

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

**DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL I**

FABIANO TEODORO DE REZENDE LARA

GUSTAVO ASSED FERREIRA

SUSANA CAMARGO VIEIRA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito, economia e desenvolvimento sustentável I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/FUMEC/ Dom Helder Câmara;
coordenadores: Fabiano Teodoro de Rezende Lara, Gustavo Assed Ferreira, Susana Camargo Vieira – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-119-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Economia. 3. Desenvolvimento sustentável. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL I

Apresentação

Este Grupo de Trabalho, que em 12 de novembro de 2015 reuniu pesquisadores de todo o país para discutir Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável, não poderia ter se reunido em ocasião mais simbólica. Uma semana antes, no dia 5 de novembro, acontecera a tragédia do rompimento da Barragem do Fundão, em Mariana, Minas Gerais, que resultou em perda de vidas humanas, de histórias de vida, de cultura, de meios de subsistência, lares, dentre outros bens. E afetou populações, economia e meio ambiente de, até agora, dois estados da federação, além de (segundo muitos) assassinar o Rio Doce, riquíssimo em biodiversidade e muito importante para a economia dos estados de Minas gerais e do Espírito Santo. E foi lembrando isso que iniciamos nossos trabalhos.

Estávamos também a pouco mais de um mês da data em que o mundo se reuniria novamente, em Paris, para discutir (e pode ser nossa última chance) como lidar com o problema das mudanças climáticas, cujos efeitos vêm sendo sentidos por todos, em todos os continentes. Nesse sentido, lembramos aos participantes que, no campo jurídico, Comitês Internacionais da International Law Association (importantes por reunirem estudiosos do direito e das relações internacionais de todos os continentes e vertentes político-jurídicas) vêm publicando obras e relatórios importantes sobre dano ambiental, desenvolvimento sustentável, responsabilidade social das empresas no contexto do desenvolvimento sustentável, e, mais recentemente, sobre a gestão e o uso de recursos naturais internacionais em/por Estados nacionais. Lembramos também de um projeto internacional (Earth System Governance) nascido em uma universidade (Universidade das Nações Unidas em Bonn) e que, hoje sob o guarda-chuva da Future Earth (que reúne as principais instituições nacionais e internacionais financiadoras de pesquisa sobre o assunto), vem discutindo experiências de governança, local e global, para prevenir/conviver/mitigar/adaptar planeta e sociedade na batalha contra os efeitos das mudanças climáticas. Há que sensibilizar para os problemas e engajar na busca de alternativas/soluções, jovens - cujo futuro está ameaçado... E isso exige uma mudança fundamental de mentalidade, para a qual o CONPEDI, com sua característica única de fazer conversar "todos os sotaques" dos diferentes estados e regiões brasileiros, está em posição de contribuir muito.

Foram 27 trabalhos selecionados em processo de avaliação cega, apresentados e discutidos em um clima de coleguismo e compartilhamento que não poderia ter sido mais agradável. Os

"sotaques" se ouviram, valorizaram, respeitaram e foram respeitados e valorizados. Foi certamente um longo dia, ao final do qual estávamos, todos (e ainda éramos muitos!), exaustos mas felizes. Saímos de lá, todos, com novas ideias e perspectivas. Convivemos com a diversidade, e dela aprendemos. Esperamos que este livro - resultado de tantos esforços - possa contribuir como se espera; que seja lido, replicado e as experiências multiplicadas. Agradecemos, a todos os que apresentaram trabalhos mas também a tantos que lá estiveram apenas para ouvi-los, a presença, a atenção, o interesse. E esperamos vê-los em Brasília em seis meses!

**A COOPERAÇÃO FEDERATIVA COMO INSTRUMENTO DO
DESENVOLVIMENTO E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS NO
BRASIL**

**THE FEDERATIVE COOPERATION AS AN INSTRUMENT OF DEVELOPMENT
AND REDUCTION OF REGIONAL INEQUALITIES IN BRASIL**

Fernando Rocha Palácios

Resumo

O presente trabalho analisa a cooperação federativa como instrumento auxiliar de desenvolvimento e de redução das desigualdades regionais. Essa redução é um dos objetivos da Constituição Federal de 1988, sendo que um dos instrumentos mais importantes para tal redução são as transferências constitucionais do Fundo de Participação dos Municípios e do Fundo de Participação dos Estados. Porém, estudos têm demonstrado não serem estas suficientes. Trabalha-se com a hipótese de que a cooperação federativa pode ser um importante instrumento para a realização do objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais, ante a dificuldade de consecução de tal dispositivo normativo por somente um dos entes. Conclui-se que a cooperação entre os entes federados pode possibilitar a redução das desigualdades ao permitir que custos sejam rateados com alocação qualitativa de recursos, tendo em vista que as transferências constitucionais não reduzem a desigualdade regional.

Palavras-chave: Estado federal, Redução das desigualdades regionais, Transferências constitucionais, Custo dos direitos, Cooperação federativa

Abstract/Resumen/Résumé

This paper analyzes the federative cooperation as an aid to development and reduce regional inequalities. This reduction is one of the 1988 goals of the Federal Constitution, being one of the most important tools for this reduction are the constitutional transfers Participation Fund of the Municipalities and the State Participation Fund. However, studies have shown these are not sufficient. We work with the hypothesis that the federative cooperation can be an important tool for achieving the constitutional goal of reducing regional inequalities, faced with the difficulty of achieving such a standard device for only one of the entities. It is concluded that cooperation among federal entities can enable the reduction of inequalities by allowing costs are prorated qualitative resource allocation, in view of that constitutional transfers do not reduce regional inequality.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federal state, Reduction of regional inequalities, Constitutional transfers, Cost of the rights, Federative cooperation

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é caracterizado por uma profunda desigualdade entre as regiões, o que provoca implicações econômicas, sociais e políticas. A redução das desigualdades regionais é essencial a sociedade e ao Estado, objeto deste trabalho, pois ao se adotar o federalismo, com entes autônomos e representativos de uma regionalidade, a discussão sobre os conflitos que nele se inserem devem ser realizados entre iguais – entes com capacidade econômica e social.

As transferências constitucionais, os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (respectivamente FPE e FPM), são instrumentos que, teoricamente, possibilitam o alcance desta igualdade prometida pela federação. As transferências seguem um modelo de desenvolvimento proposto para Estado brasileiro, qual seja o crescimento econômico somente, o qual talvez tenha ou não de ser repensado.

A cooperação pode ser entendida como auxílio entre os entes para a consecução de um fim comum, obrigando-os dentro do que fora pactuado entre os entes. É uma relação baseada na confiança política. A cooperação pode ser ativa, vontade política dos entes em se ajudar mutuamente, e passiva, imposição de auxílio por lei ou norma legal. A cooperação ativa somente pode ser realizada entre iguais. Cooperação para concretização dos objetivos e fundamentos (art. 3º e 1º) da Constituição da República federativa brasileira, tendo em vista que em um Estado social, nenhum ente pode conseguir tal fim sem a cooperação dos demais entes.

