

# Brasil: Desigualdades Regionais

Processo de produção do conhecimento: pesquisa em curso

GT 07 - Desenvolvimento regional e local: desigualdades e descentralização

Rafael Vasconcellos de Araújo Pereira  
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

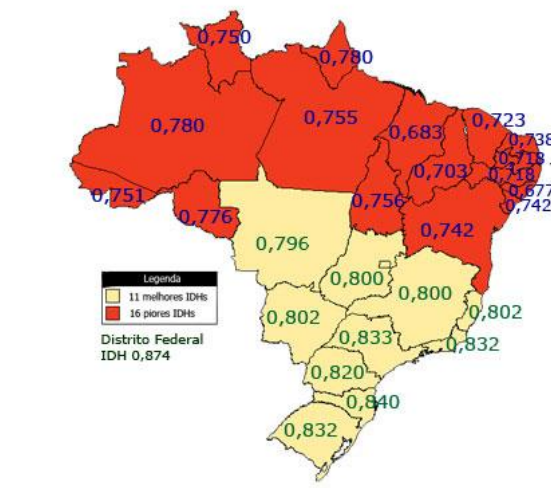
## Resumo:

O Brasil pode ser dividido em cinco regiões: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Entre elas, apresentam-se acentuadas desigualdades sócio-econômicas. Para atenuá-las, a Constituição Federal prevê o sistema de repartição de receitas tributárias entre os entes federados, estabelecendo a divisão de recursos financeiros de acordo com diversos critérios. O estudo e a palestra abordarão o por que de a forma de repartir as receitas não foi suficiente para a superação das desigualdades regionais. Existe alternativa?

## 1. Desigualdades regionais Brasileiras

O Brasil sofre com a acentuada desigualdade sócio-econômica entre suas regiões. Embora considerado rico (8ª economia mundial), é extremamente desigual (73º no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH; 8º pior índice Gini do mundo).

Comparando-se o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH entre os estados federados, o país se apresenta claramente dividido em duas partes: as regiões Norte e Nordeste apresentam índices bem inferiores em relação ao restante do Brasil, conforme figura a seguir:



Enquanto a região Nordeste é considerada dotada de uma economia urbano-industrial ainda em processo de consolidação, o Centro-Sul já se encontra com este processo firmado (ULTRAMARI e DUARTE, 2009, p. 58).

A pobreza no Brasil vem se reduzindo em ritmo acelerado (NERI, 2012, p. 33). Mas as desigualdades persistem. A maioria da população pobre continua no Nordeste, como demonstram os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Tabela 1 – Proporção de pobres localizados nas regiões brasileiras

<b>Região</b>	<b>Proporção</b>
Nordeste	18,1%
Norte	6,7%
Centro-oeste	4%
Sudeste	3,4%
Sul	2,6%
Total	16 milhões de pessoas

Fonte: IBGE, 2011.

Para melhorar a posição do Brasil na escala do desenvolvimento, não basta reduzir a pobreza. É necessário reduzir as desigualdades regionais.

A missão de reduzir as desigualdades regionais está imposta na Constituição Federal, cujo art. 3º inc. II. Um dos principais instrumentos é o sistema de repartição das receitas tributárias entre os entes federados (arts. 157 a 162). Em especial, o art. 161, inc, II impõe o objetivo de promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e Municípios.

Há íntima relação entre as desigualdades regionais e o sistema de repartição de receitas tributárias, já que aquela é objetivo deste.

Após esta introdução, o presente trabalho trará em seguida uma breve sistematização sobre os principais fatores que desencadearam nas desigualdades regionais; trará os dados que comprovam estas acentuadas desigualdades. Após, será explicado o sistema de repartição de receitas tributárias, com enfoque no histórico constitucional e nos critérios utilizados para orientar a distribuição dos recursos, bem como apresentar os valores transferidos por estado e região. Em seguida, as dificuldades para a superação das desigualdades regionais será analisada na ótica da relação entre a desigualdade regional e o sistema de repartição de receita tributária, abordando a necessidade de se revisar os critérios, bem como a inserção deste sistema no contexto mais amplo de um planejamento abrangente de políticas públicas. Por fim, a conclusão traz as primeiras impressões sobre o que seria preciso para que o sistema de repartição de receitas tributárias seja mais eficiente na missão constitucional de redução das desigualdades regionais.

### ***1.1. Principais fatores que desencadearam nas desigualdades regionais***

Há vários estudos sobre os principais fatores que desencadearam nas desigualdades regionais. O presente capítulo pretende trazer uma sistematização acerca das opiniões dos estudiosos.

As causas da desigualdade regional são múltiplas e variadas. A seguir serão apresentados os principais fatores que desencadearam no atual contexto, na ótica de especialistas do assunto.

#### ***1.1.1. Fatores históricos***

Algumas características adiante expostas do período colonial brasileiro podem ser apontadas como fatores desencadeadores da desigualdade social e regional, especialmente se considerar as diferenças históricas entre as regiões.

Na colonização, Portugal não possuía condições de ocupar a terra por conta própria, sendo conveniente sua outorga à iniciativa privada (JÚNIOR, 2007, p. 13), cuja atividade se assentou na grande propriedade, com a concentração de riqueza nas mãos de poucos (FAUSTO, 2010, p. 47). Desenvolveu-se um colonialismo de exploração, concentrado na região Nordeste até o século XVIII.

