs). **Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul.** Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

RIBEIRO, R. W. **A invenção da diversidade : construção do Estado e diversificação territorial no Brasil (1989-1930).** 2005. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

RODRIGUES, P. H. O sistema de governo local do Estado de Nova Iorque. **Revista de Administração Municipal**, vol. 42, n.215, 1995. pp.42-54.

RODRIGUES, J. N. **A importância do município como escala de gestão no Brasil contemporâneo.** 2004. Monografia de Graduação. Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

RODRIGUEZ, V. Federalismo e Interesses Regionais. In: Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs) **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados.** São Paulo, FUNDAP, 1995.

SACK, R. **The Human Territoriality: its theory and history.** London: Cambridge University Press, 1986.

SANCHEZ, J.E. **Geografia Política.** Collection Espacios y Sociedades, Serie General, n.23, Madrid, Editorial Síntesis, 1992.

SANGUIN, A. **Geografia Política.** Bracelona, Oikos-tau, s.a.-ediciones, 1981.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Finanças do Brasil - Receita e Despesa dos Municípios 2002.** Disponível em:

<[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/Est\\_estados.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/Est_estados.asp).

SHORT, J. R. **An Introduction to Political Geography.** London and New York, Routledge, 1993.

SMITH, G. Teoria política e Geografia Humana. In: Gregory, D., Martin, R. e Smith, G. (orgs). **Geografia Humana: sociedade, espaço e ciência social.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996, pp.65-89.

SOJA, E. **Geografias Pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

SPHAN, P.B. Solidariedade versus eficiência em uma Federação: o caso da Alemanha In: Rezende, F. e Oliveira, F. A . (orgs). **Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul.** Rio de Janeiro, Konrad – Adenauer Stifting, 2004. pp.153-179.

TAVARES, J.A.G. A Federação brasileira, seu desenvolvimento e seus problemas In: TAVARES, J. A.A . G. e ROJO, R. E. (orgs) **Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. pp.229-244.

TAYLOR, P. J. **Political Geography: World economy, nation-state and locality.** London and New York, Longman, 1985.

THÉRET, B. O Federalismo como princípio de regulação do regionalismo: uma análise dos programas de perequação destinados a compensar as desigualdades inter-regionais na América do Norte. **Contexto Internacional,** Rio de Janeiro : Pontifícia Universidade Católica (PUC)/ Instituto de Relações Internacionais, vol. 20, n.1, 1998. pp. 107-184.

TIEBOUT, C. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy,** Chicago, The University of Chicago Press, v.64, , 1956. pp.416-424.

TÔRRES, J. C. O . O Federalismo: formação histórica constitucional. **Revista de Ciência Política**, vol. 3, n. 2. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1969. pp.21-51.

WESTPHAL, J. W. Federalism in the United States : Nation Centered Power. In: Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs) **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo, FUNDAP, 1995. pp. 47 – 56.