



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

POLÍTICAS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO E GUERRA FISCAL

Glenda Dantas Ferreira

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico – área de concentração: Economia Regional e Urbana sob a orientação do Prof. Dr. Sérgio Roberto Rios do Prado.

Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendida por Glenda Dantas Ferreira em 03/06/2005 e orientada pelo Prof. Dr. Sérgio Roberto Rios do Prado.

CPG, 03 /06 / 2005

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Sergio Rios do Prado", written over a horizontal line.

Campinas, 2005

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
CÉSAR LATTES
DESENVOLVIMENTO DE COLEÇÕES

UNIDADE	BC
CHAMADA:	T/UNICAMP
	F413p
V. _____	Ed. 1
FORMAÇÃO	BC/72285
PROC.	36.145-07
REÇO	11.0
DATA	02/05/07
SIB-ID	410156

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

F413p	Ferreira, Glenda Dantas
	Políticas estaduais de desenvolvimento e guerra fiscal / Glenda Dantas Ferreira. - Campinas, SP: [s.n.], 2005.
	Orientador : Sergio Roberto Rios do Prado. Dissertação (mestrado) -- Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.
	1. Desenvolvimento regional. 2. Política tributária - Brasil. 3. Impostos - Brasil. 4. Brasil -- Política econômica. I. Prado, Sergio Roberto Rios do. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.
	07-002-BIE

Título em Inglês: State policies of regional development and fiscal war.

Keywords: Regional development, Tax policy -- Brazil, Tax -- Brazil, Brasil -- Economic policy.

Área de concentração: Economia regional e Urbana.

Titulação: Mestre em Desenvolvimento Econômico.

Banca examinadora: Prof. Dr. Sergio Roberto Rios do Prado.

Prof. Dr. Carlos Antonio Brandão.

Prof. Dr. Antonio Carlos Filgueira Galvão.

Data da defesa: 03/06/2005.

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico.

DEDICATÓRIA

À minha mãe, uma pessoa maravilhosa que faz da existência um
exercício constante de amor, dedicação, carinho, paciência e
entendimento.

À Profª Ilza Leão (espécie de segunda mãe) e
às amigas Ju, Vilma, Ró, Irene e Mi.

Pelo amor,
carinho,
amizade,
cumplicidade,
respeito,
por tudo o mais.

200719039

AGRADECIMENTOS

A todos aqueles que me ensinaram a trocar desespero por serenidade, vazio por plenitude, ignorância por alguma sabedoria, tristeza por contentamento, angústia por uma certa tranqüilidade, fadiga por energia, medo por coragem, agitação por paz interior, e egoísmo por solidariedade.

Gostaria, portanto, de expressar minha profunda gratidão às várias pessoas que me deram sua ajuda e seu apoio durante o meu tempo de mestrado. É impossível mencionar todas. Entretanto, sou especialmente grata:

Ao Prof. Sérgio Prado pela orientação competente e responsável. Por ter me ensinado a superar algumas das minhas muitas limitações. Por sua paciência, dedicação, apoio e encorajamento e por me ajudar a converter um projeto de mestrado confuso e mal elaborado em uma dissertação aparentemente razoável. Obviamente, as deficiências existentes são de minha inteira responsabilidade e são também frutos de limitações ainda não superadas, bem como da minha teimosia.

Ao Prof. Wilson Cano por todos os valiosos ensinamentos, especialmente aqueles referentes à problemática regional. Por ter se colocado sempre a minha disposição para me ajudar a solucionar problemas e a compreender um pouco mais sobre o processo de desenvolvimento regional brasileiro.

Aos meus amigos do mestrado em Desenvolvimento Econômico. Em especial, Raimundo, Maneco, Joe, Marcelo, Jorge, Elena, Cássia e Pedrão. Este foi mais do que um amigo... Foi uma pessoa com a qual dividi dúvidas, angústias, alegrias, saudades de casa e um teto.

Aos amigos Jovi, Gerônimo, Pedrão, Dri e Mi. Juntos conseguimos formar uma "família" em moldes diferentes, mas com quase todos os elementos emocionais incluídos nessa palavra ou conceito. Sem vocês boa parte das coisas vivida por mim aqui ou não teria graça, ou não teria sentido.

Aos grandes amigos Ari e Nana que em momentos diferentes da minha vida foram para mim portos mais do que seguros. Eles procuraram me ensinar o quão é importante viver novas experiências, extraindo tudo que for possível delas. Vejo-os como seres excepcionalmente

livres e, exatamente por essa razão, belos e admiráveis. Ao Ari cabem outros tantos adjetivos, afinal, além desses, ele é uma pessoa humilde, tímida, sábia e um estudioso extremamente competente no campo do desenvolvimento regional brasileiro.

Aos amigos de Natal. Agradeço especialmente a Zoraide, Melqui, Serginho, Jana, Mário, Ricardo, Virgínia, Aninha, Andréia e Drica. Ao meu mais que amado amigo Juliano (B), antes companheiro de vida, hoje mais do que isso... Hoje: companheiro de vida e de trabalho; de passeios de moto; de praia; de longos papos na varanda da minha casa, e em outros tantos lugares; de confissões, e de coisas mil... Para que não o conhece, posso dizer sem medo de errar ou de cometer injustiças que Juliano é um ser humano íntegro, amável, gentil e engraçado, sem contar que é extremamente inteligente e um profissional competentíssimo. Trabalhar com ele é um privilégio e um aprendizado contínuo e prazeroso. B, não esqueça: Ela ama Ele.

A Lú e Preta. Foram eles que me receberam logo que cheguei em Campinas. Mesmo sem me conhecerem eles demonstraram, e ainda demonstram, muito carinho e afeto por mim. Obrigada por toda ajuda e atenção dispensadas a mim ao longo desses últimos anos.

Aos amigos do Instituto de Economia, em especial Drica, Aninha, Valdeci, Carlos, Iracema e Robson. Agradeço pela amizade diária, sincera e intensa, bem como pelo convívio intelectual prazeroso e estimulante.

Aos amigos de Campinas. Quero agradecer imensamente à Van, Juan, Josi, Déia Barbieri, Jacinta, Marisa, Zeh, Emerson, Déia Osti, Rê, Erik e Tatiana.

Aos amigos da "Mora", em especial aos frequentadores da "Paulista": Gi, Jean, Átila, Fá, Ju, Di, Camin, Dé, Lilian, Fabrício, Elis, Gatinho, Cá, Camila, Má, Su, "Luíses", Alê e Walker.

A todos da grande família L6A. Creio que não existem palavras para expressar a minha profunda alegria por ter convivido com vocês. Amizade, cumplicidade, carinho, companheirismo, aprendizado, apoio, torcida, ombro amigo, mão estendida e partilha sempre fizeram parte do nosso cotidiano. Kelen, Estelinha, Iracema, Thaís, Selma, Rudson e Dorn, obrigada por tudo... Adoro vocês...

Aos professores do Instituto de Economia da Unicamp com os quais tive a oportunidade e o prazer de assistir aulas. Agradeço, particularmente, a Wilson Cano, Carol, Rui Affonso e Ana Cristina.

Aos meus professores da UFRN, em especial a Eleonora, Brasília, Ilza, Aldenôr e Livramento por terem me ajudado e me incentivado a fazer mestrado na Unicamp.

Aos professores do Departamento de Economia da UFRN, em particular Lussieu, Odair, Márcia, André, Rogério e João Rodrigues. Obrigada pelo apoio e torcida.

Aos professores Lopreato e Brandão pelas orientações na qualificação. Ao Galvão por e Brandão por terem aceitado o convite para participar da minha banca examinadora, pelos inúmeros e incontáveis gestos de delicadeza, atenção e carinho manifestados sempre que os pedia ajuda.

A todos da Secretaria Acadêmica, em especial Alberto e Cida. Obrigada pela atenção e carinho sempre demonstrados, e também por tornarem alguns assuntos burocráticos menos chatos e mais simples de serem executados.

Aos amigos do CEDOC que, para além da competência, sempre foram cordiais e atenciosos comigo. Mirinha, Lourdes, Fê (Amore Mio), César, Rubinho, Carlos, Dora e Ademir quero agradecer imensamente pela atenção e carinho diários dispensados a mim.

Agradeço também a todos do Xerox, uma família formada por Dani, Zé, Alemão, Bia e Mariana.

Devo dirigir um agradecimento mais do que especial à professora Ilza Leão, não apenas pelos valiosos ensinamentos na área de Estado e Políticas Públicas, mas principalmente por sempre ter me encorajado a lutar pelos meus sonhos. Sei que nesses últimos tempos as nossas agendas não estão em harmonia, todavia tenho a certeza de que sempre posso contar com a minha segunda mãe.

Outro agradecimento tão especial quanto o de cima vai para as grandes amigas Ju, Vilma, Ró, Irene e Mi. Sei que não preciso agradecê-las por certas coisas, mesmo sabendo disso faço questão de agradecer pelos múltiplos e maravilhosos sentidos que vocês dão à minha vida. As primeiras reforçaram dentro de mim a idéia de “longe é um lugar que não existe”, apesar da enorme distância que nos separava. Elas me ensinaram que verdadeiros amigos nunca se separam, pois tudo é uma questão de tempo e de ajuste. Mi, não é uma novidade eu dizer que foi uma enorme alegria ter compartilhado com você esses últimos anos, mesmo assim, faço questão de repetir. Valeu pelo convívio diário acalentador, intenso e repleto de muita diversão.

Por fim, mas não menos importante, quero dirigir o meu mais profundo agradecimento à minha família. Ao meu pai, aos meus tios, aos meus avós, aos meus cunhados, aos meus sobrinhos e aos meus primos. Quero agradecer especialmente ao meu tio Manoel que na reta final me forneceu suporte emocional e logístico para que eu pudesse trabalhar na dissertação sem ter que me preocupar com o “mundo lá fora”. Porém, existem quatro pessoas as quais eu devo pedir desculpas pelos incontáveis momentos de ausência. Assim, peço desculpas aos meus irmãos e a minha mãe. Desculpem-me também por aqueles nos quais eu me fiz presente, mas não dediquei o tempo e a atenção que vocês mereciam. A compreensão de vocês me ajudou, e continua me ajudando, a lutar pelos meus sonhos e pelas coisas que acredito. Obrigada pela disposição de vocês por lutarem pelos meus projetos pessoais, mesmo sem saber, muitas vezes, o que eles significam e aonde poderão me levar.

Agradeço à CAPES pela bolsa de estudos concedida no Mestrado.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E RELAÇÕES FEDERATIVAS: ALGUMAS NOTAS.....	9
1.1. <i>Introdução</i>	9
1.2. <i>Poder Central versus Poder Regional</i>	9
1.3. <i>Teorias do Desenvolvimento Endógeno</i>	11
1.4. <i>Política de desenvolvimento como prática federativa</i>	15
1.5. <i>Três Atributos das Políticas de Desenvolvimento</i>	21
1.5.1. <i>Planejamento</i>	21
1.5.2. <i>Autonomia</i>	24
1.5.3. <i>Coordenação</i>	26
1.6. <i>Dois modelos de articulação governamental: competitivo e cooperativo</i>	28
1.7. <i>Políticas sistêmicas e seletivas</i>	33
1.7.1. <i>Política Sistêmica</i>	33
1.7.2. <i>Política Seletiva</i>	36
CAPÍTULO II – POLÍTICA FEDERAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: reconstituição histórico-analítica	47
2.1. <i>Introdução</i>	47
2.2. <i>Política Federal de Desenvolvimento Regional: algumas considerações</i>	49
2.2.1. <i>Caracterização Geral da Intervenção Estatal e da Dinâmica Federativa (1930-1963)</i>	50
2.2.1.1. <i>Políticas de Desenvolvimento Regional Específicas</i>	53
2.2.2. <i>Caracterização Geral da Intervenção Estatal e da Dinâmica Federativa (1964-1979)</i>	62
2.2.2.1. <i>Política de Desenvolvimento Regional Integrada</i>	64
2.2.3. <i>Caracterização Geral da Intervenção Estatal e da Dinâmica Federativa – (a partir dos 80)</i> ..	71
2.2.3.1. <i>A Política Federal de Desenvolvimento Regional (a partir dos 80)</i>	74
CAPÍTULO III – POLÍTICAS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA DESCRIÇÃO HISTÓRICO-ANALÍTICA	81
3.1. <i>Introdução</i>	81
3.2. <i>Políticas Estaduais de Desenvolvimento (1946 – 68)</i>	84

3.2.1. O contexto de autonomia da Constituição de 46.....	84
3.2.2. O planejamento dos estados atrasados como atividade complementar à federal	87
3.2.3. Políticas estaduais de desenvolvimento e incentivos tributários	89
3.3. <i>Políticas Estaduais de Desenvolvimento (1968 –1988)</i>	91
3.3.1. Introdução	91
3.3.2. Centralização Autoritária e fragilização da autonomia dos Governos Subnacionais	91
3.3.3. As relações intergovernamentais durante o regime autoritário	95
3.3.4. Planejamento para Negociação	97
3.3.5. A criação do CONFAZ	100
3.3.6. A crise do Regime Autoritário	101
3.3.6.1. <i>Políticas estaduais de desenvolvimento</i>	102
3.4. <i>Financiamento dos Governos Estaduais: algumas considerações</i>	106
3.5. <i>Políticas Estaduais de Desenvolvimento (Pós-88)</i>	112
3.5.1. Introdução	112
3.5.2. O contexto dos anos 90: crise do Estado e descentralização	113
3.5.3. Planejamento nos anos 90: uma visão geral	116
3.5.4. Políticas Estaduais de Desenvolvimento: breve descrição	119
3.6. <i>Novos Arranjos Institucionais: alternativas para o desenvolvimento regional</i>	122
3.6.1. Agências Regionais de Desenvolvimento	123
3.6.2. Consórcios Intermunicipais.....	126
3.6.3. Organizações Não-Governamentais	129
3.6.4. Parcerias Público-Privado	132
3.6.5. Conclusões Parciais.....	134
3.7. <i>Características da Guerra Fiscal no Brasil</i>	135
3.8. <i>Síntese</i>	138
CAPÍTULO IV – GUERRA FISCAL E POLÍTICAS AUTÔNOMAS DE DESENVOLVIMENTO	141
4.1. <i>Introdução</i>	141
4.2. <i>Guerra Fiscal: algumas considerações</i>	142
4.2.1. Introdução	142
4.2.2. Guerra Fiscal: Uma Definição Básica	145
4.2.3. Dimensões Analíticas da Guerra Fiscal	146
4.2.3.1. <i>Disputa no Contexto Federativo</i>	146
4.2.3.2. <i>Política Peculiar de Desenvolvimento Industrial Regional</i>	148
4.3. <i>Análise das Possibilidades de Eficiência das Políticas de Desenvolvimento “Autônomas”:</i> Uma <i>Proposição de Tratamento Analítico</i>	150
4.3.1. Introdução	150
4.3.2. Decisão locacional da empresa e fatores de atratividade	151
4.3.3. Descrição analítica dos processos	153

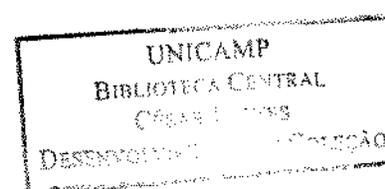
4.3.3.1. <i>Dinâmica orçamentária das políticas autônomas</i>	153
4.3.3.1.a. Capacidade orçamentária e poder de intervenção	154
4.3.3.1.b. A tendência ao nivelamento dos programas	157
4.3.3.1.c. Competição interestadual e maximização do custo fiscal	160
4.3.3.1.d. Tendência para a degeneração dos programas de desenvolvimento	163
4.3.3.1.e. Concessão de Benefícios e impacto orçamentário	164
4.3.3.2. <i>Grau de Redundância x Modelos dos Programas de Desenvolvimento</i>	168
4.3.3.2.1. Redundância: uma definição básica	168
4.3.3.2.2. Fatores que afetam o Grau de Redundância	170
4.3.3.3. <i>Ciclo Político x Relação Público-Privado</i>	177
4.3.4. Algumas Conclusões	180
CONSIDERAÇÕES FINAIS	191
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	197

RESUMO

O objetivo desta dissertação é fazer uma leitura histórica da evolução das políticas de desenvolvimento no Brasil. Do ponto de vista metodológico, elas foram divididas em dois tipo-ideais: a) políticas federais de desenvolvimento regional; b) políticas estaduais de desenvolvimento regional. Objetivamos especificamente investigar como se processou a transição de um padrão no qual as políticas de desenvolvimento eram operadas centralmente para outro cujas políticas são operadas pelos governos estaduais, e o que podemos dizer da funcionalidade de um e de outro padrão.

Em um sistema federativo o caráter das políticas de desenvolvimento resulta, em grande medida, da forma como são estruturadas as relações intergovernamentais. Resulta também do modelo de intervenção do Estado Nacional. Nesse sentido, tomamos como ponto de partida para nossa investigação a análise das transformações pelas quais vêm passando o Estado Nacional e o sistema federativo. Após a análise da evolução das políticas de desenvolvimento, constatamos que tem ocorrido um crescente fortalecimento das iniciativas de promoção desenvolvimento em nível estadual, e também uma crescente e aguda fragilização do governo central na execução de tais políticas. Fato este que nos leva a expor, em nível analítico-conceitual, algumas proposições relativas à eficiência das políticas estaduais de desenvolvimento regional, tendo como quadro referencial uma situação peculiar na qual tais políticas têm um caráter de iniciativas autônomas, sem a presença reguladora do poder central.

Além disso, elas apresentam um caráter extremamente competitivo, perverso e pouco eficiente expresso no fenômeno da guerra fiscal. Concluimos que, se competição é inerente à Federações e se os entes federativos possuem um grau razoável de autonomia, parece impossível evitar a maior parte dos efeitos negativos oriundos da dinâmica competitiva sem que alguma forma de autoridade central regule as iniciativas individuais e, por conseguinte, iniba a guerra fiscal.



ABSTRACT

The objective of this dissertation is to make a historical reading of the evolution of the development policies in Brazil. From the methodological point of view, they were divided in two ideal kinds: a) federal policies of regional development; b) state policies of regional development. We specifically aim to investigate how the transition from one pattern, in which development policies were operated centrally, to another, in which its policies are operated by the state government, has been processed and what can be stated about the functionality of one and the other.

In a federative system, the character of the development policies results, on a large scale, from the form intra-governmental relations are structured. It also results from the interventional model of the National State. In this sense, we take as a starting point to our investigation the analysis of the transformations which the National State and the federal system have been going through. After the analysis of the evolution of the development policies, we found out that it has occurred a growing strengthening of the initiatives of promotion of development in state level, and also a growing and acute frailty of the central government in the execution of such policies. Such fact makes us expose, in an analytical-conceptual level, some propositions related to the efficiency of the regional development state policies, having as a referential picture a peculiar situation in which such policies have the character of autonomous initiatives, without the regulatory presence of the central power.

In addition to that, they present an extremely competitive, perverse and little efficient character, expressed on the phenomenon of fiscal war. We conclude that, if competition is inherent to Federations and if the federative entities possess a reasonable degree of autonomy, it seems impossible to avoid most of the negative effects originating from the competitive dynamics unless some form of central authority regulates individual initiatives and, consequently, inhibits fiscal war.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a emergência de um conjunto de transformações relacionadas à ampliação do ritmo e da intensidade de processos econômicos, políticos, informacionais, tecnológicos e sociais nas economias capitalistas vem apontando para redefinições profundas no papel historicamente destinado aos Estados Nacionais. De um lado, os postulados keynesianos não despertam mais interesses como outrora, ao passo que idéias preconizadas pelos defensores do neoliberalismo passam a ocupar lugar de destaque. De outro, os governos, em seus diferentes níveis, têm sofrido com novas formas de atuação do sistema empresarial privado na atual etapa da economia capitalista dita *globalizada*. Reestruturação produtiva, acumulação flexível e financeirização da riqueza são expressões de uma economia capitalista marcadamente globalizada, ou seja, de um processo novo na configuração do capitalismo contemporâneo.

Na verdade, desde a década de 1970 que o chamado “consenso keynesiano” – um ideário político-econômico que permitiu, no pós-guerra, o elevado crescimento econômico do mundo capitalista desenvolvido por meio de uma combinação bem sucedida entre o intervencionismo estatal e as forças do mercado – chegou ao fim, sendo substituído por idéias (e práticas) liberais que preconizam a redução da ação estatal na economia como forma de fazer com que as forças “equilibradoras” do mercado restaurarem o crescimento econômico. Nesse sentido, os estados nacionais vêm constantemente procurando assegurar a estabilidade das suas moedas, o que representa a adoção de políticas de juro e câmbio que remuneram o capital financeiro, deixando o capital produtivo ao largo desse processo. Ao fazer isso, os estados nacionais criam condições para que a liberdade de empresas e dos grandes agentes econômicos transnacionais seja ampliada. A contra-face disso tudo é que a autonomia e soberania desses estados vem sendo constantemente reduzidas, sendo que a sua ação tem sofrido redefinições de escopo, intensidade, sentido e abrangência.

Em síntese, a aplicação desse ideário pró-mercado (e contra o Estado) tem ocasionado impactos agudos sobre as diversas esferas da ação pública. Em uma perspectiva micro, governos estaduais e locais têm centrado suas políticas públicas muito mais para a satisfação

de uma espécie de *guerra de lugares*, que para a intervenção e regulação de conflitos sociais das classes mais marginalizadas.

Uma evidência disso é que, atualmente, novos atores são mais importantes para a configuração do espaço regional e urbano que o foram no passado: as empresas transnacionais. Sua nova lógica de decisão sobre a localização de plantas produtivas tem exigido o estabelecimento de espécie de leilões em âmbito internacional a fim de localidades se tornem candidatas a receptáculo de investimentos privados, por meio de significativas contrapartidas financeiras e fiscais; dotações de infra-estrutura em geral e de transportes e de comunicações, em específico. Assim, governos locais tornam-se reféns da opção de oferecer o conjunto de benefícios que os investimentos postulantes exigem e obter resultados econômicos positivos, ou não receber investimento algum, se se negarem a dar as contrapartidas pedidas.

A literatura atual que vem tratando do fenômeno da globalização - em especial quanto aos seus impactos na estrutura urbana das cidades e na forma em que a uma rede urbana cria e recria hierarquias - tem apontando para fenômenos novos resultantes de uma forma contemporânea de estruturação da produção econômica¹. Tem sido comum na Europa e nos EUA, por exemplo, a ocorrência de mudanças estruturais que provocam ampla deslocalização da economia baseada na produção manufatureira em direção a outro padrão largamente alicerçado na informação. Uma primeira implicação desta nova maneira de organização produtiva é o declínio dos empregos industriais, e a conseqüente expansão dos empregos em serviços no total dos empregos gerados. (Sassen, 1999; Markusen, 1999).

Outra implicação deste padrão recente digna de nota é uma alteração estrutural no interior da hierarquia urbana nacional e até mesmo mundial: às cidades que já assumiram posições no topo da hierarquia são atraídos os setores financeiros e produtores de serviços modernos - que são os de maior dinamismo econômico; a indústria e, também parte da população, tem se transferido para cidades de posição subordinada na hierarquia da rede urbana.

Parece ser inegável que as atividades econômicas tendem a apresentar maior dinamismo naquelas áreas nas quais o potencial local de atração é maior, seja em termos de

¹ Ver coletânea de artigos sobre a questão urbana atual organizada por Fainstein & Campbell (1999).

benefícios fiscais e financeiros, seja em termos de mão-de-obra e infra-estrutura. São essas áreas que, afinal, se mostram mais adequadas à instalação de empreendimentos e à atração de grandes investimentos. Por outro lado, áreas que possuem menor potencial tendem a permanecer à margem dos principais fluxos econômicos, internos ou externos. Formam-se, assim, áreas que apresentam menores níveis de bem-estar e maiores desequilíbrios e desigualdades de renda e riqueza.

Não constitui novidade que boa parte das empresas transnacionais estão localizadas em nações desenvolvidas, principais receptáculos de resultados globais dos investimentos. Este fato continua a acontecer independentemente da perda relativa do controle que os governos nacionais exerciam empresas transnacionais. Esta situação, evidentemente, tende a ser mais aguda nos países em desenvolvimento, em particular porque os ganhos econômicos alcançados por elas praticamente não são apropriados por aqueles países, tendo como fator agravante a progressiva redução da autonomia de ação das nações em desenvolvimento.

Se este é o quadro sócio-econômico com que os governos se defrontam, então, uma dualidade entre o desenvolvimento econômico e a fragmentação social se explicita como *elemento constitutivo* das transformações recentes do capitalismo. Esse parece ser o desafio central colocado no momento recente pelas leis do desenvolvimento capitalista para o poder público em seus diversos níveis (federal, estadual e municipal), em particular, e para a sociedade em geral.

As transformações descritas acima provocaram, conforme dito, um amplo processo de redefinição do papel das diversas escalas de poder (nacional, regional e local) na execução de políticas em geral, e de desenvolvimento em particular. O quadro teórico-analítico de referência mais geral a partir do qual desenvolveremos nossas análises é dado pela fragilização das escalas intermediárias de poder – estados nacionais - e pelo fortalecimento das instituições em nível global e local.

Dado esse quadro mais geral em que algumas localidades são mais privilegiadas em detrimento de outras, a configuração espacial, produto de um mosaico de situações distintas quanto à inserção das localidades nos circuitos financeiro e produtivo, tende a conformar e a cristalizar situações de desigualdades entre os espaços. Estas, por seu turno, são normalmente passíveis de alteração através de políticas de desenvolvimento regional, uma vez que estas

sempre estiveram na base das inúmeras tentativas de transformação das condições econômicas e sociais das regiões em praticamente todas as nações, desenvolvidas ou em vias de desenvolvimento.

O objetivo desta dissertação é analisar um aspecto muito particular dentro da temática Estado e Desenvolvimento no Brasil: a “divisão intergovernamental de trabalho” na estruturação/execução de políticas de desenvolvimento regional. Mais precisamente, *pretende-se investigar como se evolui de um padrão no qual as políticas de desenvolvimento regional eram de alguma forma coordenadas e controladas na órbita federal para outro cuja dinâmica dessas políticas passa a ser determinada pelos governos subnacionais (estaduais) e o que se pode dizer da possível funcionalidade de um e de outro padrão.*

A investigação sobre a problemática da “divisão intergovernamental de trabalho” na estruturação/execução de políticas de desenvolvimento regional demanda, necessariamente, uma análise mais geral sobre o modelo de intervenção do Estado e sobre a dinâmica federativa e outra, de escopo mais restrito, sobre a progressiva evolução dessas políticas. A natureza das políticas de desenvolvimento deriva, a nosso ver, das transformações pelas quais passou e vem passando o Estado Nacional Desenvolvimentista² e da forma como são estruturadas as relações intergovernamentais no interior de um sistema federativo.

Neste trabalho, pretendemos discutir as políticas de desenvolvimento enquanto resultado da ação de estruturas fiscais federativas já que regimes federativos colocam problemas peculiares, decorrentes da existência de governos autônomos operando simultaneamente sobre uma mesma região (espaço econômico).

O nosso objetivo é, portanto, fazer uma leitura histórica da evolução das políticas de desenvolvimento regional no Brasil considerando que o caráter da mesma é produto das formas de articulação/interação entre as instâncias de poder. Metodologicamente dividimos o exame da política de desenvolvimento regional em dois tipos ideais: a) política federal de desenvolvimento regional (ou política de desenvolvimento regional estruturada/executada centralmente) e b) política estadual de desenvolvimento regional (ou política de

² Denominação dada ao Estado Keynesiano nos países periféricos. Nos países centrais o referido Estado é denominado de Welfare State.

desenvolvimento regional estruturada/executada estadualmente).

Organizamos nosso trabalho a partir de três cortes analíticos básicos. O primeiro recai sobre a descrição do caráter das iniciativas federais de desenvolvimento regional. Nosso problema aqui é identificar como se deram na prática aquelas iniciativas, quais são os elementos caracterizadores das mesmas e como elas evoluíram. A razão de escolhermos o enfoque regional é porque o processo de desenvolvimento brasileiro sempre teve uma feição regional. Restringimos nossa análise à intervenção federal na região Nordeste. A experiência nordestina no campo de ações planejadas para o desenvolvimento regional é a principal referência brasileira para a discussão sobre iniciativas federais nesse campo, o que justifica a escolha da região Nordeste como recorte espacial e as políticas de desenvolvimento executadas pelo governo federal nessa região como objeto de análise.

O segundo corte recai sobre a análise da natureza das políticas estaduais de desenvolvimento. Tomamos como referência analítica um grupo hipotético de estados atrasados, e a partir disso procuramos investigar como eles atuam nos espaços de intervenção não ocupados ou ocupados precariamente pelo governo federal, de forma geral. Especificamente, estamos tentando identificar quais são as principais características da atuação dos estados atrasados em termos de política de desenvolvimento e como essa atuação vem se explicitando ao longo dos anos.

O terceiro corte aborda a possibilidade de as iniciativas estaduais de desenvolvimento regional serem pouco eficientes e bastante agressivas quando tomamos como referência um contexto caracterizado pelo fortalecimento dos governos subnacionais e pela ausência de ação coordenadora e regulatória por parte do governo federal. Normalmente, a afirmação de que as iniciativas estaduais apresentam um caráter agressivo e pouco eficiente é usada quando se quer atribuir às políticas estaduais de desenvolvimento, a partir dos anos 90, uma conotação mais explícita.

A investigação será apresentada ao longo de quatro capítulos. No primeiro capítulo, apresentaremos em nível teórico-analítico alguns conceitos essenciais e alguns problemas típicos de estruturas federativas. Começaremos expondo algumas visões contemporâneas do desenvolvimento tendo como ponto de partida a discussão sobre o papel dos Estados

Nacionais. Em um segundo momento, abordaremos a idéia de política de desenvolvimento como uma prática federativa, já que a mesma está sendo discutida aqui como produto de estruturas fiscais federativas. Tal abordagem nos permitirá construir um suporte analítico-interpretativo que será utilizado na etapa seguinte, na qual iremos focar três atributos básicos da política de desenvolvimento: a) planejamento; b) autonomia; e c) coordenação. Encerramos o capítulo 1 com o exame sobre dois modelos típicos ideais de política de desenvolvimento, o sistêmico e o seletivo.

No segundo capítulo enfocaremos a política federal de desenvolvimento regional. Nesse caso, faremos uma reconstituição histórico-analítica simplificada que abrangerá um período de mais de quatro décadas (do final dos anos 50 até os dias de hoje). Esse recorte temporal dá conta do período no qual o governo federal inicia a execução de políticas de desenvolvimento regional, chegando até os dias atuais. Este capítulo nos fornecerá, conforme veremos, importantes subsídios para entendermos a lógica de funcionamento das políticas de desenvolvimento executadas pelo estados e, principalmente, para compreendermos alguns dos fatores explicativos da crescente relevância que as políticas estaduais autônomas vêm adquirindo.

No terceiro capítulo, nosso enfoque recairá sobre as políticas estaduais de desenvolvimento regional. O mesmo exercício analítico do capítulo 2 será empreendido no 3 a partir de três recortes temporais, que estão devidamente explicados na introdução do capítulo. Lá, examinaremos como a política de desenvolvimento de um conjunto de estados atrasados pode ser situada perante a realizada pelo governo federal. No início do capítulo, justificamos o porquê de termos escolhido o referido conjunto. Descreveremos, de forma geral, algumas das principais características de arranjos institucionais como Agências de Desenvolvimento, Consórcios Intermunicipais, Organizações Não-Governamentais e Parcerias Público-Privado. Antes disso, porém, faremos algumas considerações sobre o padrão de financiamento dos governos estaduais e sobre o planejamento no período recente. Discutiremos também algumas situações peculiares que indicam que a política estadual de desenvolvimento, a partir dos anos 90, passou a apresentar um caráter perverso e competitivo, passando a ser correntemente tratada como sinônimo de guerra fiscal. Avançamos um pouco

nessa questão e apresentamos as características da guerra fiscal brasileira.

No quarto capítulo, investigaremos as possibilidades de que governos soberanos atuando individualmente sobre o mesmo espaço econômico obtenham sucesso na promoção do desenvolvimento, e até que ponto aquelas são compatíveis com as melhores possibilidades de desenvolvimento para a Federação. Para fazermos tal investigação tomamos como referência analítica básica uma situação específica que se caracteriza pela fragilização do papel intervencionista do governo federal e fortalecimento das instâncias subnacionais de governo.

Assim, este capítulo está dividido em duas partes. Na primeira, discutiremos com maior aprofundamento o fenômeno da guerra fiscal, visto aqui como um estado peculiar das políticas estaduais de desenvolvimento que traz no seu bojo elementos de ação estadual intrinsecamente competitivos. Especificamente, enfocaremos duas dimensões básicas do mesmo: a) disputa no contexto federativo; e b) política peculiar de desenvolvimento regional e industrial. Na segunda parte, trataremos de um problema específico: até que ponto as políticas autônomas podem ser consideradas uma alternativa viável e eficiente para o desenvolvimento econômico regional? Propomos, portanto, um enfoque que trata de três processos complexos que envolvem vários agentes e categorias: a) *dinâmica orçamentária das políticas autônomas*; b) *grau de redundância X modelos dos programas de desenvolvimento*; e c) *ciclo político X relação público-privado*. Cada um deles identifica analiticamente um aspecto relevante do funcionamento das políticas autônomas de desenvolvimento e permite-nos discutir algumas deficiências das mesmas. Reservamos a última parte para as considerações finais.

Por fim, mas não menos importante, cabe uma observação extremamente relevante acerca do estudo ora apresentado. Em virtude da precariedade bibliográfica e empírica no tratamento das políticas de desenvolvimento executadas por governos estaduais, optamos por elaborar neste estudo no qual fazemos um exercício analítico-interpretativo sobre políticas estaduais de desenvolvimento. Obviamente, todas e quaisquer limitações, inconsistências e imprecisões intrínsecas a um exercício dessa natureza não estão eliminadas.

CAPÍTULO I – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E RELAÇÕES FEDERATIVAS: ALGUMAS NOTAS.

1.1. Introdução

Neste capítulo, apresentaremos e discutiremos alguns conceitos essenciais e alguns problemas típicos de estruturas federativas, antes de abordarmos a evolução das políticas de desenvolvimento regional, o que será feito no capítulo seguinte. Assim, após algumas considerações sobre as visões contemporâneas do desenvolvimento, examinaremos primeiro o conceito de política de desenvolvimento. Em seguida, apresentaremos uma discussão sobre três atributos básicos das políticas de desenvolvimento que, na nossa percepção, são essenciais para o entendimento do caráter e da qualidade das mesmas. Os atributos a serem discutidos são: a) planejamento; b) autonomia; e c) coordenação. Discutiremos também, ainda que de forma simplificada, os dois modelos que propõem soluções distintas (e opostas) para questão da coordenação federativa, quais sejam: o competitivo e o cooperativo.

A escolha por essa abordagem analítica é justificada porque ela apreende o essencial das relações intergovernamentais em um sistema federativo. Além disso, o debate sobre sistemas federativos vem crescentemente ganhando importância, sem contar que o federalismo exerce significativa influência em diversos campos, como por exemplo: das políticas públicas; da distribuição estatal e territorial do poder; da definição de projetos nacionais de desenvolvimento e da partilha de recursos e atribuições, etc.

1.2. Poder Central versus Poder Regional

Tese como a defendida por Ohmae (1996) sugere que o Estado Nacional tornou-se progressivamente impotente diante dos mercados globais e que estaria ocorrendo uma espécie

de regionalização internacional da qual emerge os Estados-regiões³ que, na perspectiva analítica adotada por esse autor, acabam se tornando mais importantes que países em virtude de aqueles se constituírem em unidades econômicas, produtivas, industriais e fiscais homogêneas. Por um lado, a formulação menos radical do argumento, amplamente difundida e aceita hoje, sustenta que vem ocorrendo um progressivo aumento da interdependência entre os mercados globais e as economias nacionais.

Por outro, os governos nacionais vêm sendo cada vez mais pressionados para se adaptarem à lógica da economia global e, em simultâneo, é possível evidenciar que os mesmos vêm tendo sua autonomia de ação limitada. Dito de outra forma, a capacidade de os Estados-nação tomarem decisões relativas à sua política econômica independentemente de influências externas vem se tornando cada vez mais limitada.

Em muitos países, a redução do raio de ação do Estado Nacional verifica-se desde a década de 70, cuja principal consequência em vários países foi o desencadeamento de um processo lento de “desconstrução” do aparato estatal federal. Em simultâneo, constata-se que no plano federativo recompõe-se, ainda que parcialmente (e progressivamente), o regime descentralizado, passando os governos subnacionais a assumir posição de destaque cada vez maior no processo de intervenção estatal na economia, especialmente porque eles vêm tendo seu poder político e sua autonomia financeira e fiscal ampliada, por vezes acompanhada da descentralização de alguns encargos.

Conforme observado, durante pelo menos três décadas, desde os anos quarenta, a intervenção estatal esteve predominantemente submetida à coordenação dos estados nacionais. A partir dos 70, a crise crescente e ampliada do grande estado keynesiano intervencionista levou a um movimento no sentido da progressiva ampliação do poder e da capacidade de intervenção autônoma dos governos subnacionais, operado através dos amplos processos de descentralização em curso, não apenas nos países que contam com regimes federativos. De certa forma, isso acirra e torna mais complexo, nesses regimes, o problema da divisão de

³ Espécies de unidades econômicas que apesar de residirem dentro das fronteiras dos Estados-nação (ou abrangerem vários países), o seu foco de ação não tem nada de local. A orientação e ligação básica dos Estados-regiões se dão com a economia global.

trabalho entre os níveis de governo, ou seja, da forma pela qual competências, responsabilidades e encargos são distribuídos entre governo central e governos subnacionais. Mais precisamente para o que nos interessa neste trabalho, coloca o problema do grau necessário ou desejável de articulação e coordenação entre políticas de desenvolvimento regional implementadas pelos estados e políticas implementadas pelo poder central.

Em certo sentido, parece ser evidente que um dos principais problemas constitutivos dos regimes federativos é que eles têm, necessariamente, que ser regulados (orientados) por uma combinação de regras nacionais e locais. A essência do pacto federativo reside, sobretudo, na manutenção de um relativo equilíbrio entre soberania e interdependência entre as instâncias de poder. Tem-se, portanto, como objetivo central a manutenção (ou a criação) de condições para que não haja o enfraquecimento (ou quebra) da unidade nacional. Ou seja, tenta-se evitar a quebra do pacto federativo a fim de que, em alguma medida, sejam preservados espaços para a autonomia e a individualidade das diversas regiões/jurisdições. Nas questões levantadas neste estudo, tal problema emerge sucessivamente na estrutura de competência tributária e de partilha de recursos, e na estrutura de encargos. Pretendemos tratar, ainda que de maneira geral, um problema de coordenação no sistema fiscal que ocorre no âmbito da estrutura de apropriação de recursos: a guerra fiscal entre estados.

1.3. Teorias do Desenvolvimento Endógeno

Evoluções no âmbito da teoria do desenvolvimento espelham, de certa forma, o processo histórico acima referido. A tradicional Teoria do Desenvolvimento dos anos cinquenta assumia (no mais das vezes implicitamente) que o Estado Nacional deveria desempenhar papel fundamental e determinante, uma vez que o desenvolvimento era visto numa dimensão ampla, estrutural. Nas versões recentes de “revival” da teorização sobre o desenvolvimento, a dimensão local/regional ganha relevância, seja diretamente através da ênfase nos méritos da concorrência intergovernamental, seja nas versões teóricas mais sofisticadas – citamos a teoria

do desenvolvimento endógeno (TDE) como exemplo - que enfatizam a importância das dinâmicas sócio-econômicas e políticas locais.

Para o que nos interessa aqui, o questionamento central diz respeito à ineficiência relativa do governo federal na estruturação/execução de políticas de desenvolvimento regional. Neste sentido, a drástica redução do âmbito de ação do Governo Federal associada à retomada da autonomia federativa ampliou a tendência para a substituição de *políticas federais de desenvolvimento regional* por *políticas estaduais de desenvolvimento regional* que pretendemos argumentar aqui, tornam-se intrinsecamente “descoordenadas”⁴ e exageradamente “autônomas”. O referido questionamento tem se tornado cada vez mais pertinente, em particular porque o movimento de sobrevalorização das instâncias subnacionais de governo é cada vez mais forte. Conseqüentemente, ganha evidência o debate sobre a execução/estruturação do processo de desenvolvimento sócio-econômico por essas instâncias. Esse debate é feito, sobretudo, pela teoria desenvolvimento endógeno.

A TDE privilegia a dimensão local enquanto espaço importante e determinante de interação entre agentes econômicos em uma economia marcadamente globalizada. No que se refere à teoria do desenvolvimento endógeno podemos identificar três dimensões típico ideais: uma econômica, que se caracteriza, segundo Barquero (2001),

“por um sistema específico de produção capaz de assegurar aos empresários locais o uso eficiente dos fatores produtivos e a melhoria dos níveis de produtividade que lhes garantem competitividade; uma outra sociocultural, na qual os atores econômicos e sociais se integram às instituições locais e formam um denso sistema de relações, que incorpora valores da sociedade ao processo de desenvolvimento; e uma terceira, que é política e se materializa em iniciativas locais, possibilitando a criação de um entorno local que incentiva a produção e favorece o desenvolvimento sustentável.” (p. 42).

Em síntese, o desenvolvimento pode ser visto como um processo de mudança estrutural e de crescimento econômico que é liderado pela comunidade local, uma vez que a mesma utiliza o seu potencial para melhorar o seu nível de qualidade de vida. Normalmente o que

⁴ Descoordenadas no sentido de que não são políticas orientadas a partir de proposta de desenvolvimento nacional coordenadas centralmente. São políticas que têm como agente dinâmico os governos subnacionais. Não significando, necessariamente, que as políticas descoordenadas não sejam estruturadas.

ocorre é que a sociedade empresarial local organiza, de forma mais eficiente, os fatores produtivos locais, ao passo que se tenta reforçar os valores e as instituições locais para que os mesmos forneçam alicerce para o desenvolvimento da localidade.

Segundo Brandão (2003: 07), o conjunto da literatura sobre desenvolvimento endógeno *“sugere que estaríamos vivendo a possibilidade de consolidar um novo padrão de desenvolvimento, construído totalmente no âmbito local, dependendo apenas da força de vontade dos agentes empreendedores que mobilizariam as potências endógenas de qualquer localidade”*.