O processo de colonização na região Sul foi diferente. Algumas peculiaridades justificam os menores índices de desigualdade interna. Primeiramente, os jesuítas espanhóis foram atuar nesta região visando assegurar sua subsistência e seu desenvolvimento (RIBEIRO, 2004, p. 410). Além disso, as propriedades rurais foram divididas em menor tamanho. Este talvez seja um dos principais fatores que justifique a melhor distribuição de riqueza. Muitos países desenvolvidos floresceram a partir dos pequenos produtores rurais. No Sul, “as doações nunca ultrapassam duas ou três léguas, menos em geral. É que o Sul, menos atraente, recebia colonos mais modestos” (JÚNIOR, 2007, p. 16).

A concentração da propriedade da terra também determinou as desigualdades sociais e regionais, excluindo a grande massa de trabalhadores rurais da maior parte da renda produzida (HOFFMANN, 2000, p. 163). Até mesmo na década de 1970, os créditos rurais subsidiaram uma minoria, detentora das grandes propriedades, acentuando as desigualdades em relação aos pequenos produtores (HOFFMANN, 2000, p. 164).

Ademais, sem a existência de uma “classe” composta pelo pequeno produtor rural, a economia do país dependia do trabalho escravo, cuja produção se revertia em favor do latifundiário e de seus agregados. Com a transição para o regime capitalista, pós-escravista, persistiu a dominação econômica sobre os trabalhadores, a perpetuação das desigualdades e a grande propriedade, acentuando-se a desigualdade de renda com o conseqüente enfraquecimento do trabalhador rural (RIBEIRO, 2004, p. 290).

É bom lembrar que a Coroa Portuguesa, diferentemente da espanhola, temia a formação de uma elite letrada e, por isso, impediu a educação dos brasileiros (FAUSTO, 2010, p. 111). Em 1872, o índice de analfabetos atingia 99,9% entre os escravos e 80% da população livre (FAUSTO, 2010, p. 237).

As favelas resultaram da não absorção da mão de obra dos ex-escravos (RIBEIRO, 2004, p. 194), principalmente nos estados de RJ e BA por serem os maiores importadores de escravos (FAUSTO, 2010, p. 51).

Enquanto o “Nordeste nunca pôde realmente superar o declínio das plantações de cana-de-açúcar”, “o Sudeste se beneficiou, após o ciclo do café, do essencial do desenvolvimento industrial” (THÉRY e MELLO, 2009, p. 234).

Por influência da cultura indígena, os paulistas construíram uma sociedade menos desigual, com menor distinção entre brancos e mestiços (FAUSTO, 2010, p. 97). A economia baseada no café, das primeiras décadas do século XIX, foi beneficiada pelo acesso aos mercados consumidores estrangeiros devido à proximidade com o porto do Rio de Janeiro. Além disso, os grandes fazendeiros do café receberam benefícios do governo federal (FAUSTO, 2010, p. 190).

A região Norte também passou um breve, mas importante, período de apogeu. Durante os anos 1881-1890, houve o *boom* da borracha, em razão da valorização do mercado mundial desse produto. Com tal expansão, formou-se um importante pólo econômico regional. Esta forte prosperidade foi rapidamente obstada com a Primeira Guerra Mundial, bem como pela produção da borracha no Oriente a baixo preço (LOURENÇO, 2001, p. 353). Atualmente, sua indústria ainda é incipiente (DUARTE e ULTRAMARI, 2009, p. 39).

São Paulo encabeçou o processo de desenvolvimento capitalista, caracterizado pela diversificação agrícola, a urbanização e o surto industrial. Houve a transição da economia cafeeira para a industrialização, mantendo seu desenvolvimento concentrado, inicialmente, naquele próspero estado. A imigração e os empregos urbanos formaram um mercado consumidor, havia a ligação por estradas de ferro para o escoamento de produtos e os recursos da exportação permitiam a importação das máquinas

industriais (FAUSTO, 2010, p. 282 e 287). Seria mais fácil industrializar aquela região do que qualquer outra, corroborando o aspecto concentrador da urbanização (ULTRAMARI e DUARTE, 2009, p. 52). O Sudeste que “já era a região exportadora dinâmica do país quando se iniciou o processo de industrialização, tornou-se também o centro de produção industrial” (BAER, 1989, p. 316, citado em ROMÃO, 2000, p. 99).

A concentração urbana persiste ainda hoje, onde 30% da população nacional vive em nove áreas metropolitanas (ULTRAMARI e DUARTE, 2009).

A desigualdade de renda aumentou entre 1960-1970. O índice Gini aumentou de 0,50 para 0,57 (RAMOS e REIS, 2000, p. 22). Nesse período, a educação foi apontada como o principal fator gerador destas desigualdades (idem, p. 35).

Mesmo quando formulados programas no intuito de reduzir as desigualdades regionais, o problema não foi enfrentado com prioridade. Uma explicação para isso seria a aceitação de uma falsa premissa: o desenvolvimento econômico acarreta, por si só, a redução das desigualdades sociais e a redução da pobreza.

Entre 1980-2000, o Sudeste diminuiu sua participação no PIB nacional, com o conseqüente aumento das outras regiões, demonstrando uma ligeira desconcentração da atividade produtiva, o que não acarretou redução das desigualdades regionais (ROMÃO, 2000, p. 116).

O ano de 1989 registrou o pior desempenho na distribuição de renda, resultante do forte processo inflacionário, atingindo o pico histórico do índice Gini de 0,635 (idem, p. 65). O índice Gini de 1987 é praticamente igual ao de 1976 (BONELLI e SEDLACEK, 2000, p. 64).

Nos períodos de crise, os ricos conseguem se proteger melhor do que os mais pobres. Com inflação, há inequívoca transferência de renda dos pobres para os ricos (AMADEO e CAMARGO, 2000, p. 188). Mesmo havendo crescimento econômico a inflação é um poderoso instrumento de concentração de renda (DUPAS, 2001, p. 453). A década de 1980 não reduziu a desigualdade regional brasileira (REIS e BARROS, 2000, p. 69).