Assim, indaga-se de que forma a cooperação entre os entes federativos, tendo como foco a repartição de receitas, pode promover o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais no Brasil? Com o objetivo de se analisar de que forma a cooperação federativa por meio da repartição de receitas pode promover o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais no Brasil. A hipótese, que se almeja responder neste trabalho, seria que a cooperação federativa, por meio da atual repartição de receitas, pode fomentar o desenvolvimento brasileiro e a redução das desigualdades regionais.

Como metodologia empregou-se a análise bibliográfica do presente tema. A pesquisa realizada foi qualitativa, como demonstração da opinião do autor reforçada pela fundamentação doutrinária. Realizou-se pesquisa bibliográfica com o estudo de autores que versam sobre o tema como forma de fundamentação.

Neste intuito, o trabalho é composto pela apresentação do que seja estado federal e suas relações intergovernamentais cooperativas. Após se explicará a repartição constitucional de receitas dos fundos de partição dos Estados e Municípios. Aborda-se a teoria do

desenvolvimento como forma de se alcançar a redução das desigualdades regionais, de acordo com os custos dos direitos e tributação, alocação com qualidade das receitas públicas e cooperação intergovernamental para a redução das desigualdades regionais.

2 ESTADO FEDERAL

A modernidade é o período que vem a partir das revoluções burguesas do século XVIII, sendo na americana que o federalismo se forma. O Estado federal surge nos Estados Unidos da América, em sua Constituição de 1787, ao se optar por este modelo em detrimento da confederação, pois o projeto de criação de uma nação forte precisava de um poder central robusto que mantivesse a autonomia das 13 colônias. Ou seja, uma União como poder central e os Estados como governos subnacionais autônomos.

A Constituição de 1988 adotou o modelo federal de Estado e como se estava em um período de queda do Estado social como aconteceu na Europa, mesmo assim, influenciados pelo ganho, econômico e social, proporcionado aos países centrais, os Constituintes optaram por este modelo a ser seguido. Um Estado federal e social, o que implica em uma cooperação por partes dos entes para se atingir os objetivos da Constituição, tal qual estabelecidos, respectivamente, no art. 23, parágrafo único¹ e art. 3^o² da Carta de República.

O federalismo possui alguns elementos básicos. O associativismo, em que o poder é legitimado por pactos e convenções entre indivíduos e comunidades; o pluralismo político, em que há pelo menos duas ou mais unidades políticas dotadas de autonomia; a subsidiariedade, na qual as decisões são responsabilidades de todos os entes e da população³; e o a equidade federativa em que todos os membros têm o direito, na medida em que

¹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (BRASIL, 1988).

² Art. 3^o Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

³ Importante frisar que a subsidiariedade normalmente é entendida como complementação da União quando algo não puder ser realizado pelo Estado ou Municípios. Ou seja, quando os demais entes não puderem exercer determinada competência, à União cabe fazê-la.

cumprem suas responsabilidades, ao auxílio necessário para o cumprimento de padrões mínimos aos indivíduos (COSTA, 2010b), bem como, alcançar os objetivos da Carta.

O Estado representa uma decisão de poder político (CASTILHO, 2013), e uma tendência comum em todos os Estados federais é a construção de mecanismos (verticais e horizontais) de redistribuição de poder e de recursos financeiros entre o poder central e as entidades autônomas (COSTA, 2010b).

O federalismo abarca uma gama de conflitos e interesses dentro de um mesmo território. É da própria existência do Estado federal o conflito; por isso, os mecanismos de distribuição de poder econômico e político. No caso econômico e financeiro as repartições constitucionais de receitas, realizadas pelas transferências constitucionais, principalmente FPE e FPM, representam uma forma de divisão de poder.

São exemplos de transferências intergovernamentais, que almejam mais do que uma divisão de poderes, como a redução das desigualdades regionais: o FPE, FPM, transferências de ICMS, transferências ao sistema único de saúde (SUS), na educação com o FUNDEB (fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e valorização dos profissionais da educação), a CIDE-combustíveis, fundo constitucional do distrito federal (FCDF), compensação financeira pela exploração de recursos naturais, compensações pela perda de arrecadação nas exportações e fundos constitucionais de desenvolvimento.

Este trabalho concentrará esforços nos fundos de participação dos Estados e Municípios por consistirem em recursos que podem ser utilizados por esses entes para redução de suas desigualdades ao serem, teoricamente, aplicados em investimentos que elevam a situação social e econômica de regiões mais necessitadas.

2.1 ESTADO FEDERAL E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS COOPERATIVAS

A repartição de receitas, principalmente o FPE e o FPM, se situam no escopo de redução das desigualdades regionais. A cooperação pressupõe uma igualdade entre os entes da federação, é a realização do princípio da equidade federativa de que fala Costa (2010b), sendo nele que é efetivado o federalismo de cooperação onde os entes estabelecem laços de colaboração na concretização das competências (COSTA, 2010a).

As relações intergovernamentais são aquelas que se realizam entre as esferas de governo dos entes autônomos que podem ser colaboração, cooperação e coordenação. A primeira se verifica como uma relação conjunta entre os entes para atingir determinado fim

comum (ORTOLAN, 2013). A coordenação é a ação pela capacidade coordenante, decisória e definitiva, de um ente sobre os demais (ORTOLAN, 2013).

A cooperação é uma relação conjunta dos entes para a resolução de determinada situação ou atingimento de algum fim (ORTOLAN, 2013), sendo obrigatória para os dos entes ao se verificar que em todo Estado federal há um dever de cooperação podendo ser passiva e ativa (SILVEIRA, 2007). A primeira se dá pela simples existência de uma federação, onde os entes devem se auxiliar mutuamente; a segunda reside na vontade política dos entes em se auxiliar para além do seu dever de cooperar (SILVEIRA, 2007).

Nesse sentido, os mecanismos pelos quais se estabelecem as relações intergovernamentais cooperativas e o equacionamento dos conflitos distributivos, jurisdicionais e legais, adquirem importância (PRADO, 2013). Portanto, a cooperação advém da equidade federativa, pois é um instrumento de criação de uma federação mais igual, bem como dessa igualdade ela depende.

Na equidade federativa encontra-se o objetivo da Constituição no seu art. 3º, III⁴, que é a redução das desigualdades regionais e sociais. Nesse sentido que, como mecanismo de redução dessas desigualdades e busca da igualdade encontram-se, além da cooperação, nas transferências constitucionais. As transferências constitucionais almejam a redução dessas desigualdades pelo desenvolvimento regional, através dos fundos de participação dos Estados e Municípios.

3 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS

O FPM é uma transferência distributiva realizada pela União a todos os Municípios do Brasil, de uso incondicional, obrigatória e sem contrapartida (MENDES, 2008). Foi uma transferência idealizada conforme a descentralização que se sucedeu na Constituição de 1988 como forma de dar recursos aos Municípios (MENDES, 2008).