As localidades teriam, por sua vez, que se adaptar e se submeter a diversas condições para se tornarem receptivas e atraentes, tende em vista a conquista da confiança dos grandes investidores. As possibilidades de desenvolvimento nessa abordagem teórica são baseadas, em boa medida, no voluntarismo dos agentes locais que seriam os responsáveis pelos novos investimentos e pelo controle do processo de desenvolvimento⁵. O problema, contudo, é que existem evidências de que os atores que controlam o processo de desenvolvimento – em particular num cenário marcado pela crescente internacionalização dos circuitos tecnológicos, financeiros e produtivos do capital – são as grandes empresas transnacionais face à crescente fragilização do Estado Nacional. (Braga, s/d).

Genericamente, podemos dizer que o enfoque da teoria do desenvolvimento local tem como principal característica atribuir a fatores endógenos a plena capacidade para solucionar problemas relativos ao desenvolvimento sócio-econômico das localidades. Em alguma medida, esses fatores são enfatizados de maneira exagerada. Por vezes o enfoque localista desconsidera relativamente a importância que determinantes de natureza estrutural possuem. Observado isso, é preciso não perder de vista que a promoção do desenvolvimento depende tanto de determinantes micro – da qualidade das relações e articulações estabelecidas entre os agentes econômicos locais, da existência de ambiente, inovador com instituições que dêem suporte à estruturação/execução de políticas de desenvolvimento - como de determinantes estruturais.

⁵ Ver Brandão (2003)

Brandão (2005: 06) ao discutir a literatura sobre desenvolvimento endógeno, diz que

“Grande parte dessa literatura tem um ‘viés terciarista’, isto é, sustenta que ingressamos no mundo da economia (e sociedade) pós-industrial como situação irreversível, que teria criado amplas possibilidades, com poder quase ilimitado, de geração e reprodução de novas ou velhas atividades de prestação de serviços, em que a atividade industrial, isto é, do setor secundário, seria coisa do passado fordista, enquanto que a capacidade auto-expansiva dos serviços não encontraria limites. Neste momento pós-industrial o setor de serviços estaria ditando a trajetória de expansão do sistema. Teria dinâmica própria e movimento específico, papel ativo e indutor de outras atividades.”

A citação acima é bastante interessante na medida em que questiona os limites e as possibilidades de promoção do desenvolvimento propagadas pela teoria do desenvolvimento endógeno. Sinalizar que o setor de serviços teria uma dinâmica própria e, em simultâneo, seria capaz de induzir as atividades dos setores primário e secundário, é algo complexo e passível de discussão. É óbvio que o setor terciário vem se tornando cada vez mais relevante. Uma evidência disso é que novas funções vêm sendo impostas às cidades, em particular porque a cidade se tornou o *locus* principal para a (e da) produção de serviços modernos⁶.

Na realidade, os termos da chamada “terciarização” das economias urbanas são dados pela predominância de fluxos financeiros sobre os demais setores numa economia marcadamente globalizada. Sassen (1998: 23) é precisa ao afirmar que:

“Na década de 1980 as finanças e os serviços especializados se afirmaram como os principais componentes das transações internacionais. As instituições fundamentais para essas transações são os mercados financeiros, as grandes empresas de prestação de serviços, os bancos e as matrizes das corporações multinacionais. Essas instituições estão no centro do processo da criação da riqueza e localizam-se nas cidades.”

Disso resulta a busca desenfreada das cidades para se incluírem em rotas nas quais há a circulação da riqueza financeira. Uma pré-condição básica para a inclusão de novas cidades

⁶ De forma ampla, entende-se por serviços modernos aquelas atividades que representam o paradigma tecnológico-informacional. Daí se relegar a um segundo plano atividades consideradas ultrapassadas como as relacionadas à indústria. (Monteiro Neto & Ferreira, 2004)

em tais rotas é a oferta de um conjunto de vantagens financeiras, fiscais e logísticas, cujo objetivo principal é a atração de grandes investidores nacionais e internacionais.

Em síntese, a crescente importância atribuída a fatores endógenos às localidades e a relativa desconsideração da importância que variáveis macro possuem, talvez resulte do fato de que a teoria do desenvolvimento endógeno decorre, em certo sentido, de uma visão neoliberal de Estado mínimo, que supõe a ineficiência do Estado Nacional na estruturação/execução de políticas de desenvolvimento integradas (mais amplas). Uma das principais conseqüências disso, é que as instâncias locais (orientadoras de políticas micro) passam a ter uma ampla responsabilidade na promoção do processo de desenvolvimento. O problema central é que a ação intervencionista das instâncias inferiores é predominantemente orientada para políticas locais (de escopo micro), nas quais variáveis endógenas às localidades ganham relevância.

Esse conjunto de observações por si só já merece investigações mais detalhadas, afinal temos podido observar, principalmente nas duas últimas décadas, crescentes restrições impostas à atuação do Estado Nacional como agente coordenador e estruturador do processo de desenvolvimento. Como fator adicional, temos observado a emergência de novos padrões de acumulação produtiva que advogam que o processo de desenvolvimento é mais (e melhor) eficientemente conduzido pelas instâncias inferiores de poder.

1.4. Política de desenvolvimento como prática federativa

Conceitual, analítica e metodologicamente não existe uma definição única de Política de Desenvolvimento (PD), ela pode ser interpretada sob diferentes matizes. A discussão sobre PD insere-se dentro de uma discussão mais ampla sobre a temática Estado e Desenvolvimento, que também apresenta a sua complexidade devido à dificuldade de homogeneizar e consolidar informações e definir conceitos, sem contar a diversidade de interpretações existentes acerca da temática.

De acordo com Lessa & Dain (1998),

“ Se tomarmos o que existe em termos de interpretações sobre as relações Estado e desenvolvimento, há um primeiro nível em que tudo é geral e inespecífico. Por exemplo, na moderna teoria neoclássica e na teoria keynesiana, o Estado se apresenta sob o ponto de vista pragmático, como substituto do mercado, como depositário e soluções para os desequilíbrios do sistema econômico. A intervenção estatal se justifica no sentido de repor a solução ótima de equilíbrio. Sob este prima, o Estado não é mais que um grande agente planejador, potencialmente dotado de soberania plena. Por sua neutralidade, pode combinar uma apologia liberal com uma prática de intervenção estatal”. (p.248)

Essa citação mostra claramente a dificuldade em homogeneizar interpretações, noções, conceitos, etc., com relação à temática Estado e desenvolvimento. Tal dificuldade é extensiva ao conceito de política de desenvolvimento. O que parece mais simples de se entender, e até mesmo de homogeneizar, é a idéia de que uma única dimensão não é suficiente para explicar nenhuma das temáticas apontadas, sendo preciso, portanto, combinar várias dimensões - econômica, social, política, cultural, histórica e institucional - a fim de obtermos uma interpretação/definição *ótima* acerca, por exemplo, da temática Estado e Desenvolvimento, bem como sobre Políticas de Desenvolvimento.

Antes de tentar definir conceitualmente política de desenvolvimento, iniciaremos apontando o que entendemos pelo conceito Desenvolvimento. Esse compreende a idéia de crescimento, superando-a, significando que há modernização associada a transformações nas estruturas econômicas e sociais. Na ausência de transformações ocorre tão somente modernização, e com esta mantém-se o subdesenvolvimento, agravando o problema da concentração de renda e riqueza. Nesse caso o progresso técnico é assimilado pelos países periféricos (dicotomia cepalina Centro-Periferia), todavia o produto da modernização fica restrito aos padrões de consumo e estilo de vida de uma minoria. (Furtado, 1992; Bercovici, 2003)

O Pensamento Furtadiano nos ensina que o desenvolvimento é um fenômeno que possui uma dimensão histórica, e assim sendo, cada economia enfrenta problemas que lhes são específicos. O subdesenvolvimento não é uma etapa pela qual os países periféricos tenham que passar para alcançar o desenvolvimento. Subdesenvolvimento e desenvolvimento são processos simultâneos, que se condicionam e interagem mutuamente, cuja expressão

geográfica se revela na dicotomia supra-citada. Para superar o subdesenvolvimento é preciso uma política deliberada de desenvolvimento, na qual se garanta desenvolvimento econômico e social.

Comumente o desenvolvimento é apresentado como um problema exclusivamente econômico. Todavia, os pensamentos cepalino e furtadiano mostram que ele é um problema que tem várias faces: econômica, social, histórica, cultural e política. Nesse ínterim, toda e qualquer tentativa de superação do subdesenvolvimento deve ser vista como um projeto político, na medida em que a direção, a efetiva e a intensidade do desenvolvimento são explicadas pelas estruturas de poder e pela política. Ademais, a idéia de bem-estar contida no conceito de desenvolvimento traz à tona os aspectos ideológicos das políticas de desenvolvimento. Nesse contexto, o desenvolvimento pode ser visto como um direito fundamental que deve ser garantido e promovido pelo Estado, em especial porque ele é o principal formulador dessas políticas.

Na busca pela constituição de um sistema econômico nacional, o Estado introduz no cálculo econômico a dimensão política, o que permite ao mesmo formular políticas públicas, cujo processo de formulação resultado de uma complexa e dinâmica interação de fatores ideológicos, econômicos e políticos, exercendo o Estado um papel central no referido processo.

No caso das Políticas de Desenvolvimento que tem por objetivo a melhoria das condições de vida da população, por exemplo, temos claro que os resultados das políticas econômicas dependem tanto da coerência interna das mesmas, quanto da viabilidade política e das opções institucionais existentes para concretizar a política de desenvolvimento. Toda e qualquer reflexão acerca dessa exige que se faça referência ao papel desempenhado pelo Estado. A ênfase nesse papel deriva de uma concepção da ação política na qual a racionalidade técnica tinha um papel decisivo: o Estado formulava e concretizava a racionalidade mediante o planejamento e a política de desenvolvimento, que pode ser, entre

outros modelos: setorial, macroeconômica⁷, local e regional, sendo o espaço regional o *locus* da política de desenvolvimento.

Neste trabalho, estamos discutindo políticas de desenvolvimento como um produto da ação de estruturas fiscais federativas, conforme apontado. Isso significa que consideramos que tais políticas existem nos (e são operadas pelos) mais diferentes níveis de governo, dado que existe um espaço econômico no qual todos podem operar em simultâneo. O escopo, a intensidade e o grau de abrangência da política de desenvolvimento apresentam-se diferenciados de acordo com a escala executora da política.

De acordo com Galvão (2003:80), *“Na definição de políticas regionais, pode-se identificar dois planos básicos, em torno dos quais se ajustam as experiências concretas”*. Quando uma política de desenvolvimento regional é feita pelo governo federal (poder central) ela freqüentemente visa romper desequilíbrios e desigualdades inter-regionais; integrar o mercado nacional; tornar a economia mais competitiva e dinâmica, e promover uma divisão inter-regional do trabalho mais eficiente. Esse modelo de política é compatível com o plano básico chamado pelo autor de “solidário”.

A questão central, todavia, é que a solução de problemas como a desigualdade inter-regional não se encerra na redução desse, pois tal solução passa, também e necessariamente, pela criação de condições para que as regiões participem do “moderno jogo competitivo”. Ou seja, devem ser identificadas e estimuladas potencialidades a partir das quais seja possível induzir o desenvolvimento. Isso se constitui, sem dúvida alguma, em um grande desafio a ser enfrentado pelo poder público.

O outro plano é concentrado regionalmente e busca extrair o melhor da região, não dando conta dos problemas das outras regiões. Este plano básico é denominado por Galvão (2003) de “autocentrado”. Evidentemente, ambos os planos visam objetivos diferentes, bem como têm concepções e agentes (governo central e governo subnacionais, respectivamente primeiro e segundo planos) distintos.

Segundo Galvão (2003: 82),

⁷ A política de desenvolvimento setorial e a macroeconômica são normalmente a-espaciais.

“No mundo real, esses planos esquemáticos se interpenetram, pois tanto as instâncias mais elevadas podem priorizar objetivos de crescimento em detrimento da redução das desigualdades, como instâncias menores os de redução das desigualdades pessoais e sub-regionais de renda, às expensas do crescimento. Porém, isso envolve muitas vezes a superação das fronteiras básicas do problema regional em si, com o avanço sobre outros campos da intervenção pública.”

No caso de um governo subnacional (uma jurisdição parcial de um todo econômico maior), a possibilidade do mesmo de promover políticas de desenvolvimento é intrinsecamente limitada. Não se trata de um Estado Nacional, com jurisdição sobre todo o espaço econômico relevante e com controle adicional da moeda, do câmbio e da política fiscal nacional, por exemplo. Mesmo em situações de total autonomia – formal, política e financeira – nem sempre é possível a execução de políticas de desenvolvimento integradas (amplas).

Em um país de grandes dimensões observa-se, muitas vezes, que existe um acentuado grau de dependência econômica (mercados, insumos, infra-estrutura) de estados atrasados em relação ao conjunto da federação. As maiores restrições, contudo, emergem da situação mesma de ente federado. Em outras palavras, um **estado** pertencente a um espaço econômico e social mais amplo, integrado, com barreiras reduzidas ou inexistentes à mobilidade dos recursos econômicos, em geral tende a apresentar um maior dinamismo econômico e, em princípio, pode vir a executar políticas de desenvolvimento que gerem efeitos mais virtuosos.

É adequado, portanto, fazer uma diferenciação entre políticas de desenvolvimento federais e políticas estaduais de desenvolvimento. O primeiro tipo pressupõe a execução de políticas mais integradas, na qual a dimensão nacional é contemplada. O Governo Federal é, em princípio, o único agente que pode operar determinados aspectos da política de desenvolvimento: sistêmicos, globais, integradores, ordenadores, articuladores de problemas macrosetoriais e macroregionais. Por outro lado, a referida política em nível estadual, em função das restrições apontadas, apresenta uma natureza mais limitada. Há boa parte de tarefas que podem ser realizadas pelos governos estaduais, enquanto que outras não. Isto apontaria no sentido de uma “natural” divisão de trabalho entre os governos. Acontece que os estados não

são homogêneos no que se refere a essa capacidade de assumir uma parcela da responsabilidade em tal divisão.

Assim, quando pensamos em uma política de desenvolvimento regional executada pelos estados precisamos considerar, além do exposto acima, a existência de marcadas heterogeneidades (econômicas, políticas, técnicas e institucionais) entre os mesmos. Isso faz com que nas Federações assimétricas existam enormes diferenças na capacidade dos estados de executarem políticas de desenvolvimento. Tal capacidade encontra-se expressa no poder orçamentário, na capacitação técnica da burocracia e na qualidade dos sistemas políticos locais e do aparato institucional. Da mesma forma, e talvez por isso mesmo, a política executada pelo governo central tende a se concentrar, predominantemente, nas regiões atrasadas, e os estados desenvolvidos tendem a executar políticas que apresentam um maior grau de autonomia.

Desse modo, é necessário também que o governo federal incorpore a tarefa de auxiliar os estados economicamente mais pobres como uma forma de compensar a limitada capacidade intervencionista dos mesmos. Em função disto, a tendência é que ocorra algum grau de articulação entre as políticas executadas nos níveis federal e estadual. Assim, se já existem políticas federais de desenvolvimento direcionadas para os estados atrasados, é bastante provável que a forma de inserção destes apresente uma natureza complementar. Quando usamos a expressão complementar estamos nos referindo a uma situação na qual não existe, em princípio, coordenação, porém estabelece-se de alguma forma uma espécie de divisão de trabalho implícita entre governos estaduais e federal. Nesse caso a política federal torna-se a referência e a ação estadual busca iniciativas que ampliem a atratividade nas frentes/áreas de atuação focalizadas pela política federal.

Na realidade, possíveis esquemas complementares podem ser aplicados quando um determinado objetivo não pode ser alcançado por nenhuma jurisdição isoladamente. A necessidade de se estabelecer tais esquemas é uma característica que está presente em praticamente todas as federações, pelo fato de que nelas a divisão de poder entre governo federal e governos subnacionais acaba limitando parcialmente competências de um ou de mais poderes constituintes dessas federações.

1.5. Três Atributos das Políticas de Desenvolvimento

O objetivo deste item é examinar três atributos básicos das políticas de desenvolvimento sob a ótica federativa, o que implica dizer que, em quase todos os casos, há uma interdependência entre as unidades federadas e ela se expressa em graus distintos nas diversas federações. O grau de interdependência define, em alguma medida, a natureza do padrão intervencionista daquelas unidades. Os atributos são: a) planejamento; b) autonomia; e c) coordenação. Esses são essenciais na definição da natureza e da qualidade das políticas de desenvolvimento, na medida em que, isolados ou combinados, determinam algumas condições básicas para a execução das mesmas.

O planejamento é fundamental para definir contornos práticos (técnicos) para a operacionalização das políticas de desenvolvimento. Ele envolve aspectos técnicos-operacionais e institucionais endógenos àquela instância que executa a política. Em uma outra dimensão, ele pode ser visto como uma expressão da qualidade da ação intergovernamental.

O atributo autonomia envolve dimensões orçamentárias, políticas e legais que podem determinar a forma de inserção das unidades federadas na execução de políticas de desenvolvimento no âmbito nacional.

Na abordagem do atributo coordenação trataremos, basicamente, da relevância de ações coordenadas entre as instâncias de poder na execução de políticas de desenvolvimento. A discussão que será feita transcende a simples abordagem da necessidade (e da importância) de se existir a atividade de coordenação, e procura abordar uma outra questão, a da desejabilidade da existência de ações coordenadas, já que existem duas soluções opostas para a problemática da coordenação. Ambas serão exploradas no item 1.6.

1.5.1. Planejamento

Planejamento é uma qualidade do funcionamento da máquina pública que aparece em graus, intensidades e níveis de aprofundamento/organização variados, e que, em paralelo, sugere algum nível de integração e articulação entre os diversos órgãos que compõem a máquina pública, notadamente do ponto de vista federativo. Ele pode ser considerado um

método de intervenção do poder público, frequentemente associado com a definição de metas globais e integradas de médio e longo prazo, assim como um atributo de organicidade das políticas de desenvolvimento. Neste caso, uma política de desenvolvimento possui esta qualidade quanto mais ela se orienta por um conjunto abrangente de metas de longo prazo, quanto mais ela articula os instrumentos de forma subordinada à obtenção das mesmas e quanto mais o poder público é capaz de obter uma gestão da intervenção que preserve essas prioridades.

Sendo assim, uma política de desenvolvimento executada nas esferas inferiores pode apresentar um alto teor de planejamento mesmo quando os objetivos e metas lhe são de alguma forma impostos por uma esfera superior. Situações assim normalmente tendem a ocorrer quando o poder central detém o controle sobre recursos fiscais, o que restringe parcialmente a autonomia de ação das instâncias subnacionais. Se os objetivos e metas que são “oferecidos” aos *policy makers* das instâncias subnacionais são articulados e válidos, mesmo que haja algum grau de subordinação das mesmas por parte da instância superior, ele não retira a qualidade de planejamento das políticas de desenvolvimento executadas pelas instâncias subnacionais. De qualquer forma, parece inegável que há efetivamente subordinação porque objetivos e metas são definidos na escala superior. Contudo, isso não significa que a política de desenvolvimento não possua uma certa qualidade, justamente porque pode haver convergência entre as metas definidas pelas várias escalas.

No que se refere ao planejamento como um atributo, é possível e até certo ponto desejável, separar analítica e metodologicamente a existência de instituições (aparatos político-institucionais) da prática propriamente dita do planejamento (gestão das estruturas e dos aparatos). Uma das razões para isso é que o aparato institucional tende a apresentar um caráter pouco mutável diferentemente do processo de gestão das estruturas, na medida em que estas tendem a sofrer alterações periódicas, na maioria das vezes relacionadas com mudanças no ciclo político.

Em suma, da forma como definimos planejamento aqui ele é essencialmente uma qualidade da ação governamental, que, em certo sentido, não diz nada sobre os objetivos (pretensões, escopo) desta ação. Para nós, ele é compatível, por exemplo, com uma postura

complementar que é típica, sobretudo, dos estados atrasados, no sentido de prover infraestrutura, mão-de-obra, etc., e deixar o investimento operado pelo setor privado, numa economia relativamente liberada. Ou então, existem aquelas situações nas quais o governo federal elabora uma política de desenvolvimento ampla e, normalmente, ela é direcionada para regiões atrasadas, com metas articuladas e estruturadas. Nesse caso o governo federal irá responder por alguns grandes projetos supra-regionais como portos, rodovias, etc. enquanto que os estados responderão por outros. Ele pode também definir para cada instância subnacional um conjunto de projetos/áreas de atuação/tarefas com metas e objetivos de médio prazo, e poderá condicionar, em algumas situações, o acesso a recursos à adesão dessas instâncias ao plano elaborado pelo governo federal.

Diante disso, a esfera inferior tem plenas condições para encaminhar uma boa prática de planejamento, mesmo não sendo a autora dos objetivos. No limite, tal escala teria que atuar no espaço das opções determinadas pelo poder central, e seu planejamento deveria ser orientado para a busca de uma inserção no plano nacional, na qual fosse negociada sua participação. As escalas inferiores via negociação tentariam obter recursos para aqueles projetos considerados mais importantes, não ficando excluída a possibilidade de haver algum tipo de conflito com o poder central.

Neste estudo abordamos o planejamento, ainda que de forma geral, nos seus vários níveis, que podem ou não apresentar algum grau de articulação entre si. Isso de certa forma coloca questões relativas à coordenação dos objetivos, metas e instrumentos das políticas de desenvolvimento. Assim sendo, a inter-relação entre o planejamento nos seus diferentes níveis é um fato que por si só sugere que a eficiência (ou a ineficiência) do mesmo não deve, em princípio, ser considerada de maneira intrínseca. Ou seja, ela não recebe apenas influência da instância que executa diretamente a política de desenvolvimento, pelo fato de que esta pode vir a ser influenciada por políticas executadas em outras instâncias. (Boisier et. al., 1972). Todavia, a existência de um elevado grau de autonomia – próximo atributo da política de desenvolvimento a ser analisado - pode reduzir possíveis efeitos negativos que por ventura venham a ser provocados por uma possível subordinação das instâncias inferiores pelo poder central.

1.5.2. Autonomia

Autonomia aqui é definida como uma característica em alguma medida inerente a todos os membros de um sistema federativo, em razão da difusão do poder político-econômico entre vários centros que são em alguma medida soberanos e exercem controle mútuo. Nesse sentido, um modelo federativo democrático visa garantir um certo grau de autonomia aos estados membros e, ao mesmo tempo, busca estabelecer mecanismos institucionais de controle de um centro sobre o (s) outro (s). Autonomia não se opõe à unidade, e sim à concentração do poder político, financeiro e administrativo no poder central. O fato de os entes federativos serem em alguma medida autônomos não implica necessariamente em ausência de unidade federativa. A autonomia enquanto uma característica centrífuga/individualista e oposta à concentração pode ser proveitosamente analisada segundo dois cortes básicos, expressos nas noções de autonomia formal e autonomia substantiva.

A autonomia formal é produto de normas, em geral constitucionais, que determinam a garantia de respeito aos direitos e institui um referencial de convivência política entre os entes federativos. Há algumas federações que são formalmente muito centralizadas, como é o caso da Índia, e outras altamente descentralizadas, com elevada autonomia para os governos subnacionais definidas na Constituição, como a brasileira e a canadense.

O segundo corte básico, e mais relevante, está expresso na noção de autonomia substantiva, que corresponde à capacidade (no sentido de possibilidade) de uma jurisdição qualquer executar, de maneira relativamente independente, determinada política de desenvolvimento via ativação de um conjunto de instrumentos⁸ (benefícios tributários, recursos orçamentários e Empresas Estatais estaduais). A autonomia substantiva envolve necessariamente duas dimensões: financeira e política.

A primeira decorre do poder financeiro (em geral associado com a capacidade orçamentária), em particular da disponibilidade de recursos que possam ser utilizados livremente na execução de políticas de desenvolvimento sem que haja controles rígidos por

⁸ Usamos o termo instrumentos para nos referirmos aos meios pelos quais a política de desenvolvimento se serve para atingir seus fins.

parte do poder central⁹. Note-se que a mera existência de uma participação elevada de transferências no financiamento dos governos subnacionais não significa necessariamente autonomia substantiva. Em algumas federações, grande parte das transferências são feitas de forma não condicionada, constituindo recurso livre para o orçamento de tais governos, não implicando, por conseguinte, redução de autonomia¹⁰.

A segunda decorre do maior ou menor poder efetivo do governo central para restringir e controlar os governos subnacionais. A autonomia política decorre, em princípio, do perfil legal-constitucional que define a autonomia formal. No entanto, freqüentemente encontramos situações onde um determinado grau de autonomia formal resulta em maior autonomia política, quando o governo central opta politicamente por não exercer seus poderes de controle.

A existência de autonomia formal não é, portanto, suficiente para que as instâncias de poder executem suas ações sejam elas quais forem, sendo imprescindível que aquelas tenham autonomia política e financeira para executá-las. Como a autonomia formal não pode ser reduzida a partir de determinações do governo federal, pois a mesma é produto de medidas/decisões tomadas pelo conjunto da Federação, o que tende a ocorrer na maioria das vezes é que o governo federal quando quer exercer algum controle mais rígido sobre as instâncias subnacionais, normalmente intervém no sentido de reduzir a autonomia substantiva. Freqüentemente, a redução ocorre quando o governo federal assume o controle, ainda que indireta e parcialmente, sobre os instrumentos (recursos tributários e orçamentários e empresas estatais estaduais) de política de desenvolvimento.

Na realidade, uma possível diferenciação entre autonomia formal e autonomia substantiva só faz sentido se ela conseguir captar o fato de que os recursos de controle formal existentes – arcabouço institucional, por exemplo – podem ou não ser exercidos efetivamente

⁹ Em alguns casos, o poder central pode impor restrições à atuação de uma jurisdição qualquer, implicando na redefinição das condições de execução de uma política de desenvolvimento. Citamos como exemplo de restrições, o controle do endividamento dos estados e investimentos financiados por meio de transferências do governo federal, bem como a exigência de equilíbrio orçamentário.

¹⁰ Embora, evidentemente, quando há forte participação de transferências, isto significa que o governo subnacional não controla fontes tributárias adequadas, e portanto não tem controle sobre a expansão/redução do seu financiamento quando necessário, tendo que negociar com o governo central estas mudanças.

pelo poder central e pelo Parlamento do país através do governo federal. De maneira geral, isso sugere que a mera existência de regras não significa controle e, por conseguinte, possibilidade de redução da autonomia, especialmente se elas forem ignoradas ou aplicadas frouxamente. A forma de aplicação ou a ausência de aplicação de determinadas regras (normas) que regulam as relações entre as instâncias de poder, por exemplo, é expressão do nível (e da qualidade) da coordenação que existe dentro de um sistema federativo. O item seguinte abordará de forma mais detalhada a discussão sobre a problemática da coordenação.

1.5.3. Coordenação

A existência de vários entes soberanos coloca o problema da desejabilidade ou mesmo da necessidade de coordenação das ações visando o desenvolvimento, como uma manifestação específica importante de uma questão mais geral de coordenação da ação intergovernamental, típica de federações. Em uma perspectiva ampla, podemos dizer que coordenação é a ação de organizar tarefas, definir prioridades e formalizar a divisão intergovernamental de trabalho entre os entes federativos que envolve, essencialmente, a atribuição de alguma autoridade a um dos entes federativos. Se for uma ação intergovernamental, normalmente o governo superior coordena, embora possa haver diferentes graus de autonomia substantiva, bem como de autonomia regulatória (nesse caso, em particular, caracterizada pelo poder de voz e de veto por parte dos governos inferiores).

A autonomia tem diversos méritos, expressos na noção mesmo de Federação. Todavia, diante de problemas diversos de externalidade, projetos excepcionalmente maiores que a jurisdição, etc., a eficiência na ação governamental pode exigir que as diversas jurisdições estabeleçam meios para que haja um certo grau de coordenação de suas ações. Parece-nos que a forma mais “natural” de fazer isto é deslocar para o governo federal a tarefa de realizar tal coordenação.

Há duas ordens de argumentos a favor de algum grau de coordenação. A primeira delas é mais geral, e pode ser aplicada a qualquer forma de intervenção estatal além das políticas de

desenvolvimento, e decorre, em última instância, de que o problema do desenvolvimento envolve simultaneamente ações sistêmicas e estruturantes em um nível macroeconômico e macrosocial, e ações micro/locais. A ampliação dos requisitos básicos que se supõe necessários para lograr desenvolvimento integrado leva necessariamente a ações global/sistêmica/integrada do conjunto do setor público em todos os seus níveis.

A segunda ordem de argumentos é, em boa medida, específica das políticas de desenvolvimento. O deslocamento das políticas nacionais para as políticas regionais “autônomas” coloca, de forma aguda, o problema da competição horizontal por investimentos, a chamada guerra fiscal. As análises de corte neoliberal tendem a enfatizar os méritos e virtudes desta competição. A experiência histórica recente deste fenômeno, em particular no Brasil, recomenda algum ceticismo frente a este argumento. Se é inegável que a competição tem aspectos meritórios até um certo grau de “agressividade”, parece claro que, em situações de elevada autonomia substantiva e omissão/ausência do governo federal nas iniciativas de desenvolvimento, ela pode se tornar um processo perverso e distorcivo em vários níveis.

De fato, nem todas as iniciativas individuais têm que ser coordenadas pelo governo federal, na medida em que existem dimensões do desenvolvimento que são locais, específicas, e nesse caso a coordenação, quando de fato ela existe, é feita pelo poder público local. Porém, quando as iniciativas estaduais assumem um caráter perverso (sobretudo quando as políticas de desenvolvimento se restringem ao uso de benefícios tributários) praticamente não existe a possibilidade de coordenação horizontal, e, no mais das vezes, ocorre o predomínio de situações competitivas. Nesse caso específico, uma ação coordenadora só pode vir do governo federal. Muitas vezes, a coordenação (vertical e horizontal) só ocorre naquelas federações que apresentam um federalismo cooperativo como é o caso, por exemplo, da Alemanha. Este país consegue preservar a autonomia e a soberania dos seus entes federativos, e ao mesmo tempo apoiar o processo de estruturação/execução de políticas de desenvolvimento orientadas a partir de um padrão cooperativo. A Alemanha é um país onde o modelo federativo está fortemente alicerçado no princípio da subsidiariedade e na cooperação entre as instâncias de poder. A coordenação pode, em última instância, fazer com que as ações dos entes federativos logrem resultados mais eficientes.

No item seguinte aprofundaremos a discussão sobre a problemática da coordenação analisando os dois modelos que propõem soluções distintas para a mesma.

1.6. Dois modelos de articulação governamental: competitivo e cooperativo

Os dois modelos¹¹ que propõem soluções distintas para o problema da coordenação são: o *competitivo* e o *cooperativo*. O primeiro modelo tem presença marcante em nações como os EUA e é particularmente estudado por economistas e cientistas políticos filiados a Public Choice Theory.

A concepção do modelo competitivo foi originariamente desenvolvida por Charles Tibeout em sua teoria sobre os gastos públicos locais. A imagem que esse autor usava era a de um mercado paralelo à vida política. Construída essa imagem, Tibeout argumentava que os governos subnacionais deveriam oferecer o melhor serviço público, sempre imaginando o eleitor como um consumidor, por um lado. Por outro, deveriam competir com as outras unidades para aumentar a eficiência do setor público na provisão desse serviço e de outros¹². A concepção desenvolvida por Tibeout foi reforçada analiticamente por Thomas Dye.

O pressuposto elaborado por Dye, é o de que a competição entre os entes federativos tem no aumento do controle sobre o poder sua preocupação primeira. Nesse caso, a idéia é que a competição reduz a possibilidade de um ente qualquer atuar de maneira tirânica. A segunda preocupação é a de que a competição tende a ampliar a eficiência na prestação de serviços públicos. Por trás disso estão duas idéias básicas: i) os governos subnacionais são extremamente relevantes, e até certo ponto são considerados como eixos centrais do sistema federativo; e ii) a União é vista negativamente. Para Dye, esta deveria ter o seu raio de ação limitado.

Em linhas gerais, para Dye a competição permitiria tanto otimizar o controle mútuo do poder das diversas esferas quanto tenderia a aumentar a responsividade das esferas de poder, o

¹¹ Foge ao escopo deste trabalho fazer uma análise exaustiva dos dois modelos de relacionamento intergovernamental, e, por isso, nos limitaremos a descrever os principais pressupostos de cada um. Para exames mais aprofundados ver Abrucio (2000).

que poderia levar a uma provisão mais eficiente de bens e serviços públicos para os cidadãos (consumidores). Estes, em princípio, têm livre mobilidade para se deslocarem àquelas localidades que oferecem os melhores serviços. Os cidadãos devem ter acesso à informação sobre bens e serviços gerados por determinada localidade, para que a partir daí possam escolher a que mais lhe interessar, ou então pressionar o poder público de sua localidade para mudar o seu comportamento na provisão de bens públicos. A competição defendida pelo autor deve ser tanto vertical quanto horizontal. (Abrucio, 2000)

Para o funcionamento “ótimo” do modelo competitivo é necessário que os governos subnacionais não sejam dependentes nem financeira nem politicamente da União. A idéia subjacente é a de que não deve haver transferências de problemas dos entes inferiores para o governo federal. Ou seja, os custos das disputas (da competição) não devem ser repassados das instâncias inferiores para a superior. Existem duas situações que são incompatíveis com o modelo proposto por Dye: a) o governo federal repassa recursos para os governos subnacionais, contando que estes votem de acordo com os interesses daquele; b) quando em situações de competição horizontal os entes federativos transferem os custos da mesma para a União.

Isto posto, podemos dizer que o modelo competitivo proposto por Dye é, em alguma medida, compatível com os pressupostos defendidos pela Teoria do Desenvolvimento Endógeno, em particular com aqueles que se referem a uma participação mais ativa (e decisiva) das instâncias inferiores de poder tanto na provisão de bens e serviços quanto na execução de políticas de desenvolvimento. O discurso que predomina é o da devolução de poderes para os governos subnacionais. Em certo sentido, não é suficiente descentralizar encargos e recursos, é preciso também incentivar a competição já que ela criaria condições para a ocorrência de inovações no campo das políticas públicas. O governo federal teria um papel secundário - em boa medida regulatório - o que corresponderia a uma forma de evitar que o poder central detenha o monopólio do poder e que centralize recursos, configurando-se em um obstáculo ao compartilhamento do poder, impedindo a otimização do mesmo entre as esferas.

¹² Abrucio (2000)

É preciso considerar, todavia, que ao desenvolver o seu modelo competitivo Thomas Dye está olhando à realidade da Federação americana, o que implica dizer que a competição está sendo proposta em uma sociedade mais homogênea. De certa forma, a existência de homogeneidade permite que a competição seja direcionada em maior grau para a busca de condições de eficiência, e em menor grau para que se tente, mediante competição, gerar uma maior equidade entre os entes federativos. No limite, é provável que em países de marcadas diferenças inter-regionais (de que podem gerar tensões intergovernamentais) o problema da simetria esteja sempre colocado. Em países como o Brasil, por exemplo, que apresenta grandes desequilíbrios e significativa assimetria entre as esferas de poder, o modelo competitivo elaborado por Dye se mostra inadequado.

O segundo modelo é o cooperativo. Ele pode ser visto, em princípio, como uma solução oposta ao modelo competitivo. Entre as principais nações que o adotam estão a Alemanha, o Canadá e a Austrália¹³. Os principais pressupostos do modelo cooperativo estão presentes nas formulações da escola do federalismo fiscal e foram desenvolvidos por Wallace Oates e Richard Musgrave. Os princípios que baseiam a cooperação entre as unidades federativas são basicamente dois. O primeiro trata da questão da competência de cada ente federativo. Para os referidos autores deve existir uma clara definição das competências de cada ente, e nesse caso cooperar significa que cada um deve fazer a sua parte. A questão evidente é que existem problemas que afetam várias instâncias de poder, ficando a dúvida de quem deve (e como deve) resolvê-los. O segundo princípio é o da responsabilidade fiscal. A preocupação central é a de evitar comportamentos predatórios por parte daquelas. Nesse modelo, diferentemente do competitivo, há o reconhecimento da importância do governo federal tanto na execução de políticas públicas como na tentativa de compatibilizar as diferentes atribuições dos níveis governamentais. (Abrucio, 2000)

Cooperação pode ser considerada enquanto uma espécie de adesão voluntária das instâncias de poder a uma ação conjunta/integrada que visa fins acordados conjuntamente, o que obviamente envolve algum tipo de divisão intergovernamental de trabalho previamente

¹³ Segundo Abrucio (2000), existem críticas ao modelo cooperativo adotado por país como Alemanha e Austrália, sendo a principal aquela que diz que nessas nações a cooperação encontra-se vinculada à centralização. Isso pode implicar que em

estabelecida¹⁴. Os acordos voluntários estabelecidos entre as instâncias de poder são expressões da autonomia (regulatória e substantiva) de cada ente, expressão do exercício de sua liberdade como unidade soberana. No mais das vezes, quando as instâncias atuam de forma cooperativa elas acabam encontrando soluções para problemas que, pelo menos em princípio, não poderiam ser solucionados se cada governo atuasse por conta própria, individualmente.

Em uma federação com elevada autonomia, no duplo sentido, ainda é possível que as unidades federadas não possam exercer políticas de desenvolvimento puramente autônomas, isso por várias razões, sendo que a principal delas diz respeito ao grau de autonomia substantiva. Em situações assim, uma articulação eficiente envolve basicamente cooperação, que deve ser horizontal se o governo federal for omissos ou não se interessar, e que pode ser cooperação com coordenação vertical se o mesmo assume esta função.

Cabe destacar que existem modelos de Federações que se utilizam amplamente de funções tipicamente compartilhadas, em que a coordenação é feita por colegiados, conselhos, reuniões interministeriais, etc, e o governo federal não tem o papel de comando como é o caso da Federação Alemã. Aqui é conveniente apontar que nem sempre é necessária a existência do ente federativo superior coordenando. É verdade, contudo, que em geral ele coordena. Em outros modelos sem autonomia – o caso paradigmático é a Índia – o poder central controla efetivamente as políticas de desenvolvimento através do controle sobre o sistema de planejamento, por um lado (institucional) e sobre os recursos, por outro (financeiro). Aí ocorre subordinação com coordenação central forte, e o componente de cooperação tem menor destaque.

casos de cooperação vertical, esta resulte muito mais de subordinação do que de parceria entre as esferas subnacionais e o poder central.

¹⁴ Podemos definir três formas básicas de cooperação: a) horizontal; b) vertical (entre governo federal e governos subnacionais); e c) horizontal-vertical. Se é cooperação horizontal, os entes que cooperam, sendo equipotentes, deverão organizar formas de coordenação. Em algumas federações, há arranjos institucionais específicos que visam coordenar horizontalmente as ações dos governos – consórcios municipais, entidades regionais, etc. Os governos estaduais podem cooperar entre si, sem, no entanto, envolver o governo federal. No caso da cooperação vertical, um estado isoladamente pode cooperar com o governo federal dentro de seu território. A cooperação horizontal-vertical ocorre quando os estados (ou os municípios) reúnem-se em um primeiro momento e definem suas demandas e, posteriormente, negociam a colaboração do poder central para atendê-las.

Em síntese, a cooperação pressupõe o não estabelecimento de qualquer hierarquia federativa. Pressupõe também a não intervenção do governo federal sobre as esferas subnacionais de forma tal que haja o comprometimento da autonomia e da soberania das mesmas. Nesse sentido, a intervenção do mesmo, por princípio, não consegue provocar a redução/fragilização da autonomia formal/regulatória das instâncias subnacionais de poder. Nas federações que podem ser caracterizadas como cooperativas, onde predominam relações intergovernamentais apoiadas na coordenação das ações, as políticas de desenvolvimento, quando existentes, decorrem de uma divisão de trabalho elaborada sistematicamente através de arranjos institucionais formais ou informais.

Quando este traço cooperativo é débil, as relações federativas tendem a ser, por outro lado, marcadas por um padrão de conflito permanente e a luta por autonomia financeira e administrativa é um ponto crucial na agenda política dos governos subnacionais, conseqüentemente é provável que as eventuais iniciativas para o desenvolvimento se tornem cada vez mais verticalmente descoordenadas, horizontalmente perversas e explicitamente competitivas, com cada nível de governo buscando seus próprios objetivos de forma exageradamente autônoma.

A questão que pode ser considerada central no debate sobre a cooperação é a da compatibilização entre autonomia e cooperação entre os níveis de governo. Ou seja, como criar mecanismos que façam com que os centros de poder político cooperem entre si de forma tal que não ocorra o comprometimento nem da autonomia nem da soberania dos mesmos. Quando a Federação é assimétrica do ponto de vista econômico, o que acontece no mais das vezes é que inexistente cooperação horizontal (i.e. entre as instâncias de poder do mesmo nível) e, dependendo de fatores conjunturais, a coordenação muitas vezes só pode ser feita pela instância de poder superior.

1.7. Políticas sistêmicas e seletivas

Na maioria dos casos, a diferença substancial entre as políticas de desenvolvimento dos estados reside no grau e na forma como cada unidade federada utiliza os instrumentos de intervenção disponíveis. Metodologicamente podemos classificar a política de desenvolvimento em dois tipo-ideais: política sistêmica e política seletiva.

1.7.1. Política Sistêmica

A política sistêmica é basicamente orientada por estratégias de médio e longo prazo. No que concerne aos instrumentos, há o predomínio do uso de recursos orçamentários já que os mesmos viabilizam a realização de um conjunto de investimentos, principalmente em capital social básico, que no médio prazo tendem a elevar os níveis de produtividade da população economicamente ativa. Podemos dizer que a política sistêmica é estrutural, de longo prazo, por isso, e de forma geral, os resultados derivados da mesma demoram a ser percebidos. A geração de resultados exclusivamente pela ação sistêmica é lenta e limitada por duas razões básicas: a) parcela significativa das ações necessárias envolve articulação com o poder central, seja porque a capacidade financeira da jurisdição é insuficiente, seja porque a dimensão do problema e suas repercussões tornam necessária uma ação supra-jurisdicional; e b) os principais processos que viabilizam o avanço sistêmico – qualidade da mão-de-obra, infra-estrutura, adequação do serviço público – são tipicamente de longo prazo.

A presença de uma política sistêmica de atração de investimentos, por exemplo, seria expressa tanto na promoção de uma espécie de avanço sistêmico quanto na realização de reformas institucionais que fossem capazes de criar um ambiente favorável à realização de novos investimentos em áreas e setores considerados prioritários pelo poder público estadual. Citamos como exemplos: a) Processos de desregulamentação e privatização que reduzem custos de transações, insumos e serviços e restrições de acesso a mercados; b) Instituições Públicas dedicadas ao desenvolvimento regional, pesquisa aplicada, centros de apoio à atividade privada; e c) Inversões em infra-estrutura econômica e social com destaque para gastos em educação.

