

O território usado no Brasil e a Federação: um estudo das relações entre os entes federados e a distribuição de recursos tributários

Fabrcio Gallo

✉ fabricio.gallo@ige.unicamp.br

IG/UNICAMP

Palavras-chave: território usado, federação brasileira, transferências de recursos.

Este trabalho busca apresentar uma discussão acerca da constituição do território brasileiro a partir de sua estrutura estatal e organização política e, para isso, a idéia de *território usado* (SANTOS, 1994) se apresenta como instrumento analítico de suma relevância.

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

À luz da geografia, a instituição da federação no Brasil pode ser tratada, teoricamente, como um evento, isto é, pode-se dizer que a proposta de elaboração de nossa federação foi um conjunto de acontecimentos que atingiram e transformaram o território e, a partir desse momento esse mesmo *território se tornou uma norma* (SANTOS, 1996) para a vigência dessa federação.

Analisando a evolução do federalismo no país (fruto da influência e do poder das

elites oligárquicas, dos diferentes textos constitucionais elaborados e das políticas de arrecadação de impostos), é possível traçarmos os quadros de como foram sendo criados, ao longo da história política-territorial de organização do Estado brasileiro, os mecanismos de distribuição e de redistribuição de recursos entre os entes federados. A importância de tais mecanismos se dá pelo fato de serem eles os elementos que permitem uma maior ou menor autonomia na administração pública.

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

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

O modelo que se estabeleceu para as transferências de recursos abarcou: i) as “Transferências Constitucionais e Legais” que garantia recursos a todos os entes federais e ii) as chamadas “Transferências Voluntárias” de recursos da União e dos Estados que eram

recursos repassados aos municípios pelos outros entes federados sem que houvesse a obrigatoriedade legal de se atender a todas as municipalidades.

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

Galli (2008) lembra que as diferenças territoriais tendem a serem mais intensas e desiguais conforme a capacidade de unificação do território ao mercado, por concentrarem as condições necessárias dos meios de produção, circulação e consumo. Assim, a União como ente federado mais “poderoso” – por deter mais recursos e por deter a “capacidade” de atender um ou outro município através da celebração de convênios – pode determinar as estratégias de difusão do *meio técnico-científico-informacional* (SANTOS, 1996) no território nacional através da implantação de novas infraestruturas territoriais ampliando a densidade técnica de alguns pontos do Brasil.

As materialidades ao lado do poder público, promovem

um arranjo do conteúdo normativo para viabilizar o aumento da produtividade espacial e tornar mais eficiente o uso do território, pois é mais rápido mudar o arranjo jurídico que o arranjo material (KAHIL, 2005, p.198).

Sendo os entes federados portadores de poder legiferante desde a Constituição de 1988, estão sempre em tensão e novos arranjos políticos entre eles sempre ocorre tendo em vista que os orçamentos municipais (principalmente nas pequenas e médias municipalidades) são limitados tornando-os dependentes das transferências dos estados-membros e, principalmente, da União.

Desta forma, o estudo das transferências de recursos tributários entre os entes federados por meio de convênios aponta uma das formas de como o Estado brasileiro usa o território, através da imposição de normas que regulam e geram tensões entre os entes,

para efetivar o exercício do poder. Tem-se um desarranjo na isonomia federativa evidenciando a existência de um pacto federativo longe de abarcar um projeto nacional que englobe todo o território nacional.

Referências bibliográficas

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira.

Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n. 24, jun. 2005.

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

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

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

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

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

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