O art. 159, I, b, d, e⁵, da Constituição estabelece que sejam entregues aos Municípios, 24,5% dos 49% provenientes do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre produtos

⁴ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

(...) (BRASIL, 1988)

⁵ Art. 159. A União entregará:

Industrializados (IPI). Do seu valor total, 10% vão para as capitais do Estado, 86,4% vão para os Municípios que não sejam capitais e 3,6% são para Municípios com grande população (MENDES, 2008).

Os 10% que serão repartidos entre as capitais são distribuídos conforme o coeficiente de participação que é obtido pelo fato representativo da população e pelo fato representativo do inverso da renda *per capita* de cada Estado, estabelecidos respectivamente nos artigos 91 e 90 do Código Tributário Nacional (CTN).

Os 86,4% aos demais Municípios que não sejam capitais são distribuídos conforme estabelece os coeficientes de partição dos Municípios no FPM, não-capitais, estabelecidos no decreto n°. 1.881, de 1981, sendo que há um limite de repartição aos Municípios de acordo com o coeficiente de participação dos Estados estabelecidos na Resolução do TCU (Tribunal de Contas da União) n°. 242/90, de 02 de janeiro de 1990. Por último, os 3,6% são distribuídos conforme os critérios utilizados pelo FPM para as capitais, contudo, para Municípios de grande população.

O FPE é uma transferência feita pela União para todos os Estados do país de caráter obrigatório, incondicional, sem contrapartida e redistributiva (MENDES, 2008). O FPE está presente no Estado brasileiro desde a Constituição de 1946. O art. 159, I, a⁶, da Constituição Federal estabelece que 21,5% dos 49% de arrecadação do IR e do IPI sejam destinados ao FPE.

Os critérios de partilha estão estabelecidos na Lei Complementar n°. 62⁷ de 1989, sendo atualizada pela Lei Complementar n°. 143 de 2013. Esta nova lei estabelece que até 31

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

(...)

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;

(...) (BRASIL, 1988)

⁶ Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal

(...) (BRASIL, 1988).

⁷ Art. 2^a. Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), observado o disposto no art. 4^o, serão entregues da seguinte forma:

I - os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no FPE a serem aplicados até 31 de dezembro de 2015 são os constantes do Anexo Único desta Lei Complementar;

de dezembro de 2015 ficam estabelecidos os coeficientes os mesmos coeficientes da lei anterior (art. 2º, I, da LC nº. 62/1989).

A partir de 1º de janeiro de 2016, cada Estado receberá de forma igual ao que ficou estabelecido em 2015, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no percentual de 75% da variação real do Produto Interno Bruto (PIB) de 1014 (art. 2º, II, da LC nº. 62/1989).

A partir de 1º de janeiro de 2016, a parcela que superar o montante especificado no inciso II será distribuída proporcionalmente conforme coeficientes individuais, calculados a partir da combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária (art. 2º, III, da LC nº. 62/1989).

Esse modo de repartição do FPE é bastante parecido com a Lei Complementar nº. 62 de 1989, por isso no mesmo ano de 2013, mesmo ano da publicação da LC nº. 143, o Estado de Alagoas entrou com uma Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº. 5.069/2013 afirmando que o critério de rateio não foi modificado desde a LC nº. 62 infringindo o art. 161, II, da Constituição Federal que estabelece a imposição de critérios para a redução das desigualdades regionais e o art. 3º, III, sobre o objetivo de redução dessas desigualdades (STF, 2013).

Agora cumpre tecer algumas considerações sobre a análise dos pontos positivos e negativos do FPM e FPE. No que tange ao FPM, a autonomia subnacional pela ausência de vinculações, a independência de fatores políticos são questões positivas (MENDES, 2008). No que tange a redistribuição regional e a redução do hiato fiscal⁸ o FPM não cumpre sua função ao beneficiar, pelo critério populacional, Municípios que já tem bons serviços em detrimento daqueles onde o serviço não é muito bom (MENDES, 2008).

Isso não auxilia na gestão eficiente e na responsabilidade fiscal ao privilegiar Municípios de pequena população em que não se trata mais em prestar serviços públicos de

II - a partir de 1º de janeiro de 2016, cada entidade beneficiária receberá valor igual ao que foi distribuído no correspondente decêndio do exercício de 2015, corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou outro que vier a substituí-lo e pelo percentual equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) da variação real do Produto Interno Bruto nacional do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo;

III - também a partir de 1º de janeiro de 2016, a parcela que superar o montante especificado no inciso II será distribuída proporcionalmente a coeficientes individuais de participação obtidos a partir da combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária, assim definidos:

(...) (BRASIL, 1989).

⁸ Espaço entre a capacidade fiscal e a demanda econômica viável dos bens e serviços públicos (MENDES, 2008).

qualidade, mas em garantir verbas, em disputa com outros Municípios; o *accountability*⁹ também é baixo no FPM (MENDES, 2008).

O FPE, como no FPM, a independência de fatores políticos e a autonomia subnacional são fatores positivos (MENDES, 2008). O FPE não possui instrumento para a internalização das externalidades; o mesmo se diga da redução do hiato fiscal que não é o seu principal objetivo; a eficiência na gestão e a responsabilidade fiscal também não são objetivos do FPE (MENDES, 2008).

Desta maneira o FPE que foi recebido pela Constituição e o FPM que por ela foi criado, tem como objetivos no texto Constitucional a redução das desigualdades fiscais. No mesmo entendimento de Prado (2013), são mecanismos que estabelecem relações intergovernamentais para o equacionamento de conflitos distributivos.

O FPE e FPM foram recepcionados e criados pela Constituição como mecanismos redutores da desigualdade regional, onde a partir dos recursos distribuídos os Estados e Municípios poderiam utilizar os recursos no seu crescimento social, econômico e cultural, viabilizando uma equalização na federação.

Mas como Mendes (2008) afirma, eles não servem para a redução das desigualdades regionais, ou ao menos, esse não é o objetivo deles. Uma mudança nos critérios de repartição, que leve em consideração limites e mínimos a serem transferidos, além de mecanismos que possibilitem uma fiscalização da forma como estes recursos são utilizados; em que pese esta última consideração ser bem difícil, mas necessária.

Se o FPE e o FPM não atinge o objetivo de redução das desigualdades, outros instrumentos devem ser pensados em prol deste objetivo Constitucional. Além disto, o modelo de desenvolvimento do qual tais fundos permitem deve ser repensado, pois como os Estados e Municípios não utilizam os recursos desses fundos em seu desenvolvimento, mas apenas na manutenção do seu status quo; outra forma deve ser alcançada, uma que possibilite realmente a redução das desigualdades regionais. Talvez a cooperação dos entes seja um bom começo.

⁹ Termo em inglês que não tem tradução correspondente no português, mas pode ser entendido de forma aproximada à fiscalização.