Centrar a forma de atração de investimentos em fatores de natureza sistêmica exige sobretudo que o estado disponha de um orçamento equilibrado e que possua receita suficiente para realizar as inversões necessárias. O principal problema que deriva dessa possível centralidade é que a política sistêmica se mostra inadequada para gerar resultados no curto prazo, principalmente em situações nas quais ocorre “um surto de expansão de investimento com fortes indícios de uma elevada mobilidade espacial, essas políticas podem conduzir a perdas para o estado/região, com toda a certeza no curto prazo, sendo incerta a possibilidade de recuperação no longo prazo, dados os efeitos sinérgicos gerados pela alocação diferencial realizada nas demais regiões.” (Prado, 1998: 47)

Efetivamente, para que uma política sistêmica alcance um determinado grau de eficiência é imprescindível algum grau de articulação entre os diversos níveis de governos, em particular porque alguns estados não dispõem de capacidades orçamentária, técnica, institucional e política para executarem políticas sistêmicas individualmente, uma vez que o grau de autonomia substantiva dos mesmos é bastante reduzido, o que muitas vezes faz com que o planejamento, enquanto um atributo da política de desenvolvimento, venha a apresentar uma baixa qualidade.

Na realidade, existem aspectos da política sistêmica – como, por exemplo, a implantação de grandes sistemas de transporte, ações no sentido de integrar produtivamente regiões, montagem de infra-estrutura - que são mais eficientemente trabalhados pelo poder central, porque este, em geral, dispõe de recursos orçamentários e de aparatos técnicos e institucionais necessários à consolidação desses aspectos da política sistêmica. Isso sugere que em situações assim, a coordenação pode ser vista como um atributo indispensável ao sucesso da política de desenvolvimento justamente porque a ação das instâncias subnacionais é relativamente limitada na viabilização de tais aspectos. Individualmente, a maioria delas não consegue viabilizá-los, e por isso, ou se exige a presença do poder central, ou então é necessário que ocorra alguma cooperação entre aquelas instâncias.

Por fim, a execução de uma política sistêmica integrada significa somar iniciativas locais com supra-locais, a partir da articulação entre as esferas de poder, através do estabelecimento de uma clara divisão de trabalho (ou de competências) entre elas, na medida

em que existem ações que podem ser executadas pela órbita local, enquanto que outras não, conforme observado.

Por outro lado, existem outros aspectos da política sistêmica que podem ser executados nas instâncias inferiores. Cada estado tem, portanto, condições de fazer política sistêmica em algum nível. Se ele tem boas condições orçamentárias, pode elaborar ações para qualificar a mão-de-obra, pode melhorar seu sistema viário o que poderá proporcionar um maior dinamismo no escoamento da produção, por exemplo.

De forma geral, essas ações independem da existência de parcerias (articulações) vertical ou horizontal, sendo as condições orçamentárias o único fator limitante de tais ações. Internamente aos estados a execução de uma política sistêmica implica ações simultâneas em diversas frentes cujo objetivo é o da promoção de melhorias nas condições de produtividade e competitividade da jurisdição, e, portanto, é inerente a elas um teor elevado de planejamento, se entendemos que este teor é medido pelo alcance temporal (metas de médio longo prazo) e pelo grau de articulação entre diversas seções da máquina pública. Em suma, a política sistêmica é por definição multisetorial, envolve coordenação, quando não horizontal-vertical, ela pode ocorrer entre as diversas seções que compõe a referida máquina.

Em algum sentido, podemos supor que a política sistêmica local é composta pelo tipo de iniciativa que os teóricos chamam de desenvolvimento endógeno, ou seja, é compatível com uma política na qual os agentes locais exercem papel central e tentam criar um ambiente econômico, político e institucional favorável à indução do desenvolvimento, em particular por meio da atração de investimentos privados. Se essa suposição for válida então a diferença básica entre política sistêmica local e iniciativas locais endógenas reside sobretudo na participação ou não do poder central no processo de realização de políticas de desenvolvimento.

A execução de uma política sistêmica local, por sua vez, não prescinde da participação do poder central, ou seja, não aceita a redução da política de desenvolvimento à dimensão local, mas de forma geral aceita o papel que os agentes locais têm na criação de condições endógenas para que atividade privada seja eficiente. O problema, nesse contexto, é que a teoria do desenvolvimento endógeno sobrevaloriza a instância subnacional e, por vezes,

desconsidera a importância do poder central enquanto agente que pode exercer papel relevante na execução de políticas de desenvolvimento, por conseguinte aceita a redução da referida política à dimensão local.

1.7.2. Política Seletiva

O segundo tipo-ideal é a política seletiva. Normalmente, a execução desse tipo de política está apoiada em uma espécie de relação particular (individualizada) entre poder público e iniciativa privada, e os gastos realizados por este normalmente apresentam um caráter seletivo e são apropriados individualmente. De forma geral, inserem-se nesta categoria incentivos tributários e creditícios, subsídios e gastos orçamentários exclusivos (direcionadas para uma empresa específica). Ou então podem ocorrer ações que beneficiam não uma empresa individualmente, mas sim um determinado setor. Citamos como exemplo a utilização de proteção tarifária contra importações.

Em relação aos instrumentos de natureza seletiva, podemos dizer que os mesmos tendem a ser extremamente eficientes no curto prazo. A política seletiva se utiliza basicamente de benefícios tributários. Todavia, ela também pode utilizar-se de instrumentos orçamentários (concessões individuais de infra-estrutura), e nesse caso é preciso que o estado disponha de receita para efetivar os gastos necessários. Entre os instrumentos de natureza seletiva destacamos: a) Concessão de crédito subsidiado; b) Vantagens locacionais específicas para uma empresa: terrenos, instalações portuárias, melhoramentos em infra-estrutura, garantia de suprimento de matérias-primas e insumos; c) Redução ou diferimento da carga tributária; e d) Participação no capital.

A política seletiva pode ser de curto ou longo prazo. Trataremos aqui basicamente da primeira. No caso de uma política seletiva de curto prazo, o principal instrumento utilizado é o benefício tributário. A política seletiva de curto prazo é freqüentemente utilizada pelo poder público como forma de criar e/ou compensar diferenciais de competitividade endógenos ao estado via atração de investimentos privados.

7.3. Política seletiva *versus* política sistêmica

A dicotomia que colocamos acima de forma esquemática tem que ser relativizada num aspecto. O que estamos entendendo por políticas seletivas, na definição acima, envolve iniciativas governamentais que não visam alterar condições sistêmicas de longo prazo, mas basicamente afetar ganhos privados individuais através de concessões e favores fiscais. Elas são portanto, por definição, restritas a instrumentos do tipo seletivo, tal como descrito, que são essencialmente utilizados visando resultados de curto prazo. Por outro lado, nada impede que políticas sistêmicas utilizem instrumentos seletivos. É possível, por exemplo, fazer um projeto de longo prazo, visando interiorização do desenvolvimento, integralmente apoiado em benefícios tributários. O que queremos destacar, portanto, é que políticas seletivas se definem pelo seu horizonte de curto prazo, do qual decorrem, por necessidade, a natureza dos instrumentos.

A potência dos instrumentos de intervenção – sistêmicos e seletivos¹⁵ – depende, segundo Prado (1998), de quatro fatores: a) Condições orçamentárias para realocar receita própria no sentido de gastos com incentivos; b) Existência de capacidade de controle do governo subnacional sobre órgãos e empresas públicas estaduais nos serviços de infraestrutura e insumos básicos; c) Disponibilidade direta de fontes de financiamento – setor financeiro público próprio – ou acesso a fontes federais e internacionais de crédito; e d) Competência tributária sobre impostos indiretos relevantes.

O primeiro fator envolve capacidade orçamentária dos governos subnacionais e situação vigente das suas contas fiscais. Situação orçamentária deficitária pode comprometer a capacidade de os entes federativos acionarem alguns instrumentos de natureza sistêmica, como exemplo temos o caso de expansão de infra-estrutura local. O segundo se revela importante quando o poder público detém o controle sobre empresas estaduais de energia elétrica, órgãos de construção de estradas, portos, etc. (Prado, 1998: 48)

¹⁵ Dependendo da cultura política do país, do tipo de institucionalidade pública existente, e de outros fatores, existe a possibilidade de que a decisão de investimento seja afetada pela introdução, no cálculo privado, de benefícios seletivos. Essa questão será adequadamente abordada no capítulo 4.

Na realidade, equilíbrio orçamentário e controle sobre fontes geradoras de infra-estrutura são fatores importantes na determinação do alcance (e do limite) da atuação do poder público na tentativa de interferir na alocação privada do investimento. A contra-face dessa proposição é que o “poder de fogo” dos governos subnacionais na geração de benefícios sistêmicos, em um primeiro momento, e de benefícios seletivos em um segundo, tende a se reduzir como consequência direta de possíveis desequilíbrios fiscais e financeiros que o poder público venha a enfrentar. Quando o estado não tem estas qualidades, no curto prazo só consegue mobilizar investimentos fazendo uso de benefícios tributários e creditícios, o que na maioria das vezes acaba distorcendo e desviando recursos e impedindo a melhoria de fatores sistêmicos, como infra-estrutura, educação, organização pública, etc.

No geral, é possível dizer que a principal deficiência das políticas de desenvolvimento é que o poder público quase sempre não consegue combinar/integrar adequadamente instrumentos de natureza sistêmica com aqueles de natureza seletiva. E quando os estados se encontram em situação de concorrência, no curto prazo eles normalmente usam instrumentos de natureza seletiva com predomínio de benefícios tributários.

O empenho de cada estado em realizar políticas sistêmicas só vai ter consequências diferenciais no longo prazo, que é quando estas políticas geram resultados. Já o empenho dos estados em políticas seletivas tem efeitos imediatos, o que acaba criando uma situação na qual se um estado faz política sistêmica, os outros não têm pressão para seguir imediatamente, mas se um faz política seletiva de curto prazo, gera uma pressão imediata sobre os demais. A diferença é que a política seletiva afeta imediatamente as condições de competição, e a outra não.

O ponto central aqui é que tanto as ações sistêmicas quanto as ações seletivas criam um diferencial de vantagem para a jurisdição. Substancialmente, o que diferencia a política sistêmica da política seletiva é a forma de apropriação dos resultados gerados pelas mesmas. A diferenciação conceitual relevante é, entre políticas que geram bens públicos que são passíveis de apropriação por parte de qualquer empresa que invista, ou seja, geram recursos estruturais, e as políticas que alteram seletivamente as condições de empresas específicas. Logo, podemos

dizer que as formas de apropriação podem ser de duas naturezas: “ampla” ou “restrita/limitada/focada”.

O primeiro tipo-ideal de política gera formas de apropriação de natureza mais ampla. No caso das ações sistêmicas, este efeito tende, em princípio, a não ser apropriado individualmente, isto é, todas as iniciativas privadas se beneficiam de melhoria do nível de educação, de treinamento da força de trabalho, de melhoria nas condições infraestruturais de transportes, de agilização das funções públicas de regulação e controle da atividade privada.

Em relação ao segundo tipo-ideal, podemos dizer que o benefício seletivo é concedido individualmente para uma empresa qualquer, e na maioria dos casos também é apropriado exclusivamente por ela. De forma geral - e na maioria quase absoluta dos casos - os benefícios seletivos, normalmente, não agregam qualquer melhoria às condições estruturais, pois são basicamente orçamentários através de obras dedicadas à empresa e principalmente tributários. De fato, eles representam apenas uma compensação pelas insuficiências relativas das condições econômicas estruturais da localidade, em que o objetivo é melhorar a posição da jurisdição no *ranking* de opções.

Cabe considerar, ainda, que existe uma significativa instabilidade no comportamento dos fluxos de investimento privado interno e externo, tanto em sua dimensão quanto na sua direção, ou seja, nas tendências de deslocamento regional das inversões. Logo, as oportunidades conjunturais – um surto de inversão privada, por exemplo – exigem uma ação rápida do governo subnacional, e ela não pode ser operada através de ações sistêmicas. Portanto, é racional e faz parte do que poderíamos chamar de um “comportamento ótimo” a utilização de instrumentos seletivos de curto prazo.

Finalmente, é necessário reconhecer a importância do ciclo político¹⁶. A expressão ciclo político reflete as condições políticas e institucionais que orientam a estruturação dos programas estaduais de desenvolvimento. A dimensão temporal relevante da decisão governamental não é econômica, mas basicamente política. A necessidade de obter resultados

¹⁶ Abordaremos a questão do ciclo político no capítulo 4.

relevantes no período de governo cria um incentivo poderoso à utilização de instrumentos seletivos, cujos resultados independem da situação estrutural da economia local.

De um ponto de vista normativo, e supondo um cenário onde não existe concorrência entre os estados por investimentos, o ideal seria que a política de desenvolvimento regional fosse predominantemente sistêmica no interior do país, e seletiva de curto prazo naqueles momentos em que a concorrência se dá entre países. O poder público, em seus diferentes níveis, deveria, em princípio, combinar esses dois tipo-ideais. A razão para isto é que existem metas e objetivos relativos ao processo de desenvolvimento cujos resultados devem ser buscados no curto prazo, e aqueles que são de caráter mais estrutural, quase sempre resultantes de ações sistêmicas, e que normalmente produzem resultados apenas no longo prazo. A política sistêmica assim como a seletiva são indispensáveis, mas nem sempre as unidades federadas têm condições de executar a primeira individualmente. Logo, o ideal seria que houvesse uma espécie de equilíbrio entre políticas integradas e políticas locais.

Quadro-Síntese 1 : Política de Desenvolvimento sob a Ótica Federativa

Noção peculiar de Política de Desenvolvimento: Entenda-se Política de Desenvolvimento como um produto da ação de estruturas fiscais federativas, conforme apontado. Isso significa que consideramos que tais políticas existem nos (e são operadas pelos) mais diferentes níveis de governo, uma vez que existe um espaço econômico onde todos eles podem operar em simultâneo. O escopo, a intensidade e o grau de abrangência da política de desenvolvimento apresentam-se diferenciados de acordo com a escala que executa a política.

ATRIBUTOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SOB A ÓTICA FEDERATIVA.

PLANEJAMENTO	1) <u>Método de intervenção do poder público</u>	2) <u>Atributo de organicidade das políticas de desenvolvimento.</u>
<p>É uma qualidade do funcionamento da máquina pública que aparece em graus, intensidades e níveis de aprofundamento/organização variados, e que, em paralelo, sugere algum nível de integração e articulação entre os diversos órgãos que compõem a máquina pública, notadamente do ponto de vista federativo.</p>	<p>Freqüentemente associado com a definição de metas globais e integradas de médio e longo prazo. Neste caso, uma política de desenvolvimento possui esta qualidade quanto mais ela se orienta por um conjunto abrangente de metas de longo prazo, quanto mais ela articula os instrumentos de forma subordinada à obtenção destas metas e quanto mais o poder público é capaz de obter uma gestão da intervenção que preserve estas prioridades.</p>	<p>No que se refere ao planejamento como um atributo, é possível e até certo ponto desejável, separar analítica e metodologicamente a existência de instituições (aparatos político-institucionais) da prática propriamente dita do planejamento (gestão das estruturas e dos aparatos). Uma das razões para isso é que o aparato institucional tende a apresentar um caráter pouco mutável diferentemente do processo de gestão das estruturas, na medida em que estas tendem a sofrer alterações periódicas, na maioria das vezes relacionadas com mudanças no ciclo político.</p>

AUTONOMIA	1) <u>Autonomia Formal</u>	2) <u>Autonomia Substantiva</u>
<p>É definida como uma característica em alguma medida inerente a todos os membros de um sistema federativo, em razão da difusão do poder político-econômico entre vários centros que são em alguma medida soberanos e exercem controle mútuo. Nesse sentido, um modelo federativo democrático visa garantir um certo grau de autonomia aos estados membros e, ao mesmo tempo, busca estabelecer mecanismos institucionais de controle de um centro sobre o (s) outro (s). Autonomia não se opõe à unidade, e sim à concentração do poder político, financeiro e administrativo no poder central. O fato de os entes federativos serem em alguma medida autônomos não implica necessariamente em ausência de unidade federativa. A autonomia enquanto uma característica centrífuga/individualista e oposta à concentração pode ser proveitosamente analisada segundo dois cortes básicos, expressos nas noções de <u>autonomia formal</u> e <u>autonomia substantiva</u>.</p>	<p>A autonomia formal é produto de normas, em geral constitucionais, que determinam a garantia de respeito aos direitos e institui um referencial de convivência política entre os entes federativos. Há algumas federações que são formalmente muito centralizadas, como é o caso da Índia, e outras altamente descentralizadas, com elevada autonomia para os governos subnacionais definidas na Constituição, como a brasileira e a canadense.</p>	<p>Corresponde à capacidade (no sentido de possibilidade) de uma jurisdição qualquer executar, de maneira relativamente independente, determinada política de desenvolvimento via ativação de um conjunto de instrumentos (benefícios tributários, recursos orçamentários e Empresas Estatais estaduais). A autonomia substantiva envolve necessariamente duas dimensões: financeira e política.</p> <p>Financeira: Decorre do poder financeiro (em geral associado com a capacidade orçamentária), em particular da disponibilidade de recursos que possam ser utilizados livremente na execução de políticas de desenvolvimento sem que haja controles rígidos por parte do poder central. Note-se que a mera existência de uma participação elevada de transferências no financiamento dos governos subnacionais não significa necessariamente autonomia substantiva. Em algumas federações, grande parte das transferências são feitas de forma não condicionada, constituindo recurso livre para o orçamento de tais governos, não implicando, por conseguinte, redução de autonomia.</p> <p>Política: Decorre do maior ou menor poder efetivo do governo central para restringir e controlar os governos subnacionais. A autonomia política decorre, em</p>

		princípio, do perfil legal-constitucional que define a autonomia formal. No entanto, frequentemente encontramos situações onde um determinado grau de autonomia formal resulta em maior autonomia política, quando o governo central opta politicamente por não exercer seus poderes de controle.
COORDENAÇÃO	1) <u>Modelo Cooperativo</u>	2) <u>Modelo Competitivo</u>
<p>Em uma perspectiva ampla, podemos dizer que coordenação é a ação de organizar tarefas, definir prioridades e formalizar a divisão intergovernamental de trabalho entre os entes federativos que envolve, essencialmente, a atribuição de alguma autoridade a um dos entes federativos. Se for uma ação intergovernamental, normalmente o governo superior coordena, embora possa haver diferentes graus de autonomia substantiva, bem como de autonomia regulatória (nesse caso, em particular, caracterizada pelo poder de voz e de veto por parte dos governos inferiores).</p> <p>Existem dois modelos que propõem soluções distintas para o problema da coordenação: <i>cooperativo e competitivo</i>.</p>	<p>A Cooperação pode ser considerada enquanto uma espécie de adesão voluntária das instâncias de poder a uma ação conjunta/integrada que visa fins acordados conjuntamente, o que obviamente envolve algum tipo de divisão intergovernamental de trabalho previamente estabelecida. Os acordos voluntários estabelecidos entre as instâncias de poder são expressões da autonomia (regulatória e substantiva) de cada ente, expressão do exercício de sua liberdade como unidade soberana.</p> <p>Em síntese, a cooperação pressupõe o não estabelecimento de qualquer hierarquia federativa. Pressupõe também a não intervenção do governo federal sobre as esferas subnacionais de forma tal que haja o comprometimento da autonomia e da soberania das mesmas. Nesse sentido, a intervenção do mesmo, por princípio, não consegue provocar a redução/fragilização da autonomia formal/regulatória das instâncias subnacionais de poder. Nas federações que podem ser caracterizadas como cooperativas, onde predominam relações</p>	<p>A concepção do modelo competitivo foi originariamente desenvolvida por Charles Tibeout em sua teoria sobre os gastos públicos locais. A imagem que esse autor usava era a de um mercado paralelo à vida política. Tibeout argumentava que os governos subnacionais deveriam oferecer o melhor serviço público, sempre imaginando o eleitor como um consumidor, e deveriam competir com as outras unidades para aumentar a eficiência do setor público na provisão desse serviço e de outros.</p> <p>A competição entre os entes federativos tem no aumento do controle sobre o poder sua preocupação primeira. Logo, a competição reduz a possibilidade de um ente qualquer atuar de maneira tirânica. A segunda preocupação é que a competição tende a ampliar a eficiência na prestação de serviços públicos. Por trás disso estão duas idéias básicas: i) os governos subnacionais são extremamente relevantes, e até certo ponto são considerados como eixos centrais do sistema</p>

intergovernamentais apoiadas na coordenação das ações, as políticas de desenvolvimento, quando existentes, decorrem de uma divisão de trabalho elaborada sistematicamente através de arranjos institucionais formais ou informais.

Podem ser definidas três formas básicas de cooperação: a) horizontal; b) vertical (entre governo federal e governos subnacionais); e c) horizontal-vertical.

a) **Cooperação Horizontal**, os entes que cooperam, sendo equipotentes, deverão organizar formas de coordenação. Em algumas federações, há arranjos institucionais específicos que visam coordenar horizontalmente as ações dos governos – consórcios municipais, entidades regionais, etc. Os governos estaduais podem cooperar entre si, sem, no entanto, envolver o governo federal;

b) **Cooperação Vertical**, um estado (ou município) isoladamente pode cooperar com o governo federal dentro de seu território; e

c) **Cooperação Horizontal-Vertical** ocorre quando os estados (ou os municípios) reúnem-se em um primeiro momento e definem suas demandas e, posteriormente, negociam a colaboração do poder central para atendê-las.

federativo; e ii) a União é vista negativamente. Esta deveria ter o seu raio de ação limitado.

A competição permitiria tanto otimizar o controle mútuo do poder das diversas esferas quanto tenderia a aumentar a responsividade das esferas de poder, o que poderia levar a uma provisão mais eficiente de bens e serviços públicos para os cidadãos (consumidores).

Para o funcionamento “ótimo” do modelo competitivo é necessário que os governos subnacionais não sejam dependentes nem financeira nem politicamente da União. Não deve haver, portanto, transferências de problemas dos entes inferiores para o governo federal, o que significa que os custos das disputas (da competição) não devem ser repassados das instâncias inferiores para a superior.

Quadro-Síntese 2: Descrição da Natureza das Políticas de Desenvolvimento

NATUREZA DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO	DESCRIÇÃO
<p align="center">Política Sistêmica</p>	<p>A política sistêmica é basicamente orientada por estratégias de médio e longo prazo. No que concerne aos instrumentos, há o <u>predomínio do uso de recursos orçamentários</u>, pois estes viabilizam a realização de um conjunto de investimentos, principalmente em capital social básico, que no médio prazo tendem a elevar os níveis de produtividade da população economicamente ativa. A política sistêmica é basicamente estrutural e de longo prazo, em conseqüência os produtos da mesma demoram a ser verificados. A geração de resultados exclusivamente pela ação sistêmica é lenta e limitada por duas razões básicas: a) parcela significativa das ações necessárias envolve articulação com o poder central, seja porque a capacidade financeira da jurisdição é insuficiente, seja porque a dimensão do problema e suas repercussões tornam necessária uma ação supra-jurisdicional; e b) os principais processos que viabilizam o avanço sistêmico – qualidade da mão-de-obra, infra-estrutura, adequação do serviço público – são tipicamente de longo prazo.</p> <p>Efetivamente, para que uma política sistêmica alcance um determinado grau de eficiência é imprescindível algum nível de articulação entre níveis de governo. Isso se faz necessário porque alguns estados não dispõem de capacidade orçamentária, técnica, institucional e política para executar políticas sistêmicas individualmente, já que eles têm um grau de autonomia substantiva reduzido.</p>
<p align="center">Política Seletiva</p>	<p>A execução política seletiva está apoiada em uma espécie de relação particular (individualizada) entre poder público e iniciativa privada, e os gastos realizados por este tendem a apresentar um caráter seletivo e são apropriados individualmente.</p> <p>A política seletiva pode ser de curto ou longo prazo. A</p>

	<p>política seletiva de curto prazo é freqüentemente utilizada pelo poder público como forma de criar e/ou compensar diferenciais de competitividade endógenos ao estado via atração de investimentos privados.</p> <p>Em relação aos instrumentos de natureza seletiva, podemos dizer que os mesmos tendem a ser extremamente eficientes no curto prazo. A política seletiva se utiliza basicamente de benefícios tributários. Entre os instrumentos de natureza seletiva destacamos: a) Concessão de crédito subsidiado; b) Vantagens locacionais específicas para uma empresa: terrenos, instalações portuárias, melhoramentos em infra-estrutura, garantia de suprimento de matérias-primas e insumos; c) Redução ou diferimento da carga tributária; e d) Participação no capital.</p>
<p>Política Sistêmica X Política Seletiva</p>	<p>O primeiro tipo-ideal de política gera formas de apropriação de natureza mais ampla. No caso das ações sistêmicas, este efeito tende, em princípio, a não ser apropriado individualmente, isto é, todas as iniciativas privadas se beneficiam de melhoria do nível de educação, de treinamento da força de trabalho, de melhoria nas condições infra-estruturais de transportes, de agilização das funções públicas de regulação e controle da atividade privada.</p> <p>Em relação ao segundo tipo-ideal, podemos dizer que o benefício seletivo é concedido individualmente para uma empresa qualquer, e na maioria dos casos também é apropriado exclusivamente por ela. De forma geral - e na maioria quase absoluta dos casos - os benefícios seletivos normalmente não agregam qualquer melhoria às condições estruturais, pois são basicamente orçamentários através de obras dedicadas à empresa e principalmente tributários.</p>

CAPÍTULO II – POLÍTICA FEDERAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: reconstituição histórico-analítica

2.1. Introdução

É consenso entre os estudiosos de economia regional que a experiência mais intensa de política de desenvolvimento regional ocorreu no Nordeste com a atuação da SUDENE. Esta surgiu num momento em que o governo federal começou a visualizar a inadequação da política regional de combate às secas¹⁷, em larga medida assistencialista e desprovida de uma visão mais integrada da economia nordestina com o resto do país e que de certa forma foi pouco eficiente na redução dos desequilíbrios inter-regionais. Essa situação de relativa ineficiência da intervenção federal levou o governo a mudar o caráter de sua política, que evoluiu de assistencialista para uma política de desenvolvimento regional planejada. Não se tratava, nesse caso, apenas de carrear recursos para o Nordeste, e sim, de mudar as relações sociais e econômicas que eram responsáveis pela miséria nordestina.

Assim, com a criação da SUDENE em 1959, foi abandonado nos estudos dos problemas nordestinos e na intervenção estatal na região o enfoque secular da concepção hidráulica que limitava os exames sobre a problemática nordestina a problemas físicos e climáticos, passando o subdesenvolvimento regional a ser encarado como um fenômeno estrutural¹⁸.

É a partir da consolidação da fase desenvolvimentista da ação do governo federal no Nordeste, “que as ações governamentais aparecem pela primeira vez consistentemente inseridas num arcabouço teórico que procurava basear a intervenção planejada do Estado

¹⁷ As pressões decorrentes das grandes secas resultam, desde o século XIX em medidas para o seu combate, que vão desde a criação de açudes até estradas, ganharam mais importância quando alguns programas de combate as secas passaram a ser institucionalizados. Podemos citar como exemplos a criação do DNOCS em 1945 – antigo IFOCS (Inspetoria de Obras contra as Secas, criado em 1909); a vinculação de 3% da Receita Federal para o combate as secas, reintroduzida pela Constituição Federal de 1946; a criação, em 1948, da CVSF e da CHESF e, por fim, a criação do BNB em 1952. (Cano, 1998) No ano de 53 foi criada a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia – SPEVEA- transformada, no ano de 1966, na SUDAM. Três anos após a criação da SPVEA, é criada a SPVERFSP – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País – transforma na SUDESUL no ano de 1967. Em 1961 é criada a CODECO – Comissão de Desenvolvimento do CO – que seis anos depois se transforma na SUDECO, e por fim, no ano de 67 é instituída a Zona Franca da Manaus, SUFRAMA.

¹⁸ Carvalho, F..(2001); Santos (1994); Cano (1998); Galvão (1987)

como estratégia para a redução das desigualdades econômicas entre as regiões do país”. Silva Filho (1997: 440). O governo federal àquela época deveria, portanto, promover a industrialização do Nordeste, vista como uma das principais formas de dar sustentação ao desenvolvimento econômico regional. Escolheu-se como estratégia para promover o processo de industrialização, a atração de capitais extra-regionais, em boa medida porque a região, conforme nos mostra Galvão (1987), era frágil no tocante à figura schumpeteriana do empresário inovador.

Neste capítulo, a ênfase está direcionada para uma análise da trajetória da política federal de desenvolvimento regional. Objetivamos discutir algumas das principais transformações sofridas pela referida política com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Parece ser indiscutível que, com a criação da SUDENE instituiu-se um novo modelo de política regional. Este se caracterizou pela introdução de uma nova visão acerca da problemática do desenvolvimento regional, de um lado. De outro, pela introdução de mecanismos de apoio ao processo desenvolvimento que seriam centrados na atração de capitais extra-regionais, simbolizando uma participação mais sistemática da iniciativa privada no mesmo.

Objetivamos também identificar alguns elementos explicativos do declínio acentuado da política federal de desenvolvimento regional a partir do final da década de oitenta, bem como delinear os principais motivos do distanciamento ainda maior do governo federal no que se refere à forma como ele atua na estruturação/execução de políticas de desenvolvimento regional.

Este capítulo está dividido em duas partes, além desta introdução. Analisamos, na parte 1, a política federal de desenvolvimento regional em dois períodos, de 1959 a 1964 e de 1964 a 1988. Na segunda, discorreremos sobre a referida política nos anos 90. Além disso, expomos alguns fatores que, a nosso ver, são importantes para explicar a crise da SUDENE. Em alguns trechos deste capítulo empreendemos um esforço de caracterização, ainda que geral, do arranjo público-privado e do padrão de financiamento da política de desenvolvimento vigente em cada período.

Em termos de estrutura de organização do capítulo, optamos por fazer uma caracterização mais geral sobre a intervenção estatal e sobre a dinâmica federativa antes de fazermos à análise de cada fase da política federal de desenvolvimento regional. Essa opção metodológica nos permitirá compor um quadro analítico de referência amplo que nos auxiliará na compreensão das características e dos determinantes da política regional federal, de um lado. De outro, permitirá o delineamento de aspectos gerais da divisão de trabalho entre os entes federativos no processo de estruturação/execução de políticas de desenvolvimento regional.

Assim, adotaremos como ponto de partida o exame do padrão de intervenção¹⁹ do Estado Nacional Desenvolvimentista, identificando suas principais características e sua evolução nas últimas quatro décadas, para em seguida, e de forma mais focada, analisar como são estruturadas, a partir desse padrão, as políticas federais de desenvolvimento regional. Quanto à dinâmica federativa, enfocaremos as relações intergovernamentais tendo como eixo orientador o movimento pendular centralização-descentralização, caracterizado pela alternância de fases em que se reforça o poder do governo central com outras nas quais ganham força os poderes regionais e locais.

2.2. Política Federal de Desenvolvimento Regional: algumas considerações

A evolução da intervenção do governo federal no campo do desenvolvimento regional pode ser, a nosso ver, esquematicamente descrita segundo dois modelos: política de desenvolvimento regional específica e política de desenvolvimento regional integrada. O primeiro modelo dá conta do período inicial de implantação da política federal de desenvolvimento regional que vai de 1959 até o início da segunda metade dos 60. A experiência de políticas regionais teve início com a SUDENE e avançou com a criação da

¹⁹ O padrão de intervenção é aqui entendido como uma determinada articulação que se constitui entre elementos de natureza estrutural da intervenção estatal (ao nível do Estado) e destes com agentes sociais e econômicos privados. O padrão de intervenção se expressa, na realidade, numa forma específica pela qual o Estado interfere e condiciona – como agente produtivo e regulador – o processo de acumulação de capital. Esse padrão explicita, portanto, a forma pela qual o Estado se articula com os agentes privados, ou melhor, como o Estado se articula com o Capital. (Prado, 1994).

SUDAM e da SUDECO²⁰. Nesse modelo, a intervenção estatal se deu sob o comando de instituições federais de desenvolvimento relativamente descentralizadas e autônomas, então responsáveis pela elaboração planos de desenvolvimento cujos principais objetivos eram: a) redução dos desequilíbrios inter-regionais regionais; b) promoção da industrialização; c) dinamização da estrutura produtiva regional; e d) geração de emprego e renda. (Carvalho, 1978).

O segundo modelo emergiu quando a intervenção estatal passou a ser definida e orientada - ainda que parcial e indiretamente - para todas as regiões brasileiras, e seu exercício foi feito sob comando e determinações gerais do Ministério do Interior. A intervenção estatal no âmbito do desenvolvimento regional continuou a cargo de instituições regionais de planejamento e desenvolvimento específicas²¹, porém as mesmas tiveram o seu papel na formulação e implementação das políticas reduzido, ao passo que o MINTER e o Ministério do Planejamento passaram a estabelecer as diretrizes relativas ao desenvolvimento no âmbito regional.

No bojo das políticas de desenvolvimento regional integradas foram criados os Programas Setoriais e os Programas Especiais. Esse novo modelo de política de desenvolvimento regional representou um avanço em relação ao anterior na medida em que incorporou propostas de promoção de um padrão de desenvolvimento centrado nos processos de consolidação do mercado interno, de integração entre as diversas regiões e de desconcentração da atividade produtiva²². Os objetivos do desenvolvimento regional, portanto, não ficaram restritos apenas às tentativas de redução das desigualdades inter-regionais.

2.2.1. Caracterização Geral da Intervenção Estatal e da Dinâmica Federativa (1930-1963)

O regime instituído em 37 levou à constituição de um novo modelo de Estado. Nesse

²⁰ Superintendência do Desenvolvimento do Norte (antiga Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia - SPEVEA) e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste - CODECO), respectivamente.

²¹ SUDENE, SUDAM E SUDECO.

²² Uma das principais análises sobre o processo de desconcentração produtiva encontra-se em Cano (1998)

modelo, o Estado Nacional tornou-se o principal pólo irradiador do desenvolvimento sócio-econômico brasileiro, num cenário no qual predominava a centralização administrativa, política e financeira na órbita federal. O centralismo varguista associado com a concentração de poder na órbita federal contribuiu para a fragilização relativa da autonomia substantiva dos níveis inferiores de governo e para um maior controle das pressões oriundas das oligarquias regionais por parte do governo federal. (Abrucio, 1998; Lopreato, 2002). Cabe destacar que a centralização e o reforço do aparelho estatal são aspectos constituintes da tendência mundial pós-crise de 30 de fortalecimento dos níveis centrais de governo. (Rodríguez, 1995). O processo inicial de construção do Estado Novo esteve fortemente apoiado no controle político das oligarquias regionais pelo Governo Federal, exercido de forma autoritária, especialmente porque este conseguia acomodar os diversos e conflitantes interesses políticos e econômicos das mesmas através da utilização de fundos públicos. (Affonso, 1995).

A proposta varguista de usar o Estado como instrumento para promover avanços no projeto de industrialização não ocorreu, em certo sentido, à custa de uma perda de recursos de natureza tributária por parte dos governos subnacionais. De acordo com Lopreato (2002),

“A busca de soluções para os problemas de financiamento, que se colocavam para o governo central, prosseguiu de forma alternativa, sem implicar perda de autonomia e a redução dos recursos fiscais disponíveis dos Estados Municípios. (...) As soluções tentadas, é importante frisar, não contrariavam os interesses dos governos estaduais porque não mexiam com o domínio sobre os recursos fiscais. Pelo contrário, significavam a possibilidade de ampliação dos gastos e de articulação dos interesses públicos e privados em seus territórios”.(p. 27-8)

Na verdade, não houve alterações no sistema tributário que pudessem induzir uma centralização fiscal. Efetivamente, as alternativas de financiamento se resumiram à busca de empréstimos externos, aos fundos específicos vinculados a setores de infra-estrutura e à criação de Empresas Estatais.

Nesse período, o governo central também empreendeu esforços no sentido de promover os processos de integração do mercado nacional e de industrialização. O movimento de integração do mercado nacional - anteriormente fragmentado/fracionado em economias

regionais exportadoras – teve início com o processo de articulação comercial entre as regiões brasileiras e se consolidou, nos anos 70, com o movimento de integração produtiva, caracterizado pela transferência de capital produtivo do Centro-Sul para as regiões atrasadas, conforme veremos mais adiante. (Cano, 1998; Guimarães Neto, 1986). O modelo de industrialização que emergiu nos anos 30 e se desenvolveu até a primeira metade da década de 50 pode ser adequadamente descrito como de *Industrialização Restringida*. Restringida porque se prestou à constituição da indústria de bens leves e à implantação, ainda que incipiente, de algumas indústrias de bens de capital e de bens intermediários. A intervenção estatal, no período referido, foi elemento essencial na transição de um modelo de acumulação baseado em economias agro-exportadoras para um modelo industrial integrado, cujo dinamismo da acumulação passou a ser determinado pelo investimento autônomo. (Cardoso de Mello, 1998; Cano, 1998)

Na década de 40 merece destaque, no plano federativo, a promulgação da Constituição de 46. Ela, de certa forma, constituiu-se em uma reação contra os excessos do centralismo do Estado Novo. (Furtado, 1984). A referida Constituição levou ao rompimento do centralismo do período Vargas e provocou a redefinição das relações de poder entre as instâncias de governo, bem como fortaleceu a autonomia substantiva dos governos subnacionais, garantindo-lhes maior liberdade na condução das suas políticas econômicas. (Lopreato, 2000:5; Carvalho R., 2001).

Nos anos 50, a atuação do Estado Nacional objetivou completar a transição de um modelo de crescimento industrial restringido – cuja dinâmica de crescimento da economia era determinada pelo processo de substituição de importações – para outro no qual a natureza do processo de industrialização era determinada, basicamente, pela dinâmica da acumulação interna. Essa transição representou o início do processo de industrialização pesada, no qual a participação do capital estatal foi importante tanto na realização de investimentos infra-estruturais em transporte, energia e comunicações como na institucionalização de crédito de longo prazo – com a criação do BNDE em 1952, atual BNDES – e na constituição de setores pesados da indústria (bens intermediários, química, siderurgia).

Dentre as novas funções incorporadas pelo Estado Nacional, uma nos interessa em

particular: a intervenção estatal para o desenvolvimento regional. A preocupação com a problemática do desenvolvimento regional tornou-se mais intensa na década de 40 quando se tomou consciência dos desequilíbrios regionais produzidos, em grande medida, por um processo de industrialização concentrado no Centro-Sul, particularmente em São Paulo²³. Porém, foi somente na década de 50 que o Estado Nacional deu início a uma nova forma de intervenção no processo de desenvolvimento brasileiro e, em especial, na região Nordeste, com a implantação de uma política federal de desenvolvimento regional. (Guimarães Neto, 1996; Baer, 1996). Essa nova forma intervencionista guarda estreita relação com o processo de industrialização nacional que entrava em uma nova fase que era a da implantação de indústrias estratégicas, representantes de setores bastante oligopolizados, em sua maioria controlados internacionalmente²⁴. Isso explicita a transformação que estava sendo operada no capitalismo nacional, que por sua vez induziria alterações na dinâmica de acumulação interna pautada pelo investimento autônomo.

*2.2.1.1. Políticas de Desenvolvimento Regional Específicas*²⁵

A literatura de economia regional nos mostra que foi na década de 50, mais precisamente, a partir de 1957 que o caráter intervencionista do governo federal começou a sofrer consideráveis mudanças. O primeiro passo para isso ocorreu com a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) que naquela época foi incumbido de realizar uma avaliação sobre a real situação da economia e da sociedade nordestinas. Após estudos, o GTDN elaborou um documento chamado “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, nele continham informações relevantes acerca do subdesenvolvimento nordestino. No documento consta que o atraso relativo do Nordeste era produto da desigual distribuição de renda e riqueza combinadas com as variações climáticas as

²³ Para uma discussão mais aprofundada sobre a concentração industrial ver Cano (1998 A)

²⁴ Galvão (1987)

²⁵ Mesmo existindo outras entidades regionais, durante cerca de cinco anos, apenas o Nordeste era foco de intervenção planejada e coordenada centralmente com o propósito de reduzir os desequilíbrios inter-regionais através de políticas federais de desenvolvimento.

quais boa parte da população e da produção nordestina estava submetida²⁶. (Araújo, 1997; Santos, 1994; Guimarães Neto, 1986).

O passo seguinte foi dado em 1959 quando o governo federal lançou a Operação Nordeste e propôs a criação de um órgão de planejamento regional, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)²⁷. De acordo com Carvalho, F. (2001:43), o objetivo da SUDENE “era corrigir as desigualdades espaciais que se ampliavam pelo território à medida que avançava o processo de constituição do mercado interno alavancado pela industrialização do país.”²⁸

A SUDENE foi criada num período no qual o Estado Nacional se fortalecia política e economicamente e os estados estavam progressivamente aumentando o seu grau de autonomia substantiva. A Superintendência era formada por um conselho deliberativo constituído por representantes do governo federal, pelo secretário do desenvolvimento regional da Presidência da República, pelo presidente do Banco do Nordeste, por um representante da classe empresarial e outro da trabalhadora, pelo superintendente do órgão de planejamento e por um representante de cada um dos governos situados na área de atuação da SUDENE²⁹. Tentou-se com a SUDENE tanto assegurar uma unidade de propósitos na atuação dos diversos órgãos

²⁶ Nesse momento, o governo federal passou a assumir a responsabilidade de realizar as mudanças necessárias ao processo de desenvolvimento sócio-econômico da região Nordeste. Elas eram vistas como uma tentativa de reduzir as disparidades inter-regionais de desenvolvimento. Diante do localismo da ação estatal a concretização desse objetivo passava, necessariamente, pela existência de um plano global de ação para essa região, que estava inserido num contexto no qual era estabelecida ideologicamente a dicotomia planejamento-desenvolvimento e, nesse caso, a intervenção se deu mediante ação estatal planejada e dirigida ao desenvolvimento nordestino. A idéia era romper com o padrão de intervenção preexistente e avançar no processo de desenvolvimento do Nordeste pela via da industrialização. (Cano, 1998; Carvalho, F, 2001; Santos, 1994).

²⁷ Entre as principais funções das agências de desenvolvimento regional estão a identificação dos investimentos (privados e públicos) com alta rentabilidade, com efeitos multiplicadores sobre outras atividades regionais e a recomendação da sua inclusão nos planos regionais e nacionais de desenvolvimento. (Costa Filho, 1994:120).

²⁸ A SUDENE recebeu, segundo Carvalho, F. (2001), as seguintes competências: a) Supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo dos órgãos federais na região que se relacionem, especificamente, com o seu desenvolvimento; b) Estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; c) Executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento nordestino que lhe forem atribuídos nos termos da legislação em vigor; d) Coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, no Nordeste. A SUDENE tinha por diretriz básica a intensificação dos investimentos industriais com o objetivo de criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira. Interessava recuperar as indústrias tradicionais, de um lado. De outro, instalar um parque industrial moderno, diversificado e integrado que poderia vir a se tornar o novo centro dinâmico da região. Ao atrair capitais e fixar poupança, o processo de industrialização contribuiria para aumentar o volume de empregos na região e, talvez, criar uma nova classe empresarial.