Com o fim da inflação, rompeu-se a tendência de retrocesso da região Nordeste, cuja progressão dos indicadores sociais se deu em níveis aritméticos superiores às outras regiões (THÉRY e MELLO, 2009, p. 246).

Em geral, os fatos históricos de transformação da sociedade brasileira não vieram acompanhados de melhores condições de vida (GARCIA, 2001, p. 66).

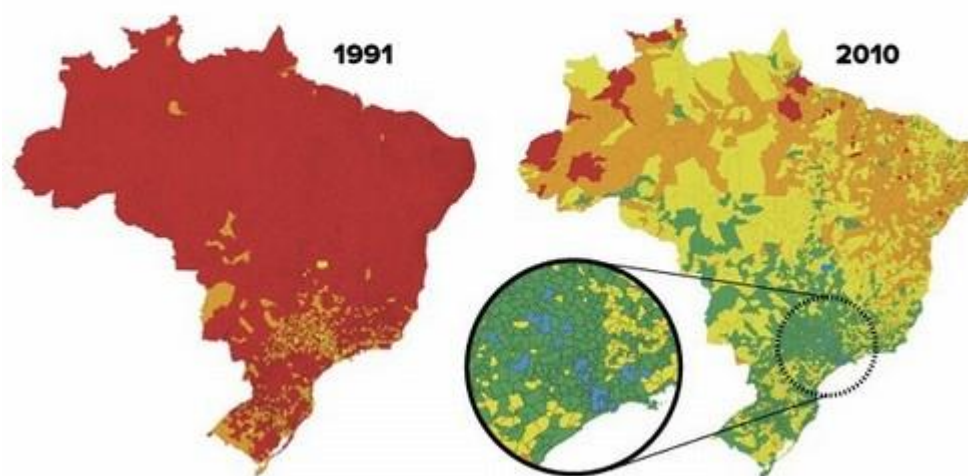
Ainda hoje persistem as acentuadas desigualdades regionais, pois se carece de planejamento de políticas públicas abrangentes.

### *1.2.As acentuadas desigualdades regionais*

Em 29/07/2013 foi divulgado o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil pelo PNUD, conforme figura abaixo:

## Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Brasil

Formado por indicadores de educação, longevidade e renda



Fonte: Atlas IDHM 2013 no Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas com dados do Censo Demográfico de 2010 feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

“As regiões Sul (64,7%, ou 769 municípios) e Sudeste (52,2% ou 871 municípios) têm uma maioria de municípios concentrada na faixa de Alto Desenvolvimento Humano. No Centro-Oeste (56,9%, ou 265 municípios) e no Norte (50,3, ou 226 municípios), a maioria está no grupo de Médio Desenvolvimento Humano. Ainda segundo o mesmo levantamento, Sul, Sudeste e Centro-Oeste não possuem nenhum município na faixa de Muito Baixo Desenvolvimento Humano. Por outro lado, as regiões Norte e Nordeste não contam com nenhum município na faixa de Muito Alto Desenvolvimento Humano”<sup>1</sup>.

Também foi divulgado pelo IBGE informações sobre a participação das regiões no PIB, demonstrando a concentração da atividade produtiva na região Sudeste. O gráfico abaixo<sup>2</sup> demonstra que 56,7% do PIB está concentrado naquela região, superior a todas as outras regiões somadas.

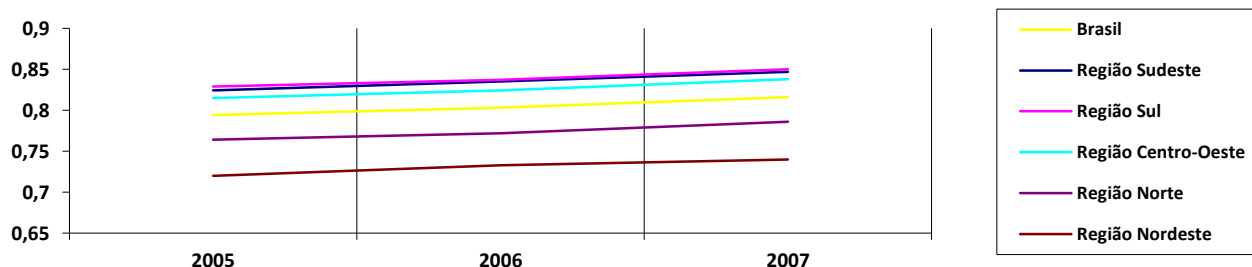
Grandes Regiões	Participação no Produto Interno Bruto (%)				
	2002	2003	2004	2005	2006
Norte	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1
Nordeste	13,0	12,8	12,7	13,1	13,1
Sudeste	56,7	55,8	55,8	56,5	56,8
Sul	16,9	17,7	17,4	16,6	16,3
Centro-Oeste	8,8	9,0	9,1	8,9	8,7
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Contas Regionais do Brasil 2003-2006.

<sup>1</sup> <http://www.viomundo.com.br/voce-escreve/as-mudancas-no-mapa-do-idh-brasileiro.html>, acessado em 11/08/2013 às 20:34hs.