4 TEORIA DO DESENVOLVIMENTO

A idade moderna da história humana começa com a guerra de independência dos Estados Unidos da América em 1783, e com a Revolução Francesa de 1789 culminando na ascensão do poder de Napoleão Bonaparte. O importante é que essas lutas levaram a burguesia ao poder implicando na derrocada do feudalismo e adoção do modelo capitalista de produção.

Tal modelo sofreu três revoluções industriais que implicaram em alterações econômicas, sociais e políticas nas sociedades. A primeira delas ocorre na metade do século XVIII, na Inglaterra, com a invenção da máquina a vapor, utilizada na indústria têxtil. Possibilitando um acúmulo de riquezas que mais tarde seria utilizado na expansão inglesa pelo mundo.

A segunda revolução ocorre de forma concomitante nos países centrais. Se dá com a invenção do motor à combustão e da eletricidade, mecanismos que criaram impérios, como o americano, inglês, japonês, francês, alemão, austro-húngaro, dentre outros, o que mais tarde levariam a duas grandes guerras mundiais, tendo em vista a procura por matérias primas e hegemonia bélica e econômica mundial.

A terceira revolução industrial ocorre nos países centrais, principalmente Estados Unidos da América e Japão, após 1960, onde há a prevalência da tecnologia auxiliada às telecomunicações. É a revolução técnico, científica e informacional que galgaram a mercado globalizado de multinacionais e transnacionais.

Nesse contexto, vários são os teóricos que trabalham com a concepção de desenvolvimento. Para Peet (2009) desenvolvimento significa uma vida melhor para todos, desta forma, o crescimento é justificado quando produz desenvolvimento. Desenvolvimento, entendido como uma vida melhor, é um forte ideal para as pessoas demonstrando o que nelas há de melhor, pois representa um força que os modifica para sempre (PEET, 2009).

Esta é uma definição que segue o modelo convencional de pensamento sobre o desenvolvimento. A expressão de uma vida melhor ignora, primeiramente, o fato de que podem existir inúmeras escolhas sobre o que seja uma vida boa; e ignora da mesma forma, as ações de massas, e o que se supõe trazer felicidade ao maior número possível de pessoas (RIST, 2008).

Isso conduz a problemas na identificação do desenvolvimento, pois no primeiro caso aparece como um aspecto subjetivo, individual para individual; e segundo, não implica em

uma prova concreta de que esta forma de pensar o desenvolvimento proporcione a criação de algum entendimento objetivo (RIST, 2008).

Peet traz o desenvolvimento do senso comum, aquele modelo de desenvolvimento que é propagado para milhares de pessoas no intuito de torna-lo papável através da busca de um ideal. Rist aponta que há muito mais do que uma simples colocação de vida boa para as pessoas o que pode movimentar as massas; esta concepção não leva em conta que pode haver várias concepções de vida boa e que nem sempre estas concepções podem movimentar a vida de milhares.

Desenvolvimento significa emancipação humana em dois sentidos de mundo: liberação das vicissitudes naturais, através do processo de entendimento conhecimento do natural pela tecnologia; e emancipação própria, pelo controle sobre relações sociais, através do domínio sobre as condições na quais a natureza humana é formada (PEET, 2009).

Desenvolvimento assim carrega uma potente carga ideológica de mudança social diante da natureza e da sociedade. Como se percebe desenvolvimento, qualquer que seja, está intimamente ligado às questões ambientais, tanto da natureza como da sociedade, o que implica dizer que há uma espécie de simbiose entre o meio ambiente natural e social para a formação da personalidade humana. Portanto, a escolha para o modelo de desenvolvimento é algo muito importante a ser realizado pelas sociedades.

Isto significa que vários foram os modos de apropriação do natural, pois existem inúmeras sociedades das mais variadas e possíveis formas econômicas, políticas e culturais. Desta maneira, existem várias formas de desenvolvimento, já que a existência humana deve ser produtiva,

We lived now because we woked in the past. The mode of the production of existence (the character of its main social forces, relations, institutions, and thought patterns) varies over space. Most significantly, the degree of material development, particularly the standard of living, is completely diferente from one place to another¹⁰ (PEET, 2009).

Mas desde Ricardo à Marx, as formas de desenvolvimento pensadas levam em consideração principalmente o crescimento econômico: nos anos de 1800, desenvolvimento significava progresso pela industrialização; nos anos de 1850, a ideia foi pautada nas colônias, com suas *plantations* e minerações; no início do século XX, seria o crescimento pela

¹⁰ Nós vivemos hoje porque trabalhamos no passado. O modo de produção de existência (as características da força social, relações, instituições e padrões de pensamento) variam no espaço. Mais significantemente, o nível de desenvolvimento material, particularmente o modelo de vida, é completamente diferente de um lugar para outro (tradução nossa).

industrialização, modernização política e social; na década de 70 e 80 do século 20, o modelo de desenvolvimento era pautado no neoliberalismo, com desregulações econômica e reformas estruturais; hoje se fala em pós-desenvolvimentismo, com estruturas autoritárias de desenvolvimento no intuito de se alcançar os objetivos do milênio (PIETERSE, 2010).

Por trás de diferentes significados de desenvolvimento, há diferentes dimensões de desenvolvimento através do tempo: a primeira seria o contexto histórico e político, onde ao se falar em desenvolvimento se fala na história e na política; outro seria a explicação de desenvolvimento (relações causais) que é acompanhada de uma epistemologia (regras que constituem o conhecimento) e de uma metodologia (indicadores e métodos de pesquisa); tudo isto mediante representação de interesses particulares e culturais que levam à imaginação do futuro (PIETERSE, 2010).

Assim há várias formas de desenvolvimento com vários significados sobre desenvolvimento. Pieterse (2010) traz as formas de desenvolvimento para os países centrais ao longo de 3 séculos, quase todos pautados exclusivamente no crescimento econômico. Contudo, como bem aponta Peet (2009), a sociedade deve ser produtiva, já que somente se vive hoje, pois se trabalhou no passado.

O desenvolvimento traz emancipação do ser humano das vicissitudes da natureza e a das relações sociais sobre o meio natural. Mas essa emancipação nunca é completa. O ser humano sempre estará atrelado à natureza, pois ela modifica o meio social e este é modificado por ela.

Sachs (2008) traz um desenvolvimento baseado na ideia de sustentabilidade ambiental à dimensão da sustentabilidade social que está fundamentado em cinco pilares: social (motivos intrínsecos e instrumentais), ambiental (provedor de recursos e recipiente de resíduos), territorial (distribuição espacial de recursos), econômico (viabilidade econômica para que as coisas aconteçam) e político (governança democrática como valor fundador e instrumento necessário para que as coisas aconteçam).

Vários são os modelos de desenvolvimento que existem, pois várias são as formas de apropriação do natural e da maneira que as relações sociais são por ele influenciadas e instigam a modificação do meio ambiente natural. Destes vários modelos, percebe-se que no Brasil, devido a sua grande biodiversidade natural, o desenvolvimento pautado deve observar o meio ambiente e uma forma de utilizá-lo de maneira mais comedida, para que um futuro seja possível.