²⁹ Esta é formada por todos os estados nordestinos, a parte mineira, localizada no “Polígono das Secas”, e os municípios do Vale do Jequitinhonha, em Minas, e do Norte do Espírito Santo. A composição da SUDENE, em termos espaciais, abrangia um pouco mais de 20% do território brasileiro. Os estados nordestinos corresponderem, em seu conjunto, a aproximadamente 89% da área de atuação total da agência.

federais na região³⁰ quanto tornar mais planejada e eficiente a ação do Governo Federal mediante a estruturação administrativa do novo órgão que era subordinado diretamente ao Presidente da República. (Carvalho, 2001)

O surgimento da SUDENE foi, de certa forma, um desdobramento em nível regional de uma certa visão planejadora que vinha ganhando força na esfera federal, com destaque para as idéias desenvolvimentistas defendidas por Celso Furtado que era fortemente influenciado pelo pensamento cepalino. Por essa razão, e talvez por isso mesmo, é que o planejamento tenha sido usado enquanto um instrumento relevante (e indispensável) para o enfrentamento dos problemas relativos ao subdesenvolvimento nordestino. Por meio da planificação seria possível modificar critérios de alocação dos recursos produtivos visando à racionalização de esforços de inversão ao longo do tempo, tornando-os adequados e compatíveis com as principais metas da política de desenvolvimento regional.

Em termos institucionais, o arranjo que predominou para o exercício de ações planejadas foi o da criação de órgãos de fomento, coordenação e planejamento em nível macro-regional e de instituições financeiras oficiais de corte também macro, e também da implantação de um sistema de incentivos federais cuja administração ficava a cargo da SUDENE e de uma instituição financeira apoiando as operações de financiamento do setor privado, o Banco do Nordeste do Brasil.

Em síntese, a SUDENE tinha por diretriz básica a intensificação dos investimentos industriais, cujo principal objetivo era a criação de um centro autônomo de expansão manufatureira no Nordeste. Entre os objetivos específicos estavam o da recuperação das indústrias tradicionais e o da instalação de um parque industrial moderno, diversificado e integrado que poderia vir a se tornar o centro dinâmico da região. (Carvalho, F., 2001; Galvão, 1987; Santos, 1994). O principal eixo da política de desenvolvimento regional foi o da condução deliberada do processo de industrialização. A atribuição de relevância a esse processo³¹ tem no pensamento da Cepal a matriz teórica inspiradora. Os cepalinos criticavam

³⁰ Entre os órgãos podemos citar o DNOCS, o BNB, a CVSF e a CHESF

³¹ A CEPAL mesmo atribuindo ênfase ao processo de industrialização, considera indispensável que haja integração entre os diversos tipos de políticas (agrária, industrial, integração, comércio exterior, cambial, etc.). Em última instância, o processo de desenvolvimento tornar-se-ia mais factível se houvesse um maior grau de integração entre aquelas.

o processo de industrialização espontâneo por considerar que ele não conduzia a um resultado “ótimo”, ou seja, em alguma medida ele não era capaz de produzir tanto o aumento da produtividade como o bem estar da população mediante a elevação da renda *per capita*.” (Rodriguez, 1981).

Os objetivos definidos pela SUDENE seriam alcançados, supõe-se, a partir da atração capitais privados extra-regionais que, por sua vez, induziriam o processo de industrialização da região, criando as condições necessárias à promoção do desenvolvimento nordestino. Nesse caso, o processo de industrialização contribuiria para aumentar o volume de empregos³² e para a criação de uma nova classe empresarial no Nordeste. Para atrair os capitais extra-regionais foi criado o conjunto de incentivos fiscais e financeiros que ficou conhecido como Mecanismo 34/18.

Na realidade, o referido mecanismo se constituiu em uma das medidas propostas pela SUDENE como uma espécie de resposta ao que se diagnosticou como uma carência de poupanças internas no Nordeste capaz de ativar o crescimento industrial regional. Um dos objetivos a ser alcançado com o 34/18 era o de estimular investimentos produtivos que pudessem auxiliar na alavancagem do desenvolvimento econômico nordestino. Objetivava, também, estimular uma mentalidade inversora dos agentes fornecedores de poupança privada, em particular porque nas regiões subdesenvolvidas a mentalidade empresarial praticamente não existia, o que em certo sentido pode ser apontada como uma importante causa do subdesenvolvimento daquelas. (Galvão, 1987)

De acordo com Galvão, (1987:118-9),

“Nestes países, a classe empresarial não estaria preparada para beneficiar-se das inúmeras oportunidades de investimento que afloravam a cada dia no sistema econômico, bem como possuía baixa propensão a poupar, ocasionando conseqüentemente tais níveis insuficientes de investimento. (...) De fato, a figura do ‘empresário inovador’, tomada por empréstimo de Schumpeter, teria espaço importante no corpo da teoria do

³² Segundo Albuquerque e Cavalcanti (1978), uma das principais críticas feitas a SUDENE, ainda nos anos 60, foi que a política de industrialização, a partir de incentivos fiscais, teve pouco efeito sobre a criação de empregos na medida em que entre as empresas instaladas havia o predomínio daquelas intensivas em capital.

desenvolvimento econômico. A existência de um verdadeiro 'espírito inovador' nos empresários das economias subdesenvolvidas seria um fator de explicação da falta de dinamismo destas economias. E, adicionalmente, esta falta de 'habilidade para investir' ver-se-ia reforçada pela inexistência de um sistema financeiro adequado que suportasse com recursos e condições financeiras compatíveis a execução prática das idéias inovadoras porventura existentes."

Parece ser indiscutível que a criação do 34/18 conseguiu, em alguma medida, atacar o problema da ausência de instrumentos de intermediação financeira, pois criou um mercado de capitais voltado para a realização de investimentos produtivos no Nordeste. Além disso, conseguiu reduzir, para a iniciativa privada, possíveis riscos inerentes à realização de inversões em uma área atrasada. (Carvalho, F., 2001; Santos, 1994). Conforme observa Galvão (1987), o mecanismo do 34/18 favoreceu a acumulação industrial de empresas sediadas no núcleo industrial nacional e a atração de capitais que seriam destinados à implantação de novas unidades industriais.

No período inicial de criação da SUDENE³³, até onde pudemos constatar, o controle dos fluxos de recursos – originariamente federais - destinados ao desenvolvimento regional era feito pelo governo federal em conjunto com a SUDENE. Em certo sentido, esse fator sugere que o componente público da administração e da condução dos processos de alocação de recursos e de realização de investimentos na área regional tenha predominado. Em outras palavras, os processos referidos eram, "de uma ponta a outra da cadeia", integralmente controlados pelo poder público, não existindo, pelo menos de forma explícita, a participação direta de agentes privados no controle e na determinação dos fluxos de recursos para o desenvolvimento regional.

A criação do mecanismo do 34/18 talvez tenha representado o primeiro passo em direção ao estabelecimento de um novo modelo de estruturação e gestão do processo de

³³ O padrão de financiamento das outras instituições regionais (DNOCS, CVSF, etc) era o seguinte: instituição federal + fundo fiscal + receita vinculada. Nesse caso, era vinculado um percentual da receita orçamentária (cerca de 3% da Receita Federal destinado ao combate às secas, atribuindo-lhe mais 1% nas disposições transitórias) que posteriormente era destinado às agências. Esse foi o modelo de financiamento da política regional até o início dos anos 60. A prática da receita vinculada foi um traço fundamental do modelo intervencionista da fase 30-64.

desenvolvimento regional. Este modelo se diferenciou do anterior basicamente porque introduziu a participação de agentes privados nos processos de alocação e de realização de novos investimentos. Ou seja, em alguma medida o mecanismo do 34/18 pode ser considerado o marco para a introdução de um novo padrão de financiamento que, ao nosso ver, pode ser descrito da forma que segue: ENTIDADE REGIONAL DESCENTRALIZADA + RECEITA ORÇAMENTÁRIA FISCAL VINCULADA + FUNDO FISCAL + SUBSÍDIO TRIBUTÁRIO. Esse novo modelo de financiamento do desenvolvimento regional provocou uma relativa ruptura com o suposto controle público integral dos processos de alocação de recursos e de realização de investimentos, estabelecendo um arranjo público-privado na determinação e na condução dos referidos processos.

A escolha da componente "subsídio tributário" foi feita, em boa medida, porque estudos feitos pelo GTDN e, posteriormente, pela SUDENE constataram que a região Nordeste era débil no tocante a existência da figura schumpeteriana do "empresário inovador", conforme apontado. Nesse sentido, com o 34/18 a iniciativa privada passou a interferir (e definir) nas formas de alocação dos recursos, ao passo que determinava parte do volume de recursos – resultante das deduções do IRPJ - a ser direcionado para o desenvolvimento regional. Resultando, por conseguinte, em uma nova forma de condução do processo de desenvolvimento, este passando a depender e a ser controlado, em boa medida, pela iniciativa privada, e não mais exclusivamente pelo poder público.

O novo padrão de financiamento passou, portanto, a ser orientado por uma lógica que dependia do arranjo estabelecido entre a iniciativa privada e o poder público. O tempo todo se configurou uma espécie de tensão no arranjo público-privado devido à necessidade de compatibilizar os interesses econômicos e políticos regionais representados pela entidade regional com os interesses da iniciativa privada. Em outras palavras, é possível que a criação do mecanismo do 34/18 tenha provocando uma relativa perda de controle do poder público sobre o processo de desenvolvimento no que se refere à alocação dos investimentos, na medida em que a iniciativa privada passou a responder por parte dos investimentos realizados na região. Efetivamente, eram as empresas que decidiam em quais projetos os recursos deveriam ser aplicados e, por conseguinte, em qual área o investimento seria realizado. O

fato de o poder público ter perdido parte do controle sobre as estratégias e as formas de se conduzir o processo desenvolvimento pode ter contribuído para inibir a emergência de um processo mais homogêneo, equânime e menos concentrador de investimentos³⁴, a despeito da vinculação da receita orçamentária fiscal ter sido mantida nos primeiros anos de vigência do mecanismo do 34/18.

Assumindo, portanto, que um dos principais objetivos do mecanismo do 34/18 era reduzir os riscos da iniciativa privada, então é possível aventar a hipótese de que poderia ter sido constituído uma espécie de “Fundo” administrado por um órgão federal - que poderia muito bem ter sido a SUDENE, com recursos provenientes das deduções do IRPJ e que seria sistematicamente “alimentado” por novas deduções e pelas taxas pagas pelas empresas que recebiam os recursos do referido “Fundo” – com o que o controle do processo de desenvolvimento via mecanismo de crédito fiscal ficaria nas mãos do poder público podendo gerar, por conseguinte, menores distorções nos efeitos distributivos dos incentivos, principalmente de renda e riqueza.

De acordo com Galvão (1987), foi na diretriz industrial que se assentou a política de desenvolvimento nordestina, pelo menos durante a década de 60, conseqüentemente não foram observados avanços com as demais diretrizes da Superintendência. Uma das explicações é a de que a SUDENE encontrou grandes dificuldades para superar os problemas sociais da região Nordeste, uma vez que tal superação esbarrava na forma de atuação das elites regionais e também na forma de condução do processo de acumulação produtiva brasileira que - mesmo tendo rebatimentos regionais, em particular pela atração de capitais - em alguma medida não era compatível com uma política regional que visava reduzir os desequilíbrios intra-regionais. Para o autor,

“Neste sentido a SUDENE demonstraria possuir, neste período, uma autonomia com relação às ações do Estado no Nordeste muito mais formal do que efetiva. Faltava-lhe não só um volume adequado de recursos, como também o controle efetivo das intervenções estatais naquela área e, mais importante, força no aparelho de Estado para contrapor-se a decisões

³⁴ Estudo feito por Monteiro Neto e Vergolino (2002), mostra que os investimentos realizados pela SUDENE ficaram concentrados nas três principais capitais da região, Salvador, Recife e Fortaleza. Santos (1994) faz um estudo bastante meticoloso sobre a participação da indústria incentivada nas regiões metropolitanas dessas três capitais.

macroeconômicas do Governo Federal que não se mostrassem congruentes com o espírito de uma política regional.” (p. 109)

Para além do papel de criar no Nordeste um “centro autônomo de expansão manufatureira” a partir da atração de capitais via mecanismo de 34/18, a SUDENE representou uma iniciativa federal que serviu, em boa medida, para consolidar arranjos burocráticos e políticos entre a União e os estados nordestinos. O que se tentou com a SUDENE foi constituir uma nova forma de articulação entre os poderes Central e Estadual. (Furtado,1981). Outro objetivo perseguido com a SUDENE era o da criação de uma cultura política de cooperação entre os estados nordestinos. Nesse sentido, a presença de uma agência regional de desenvolvimento e planejamento poderia ser decisiva para reunir as forças estaduais centrífugas e cimentar a unidade regional. (Carvalho, R., 2001)

Com o surgimento da SUDENE, a participação do governo federal no desenvolvimento econômico das esferas subnacionais do Nordeste foi ampliada. Todas as prioridades atribuídas à Agência combinavam-se no sentido de viabilizar uma nova forma de cooperação entre aquelas esferas e o federal, e daquelas entre si. O importante era promover a articulação dos estados nordestinos em torno de interesses comuns à região. Nesse caso, a articulação regional tinha dois sentidos: O primeiro seria uma forma de arbitrar o conflito distributivo no âmbito regional. O segundo diz respeito à mobilização dos estados nordestinos para negociar recursos e ações federais na região. (Carvalho, R., 2001)

Em alguma medida, o que se objetivou com a instituição da SUDENE foi a criação, no âmbito do Executivo Federal, de uma espécie de contrapeso à influência econômica exercida pelos estados mais desenvolvidos do país. A SUDENE seria, portanto, uma espécie de cristalização da vontade regional, na qual estariam reforçadas as posições dos governos estaduais nordestinos e onde a região seria defendida contra o avanço da tecnocracia do Executivo federal. O objetivo básico era o de contrapor o poder econômico concentrado no Centro-Sul a partir da ativação do poder político regional.

Nessa perspectiva, a SUDENE procurou articular os diversos interesses dos governos estaduais nordestinos visando o fortalecimento da posição dos mesmos em negociações junto

ao Governo Federal. A idéia subjacente era a de que a união dos estados viabilizaria a composição de um bloco político forte que de alguma forma poderia vir a compensar o reduzido peso econômico do conjunto desses estados na Federação brasileira. (Furtado, 1981; Carvalho, R., 2001).

Preliminarmente podemos concluir que foi a partir da introdução de um novo padrão de intervenção federal no Nordeste – a política de desenvolvimento regional específica - que a questão nordestina deixou de ser vista como um problema apenas da região (e para o) Nordeste, passando a ser encarada como um problema nacional que necessitava, antes de tudo, de ações intervencionistas fortes e estruturantes por parte do governo federal.

A política de desenvolvimento regional específica contribuiu, portanto, para o avanço do processo de integração entre as regiões brasileiras com a emergência do processo de integração produtiva³⁵ que teve seu início nos anos 60 e se consolidou nos 70. A política federal de desenvolvimento regional nessa primeira fase possibilitou, também, a realização de avanços nas relações intergovernamentais entre os estados nordestinos e a União, induzindo uma articulação mais direta entre esses dois entes federativos. Nesse período, talvez a SUDENE pudesse ser vista como uma espécie de arena de cooperação horizontal (estados nordestinos) e vertical (governo federal e estados nordestinos), coordenada em larga medida pelo governo federal. (CARVALHO, R.I, 2001).

O período seguinte, como iremos mostrar, marcará a ruptura com este o padrão de política de desenvolvimento regional. Tal ruptura ocorreu com a implantação de um modelo de política de desenvolvimento que apresentava um caráter mais centralista-nacionalista no que diz respeito ao seu aspecto institucional, administrativo, financeiro e político e que teve uma abrangência espacial mais ampla. Tal modelo pode ser denominado de política de desenvolvimento regional integrada.

³⁵ Para mais detalhes ver Guimarães Neto (1986)

2.2.2. Caracterização Geral da Intervenção Estatal e da Dinâmica Federativa (1964-1979)

Um traço essencial da dinâmica federativa, nesse período, é a centralização autoritária do poder alocativo sobre as receitas orçamentárias como instrumento fundamental à coesão política do regime autoritário. As relações intergovernamentais montadas durante o mesmo tinham três pilares básicos: o financeiro, o administrativo e o político. Quanto ao aspecto administrativo, o governo federal tentou articular (e até certo ponto uniformizar) as ações intervencionistas dos três níveis de governo (União, estados e municípios). Do ponto de vista político, o Governo Federal instituiu os “governadores biônicos”, figuras políticas escolhidas pelo poder central para administrar os estados. A instituição deles foi uma forma encontrada pelo governo militar para evitar que os seus opositores controlassem as máquinas estaduais. (Lopreato, 2000; Abrucio, 1998)

O período imediatamente anterior à instauração do regime autoritário foi marcado pela desaceleração³⁶ do crescimento – revelada pelas altas taxas inflacionárias, pelo estrangulamento externo e pela estagnação econômica³⁷ - resultante de fatores cíclicos diretamente vinculados à conclusão de um pacote de investimentos públicos e privados iniciado com o Plano de Metas (56-60) no governo de Juscelino Kubstichek. Nesse período, o governo federal tentou construir as bases para uma recuperação forçada e acelerada da economia brasileira. Para tanto, ele preparou um conjunto de reformas econômicas e realizou uma série de incentivos à iniciativa privada.

A tão sonhada recuperação ocorreu a partir de 1967 com o início do Milagre Econômico, período no qual a economia brasileira apresentou altas taxas de crescimento e dinamismo. O mesmo resultou, em grande medida, das reformas fiscal e financeira e da política de arrocho salarial realizadas pelo governo federal. Este também realizou políticas de estímulo ao aumento da demanda por bens intermediários (principalmente, bens de consumo duráveis), aproveitando a capacidade ociosa e promovendo o crescimento industrial. Além disso, o

³⁶ O recrudescimento da inflação, nesse período, levou à adoção de políticas de estabilização que contribuíram para o processo de desaceleração do crescimento econômico. A desaceleração do crescimento industrial, nesse período, esteve vinculada com a superação de uma fase do processo de industrialização via substituições de importações. (Serra, 1998: 99; Pines, 1984).

³⁷ Ver Pines (1984)

governo federal tentou acelerar a expansão econômica e assegurar à economia mecanismos endógenos que permitissem o estabelecimento de um modelo de desenvolvimento auto-sustentado. (Cano, 2000; Pimes, 1984)

Foi também no ano de 67, com a Reforma Tributária³⁸, que o terceiro pilar das relações intergovernamentais foi erguido: o financeiro. Ela fortaleceu financeiramente a União, possibilitando que a mesma exercesse grande influência na política de investimentos daqueles por meio de transferências fiscais, concessão de subsídios e diversas modalidades de incentivos fiscais. (Lopreato, 2002)

O desempenho da economia brasileira, a partir da segunda metade da década de 70, foi condicionado, notadamente, pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento³⁹. (Serra, 1998) O II PND, editado em 1974, foi uma tentativa do governo militar de reordenar o crescimento econômico. Entre os principais objetivos desse plano estavam: a) completar a matriz industrial; b) ampliar a complementaridade entre as regiões brasileiras; e c) diminuir a nossa dependência externa, em particular no setor energético, e proporcionar a desconcentração industrial. O Plano tinha como políticas prioritárias a melhoria da infra-estrutura e a montagem de um padrão industrialização alicerçado nas indústrias de base. O II PND representou uma estratégia de desconcentrar o pólo de São Paulo e, por conseguinte, fortalecer os pólos do RJ, de MG e do NE. Ou seja, era uma forma de atacar a concentração industrial que se tinha, sobretudo em São Paulo, desde os anos 30. Ademais, com o II PND era chegado o momento de completar o processo de “Integração Nacional” que seria conduzido, naquele momento, a partir de um programa de investimentos que objetivava ocupar os “espaços vazios” através da desconcentração produtiva e da criação de programas especiais de desenvolvimento regional. Nesse período, a integração do mercado nacional se consolida. Ou

³⁸ De acordo com Affonso (1988:12), “O objetivo central da Reforma foi o de transformar o sistema tributário em um mecanismo capaz de promover e orientar o processo de acumulação. Para isto, tornava-se fundamental compatibilizar a competência da União com a sua capacidade de fazer política econômica através de um sistema integrado e de caráter nacional. Como objetivos secundários, postulava-se a diminuição das desigualdades regionais e o aumento da progressividade do sistema tributário”.

³⁹ O núcleo central dessa nova estratégia tinha duas dimensões: 1) a primeira era direcionada à redefinição do padrão de industrialização que passaria a ser centrado nas indústrias de base – bens de capital e insumos básicos; desenvolvimento do setor de mineração e do energético; 2) a segunda privilegiava o capital nacional, visto como requisito necessário à consolidação de uma sociedade industrial moderna e um modelo econômico mais competitivo, isso seria resultante da criação de um novo modelo de relacionamento entre o Tripé, ao ser construído esse modelo permitiria edificar o projeto Brasil Grande-Potência. (Lessa, 1998)

seja, a articulação comercial cedeu, em definitivo, lugar ao processo de integração produtiva que foi referendado pela consolidação da grande empresa industrial e por políticas de amparo à migração de capitais da região sudeste para as demais, em especial para o Nordeste e o Norte. (Cano, 1998; Guimarães Neto, 1986; Pimes, 1984)

Esse é o quadro mais geral da economia e da dinâmica federativa brasileira dos anos 60 e 70 no qual se insere e se desenvolve a segunda fase da política federal de desenvolvimento regional. É um quadro que se caracteriza por um padrão intervencionista fortemente apoiado na concentração de poder econômico, político e administrativo nas mãos da União e pela conseqüente fragilização da autonomia substantiva dos governos subnacionais.

2.2.2.1. Política de Desenvolvimento Regional Integrada

Com a instauração do regime autoritário o governo federal passou a centralizar recursos financeiros e a implantar propostas de desenvolvimento que obedeciam a uma lógica mais nacional (no sentido de consolidação do processo de integração nacional) e menos regional. Ganham relevância, nesse período, os programas setoriais e os programas especiais.

Parece evidente que a criação dos Fundos Setoriais (turismo, reflorestamento e pesca) e dos programas nacionais desenvolvimento - Programas Especiais, notadamente, o PIN e o PROTERRA - marcou uma nova fase na política federal de desenvolvimento regional pelo fato de terem introduzido uma perspectiva de caráter mais nacional na elaboração e na implantação de políticas de desenvolvimento. Além disso, tais programas apresentavam um escopo intervencionista supra-regional, a despeito de serem articulados a partir do NO e do NE.

Assim, o processo de integração das ações ditas regionais se tornou cada vez mais distanciado de enfoques intra-regionais. Tal processo era largamente compatível com a nova etapa expansionista do capitalismo no Brasil que buscou consolidar a estratégia de integração das regiões brasileiras, ou seja, integrar a periferia ao pólo dinâmico do país. A partir daí, a política de desenvolvimento regional passou a ser diretamente atrelada ao objetivo de

integração do território nacional, importante requisito para induzir a formação de um mercado nacional diversificado. Em síntese, aquela política passou a ser um elemento extremamente relevante na estratégia nacional de desenvolvimento, que buscava expandir o mercado interno. Logo, a ação intervencionista federal deixou de ser somente uma questão de redução das desigualdades inter-regionais, por motivo de justiça social, por exemplo.

A criação daqueles programas alterou, em alguma medida, a lógica/padrão de formulação das estratégias de intervenção do governo federal nas regiões brasileiras. Tais estratégias passaram a ser elaboradas e definidas diretamente pelo Executivo Federal, ao contrário do que ocorria anteriormente. O desdobramento disto em termos regionais foi parcialmente negativo, em particular porque as estratégias intervencionistas passaram a ser, em larga medida, definidas a revelia dos programas e dos planos que até então eram definidos na órbita regional pelas superintendências de desenvolvimento, o que provocou um processo crescente de marginalização destas na formulação e implementação de políticas de desenvolvimento⁴⁰. Ademais, o comando da alocação de recursos passou a ser feito de forma centralizada através de planos e programas nos quais a participação dos órgãos regionais era mínima. (Pimes, 1984)

Em linhas gerais, o desenvolvimento natural que se poderia esperar da situação anterior, não ocorresse o golpe militar, era o da reprodução do padrão de políticas regionais de desenvolvimento iniciado com a SUDENE, notadamente porque o quadro federativo se caracterizava pela autonomia dos governos subnacionais, e nesse sentido, a intervenção estatal era perfeitamente compatível com estratégias não demasiado centralizadoras. Não obstante, a centralização imposta pelo golpe militar gerou uma tendência à adoção de políticas de desenvolvimento regional fortemente centralizadas onde predominava o objetivo da integração nacional. É provável que nesse período tenha ocorrido a subordinação dos interesses políticos e econômicos das elites regionais ao interesses do Regime, o que não foi possível no quadro federativo cuja referência foi a Constituição de 46.

Segundo Galvão (1987: 113),

⁴⁰ Adiante discutiremos com mais detalhes esses desdobramentos.

“o enfraquecimento dos circuitos políticos tradicionais, em nível estadual, na composição do jogo de forças a nível nacional, retirava na prática o poder político que a SUDENE deveria assumir. Em que pese o Conselho Deliberativo da SUDENE ter sido composto desde o início pelos governadores dos estados nordestinos, a conjuntura política do país naquele momento possibilitava o deslocamento da SUDENE do centro das decisões voltadas para o Nordeste.”

A despeito disto, a estratégia de orientação da política de desenvolvimento regional adotada pelo poder central tentou conferir um maior grau de unidade (integração) às diversas políticas que eram formuladas e executadas regionalmente. É fato que o quadro federativo anterior permitia, ainda que parcialmente, a adoção de práticas intervencionistas compatíveis com o grau de autonomia política e financeira dos entes federativos, o que possibilitava a realização de políticas mais autônomas, específicas e fortemente direcionadas para os interesses políticos e econômicos de cada região individualmente.

O centralismo imposto pelo regime autoritário, por seu turno, exigia a adoção de medidas (formas de intervenção) que deveriam estar direcionadas para a concretização de objetivos nacionais. Em suma, o governo federal tentou promover uma maior articulação/integração entre as diversas políticas existentes atuando não apenas como agente executor de políticas de desenvolvimento mas também como coordenador das diversas experiências de intervenção nos vários centros de poder político.

O problema decorrente dessa tentativa é tratado com precisão por alguns estudiosos⁴¹ da problemática regional. Entre os principais argumentos elaborados por eles estão os de que a ação do poder central acabou gerando incompatibilidades e distorções no sentido (no formato, na lógica, na filosofia) da política regional de desenvolvimento. De certa maneira, a política de desenvolvimento regional integrada foi relativamente incapaz de articular (e absorver) o planejamento regional e as políticas de desenvolvimento regional específicas provocando, por conseguinte, a fragilização destas. Os planos regionais que antes eram discutidos no Congresso passaram a fazer parte de um Plano Nacional como uma espécie de capítulo em

⁴¹ Entre eles podemos citar Guimarães Neto (1996); Galvão (1996); Araújo (1995;1999); Cano (1998)

anexo, ou seja, os planos deixaram de ser discutidos e submetidos às instâncias deliberativas representativas da sociedade. (Guimarães Neto, 1996; Araújo, 1995).

Em relação ao esvaziamento da SUDENE, Chico de Oliveira⁴² em depoimento na câmara dos deputados disse:

“O esvaziamento do seu poder de planejamento, desfigurado sucessivamente pela excessiva centralização do Executivo a nível nacional, principalmente nas gestões pós-64, onde os ditames da política econômica nacional se sobrepuseram a quaisquer considerações de natureza regional. O esvaziamento dos seus recursos, desvirtuados para outras finalidades, entre as quais a faraônica Transamazônica, que na verdade não passou de um conluio entre o Governo e os grandes empreiteiros, fazendo dessa estrada a via pela qual a miséria do Nordeste era transplantada para as margens nem sempre hospitaleiras da estrada. Sua transformação numa simples agência de repasse de recursos do 34/18, hoje FINOR, para os grandes empreendimentos industriais, que na verdade ditaram a pauta de crescimento do Nordeste desde então; não foi a SUDENE quem planejou o surto de instalação de fábricas acontecido, mas na verdade foram os grandes empreendedores, através do seu poder de pressão, quem obrigou a SUDENE a enveredar por caminhos que resultaram no que aí está. Ao lado de empreendedores aventureiros, que, na base do dinheiro fácil, se lançaram à construção de empreendimentos que na maior parte dos casos, nunca chegaram a concretizar-se, embora a SUDENE lhes tenha repassado os recursos.” (Depoimento concedido na 3ª Reunião da CPI da SUDENE, realizada no dia 02/08/1978)

O depoimento de Chico de Oliveira é extremamente relevante para ilustrar o pensamento da grande maioria dos estudiosos da problemática regional. Aquele é muito preciso ao apontar algumas das transformações provocadas na política regional durante o regime militar. A descrição de alguns fatores que condicionaram o esvaziamento e o afastamento da SUDENE de seus principais objetivos pode ser encontrada no relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, baseado em documentos e declarações de pessoas que fizeram parte da SUDENE.

Dentre os principais fatores podemos citar: a) após a criação do Ministério do Planejamento se constatou a perda de prestígio, bem com o esvaziamento da Superintendência

⁴² Ex-superintendente Adjunto da SUDENE

como órgão decisório de planejamento do desenvolvimento regional e o conseqüente esvaziamento da mesma; b) o exagerado centralismo das decisões do governo federal para o qual foi transferida a execução e o controle das políticas de desenvolvimento regional provocando a marginalização da Superintendência; c) redução dos recursos financeiros à disposição da SUDENE, provocando a escassez de recursos para atender aos programas de desenvolvimento regional, principalmente com a criação do PIN e do PROTERRA; d) dilatação do prazo de implantação dos projetos, o que fez encarecer os mesmos; e) demora na liberação dos recursos, o que obrigou os empresários a recorrerem a instituições financeiras; f) aprovação de projetos que faziam uso intensivo de capital e de tecnologia sofisticada, não permitindo a criação do número de empregos esperado; g) fraca participação dos governos estaduais nordestinos na defesa da SUDENE; e h) aumento das disparidades intra-regionais como conseqüência da concentração de investimentos e recursos nas áreas mais desenvolvidas da região.

Conforme observado, a política de desenvolvimento regional integrada foi gestada num período de centralização financeira, administrativa e política na órbita federal e de relativa ausência de coordenação dos diversos aparatos organizacionais de planejamento – nacional, regional e estadual. Com a instauração do regime autoritário, a intervenção do poder público, a partir da definição de metas globais e integradas de médio e longo prazo, passou a ser feita de maneira excessivamente centralizada no governo federal. Ao final, as políticas federais de desenvolvimento regional acabaram sendo deslocadas de uma órbita onde praticamente não existia coordenação das diversas iniciativas de intervencionistas (e nem compatibilização regional) para outra excessivamente centralista.

Com o fortalecimento da administração do governo federal na estruturação/execução de políticas de desenvolvimento regional, os projetos regionais que eram coordenados pelas agências de desenvolvimento passaram a perder sentido frente a uma proposta de planejamento nacional que objetivava viabilizar o projeto “Brasil-Grande Potência”. Além disso, foram criados projetos de impacto sub-regional que eram geridos e administrados fora daquelas agências e que contribuíram sobremaneira para a fragilização do planejamento macro-regional. (Guimarães Neto, 1996)

Para Guimarães Neto (1996: 168),

“(...) este foi o início do processo de esvaziamento da experiência, sem dúvida muito rica, do planejamento regional baseada numa visão de região-problema, na qual este espaço era visto na sua integridade, a partir do qual se tentava uma inserção dinâmica da economia nacional, em pleno processo de consolidação da indústria e da industrialização nacional”. Acrescenta, “Não constitui exagero afirmar-se que se passou de uma visão integral da problemática regional para uma visão funcional, com a região vista de forma fragmentada, considerando-se as suas partes que, numa estratégia geral do Brasil-Grande Potência, tinham algo a oferecer para consolidar este projeto econômico e geopolítico.”

Pode-se concluir, preliminarmente, que a política de desenvolvimento regional integrada não conseguiu articular globalmente as diversas políticas federais regionalizadas e, em simultâneo, provocou a fragilização das estruturas regionais de desenvolvimento existentes. A implementação das políticas integradas contribuiu para a fragmentação de recursos em virtude do aumento do número de programas e setores aptos a receberem recursos provenientes do mecanismo do 34/18. Cano (1998) argumenta de que com a criação dos Programas Especiais – com destaque para o PIN/PROTERRA – no início dos 70 houve um processo de pulverização dos recursos anteriormente à disposição das agências regionais de desenvolvimento o que provocou, em larga medida, a redução da capacidade de ação das mesmas. O estabelecimento das opções setoriais para a aplicação em incentivos fiscais do IRPJ também provocou uma redução, pelo menos em termos relativos, dos recursos disponíveis para as regiões atrasadas.

Foi também nos 70 que foram introduzidas importantes modificações nos instrumentos fiscais e financeiros. O principal objetivo das mesmas foi o de tornar aqueles instrumentos mais ágeis e eficientes para que eles imprimissem um maior dinamismo ao processo de integração produtiva⁴³ do mercado nacional. Para atingir esses objetivos o mecanismo 34/18

⁴³ Nesse caso, os espaços estão vinculados predominantemente por intermédio do ciclo de capital produtivo. A partir desse momento constitui-se um sistema econômico interligado e hierarquizado, sem as formas específicas e particulares da sua acumulação tal qual percebido no momento da articulação comercial. Em resumo, no ciclo do capital produtivo, quando a integração entre os espaços antes diferenciados se dá através desse capital, assiste-se não só um processo de homogeneização das formas de produção do capital, como tendência, mas a constituição

foi transformado, em 1974, em três fundos, no FINOR, no FINAM e no FUNRES. A legislação para os três é basicamente a mesma.

Com essa mudança as agências regionais passaram a determinar a alocação dos recursos em cada projeto e, nesse caso, a pessoa jurídica optante apostava na rentabilidade do Fundo. Em linhas gerais, tentou-se com a criação desses Fundos corrigir antigas distorções geradas pelo Sistema 34/18, entre elas estavam a demora na implantação dos projetos e a cobrança de altas taxas de captação. A principal finalidade dos Fundos de Investimento era a de aplicar recursos através de subscrições⁴⁴ de ações em projetos em implantação nas suas respectivas regiões e a de garantir um modelo auto-sustentado de mobilização de poupança para investimentos privados, fomentando, dessa maneira, o desenvolvimento econômico regional.

A principal modificação operacional introduzida com a criação dos Fundos foi a quebra do antigo esquema que permitia à empresa contribuinte escolher diretamente aquele projeto para o qual os seus recursos seriam destinados. Com o FINOR, as agências regionais passaram a atuar como gestoras do mecanismo e a empresa optante foi enquadrada na qualidade de quotista daquele fundo que ela escolhesse investir. (Santos, 1994). Já nesse contexto de reformulação dos mecanismos fiscais, tudo indica que a SUDENE (e as outras entidades regionais de desenvolvimento) não mais desfrutava de posição privilegiada na elaboração e coordenação de políticas de desenvolvimento regional, em face da participação direta de diversos ministérios do Governo Federal na definição assim como na execução de programas de desenvolvimento regional.

Em síntese, as atividades da SUDENE ficaram relativamente restritas à administração dos incentivos fiscais, o que equivale dizer, segundo Albuquerque & Goodman (1974), que estaria sendo comprometida uma promissora e feliz experiência de implantação de uma poderosa agência de planejamento e desenvolvimento regional no Nordeste, mas que ultimamente tendo sido um tanto quanto “infeliz” no exercício de suas atribuições.

de um sistema de produção integrado e hierarquizado, no contexto dos referidos espaços. (Guimarães Neto, 1986: 150-151).

⁴⁴ Preferência de compra de ações que representem aumento de capital e com preço inferior ao vigente no mercado por parte dos acionistas de uma empresa.

Em relação ao fluxo de recursos para financiamento do desenvolvimento regional, o Regime ampliou o caráter público dos referidos fluxos, principalmente quando o governo federal assumiu uma espécie de controle direto dos mesmos sob a forma de planos nacionais, onde o agente da execução do dispêndio era a máquina pública federal. Por um lado, este movimento significou a ampliação do poder de gasto da mesma, sobretudo dos ministérios (MINTER e Ministério do Planejamento). Por outro, representou a redução do poder das entidades regionais que não eram diretamente controladas pelo governo federal.

O padrão de financiamento da política de desenvolvimento regional que passou a vigor com o golpe militar pode ser enquadrado no seguinte modelo: ENTIDADE REGIONAL DESCENTRALIZADA + SUBSÍDIO TRIBUTÁRIO + FUNDO FISCAL. Nesse caso a componente RECEITA ORÇAMENTÁRIA FISCAL VINCULADA foi eliminada representando uma redução de recursos ainda maior para as regiões atrasadas. O Nordeste, em particular, perdeu com a retirada da vinculação de receita cerca de 2% dos seus recursos orçamentários.

Em decorrência do exposto, talvez possamos dizer que a política de desenvolvimento regional integrada, em si mesma, não tem nada de errado, o problema é que ao se tentar consolidar a integração das várias iniciativas intervencionistas das regiões; reduzir os desequilíbrios inter-regionais e articular as várias políticas regionais, o estabelecimento daquele modelo de política de desenvolvimento acabou provocando a desarticulação e a fragilização do modelo anterior.

2.2.3. Caracterização Geral da Intervenção Estatal e da Dinâmica Federativa – (a partir dos 80)

Parece evidente que o processo de modernização autoritária deixou como legado ao país o esgotamento do padrão financeiro e fiscal do Estado, que se manifestou no início da década de 80. Segundo Egler⁴⁵ (1993: 01), “neste quadro, aquilo que havia sido o ‘projeto nacional’,

⁴⁵ O objetivo de Egler (1993) é o de contribuir para o debate acerca dos efeitos da crise econômica sobre a estrutura territorial brasileira. O referencial teórico adotado é o da concepção geográfica das escalas. O autor considera que esse referencial é um

mantido através da coerção autoritária, fragmenta-se em uma multiplicidade de interesses privados, cuja lógica responde tanto a objetivos corporativos, como também aos reclamos regionais”.

Nessa década, a economia brasileira conviveu com medíocres taxas de crescimento, com falta de financiamento externo, com a obrigatoriedade de gerar mega superávits para fazer face aos serviços da dívida, sem contar a ameaça da hiperinflação. (Carneiro, 2001). O Estado, desprovido de mecanismos de controle sobre a economia, mostrou-se relativamente incapaz de sinalizar alternativas consistentes para a superação da crise fiscal e financeira do setor público nos anos 80 e para uma posterior retomada do crescimento econômico. No bojo de tal crise, a União foi progressivamente perdendo o poder de acomodar os distintos interesses econômicos e políticos regionais, bem como passou a ser difícil sustentar a diversificada estrutura de política de desenvolvimento regional gestada nos anos 60 e 70, o que em última instância provocou a redefinição da natureza da ação intervencionista planejada nas diversas escalas⁴⁶.

No plano da dinâmica federativa, o principal marco desse período foi, sem dúvida alguma, a Promulgação da Constituição de 88. A mesma foi uma espécie de resultante de duas tendências: a) da manutenção dos mecanismos de regionalização coordenados pelo Governo Federal. A manutenção se deu, sobretudo, com a criação dos fundos constitucionais de desenvolvimento; b) do processo de fortalecimento dos governos estaduais com as eleições para governador no ano 1982 e do reforço que foi dado às receitas dos níveis inferiores de governo, recortando uma parte importante das receitas da União. De acordo com Carvalho, R. (2001:111),

“Esta ambigüidade do texto constitucional marcaria o federalismo brasileiro nos anos seguintes. A descentralização fortaleceria a atuação dos estados e municípios, mas a regionalização manteria as atribuições

instrumento de análise adequado “às conjunturas hostis que caracterizam o atual período em que vive a economia mundial” (p.03)

⁴⁶ Segundo Araújo (1995: 478), “Um esforço visando à restauração do planejamento regional foi o que se organizou junto à Constituinte, na segunda metade dos anos 80, e deu lugar, como se fez referência, à inclusão na Constituição de 1988 de um número significativo de artigos que tratam da questão regional, em matéria de maior relevância, inclusive na reestruturação do planejamento regional. No entanto, contrariamente ao papel – positivo – que tais manifestações poderiam ter na ênfase da questão das desigualdades regionais, outros determinantes, em sentido contrário, surgiram ou se intensificaram na sociedade brasileira.”

das instituições federais direcionadas para o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas. A descentralização avançaria incentivando as unidades subnacionais a realizarem seu próprio planejamento, a regionalização permaneceria defendendo uma certa centralização do mesmo. No Nordeste, a descentralização estimularia a competição entre os governos estaduais, enquanto os defensores da regionalização insistiriam em valorizar a cooperação regional”.

Em suma, o final da década de 80 pode ser caracterizado pelo fortalecimento dos governos subnacionais enquanto atores importantes para o funcionamento do federalismo e pela crescente (e progressiva) redução do papel do governo federal no campo do desenvolvimento regional.

Durante o período militar, conforme visto, a centralização do poder econômico e político nas mãos da União se explicitou como um dos pilares de sustentação do “pacto federativo”. A partir dos anos 90, alguns fenômenos contribuíram para a crise da federação brasileira e para a conseqüente fragilização desse “pacto”, a exemplo da crise fiscal e da ruptura do padrão de financiamento, que de certa forma inibiram e/ou fragilizaram a capacidade da União de costurar pactos inter-regionais de poder, a exemplo do que foi feito durante o período autoritário. Ademais, evidencia-se que a União foi progressivamente perdendo a capacidade de articular as esferas subnacionais em torno de um projeto nacional de desenvolvimento, tendo como principal conseqüência a “abertura de brechas” para que a integração entre as esferas subnacionais fosse sendo relativamente substituída por articulações destas com o exterior. (Affonso, 1995)

É provável que a combinação de fatores como globalização, neoliberalismo, crise do Estado, reformas liberalizantes tenha posto em xeque um traço básico da intervenção estatal desde meados da década de 60: a hegemonia da órbita federal na formulação de políticas de desenvolvimento e na implementação efetiva de grandes projetos para isso exigidos.

Nos 90, o foco intervencionista do governo federal foi, em grande medida, deslocado das políticas de longo prazo para as de curto, de um lado. De outro, o governo federal não criou condições básicas para o reordenamento das políticas de desenvolvimento regional. Em certo sentido, isso aconteceu porque a estratégia adotada por ele federal para sair da crise foi a

da inflexão no sentido de políticas neoliberais que preconizam a redução da intervenção do Estado Nacional. A estrutura de políticas de desenvolvimento regional anteriormente existente além de apresentar um elevado grau de desarticulação, passou a não fazer mais parte da agenda de prioridades do governo federal, em particular naquele contexto de ajuste fiscal.