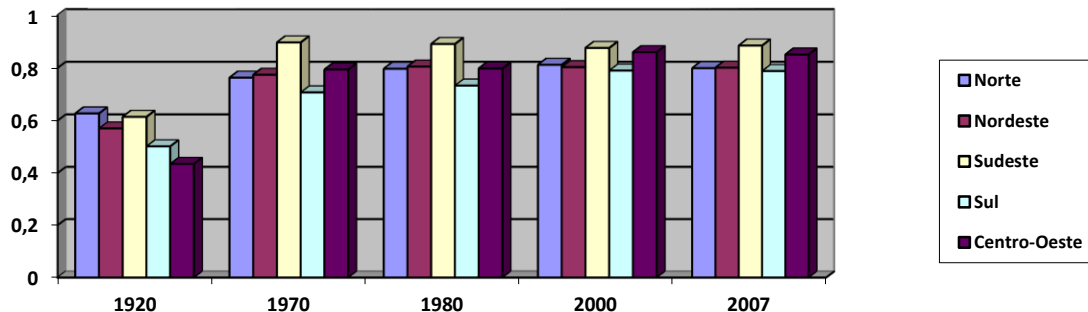
<sup>2</sup> O gráfico se encontra no site: [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_impresao.php?id\\_noticia=1264](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impresao.php?id_noticia=1264)

Embora o país tenha, de forma geral, melhorado nas condições sócio-econômicas, a distância entre as regiões se mantém ao longo da história, o que é apontado como o principal problema do federalismo brasileiro (SOUZA, 2006, p. 189). Tais afirmações encontram eco no gráfico a seguir. Gráfico – IDH Brasil, grandes regiões e unidades da federação (dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD)



As regiões com melhores índices de IDH são exatamente aquelas já industrializadas plenamente, as quais concentram a maior parte do PIB, quais sejam: Sul e Sudeste, com crescimento do Centro-Oeste. O Nordeste ainda está muito aquém das outras regiões (THÉRY e MELLO, 2009, p. 246).

Da mesma forma, a distribuição de renda no Brasil, por região, mantém-se estável desde 1970. Nesse sentido, segue gráfico com a variação do índice Gini por região desde 1920 (fonte de dados: IPEA).



A partir da década de 1970, avalia o Ipea, a evolução acelerada da concentração de renda foi interrompida, mas o quadro não mudou até 2007. “Esta segunda fase da integração dos municípios na participação do Produto Interno Bruto brasileiro manteve congelado o grau de desigualdade territorial dos PIBs municipais no elevado coeficiente de Gini de 0,86 entre 1970 e 2007”<sup>3</sup>.

Independentemente do índice adotado (IDH, Gini ou PIB) se constata a atual e significativa desigualdade entre as regiões brasileiras, mesmo com a implementação do sistema de repartição de receitas tributárias desde 1946 e incrementado em 1988.

<sup>3</sup> <http://economia.ig.com.br/quadro+de+distribuicao+de+renda+nao+muda+desde+1970+diz+ipea/n1237746228250.html>

## 2. Sistema de repartição de receitas tributárias

Neste capítulo será explicado o sistema de repartição de receitas tributárias, com enfoque no seu histórico constitucional e nos critérios utilizados para orientar a distribuição dos recursos, bem como apresentar os valores transferidos por região.

### 2.1. Histórico constitucional

Na Constituição Federal de 1824 não conferiu autonomia às províncias para administrar, arrecadar e contabilizar suas receitas e despesas. O “Thesouro Nacional” se encarregava de tais funções em âmbito nacional, como previsto em seu art. 170.

As antigas províncias foram unidas, sob a denominação de estados (art. 1º, da Constituição Federal de 1891). Com essa autonomia, aos estados incumbia o provimento de suas próprias necessidades e às suas próprias expensas (art. 5º, *idem*).

O constituinte de 1934 se preocupou em reorganizar a ocupação do território nacional, prevendo a possibilidade à União e aos estados celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a arrecadação de impostos” (art. 9º, CF/1934). Os arts. 6º; 8º; 10, parágrafo único; 13, §2º da Constituição Federal de 1934 estabeleceram uma primeira maneira de transferências de recursos intergovernamentais.

Em 1937, a Constituição Federal estabelecia um sistema de redução do *status* do estado quando, por três anos consecutivos, não arrecadar receita suficiente à manutenção dos seus serviços, ocasião em que seria transformado em território (art. 8º, parágrafo único).

Na Constituição de 1946, o movimento de ampliação da autonomia municipal, estabeleceu-se um sistema tributário de ampla flexibilidade na aplicação das receitas transferidas. Nesta Constituição se passou a prever um verdadeiro sistema de transferências intergovernamentais. O §2º do art. 15, estabelecia que o imposto sobre produção, comércio, distribuição e consumo, bem como importação e exportação de combustíveis, minerais e energia elétrica seria partilhado da seguinte forma: “sessenta por cento no mínimo serão entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, nos termos e para os fins estabelecidos em lei federal”.

No mesmo espírito, relativamente ao imposto de renda de competência da União, esta “entregará aos Municípios, excluídos os das Capitais, dez por cento do total que arrecadar do imposto de que trata o nº IV, feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural”.

Existia um interessante instituto de ajuda federal aos estados nos casos de calamidade pública, previsto no art. 18, §2º. Este instrumento servia para equilibrar a majoritária categoria de transferências devolutivas, tal como previsto nos seus arts. 19, §3º e 21.

As reformas tributárias de 1965 e 1967 estabeleceram um sistema tributário rígido e uniforme, colidindo com a idéia de federalismo, “limitando, quando não vedando, a capacidade de decisão das unidades governamentais no nível subnacional em matéria de receitas públicas” (SANTOS e BARBOSA, p. 120). Por outro lado, constitucionalizou os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (art. 26), cuja repartição entre os entes federados seria calculada pelo Tribunal de Contas da União, sem estabelecer critérios.

A Constituição de 1969 inovou ao estabelecer critérios de partilha dos recursos dos Fundos de Participação. Utilizou os seguintes critérios: superfície territorial, população, produção e consumo, à produção (art. 26, §1º).

A Constituição Federal de 1988 visou, sobretudo, a redistribuição de renda entre as regiões, com o aumento considerável da transferência de recursos da União para os estados e municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (art. 159, I, “c”).