Além da observância do desenvolvimento sustentável para o meio ambiente, deve-se levar em consideração a redução das desigualdades regionais que possibilitem uma federação coesa e igualitária, provavelmente através da cooperação e, que busque os objetivos e fundamentos da Constituição da República Federativa do Brasil. Alguns aspectos desse desenvolvimento precisam ser melhor considerados e explicados.

5 DESENVOLVIMENTO PARA A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

As transferências constitucionais, em um Estado federal, como dito anteriormente por Prado (2013), têm a função de equalizar a federação, torna-la mais igualitária conforme (COSTA, 2010a; 2010b) apontam. A ideia por trás de uma federação é abarcar o conflito sob o qual ela está formada.

Como em uma federação provavelmente haverá conflito e sob esta forma de Estado o conflito se desenrola, ou seja, nela é que se realizam os jogos políticos das várias entidades e da sociedade que a formam. Mas para que haja uma possível discussão entre os entes e sociedades, ou entre aqueles somente, há necessidade que eles tenham condições econômicas parecidas para que possam agir em conjunto.

Caso contrário, terão uma forte pretensão individualista sem a construção de um poder coletivo (PRADO, 2013). Essa propensão individualista parece ser a perspectiva que se adota na federação brasileira, decorrente principalmente da grande desigualdade de renda entre os entes e a própria sociedade.

As transferências constitucionais como bem dito, tem o papel de redução dessas desigualdades ao tentar equacionar as diferenças que se dão dentro da federação. O FPE para os Estados e o FPM para os Municípios tem essa função, pois nenhum Estado pode ser gigante.

5.1 CUSTO DOS DIREITOS E TRIBUTAÇÃO: ALOCAÇÃO COM QUALIDADE DAS RECEITAS PÚBLICAS

Todo o direito faz reivindicações ao erário público, ou seja, todo direito tem um custo (HOLMES, 2000), desde os direitos individuais, aos direitos sociais até mesmo aos difusos. Direitos têm um custo, pois remédios para protegê-los também o têm; a maior parte dos direitos implica em um dever correlato de sua proteção que, se levados a sério, quando

desrespeitados, implicam em uma atitude punitiva por parte do Estado àquele que os desrespeitou (HOMLES, 2000). Esta atitude punitiva implica em um custo.

O mesmo se diga dos demais direitos, pois, segundo Holmes (2000), todos eles clamam uma ação afirmativa por parte do Estado, sendo que a escolha dos direitos a serem protegidos recai sobre os legisladores. De qualquer forma, todos os direitos implicam em ações afirmativas por parte do Estado e uma legitimidade de ação por parte de um agente estatal (HOLMES, 2000).

Todo direito tem um custo, pois todo direito implica em uma ação afirmativa do Estado para concretizá-lo o que acarreta em movimento da máquina pública. Isto pressupõe um custo sobre o erário público que deve ser suportado para se ter legitimidade perante a sociedade. O erário público será sempre utilizado neste interim, como forma de obter legitimidade da sociedade, em um Estado de direito e democrático, mediante seus agentes públicos,

Não tem a menor base real a separação tradicional entre, de um lado, os direitos negativos, que seriam alheios a custos comunitário e, de outro lado, os direitos positivos, que desencadeariam sobretudo custos comunitários. Pois, do ponto de vista do seu suporte financeiro, bem podemos dizer que os clássicos direito e liberdades, os ditos direitos negativos, são, afinal de contas, tão positivos como os outros, como os ditos direitos positivos (NABAIS, 2003, p. 12).

Desta forma, se a Constituição não organizar um efetivo e público suporte governamental, capaz de tributar e gastar, a proteção aos direito necessariamente irá falhar (HOLMES, 2000). Assim um bom sistema de tributação é necessário para que o Estado se mantenha e como sua finalidade também.

É o chamado Estado fiscal que tem nos tributos sua principal forma de sustentação; em contraposição a um Estado patrimonial, do qual suas receitas advinham de sua própria atividade de comércio ou indústria, de seu patrimônio e propriedades, ou seja, um Estado não fiscal.

No Estado fiscal há um dever de pagamento dos tributos, pois como bem ressalta Nabais (2003, p. 15),

os impostos são um preço: o preço que todos, enquanto integrantes de uma dada comunidade organizada em estado (moderno), pagamos por termos a sociedade que temos. Ou seja, por dispormos de uma sociedade assente na liberdade, de um lado, e num mínimo de solidariedade, de outro.

Isto é muito importante, porque é a percepção latente do custo dos direitos como forma de concretização da sociedade. Qualquer sociedade que se almeje, baseada em um

Estado fiscal, com rendas provenientes de tributos, tem um custo que deve ser pago por eles, nesse sentido “podemos conceber os impostos como um indeclinável dever de cidadania, cujo cumprimento a todos nos deve honrar” (NABAIS, 2003, p. 16).

O cumprimento do pagamento de impostos, nada mais é que um dever de pagá-los, um dever de solidariedade para com o próximo na sociedade. Principalmente em uma sociedade tão desigual como a brasileira, onde se pretende que o Estado, no caso a União para a federação, atue com função redutora de desigualdade sociais e regionais – no federalismo brasileiro.

é o próprio poder de financiar o Estado que estabelece a abrangência da tributação em tantas dimensões da vida coletiva. Qualquer formulação de política tributária que não leve em consideração essa abrangência estará fadada a um reducionismo arrecadatório e a uma miopia de visão estratégica que poderá, a longo-prazo, inviabilizá-la (VIOL, 2005, p. 2).

Além de um dever no pagamento de tributos para a manutenção do Estado moderno, democrático e de direto no caos brasileiro, deve-se ter em perspectiva que toda e qualquer ação tributária do Estado será utilizado para financiá-lo, no intuito do cumprimento de seus deveres e fundamentos constitucionais. O mesmo se pode dizer que toda e qualquer ação do Estado deve ter uma alocação de recursos que a possibilite cumprir o fim almejado por ela.

Portanto, não há como falar em política tributária neutra, pois uma finalidade alocativa deve ser considerada na elaboração da política tributária; escolher uma maior ou menor carga tributária depende da cultura mais ou menos coletivista de um país, como também da análise de qual seja a melhor combinação entre público e privado mais eficiente para o modelo em questão (VIOL, 2005).

Toda sociedade depende da tributação, pois o Estado dela depende. Ora se o Estado possibilita a proteção de direitos, dos mais liberais aos mais sociais, consequentemente toda sociedade moderna depende do Estado, que cumpra com seus objetivos ao estabelecer uma alocação de recursos condizente com eles. A alocação de recursos adequada aos objetivos constitucionais é uma questão de legitimidade para o Estado brasileiro, pois lhe garante legitimidade perante a sociedade e uma razão de ser.