2.2.3.1. A Política Federal de Desenvolvimento Regional (a partir dos 80)

Atualmente, parece existir um relativo consenso entre os estudiosos da problemática do desenvolvimento regional de que a política federal de desenvolvimento regional entrou em declínio a partir da segunda metade da década de 80, em virtude da crise fiscal e financeira do setor público brasileiro.

Em uma leitura atenta da literatura de desenvolvimento regional, encontraremos evidências de que a fragilização financeira e institucional das entidades de desenvolvimento regional teve início na segunda metade dos anos 60 como resultante da centralização fiscal-financeira e administrativa imposta pelo regime autoritário, sendo agravada na década de 80 com a crise fiscal-financeira do setor público brasileiro. Pacheco (1998) reforça a idéia de que a crise das finanças públicas e do Estado foi determinante para o emperramento dos mecanismos e das políticas regionais de desenvolvimento, a partir dos anos 80. Com a crise do setor público, o ritmo de esvaziamento da SUDENE se acelerou.

Somemos os fatores apontados como explicativos do início do processo de fragilização das políticas de desenvolvimento regional específicas (anos 60 e 70) à redução da intervenção no setor produtivo e em políticas regionais (anos 80 e 90) aí teremos os determinantes explicativos da atual crise da política de desenvolvimento regional. O que teve de novo nessa, do final dos 80 e início dos 90, foi a criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento⁴⁷ em 88 e a transformação do Sistema Finor no Finor-Debêntures⁴⁸.

⁴⁷ Foram criados três fundos: o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO).

⁴⁸ Para mais detalhes ver Carvalho, F. (2001)

Com a crise do Estado – mesmo levando em conta as mudanças introduzidas na política federal de desenvolvimento regional entre o final da década de 80 e início dos 90 - não foi possível dar continuidade ao processo de “nacionalização” das políticas de desenvolvimento, fato este que possibilitou o surgimento de espaços vazios em termos de política de desenvolvimento regional que passaram a ser ocupados, em grande medida, por políticas estaduais de desenvolvimento “autônomas”. Segundo Araújo (2000:85),

“O Estado desenvolvimentista, superavitário, patrocinador ou da desconcentração, ou da concentração, dependendo do momento, perde essa capacidade. Endividado, o Estado brasileiro é hoje refém dos seus credores e muda a natureza da sua presença na cena nacional. (...) Em vez de patrocinar o desenvolvimento das forças produtivas, (...), é hoje, de fato, patrocinador do rentismo. É patrocinador da acumulação dos agentes econômicos na esfera financeira da economia brasileira, distorcendo inclusive iniciativas da esfera produtiva.”

Na tentativa de expor alguns elementos explicativos da crise das políticas regionais de desenvolvimento no Brasil seguimos bem de perto as análises feitas por Araújo (1995). A crise pode ser explicada a partir de quatro fatores: a) o autoritarismo e o rompimento da sustentação política; b) a concentração administrativa de recursos e prioridade ao planejamento nacional; c) a crise fiscal e financeira do Estado; e, por fim, d) o desgaste da proposta regional.

É indiscutível que o regime autoritário limitou as atribuições da SUDENE, tanto pela redução dos recursos à disposição dessa agência quanto pela fragilização institucional a qual a mesma foi submetida. A limitação foi fruto da ação direta do governo federal, conforme já discutido. Indiretamente, ao fragilizar o poder dos governos subnacionais, o Regime Autoritário contribuiu, uma vez mais, para a fragilização da Superintendência, já que os governadores passaram a ser definidos na órbita federal, sem contar que os governos subnacionais tiveram sua autonomia substantiva reduzida. Segundo Carvalho, R. (2001:249),

“A SUDENE vem equilibrando-se historicamente entre dois pólos principais. Por um lado, dependeu da autoridade conferida pela União para arbitrar os conflitos no Nordeste, mas por outro lado, não podia

prescindir da sustentação política dos governos nordestinos pra liderar as negociações sobre as ações do governo federal na região. Embora se possa dizer que nos seus primórdios se apoiou muito mais no poder público federal, a instituição foi concebida para se equilibrar entre os dois níveis da federação brasileira, dependeu sempre de ambos para funcionar e cumprir suas atribuições.”

Em suma, nos últimos anos a SUDENE se mostrou incapaz de arbitrar os conflitos na esfera regional, assim como não contou com o necessário apoio político por parte dos governos estaduais para (re)surgir regionalmente e voltar a desempenhar algumas das suas principais atribuições. Pode-se concluir, portanto, que a SUDENE não foi favorecida com a redefinição das relações entre o governo federal e os estados no ambiente federativo criado com a Constituição de 88. Ao que parece, a referida instituição não mais consegue se manter em situação de equilíbrio entre aqueles dois níveis de governo. (Carvalho, R., 2001)

Nos anos 90, as políticas regionais de desenvolvimento coordenados pelo Governo Central se fragilizaram. Conseqüentemente, órgãos de política regional, a exemplo da SUDENE e da SUDAM, perdem importância relativa. Para Araújo (1999:155),

“(…) As formas de intervenção do Estado brasileiro, através de estímulos fiscais e financeiros, do investimento estatal e da implantação de infraestrutura econômica articularam e desarticularam esforços no interior de cada região, dando lugar a novas formas de integração e nova divisão espacial do país que não pode mais ser ignorada na década atual, quando se pretende rever as formas tradicionais de atuação do setor público na economia.”

As observações feitas por Araújo (1995) acerca da crise do planejamento são bastante pertinentes, pois mostram que a fragilização das agências regionais de desenvolvimento não é recente, e que ela vem se tornando mais aguda ao longo dos anos. Ou seja, ela teve início ainda na década de 60, como bem mostrou Guimarães Neto (1996), com as propostas de desenvolvimento integrado e de implementação de planos nacionais e com a transformação dos planos e programas regionais em meros apêndices de uma proposta nacional.

A SUDENE, a partir da segunda metade da década de 60, passou a ser uma espécie de

administradora de um mecanismo de incentivo fiscal. Talvez essa seja a – se é possível dizer que existe uma atribuição mais ou menos importante que outra – que apresenta um caráter mais limitado como instrumento de promoção do desenvolvimento. Para a política de desenvolvimento regional funcionar com eficiência é preciso que ela não seja restringida apenas a uma política de viabilização da industrialização por meio da atração de investimentos da iniciativa privada.

A questão central, nesse caso, é que a simples atração de indústrias não é condição suficiente nem para promover o processo de desenvolvimento das áreas periféricas, nem para reduzir desequilíbrios inter-regionais. A explicação para isso é que ao executar uma política de desenvolvimento, o agente executor precisa considerar que existem objetivos que vão além da atração de indústrias, como por exemplo, investimento em P&D, amparo à agricultura, formação de capital social básico.

Sendo assim, numa perspectiva normativa, podemos dizer que a política de desenvolvimento regional não deve ser resumida ao processo de concessão de benefícios fiscais e financeiras para o setor privado dado que ela encontra limites estruturais subjacentes aos próprios mecanismos de atração utilizados. A política regional é mais complexa, ela envolve iniciativas direcionadas para modernização da infra-estrutura, capacitação de recursos humanos, desenvolvimento científico e tecnológico e educação.

Por fim, não se pode deixar de fazer referência às mudanças políticas e administrativas que acabaram por reduzir o papel das agências regionais de desenvolvimento. Houve um crescente processo de distanciamento entre as práticas e as propostas que justificavam a criação das mesmas. Muitos órgãos se reduziram as estruturas administrativas gestora de incentivos fiscais e de poucos recursos, deixando de lado o seu perfil de formuladores de grandes projetos de desenvolvimento.

Em síntese, nos 90 que a crise da intervenção do governo federal no campo do desenvolvimento regional tornou-se mais evidente. Todavia, conforme se tentou mostrar ao longo deste capítulo, foi a partir da segunda metade da década de 60 que aquela política começou a passar por importantes transformações que, em última instância, provocaram a fragilização da política de desenvolvimento regional específica e ao se implementar um

modelo de política de caráter nacional, esta não conseguiu integrar as políticas já existentes.

Em certo sentido, o movimento adequado para explicar a fragilização e a conseqüente crise da SUDENE, talvez possa ser descrito da seguinte forma: em um primeiro momento, verificou-se a existência de duas ordens de limitações para as agências de desenvolvimento regional, uma financeira (redução de recursos), a outra institucional e política (redução do poder de decisão e controle sobre o desenvolvimento e o planejamento regional). Em um segundo momento, anos 80, teve início a fragilização da política de desenvolvimento regional integrada, como uma resultante direta da crise fiscal financeira do setor público brasileiro. Porém, é somente nos anos 90 que a política federal de desenvolvimento regional entra em crise, esta culmina com a extinção das agências de desenvolvimento regional. Nos 90, a intervenção estatal passou a ser orientada por políticas neoliberais, conseqüentemente a participação do governo federal como agente estruturante do processo de desenvolvimento é mínima.

A passagem do primeiro para o segundo modelo de política de desenvolvimento regional assumiu, portanto, uma nova face dada pelo regime militar, pelo II PND e pela “década perdida”. Nem é a diversificação, nem é o estabelecimento de políticas “nacionais” em si mesmo que determina a fragilização das políticas de desenvolvimento, ou seja, é a combinação de crise fiscal com desarticulação que explica a fragilização.

Como estratégia de enfrentamento da situação de crise das políticas federais de desenvolvimento e de fragilização das agências regionais de desenvolvimento, o Ministério da Integração Regional elaborou um documento chamado “Política Nacional de Desenvolvimento Regional”. A intenção do Ministério é a de apresentar e submeter para a discussão pública uma proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Tal proposta reflete, sobretudo, as idéias de especialistas que há muito tempo estudam o a problemática regional brasileira. Eles colocam como o grande desafio, a elaboração de um modelo de política pública que seja chancelado pelos entes federados, pelas forças sociais e pelos poderes constituídos.

Enquanto característica importante e inovadora dessa política destaca-se o interesse em ativar as potencialidades de desenvolvimento das diversas regiões brasileiras. Isso significa

considerar a diversidade regional brasileira não como um entrave para o processo de desenvolvimento, mas sim como um ponto de partida fundamental para alcançá-lo, possibilitando a emergência de um processo menos excludente e mais diverso, uma vez que várias dimensões seriam contempladas, como por exemplo, a econômica, a social, a ambiental e a cultural. Em outras palavras, deve-se procurar identificar e estimular identificadas as inúmeras potencialidades de cada região, e, se possível, integrá-las em alguma medida, para que seja possível criar condições para a promoção de um processo de desenvolvimento integrado regionalmente.

De acordo com o Documento

“O objeto principal da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR são as profundas desigualdades de níveis de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre unidades territoriais ou regionais do país. Os diferentes potenciais de desenvolvimento das diversas subregiões, que refletem a diversidade social, econômica, ambiental e cultural presente no País, são a matéria-prima das políticas regionais. É para atuar nessas duas direções, de forma clara e direta, que se justifica a existência da PNDR. Atuar nos territórios que interessam menos aos agentes do mercado, valorizando suas diversidades, configura-se como uma estratégia para a redução das desigualdades. Ou seja, a desigualdade de renda, na sua expressão territorial, decorrente da ausência e/ou estagnação da atividade econômica é o que interessa a essa política. Reduzi-la, ajuda a construir um país de todas as regiões e não apenas de algumas.” (2003: 11-2)

A proposta procura demonstrar a importância de se realizar uma política redutora das desigualdades inter-regionais de renda e riqueza e estimuladora do potencial econômico, cultural, institucional e social das diversas localidades. Para a realização de tal política é imprescindível a participação ativa do Estado Nacional na criação de formas de inserção da população no mercado de trabalho, na criação de infra-estrutura social básica, na realização de investimentos em P&D, enquanto estratégia para tornar a localidade mais competitiva .

Apesar dos esforços, nos parece que o processo de implementação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional não tem sido nem um pouco fácil, principalmente porque os esforços dos diversos atores políticos e sociais têm sido insuficientes para induzir,

de fato, uma real mudança no atual padrão das políticas regionais de desenvolvimento. De qualquer forma, o desafio permanece.

CAPÍTULO III – POLÍTICAS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA DESCRIÇÃO HISTÓRICO-ANALÍTICA

3.1. Introdução

O nosso objetivo neste capítulo é fazer uma descrição histórico-analítica das políticas estaduais de desenvolvimento regional, a exemplo do que foi feito no capítulo 2 em relação à política federal de desenvolvimento regional. Objetivamos examinar o caráter assumido por elas em períodos de centralização e descentralização político-administrativa e financeira. Consideramos que este movimento pendular de sístole-diástole provoca substanciais alterações na dinâmica das relações entre as instâncias de poder, e, por conseguinte, redefine a forma como a divisão intergovernamental de trabalho na estruturação/execução de políticas de desenvolvimento se processa.

A discussão sobre a natureza das políticas estaduais de desenvolvimento pressupõe, portanto, o entendimento das formas de articulação entre os centros de poder político (governo federal e governos subnacionais).

Para este exame é necessário partir do fato de que os estados apresentam graus diferenciados de desenvolvimento, sendo possível contrapor, esquematicamente, um conjunto de estados menos desenvolvidos a um conjunto de estados desenvolvidos. As diferenças básicas entre esses dois conjuntos, em alguma medida polares, guardam estreita relação com o grau relativo de desenvolvimento dos mesmos. O que significa dizer que uma série de problemas típicos de estados atrasados são reflexos do atraso relativo destes. Interessa-nos, particularmente, investigar como a política de desenvolvimento de um conjunto de estados atrasados pode ser situada perante a política de desenvolvimento regional executada pelo governo federal, uma vez que eles são o foco preferencial e, em grande medida, exclusivo dessa política.

A nossa hipótese é que a intervenção de tal conjunto tende a apresentar um caráter predominantemente complementar-subordinado, sempre que o poder central encaminha e

sustenta políticas e programas orientados para reduzir as desigualdades. Os desenvolvidos tendem, ao contrário do que normalmente ocorre com os estados atrasados, a operar sob outra lógica: a da execução de políticas de desenvolvimento de forma mais autônoma e independente em relação ao governo federal.

O que foi observado acima deriva, em certo sentido, de um problema central: o Estado brasileiro sempre apresentou limitações (e um atraso relativo) no que se refere ao conjunto das condições necessárias – financeiras, administrativas, políticas, institucionais e técnicas – para induzir o processo de desenvolvimento. Apesar disso, a postura frequentemente adotada pelos estados atrasados foi de buscar o apoio do poder central para executar suas políticas de desenvolvimento via estabelecimento de uma certa divisão de trabalho, nem sempre explícita, na qual o governo federal geralmente atua como ator principal na execução de políticas de desenvolvimento, e o poder público estadual como coadjuvante, cabendo-lhe, quase sempre, a responsabilidade de realizar investimentos na formação de capital social básico.

Especificamente, uma das idéias a ser explorada neste capítulo é a de que as capacidades orçamentária, político-institucional e técnica de cada estado determinam a natureza das políticas de desenvolvimento que frequentemente apresentam graus de qualidade e eficiência marcadamente distintos entre os estados que compõem o referido conjunto. Conseqüentemente, o planejamento – enquanto um atributo dessa política – apresentará um níveis de organização e aprofundamento bastante diversos.

Dividimos a análise da intervenção dos governos estaduais na estruturação/execução de políticas de desenvolvimento em três fases: 1) a primeira delas que vai de 1946-68 tem como principal característica a introdução de um modelo de federalismo no qual os governos subnacionais possuíam um elevado grau de autonomia substantiva, que os dotou de algumas condições básicas (e ideais) para a execução de políticas de desenvolvimento autônomas. A partir de 64, tem início a transição desse modelo de federalismo para um federalismo mais centralizado, que somente se consolida plenamente no final dos 60. A segunda fase vai de 1968 ao final da década de 80. Ao longo desse período, se evidenciou um crescente processo de fragilização da autonomia substantiva, que se efetivou em especial por meio da redução da autonomia financeira e político-administrativa. Esta foi reduzida, sobretudo, com a criação

dos “governadores biônicos”, afinal ela possibilitou ao governo federal exercer forte controle sobre os governos subnacionais. Esse movimento de fragilização da autonomia substantiva insere-se dentro de um movimento mais amplo de centralização imposto pelo regime autoritário, que de certa forma reduziu as possibilidades de os estados, notadamente os atrasados, de executarem (ou tentarem executar) políticas de desenvolvimento de forma mais democrática e independente.

Para se adaptarem a esse contexto restritivo os estados passaram a adotar, de forma mais freqüente e intensa, o planejamento para negociação. (Haddad, 1985; Boisier, 1972). Em outras palavras, os estados estariam tentando obter inserção naqueles espaços onde o padrão intervencionista era definido pelo poder central e também obter recursos e facilidades creditícias das agências federais. Aqui cabe considerar que estamos supondo que adoção do planejamento para negociação foi mais intensa nos estados atrasados, o que, obviamente, não quer dizer que estados desenvolvidos também não tenham lançado mão desse método de intervenção.

Em relação aos instrumentos de política de desenvolvimento, pode-se dizer que o arrocho orçamentário ocorrido no fim dos 60 induziu os estados a sobreutilizarem benefícios tributários, já que a utilização deste instrumento independe das condições orçamentárias vigentes⁴⁹. No final dos anos 60 e início dos 70, conforme veremos, o uso desses benefícios foi submetido a controle por parte do governo federal, num primeiro momento com os convênios regionais e posteriormente com o CONFAZ. (Prado, 1998; Oliveira, 2000; Castro, 2000).

Depois de feita a análise da segunda fase das políticas estaduais de desenvolvimento, tentaremos entender as principais características do financiamento dos governos estaduais a partir dos anos 80. Tal se justifica porque as alterações ocorridas nesse financiamento contribuíram, junto com outros fatores, para que a política estadual de desenvolvimento apresentasse um novo caráter a partir do início dos anos 90.

⁴⁹ No capítulo 4 faremos uma discussão mais detalhada dessa questão.

Para o exame da terceira fase, usamos como marco temporal a promulgação da Constituição de 1988 que consolidou um movimento de luta pela descentralização político-administrativa e pela retomada da autonomia fiscal e tributária. O nosso processo de descentralização foi relativamente lento, tendo sido iniciado, do ponto de vista tributário, no final da década de 70, ganhando impulso com a promulgação da Emenda Passos Porto em 1983. No plano político-administrativo, as eleições para governador em 1982 desencadearam o movimento de descentralização político-administrativa, consolidado no final dos anos 80. (Oliveira, 1995; Lopreato, 2002; Abrucio, 1998)

Além desta introdução, o capítulo conta com quatro itens. Os três primeiros abordam os três períodos referidos acima, e o último apresenta algumas considerações sobre a “guerra fiscal”, forma de degeneração das políticas estaduais no período recente.

3.2. Políticas Estaduais de Desenvolvimento (1946 – 68)

3.2.1. O contexto de autonomia da Constituição de 46

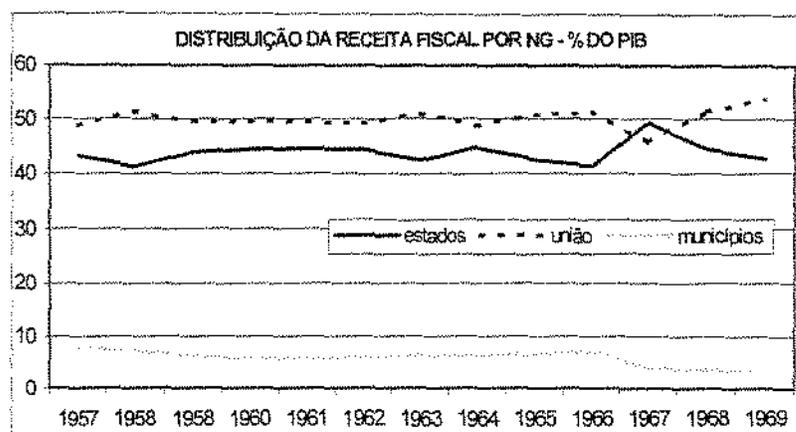
O arranjo político instaurado com a Constituinte de 46 criou um cenário amplamente propício à execução de políticas de desenvolvimento autônomas, favorecida pela possibilidade que os estados tinham de manipular instrumentos fiscais e tributários no atendimento de interesses econômicos e políticos locais. (Lopreato, 2002).

Do ponto de vista administrativo, os estados exerciam controle sobre as principais empresas estatais (energia, telefonia, siderurgia) o que os permitiu intervir com grande importância no processo de desenvolvimento brasileiro⁵⁰. Prado (1994) observa que o processo de expansão da presença estatal na atividade produtiva apresentou uma participação estadual relevante⁵¹ dos 50 até a metade dos anos 60. Do ponto de vista orçamentário, os

⁵⁰ Para uma discussão mais aprofundada ver Prado (1994)

⁵¹ No trabalho referido, uma das preocupações do autor reside em analisar o processo de constituição de um padrão industrial de economia mista. Prado (1994), tem a preocupação de destacar a importância da intervenção estatal para a consolidação do processo de transição de uma economia primário-exportadora para um outro padrão de acumulação, no qual se buscava endogeneizar os principais elementos de uma dinâmica industrial. Ao

dados apresentados no gráfico logo abaixo mostram que nas décadas de 50 e 60 os estados tinham mais recursos do que nos anos 70. Na média, nesses anos para os quais temos informações, os estados controlavam aproximadamente 44% da receita fiscal disponível, após transferências. Compare-se isto com a situação média entre os anos setenta e a época atual, em que os estados têm ficado restritos a 30% das receitas do setor público. Em 67, como um resultado temporário da reforma tributária conjugada com o início da recuperação econômica, os estados apresentaram uma maior receita fiscal que foi de 49,4%. Em 1968 a receita dos estados teve uma queda de cerca de 5%, como resultado das primeiras medidas de centralização fiscal tomadas a partir do AI-5.



Fonte: Affonso (1988)

Essa situação geral de fortalecimento do poder dos governos estaduais, contudo, esconde uma elevada heterogeneidade regional. As fortes diferenças em capacidade orçamentária, controle de recursos financeiros e qualificação técnica das burocracias, limitava aos estados do sul-sudeste e alguns poucos do nordeste a efetiva possibilidade de uma atuação mais forte e estruturada no sentido de suportar o desenvolvimento local.

Estado não coube apenas a tarefa de responder pela formação de capital social básico, como também, e isso é o central, realizar os investimentos necessários à implementação de setores de bens de produção e de consumo duráveis. O Estado concentrou no tempo um bloco de investimentos, o que exigiu sinergia (e complementaridade) entre blocos e frações de capitais no processo de ocupação dos setores econômicos.

No plano tributário, as principais mudanças foram introduzidas a partir da Reforma Tributária⁵² de 1967. Dentre elas está a transformação do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) no Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Com a Reforma, a tributação do comércio estadual passou a ser feita pelo ICM, imposto que é um misto de princípio de origem e destino, então fundamentado na diferenciação de alíquotas entre as operações interestaduais e internas. Com o ICM, parte da receita arrecadada ficaria com o estado consumidor diferentemente do que ocorria com o IVC que era um imposto cujo princípio de origem era “puro”.

Do ponto de vista da concessão do incentivo tributário, todos os estados poderiam concedê-lo, embora do ponto de vista arrecadatório ele fosse mais favorável aos estados industrializados porque a arrecadação continuou sendo definida pela parcela da produção realizada. Mesmo assim, o formato do ICM permitia que estados deficitários nas trocas comerciais se apropriassem de uma parcela relativamente maior da receita⁵³, ou seja, o princípio de origem “puro” é atenuado, o que, de certa forma, poderia ter significado uma ampla redução do poder de concessão de benefícios tributários pelos estados. Entretanto, conforme veremos, essa mudança na estrutura de tributação não significou a redução no uso de concessão dos referidos benefícios como instrumento de apoio ao setor privado. Existem evidências que sugerem que houve um processo de sobreutilização de instrumentos tributários, particularmente naqueles períodos nos quais as instâncias subnacionais estavam passando por pressões orçamentárias.

⁵² Entre os objetivos da Reforma estão: a) ampliar a captação de recursos financeiros, o que garantiria ao Estado algumas condições para ele desempenhar suas novas funções (orientador/executor/financiador do movimento de crescimento da economia nacional); b) forma de eliminar o déficit público; c) transformação do sistema tributário em um mecanismo de suporte para o processo de acumulação de capital. Segundo Oliveira (1991:48), “Numa perspectiva mais ampla, os objetivos perseguidos pela reforma refletem a necessidade de adequação do sistema tributário à situação em que se encontrava a economia e ao novo papel que o Estado se preparava para desempenhar no processo de acumulação de capital.”

⁵³ “A Comissão da Reforma Tributária esperava que o sistema de alíquotas diferenciadas assegurasse uma participação adequada na receita total dos estados aos importadores líquidos no comércio interestadual (que, geralmente, correspondem aos estados menos desenvolvidos do país)” (Longo, 1979: 803 apud Prado, 1998:24)

3.2.2. O planejamento dos estados atrasados como atividade complementar à federal

O estudo realizado pela CEPAL (1965) sobre o planejamento estadual no Brasil, afirma que as primeiras experiências de planejamento nesse nível surgiram na região Nordeste, nos estados da Bahia e de Pernambuco, antes mesmo do surgimento da SUDENE. Todavia, parece ser inegável que a criação dessa agência serviu de estímulo para a emergência de experiências semelhantes nos outros estados que compõem a área de atuação da SUDENE.

Efetivamente, foi a partir dos anos 60 que começaram a surgir experiências de planejamento em todas as unidades federadas. Apesar da existência de graus distintos de desenvolvimento em termos técnicos, econômicos, políticos e institucionais entre elas, as unidades federadas tinham em comum o fato de estarem tentando pôr em prática alguma forma de intervenção programada. A existência de um aspecto geral que é comum a todas as elas, contudo, não autoriza generalizações, a exemplo das que foram feitas sobre planejamento na introdução, já que o Brasil é um país de enormes heterogeneidades intra e inter-regionais. Portanto, estamos considerando aqui a existência de uma sensível diversidade no porte assim como no significado das diversas experiências. As heterogeneidades não decorrem apenas da capacidade econômica de cada unidade individualmente, elas decorrem também de aspectos políticos, institucionais, técnicos e das formas de articulação estabelecidas entre as unidades federadas. Ademais, é possível que estados com o mesmo grau de desenvolvimento apresentem características de organização político-administrativas bastante diversas.

Segundo Lima (2003), os sistemas de planejamento estadual àquela época eram compostos por conselhos de desenvolvimento econômico e bancos estaduais de desenvolvimento. Os primeiros desenvolviam atividades de natureza mais técnica (estudavam os problemas estaduais e propunham diretrizes de política compatíveis com os planos elaborados). Os bancos estaduais foram fartamente utilizados para financiar investimentos. Como consequência dessa lógica de financiamento dos governos estaduais, observou-se uma crescente intensificação das relações do setor público com seus agentes financeiros. Os

bancos estaduais também foram usados na rolagem de dívidas e na alavancagem de recursos financeiros. Além disso, os mesmos expandiram créditos e intermediaram os repasses feitos pelo governo federal e os empréstimos externos. (Silva e Souza, 2002)

Os estágios típicos nos quais se encontravam os estados nesse período podem ser esquematicamente descritos como segue: a) grupos de estados sem qualquer experiência anterior, e que àquela época iniciaram o processo de montagem de instituições (aparatos) estaduais de planejamento; e b) grupos de estados que aos poucos conseguiram reorganizar seus aparatos e formularam planos de desenvolvimento que apresentam propostas de desenvolvimento que não fossem apenas simples enunciados de intenções qualitativas. Buscaram, portanto, fixar e determinar claramente os objetivos e o tempo que se levaria para alcançá-los e definir os núcleos centrais das ações programadas, etc⁵⁴. Neste grupo, podemos enquadrar os estados de Pernambuco e da Bahia⁵⁵.

Obviamente, a idéia de que o planejamento apresentava um caráter complementar só é válida quando se trata da relação entre governo federal e estados atrasados, pois eram estes o foco privilegiado (e exclusivo) da ação intervencionista do poder central via políticas regionais de desenvolvimento. Como em geral eles apresentavam limitações de natureza técnica, organizacional e econômica, a ação federal era no sentido de compensar tais limitações. Até onde pudemos verificar, mesmo em um período de federalismo autônomo no qual as instâncias subnacionais tiveram sua autonomia substantiva fortalecida, os estados atrasados continuaram dependentes dos esquemas de planejamento desenvolvidos nas órbitas federal e regional.

O planejamento dos estados nordestinos teve, portanto, o revestimento institucional fornecido pela SUDENE, ou seja, eles contaram com um certo suporte de planejamento supra-estadual. Essa afirmação aponta para uma questão crucial referente à coordenação dos

⁵⁴ CEPAL/BNDE (1965)

⁵⁵ Os dois estágios típicos descritos acima são polares, porém existem aqueles grupos de estados que se encontram em situações intermediárias. Citamos como exemplo aqueles que já tiveram alguma experiência com ações planejadas, mas que fracassaram, e que depois procuraram reorganizar os órgãos existentes. Outro exemplo é o daquele grupo em que os estados que consideraram indispensável a reformulação das estruturas de planejamento pois acham imprescindível à entrada na fase do planejamento.

esforços de planejamento nas diversas órbitas: a de que ações coordenadoras podem resultar em arranjos que podem ser caracterizados como complementar ou complementar-subordinado.

Essa situação de dependência, por sua vez, não parece ser válida para os estados das regiões Sul/Sudeste. Eles, mesmo no período em que os sistemas de planejamento começavam a proliferar, já apresentavam, aparentemente, sistemas com um certo nível de estruturação e eficiência. Na realidade, as mudanças que emergem com o período de federalismo autônomo introduzido em 46 foram extremamente favoráveis à realização de práticas mais estruturadas de ação estadual, isso porque entre as mudanças estava, notadamente, o fortalecimento da autonomia substantiva dos níveis inferiores de governo, que os permitiu executar ações de forma mais autônoma. Os estados das regiões Sul e Sudeste conseguiram, portanto, conduzir seus governos estaduais numa direção favorável à melhoria dos instrumentos e das instituições de planejamento, sempre contando com um suporte financeiro compatível com o seu grau de autonomia financeira. Podemos presumir que a não dependência de tais estados em relação ao governo federal, seja em termos financeiros, técnicos ou institucionais, os permitiu executar políticas de desenvolvimento de forma independente e autônoma.

3.2.3. Políticas estaduais de desenvolvimento e incentivos tributários

Em relação às políticas estaduais de desenvolvimento neste período, a questão relevante refere-se a uma prática que teve início nos anos 50 e que viria a se tornar comum em todos os estados brasileiros e que, antes de tudo, pode ser apontada como elemento caracterizador das políticas estaduais de desenvolvimento: a concessão de benefícios tributários e orçamentários como forma de apoiar a realização de investimentos por parte do setor privado.

Parece ser indiscutível que, de forma geral, os objetivos perseguidos pelas jurisdições com a utilização dos referidos benefícios não são muito distintos, independentemente do grau de desenvolvimento de cada jurisdição. A questão central se refere, basicamente, ao esforço que cada jurisdição terá que fazer para melhorar o seu grau de desenvolvimento relativo.

Supõe-se, nesse caso, que os estados atrasados terão que fazer um esforço bem maior para induzir processos industrializantes mediante a atração de capitais. Os desenvolvidos, por sua vez, estarão buscando aperfeiçoar e consolidar sua estrutura industrial. Em última instância, o esforço que cada jurisdição terá que desempenhar é inversamente proporcional ao seu grau de desenvolvimento.

Entre os anos 50-60, portanto, o que basicamente motivou a utilização de benefícios fiscais e financeiros pelos governos estaduais foi o esforço de aprofundamento do processo de industrialização como uma estratégia para a superação do atraso relativo em que se encontravam os estados periféricos. De 50 até 1967, até onde temos informações, o IVC (Imposto sobre Vendas e Consignações) foi muito utilizado pelos estados com instrumento de apoio ao setor privado. Na realidade, durante o período de federalismo autônomo os estados tinham liberdade para manipular as alíquotas do referido imposto a seu favor, sem sofrer praticamente nenhum tipo de controle regulatório por parte do governo federal. Na ausência de controle, o uso de incentivos adquiriu um teor competitivo (e conflito) relativamente importante, forçando o governo federal a criar formas de controle dessas disputas, culminado com a criação dos convênios regionais no ano de 1966⁵⁶.

Para atenuar o uso desordenado de benefícios tributários, que vinha freqüentemente ocorrendo, a Lei n.º 5.172 de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) e o Ato Complementar n.º 34 de 30 de janeiro de 1967 “previam a celebração de convênios regionais para o estabelecimento de alíquotas uniformes do ICM e uma política de incentivos comuns aos estados de uma mesma região. Assim, de meados da década de 60 até 1969, as questões referentes a incentivos fiscais eram resolvidas nessas reuniões regionais.” (Alves, 2001:07). O principal objetivo dos convênios regionais - as reuniões dos Secretários de Fazenda eram realizadas regionalmente pelos estados - era o estabelecimento de uma administração conjunta do ICM e a defesa dos interesses regionais.

Com a implantação dos convênios criou-se um padrão de regulação da competência estadual sobre o ICM que esteve apoiado em um modelo institucional no qual os governos

⁵⁶ Com a reforma tributária de 67, o ICM passou a ser o instrumento tributário utilizado nas competições por investimentos.

estaduais negociavam as regras e os limites à prática de isenções fiscais. (Alves, 2001). A sua criação, contudo, resultou no surgimento de uma espécie de guerra fiscal inter-regional. O que ocorria, efetivamente, era que cada região tentava anular os efeitos dos incentivos concedidos por outras. Por fim, as formas de regulação impostas com a criação dos Convênios Regionais inibiu, em larga medida, uma certa continuidade na execução de políticas de desenvolvimento compatíveis com o grau de autonomia que os estados adquiriram com a Constituição de 46.

3.3. Políticas Estaduais de Desenvolvimento (1968 –1988)

3.3.1. Introdução

Existem três idéias que pretendemos desenvolver nesta parte: 1) o período do Regime Autoritário caracterizou-se pelo estabelecimento de um efetivo controle do governo federal sobre os governos subnacionais, e pela subordinação destes ao poder central; 2) os aparatos de planejamento estadual foram parcialmente subordinados aos aparatos centrais; e 3) uma das estratégias adotadas pelos estados para se adaptar a esse cenário restritivo foi a da adoção de um modelo de planejamento (método de intervenção) que apresentava um alto teor político e que era viabilizado, sobretudo, através de barganhas políticas verticais (relações clientelísticas, negociação) entre as esferas de poder. Esse modelo ficou conhecido como Planejamento para Negociação. Como consequência da conjugação desse conjunto de fatores, as políticas estaduais de desenvolvimento apresentaram pouco dinamismo durante o período ora tratado.

3.3.2. Centralização Autoritária e fragilização da autonomia dos Governos Subnacionais

O processo de Centralização Autoritária não se deu de imediato ao golpe de 64. Os seus contornos iniciais foram definidos a partir de um conjunto de reformas, em especial a Reforma Tributária de 1967. O referido processo se consolidou a partir da centralização financeira

implementada pelo AI-5⁵⁷. O processo de centralização redefiniu, portanto, as relações intergovernamentais que passaram a ser caracterizadas por uma maior subordinação dos centros de poder de nível inferior em relação ao governo federal.

Na visão de Affonso (1988), a análise do relacionamento das diferentes esferas de governo no campo do federalismo tributário pode ser feita em duas grandes fases. A primeira delas, de 1967 até 1976, pode ser caracterizada pela centralização das decisões de política tributária e pelo forte processo de concentração de recursos nas mãos da União, que teve aumentada sua participação na arrecadação tributária e ampliou o seu controle sobre os recursos que eram transferidos para os governos subnacionais. A redução de recursos dos estados é explicada pela redução tanto das receitas próprias como das transferências realizadas pelo governo federal⁵⁸.

Essa fase pode ser dividida em duas subfases. A primeira (1967-1970) caracterizou-se pela tendência centralizadora no que diz respeito às questões do âmbito tributário expressas na criação de vinculações⁵⁹ e na extensão da abrangência das mesmas. Na segunda subfase, 1971 a 1976, destaca-se a concentração de recursos no governo federal. Nesse período, o fator responsável pela diminuição da receita própria dos estados foi a redução das alíquotas do ICM, principal imposto à disposição dos governos estaduais. (Affonso, 1988: 24).

A segunda fase (1977 a 86) foi “marcada, do ponto de vista tributário, por uma progressiva descompressão da ingerência do governo federal nas decisões atinentes aos recursos dos Estados e Municípios. Do mesmo modo, observa-se uma maior repartição de recursos fiscais da União com as esferas subnacionais de governo”. (Affonso, 1988: 25). Nela, a União manteve, salvo algumas oscilações, praticamente a mesma participação em termos de receita própria. Entretanto, quando se analisa os recursos efetivamente disponíveis é possível constatar que houve uma relativa perda de posição do governo federal, ou seja, os recursos disponíveis passaram de 52% para 45,5%. Os estados, por sua vez, aumentaram sua

⁵⁷ Com o AI-5 ficou nas mãos do governo federal a prerrogativa de decidir sobre o uso dos recursos.

⁵⁸ Segundo Affonso (1988), “em termos médios, entre 1967 e 1976, a receita disponível dos estados esteve abaixo de sua receita própria, indicando que as transferências da União foram insuficientes para cobrir os repasses de recursos que a administração estadual fez aos municípios (tabela II.3).” (p.17)

⁵⁹ No item 3.3.6.1 retomaremos essa questão.

participação média na receita disponível (34,15%) que foi superior à participação da receita própria na receita tributária total (33,27%).

Esse fato, segundo o autor, pode ser visto como consequência das transferências realizadas pela União. Embora tenha havido o aumento da participação dos estados nos recursos disponíveis isso não significou maior autonomia orçamentária para os governos estaduais justamente porque parte das receitas era condicionada. Apesar disso, as condicionalidades impostas com o regime militar visavam, em certo sentido, impedir que a aplicação dos recursos fosse feita de forma desordenada e ineficiente pelos estados.

Segundo Lopreato (2002:61),

“A centralização tributária e o controle dos fluxos financeiros garantiram à União formas concretas de transferir ao plano econômico a lógica da concentração do poder já plenamente delineada em termos políticos. Desse modo, estreitando a capacidade de os Estados controlarem os recursos de investimento, a União acabou por limitar a liberdade de as autoridades estaduais fixarem as prioridades dos gastos e buscarem soluções por vezes discordantes das determinações federais.”

O governo federal passou, assim, a intervir na programação dos gastos dos governos estaduais. No geral, eles tiveram a sua autonomia fiscal e tributária reduzida, levando a uma crescente subordinação dos mesmos a decisões emanadas do poder central. Provavelmente ela apresentou uma natureza mais aguda devido ao crescente processo de limitação do uso de alguns instrumentos de política econômica⁶⁰ à disposição dos governos estaduais. Uma das principais consequências disto tudo foi a fragilização de algumas condições que garantiam um certo grau de autonomia substantiva⁶¹ dos governos subnacionais, em alguma medida suficiente para que eles executassem políticas de desenvolvimento autônomas.

⁶⁰ Existem quatro tipos básicos de instrumentos: regulatórios, tributários e orçamentários (gastos) e financeiros (as instituições financeiras estaduais eram agentes importantes no financiamento dos programas estaduais de desenvolvimento).

⁶¹ Para os estados as restrições colocadas pelo Regime foram essencialmente de três tipos: 1) redução das parcelas de IR e IPI para os Fundos de Participação; 2) redução das alíquotas do ICM; e 3) vinculação das receitas transferidas.

No item 3.2.1. apontamos um fato básico: a importância que as empresas estatais que estavam sob o controle dos estados tiveram no processo de expansão da atividade produtiva, pelo menos até a metade dos anos 60. Na década seguinte, o processo de federalização das empresas estatais contribuiu para reduzir relativamente a importância dos estados na referida atividade. Conforme observa Prado (1994), a federalização significou que a sustentação dos investimentos em todos os grupos estatais, excetuando o elétrico, passaria a ser de responsabilidade do governo federal. Em certo sentido, o processo de federalização era compatível com o momento político, social e econômico vivido pelo Brasil, em que o governo federal procurou centralizar ao máximo a condução do desenvolvimento nacional, bem como tudo aquilo que pudesse estar (e fosse) relacionado a ele.

É válido apontar aqui que com a federalização algumas políticas setoriais, anteriormente realizadas pelos estados, passaram a ser executadas pelo governo federal. Uma das principais consequências da realização de políticas setoriais nacionais foi, conforme apontado no capítulo anterior, a fragilização das instituições regionais de desenvolvimento.

Cabe ainda considerar que as mudanças introduzidas durante o regime autoritário, as quais já foram tratadas, significaram um duro golpe para os estados atrasados, por dois motivos. Primeiro porque eles, a exemplo dos estados desenvolvidos, perderam um instrumento de política econômica extremamente relevante que foram as empresas estatais estaduais, que desde os anos 50 exerciam forte influência no desenvolvimento dos estados. O segundo fator, exclusivo dos atrasados, foi o da fragilização das políticas regionais de desenvolvimento específicas em virtude da introdução das políticas regionais de desenvolvimento integradas, pelos motivos que seguem.

Primeiro, com a centralização imposto pelo regime militar as propostas de desenvolvimento passaram a ser orientadas por uma lógica mais nacional, e pouco regional, e no bojo dessa mudança os programas setoriais e os programas especiais ganharam enorme relevância. A diferença substancial é que os primeiros passaram a ser executados pelo governo federal, ao contrário do que se tinha como um padrão, ou seja, os programas setoriais passaram a apresentar um escopo supra-estadual. Segundo, tudo indica que a integração das ações nos diversos níveis teve como consequência um progressivo distanciamento do enfoque

regional que àquela época predominava. Terceiro, o padrão intervencionista do governo federal não mais se restringiu à redução das desigualdades inter-regionais, ele traçou como objetivo a integração do território nacional, pré-condição para a consolidação do mercado interno. Por fim, as estratégias de intervenção nas áreas atrasadas passaram a ser desenvolvidas na esfera federal, tendo como principal consequência a fragilização das agências regionais de desenvolvimento, em primeira instância, e posteriormente, o papel destas na formulação de políticas de desenvolvimento foi se tornando cada vez mais reduzido. (Pimes, 1984)

As principais consequências disto foram de que a possibilidade de certas fragilidades estaduais serem compensadas por política regionais de desenvolvimento foi reduzida, sobretudo em virtude da nova lógica orientadora das referidas políticas, de um lado. De outro, a compensação de fragilidades da política regional em nível intra-regional via utilização de empresas estatais estaduais foi eliminada. Infelizmente, o quadro político-administrativo, institucional e econômico instaurado com o regime autoritário, em momento algum sinalizou para um possível (e desejável) reversão das situações descritas logo acima – e também no capítulo anterior -, que por sinal, e ao que tudo indica, se agravaram nos anos 80, pois o processo de privatização das empresas estatais eliminou em definitivo esse importante instrumento de promoção do desenvolvimento. Além disso, a crise do setor público e a adoção do modelo neoliberal de política econômica, ao fragilizarem a capacidade intervencionista do governo federal, praticamente puseram fim à tentativa de redução das desigualdades inter-regionais de renda e riqueza, e de promoção do desenvolvimento através de políticas regionais.