Ademais, prevê um capítulo específico para tratar da repartição das receitas tributárias. Discrimina o *quantum* a ser repassado a cada entidade federativa, bem como os critérios para tanto.

No período 1988 a 2005 houve um movimento de aumento na participação dos municípios na divisão federativa (medida pela receita disponível) em relação à União e aos estados que perdem espaço. A União decresceu de 60,4% para 57%, enquanto os estados decaíram de 25,9% para 25,8% - sendo que no período 1990-1993 haviam subido para 28,2%. Já os municípios aumentaram de 13,8% para 17,2% (REZENDE, 2007, p. 61).

O sistema de repartição de receitas vem sendo deturpado pelo incremento da tributação através das contribuições sociais, não sujeitas à redistribuição. Em 2002, foram arrecadados R\$ 172 bilhões para a seguridade social, enquanto que todos os impostos federais juntos chegaram a R\$ 120 bilhões de reais (LOPES FILHO, 2003, p. 149).

O objetivo da repartição de receitas tributárias é equalizar, conferir aos cidadãos as mesmas oportunidades, com a redução das desigualdades.

### 2.2. Critérios estabelecidos para orientar a distribuição de recursos financeiros

Os recursos financeiros são distribuídos de acordo com inúmeros critérios, nos termos trazidos adiante.

**IR retido na fonte** – o imposto de renda retido de funcionários estaduais e municipais pertence aos estados e municípios respectivos.

**Royalties do petróleo, gás e energia elétrica** – dividida de acordo com os critérios definidos por lei, privilegiando o critério territorial.

**Cota-parte do IOF ouro** – 30% são distribuídos aos estados e 70% aos municípios com base na origem da produção.

**Cota-parte do ITR** – 50% distribuídos aos municípios proporcionalmente à localização dos imóveis rurais.

**Cota-parte do IPVA** – 50% distribuídos aos municípios com base na origem do recolhimento do imposto.

**Cota-parte do ICMS** – 25% distribuídos aos municípios da seguinte forma:  $\frac{3}{4}$  com base no valor adicionado do município e  $\frac{1}{4}$  conforme disposto em lei estadual.

**Fundo de compensação de exportações** – 10% da receita do IPI distribuídos aos estados com base na contribuição de cada um para o total das exportações nacionais; 25% da parcela dos estados nesse fundo são entregues aos municípios segundo os mesmos critérios aplicados à repartição da cota-parte do ICMS.

**Transferências aos estados à conta da Lei Kandir** – faz-se com base nas estatísticas de exportação de produtos primários e semi-elaborados, isto é, em função da importância dos estados nas exportações nacionais; 25% da parcela recebida pelos estados são repartidos entre os municípios com base nos mesmos critérios aplicados à repartição da cota-parte do ICMS.

**Fundo de participação dos municípios** – 22,5% da arrecadação do IR e do IPI; 10% desse fundo são repartidos entre as capitais levando em conta a população (razão direta, mas decrescente) e a renda *per capita* municipal (razão inversa); 90% são repartidos entre os demais municípios com base em percentuais definidos em 1989, quando se privilegiou os municípios de pequeno porte.

**Fundo de repartição dos estados** – 21,5% da arrecadação do IR e do IPI são repartidos entre os estados em razão direta da população e inversa da renda *per capita*.

**Transferências do SUS** – transferências a estados e municípios de acordo com critérios definidos em lei, que levam em conta a razão direta da população e a natureza (e concentração da oferta) dos



serviços prestados. Valor fixo *per capita* é transferido aos municípios para financiar ações básicas de saúde.

**Fundef** – divisão baseada nas matrículas no ensino fundamental a estados e municípios.

Na constituinte de 1987, formou-se uma frente de 292 parlamentares, de um total de 559, das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, para aumentar as transferências de recursos para suas regiões. Contudo, a definição de repartição foi deixada para depois, evitando divergências no interior deste grupo (BARBOSA e COSTA, p. 98). Desde então, os critérios de repartição se encontram congelados.

Não existe, portanto, uma diretriz no sistema de repartição de receitas tributárias. Cada parcela de partilha segue um critério próprio, criando um sistema aleatório sem um fim específico.

### *2.3. Volume de recursos regionalizado*

A seguir será apresentado o volume de recursos por região, com o resultado final após a soma dos valores arrecadados e recebidos ao governo federal. Permite-se identificar o resultado final, com a verificação do saldo positivo ou negativo de cada ente.

#### **Arrecadação e gastos no Brasil<sup>4</sup>**

<b>Região</b>	<b>Resultado Final</b>
<b>Norte</b>	<b>(-21.069.527.297,64)</b>
<b>Nordeste</b>	<b>(-44.939.886.460,48)</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>(-3.223.578.440,60)</b>
<b>TOTAL DOS QUE CONSOMEM RENDA</b>	<b>(-69.232.992.198,72)</b>
<b>Sudeste</b>	<b>(281.266.812.352,40)</b>
<b>Sul</b>	<b>(33.486.972.403,38)</b>
<b>TOTAL DOS QUE GERAM RENDA</b>	<b>314.753.784.755,78</b>

<sup>4</sup> Fonte: <http://chinelada.com/geral/quais-estados-do-brasil-mais-arrecadam-e-quais-mais-gastam/>, acessado em 08/08/2013 às 08:17hs.

Há significativa diferença na capacidade produtiva de cada região. Os valores acima descritos demonstram a dificuldade e, também a necessidade, de se superar as desigualdades regionais.