Todo o direito tem um custo no qual demandam ações afirmativa do Estado fiscal, sustentado por tributos, impondo-se à sociedade um dever fundamental de seu pagamento - tendo em vista que a política tributária não pode ser neutra. Nessa perspectiva, uma alocação de recursos focada na redução das desigualdades regionais é mais do que uma necessidade, é

um dever imposto à sociedade e ao Estado brasileiro¹¹. “O que não se deve é focar na finalidade arrecadatória de curto-prazo da tributação e pretender que a equidade não é parte fundamental para a própria sustentabilidade das receitas tributárias no longo prazo” (VIOL, 2005, p. 13).

Nesse sentido Bresser-Pereira (2005) aponta, se a medição for feita por gastos em relação ao PIB, percebe-se que o gasto médio dos Estados por volta de 1870 era de 10,7%, em 1920 de 18,7%, em 1960 de 27,9%, em 1980 de 43,1%, em 1996 de 45,6% o que só tende a aumentar. Ou seja, há um crescimento do Estado toda vez que há um crescimento das demandas sociais, pois sua renda aumentou.

É a chamada lei de Wagner onde “a elasticidade de renda da demanda por bens públicos excede a elasticidade da renda de sua demanda por bens privados” (p. 87), o que leva ao crescimento do Estado tendo em vista a barganha política realizada entre partidos e grupos de interesses (BRESSER-PEREIRA, 2005). Cinco seriam os motivos para tal crescimento: a demanda de bens públicos, a distribuição de renda, o incentivo a grupos de interesse, os interesses da burocracia do Estado e a ilusão acerca do verdadeiro tamanho do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2005).

A ilusão sobre o tamanho do Estado pode ser denominada de mito da grandeza do Estado como solução para todos os problemas. O que isso significa? Pode-se definir este mito como a percepção de que o tamanho orçamentário do Estado não tem limites, pois as necessidades humanas, de direitos, não alcançam limites. Assim o Estado pode ser tão grande quanto nele couber as aspirações de todos os seres humanos daquela sociedade.

Isso é um mito, pois nada mais é do que uma justificativa para se aumentar a tributação sobre a sociedade em prol da melhoria dos serviços públicos e diminuição das desigualdades sociais e regionais. E mais, a resposta para todos os problemas parece ser mais Estado e nunca a busca de melhora na qualidade da prestação dos serviços públicos.

Problema. Só há um planeta, com recursos naturais limitados. Só há um local neste universo até agora que o ser humano pode viver de forma excessiva na qual se situa, ou seja, com o mercado de consumo em alta e o Estado gastando todos os recursos possíveis de forma

¹¹ Importante que a tributação é somente um instrumento para uma federação mais igualitária, na proteção da equidade federativa de Costa (2010a; 2010b). Mas somente ele não é suficiente, há que se buscar outros meios sociais tão importante quanto a tributação para a redução dessas desigualdades. Acredita-se na força da educação não somente como força transformadora de renda, em seu caráter instrumental, como em seu sentido material, de transformação da personalidade do sujeito; um que seja condizente com na proteção do bem público e participação nas escolhas políticas da sociedade.

imediate e sem fazer planejamento para décadas – gastando conforme a permanência do grupo político que se estabeleceu democraticamente no poder¹². A lei de Wagner precisa ser contida.

Há uma necessidade de mudança, pois mais carga tributária e gastos não garantem menos desigualdade. Entretanto, “No senso comum, quanto mais o Estado conseguir arrecada e, especialmente, quanto mais conseguir alocar aos gastos sociais, por princípio, tanto melhor será para reduzir as desigualdades, econômicas e sociais, entre os seus cidadãos” (AFONSO, 2010, p. 3).

O Brasil, dentre os países da América-latina lidera o *ranking* de tamanho da carga tributária e do gasto social (AFONSO, 2010). Segundo Afonso (2010), Brasil gasta muito na área social para se chegar a um índice de desigualdade próximo ao da Bolívia e o triplo registrado nos países latinos menos desiguais,

Não há uma razão simples de causa e efeito, ou seja, arrecadar mais e gastar mais no social não é garantia imediata de menor desigualdade. (...) O que seria solução é parte do problema – ou seja, está piorando a desigualdade: isto ocorre quando se tributa os mais pobres em proporção à sua renda superior ao que se faz com os mais ricos, ou quando o gasto público acaba beneficiando proporcionalmente aos de maior renda do que aqueles de menor renda. Em outras palavras, quantidade não é tudo, é preciso cuidar da qualidade da tributação e do gasto público (AFONSO, 2010, p. 5-6).

A carga tributária brasileira incide diretamente sobre o consumo da população o que afeta de forma mais direta aos pobres, pois estes acabam pagando mais impostos, em relação a sua renda do que os mais ricos; do que incidir sobre o patrimônio. O país arrecada mais e de forma diferente dos demais países chegando a 36,42% do PIB sendo que desse valor, 58% ficam com a União, 24,70% e 17,30%, ficam com os Estados e Municípios respectivamente (AFONSO, 2010), após as transferências constitucionais.

O FPE e o PFM são transferências que possibilitam a redução da receita tributária disponível na União, na ordem de 69,2% (AFONSO, 2005). Mas como pode a União deter 69,2% da arrecadação tributária, após transferências ficar com 58%, e Estados e Municípios ficarem com gastos de 48% e 38,1% respectivamente em relação a educação; 37,3% e 43,7%, respectivamente em relação à saúde; e 43,7% e 55,9% respectivamente em relação ao saneamento, no ano de 2005? (AFONSO, 2005).

Ora como pode os governos subnacionais que detém, com menor participação na receita tributária disponível da federação brasileira, a execução direta em relação a educação,

¹² Há previsão de aumento da carga tributária em 2015 devido ao déficit primário, aumento das despesas e elevação dos juros (ZANLUCA, 2014); isso em um país que nos último 14 anos sofreu um aumento de 277,3% da carga tributária por habitante (VEJA, 2014); Brasil tem a maior carga tributária desde 2004, de 36%, maior do que Reino Unido, Coréia do Sul, Estados Unidos e Chile (FREIRE, 2014).

saúde e saneamento, direitos sociais que implicam em grande alavancagem social para a vida de milhões de brasileiros, e só possuem 42% da receita tributária disponível?

Ainda mais com a prevalência dos Municípios na repartição do bolo arrecadador e com o aumento da arrecadação das contribuições sociais pela União, o que centraliza ainda mais a distribuição de recursos na federação. A distribuição das receitas tributárias acaba se transformando e mantendo uma desigualdade federativa.

Em 2014 os Estados, receberam a título de transferências (FPE), R\$ 58.086.157.910,52 de reais (TESOURO NACIONAL, 2015a), e os Municípios também por repasses constitucionais (FPM), sem contabilizar o mês de dezembro de 2014, receberam R\$ 54.980.446.220,43 de reais (TESOURO NACIONAL, 2015b).