3.3.3. As relações intergovernamentais durante o regime autoritário

Segundo Abrucio (1998:71), “não existiam dois centros de poder autônomos (estados e União) negociando as questões intergovernamentais, (...), mas apenas um centro de poder comandando toda a engrenagem federativa. Dessa maneira, o princípio reinante não era o da

cooperação mas o da subordinação”. O autor observa que nas relações entre o Poder Central e os governos subnacionais houve o “estabelecimento de mecanismos práticos e sistemáticos para permitir a compatibilização entre o programa nacional de desenvolvimento e os planos dos estados, para a observância de prioridades nacionais e para a atuação consistente das diferentes esferas de Governo, em suas respectivas áreas de competência.” (p.73)

De acordo com Abrucio (1998), a relação entre os centros de poder político foi chamado de Federalismo Cooperativo pela tecnoburocracia militar. O sustentáculo desse modelo de federalismo foram os arranjos administrativos. Apesar da tipologia amistosa é importante ressaltar que essa “cooperação” refletiu, basicamente, um tipo de relacionamento no qual a União subordinava os estados e os municípios a seu comando.

Administrativamente, nos processos decisórios se estabeleceu como diretriz básica (e central) a homogeneização e a harmonização da ação política, definida a partir do (e pelo) poder central. Além do controle financeiro e político das instâncias inferiores de poder, o governo federal tentou promover a harmonização das práticas administrativas de todas as instâncias. Isso refletiu a tentativa de se montar uma espécie de sistema cujo funcionamento tinha suas diretrizes e ações emanadas do poder central, e que por meio do planejamento centralizado deveriam ser estabelecidas regras comuns a todos os membros da Federação, de forma a tornar compatíveis as ações das instâncias subnacionais com as estratégias (e interesses) do governo federal. (Abrucio,1998).

Foram basicamente dois aspectos administrativos que tiveram importância durante o Regime Autoritário. O primeiro, e já bastante discutido, é o referente ao enfraquecimento da autonomia substantiva dos níveis inferiores de governo. O segundo diz respeito às formas de integração entre as esferas de governo apresentaram um caráter fortemente “administrativista”, e pouco político. Esclarecendo: o relacionamento entre União e governos subnacionais se processou, em larga medida, por canais administrativos e não por meio de arenas políticas. O governo federal exercia controle sobre aqueles por intermédio dos órgãos da Administração Direta e Indireta.

Em suma, durante o Regime Autoritário houve, por parte do governo federal, várias tentativas de coordenar as formas de ação das diversas esferas de poder. O problema central é

que não houve a negociação de arranjos cooperativos entre as esferas de poder de forma a alcançar objetivos comuns. Ao tentar integrar as várias estratégias de desenvolvimento, o governo federal acabou desencadeando um crescente e acentuado processo de subordinação político-administrativa que, em certo sentido, inibiu a realização de estratégias cooperativas (atitude voluntária) entre as instâncias de poder político.

3.3.4. Planejamento para Negociação

Com a instauração do Regime Autoritário os aparatos de planejamento em nível estadual passaram a ser subordinados a uma lógica de planejamento centralista que, como vimos no capítulo anterior, tentou integrar os vários níveis – nacional, regional e local - da ação estatal planejada. O governo federal não conseguiu, contudo, promover uma integração eficiente, tendo como principal consequência a fragilização parcial daqueles aparatos. Logo, os governos estaduais (sobretudo os atrasados) buscaram redefinir caminhos (estratégias) para uma futura intervenção planejada. Para tanto, eles empreenderam esforços para melhor se adequarem ao conjunto de diretrizes do processo de desenvolvimento definidas pelo governo central sempre tentando barganhar junto a esse mais recursos. Assim, a intervenção governamental passou a ser vista como algo que pressupunha o máximo de capacidade de negociação das instâncias subnacionais.

O planejamento para negociação, segundo Haddad (1985),

“parte do pressuposto de que o planejamento estadual constitui um sistema dependente do ponto de vista do processo decisório, uma vez que os recursos próprios de uma região são insuficientes para promover um processo de desenvolvimento. Neste sentido, propõe-se que a tarefa central do planejamento estadual é maximizar sua capacidade técnica e política de atrair recursos de seu ‘entorno paramétrico’, constituído pelas instituições do poder central, pelas instituições privadas de atuação multirregional e pelos órgãos internacionais de fomento.” (p.23-4).

No período do Regime, e frente a um quadro em que a maioria dos sistemas estaduais de planejamento dependia política, institucional e financeiramente do planejamento central e regional, a estratégia adotada pela maioria dos estados – particularmente os menos desenvolvidos e com sistemas de planejamento incipientes - foi tentar barganhar mais recursos junto à União através do planejamento para negociação. Segundo Boisier et al (1972: 4.10-11),

“El acceso político por parte de cada Estado a las esferas de decisión del gobierno federal debe buscarse vía el aprovechamiento del poder y del status del gobernador estadual. Para ello, la coyuntura política actual de Brasil provee las mejores condiciones. En efecto, en condiciones de centralización real del poder político (aún cuando tal centralización real se presenta bajo la forma de una descentralización formal, los gobiernos no son ya los representantes de las fuerzas políticas locales ante el gobierno federal y pasan a constituirse en los representantes del gobierno federal ante las comunidades estaduais. Este nuevo rol se legitima mediante el reemplazo de la elección directa de los gobernadores por el mecanismo de designación.”

O planejamento para negociação serviu para, guardadas as devidas proporções, introduzir uma nova forma de articulação entre os governos subnacionais e o governo federal, na medida em que possibilitou aos estados barganharem, mediante negociação política, recursos financeiros junto ao poder central. Ademais, o tal modelo de planejamento foi uma forma de o poder central exercer relativo controle sobre os governos estaduais durante o Regime. (Haddad., 1985).

A questão central aqui diz respeito ao conflito (na maioria das vezes implícito) entre prioridade interna (endógena aos estados) e externa (nacionais determinadas pelo governo federal). Certamente, sob condições de perda de autonomia financeira, os governos subnacionais em alguma medida têm que adequar (ajustar) seus projetos aos objetivos que, em geral, orientam a política do governo federal (e das agências regionais de desenvolvimento, no caso dos estados atrasados). Todavia, isso não significa que necessariamente ocorram conflitos entre as instâncias de poder justamente porque, boa parte das vezes, os objetivos delas são compatíveis, de um lado. De outro, a existência de compatibilidade de metas/objetivos não elimina a necessidade da negociação entre as esferas de governo.

Boisier et al (1972) apontam como paradoxal o fato de que à medida que os governos estaduais tinham a sua autonomia substantiva reduzida, os mesmos conseguiram ampliar relativamente a sua capacidade de diálogo com o poder central. O ponto é que o diálogo era entre um agente subordinador (governo federal) e agentes subordinados (instâncias subnacionais), e não um diálogo entre entes soberanos que, por uma razão qualquer, visavam harmonizar certos interesses e estratégias de intervenção de forma cooperativa (mediante ação voluntária).

Em síntese, o planejamento passou a apresentar, ainda que casuisticamente, um alto teor político. O problema disto foi que, de alguma forma, as negociações, mesmo apresentando esse teor, ocorriam de maneira casuística e quase que totalmente direcionadas à obtenção de recursos, o que em última instância configurava uma espécie de negação do planejamento. Idealmente, este não deve ser considerado (ou entendido) apenas enquanto uma atividade técnica de racionalização da intervenção governamental. Ele deve ser considerado também como um processo que envolve decisão política, participação e negociação entre esferas de poder que apresentam interesses distintos, mas que podem se influenciar mutuamente.

Presumimos ser consenso que as estruturas de planejamento nas órbitas estadual e regional devem ser vistas como parte de um todo que é a estrutura de planejamento nacional, e por essa razão a coordenação e a compatibilização dos planos nessas três órbitas seja necessário, embora algumas vezes seja extremamente complexo e difícil obtê-las. Em alguma medida, os problemas regionais e estaduais devem estar refletidos (e contemplados) em todas as políticas nacionais, porém a integração do planejamento deve se dar não por incorporação, subordinação, dependência, e sim por participação. A existência de sinergia entre os planos dos diversos níveis é, por assim dizer, um pré-requisito importante para que as políticas desenvolvimento de escopo amplo produzam efeitos virtuosos. (Bercovici, 2003).

Em razão do exposto, é provável que algumas mudanças introduzidas durante o Regime Autoritário tenham inibido o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos sistemas estaduais de planejamento, em particular porque àquela época, até onde pudemos verificar, eram pouco os estados que apresentavam aparatos organizacionais estruturados e eficientes.

3.3.5. A criação do CONFAZ

No início dos anos 70, o governo federal realizou um esforço de coordenação do sistema de convênios regionais como forma de regular as disputas e a concorrência inter-regional. No ano de 74 é criado, pela Lei Complementar nº 24, de 07/01/1975, o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), passando o esforço do governo federal a apresentar um caráter institucional/legal. (Alves, 2001). “O CONFAZ assumiu as atribuições de coordenar, dirigir, disciplinar e fiscalizar a celebração de convênios entre os estados brasileiros, de forma a viabilizar a harmonização do ICM em todo o território nacional.” (Prado, 1998: 81). A criação do CONFAZ inibiu relativamente a utilização explícita de instrumento tributários. Nesse sentido, o relevante aqui é discutir em que medida o controle exercido pelo governo federal - primeiro com os convênios regionais, e, posteriormente, com o CONFAZ - foi eficiente para inibir a concessão de benefícios tributários.

A principal estratégia adotada pelos estados para contornar as normas e leis estabelecidas pelo CONFAZ foi a da utilização de crédito subsidiado como forma de atrair novos investimentos. Tal estratégia só foi possível porque legalmente não havia impedimento algum à concessão de benefícios de natureza financeira ou creditícia. Os estados passaram, por sua vez, a conceder crédito subsidiado para apoio e complementação ao capital de giro das empresas, geralmente durante os primeiros anos de operação das mesmas. A concessão de crédito subsidiado não precisava ser submetida à aprovação unânime dos outros estados, a exemplo do que ocorria com os benefícios tributários, já que ela não se configurava enquanto um desrespeito às exigências inscritas na lei do CONFAZ, em particular porque o imposto era recolhido normalmente aos cofres do estado.

Nos anos 70, portanto, a maioria dos estados implantou um modelo novo de financiamento das políticas de desenvolvimento, no qual que a redução do ICM – proibida pela CONFAZ – era camuflada em uma operação triangular que articulava três agentes – a empresa, o tesouro estadual e um fundo de incentivos.⁶²

⁶² Para uma descrição detalhada ver Prado (1998) e Alves (2001)

Vejamos, detalhadamente, como funciona o mecanismo de triangulação. O estado cria um fundo de incentivos que concede financiamento para capital de giro. O referido fundo é alimentado com recursos do orçamento e outras fontes. A empresa recebe um crédito do estado no valor que de certa forma corresponda ao montante que o estado espera recolher de ICM da mesma. Tal situação se restringe, quase sempre, aos empreendimentos novos, que normalmente conseguem a devolução quase integral do imposto gerado. No caso daquelas empresas que recebem benefícios para ampliação, o crédito concedido pelo estado equivale ao ICM incremental, ou seja, ao ICM que foi gerado a mais em função da ampliação realizada.

O passo seguinte à constituição do fundo é o recolhimento dos impostos ao tesouro estadual por parte da empresa. Depois de feito o recolhimento, o tesouro estadual encaminha os recursos para o fundo e posteriormente os devolve na forma de crédito subsidiado para a empresa. Esse tipo de operação é vantajoso para o estado justamente porque ela prescinde de alavancagem creditícia de recursos, bem como não implica em redução de receita corrente.

O sucesso de operações dedicadas só é possível se for garantido o mecanismo de transferência de receita do imposto do tesouro estadual para o fundo. Em suma, para que esse tipo de operação - que camufla a concessão do ICM e na qual se cria uma espécie de triangulação financeira - dê certo é imprescindível que os agentes envolvidos em tal operação atuem de forma harmônica e sincronizada. A desvantagem da operação dedicada é que existem limites intrínsecos das duas fontes básicas de financiamento - ICM recolhido e recursos orçamentários do estado.

3.3.6. A crise do Regime Autoritário

No final da década de 70 ganha força o movimento de reversão do centralismo autoritário. A estrutura federativa encaminhou-se para a descentralização fiscal-tributária que foi formalizada com a Promulgação da Constituição de 88. Esta foi, em larga medida, produto de um movimento progressivo, desencadeado também no final daquela década com as fortes pressões dos governos subnacionais sobre o poder central pela descentralização tributária

(desconcentração de recursos da órbita federal) e, posteriormente, no início dos 80 pela político-administrativa. A partir de 83, o quadro político se altera, pois os governadores passaram a ser legitimamente eleitos, não mais indicados pelo poder central.

Nesse mesmo ano, a promulgação da Emenda Constitucional Passos Porto proporcionou o fortalecimento dos governos subnacionais. Segundo Oliveira (1995), em razão da sua abrangência, ela se configurou enquanto uma espécie de mini-reforma do sistema tributário nacional, na qual constava que a União deveria abrir mão de uma parcela significativa dos seus recursos em favor dos cofres daqueles. O governo federal vinha se opondo àquelas mudanças no sistema de transferências intergovernamentais que fortalecessem economicamente estados e municípios, e usava como principal argumento a insuficiência de recursos para alterar o quadro tributário.

A Emenda Passos Porto representou uma espécie de suporte para o início do processo de democratização, na medida em que contribuiu para reforçar as finanças estaduais num momento em que acabara de ocorrer eleições diretas para governador. Política, administrativa e financeiramente os estados começavam a ficar mais fortes. A referida emenda foi, portanto, de grande relevância no início do processo de fortalecimento da autonomia substantiva dos governos subnacionais.

3.3.6.1. Políticas estaduais de desenvolvimento

Nos itens anteriores buscamos destacar alguns elementos condicionadores (e explicativos) da natureza das políticas estaduais de desenvolvimento. Com base neles pudemos constatar que a execução de políticas estaduais de desenvolvimento durante o regime militar esteve condicionada por fatores de três ordens: a) financeira; b) institucional-regulatória; e c) macroeconômica.

Financeiramente, a vinculação das receitas dos governos estaduais provocou um certo engessamento orçamentário dos mesmos. Especificamente, verificou-se a vinculação de receitas a usos específicos, em grandes rubricas, que acabou por retirar parcialmente a

flexibilidade orçamentária dos governos subnacionais. Ademais, ocorreu a redução das alíquotas do ICM, conforme apontado. Por fim, as parcelas do IR e do IPI para os Fundos de Participação e Fundos Especiais foram reduzidas⁶³. De um ponto de vista geral, houve uma redução dos recursos orçamentários à disposição dos estados.

Em certo sentido, isso significou que as condições de o poder público estadual usar instrumentos de natureza sistêmica (i.e. recursos orçamentários) para atrair investimentos foi relativamente inibida. Além disso, ocorreu uma redução efetiva dos recursos nas órbitas estaduais enquanto produto da concentração dos mesmos nas mãos da União. Nesse caso, é preciso ter claro que a redução de recursos em si mesma não deve ser vista enquanto um impedimento para a concessão de incentivos.

O ponto crucial, todavia, refere-se a custos e benefícios. Em situação de redução de orçamentos, o custo de oportunidade de conceder incentivos (outros gastos) é maior, o que tende a elevar o custo fiscal dos estados para atrair investimentos. A despeito disto, é possível supor que os estados passaram a sobreutilizar benefícios tributários, em particular a partir do final da década de 60, na medida em que os mesmos se mostram enquanto uma alternativa aparentemente mais simples devido ao formato do ICM. Essa sobreutilização se deu por meio de operações fiscal-financeiras dedicadas, forma encontrada pelos estados para contornar as normas do CONFAZ, conforme dito.

O fator de ordem institucional-regulatória que merece destaque foi a criação do CONFAZ. O controle exercido sobre os governos subnacionais pelo governo federal com a criação do referido conselho atuou como fator inibidor da utilização de benefícios tributários, fazendo com que ela passasse, pelo menos aparentemente, a ser menos explícita e mais retraída. Em síntese, as regras estabelecidas pelo CONFAZ, ao que tudo indica, condicionaram a atuação dos governos estaduais no uso de instrumentos fiscais. Em razão desta limitação, um caminho alternativo encontrado pelos estados para atrair investimentos privados residiu na criação de condições favoráveis para o pagamento dos encargos financeiros dos programas estaduais de desenvolvimento. Nesse caso, a redução (ou ausência) de juros – frente a taxas

⁶³ A constituição dos fundos de participação de estados e municípios e os fundos especiais, contemplada pela reforma tributária, foi uma espécie de compensação para as instâncias subnacionais por uma possível perda

inflacionárias altas – e a subcorreção da moeda tornaram-se instrumentos importantes na atração de novos empreendimentos. (Prado, 1998)

Numa perspectiva macroeconômica ganha relevância a crise do setor público nos anos 80 e a conseqüente redução dos fluxos de investimento. O agravamento da crise econômica brasileira – refletida nas baixas taxas de investimento – representou, sem dúvida, o principal problema de “entropia dos programas estaduais de desenvolvimento nessa fase”⁶⁴. A conclusão mais importante que pode ser tirada desse período é que a crise econômica da década de 80 afetou negativamente as decisões de investimento e, por conseguinte, limitou o potencial dos programas e incentivos estaduais, de um lado.

De outro, provocou a fragilização do papel regulador do governo federal tendo como principal conseqüência a crescente redução de recursos para a realização de investimentos em política regional. Em suma, a principal característica desse período em relação à políticas estaduais de desenvolvimento é a aparente falta de dinamismo das mesmas. Além disso, elas apresentaram, pelo menos até o início dos anos 80, poucos critérios de seletividade, ou seja, a indução do processo de industrialização na maioria dos estados não esteve orientada pelo estabelecimento de determinadas vinculações e prioridades na escolha daqueles empreendimentos passíveis de receberem incentivos. (Oliveira, 1999; Cavalcanti, 1999; Castro, 1999).

A partir do final da década de 80, ao contrário do que vinha ocorrendo, os estados passaram a vincular as suas políticas de incentivos à prioridades definidas nos planos estaduais de desenvolvimento.

Podemos concluir, portanto, que as mudanças ocorridas durante o regime militar impuseram um conjunto de restrições às ações individualizadas (e autônomas) dos governos estaduais. Como uma estratégia desse processo de restrições, o governo federal tentou enquadrar as referidas ações dentro de uma proposta de desenvolvimento, na qual ele assumia a responsabilidade de coordenar o processo de desenvolvimento como agente principal, cabendo aos estados atrasados atuar de forma complementar-subordinada ao poder central.

relativa de receita.
⁶⁴ Cf. Prado (1998)

Por outro lado, em princípio, é provável que o curso natural, caso não ocorresse o golpe militar, é que os sistemas estaduais de planejamento dos estados atrasados avançariam no sentido de uma menor dependência em relação ao planejamento nas outras órbitas, já que a autonomia substantiva poderia permitir-lhes reduzir o grau de dependência que até então não tinha sido reduzido. Mas, com o golpe militar, o planejamento passou a apresentar um caráter marcadamente complementar-subordinado. Os estados atrasados foram forçados a se adequarem a uma lógica de promoção do desenvolvimento determinada pelo governo federal.

Por fim, a fragilização financeira imposta durante o regime autoritário reduziu consideravelmente as possibilidades dos estados desenvolvidos de consolidarem cada vez mais seus sistemas de planejamento, e de continuarem realizando políticas de desenvolvimento independentes. Ou seja, inibiu a adoção de práticas intervencionistas mais autônomas, específicas e fortemente direcionadas para os interesses econômicos de cada estado individualmente.

Numa perspectiva ideal (e para que as políticas estaduais de desenvolvimento lograssem resultados eficientes) deveria ter ocorrido a combinação de dois atributos básicos da política de desenvolvimento: coordenação e autonomia substantiva. O primeiro permitiria que as diversas estratégias fossem articuladas em torno de uma proposta de desenvolvimento mais integrado e que fossem desenvolvidas políticas sistêmicas, cujos resultados beneficiassem o conjunto da Federação. A autonomia substantiva permitiria aos governos subnacionais complementar aquelas estratégias a partir da execução de ações de caráter micro (localizadas). Em outras palavras, o governo federal falhou quando tentou promover uma certa integração entre as esferas de poder se pautando pela fragilização das instâncias inferiores de poder, conseqüentemente ele perdeu relativamente o suporte que poderia ter sido dado pelos governos estaduais na realização de ações micro (localizadas).

No capítulo 1 havíamos falando que a consolidação do processo de desenvolvimento envolve ações globais (macro) e locais (micro). Quando não é possível a existência do equilíbrio entre os dois fatores se configuram duas situações: há coordenação, mas inexistente uma atuação ativa dos governos subnacionais, e freqüentemente ocorre uma sobreposição exacerbada dos interesses nacionais em relação aos dos níveis inferiores de governo. Quando

há autonomia sem coordenação, as práticas dos governos estaduais em relação à políticas de desenvolvimento quase sempre apresentam um caráter perverso e extremamente competitivo, conforme veremos à frente.

3.4. Financiamento dos Governos Estaduais: algumas considerações

A década de 70 foi marcada por importantes transformações nas relações intergovernamentais no Brasil, embora tais mudanças tenham sido gestadas ainda na década anterior com as Reformas Tributária de 66 e Administrativa de 67, que provocaram uma relativa fragilização do poder político-administrativo e econômico dos governos subnacionais. Por outro lado, antes das Reformas citadas, foi aberta aos entes inferiores a possibilidade reduzir restrições econômicas através da obtenção de crédito, que por sua vez acabou induzindo o endividamento dos governos subnacionais.

Em outras palavras, no ano de 65 ocorreram mudanças relativas à oferta de crédito, diretamente vinculados ao emergente mercado de títulos do governo, às possibilidade de endividamento externo e aos fundos de investimentos do governo federal permitiram a ampliação da dívida do setor público estadual, que até então era inexpressiva, já que existia havia uma limitação do endividamento através de operações de crédito. Em resumo, foram criadas condições para que os entes subnacionais se endividassem, que como veremos, houve uma potencialização de tais condições em 1975 com a Resolução 93 do Senado Federal.

As Reformas Tributária de 66 e Administrativa de 67, e o controle do endividamento dos governos subnacionais foram três peças importantes para o processo de centralização tributária-administrativa. Entendendo um pouco o processo de legislativo do controle do endividamento. O referido processo foi marcado por duas fases: i) Resolução nº 58, de 1968, praticamente impediu os estados de se financiarem mediante operações creditícias. Neste caso, o financiamento dos mesmos ficava restrito às transferências negociadas (volume de recursos acessados por um estado individualmente mantinha alta correlação com o poder político e a capacidade de barganha do governador) e aos recursos de natureza fiscal; ii) Em 1975, ocorreu a substituição da Resolução nº 68 pela Resolução nº 93, que introduziu novos

critérios para o controle do endividamento dos governos subnacionais. O ponto é que a Resolução 93 estabelecia limites apenas para as fontes internas de endividamento, não exercendo, portanto, nenhum tipo de controle sobre o endividamento externo, e nesse caso os governos estaduais a fim de contratar operações externas faziam solicitação ao Senado. (Mora, 2002).

De acordo com Mora (1997),

“ao longo da década de 70, à escassez de recursos dos governos estaduais seguia-se a liberação de recursos do governo federal, mediante contrapartida dos governos estaduais. Essa política, somada à pouca disponibilidade de recursos próprios por parte das esferas inferiores de governo, induz ao endividamento das unidades da Federação. As relações intergovernamentais revelavam o caráter centralizador impresso pelo governo federal.” (p. 34)

Em síntese, face à limitação de recursos financeiros próprios e dado o contexto político-administrativo e tributário, os governos subnacionais acabaram por aumentar a importância do seu financiamento através de endividamento, o que os colocavam em uma situação desfavorável dado que dependiam (ou ficavam a mercê) de decisões tomadas na órbita federal de governo, que por sua vez influenciavam no nível do investimento. Este sendo baixo, os estados tinham que recorrer cada vez mais ao financiamento externo, aumentando, por conseguinte, o seu nível de endividamento. Em certa medida, o endividamento representou um canal alternativo para uma relativa ampliação da autonomia substantiva dos governos subnacionais.

Para Mora (1997:34),

“O endividamento dos estados cresceu significativamente após 1975. O controle do endividamento foi um instrumento a mais na estratégia do governo federal. Em suma, a legislação assegura ao poder central um elevado poder discricionário na concessão de crédito aos governos locais. A legislação de endividamento não coibiu o financiamento por meio do endividamento, mas permitiu a alocação arbitrária destes recursos.”

Quando analisamos a composição do endividamento dos estados, podemos perceber que a dívida externa representava 32,4% enquanto que a interna 22,2%, da dívida consolidada dos estados. É ilustrativo mostrar que até as Empresas Estatais Estaduais, captaram recursos no exterior, sem que houvesse uma avaliação da capacidade de pagamento dos estados. Essa

captação de recursos tem uma justificativa lógica: as Empresas Estatais Estaduais estavam inseridas no projeto de desenvolvimento nacional levado a cabo durante os anos 60, e principalmente, 70 pelo governo federal durante o Regime Autoritário, e nesse caso tais empresas seguiam as orientações da “matriz” federal. Depreende-se disso que a administração indireta atuava de forma relativamente autônoma quando das decisões de investimento, em relação aos governos estaduais. (Mora, 1997:2002)

A centralização tributário-financeira transformou o endividamento em um caminho interessante para os estados driblar a restrição financeira, uma vez que os mesmos puderam complementar o financiamento de suas atividades com o acesso ao mercado de títulos. A contratação de operações de crédito foi, portanto, uma prerrogativa para aumentar os gastos dos governos subnacionais, e por conseguinte, o seu endividamento e suas dependência em relação ao governo federal e aos credores internacionais.

Do ponto de vista financeiro, pelo menos até o início dos anos 80, os governos estaduais, apoiados pelo governo federal, continuaram ampliando seus gastos via contratação de novos empréstimos com seus próprios agentes financeiros e com instituições financeiras federais. Contudo, a crise do padrão de financiamento provocou o agravamento do desequilíbrio financeiro, isso porque ocorreu um relativo esgotamento das fontes externas de financiamento e da necessidade de geração de divisas, o governo brasileiro teve que redefinir o seu padrão de crescimento e reorientar a sua política econômica. Em virtude da crise o governo federal teve a sua capacidade de conduzir e otimizar investimentos comprometida. (Lopreato, 2002)

Em 82, o Fundo Monetário Internacional (FMI) preconizou um programa de ajuste fiscal para o Brasil. Ao adotá-lo, as possibilidades de financiamento do setor público por meio do endividamento interno foram dificultadas, uma vez que metas definidas no programa de ajuste fiscal estão associadas à redução do déficit público. O FMI criticou o endividamento dos governos estaduais por considerar que o déficit dos mesmos restringia o cumprimento de metas do Programa, e, por isso, no ano seguinte a “Resolução nº 831 impôs limites nominais ao crescimento dos financiamentos do setor público junto ao sistema financeiro nacional, atingindo os governos subnacionais”. (Mora, 1997:38). Entre os principais efeitos derivados da ruptura do padrão de financiamento sobre os estados, temos: i) corte nos fluxos externos; ii)

os impactos econômicos recessivos decorrentes dos ajustes realizados no setor público tiveram como efeito a queda da receita fiscal dos governos subnacionais.

Nesse contexto de restrições orçamentárias as relações financeiras intergovernamentais tornaram-se difíceis e tensas. De acordo com Lopreato (1992), as formas de articulação do poder central com os governos subnacionais foram restringidas, particularmente devido à inviabilidade de manter os gastos com os fundos, os convênios, as linhas e os programas de financiamento que alimentavam as aplicações dos estados. Com esse cenário limitador à obtenção de recurso, eles passaram a utilizar outras formas de financiamento, com destaque para negociações diretas com o governo federal, demora no pagamento de empréstimos junto à instituições públicas dos mais diferentes níveis de governo, bem como a postergação do pagamento de despesas com fornecedores. Depreende-se disso que o colapso do padrão de financiamento obrigou os gestores estaduais a concentrarem seus esforços na gestão do desequilíbrio financeiro. Assim, o espaço de atuação dos governos estaduais passou a ter como referencial central a política macroeconômica do governo federal.

A citação abaixo resume claramente o que foi exposto anteriormente De acordo com Mora,

“a ruptura do padrão de financiamento do setor público brasileiro repercutiu sobre os estados, o que culminou, então, em uma situação de desequilíbrio financeiro. Assim, ao longo da década de 80, a negociação de recursos junto ao governo federal marcou a gestão das finanças estaduais, no que tange às transferências negociadas, ou no sentido de obter recursos necessários para o financiamento do déficit operacional. A falta de alternativas de financiamento compatíveis com a capacidade de pagamento dos estados impediu uma reestruturação financeira, assim como agravou o desequilíbrio”.
(1997:39-40)

Como as condições de financiamento dos governos estaduais estavam condicionada a fatores externos gerais (política macroeconômica, por exemplo), os estados passaram a ter sérias restrições a reestruturações internas, já que os problemas e as soluções relativos a financiamento envolviam todo o setor público, e não apenas um estado isoladamente.

Diante desse quadro, a Constituição de 88 institucionalizou o processo de descentralização fiscal. Este significou, entre outras coisas, a ampliação das transferências de

recursos do governo federal para os governos subnacionais, que por sua vez passaram a ter total autonomia na aplicação dos recursos, por um lado. Por outro, o mecanismo de transferência de recursos tendeu a ampliar o grau de dependência orçamentária de estados e municípios em relação ao governo federal. Havia uma preocupação por parte de alguns estudiosos de finanças públicas com relação ao aumento das receitas dos governos subnacionais, ou seja, havia o perigo de que os recursos oriundos da ampliação das receitas, fossem utilizados para o pagamento dos encargos das dívidas. Como adicional a isso temos a concessão de alguns benefícios ao funcionalismo, a exemplo da estabilidade no emprego, que acabou por restringir, por exemplo, a realização de cortes de pessoal, mantendo despesas fixas para os estados.

Para Silva e Sousa (2002),

“Nesse contexto, abriu-se espaço para o endividamento crescente dos estados visto que a imposição de limites mostrou-se ineficaz no controle da dívida por serem, na prática, bastantes flexíveis caso estivessem em jogo as prioridades e procedimentos estabelecidos pela União. A expansão do endividamento condicionava-se, pois, às perspectivas de expansão das receitas, inclusive daquelas provenientes de transferências intergovernamentais. Outro fator de expansão do endividamento foi a inexistência de controle das garantias oferecidas para a contratação das operações de crédito. A deterioração da capacidade de solvência dos estados acabou por exigir do governo federal socorro financeiro, resultando nos processos de renegociação da dívida estadual.” (p.12)

Para Lopreato (2002) é preciso esclarecer que a situação financeira dos estados depende tanto dos fatores exógenos como dos endógenos, ou seja, ela resulta de determinações mais gerais do setor público brasileiro e das condições de cada unidade em particular. A crise financeira dos governos estaduais - e a conseqüente redefinição no caráter das políticas estaduais de desenvolvimento enquanto produto dela - teve início com a crise da dívida externa, que por sua vez pôs fim ao padrão de financiamento do setor público até então vigente. Especificamente, a reprodução das relações intergovernamentais com base nesse padrão tornou-se cada vez mais difícil, justamente porque ocorreu um virtual esgotamento dos financiamentos externos, bem como houve um processo de controle do crédito interno.

Em síntese, a vulnerabilidade dos estados, em virtude da existência de graves desequilíbrios financeiros, questiona a autonomia federativa legal (prevista constitucionalmente), ao passo que redefine a autonomia substantiva dos entes federados.

De acordo com Lopreato (2004)

“A crise de financiamento refletiu-se sobre todos os segmentos do setor público estadual. O setor empresarial e as entidades da administração descentralizada, enfraquecidos financeiramente, tornaram-se ainda mais dependentes de recursos com origem no Tesouro estadual. Os bancos estaduais, presos às operações com o setor público, envolveram-se na crise estadual e passaram a conviver com a insolvência. A evolução financeira estadual dependia das decisões federais sobre o montante da dívida a ser rolada e sobre o acesso a novos créditos. A fixação desses parâmetros definia o resultado das contas públicas. Além disso, cresceu o peso da articulação financeira com as empresas e com os próprios bancos como instrumento de financiamento estadual. Assim, o poder de gasto dependia das condições favoráveis de rolagem da dívida e do acesso a novos créditos. As conseqüências foram a situação de crise latente e a crescente deterioração das finanças estaduais. Nos momentos em que a crise fugiu ao controle, o governo central foi forçado a relaxar o acesso ao crédito e *federalizar* parte das dívidas estaduais.” (p.03)

O processo de deterioração das finanças estaduais representou um duro golpe na possibilidade de os estados operarem políticas de desenvolvimento sistêmicas. Mesmo naqueles períodos em que eles apresentavam superávits primários, os estados tinham ainda algumas restrições fiscais e deficiências financeiras.

Em síntese, os problemas financeiros com os quais os governos estaduais passaram a se deparar a partir dos anos 70, foram um dos principais responsáveis pela redefinição no caráter das políticas estaduais de desenvolvimento no período que trataremos adiante. Embora as transformações tenham sido iniciadas na década de 70, elas só se tornaram mais evidentes nas duas décadas seguintes. Cabe considerar, ainda, que a mudança no padrão das políticas também foi favorecida pela descentralização político-administrativa e tributária e pela retomada dos investimentos privados a partir de 1994, conforme veremos. Na realidade, uma combinação explosiva de fatores é responsável pelo caráter agressivo e competitivo assumido por tais políticas.

Atualmente, os estados estão em situação que se caracteriza, conforme afirma Lopreato (2004), por uma certa semiparalisia fiscal, na qual o acesso a financiamento se encontra limitado. Como fator agravante temos o comportamento medíocre da economia brasileira, limitador das possibilidades de financiamento e a obrigação dos estados de pagar os encargos das suas dívidas.

Qualquer alteração nesse quadro passa, necessariamente, por uma retomada do crescimento da economia. Como os estados sozinhos não têm condições de alterá-la, eles acabam se tornando cada vez mais dependentes de decisões tomadas no (e pelo) governo federal. Este pressiona, em escala crescente, os estados para que eles controlem seus gastos para não tornar a dívida pública insustentável. Nessa perspectiva, a Lei de Responsabilidade Fiscal passou a ser um importante instrumento de controle das finanças dos governos estaduais.

Em síntese, a despeito do fortalecimento da autonomia substantiva dos governos subnacionais ocorrido com a Promulgação da Constituição de 88, foi possível observar uma relativa redução da capacidade e do raio de ação governos estaduais que provocou, conforme veremos, alterações significativas no caráter das políticas estaduais de desenvolvimento. Mesmo com o fortalecimento da autonomia substantiva, os estados continuavam presos à decisões federais. A escassez de recursos financeiros, por exemplo, fez com que os estados sobreutilizassem benefícios tributários como instrumento de atração de investimentos em particular, e de desenvolvimento sócio-econômico, em geral. A disputa por recursos potencializou os conflitos federativos, tornando os nossos entes federativos cada vez mais competitivos e as relações entre eles mais tensas.

3.5. Políticas Estaduais de Desenvolvimento (Pós-88)

3.5.1. Introdução

Nas últimas décadas vêm crescendo o número de tentativas de promoção de processos descentralizantes que têm por suposto a seguinte idéia básica: as instâncias subnacionais são mais eficientes na promoção do desenvolvimento quando comparadas com a instância

superior. O movimento descentralizante ganhou força em razão da crise do Estado Nacional, que ao se mostrar relativamente ineficiente em vários campos de atuação abriu, de alguma maneira, brechas para emergências daquele movimento. Conseqüentemente, as instâncias subnacionais passaram a ocupar “espaços vazios” deixados pela intervenção do governo federal.

O contexto histórico em que se desenvolve a terceira fase das políticas estaduais de desenvolvimento se caracteriza, portanto, pela fragilização do Estado Nacional e pelo fortalecimento da autonomia substantiva dos governos subnacionais, produto do processo de descentralização tributária, financeira e administrativa obtido com a promulgação da Constituição de 88 no Brasil. Dividimos esta parte do capítulo em quatro, além desta breve introdução. Na primeira, abordaremos algumas transformações ocorridas na década de 90, com ênfase na crise do Estado Nacional e no processo de descentralização. Na segunda, faremos algumas considerações sobre o planejamento nos anos 90. Em seguida, na terceira parte, descreveremos as principais características das políticas estaduais de desenvolvimento. Por fim, abordaremos as principais características de alguns arranjos institucionais, espécies de alternativas à políticas de desenvolvimento operadas centralmente.

3.5.2. O contexto dos anos 90: crise do Estado e descentralização

A partir do final dos 80, notadamente, a orientação de corte liberal imprimida à política do governo federal tem desconsiderado um papel mais ativo às políticas de desenvolvimento nos níveis nacional e regional, em alguma medida coordenadas pelo governo federal, levando a uma virtual omissão no papel que lhe seria se não exclusivo, pelo menos mais preponderante, de planejar, de coordenar e de executar políticas de desenvolvimento naqueles níveis. Essa “opção” de corte liberal - expressa em processos como privatização, desregulamentação, crise do Estado e expansão do desemprego do setor industrial - levou a uma retomada mais explícita e intensa, por parte dos estados, das iniciativas de políticas de

desenvolvimento regional. Evidencia-se que estas vêm apresentando um caráter mais “autônomo” e descoordenado⁶⁵.

Nesse período, o processo de privatização de algumas empresas estatais provocou desdobramentos, ainda que indiretos, na execução de políticas de desenvolvimento, isso porque as empresas estatais eram freqüentemente usadas pelo poder público estadual para alavancar recursos financeiros cujo objetivo era fornecer suporte para aquelas políticas. Além disso, grande parte dos investimentos realizados por tais empresas era orientada por critérios não estritamente privados (visando rentabilidade), uma vez que a atuação das Empresas Estatais quase sempre era orientada por planos de desenvolvimento no médio e longo prazo, e foi através delas que o governo federal conseguiu ampliar a oferta de serviços públicos em todo o território nacional. Até os anos 80, as referidas empresas assim como os benefícios tributários e fiscais eram recorrentemente usados pelos governos estaduais como instrumento de indução do processo de desenvolvimento.

Em paralelo a esse processo de redefinição do caráter da intervenção do governo federal no Brasil, pudemos constatar a reversão do centralismo autoritário, cuja principal consequência foi a instauração de um federalismo aberto, competitivo e com um elevado grau de autonomia por parte das instâncias subnacionais. Essa reversão resultou, em larga medida, de um movimento mais geral ocorrido nas duas últimas décadas em várias nações: o de fortalecimento de processos descentralizantes.

Efetivamente, temos podido observar um crescente número de tentativas de implementação de políticas e programas governamentais voltados para descentralização fiscal e para a devolução do poder fiscal aos governos subnacionais⁶⁶. Além disso, esses passaram a atuar de forma pró-ativa na execução daquelas políticas, na maioria das vezes ocupando espaços que anteriormente eram foco da ação intervencionista do governo federal. A nossa hipótese é: a intervenção dos estados evoluiu de um caráter complementar-subordinado à federal para um caráter exageradamente “autônomo” e perverso, caracterizador das políticas estaduais de desenvolvimento regional a partir dos anos 90.

⁶⁵ Prado (1998)

⁶⁶ Blondal (1997) e Rezk (1997) apud Carvalho (2002)

O movimento descentralizante brasileiro que foi consolidado no final da década de 80 apresentou múltiplas faces. Dentre elas, abordaremos a tributária. No Brasil, a Reforma Tributária de 88 apresentou um caráter fortemente descentralizador cujo objetivo era elevar a participação dos governos subnacionais nos recursos fiscais disponíveis. (Carvalho, 2001; Oliveira, 1991). Nessa perspectiva, ocorreu a ampliação da base tributária de tais governos, resultante do alargamento da mesma e do aumento da participação de estados e municípios nos tributos federais. Esse aumento foi produto da elevação das porcentagens dos Fundos de Participação Estadual e Municipal.

A ampliação dos mecanismos de transferências intergovernamentais foi um aspecto que ganhou destaque na Reforma, pelo fato de ela ter proporcionado a ampliação da autonomia substantiva das instâncias inferiores de governo, repondo, em certo sentido, algumas condições básicas para que eles executassem políticas de desenvolvimento autônomas, em particular no aspecto financeiro, já que os estados foram contemplados com o aumento da base do ICMS.

A ampliação da autonomia substantiva dos governos subnacionais combinada com a fragilização do papel interventor do governo federal na execução de políticas de desenvolvimento foram os fatores que fizeram com que aqueles passassem a ocupar certos espaços vazios deixados pela ação intervencionista do poder central. A ocupação dos mesmos se deu de maneira bastante desordenada, e até certo ponto compatível com um dos principais pressupostos do modelo de federalismo competitivo: o de que os estados têm que competir para atrair investimentos. Tal competição tende a se tornar mais agressiva e aguda quando praticamente não existe a participação do governo federal na execução de políticas de desenvolvimento assim como na coordenação das iniciativas de promoção do desenvolvimento executadas pelas outras instâncias de poder. Este argumento tende a ganhar relevância naquelas nações que apresentam grandes desequilíbrios inter-regionais de renda e riqueza.

A nossa hipótese auxiliar: dada postura adotada pelas instâncias inferiores de poder face ao quadro de crise do Estado (i.e. saída do governo federal do processo de orientação e condução do processo de desenvolvimento com base em políticas regionais de

desenvolvimento) o desdobramento natural ocorrido foi o da execução de políticas de desenvolvimento que apresentavam um caráter extremamente autônomo e descoordenado.