Do “total da receita tributária dos municípios brasileiros, mais de 70% são arrecadados pelos municípios da região Sudeste e que, excluindo-se a arrecadação dos municípios da região Sul (cerca de 15%), os demais arrecadam em torno de 10%” (SANTOS e BARBOSA, p. 123). Necessita-se, portanto, de políticas públicas de fortalecimento das bases tributárias de cada localidade, diminuindo a concentração da atividade produtiva (e, por consequência, da arrecadação) em concomitância com a diminuição da dependência do orçamento à complementação fiscal, bem como maior transparência (REZENDE, 2006, p. 22). Afinal, “a extrema pobreza no Brasil está mais associada à atipicidade de sua distribuição de renda que a sua incapacidade de gerar renda” (URANI e REIS, 2004, p. 19).

REZENDE afirma que “Talvez a melhor solução esteja na melhoria da infra-estrutura, de forma a permitir o deslocamento dos fatores de produção para as regiões mais promissoras” (2006, p. 57). Desta afirmação, pode-se concluir que as regiões mais pobres arrecadam menos não por “preguiça fiscal”, mas por carência de base tributável.

### **3. Dificuldades para a superação das desigualdades regionais**

Neste capítulo, as dificuldades para a superação das desigualdades regionais será analisada na ótica da relação entre a desigualdade regional e o sistema de repartição de receita tributária, abordando a necessidade de se revisar os critérios, bem como a inserção do sistema de repartição no contexto mais amplo de um planejamento abrangente de políticas públicas

Dentre os temas em discussão, ressalta a importância da revisão dos critérios de partilha de recursos intergovernamentais como condição à revisão do pacto federativo e da coesão interna (REZENDE, 2007, p. 160).

Evidentemente, a desigualdade brasileira não é um problema fácil de ser analisado, muito menos de ser solucionado. Trata-se de uma questão multifacetada, com profundas raízes históricas no processo de desenvolvimento social, econômico e político. A solução envolve a atuação governamental em diversas frentes. Seria ingênuo imaginar que um fator exclusivo poderia ser único responsável pela sua redução significativa. Assim como sua causa é complexa, envolvendo inúmeras circunstâncias, o seu enfrentamento também exige essa consciência.

Falta, portanto, a implementação de uma política nacional de desenvolvimento regional, enfrentando as disparidades de nível de desenvolvimento, viabilizando a integração nacional (THÉRY e MELLO, 2009, p. 235).

Ademais, dentre as maiores dificuldades para se superar as desigualdades regionais se pode apontar a insuficiência de critérios no sistema de repartição de receitas tributárias e a insuficiência de políticas públicas.

#### *3.1. Insuficiência de critérios*

O sistema brasileiro de transferências intergovernamentais é considerado uma “colcha de retalhos” (PRADO, 2006, p. 34), formado por diversas formas de transferências, sem uma orientação geral. Os fluxos de recursos são independentes uns dos outros (REZENDE, 2006, p. 97).

No sistema brasileiro de partilha de recursos, há carência de informações sobre qual seria o valor necessário para realizar o ajuste vertical; quais os custos dos serviços públicos em cada região; quais os impactos do sistema no crescimento do PIB e IDH; etc. Com esta carência, adota-se o critério *per capita*, tal como se faz na Índia em relação aos recursos devidos aos governos locais (municipais) (PRADO, 2006, p. 314), sem relação com as desigualdades.

O critério *per capita* é insuficiente. Desconsidera as características geográficas, climáticas, sanitárias, os custos e as necessidades de cada localidade e o grau de desenvolvimento de cada região.

Nos estudos realizados por Prado, Quadros e Cavalcanti em 2003 (citado por REZENDE, 2006, p. 98) foram constatadas grandes diferenças na capacidade de financiamento de estados de uma mesma região. O orçamento *per capita* do Maranhão é pouco mais da metade do de Sergipe e o do Pará menos de 1/4 do de Roraima. Tais estudos refletem a desordem do federalismo fiscal brasileiro, demonstrando a incapacidade do governo federal em articular a redução das desigualdades.

Dentre as distorções geradas pela insuficiência do critério renda *per capita*, verifica-se que a capital rica e populosa de um estado tem uma participação maior no FPM-capitais do que uma capital mais pobre e mais habitada de um estado mais rico (REZENDE, 2007, p. 71).

Outro exemplo das assimetrias geradas pela sua insuficiência foi mencionado por REZENDE (2006, p. 102): “Estados com renda *per capita* e densidade demográfica baixas, como a grande maioria dos que pertencem à Região Norte, se beneficiam das transferências do FPE, enquanto as transferências direcionadas para o SUS se concentram nos estados mais ricos e mais populosos”.

O critério populacional também não se adequa à realidade de cada região, por desconsiderar o contexto local, as necessidades. Isto é, parte de uma análise superficial, desconsiderando os problemas locais. É polêmica entre os economistas a suposição de que os custos dos serviços públicos aumentam com a densidade populacional (PRADO, 2006, p. 139). Pelo contrário, o custo pode diminuir. Por exemplo: fica mais barato ao Estado custear um professor para ministrar aula para 50 alunos do que para 4 alunos. O custo é repartido em uma base maior da sociedade.

Os critérios renda *per capita* e o critério populacional são insuficientes por se restringirem ao aspecto quantitativo. Ignoram aspectos qualitativos, como o grau de urbanização, a densidade demográfica, o perfil etário dos habitantes e a concentração de pobreza (REZENDE, 2009, p. 26).

Nenhum dos dois aponta para o objetivo fundamental do sistema de partilha de receitas intergovernamentais, qual seja: reduzir as desigualdades sociais e regionais, nos termos do inc. III do art. 3º da CF/88.

A rigidez na definição dos critérios também é apontado como uma das deficiências no sistema de repartição de receitas tributárias brasileiro (REZENDE, 2009, p. 26).