Mesmo assim receitas como o FPE e o FPM não possibilitam o equacionamento das desigualdades regionais, mesmo seu vultoso montante, nem as diminui conforme Mendes (2008) acima afirma, tendo em vista que os recursos desses fundos são utilizados na manutenção do custeio desses entes, prejudicando seu investimento em áreas sociais e econômicas que possibilitassem a redução das desigualdades regionais.

Como não há uma equalização na federação brasileira, nem a busca de um poder coletivo às entidades subnacionais que as faça ter poder político para barganhar com a federação, a individualidade prevalece forçando a uma competição feroz entre os entes por recursos, tal qual se vê na guerra fiscal, por exemplo.

É a propensão individualista, da qual Prado (2013) afirma, dos Estados e Municípios que anulam qualquer possibilidade de construção e explicitação do poder coletivo no Estado federal deixando a cooperação em segundo plano, para a redução das desigualdades regionais em conformidade com os objetivos da Constituição.

5.2 COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL PARA A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

A cooperação das relações intergovernamentais do federalismo brasileiro pode ser uma saída para a redução das desigualdades regionais e uma necessidade para a concretização dos objetivos e fundamentos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O Estado social moderno, tendo seu início no século XX, se pautou pelo aumento da qualidade dos serviços públicos e dos indicadores sociais o que levou a um vertiginoso crescimento do capitalismo mundial após a 2ª guerra mundial até a segunda crise do Petróleo

em 1979 levando a instauração nos países centrais de um modelo neoliberal e nos países periféricos de apontamento desses modelos.

Diz-se apontamento, pois o aumento da carga tributária brasileira, a quantidade de leis regulando o mercado, a presença maior do Estado na econômica tanto como produtor quanto como regulador econômico, demonstram que o neoliberalismo que geralmente se chama de “desmonte do Estado”, não foi nada mais do que um neoliberalismo de fachada, para que o FMI – Fundo Monetário Internacional – emprestasse recursos ao país no momento de sua crise no final da década de 90.

Desmonte do Estado não houve, somente crescimento dele, como bem provam as aumento da carga tributária acima descrito. Agora deve-se verificar que o poder regulatório do Estado deixa a desejar, principalmente no que tange aos recursos presentes em cada região. Por exemplo, os minérios na Amazônia em que os Royalts que são uma compensação pela utilização da terra pública, a mina, são baixíssimos e tendem a favorecer a exportação do minério sem valor agregado, *in natura*, deve-se principalmente a uma apropriação desigual do poder político do que uma restrição econômica (MONTEIRO, 2004).

Desta forma, assim pela apropriação desigual do poder político, uma política de tributação voltada para o desenvolvimento amazônico é prejudica (MONTEIRO, 2004). Nesse sentido, o desenvolvimento econômico das demais regiões necessita respeitar sua regionalidade, um desenvolvimento conforme a região, do que ela tem de melhor a oferecer.

Se é o minério na região amazônica, sua biodiversidade, a pecuária, agricultura, o extrativismo; não se sabe; o que se pode afirmar é que os Estados e Municípios dessa região, bem como, de todas as regiões do país precisam cooperar para que as competências comuns, como educação e saúde, sejam satisfeitas.

As transferências constitucionais, no caso o FPE e o FPM, não são suficientes para a redução das desigualdades tendo em vista que seus recursos são utilizados para o custeio dos Estados e Municípios. Seus recursos não são aplicados em investimentos que possibilitem aos entes obterem crescimento econômico, social, político e cultural.

Utilizar somente os repasses constitucionais como fontes de custeio evidencia que qualquer que seja a mudança proposta pelo texto constitucional, precisamente neste trabalho a redução das desigualdades regionais, dificilmente poderá ser atingida. Custeio não é investimento, crescimento do Estado não significa necessariamente redução das desigualdades regionais, como bem afirmou Afonso (2010) acima, tendo em vista o sistema tributário

nacional tem uma carga maior sobre os mais pobres do que os mais ricos permanecendo a desigualdade social.

Assim não adianta crescer se não distribuir. Um crescimento do Estado só é válido se houver distribuição para a redução das desigualdades. Crescer por crescer, sem ter em mente esse objetivo constitucional é mera representação de poder, ou ao menos, uma confirmação do senso comum de que com o crescimento do Estado a desigualdade será reduzida, mito da grandeza do Estado como solução para todos os problemas.

Se as transferências não conseguem equalizar essas diferenças, se o tamanho do Estado só as piora (tanto social quanto regionais, ao não distribuir o bolo de receitas públicas), cabe nova proposta de solução, uma solução que a Constituição já prevê em art. 23, parágrafo único: a cooperação.

A cooperação das relações intergovernamentais dos entes da federação da República brasileira é um instrumento necessário a um Estado desigual, social e regionalmente, para o cumprimento de seus objetivos e fundamentos constitucionais, bem como, suas competências comuns, dentre elas a educação e saúde.

Como dito acima por Silveira (2007), duas são as formas de cooperação. A primeira seria a passiva, que decorre da simples existência de um Estado federal, pois como todos estão associados no Estado nacional, a todos cabe o dever de auxílio para com o próximo (o ente federal) em dificuldade, tendo em vista seu elemento básico da equidade federativa.

A segunda forma de cooperação seria a ativa, onde para além do que está estabelecido normativamente, ou seja, para além das imposições legais e constitucionais, cabe a todos os entes da Federação, União, Estado e Municípios, o auxílio mútuo conforme sua discricionariedade, ou seja, conforme sua vontade. Nesta forma de cooperação não cabe imposição, somente demonstração, através do agente político representativo do ente, da vontade em cooperar para auxílio mútuo.

Contudo, para que haja tal cooperação, necessário a existência de equidade entre os entes, caso contrário eles irão sempre competir por mais e mais recursos, poder e barganha política, sem a criação de uma entidade coletiva que permita capacidade de barganhar politicamente.

O coletivo dos entes, nesse caso, poderá fomentar a redução das desigualdades regionais. Mesmo que uma equidade seja necessária para se cooperar de forma ativa, a cooperação passiva, por enquanto, pode ser um marco inicial para a cooperação ativa, ao viabilizar uma equalização da federação.

Para tanto, as transferências constitucionais como o FPE e o FPM devem sofrer alterações: combinar novos instrumentos que possibilitem aos entes investirem e não utilizarem em custeio, bem como, que os permitam verificar se houve ou não desenvolvimento através de indicadores.

6 CONCLUSÃO

No Estado federal, onde todas as relações políticas se realizam, é realizada a escolha sobre o modelo de desenvolvimento no qual o país se pauta. Como o Estado federal é um Estado que abarca conflito, necessariamente hão de se criar mecanismos que possibilitem a distribuição equitativa de poder econômico (capacidade financeira e econômica) e político (decisório, tomada de decisões por todos em respeito ao elemento da subsidiariedade, onde as decisões são de responsabilidade de todos).

Nesse sentido um dos instrumentos que preveem esse ganho de poder seriam os fundos de participação dos Estados e Municípios, com uma atribuição a mais: a redução das desigualdades regionais com a utilização de seus recursos em investimentos que os retirem desta situação de desigualdade.