Existem basicamente quatro fatores que podem ser considerados explicativos do processo de dinamização das políticas estaduais de desenvolvimento a partir dos anos 80, quais sejam: a) crise do setor público brasileiro, em geral, e fragilização das Empresas Estatais, em particular; b) interrupção do processo de desconcentração produtiva e início de um certo movimento de reconcentração; c) retomada dos fluxos de investimentos produtivos a partir de 94; e d) descentralização político-administrativa e tributária. (Prado, 1998)

O contexto econômico de crise geral alterou o padrão intervencionista vigente por todas as razões já expostas. A interrupção do movimento de desconcentração, que em grande medida deriva do contexto referido, modificou a distribuição espacial do investimento. A retomada dos fluxos de investimento induziu os estados a adotarem novas estratégias para atrair investimentos. Em certo sentido, tal adoção⁶⁷ pode ter sido favorecida pelo fortalecimento da autonomia da substantiva dos governos subnacionais. Na parte seguinte, ao examinarmos as principais características das políticas estaduais de desenvolvimento, veremos que a omissão do governo federal na execução de políticas de desenvolvimento e também o não estabelecimento de regras de controle das disputas horizontais por investimentos levou ao desencadeamento de políticas de desenvolvimento que apresentam caráter extremamente competitivo e perverso, e que freqüentemente geram resultados pouco eficientes em termos de geração de emprego e renda⁶⁸, de dinamização da estrutura produtiva existente e de promoção da desconcentração da atividade produtiva.

3.5.3. Planejamento nos anos 90: uma visão geral

No campo do planejamento pudemos observar algumas mudanças significativas no tocante ao uso desse método de intervenção pelos governos estaduais, uma vez que esses estão passando por um processo de modernização administrativa da gestão estadual.

⁶⁷ Um exame sumário dos instrumentos de promoção do desenvolvimento disponíveis em nível estadual nos mostra que eles praticamente não sofreram alteração. Para efeitos de comparação ver os trabalhos da CEPAL/BNDE (1965); CNI (1995) e Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior (2001).

⁶⁸ A geração de emprego e renda é um dos principais objetivos presente na maioria dos programas estaduais de desenvolvimento.

Tal processo vem adquirindo uma relevância cada vez maior, já que os estados a partir da Constituição de 88 tiveram sua importância aumentada. Ademais, os cidadãos têm como sua maior referência de gestão os poderes locais.

Segundo Abrucio (2004), o processo de modernização da gestão pública estadual depende de três fatores que, pelo menos até o momento, encontram-se ausentes.

“O primeiro refere-se à obtenção de informações para a tomada de decisão e a proposição de projetos mais consistentes de reforma. A realização de um amplo diagnóstico é imprescindível porque não há, hoje, dados fidedignos e articulados que retratem a situação completa das máquinas públicas estaduais. (...) Além disso, é preciso articular mais a ação dos governos estaduais entre si, para fins de aprendizado e auxílio mútuo, e do Governo Federal em relação aos entes estaduais, a fim de ajudá-los e coordená-los em atividades reformadoras, respeitando a autonomia federativa adquirida por eles (...) O diagnóstico, ademais, estabelece uma base técnica comum que dará maior sustentabilidade aos projetos de reformulação da gestão estadual, diminuindo as possibilidades de fracasso na implementação dos programas de reforma. Este é elemento extremamente importante, uma vez que há uma grande desigualdade socioeconômica regional no Brasil, bem radiografada pela diferença de PIB per capita (...) e cujo resultado hipotético seria a existência de capacidades administrativas muito diferenciadas. Assim, um ator externo aos estados desenvolvidos deve atuar para ajudá-los, mormente o Governo Federal, como acontece na maioria das Federações, mas também a partir de acordos interestaduais, um modo muito comum nos países federativos que temem um peso maior da centralização contra a autonomia dos governos subnacionais.” (2004:03)

A despeito de alguns avanços na gestão administrativa que os estados vêm apresentando, esses ainda precisam enfrentar determinados gargalos que impedem uma gestão administrativa eficiente, de um lado. De outro, fazem com que o planejamento apresente pouca organicidade. Dito de outra forma, gargalos como a compartimentalização das ações das diversas secretarias estaduais dificultam o planejamento regional das políticas de desenvolvimento. Outro gargalo é o de juntar cooperativamente, por meio de consórcios, tipo de arranjo institucional que vem ganhando uma importância cada vez maior, conforme veremos. Os dois gargalos identificados fazem com que o planejamento venha a ser pouco sistêmico.

Atualmente, as secretarias estaduais de planejamento têm procurado - além das atribuições tradicionais de planejar, desenvolver e acompanhar ações que visem ao desenvolvimento territorial, econômico e social - promover uma gestão estratégica dos estados para que eles despertem cada vez mais o interesse dos investidores, que aqueles sejam bem vistos no mercado de estados em disputa.

De acordo com Brandão (2004),

“ O diagnóstico atual é de que em um ambiente crítico e de fragmentação, só restaria tecer novas redes de colaboração e melhoria do ambiente. (...) Seria preciso constituir jogos preliminares de ‘sensibilização e animação territorial’ para integrar os *stakeholders*, os participativos, legitimados e interessados pelas coisas ‘locais’. Várias estratégias e metodologia são difundidas, com destaque para a SWOT, técnica de identificação de *strengths, stakeholders, opportunities, threats*, que possibilitam ou bloqueiam o processo local de desenvolvimento” (p.16)

Nesse contexto, a emergência de técnicas de construção de cenários prospectivos tornou-se uma realidade no campo do planejamento. Elas são normalmente usadas para tornar as localidades mais visíveis (e atraentes) aos olhos dos grandes investidores. Tudo indica que essa técnica venha a substituir tradicionais esquemas de planejamento.

Hoje em dia tornou-se bastante comum utilização de análises empresarias para orientar a realização do planejamento. Desse modo, de acordo com Brandão (2004), “

(...) propõe-se uma Gestão Estratégica para o território, que deve buscar delinear seus cursos apropriados de ação, melhorar sua postura estratégica, galgar um posicionamento sustentável, cultivando competência básica específica (a velha ‘vocação’, em outras palavras), buscar suas próprias forças endógenas especiais e pensar ‘realisticamente’ sobre o futuro. É assim, formulado, geralmente por consultorias bem remuneradas a análise do contexto/ambiente interno e externo à cidade ou região, tratada como uma organização.” (p12)

Além das empresas de consultoria, o poder público tem contado, em escala crescente, com a colaboração de institutos de pesquisa - pertencentes ao estado, ou não - e de universidades na elaboração de diagnósticos e projetos de desenvolvimento. O planejamento vem se tornando um método de intervenção cada vez mais estratégico e imprescindível na

identificação de alternativas viáveis para superar entraves que impedem o desenvolvimento sócio-econômico da maioria das localidades.

Em síntese, os sistemas de planejamento vêm sendo orientados por um conjunto abrangente metas de curto e médio prazo, sendo que os instrumentos de intervenção do poder público estão sendo cada vez mais direcionados para obtenção de resultados imediatos, principalmente no que se refere à atração de investimentos. Apesar de o poder público vir se conscientizando, cada vez mais, da importância de promover canais de articulação no interior da máquina pública, o que se percebe é que a setorialização (compartimentalização) se mostra ainda fortemente cristalizada.

O planejamento, por fim, vem apresentando um viés estratégico cada vez mais explícito, que se torna evidente em situações nas quais os estados procuram melhor se posicionar no mercado e buscam fortalecer seus níveis de competitividade regional, e também quando encorajam a capacidade empreendedora regional e estimulam as atividades econômicas locais.

3.5.4. Políticas Estaduais de Desenvolvimento: breve descrição

O argumento central a ser desenvolvido nesta parte é o de que as políticas estaduais de desenvolvimento nas duas últimas décadas vêm apresentando um caráter exageradamente autônomo e perverso.

Nos primeiros anos da década de 90, os programas de estabilização (Collor I e II) causaram impactos recessivos e derrubaram a arrecadação do ICMS (antigo ICM), o que exigiu medidas de emergência por parte dos estados. Estes tentaram preservar e recompor a receita do ICMS através de socorros às indústrias e aos setores nativos. Assim, os estados apostaram que poderiam garantir tanto os níveis de emprego caso mantivessem os setores produtivos locais como uma receita maior no futuro, como consequência da manutenção da base produtiva. (Prado, 1998; Oliveira, 1999)

Existem evidências de que essa tentativa de socorrer as indústrias associadas com ações para atrair novos investimentos originou um processo parcial de guerra fiscal, porém ele apresentou um caráter menos agressivo em comparação com o assumido a partir de 1994.

(Prado, 1998). Para este autor, o período 90-93 mostra “reduzida taxa de formação bruta de capital fixo, e, portanto, o deslocamento de empresas no espaço geográfico nacional; se favorecido, por um lado, por incentivos ou reduções tributárias, refletia, por outro, a tentativa de sobrevivência da indústria nacional, constrangida pela célere abertura comercial e pela crise econômica interna.” (p.86).

Essa redução está associada, em certo sentido, com o processo de privatização de algumas empresas estatais e também com a retração dos investimentos dado o cenário de incerteza resultante da crise econômica dos anos 80. Pelo menos no início dos anos 90, a política de atração de investimentos induziu um movimento de deslocamento de plantas no interior do país, por um lado. Por outro, não é evidente que ela tenha induzindo o surgimento de novos fluxos de investimento, porém se supõe que ela tenha exercido alguma influência no período seguinte quando ocorreu um surto de investimentos externos.

Segundo Prado (1998: 87), “A partir de 1994, nota-se a transformação da natureza dos mecanismos utilizados pelos estados para atrair inversões privadas”. Nesse momento, as políticas estaduais de desenvolvimento passaram a apresentar um caráter mais perverso e competitivo, passando a utilização dos fundos públicos diretamente vinculados aos orçamentos estaduais a ganhar ênfase.

Uma das principais características das políticas estaduais de desenvolvimento nos anos 90 é o uso de benefícios tributários de forma mais explícita e agressiva. As políticas estaduais de desenvolvimento foram, pouco a pouco, ocupando espaços de intervenção no processo de estruturação/execução de políticas de desenvolvimento que anteriormente eram ocupados pelo governo federal. Em outras palavras, com a crise fiscal financeira do setor público dos anos 80, o governo federal reduziu o seu escopo intervencionista no âmbito regional e teve fragilizada a sua capacidade de regular conflitos federativos e de orientar a alocação privada do investimento. Conseqüentemente, espaços vazios em termos de política de desenvolvimento regional passaram a ser progressivamente ocupados por políticas de desenvolvimento exageradamente “autônomas” e extremamente competitivas que tem como agente responsável o poder público estadual.

Oliveira (1999:66-7) ao estudar o caso da política de incentivos no estado de Minas Gerais concluiu que ocorreu

“uma intensificação da quantidade e qualidade dos incentivos – e subsídios – concedidos, resultante do acirramento da ‘guerra fiscal’ travada entre os estados/regiões do país (...). Essa política, porém, expressa em aumento considerável dos benefícios concedidos, pode ‘custar caro’ para as finanças públicas do Estado – e dos municípios envolvidos –, e para a economia e a ordem federativa, se não for evitado o ‘jogo’ de reações/contrareações dos agentes envolvidos nessa disputa.”

É comum a preocupação que estudiosos de finanças públicas têm com um processo de concessão de benefícios tributários de forma desordenada, notadamente nos dias de hoje dada a fragilização da capacidade regulatória do poder central. O fato é que, principalmente nos anos 90, quase todos os estados e municípios se lançaram - de forma, até certo ponto, arrojada - na tentativa de atrair o maior número de empresas para dentro de suas fronteiras. No bojo desse processo, os incentivos multiplicaram-se em virtude de ações desordenadas dos governos estaduais, de um lado. De outro, tais incentivos se transformaram em instrumentos de ganhos fáceis, o que em determinadas situações tende a elevar o custo fiscal estadual associado à realização do investimento. (Oliveira, 1999)

Podemos concluir, preliminarmente, que o fortalecimento da autonomia substantiva dos governos subnacionais teria, em princípio, (re)criado determinadas condições para que os mesmos desempenhassem um papel mais ativo no processo de estruturação/execução de políticas de desenvolvimento. Todavia, não existem evidências de que estas políticas tenham apresentado uma maior qualidade (e eficiência) quando comparadas às realizadas no período anterior. A suposição corrente (e comum) é que nos anos 90 as políticas estaduais de desenvolvimento apresentaram um caráter extremamente perverso, competitivo e seletivo de curto prazo. Em alguma medida, a partir dos anos 90, sobretudo os estados atrasados, concentraram esforços no aperfeiçoamento de instrumentos de natureza tributária, por vezes deixando de promover uma certa articulação entre os vários tipos de instrumentos que compõem um processo de desenvolvimento amplo e sistêmico.

A década de 90 foi, portanto, palco de políticas estaduais de desenvolvimento que apresentaram um caráter mais agressivo e competitivo. Esse caráter não pode ser explicado somente pela ausência de cooperação entre as instâncias de poder, isso porque não se constitui novidade o fato de estados buscarem soluções isoladas para estimular o crescimento de sua economia e para superarem certas dificuldades econômicas, sociais e financeiras. Nessa década, predominantemente, tais soluções foram buscadas por meio de políticas de desenvolvimento seletivas de curto prazo. A principal explicação para isso reside em que, além da já citada omissão do governo federal na sua função de coordenação das políticas a nível nacional, ocorreram surtos de investimentos que acabaram exigindo dos estados a adoção de posturas mais agressivas e a utilização de instrumentos que produzissem resultados no curto prazo. Conseqüentemente, as instâncias de poder recorreram ao uso de instrumentos tributários.

3.6. Novos Arranjos Institucionais: alternativas para o desenvolvimento regional

Com o aumento das disparidades inter-regionais no mundo inteiro, formuladores e executores das políticas de desenvolvimento territorial estão tendo que lidar com a complexa tarefa de escolher entre duas alternativas estratégicas: promover políticas redistributivas ou políticas endógenas. Lidar com essa complexa tarefa (ou dilema) significa ter que reduzir desigualdades regionais e, em simultâneo, melhorar as condições de competitividade das regiões. Para tanto, a emergência de Novos Arranjos Institucionais vem contribuir para auxiliar os atores (poder público, iniciativa privada e sociedade civil) no processo de conciliação das duas vias estratégicas referidas acima.

Esses arranjos que imprimem uma nova abordagem da política regional estão no bojo do processo descentralizante dos anos 80. No caso brasileiro, a “Política Nacional de Desenvolvimento Regional ressalta o caráter nacional da mesma por ser esta a ‘escala compatível com a perspectiva da regulação do fenômeno das desigualdades’, através da ‘definição dos critérios gerais de ação do território’. No entanto, as iniciativas locais e sub-regionais também ganham destaque na nova proposta, pois seriam o *locus* das ações operacionais.” (Brandão et alli).

Em síntese, a operacionalização dos Novos Arranjos Institucionais contribui no tratamento de problemas territoriais mais gerais, como é o caso das desigualdades inter-regionais, como também daqueles que são localizados (micro). Com tais arranjos a possibilidade de resolver problemas como o da desigualdade e, ao mesmo tempo, de ampliar as condições de competitividade, é bem maior e factível. Além disso, os diversos atores responsáveis pela promoção de políticas de desenvolvimento atuam em parceria, contribuindo para a efetividade do desenvolvimento.

3.6.1. Agências Regionais de Desenvolvimento

É difícil atribuir uma definição precisa para agências regionais de desenvolvimento, uma realidade cada vez mais concreta e complexa. De qualquer forma, pode-se propor uma aproximação que englobe a maioria delas. Elas podem ser descritas como organismos que foram criados para auxiliar na promoção do desenvolvimento de um território determinado, tendo à disposição diversos instrumentos de intervenção e, principalmente, um grau de autonomia de gestão considerável.

Para Bonelli e Brito (1997:173),

“Na realidade, a única característica comum a todas as ADRs é a de que suas atividades estão (ou deveriam estar) sempre vinculadas ao **desenvolvimento endógeno** da zona geográfica de referência. Outra característica significativa reside na utilização de um conceito amplo de desenvolvimento, no qual são contemplados aspectos sociais.”

As primeiras Agências, na Europa, datam dos anos 50. Com elas, buscava-se encontrar soluções para problemas específicos de determinadas áreas geográficas. As agências de desenvolvimento regional modernas têm constantemente incorporado aos seus objetivos um conceito de inovação que tem uma conotação mais ampla, ou seja, quando se trata de inovação se compreende não apenas aspectos tecnológicos relativos processos e produtos, mas também outros aspectos da gestão empresarial e intangíveis (marketing e propaganda, melhorias no sistema educacional de domínio de novas tecnologias).

As características mais relevantes das Agências Regionais de Desenvolvimento são a capacidade das mesmas para promover uma orientação seletiva das intervenções conjuntas do

setor público e da iniciativa privada, bem como o conhecimento que aquelas agências têm acerca do ambiente sócio-econômico em que operam, conseqüentemente, elas tendem a identificar e estimular atividades econômicas prioritárias para determinado território. (Bonelli e Brito, 1997).

De acordo com Bonelli e Brito (1997),

“Todos os aspectos positivos apresentados pelas ADRs não significam, entretanto, que elas sejam a panacéia instrumental da PDR. Suas características podem ser muito úteis para impulsionar as ações necessárias ao funcionamento dos distritos industriais, por exemplo, onde existem condições sociais, políticas e econômicas adequadas. Entretanto, suas possibilidades de êxito são muito mais limitadas nas regiões mais atrasadas, onde várias das precondições estão ausentes. De todo modo, os **reiterados fracassos das experiências das políticas convencionais de desenvolvimento neste tipo de região** sugerem que vale a pena tentar formas diferentes das decisões político-administrativas do passado.” (p.176)

As Agências Regionais de Desenvolvimento podem ser descritas como instituições de promoção econômica que, em certo sentido, são concebidas como empresas, e por isso normalmente atuam como tais. Além disso, essas agências contam com o apoio do setor privado, de órgãos de pesquisa, de universidades, de entidades financeiras. Com tal formato (ou características) as agências tendem a se situarem em uma posição intermediária que representa uma nova maneira de funcionamento do setor público, afastando-se relativamente da ineficiência que é comum à administração pública, uma vez que conta com a participação do setor empresarial.

Segundo Borba (2000:39)

“Estrategicamente, o desenvolvimento econômico local é baseado na união de forças e recursos, públicos e privados, em novos arranjos e parcerias onde a sociedade busca com o setor privado estimular negócios em determinadas áreas, tendo-se como objetivo criar novos empregos e oportunidades econômicas.”

Nesse contexto, o padrão centralizado de planejamento, formulação e operacionalização de políticas públicas vem perdendo espaço para o padrão descentralizado, caracterizado pela horizontalidade na relação Estado-Sociedade, pela seletividade espacial e

integração das políticas públicas e pela interação dos atores sociais. O quadro 2 descreve os dois padrões de planejamento: centralizado e descentralizado.

Quadro 1 – Principais Características dos Padrões de Formulação e Operacionalização de Políticas Públicas

PADRÃO DESCENTRALIZADO	PADRÃO CENTRALIZADO
Horizontalidade: políticas concertadas entre os distintos agentes/atores sociais e orientadas ou articuladas estrategicamente de forma a criar oportunidades para empreendimentos inovadores.	Verticalidade: políticas ditadas "de cima para baixo".
Seletividade: políticas desenhadas segundo os diferentes perfis produtivos de cada segmento, região ou território.	Generalidade: políticas supostamente válidas para qualquer região ou espaço geográfico.
Territorialidade: políticas que tomam por referência a economia nacional ou regional como um conjunto econômico, social e político, com especificidades espacialmente localizadas.	Funcional/Setorial: políticas que tem, em geral, uma perspectiva setorial ou funcional: políticas agrícolas, industriais, do trigo, da soja, do álcool, da pequena e média empresa, etc.

Fonte: Macedo, Mariano (1999)

As transformações contemporâneas estão re-qualificando os métodos e as técnicas de planejamento econômico e social. Nesse sentido, o planejamento tradicional vem cedendo lugar à forma de gestão do desenvolvimento. O quadro 3 ilustra as características que diferenciam tais métodos e práticas de ação do Estado.

Quadro 2 – Planejamento Tradicional x Gestão do Desenvolvimento

	PLANEJAMENTO TRADICIONAL	GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO
Objetivos	Desenvolvimento polarizado (visão funcional/setorial)	Desenvolvimento difuso/integrado (visão territorial)
Mecanismos	Crescimento quantitativo Grandes projetos/enclaves	Crescimento visando a diversificação, a complementaridade e à flexibilidade da estrutura produtiva Numerosos projetos Criação de um entorno inovador
Organização	Planejamento operacional Administração centralizada	Gestão estratégica Administração descentralizada/local <i>Policy Networks</i>
Agentes	Estado central Grandes empresas	Estado central e adm. públicas locais Grandes, médias e pequenas empresas Agentes sociais locais Organizações não-governamentais Entidades supranacionais de integração econômica

Fonte: Macedo, Mariano (1999)

Na Gestão do Desenvolvimento as ADR vem sendo colocadas como uma alternativa institucional de organização de processos inovadores de formulação e operacionalização de políticas públicas. (Macedo, 1999:51).

Por fim, existe uma dualidade importante que precisa ser considerada quando estamos analisando políticas de desenvolvimento locais, qual seja: o setor público é relativamente ineficiente para gerenciar as políticas de desenvolvimento, em particular porque é o setor privado que tem o controle sobre recursos gerenciais importantes. Todavia, ele dispõe de poucos recursos para compreender e enfrentar questões de responsabilidade social.

3.6.2. Consórcios Intermunicipais

Em um ambiente caracterizado por avanços tecnológicos, pela redefinição da capacidade de ação tanto de Estados Nacionais como de empresas transnacionais, as diversas organizações vêm sendo constantemente pressionadas à se adaptarem a esse novo ambiente. Desse modo, elas têm que enfrentar o desafio de inovarem permanentemente para poderem manter a sua capacidade de propor soluções viáveis e eficientes para problemas diversos.

Segundo, Lampareli (s/d)

“A ampliação das conexões e o enfraquecimento das fronteiras necessárias às novas formas de produção flexível e de mercados globalizados redefinem os problemas de autonomia, de identidade e de territórios das coletividades locais e, conseqüentemente, dos campos de competência, das formas de atuação, dos recursos e do potencial de coordenação do Poder Público local. O desenvolvimento municipal, em seu conjunto de espaços urbanos e rurais, públicos e privados articula-se com seus vizinhos, como condições físico-territoriais indispensáveis ao pleno desempenho das atividades econômicas e sociais, requerendo um novo patamar de planejamento que consiga a supremacia da cooperação sobre o bairrismo, a competição e o provincianismo.(229-30)

A desigualdade econômica e a questão fiscal federativa entre municípios (parâmetros de possíveis reformas do estado em âmbito municipal) apontam para a necessidade de se estabelecer instrumentos de cooperação entre as esferas de governo. Como se discute na

análise do fenômeno da guerra fiscal, a escassez de recursos vem sendo enfrentada através de competição e não por mecanismos cooperativos. Uma alteração deste quadro só é factível a partir da implementação de instrumentos cooperativos, ou de canais regulatórios (marcos legais) que minimizem a competição, ou reduzam seus efeitos negativos.

Nesse cenário, destacam-se não apenas a necessidade de modernização do papel das instâncias municipais, no contexto mais amplo da reforma do Estado, como também o reconhecimento de que as organizações públicas devem ser capazes de acompanhar as rápidas transformações e produzir soluções que promovam a cidadania. Assim sendo, os consórcios intermunicipais surgem enquanto um modelo institucional capaz, pelo menos em princípio, de propor soluções para problemas diversos que atingem uma localidade em particular, ou um grupo de localidades. Como consequência desse processo tem-se a ampliação de espaços públicos, percebida em dois sentidos: ampliação das áreas de atuação sócio-governamental e, por outro lado, aprofundamento da democratização das relações Estado-Sociedade. (CLEMENTINO, M. Livramento, 2004)

Assim, a associação de municípios em consórcios foi uma das respostas que emergiram recentemente para enfrentar os limites da ação puramente municipal. São inúmeros os exemplos no Brasil de associativismo temático: lixo, saúde e transportes são os setores que mais agregaram conjuntos de municípios, principalmente aqueles que integram regiões metropolitanas. Os consórcios intermunicipais podem, portanto, ser descritos como um mecanismo institucional - detentor de algum grau de eficiência - de cooperação entre o poder público e a sociedade civil cujo objetivo é viabilizar soluções conjuntas voltadas para a promoção do desenvolvimento local e para a conseqüente melhoria das condições de vida da população. (Borba, 2000)

Um dos objetivos dos consórcios intermunicipais é o de tornar permanente a articulação entre sociedade civil, iniciativa privada e poder público na promoção de ações que visam atender objetivos nas mais diversas áreas, seja saúde, educação, desenvolvimento sócio-econômico, infra-estrutura, de forma institucionalizada. Há, sem dúvida alguma, o predomínio da componente cooperação nas parcerias entre os municípios.

Segundo Abrucio (2000:49), a explicação para a criação destes consórcios está, primeiro, na ação dos grupos técnicos e de instituições da sociedade civil relevando que o processo de redemocratização brasileiro criou novos estratos sociais. Segundo, os processos de indução por níveis hierárquicos dos governos superiores com destaque para os governos estaduais; e, por fim, na ação de líderes sociais que assumiram administrações públicas municipais com o propósito de agir de forma supra-local em um contexto institucional, financeiro e administrativo relativamente adverso.

Um dos resultados desses arranjos é a melhoria da qualidade das políticas públicas (destaque para saúde, destino do lixo, transporte, conforme apontado), bem como a instauração e legitimação de novas formas de organização de entes federados, possibilitadoras da construção de consenso, do estabelecimento de diálogo e da transposição de práticas autoritárias e centralistas.

Entretanto, apesar de os Consórcios representarem um passo importante para a construção de uma cooperação horizontal entre municípios, seu caráter essencialmente monotemático e a não-participação da sociedade civil organizada de forma efetiva e ativa nos mesmos, tende a torná-los relativamente limitados enquanto alternativa de gestão efetivamente cooperativa e amplamente democrática. (ROLNIK, 2000)

Apesar de apresentarem limitações, os consórcios intermunicipais têm um importante papel a cumprir como agente institucional que se encarrega de levar adiante propostas de desenvolvimento concebidas de forma pactuada entre poder público, sociedade e setor privado. Tal pactuação tende a facilitar a obtenção de recursos junto à parceiros estaduais, nacionais e até mesmo internacionais. Os consórcios caracterizam-se, portanto, como uma nova institucionalidade que busca proporcionar uma espécie de articulação ampliada entre as esferas público-privada, provida de instrumentos de interlocução política, através de ações pactuadas entre localidades.

Em síntese, os consórcios intermunicipais seriam responsáveis pela articulação entre os interesses das instâncias horizontais de poder e os dos setores produtivos daquelas instâncias que estivessem associadas em vistas à concretização de ações em diversas direções. Obter

legitimidade e institucionalidade cada vez maior talvez seja o principal desafio a ser enfrentado pelas esferas de governo e pela sociedade civil organizada. Avançar nessa direção garantirá maior efetividade e eficiência aos consórcios intermunicipais. É preciso também vontade política dos governantes a fim de que questões político-partidárias não interfiram (ou interfiram pouco) no desenvolvimento e institucionalidade desses arranjos. O que leva ao debate acerca da autonomia de cada ente federativo, ou mais especificamente do receio de que em função desses arranjos haja uma redução da autonomia substantiva.

3.6.3. Organizações Não-Governamentais

A emergência do terceiro setor parecer ter uma associação direta com a crise do Estado de Bem-Estar. Na maioria dos países em desenvolvimento, aquela crise se manifestou na crescente e complexa ineficiência do Estado na área social.

Observa-se que nas discussões acadêmicas sobre políticas públicas e na mídia uma das temáticas mais presentes (e recorrentes) diz respeito ao papel desempenhado pelo Terceiro Setor, entendido como o conjunto de iniciativas da sociedade civil de caráter não-lucrativo, na provisão de políticas públicas de caráter social, que historicamente é atribuição do primeiro setor (poder público).

Segundo Teodósio (s/d), há uma polarização das posições em torno de dois eixos: o primeiro caracteriza-se por uma visão extremamente favorável quanto ao papel das organizações não-governamentais (ONGs), atividades de voluntariado e investimento social de empresas na modernização e execução de políticas públicas. No segundo eixo, verifica-se o predomínio de uma concepção centrada na idéia de que a crescente atividade de organizações filantrópicas e assistencialistas, voluntários e empresas que empregam a “responsabilidade social” nas suas ações, teria como pano de fundo a retirada gradativa do Estado na provisão de serviços e políticas sociais à população, bem como a provável imposição de agendas de organismos e ONGs internacionais aos países periféricos.

Para Teodósio (s/d),

Entre as duas vertentes de argumentação, percebe-se que novas configurações, dilemas, desafios e armadilhas se constroem na relação entre organizações da sociedade civil e Estado no provimento de políticas públicas. Se o conteúdo da ação de ONGs nos anos 80 no Brasil girava em torno das agendas de redemocratização política, nos anos 90 o foco de ação se torna mais pragmático e voltado à oferta de serviços sociais concretos, de impacto no curto-prazo. Somam-se a isso outros fenômenos de significativa repercussão no Terceiro Setor, tais como a difusão de metodologias de gestão privadas na esfera social, a crescente "profissionalização" dos corpos técnicos dessas organizações e a adoção por parte das fontes de financiamento internacionais de posturas mais rígidas para liberação de recursos e abordagens extremamente quantitativas de avaliação.

A extrema heterogeneidade do Terceiro Setor - uma de suas principais características -, confere ao mesmo uma certa ausência de consenso em relação à abrangência de seu conceito e às terminologias adotadas para se referir às organizações que o compõem (COSTA JÚNIOR, 1998).

Essa definição extremamente genérica denota a complexidade e a ambigüidade do conceito, principalmente quando se trata da dicotomia público-privado: as atividades do terceiro setor muitas vezes pode estar mais próximo do privado do que do público, como é o caso de muitos projetos sociais vinculados à grandes empresas. Ou então, podem estar mais próximo do público, como é o caso de muitas organizações filantrópicas cujos recursos, metodologias e suporte originam-se quase na sua totalidade do Estado.

Na verdade, dentro do espectro do Terceiro Setor encontram-se organizações de diferentes matizes. Eis alguns exemplos de organizações que podem ser definidas como pertencentes ao Terceiro Setor: associações comunitárias; organizações-não governamentais (ONGs); instituições filantrópicas; fundações; igrejas e seitas; organizações sociais (OS - conforme definição da proposta de Reforma do Estado); projetos sociais desenvolvidos por empresas; sindicatos.

As Organizações Não-Governamentais, por exemplo, procuram promover o exercício da cidadania e ampliar a consciência dos cidadãos. Efetivamente, os mecanismos regulatórios dessas organizações são a mobilização e o engajamento, em que predomina uma lógica emancipatória e transformadora. Para Arantes (2000), o maior desafio das ONG's é o da incorporação da cidadania. Para ele, essas não podem agir como se fossem agências estatais. Esse autor centra sua crítica na afirmação de que nos dias de hoje tais organizações não

nascem mais do seio da sociedade civil, e sim do Estado. Na realidade, existe um discurso que, de certa forma, é dominado pelo campo da administração, que procura caracterizar o universo de atuação das Organizações Não-Governamentais com base em dois elementos: prestação de serviços públicos e substituição do Estado nessa função.

Para Alves (2002:12), a natureza das ONG's "é reduzida a uma finalidade econômica, mas também são tachadas como ineficientes e necessitadas de formas de capacitação que as tornem tão eficientes quanto as organizações da esfera do mercado".

O autor complementa dizendo que a pretensão do trabalho por ele desenvolvido é o de

"apenas revelar que, apesar de 'incorporar' diversas vozes, o discurso do Terceiro Setor é, antes de tudo monológico, voltado para os interesses de uma elite que pretende – acima de tudo - criar ambientes "*business friendly*". Para isso, procura assimilar uma linguagem que é muito cara a pessoas e grupos que efetivamente procuram transformar a sociedade, destituindo-a de seus significados originais." (idem)

Ao afirmar isso, o autor não quer negar a importância que diversas organizações vêm assumindo na formulação, implementação e até mesmo no acompanhamento de diversas políticas públicas. As ONG's, no bojo da teoria do desenvolvimento endógeno, se apresentam como a melhor forma de organização de diversas lógicas localistas. Para Brandão (2003), é preciso ter uma certa cautela com isso, em particular porque normalmente as análises endogenistas costumam considerar apenas as forças espontâneas provenientes das relações de reciprocidade estabelecidas entre os membros da comunidade. Observações como essa estão inseridas na perspectiva analítica trabalhada por Putnam, uma vez que esse considera que o êxito das instituições comunitárias depende de fatores como o ambiente cívico e da cultura política dos atores de determinada localidade.

Para Barbosa (s/d; 10),

"Com o atributo de servir ao bem público, as ONGs se distinguem das entidades estatais, pois são compostas por cidadãos privados, que voluntariamente se associam em torno de objetivos comuns, para criar agências e adotar políticas que são próprias do grupo. O compromisso legal assumido por essas organizações está voltado inteiramente à produção e prestação de serviços, tendo como base a dedicação humana para a

administração, destituída tanto do poder coercitivo do Estado quanto da competição característica do mercado.”

Nos parece que as ONG's não conseguem promover mudanças sociais sozinhas, o que implica dizer que tais organizações precisam do suporte de atores como, a sociedade civil, o setor privado e o próprio poder público, para obter êxito nas suas ações.

3.6.4. Parcerias Público-Privado

No exame da experiência brasileira recente, constata-se, por meio dos Planos Plurianuais 2000-2003 e 2004-2007, que o governo federal já vem implementando uma série de parcerias em Programas/Ações que recebem investimentos da iniciativa privada, destacadamente nos setores da infra-estrutura econômica.

Adicionalmente, pode-se constatar que cada vez mais a administração pública vem estabelecendo parcerias em ações nas quais a iniciativa privada fica responsável pela execução e/ou gerencialmente (principalmente por causa do perfil mais dinâmico e menos burocratizado quando comparado com o setor público), todavia a alocação de recursos financeiros fica sob responsabilidade do próprio poder público. Neste caso, firmam-se parcerias nas áreas de saúde, educação e provisão de infra-estrutura.

Entendo um pouco do processo, observa-se que no caso brasileiro, as parcerias entre os setores público e privado tornaram-se um instrumento importante na proposta do Plano Plurianual 2004-2007. Para viabilizar essas parcerias, o governo federal considerou necessário encaminhar ao Congresso Nacional, em novembro de 2003, o Projeto de Lei (PL) nº 2.546/2003 com a finalidade de instituir normas gerais sobre as Parcerias Público-Privadas (PPP).

De acordo com Soares & Campo Neto (2004:11), “O conceito de PPP apresentado no PL, no seu art. 2º, define-a como o acordo firmado entre a administração pública e entes privados, que estabeleça vínculo jurídico para a implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem ao parceiro privado.”

Os autores complementam dizendo que com base nesse conceito os empreendimentos em parceria devem atender a duas condições para se enquadrarem como Parceria Público-Privada (PPP):

- a) ser direcionados para implantação ou gestão de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público; e
- b) ser implantados e explorados com financiamentos do parceiro privado.

A primeira condição, implantação ou gestão de serviços de interesse público, é, aparentemente, a exigência fundamental para a identificação das parcerias. Esse é o entendimento de Soares e Campos (2002, p. 22), que, ao sugerirem um conceito para PPP, afirmaram que a característica essencial de um empreendimento em PPP é a de “estar direcionado para o fornecimento de serviços públicos” e que esta “é a condição necessária para identificação das PPP. Quando ela não é atendida, não se pode falar em uma Parceria Público-Privada”. Entretanto, cabe destacar que o conceito do PL no 2.546/2003 é mais amplo que o proposto por esses autores, pois considera que se pode constituir PPP não somente para ofertar serviços públicos, mas também para implantar ou gerir empreendimentos e atividades de interesse público.

A questão essencial e que justifica este Projeto de Lei, ou seja, a inovação em relação à legislação vigente, é que ele busca criar condições para a iniciativa privada implantar e/ou operar empreendimentos geradores de serviços de interesse público, de pequena ou nenhuma viabilidade econômica. Para viabilizar a participação da iniciativa privada, a administração pública passa a ter a possibilidade de complementar ou integralizar a receita financeira desses empreendimentos e oferecer garantias dos pagamentos futuros.

No caso dos municípios, sabe-se que as suas atuais atribuições conferem aos mesmos um caráter de “governo empreendedor”, que busca a prosperidade local através do estímulo ao crescimento e à revitalização econômica do território, que decorre, muitas vezes, de parcerias entre os setores público e privado, que contam com a legitimação e apoio da sociedade civil. Normativamente, as estratégias políticas indutoras do desenvolvimento econômico local, resultantes de articulações eficientes e claras entre governo e empresa devem prevalecer.

Blakely apud Borba (2000:39)

“sugere um real comprometimento entre os setores público e privado para que o processo de desenvolvimento local funcione, isto significa que ambos setores deverão ir muito além do simples relacionamento onde o setor público apenas oferece cooperação para que o setor privado atinja suas metas através de infra-estrutura para facilitar suas atividades econômicas. Também não quer dizer que o setor público deva conduzir reuniões entre políticos e empresários para discutir questões setoriais. Ele afirma que embora estas funções das instituições públicas sejam importantes, e mesmo fundamentais para o bom relacionamento entre os dois setores, elas não devem ser consideradas de fato parcerias.”

Parece-nos que a questão central é identificar quais os espaços de atuação onde uma ou outra esfera é mais eficiente. A idéia, nesse caso, é que existem funções que são melhor desempenhadas pelo setor público enquanto que outras são pelo setor privado. Se um ou outro apresenta alguma dificuldade em relação a uma ação qualquer, o ideal é que os setores público e privado estabeleçam parcerias, uma vez que ao fazerem isso eles podem alcançar um grau maior de eficiência.

3.6.5. Conclusões Parciais

Com a crise do Estado Nacional e o fortalecimento das escalas local e global, houve um processo crescente de constituição e tentativa de otimização de arranjos institucionais de naturezas diversas e com as mais distintas competências, atribuições e objetivos. Existem basicamente dois argumentos centrais em torno desses tipos de arranjo.

O primeiro deles é que com a redução da atuação do Estado Nacional na provisão de bens e serviços sociais de natureza coletiva, os espaços vazios deixados por ele passaram a ser ocupados por segmentos da sociedade civil organizada e pelo setor privado, principalmente quando se trata da provisão de políticas públicas. Com isso, as atividades desenvolvidas por Organizações Não-Governamentais, por exemplo, passaram a ser mais legitimadas - , mesmo considerando um conjunto de ressalvas que podem ser direcionadas ao trabalho dessas instituições - e demandas, aumentando a pressão social por serviços nas áreas de saúde, educação, assistência social, segurança, geração de emprego e renda. Ou seja, em segmentos que historicamente a presença do Estado Nacional apresentava um grau bastante elevado.

O segundo argumento é que com a existência desses arranjos - que a cada dia vem ocupando espaço e legitimidade maiores -, contribui para que o Estado Nacional continue a ocupar uma posição tímida na provisão de bens e serviços de natureza social, a exemplo do que vem acontecendo nas duas últimas décadas. Para autores como PAULA (1997), Terceiro Setor e Organizações Não- Governamentais (ONG's) são neologismos surgidos na esteira do processo de expansão da lógica neoliberal de condução dos Governos das economias capitalistas centrais. Por detrás da discussão, cada vez mais intensa, sobre a importância das ONG's, estaria implícita a idéia de que os problemas sociais e econômicos devem ser resolvidos a partir da lógica do mercado, ou melhor, do encontro e da ação dos diversos atores no espaço das trocas econômicas, cabendo ao Estado um papel restrito à regulação dessa esfera.

Indefinições conceituais, ausência de consenso e inexistência de uma clara delimitação e definição de papéis de três macro-atores sociais (setor público, setor privado e representantes do terceiro setor) acaba produzindo uma certa confusão na execução de ações, na identificação de objetivos, de espaços de atuação e público-alvo, o que acaba reduzindo relativamente a capacidade de ação individual e conjunta desses atores, e por vezes inviabilizado a ocorrência de sinergias que criem condições efetivas de provisão de políticas públicas e de melhoria das condições de competitividade externa do país.

3.7. Características da Guerra Fiscal no Brasil

A partir do final dos anos 80, os governos estaduais, pelas razões descritas nos itens anteriores, passaram a executar políticas mais autônomas, e estas, na ausência de um agente regulador (governo federal), apresentaram um caráter extremamente perverso e competitivo. No Brasil, a partir do início dos anos 90 as políticas estaduais de desenvolvimento passaram a ser diretamente associadas com o fenômeno da guerra fiscal. Aqui, ele é considerado como um problema de coordenação no sistema fiscal brasileiro que ocorre no âmbito da estrutura de apropriação de recursos, e também como um estado peculiar das políticas estaduais de desenvolvimento. São três os fatores básicos que explicam o recrudescimento do fenômeno da

guerra fiscal e o seu dinamismo, quais sejam: a) fragilização da capacidade regulatória do governo federal; b) estrutura de tributação do IVA; e c) retomada dos fluxos de investimento externos.

Em relação ao primeiro podemos dizer a crescente fragilização da capacidade regulatória do governo federal foi, e ainda é, um dos fatores que induz a emergência de políticas competitivas de guerra fiscal. Tal fragilização foi acompanhada de um relativo enfraquecimento político da União enquanto produto do avanço do processo de descentralização que foi consolidado com a Constituição de 1988. (Abrucio, 1998). O segundo fator diz respeito à manutenção da sistemática de tributação do comércio interestadual que viabiliza a ocorrência de disputas inter-estaduais. O modelo de tributação brasileiro, virtualmente inalterado desde a Reforma de 67, determinou que a competência sobre o principal IVA – o ICMS – pertenceria aos governos estaduais, contrariamente ao que pode ser considerado como o padrão mundial no qual o controle do IVA é feito pelo governo federal. Ou, no mínimo, pode ocorrer uma espécie de competência compartilhada na qual o governo federal exerce alguma influência de natureza regulatória.

Por fim, ocorreu no início dos anos um processo de retomada dos fluxos de investimentos externos. Em outras palavras, o recrudescimento da guerra fiscal nos anos 90 guarda estreita relação com o processo de retomada dos fluxos de investimentos diretos externos no Brasil. A maior parte deles se concentrou no setor automotivo, e em virtude do volume e do prestígio freqüentemente associados aos parques automotivos, geraram um processo acirrado de concorrência entre estados brasileiros. (Prado, 1998; Alves, 2001).