Fernando Rezende (2009, p. 106) aponta os principais problemas no regime de transferências de recursos intergovernamentais, destacando-se a falta de harmonização dos critérios de repartição em torno de um objetivo definido, o que configura a “colcha de retalhos”, bem como a insuficiência dos critérios estabelecidos e à ausência de políticas complementares em prol da descentralização da atividade produtiva.

A maioria dos especialistas demonstra a necessidade em se rever os critérios do sistema de partilha de receitas (REZENDE, 2007, p. 86). A esse respeito, GARSON (2009, p. 29) afirma que:

“Desigualdades inter e intra-regionais de renda podem ter seus efeitos amenizados por uma adequada estrutura de repartição de receitas públicas, que confira às diversas unidades da federação capacidade de gasto similar. No Brasil, no entanto, as regras de partilha de receitas tributárias instituídas pela Constituição de 1988 resultaram na ampliação dos desequilíbrios horizontais. Junte-se a isto a falta de integração destas regras com os critérios estabelecidos pelas novas transferências reduzindo ainda mais a possibilidade de utilizar o mecanismo de transferências intergovernamentais para minimizar as desigualdades”.

Assim, um projeto nacional de integração regional pressupõe a revisão dos critérios atualmente estabelecidos na Constituição Federal, com a instituição de um objetivo amplo de redução das desigualdades regionais. Outras questões também precisam ser enfrentadas, com a implementação de políticas públicas abrangentes.

### **3.2. Insuficiência das políticas públicas**

LUNA e KLEIN (2009, p. 114) afirmam que: “Qualquer diminuição a longo prazo da desigualdade está intimamente relacionada às políticas públicas”. Os programas de benefício continuado e o Bolsa-Família foram responsáveis pela queda de 28% no índice Gini no período 1995-2004 (idem).

Diversos fatores são fundamentais para reverter o quadro de desigualdade regional. Algumas questões podem ser enumeradas, tais como: 1) educação de baixa qualidade e pouco enfoque na educação básica; 2) política salarial ineficiente, inclusive praticada pelo Estado com seus próprios servidores públicos (REIS e BARROS, 2000, p. 78); 3) padrão de desenvolvimento econômico concentrador; 4) ausência de eficiente reforma agrária e políticas de incentivo ao pequeno agricultor; 5) rápido êxodo rural, com o estabelecimento de aglomerações urbanas; 6) ausência de uma efetiva política de microcrédito, bem como facilitação de seu acesso; 7) aceitação ética e cultural (perda da capacidade de se indignar); 8) atuação sindical; 9) colonialismo de exploração por quase 300 anos; 10) processo histórico de ocupação territorial concentrado; dentre outros.

Nesta multiplicidade de fatores é preciso ponderar o valor de cada um, destacando aqueles que teriam maior importância em busca de priorizá-los. Por exemplo, BARROS, CARVALHO, FRANCO e MENDONÇA afirmam que “metade da recente queda na desigualdade resulta de mudanças ocorridas na distribuição da renda do trabalho por adulto” (2007, p. 18)

## **4. Conclusão - primeiras impressões: o que seria preciso?**

As desigualdades regionais é um fato, reconhecido por inúmeros estudiosos e comprovado pelos dados acima descritos. O sistema de repartição de receitas tributárias foi instituído exatamente para compensar as diferenças na capacidade de geração de receitas entre as regiões.

Contudo, embora tenha sido criado em 1946 e incrementado com a Constituição Federal de 1988 o sistema ainda não produziu os efeitos almejados pelo art. 3º, inc. II da Carta Magna.

Devido à multiplicidade de fatores responsáveis pelo atual quadro de desigualdades regionais, dificilmente a adoção de um instrumento adotado de forma exclusiva será suficiente para tal missão. É preciso conjugar diversos instrumentos de atuação em diferentes frentes para se acelerar o processo de equalização das condições sócio-econômicas nacionais.

Dentre tais instrumentos, destaca-se aquele criado exatamente para a redução das desigualdades regionais, qual seja: o sistema de repartição de receitas tributárias. Os critérios atualmente estabelecidos são insuficientes à promoção de sua finalidade, denotando-se a necessidade em revisá-los, em prol de maior eficiência na missão constitucional de redução das desigualdades regionais.

É necessária a revisão dos critérios, de modo a reorientá-los à função de reduzir as desigualdades regionais com maior efetividade.

Uma política séria e abrangente de desenvolvimento regional “deve manter o foco exclusivo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste com o objetivo de contribuir para a convergência de rendas entre as regiões brasileiras” (REZENDE, 2009, p. 137).

Também não se pode olvidar da necessidade em se instituir políticas públicas abrangentes. A mera transferência de recursos financeiros não é garantia de redução da desigualdade, pois o crescimento econômico é insuficiente, por si só, para distribuir riqueza, embora possa ser considerado um redutor de pobreza (ROMÃO, 2000, p. 113).

É preciso acabar com as formas de exclusão social, como o analfabetismo, em especial (CAMARGO, 2001, p. 329), pois “A variável educativa é uma das principais chaves para explicar o subdesenvolvimento persistente do Nordeste e do Norte” (THÉRY e MELLO, 2009, p. 251). Em 1980, enquanto se gastava 8,4% dos recursos para educação em ensino secundário, a média dos países latino-

americanos era de 25,6% (LEAL e WERLANG, 2000, p. 91). O salário cresce cerca de 15% por ano de estudo (REIS e BARROS, 2000, p. 72).

Em suma, deve-se priorizar a qualidade dos postos de trabalho ocupados pelos mais pobres, ampliar o microcrédito, fortalecer a rede de proteção social e as políticas educativas (BARROS, CARVALHO, FRANCO e MENDONÇA, 2006, p. 32).