Em uma sociedade extremamente desigual como a brasileira, existem tanto desigualdades sociais, entre as pessoas do país, como regionais, entre os entes do país, entre os aparatos administrativos da federação. Assim as transferências de renda constitucionais além de possibilitar uma divisão de poderes deveriam possibilitar uma redução das desigualdades regionais. O que não ocorre.

A diminuição da desigualdade não se dá tendo em vista que a própria repartição de receitas, não vinculada, não é utilizada em investimentos que os retirem de uma situação desigual, é utilizada principalmente no custeio dos Estados e Municípios, tendo em vista a grande concentração de receitas na União, mesmo após a repartição de recursos, pelas transferências constitucionais.

Isso faz com que os Estados e Municípios sejam individualistas, perquiram não os objetivos da Constituição, como a redução das desigualdades regionais, mas de sua própria subsistência, ao “batalharem” em uma guerra fiscal por mais recursos financeiros que lhes tirem desta situação desigual.

Mas a “batalha” da guerra fiscal, a primazia da individualidade dos entes, os impede de construir uma atitude coletiva em prol da federação. Essa entidade coletiva seria essencial

para a consecução de competências comuns dentre elas a educação, saúde e saneamento básico.

Competência que um ente só não é capaz de realiza-las, mas todos os entes, de forma conjunta, estruturados tecnicamente e organizacionalmente, poderiam viabilizá-las, até mais rápido talvez do que se propõe pelas transferências constitucionais de receitas. Uma cooperação tanto passiva quanto, principalmente, ativa.

Isto tendo em vista que os recursos são escassos, só há um planeta terra, com recursos naturais limitados, para várias aspirações humanas. Assim a alocação desse capital deve ser da melhor forma possível a evitar o gasto de dinheiro público desnecessário, com alocação rateada e qualitativa de recursos, cooperando para a redução das desigualdades regionais.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. **Fisco e equidade no Brasil**. 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/Fernando/Downloads/Equidad%20y%20Fisco%20en%20Brasil.pdf>. Acesso em: 04/01/2015.

_____; JUNQUEIRA, Gabriel. **O federalismo fiscal na organização do Estado brasileiro pela Constituição de 1988**. 2005. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-o-federalismo-fiscal-na-organizacao-do-estado-brasileiro-pela-constituicao-de-1988/view>. Acesso em: 04/05/2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02/01/2015.

_____. **Lei Complementar nº. 62**. Publicada em 28 de dezembro de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp62.htm. Acesso em 03/01/2015.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Governador de AL questiona novas regras do fundo de participação dos Estados**. 2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=255441>. Acesso em 03/01/2015.

BRESSER-PEREIRA. Luiz Carlos. **Construção do Estado e administração pública em uma abordagem histórica**. Relatório nº. 27/2005. FGV, EAESP, GVpesquisa. Disponível

em:

http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3010/P00339_1.pdf?sequence=1
. Acesso em: 04/01/2015.

CASTILHO, Ricardo. **Estado:** elementos constitutivos, conceito, objetivos e tipos. In: RAMOS, Dircêo Torrencillas. O federalista atual: teoria do federalismo. Belo Horizonte: Arraes Editpres, 2013.

COSTA, Jean Mário Araújo; CUNHA, Mario Couto; ARAÚJO, Rosimeire Baraúna M. de. **Federalismo cooperativo brasileiro:** implicações na gestão da educação municipal. *Jornal de Políticas Educacionais*, nº. 8, p. 14-23, julho-dezembro, 2010a. Disponível em: http://www.jpe.ufpr.br/n8_2.pdf. Acesso em: 02/01/2015.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Federalismo e relações intergovernamentais:** implicações para a reforma da educação no Brasil. *Educação e Sociedade*, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul-set, Campinas, 2010b. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302010000300005&script=sci_arttext. Acesso em: 02/01/2015.

FREIRE, Flávia. **Brasil tem a maior carga tributária desde 2004, segundo Receita Federal.** 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2014/12/brasil-tem-maior-carga-tributaria-desde-2004-segundo-receita-federal.html>. Acesso em: 04/01/2015.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of the rights. Why liberty depends on taxes.* New York, London: W. W. Norton & Company, 2000.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri. COSIO, Fernando Blanco. **Transferências intergovernamentais no Brasil:** diagnóstico e proposta de reforma. 2008. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma>. Acesso em: 02/01/2014.

MONTEIRO, Murilo de Abreu. **Amazônia:** mineração, tributação e desenvolvimento regional. *Novos Cardernos NAEA*, v. 7, nº. 2, p. 159-186, dez. 2004. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/viewArticle/45>. Acesso em: 04/01/2015.

NABAIS, José Casalta. **A face oculta dos direitos fundamentais:** os deveres e os custos dos direitos. 2003. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15184-15185-1-PB.pdf>. Acesso em: 04/01/2014.

ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **Relações intergovernamentais e instrumentos de cooperação administrativa na federação brasileira** (Dissertação). 2013. Disponível em: <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/29942/R%20-%20D%20-%20MARCELO%20AUGUSTO%20BIEHL%20ORTOLAN.pdf?sequence=1>. Acesso em 02/01/2015.

PEET, Richard; HARTWICK, Elaine. *Theories of development: contentions, arguments, alternatives*. 2º ed. Nova York, Londres: The Guilford Press, 2009.

PIETERSE, Jean Nederveen. *Development Theory. Desconstructions/Reconstructions. Second Edition*. University of California, Santa Barbara: SAGE publications, 2010.

PRADO, Sergio. A “**federação inconclusa**”: o papel dos governos estaduais na federação brasileira. In: REZENDE, Fernando (Organizador). O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

RIST, Gilbert. *The history of development from western origins to global Faith*. 3º ed. Londres, Nova York: Zed Books, 2008.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008

SILVEIRA, Alessandra. **Cooperação e compromisso constitucional nos Estados compostos**. Coimbra: Almedina, 2007.

TESOURO NACIONAL. **Estados e Municípios**. Transferências constitucionais. Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais_novosite.asp. Acesso: em 04/01/2015a.

_____. **Transferências constitucionais e legais**. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/transferencias-constitucionais-e-legais. Acesso em: 04/01/2015b.

VEJA. **Carga tributária por habitante cresceu 277,3% nos últimos 14 anos**. 2014. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/carga-tributaria-por-habitante-cresceu-2773-nos-ultimos-14-anos>. Acesso em: 04/01/2015.

VIOL, Andréa Lemgruber. **A finalidade da tributação e sua difusão na sociedade**. 2005. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/Eventos/SeminarioII/Texto02AFinalidadedaTributacao.pdf>. Acesso em: 04/01/2015.

ZANLUCA, Júlio César. **2015 – Previsão de aumento da carga tributária**. 2014.
Disponível em: <http://guiatributario.net/2014/11/05/2015-previsao-de-aumento-de-carga-tributaria/>. Acesso em 04/01/2015.