Assim, além da revisão dos critérios de repartição de receitas tributárias, as políticas públicas devem ser abrangentes e priorizar a redução das desigualdades regionais fundadas, principalmente, na educação.

## 5. Bibliografia e/ou anexos

AMADEO, Edward J. e CAMARGO, José Márcio. *Mercado de trabalho e dança distributiva in CAMARGO, José Márcio e GIAMBIAGI, Fábio (organização). Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª edição, 2000.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. *Conseqüências e causas imediatas da queda recente da desigualdade de renda brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 2006 (Texto para discussão: 1201).

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. *Determinantes imediatos da queda de desigualdade de renda brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007 (Texto para discussão: 1253).

BARROS, Ricardo Paes de; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. *A recente queda da desigualdade de renda e o acelerado progresso educacional brasileiro da última década*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007 (Texto para discussão: 1304).

BASTOS, Vânia Lomônaco e COSTA, Tânia Moreira da. *Constituintes: Questões Polêmicas*. Caderno CEAC/Unb, Ano 1, nº 2. Brasília: Editora Unb, p. 98

BONELLI, Regis e SEDLACEK, Guilherme Luís. *A evolução da distribuição de renda entre 1983 e 1988 in CAMARGO, José Márcio e GIAMBIAGI, Fábio (organização). Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª edição, 2000.

DUPAS, Gilberto. *Os grandes desafios da economia globalizada in SACHS, Ignacy, WILHEIM, Jorge e PINHEIRO, Paulo Sérgio (organizadores). Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 13ª edição, 2010.

GARCIA, Afrânio e PALMEIRA, Moacir. *Rastros de Casas-Grandes e de Senzalas: Transformações sociais no mundo rural brasileiro in SACHS, Ignacy, WILHEIM, Jorge e PINHEIRO, Paulo Sérgio (organizadores). Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 66.

GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra capital: Observatório das Metrôpoles, Belo Horizonte/MG, Puc, 2009.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares e JANNUZZI, Paulo de Martino. *IDH, Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas – Uma análise crítica*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 7, n. 1. Maio de 2005.

HOFFMANN, Rodolfo. *Distribuição de renda na agricultura in CAMARGO, José Márcio e GIAMBIAGI, Fábio (organização). Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª edição, 2000.

JÚNIOR, Caio Prado. *Evolução política do Brasil: colônia e império*. São Paulo: Brasiliense, 2007.

LEAL, Carlos Ivan Simonsen e WERLANG, Sérgio Ribeiro da Costa. *Educação e Distribuição de renda in CAMARGO, José Márcio e GIAMBIAGI, Fábio (organização). Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª edição, 2000.

LOPES FILHO, Osiris de Azevedo. *Equilíbrio e Isonomia Tributária in MORHY, Lauro. Reforma Tributária em Questão*. Brasília: UnB, 2003.

LOURENÇO, José Seixas. *Amazônia: Trajetória e Perspectivas in SACHS, Ignacy, WILHEIM, Jorge e PINHEIRO, Paulo Sérgio (organizadores). Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 353.

LUNA, Francisco Vidal, e KLEIN, Herbert S. *Desigualdade e indicadores sociais no Brasil in SCHWARTZMAN, Luisa Farah; SCHWARTZMAN, Isabel Farah; SCHWARTZMAN, Felipe Farah; SCHWARTZMAN, Michel Lent (organizadores). O sociólogo e as políticas públicas: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

NERI, Marcelo Côrtes. *De volta ao País do Futuro: Crise Européia, Projeções e a Nova Classe Média*. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2012.

PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada – Alemanha, Índia, Canadá e Austrália*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

RAMOS, Lauro R. A. e REIS, José Guilherme Almeida. *Distribuição de Renda: Aspectos teóricos e o debate no Brasil in CAMARGO, José Márcio e GIAMBIAGI, Fábio (organização). Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª edição, 2000.

REIS, José Guilherme Almeida e BARROS, Ricardo Paes de. *Desigualdade salarial: resultados de pesquisas recentes in CAMARGO, José Márcio e GIAMBIAGI, Fábio (organização). Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª edição, 2000.

REZENDE, Fernando (coordenador). *Desafios do Federalismo Fiscal*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

REZENDE, Fernando, OLIVEIRA, Fabrício e ARAÚJO, Érika. *O Dilema Fiscal: remendar ou reformar?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

REZENDE, Fernando. *A Reforma Tributária e a Federação*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

ROMÃO, Maurício Costa. *Distribuição de renda, pobreza e desigualdades regionais no Brasil in* CAMARGO, José Márcio e GIAMBIAGI, Fábio (organização). *Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª edição, 2000.

SANTOS, Ana Tereza Sotero Duarte e BARBOSA, Elane Frossard. *Avanços e retrocessos no âmbito da problemática urbana in* BASTOS, Vânia Lomônaco e COSTA, Tânia Moreira da. *Constituintes: Questões Polêmicas*. Caderno CEAC/Unb, Ano 1, n° 2. Brasília: Editora Unb, p. 120.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Celina. *Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988 In* FLEURY, Sônia. *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

THÉRY, Hervé e MELLO, Neli Aparecida de. *Atlas do Brasil – Disparidades e Dinâmicas do Território*. São Paulo: Edusp, 2ª edição, 2009.

ULTRAMARI, Clovis e DUARTE, Fábio. *Desenvolvimento local e regional*. Curitiba: Editora IBPEX, 2009.

URANI, André e REIS, José Guilherme. *Uma visão abrangente das transformações recentes no Brasil in* GIAMBIAGI, Fábio, REIS, José Guilherme e URANI, André. *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.