Nesse contexto de entrada de novos capitais, é possível considerar racional a postura dos governos estaduais de tentarem interferir na alocação do investimento através de políticas autônomas agressivas, em particular num contexto no qual as tendências locacionais têm indicado uma certa estagnação do processo de desconcentração produtiva, e até mesmo para uma possível reconcentração nas regiões mais desenvolvidas. Em razão disto, a guerra fiscal, enquanto uma política peculiar de desenvolvimento regional, pode ser utilizada para alterar o perfil concentrador da estrutura produtiva e, portanto, também para modificar o perfil da arrecadação. (Cano, 1998; Pacheco, 1998; Alves, 2001)

Em trabalho pioneiro, Alves (2001) aplicou uma metodologia para analisar o custo fiscal local de três estados brasileiros que sediaram empresas do setor automotivo, foram eles, Minas Gerais (Mercedes-Benz), Paraná (Renault) e Rio Grande do Sul (General Motors). A escolha desses três casos foi feita por duas razões: a) maior número de informações relativas aos acordos; b) relevância e dimensão dos projetos. Mais precisamente, a autora investigou o custo fiscal local (CF_L), durante o período que ela chama de “período de subsidiamento”⁶⁹, ou seja, durante o intervalo de tempo no qual há o comprometimento do estado com a empresa. O CF_L é dado pela diferença entre a receita incremental (receita adicional induzida) e a totalidade dos gastos orçamentários iniciais e do subsídio creditício concedido para a instalação do projeto.

O objetivo dessa autora era o de

“ao final dos cálculos é encontrar um valor que represente o custo fiscal total do projeto em valores da data de assinatura dos acordos, definido como a somatória de todos os incentivos, concessões e benefícios que o governo estadual se comprometeu a garantir para a empresa, desde o período de construção da unidade industrial (definido como período 1 no capítulo 3) até o fim do período de operação subsidiada (período 2).” (2001:55)

Com base nas informações numéricas⁷⁰ apresentadas por Alves (2001), o acordo entre a GM e o Rio Grande do Sul representa o maior custo fiscal. O menor custo fiscal foi o decorrente do acordo entre a Renault e o Paraná. Ela avança nas suas considerações dizendo, primeiro que no caso do setor automotivo, “não há qualquer indício de que algum investimento tenha sido induzido pela oferta de incentivos. Portanto, a guerra fiscal é, em geral, responsável pelo deslocamento do investimento dentro do país, mas não pode ser diretamente associado a uma ampliação do investimento agregado.” (p. 48). Segundo, e no caso da Mercedes-Benz, pode-se supor que o custo fiscal foi significativamente elevado se

⁶⁹ Como os programas de desenvolvimento abrangem períodos de tempo bastante longos, na sua análise sobre impacto fiscal causado pelos programas de desenvolvimento, Alves (2001) optou por subdividir os períodos em três: 1) construção da unidade industrial; 2) operação subsidiada. Equivale ao período em que a empresa, mesmo em funcionamento, está recebendo benefícios; e 3) operação normal. A empresa está em funcionamento, porém não conta mais com eles.

considerarmos que Juiz de Fora era uma das localidades preferências daquela empresa, a outra era Joinville.

Para atrair a Mercedes-Benz o governo de Minas Gerais reformulou o FIND e criou o FUNDIEST.⁷¹ Por ser uma localidade preferencial, boa parte dos gastos que o estado teve foi redundante, ou seja, dos R\$ 135.012.305,00 gastos uma parte foi concedido para uma empresa que investiria no estado na ausência de benefícios, conseqüentemente houve um desperdício de recursos públicos. Terceiro, como MG, PR e RS apresentam graus de desenvolvimento semelhantes (aspectos sistêmicos semelhantes), e em razão disto tende a oferecer basicamente o mesmo volume de benefícios orçamentários, o principal mecanismo de subsidiamento das políticas de atração foi o benefício tributário.

3.8. Síntese

O exame da evolução das políticas estaduais de desenvolvimento indica um fato básico: a crescente relevância que vem sendo adquirida pelas políticas autônomas. Elas são, em larga medida, substitutas daquelas políticas complementares outrora executadas pelos estados atrasados. Todavia, cabe reter que, independente do grau de desenvolvimento, as políticas autônomas executadas atualmente apresentam uma componente de agressividade e autonomia muito elevado. Esse fato que quase sempre é visto como um grave problema, deriva de dois movimentos: a) crescente fragilização do governo federal em vários campos (regulatório – minimizador de possíveis efeitos negativos das práticas competitivas -, coordenador e intervencionista – executor de políticas de desenvolvimento integradas); e b) do progressivo fortalecimento da autonomia substantiva dos governos subnacionais, e em especial o controle sobre um imposto que é a principal base da arrecadação estadual.

Não existem evidências de reversão (ou de atenuação) dos desdobramentos peculiares derivados dos dois movimentos supracitados, o que em boa medida pode significar que as

⁷⁰ Para uma descrição detalhada ver Alves (2001).

⁷¹ Para maiores detalhes sobre esses dois fundos ver Oliveira (1999) e Alves (2001).

políticas de desenvolvimento exageradamente autônomas, provavelmente, continuarão ocupando espaço de destaque não apenas como instrumento de promoção do desenvolvimento, de um lado. De outro, dificilmente elas deixaram de ser objeto de preocupação por parte de estudiosos de várias áreas, dado que ainda persistem as dúvidas acerca dos possíveis efeitos virtuosos que as políticas autônomas podem gerar. Para os estados, persiste a esperança de que elas possam ser eficientes na indução do processo de desenvolvimento.

Isto posto, o capítulo seguinte tratará basicamente de examinar as reais possibilidades de que as políticas autônomas venham a ser eficientes, e de expor em que medida elas são compatíveis com um tipo de política que possa gerar efeitos virtuosos para a Federação. O referido exame tem como situação básica: a fragilização do Estado Nacional e o fortalecimento das instâncias subnacionais de governo e o que se pode dizer das possibilidades de execução de políticas de desenvolvimento que venham a gerar efeitos virtuosos para a Federação.

CAPÍTULO IV – GUERRA FISCAL E POLÍTICAS AUTÔNOMAS DE DESENVOLVIMENTO

4.1. Introdução

As principais conclusões dos capítulos anteriores indicaram um fato básico: a crescente importância que as políticas autônomas de desenvolvimento vêm adquirindo. Isto resulta, em grande medida, dos processos de fragilização dos Estados Nacionais e de fortalecimento da autonomia substantiva das instâncias subnacionais de governo que vêm contribuindo para que a atuação dessas instâncias, ao que tudo indica, venha a ter grande chance de se consolidar.

É necessário, portanto, uma investigação mais cautelosa sobre as possibilidades que esta nova alternativa de promoção do desenvolvimento pode oferecer. Neste capítulo, iremos analisar com mais cuidado uma situação bem definida, em que: a) com a fragilização do Estado Nacional, ele reduz sua atuação - seja pela adoção do modelo neoliberal, seja por redução da sua autonomia orçamentária - na execução de políticas de desenvolvimento; b) o movimento político-econômico que predomina, de uma forma geral, é o de ampliação da autonomia das instâncias subnacionais através dos processos de descentralização e de devolução de poderes para elas; e c) como consequência das situações descritas, os governos estaduais vêm progressivamente (e autonomamente) ocupando os espaços vazios deixados pela ação intervencionista do poder central, mediante a ampliação do seu raio de ação, cujo objetivo principal é garantir para sua localidade uma parcela maior da atividade econômica nacional.

Esta situação tem como ponto fundamental o problema da competição inter-jurisdicional. Não se trata, como na problemática tradicional do desenvolvimento, de discutir as condições de eficiência de iniciativas tomadas por um governo nacional soberano. Trata-se de discutir as possibilidades de que *diversos governos em alguma medida soberanos, atuando individualmente no mesmo espaço nacional, possam de alguma forma ser bem sucedidos na sua busca por desenvolvimento*, e, principalmente, até que ponto o sucesso individual é

compatível com as melhores possibilidades para a nação como um todo. Esta ação envolve um elemento intrínseco de competição horizontal, conforme veremos.

Este capítulo está organizado em duas partes. Na primeira, analisaremos o fenômeno da “guerra fiscal”, expressão mais evidente das políticas estaduais autônomas de desenvolvimento. Nesta análise ele é tratado como um estado peculiar das políticas estaduais de desenvolvimento regional que emerge quando as mesmas apresentam um caráter extremamente perverso e agressivo. Num primeiro momento, abordaremos a idéia de que a ação estadual envolve um elemento intrínseco de competição estadual. Num segundo, faremos uma conceituação básica da guerra fiscal, e em seguida trataremos de expor as suas dimensões analíticas. Na segunda parte, abordaremos em profundidade o problema de até que ponto e sob que condições as políticas estaduais de desenvolvimento autônomas podem ser uma alternativa viável e eficiente de alavancagem do desenvolvimento econômico regional.

4.2. Guerra Fiscal: algumas considerações

4.2.1. Introdução

Numa federação, é responsabilidade do governo central cuidar dos interesses nacionais, independentemente da natureza dos mesmos. É só neste âmbito que podem se expressar e estruturar formas de intervenção que persigam valores e objetivos no plano econômico como integração produtiva, divisão de trabalho entre subsistemas econômicos regionais, criação de condições de competitividade para as diversas regiões. No plano político social, por outro lado, cabe ao governo central o estabelecimento de metas e critérios direcionados à promoção da equidade e à redução das disparidades verticais e horizontais de renda. Estas são, usualmente, tarefas que competem à federação como um todo.

Neste contexto, os governos estaduais e locais buscam, fundamentalmente, melhorar sua posição relativa neste processo econômico mais geral - e em alguma medida nacionalmente integrado - que é conduzido pelo governo central. Seja na disputa por recursos fiscais por ele controlado, seja principalmente pelo esforço no sentido de que seus sistemas

produtivos cresçam em dimensão e diversificação. A lógica do desenvolvimento regional como iniciativa local busca integrar (compatibilizar) os interesses das elites econômicas locais aos das populações locais, basicamente em torno às metas de crescimento, modernização e geração de emprego e renda. É, portanto, inerente mesmo à lógica federativa que a Federação (governo central) organize e reflita os interesses gerais, e que cada jurisdição, dentro da ordem constitucional e segundo padrões históricos de relacionamento político, busque alcançar seus próprios interesses (regionais/restritos).

De certa forma, o sentido fundamental e mais clássico e básico da palavra federação implica exatamente esta possibilidade de que regiões e sociedades locais definam de forma relativamente autônoma suas formas de intervenção na execução de políticas de desenvolvimento e que estas sejam orientadas a partir de estratégias e interesses individuais. É neste preciso sentido que se pode dizer que federações são intrinsecamente conflitivas e competitivas. Ou seja, as diversas instâncias de poder tentam promover o seu desenvolvimento, algumas vezes de forma isolada (individualmente), outras, de maneira integrada (articulada) com o governo central e/ou outras instâncias.

Em alguns momentos, as ações isoladas induzem a emergência de determinados conflitos horizontais entre governos estaduais. Em algumas federações, estes conflitos envolvem dimensões políticas, religiosas ou étnicas relevantes. Naquelas onde estas dimensões são pouco relevantes, dada uma certa homogeneidade existente nestes aspectos, os conflitos tendem a ficar restritos à competição estritamente econômica. Esta é a forma de competição que abordamos neste trabalho.

Este traço inerentemente (economicamente) competitivo das federações, contudo, não se expressa necessariamente, e na mesma dimensão, em processos amplos e visíveis de competição horizontal. Em muitas federações, por motivos diversos e que não foram ainda devidamente analisados de forma comparativa, a competição econômica (por inversões privadas) é operada dentro de limites estreitos, que não chegam a gerar efeitos perversos em dimensões notáveis e significativas. Este parece ser o caso na Alemanha e na Austrália. As possíveis causas disto: a) a existência, em nível subnacional, de sistemas político-institucionais de controle dessa competição. Em geral, a sociedade local pode não estar

disposta a aceitar possíveis custos fiscais elevados da competição econômica; b) o poder central consegue, em alguma medida, regular (coibir) as ações intervencionistas das instâncias subnacionais. Além disso, ele executa políticas nacionais de desenvolvimento; realiza programas globais de incentivos, por conseguinte aquelas ações podem apresentar uma natureza menos individualista, reduzindo em certo sentido a tendência para a emergência de conflitos, etc; c) o não controle por parte das instâncias subnacionais de instrumentos tributários relevantes.

Segundo Abrucio (2000), esses dois países constituíram um modelo de harmonização da estrutura tributária, conseqüentemente tiveram praticamente eliminada as possibilidades de competição horizontal. Na União Européia, por exemplo, existem órgãos de controle, cujo objetivo é regular o nível de comprometimento da receita pública e das ineficiências que resultam de certas externalidades que emergem num ambiente competitivo. Na União Européia existem também planos e ações cooperativas que buscam identificar prováveis benefícios provenientes de estratégias conjuntas na consolidação de determinadas cadeias produtivas e na determinação de inversões⁷².

Por outro lado, em algumas federações o comportamento estadual é mais propenso à adoção de políticas ativas e agressivas de atração de investimentos. Um dos fatores provavelmente importantes é a separação de poderes tributários e o controle de impostos indiretos pelos governos estaduais aliados com a fragilização da capacidade regulatória do governo central.

Há uma ampla corrente de pensamento que vê nestas práticas competitivas um dos aspectos mais virtuosos dos sistemas federativos. Para os autores que enfatizam o chamado federalismo competitivo, desde que determinadas condições sejam obedecidas - a exemplo das observadas no primeiro capítulo -, a competição entre os estados por investimentos pode ser uma forma de elevar a eficiência sistêmica da economia local. Ou seja, de um ponto de vista econômico, algum grau de disputa é relevante para induzir a competitividade da economia e a eficiência governamental, por exemplo. A principal condição exigida é o chamado *hard*

⁷² Chaves (2000)

budget constraint, ou seja, a existência de dispositivos político-institucionais que impedem os governos estaduais de empurrarem seus orçamentos para situações insustentáveis em consequência das políticas de benefícios. Nesse caso, a pergunta relevante é até que ponto a competição não prejudica o equilíbrio federativo.

4.2.2. Guerra Fiscal: Uma Definição Básica

A interpretação mais comum do fenômeno da guerra fiscal a vê como uma exacerbação da competição econômica entre estados. Competição que seria, basicamente, produto da falta de cooperação entre as instâncias subnacionais de governo e do caráter competitivo e desordenado das políticas estaduais de desenvolvimento regional⁷³. De forma geral, a literatura que trata do fenômeno da guerra fiscal expõe a idéia de que a ocorrência desse fenômeno pode levar ao comprometimento no longo prazo das finanças das localidades envolvidas, já que ela pode provocar a redução da arrecadação tributária, levando a uma percepção extremamente negativa desse fenômeno. Alguns autores⁷⁴, por seu turno, tentam mostrar a fragilidade dessa interpretação e, para isso, destacam duas limitações da mesma: a) centra-se no comportamento cooperativo ou não-cooperativo dos governos subnacionais; e b) desconsidera um aspecto importante que é o da fragilização da capacidade de regulação do poder central.

Guerra fiscal é tratada aqui como uma espécie de subordinação de alguns dos instrumentos da política de desenvolvimento a uma lógica competitiva, ou seja, como uma situação peculiar resultante de uma dinâmica de competição entre governos por meio do uso de instrumentos tributários e/ou orçamentários. Contudo, é preciso ter claro que o problema da guerra fiscal deriva não das políticas estaduais de desenvolvimento, mas sim do caráter perverso e descontroladamente competitivo assumido por elas em determinados períodos.

⁷³ Abrucio (1998); Langeman (1995)

⁷⁴ Prado (1998); Alves (2001).

4.2.3. Dimensões Analíticas da Guerra Fiscal

O fenômeno da guerra fiscal pode ser focado a partir de duas dimensões analíticas. A primeira, e talvez a mais evidente, é a da disputa federativa. A segunda, a guerra fiscal como uma política de desenvolvimento regional e industrial, que envolve a interação entre a iniciativa privada e o poder público. (PRADO, S., 1998)

4.2.3.1. Disputa no Contexto Federativo

Competição por investimentos, em geral tributária, é inerente a Federações⁷⁵. Tal competição freqüentemente é movida por objetivos de atração de investimentos externos (nacionais e internacionais) e pela busca pela criação de vantagens competitivas para a iniciativa privada local.

A visão mais comum é de que a ausência de cooperação entre os governos estaduais induz, em última instância, a emergência de competições do tipo guerra fiscal, tendo como umas das principais conseqüências a quebra do "pacto federativo".⁷⁶ Apesar disso, a existência de competição não significa, necessariamente, ausência de coordenação ou uma situação de impasse entre as instâncias de governo⁷⁷. Muitas vezes, a competição reflete a tentativa do governo local de melhorar sua posição dentro de um determinado arranjo político coordenado, o que se pode chamar um pacto federativo. Como colocamos antes, competição é intrínseca a arranjos federativos, seja qual for o grau de coordenação que os caracterize. Para Arretche (s/d),

“A existência de acordos entre elites regionais e o governo central, ou ainda, a existência de elites regionais com capacidade política para impor

⁷⁵ Ver Prado (1998); Carvalho (2002)

⁷⁶ Ver Affonso (1995); Lopreato (2000); Silva (1995)

⁷⁷ Moraes (2002)

seus interesses no plano das políticas nacionais não são necessariamente expressão de um pacto tipo federativo(...) Em suma, pactos nacionais que soldem interesses de elites regionais não são sinônimo de pacto federativo. Eles existem em qualquer país capitalista, sob qualquer tipo de Estado em que elites dominantes sejam efetivamente dominantes.” (p.03)

Um “pacto federativo” significa, em certo sentido, uma espécie de negociação fiscal e política viabilizada por meio de alianças políticas – nem sempre explícitas e, em sua maioria, estabelecidas entre elites (grupos) locais detentoras de poder econômico e político – nas quais os agentes buscam se articular em torno da partilha de fundos públicos. O papel destes é o de, na maioria das vezes, soldar diversos e, por vezes, conflitantes interesses econômicos e políticos locais. (Arretche (s/d); Affonso, 1995)

De acordo com Moraes (2002:07),

“Na nossa concepção, o conflito é inerente aos arranjos federativos; porém, os resultados da dinâmica das interações entre instâncias de governo não correspondem necessariamente a situações de impasse e descoordenação. É aqui que os distintos arcabouços político-institucionais desempenham papel crucial em cada experiência de federação, as disputas e embates entre a União e os estados membros, ou entre jurisdições de menos **status** jurídico, são processadas de forma específica.”

A criação de mecanismos que inibam competições, a exemplo das que originam a guerra fiscal, suporia em alguma medida uma espécie de (re)centralização da autoridade tributária. A concretização disso poderia, em certo sentido, levar à supressão (ou restrição) da autonomia formal que é conferida pela Federação aos governos subnacionais. Suprimi-la vai contra ao que atualmente se tem como modelo de organização dos Estados nacionais, estruturados a partir de padrões que permitem a convergência de um poder central forte e articulado com entes federativos dotados de recursos, atribuições relevantes e um elevado grau de autonomia. (Galvão, 2000; Arretche, s/d). Suporia também o fortalecimento da capacidade de regulação dos conflitos pelo governo central.

Uma alternativa para a regulação destes conflitos seria o estabelecimento de um pacto hegemônico de interações cooperativas, pois o mesmo serviria como mecanismo político ordenador desses conflitos, contribuindo para que fossem definidas instâncias de arbitragem. Em decorrência disto poderia haver a redução dos casos abertos e desordenados de conflitos, justamente porque o controle e a coordenação federativa seriam realizados por uma dimensão política (no caso o pacto) e por uma dimensão legal/institucional. (Abrucio, 1998; Prado, 1998).

Em síntese, a questão relevante não é a da competição, da concorrência em si. A questão é que a competição pode ter graus variados de intensidade, e se tornar um processo perverso manifesto no fenômeno da guerra fiscal. Em alguma medida, quando estão em jogo grandes projetos de investimento, a competição fica mais explícita, e por vezes extremamente perversa. O aspecto fundamental é que competição entre estados sempre existiu, e ainda existe, mas nem sempre assume um elevado grau de competitividade (e perversidade), ou seja, não se intensifica a ponto de interpretar e observadores de disputas inter-estaduais a chamarem de guerra.

4.2.3.2. Política Peculiar de Desenvolvimento Industrial Regional

A segunda dimensão analítica da guerra fiscal envolve, basicamente, a interação entre a iniciativa privada e o poder público nos processos de decisão e alocação de investimentos. A guerra fiscal emerge como produto de políticas regionais de desenvolvimento industrial. É comum atribuírem a elas a capacidade de induzir novos investimentos, bem como determinar sua localização espacial. Tais suposições são, aparentemente, equivocadas, e isso por duas razões básicas: a) nos casos relevantes de guerra fiscal, a maior parte as decisões de investimento já estava tomada, tendo sido determinada, notadamente, pelas estratégias de concorrência e expansão adotadas pelas grandes empresas; e b) a localização do investimento é determinada, sobretudo, pelas avaliações que as empresas fazem sobre custos, logística, acesso a mercados, vantagens sistêmicas da localidade, etc. (Prado, 2000).

Prado (1998) expõe a idéia de que guerra fiscal como um mecanismo orientador da alocação de grandes blocos de investimentos é um processo perverso, notadamente naquelas situações em que a empresa tem total controle do processo alocativo e estabelece uma dinâmica competitiva entre as instâncias subnacionais, que com freqüência se lançam em uma espécie de leilão de incentivos. A hipótese levantada pelo autor é que em geral a atração dos investimentos, sob condições similares à descrita acima, pode levar, e freqüentemente leva, à maximização do custo fiscal associada à implementação de projetos industriais de grande porte. Essa hipótese é referente ao setor automotivo, objeto de análise do autor.

A discussão dos prováveis efeitos das políticas autônomas de desenvolvimento sobre o investimento e o deslocamento industrial passa, necessariamente, pelo questionamento acerca do tipo de influência que pode ser exercida pelos benefícios tributários e orçamentários sobre as inversões privadas. Basicamente, é a discussão sobre a capacidade que os mesmos têm de ampliar tanto o investimento agregado (país) como o investimento no espaço local⁷⁸. Esta discussão será aprofundada no item 4.3.3.1.

Em situações nas quais o governo federal reduz a sua intervenção na execução de políticas de desenvolvimento, e conseqüentemente as instâncias subnacionais passam a lutar para ocupar os espaços vazios deixados por aquele há uma grande tendência para que haja a utilização exageradamente autônoma (e algumas vezes descoordenada) de instrumentos orçamentários e tributários, freqüentemente usados pelos estados em competições econômicas por investimentos.

A nossa hipótese é: instrumentos tributários e orçamentários são intrinsecamente ineficientes e problemáticos, e que políticas autônomas de desenvolvimento não substituem e não prescindem de políticas de desenvolvimento estruturadas centralmente. Na parte seguinte apresentaremos os principais argumentos que dão sustentação à nossa hipótese.

⁷⁸ Prado (2000)

4.3. Análise das Possibilidades de Eficiência das Políticas de Desenvolvimento “Autônomas”: Uma Proposição de Tratamento Analítico

4.3.1. Introdução

Nesta parte, apresentamos, em nível analítico-conceitual, algumas proposições relativas à eficiência das políticas estaduais de desenvolvimento regional nesta situação peculiar em que elas assumem o caráter de iniciativas autônomas, sem a presença reguladora do poder central. Propomos um enfoque que considere três processos complexos que envolvem vários agentes e categorias: a) *dinâmica orçamentária das políticas autônomas*; b) *grau de redundância x modelos dos programas de desenvolvimento*; e c) *Ciclo Político x dinâmica interativa público-privado*. Cada um deles identifica analiticamente um aspecto relevante do funcionamento destas políticas estaduais, e nos permite discutir algumas de suas deficiências. Metodologicamente optamos por tratar individualmente cada processo, embora haja uma clara interdependência entre os mesmos. Até onde pudemos verificar não existem análises (estudos) sobre políticas de desenvolvimento que contemplem os três processos que serão abordados aqui. Foi somente nos estudos de Varsano (1997), Cepal (1965), Prado (1998) e Alves (2001) que encontramos algumas referências ao ciclo político e a questão do grau de desenvolvimento enquanto processos que influenciam a execução daquelas.

Em nosso enfoque cada processo reflete uma situação específica. O primeiro processo trata da dinâmica orçamentária das políticas autônomas a partir da abordagem de diversas questões que envolvem os possíveis efeitos que a guerra fiscal pode ter sobre os orçamentos, e, da mesma forma, sobre as possibilidades que os orçamentos oferecem para a guerra fiscal. O segundo processo trata da relação entre grau de redundância x modelos dos programas de desenvolvimento. Entendemos o fenômeno da **redundância** como o produto de uma determinada situação na qual o poder público estadual concede benefícios tributários e/ou orçamentários para empresas que iriam investir de qualquer forma no estado

independentemente da existência dos referidos benefícios. Por fim, o último processo se refere à relação entre ciclo político e a dinâmica interativa público-privado. A expressão ciclo político diz respeito às condições políticas e institucionais que, de alguma maneira, são responsáveis pela manutenção ou não de determinados acordos estabelecidos entre o poder público e o setor privado.

Antes de abordarmos os referidos processos é necessário fazer um exame, ainda que geral, dos principais determinantes da decisão alocativa sob a ótica da iniciativa privada, uma vez que todo o processo alocativo é definido por (e a partir de) eles. Apontaremos, também, as principais características do comportamento do setor privado na escolha da localidade que receberá o investimento. Tal escolha tem como referência vários fatores de atratividade, conforme veremos.

4.3.2. Decisão locacional da empresa e fatores de atratividade

A decisão alocativa do investimento é condicionada por fatores de ordens diversas. Trataremos aqui de dois grupos básicos de fatores. No primeiro grupo estão os fatores que chamamos de *sistêmicos* ou *estruturais*, que determinam os aspectos econômicos básicos do empreendimento, tais como: nível de qualificação da mão-de-obra, condições de infraestrutura econômica, acesso a insumos e a mercados relevantes, disponibilidade de fornecedores e serviços econômicos, etc. Boa parte dessas condições é diretamente dependente da ação pública, ou passível de ser por ela afetada. Além destes, existem outros fatores que também são estruturais, porém eles independem de condições locais “endógenas” como, por exemplo, posição logística para acesso a mercados regionais, proximidade a fontes de matéria-prima sediadas em estados vizinhos, etc.

É importante notar que os fatores do primeiro grupo indicado acima podem ser afetados por políticas estaduais do tipo que chamamos acima de políticas sistêmicas ou estruturais. Sua característica relevante, para o que nos interessa no momento, é que seus efeitos ocorrem tipicamente no médio e longo prazo. Na medida em que o estado mantém, nas áreas que afetam estas vantagens, um nível de gasto orçamentário próximo da média dos

estados concorrentes, mesmo um avanço regular e constante nas condições sistêmicas pode não ter efeito proporcional sobre a atratividade relativa da região.

Um segundo grupo de fatores que afetam a decisão locacional é composto por *benefícios orçamentários e tributários* concedidos pelo poder público. Como regra geral, a concessão dos primeiros está, em princípio, correlacionada com o grau de desenvolvimento do estado, diferentemente dos benefícios tributários, pelo fato de que a concessão dos mesmos não depende do referido grau. Ambos são freqüentemente usados pelos governos estaduais na criação de melhores condições à realização de investimentos.

Os fatores sistêmicos são dados, normalmente, *ex-ante* ao processo de decisão do investimento propriamente dito e não podem ser alterados no curto prazo, diferentemente do que ocorre com os fatores de natureza orçamentária e tributária. Estes, embora possam estar preliminarmente definidos antes do referido processo, podem ser alterados e adaptados a ele, o que os torna instrumento por excelência de competição no curto prazo.

Os dois grupos de **fatores de atratividade** são necessariamente submetidos ao filtro da visão estratégica da empresa. A estratégia da empresa torna peculiar e específica a ponderação atribuída a cada um dos fatores⁷⁹. Uma forma interessante de descrever a forma pela qual as empresas encaminham sua decisão alocativa é considerar o processo de definição daquilo que Prado (1998) chama de “zonas ou áreas de equivalência”. A empresa seleciona um conjunto de localidades que apresentam requisitos mínimos indispensáveis à realização de novos investimentos, a exemplo de mão-de-obra qualificada, mercado consumidor, infra-estrutura, vias de escoamento, insumos locais, etc, e as enquadra em uma espécie de “grupo”, no qual as localidades que o compõe apresentam fatores de atratividade semelhantes.

É evidente que as localidades que pertencem a uma mesma zona de equivalência podem ter localização geográfica muito dispersa. Em geral, as localizações mais atraentes (menor custo de afastamento) tendem a ser regiões metropolitanas e grandes cidades dos estados desenvolvidos.

⁷⁹ Por exemplo, uma empresa pode colocar um determinado estado em posição elevada entre suas opções, mesmo que ele tenha a maior parte dos fatores sistêmicos relativamente desfavoráveis, apenas devido a um elemento estratégico de ocupação de mercados.

A avaliação metódica desses diversos aspectos permite à empresa estabelecer um *ranking* de preferências, onde uma dada localização se apresenta como a melhor alternativa, e as demais envolvem de alguma forma uma perda ou custo perante aquela localização ótima. Chamaremos a este diferencial “custo de afastamento” que a empresa tem que assumir caso opte por qualquer uma das demais localizações. No caso de localizações que apresentam custos de afastamento iguais ou próximos, pode-se dizer que elas estão numa mesma zona de equivalência. Na avaliação da empresa, é o custo de afastamento que será cotejado com os incentivos fiscais que os diversos estados lhe ofereçam. Para que a empresa aceite investir numa localização não ótima, é necessário que os incentivos cubram o “custo de afastamento”.

4.3.3. Descrição analítica dos processos

4.3.3.1. Dinâmica orçamentária das políticas autônomas

Neste item enfocaremos diversos aspectos referentes à relação entre a situação orçamentária dos estados e suas práticas nas políticas autônomas. Devemos lidar aqui com algumas suposições “senso comum”, tais como: “os estados mais desenvolvidos têm maior capacidade para alavancar investimentos”, “a guerra fiscal prejudica as finanças dos estados que a concedem” e “os incentivos são o preço necessário para gerar os investimentos”. Retomamos a análise feita acima, sobre o processo decisório das empresas, discutindo a dinâmica que se estabelece entre governos e empresas privadas. Examinaremos depois até que ponto o “poder de fogo” das políticas depende de capacidade orçamentária, e finalmente abordamos o problema de qual nível de governo paga a conta dos incentivos, e sofre seus efeitos financeiros.

4.3.3.1.a. Capacidade orçamentária e poder de intervenção

Em princípio, evidentemente, a capacidade de cada estado de oferecer incentivos guarda estreita relação com seus níveis de desenvolvimento econômico que podem ser expressos na capacidade orçamentária e no nível de receita própria. Contudo, o ponto relevante a ser discutido é o da possibilidade de que estados possam vir a dispor de poderes semelhantes para conceder benefícios fiscais, basicamente porque esta é a situação que ocorre na guerra fiscal. Ou seja, estados com capacidades orçamentárias diferentes, mas com a mesma capacidade de conceder benefícios tributários, têm concorrido agressivamente por investimentos.

Vamos decompor os determinantes da capacidade de intervenção dos governos em duas categorias, aqueles de natureza orçamentária em contraposição aos que chamaremos determinantes de natureza tributária.

O controle efetivo sobre o orçamento e a possibilidade de usá-lo com políticas de atração de investimentos são fatores que diferenciam os estados. Estados desenvolvidos possuem, em geral, uma economia mais dinâmica e competitiva, aparatos político-institucionais mais eficientes, burocracia e pessoal técnico mais qualificado. Além disso, detêm um volume maior de recursos – em sua maioria provenientes de receita própria - e uma maior autonomia substantiva para usá-lo. Decorre daí que, como regra geral, eles têm condições de executar políticas de desenvolvimento mais agressivas no que se refere à dimensão dos benefícios e de forma mais independente em relação ao governo central, na medida em que esses estados financeiramente dependem menos de transferências de recursos federais.

Algumas qualificações devem, todavia, ser feitas à observação acima. Primeiro, a vantagem específica dos estados mais desenvolvidos pode ser reduzida se a sua gestão fiscal for pouco rigorosa, e se seus orçamentos forem empurrados para uma situação de endividamento elevado que esterilize excedentes de outras formas aplicáveis na concessão de incentivos. Uma situação fiscal desequilibrada, se diferenciada daquela dos demais estados, irá

também reduzir a atratividade do estado em questão, uma vez que aumenta as possibilidades de que os incentivos sejam em algum momento suspensos. Em segundo lugar, esta vantagem derivada do nível de desenvolvimento econômico será também reduzida na medida em que a federação em questão adote um sistema generoso de equalização horizontal, através de transferências, que reduza as diferenças na receita disponível final (depois das transferências) entre estados. Mesmo que parte ou a totalidade destas transferências seja vinculada a gastos específicos, existe sempre em alguma medida um efeito de substituição, com a liberação de espaço orçamentário para a ampliação de benefícios.

No caso dos estados atrasados, o baixo poder financeiro, decorrente da dependência de recursos externos e da frágil base de receita própria, é o principal fator limitador da capacidade desses estados reduzirem, através de seus programas de incentivos, as vantagens competitivas de natureza estrutural que o maior grau de desenvolvimento garante aos mais ricos.

Em síntese, a capacidade dos estados interferirem na alocação dos investimentos depende da sua capacidade orçamentária, e, portanto, do seu nível de desenvolvimento econômico. Ou seja, quanto maior o poder de gasto - resultante do grau de desenvolvimento econômico, e, por conseguinte, da capacidade orçamentária -, e quanto maior for a disponibilidade e controle sobre fontes geradoras de infra-estrutura, maior será o poder do estado na indução do investimento privado.

O ponto essencial aqui, contudo, é que isto não é uma regra geral e necessária. É possível que governos subnacionais detenham o controle sobre instrumentos relevantes que não têm relação com o grau de desenvolvimento. Ou seja, podem ocorrer situações nas quais essa correlação deixa de existir, e é esta, precisamente, a situação em que a competitividade das políticas autônomas de desenvolvimento passa a apresentar um caráter perverso. A situação efetivamente relevante em que isto ocorre tem a ver com competência tributária atribuída a esses estados, isto é, sempre que a federação decide atribuir aos estados o controle sobre impostos importantes como, por exemplo, o IVA, o imposto sobre vendas ou renda. Nestas situações, o governo estadual passa a controlar recursos que guardam pouca (ou nenhuma) relação com o seu grau de desenvolvimento econômico.

Conforme sugere Prado (1998), a capacidade de um governo subnacional qualquer conceder benefícios tributários se torna, em larga medida, independente do seu poder orçamentário (capacidade de gasto, grau de desenvolvimento econômico) e até mesmo da situação conjuntural fiscal. Resulta destas situações que um estado atrasado qualquer teria, no que se refere à manipulação da carga tributária, o mesmo poder que um estado desenvolvido para conceder benefícios fiscais a uma empresa. Em razão disto, emerge uma tendência para que as disparidades interestaduais decorrentes de poder orçamentário sejam atenuadas, justamente porque estados atrasados eventualmente poderão cobrir (ou contornar) diferenciais de competitividade decorrentes das vantagens estruturais locais.

Podemos tomar como exemplo e situação hipotética aquela de um IVA com competência estadual no princípio de origem. Esse apresenta características de um imposto que pode ser altamente eficiente e de fácil manipulação nas disputas inter-estaduais. O mais importante, contudo, ponto que teremos de retomar, é que o IVA normalmente representa pouco (ou nenhum) custo fiscal para os estados. A hipótese é de que a concessão de benefícios tributários independe do grau de desenvolvimento estadual (especificamente, da capacidade de gasto) quando se tem um IVA com competência no princípio de origem. Nesse caso, todos os estados, independentemente do seu grau de desenvolvimento, encontram-se em igualdade de condições quanto à concessão de benefícios tributários.

Pode-se ainda dizer que a possibilidade real que os governos subnacionais têm de manipular o IVA para atrair investimentos, faz com que fenômenos como a guerra fiscal passem a apresentar uma grande importância. Quando existe um instrumento tributário controlado por governos subnacionais, o uso de benefícios fiscais poderia se constituir em um importante meio, com maior ou menor eficiência, para que sejam reduzidos determinados diferenciais de competitividade e atratividade que existem entre estados com graus distintos de desenvolvimento. Por outro lado, se os estados não pudessem manipular um imposto tributário relevante, seria a combinação entre poder orçamentário (capacidade de gasto) e vantagens sistêmicas que definiria a alocação do investimento.

A relevância desta questão reside em que, quando estão disponíveis instrumentos tributários relevantes, ocorre a aproximação a uma situação de equipotência na competição

interestadual. Conseqüentemente, estabelece-se um potencial para uma escalada elevada dos incentivos sempre que a competição for deixada sem controle.

4.3.3.1.b. A tendência ao nivelamento dos programas

A dinâmica concorrencial do processo de atração de investimentos induz os estados (desenvolvidos ou não) a tentarem tornar seus programas o mais próximo (semelhante) possível entre si, em termos de benefícios oferecidos, o que resulta numa corrida permanente onde níveis crescentes de concessões se tornam a condição de efetividade dos programas.

Vamos supor, provisoriamente, uma situação em que diversos estados dispõem de programas de desenvolvimento institucionalizados, com regras de acesso bem definidas, e, adicionalmente, que existam apenas empresas de pequeno porte buscando acesso aos benefícios. Nesta situação, fica anulado ou minimizado o poder individual das empresas para conduzir um processo competitivo acirrado. Deixa de ocorrer a competição que inevitavelmente existiria caso se tratasse de um único investimento de grande porte.

Conforme apontado no item 4.3.3.1, em federações simétricas, onde os entes federados têm direitos e prerrogativas iguais, esses, na maioria das vezes, usam praticamente os mesmos instrumentos de intervenção, sejam tributários ou orçamentários. Decorre disso, a tendência para que ocorra uma espécie de nivelamento dos programas estaduais de desenvolvimento, resultante do jogo competitivo entre governos subnacionais que, no longo prazo, tende a anular parcialmente o alcance dos benefícios tributários na decisão alocativa do investimento. Ou seja, em situação de concorrência, a semelhança tanto nos tipos de instrumentos de apoio ao setor privado como nas formas de utilização deles pode criar uma espécie de mecanismo de auto-ajuste dos programas de desenvolvimento, o que tende a reduzir, em alguns casos, possíveis diferenciais de competitividade inter-estadual.

O auto-ajustamento dos programas resulta, em grande medida, de um tipo de movimento como o descrito a seguir: O estado X concede um determinado incentivo, posteriormente o

estado Y tenta⁸⁰ nivelar ou se aproximar, em termos de benefícios, do que foi oferecido por X. Os estados ficam nesse livre movimento até um ponto específico, em geral determinado pelo nível de agressividade dos estados, ou então pela existência de normas endógenas ao estado que impede a elevação do volume de benefícios para além daquele ponto. Na realidade, é um jogo no qual um governo estadual tenta anular o movimento do outro, via manipulação de benefícios.

É evidente que quando a competição ocorre entre estados com graus de desenvolvimento relativamente iguais, os benefícios tributários podem se constituir em um diferencial, pelo fato de que aqueles apresentam vantagens sistêmicas semelhantes - um estado não terá que cobrir possíveis diferenciais de competitividade que resultam do seu grau de desenvolvimento -, e, por conseguinte, os estados acabam fazendo com que ao longo do processo concorrencial ocorra uma intensificação do uso de instrumentos tributários. Este é um primeiro aspecto do nivelamento: sob suposição de que os estados têm a mesma capacidade econômica, cada estado tende a oferecer o que o outro oferece. Conclui-se, portanto, que a existência de governos estaduais em condições jurídicas de igualdade competindo por investimentos, frequentemente provoca uma constante anulação recíproca de benefícios, ou como podemos chamar alternativamente de “race to the bottom”.

No outro extremo, supondo que os estados não são equipotentes, os estados atrasados, para conseguirem se equiparar em termos de vantagens totais oferecidas por estados mais desenvolvidos, terão que ampliar o volume de benefícios diretos oferecidos às empresas. Teoricamente, portanto, o resultado disso seria que, em equilíbrio (quando as vantagens totais oferecidas por cada estado ficariam iguais), os estados mais atrasados estariam oferecendo incentivos num volume diretamente proporcional ao seu atraso relativo. Ou seja, quanto mais atrasado maior o volume de benefícios que o estado tem que oferecer para cobrir o custo de afastamento.

Se, por exemplo, um estado desenvolvido dá concessão tributária parcial (o tributo de referência é o IVA tipo origem), os estados atrasados poderão ampliar a concessão tributária sem ônus, e o movimento descrito acima indica que farão isto até certo ponto, se forem

⁸⁰ Nesse caso, possíveis limitações endógenas e condições exógenas devem ser sempre consideradas.

agressivos. Em outras palavras, quando há o controle estadual sobre impostos relevantes, é quase certo que estados menores muito agressivos tentarão fazer com que com que as suas concessões tributárias alcancem um volume suficiente para que eles possam competir em melhores condições com os estados desenvolvidos. O problema disso é que quando este ponto é alcançado – isenção total – esta vantagem tende, em princípio, a desaparecer, restando aos estados o uso de dotações orçamentárias, situação que repõe a problemática relativa à relação entre grau de desenvolvimento e benefícios orçamentários discutida no item 4.3.3.1.a.

Imaginemos uma situação em que existem duas localidades concorrendo por um investimento. Os fatores de atratividade da localidade A a colocam na posição X na escala de preferências alocativas. Os fatores da localidade B, por sua vez, a colocam na posição $X-1$. Conforme apontado anteriormente, o governo subnacional pode utilizar benefícios fiscais durante o processo concorrencial, logo a localidade B pode manipular tais benefícios para que haja uma certa igualdade na somatória dos fatores de atração. Nesse caso, o volume de benefícios terá que ser suficiente para que a localidade B desloque-se da posição $X-1$ e para a X . No caso da primeira localidade, ela não terá que fazer nenhum movimento, o fará apenas se quiser melhorar sua posição na escala. Em suma, o virtual empate na concessão de benefícios só pode ocorrer sob a condição de que a localidade menos desenvolvida dê mais incentivos fiscais.

Existem duas questões relativas à concessão de benefícios tributários que precisam ficar claras. Primeiro, é possível que a existência de regras internas ao estado impeça a concessão de benefícios para além de um determinado ponto. Segundo, se os estados controlam impostos fortes, o limite para o estado atrasado esbarra na sua capacidade de conceder benefícios tributários, ele pode dar isenção total, mas nada além disso. Se for suficiente para cobrir diferenciais de competitividade, então ele empata com um estado desenvolvido. Caso este tenha limites internos à concessão, é possível que um estado atrasado ganhe a disputa sem, no entanto, ter tido que oferecer isenção total de impostos.

Cabe reter que nenhum fator pode ser visto isoladamente como o fator decisivo da alocação do investimento. Normalmente, a empresa analisa o conjunto dos fatores de atratividade dos estados. Entretanto, e sob certas condições, se o volume de benefícios

tributários concedido for muito elevado, eles podem durante o processo concorrencial atuar como variável diferenciadora entre os estados, e em última instância ser o fator de “desempate”, em particular depois que os fatores sistêmicos já foram considerados nas avaliações iniciais da iniciativa privada. Disto decorre que quanto maior for o benefício perante o saldo líquido dos outros fatores, ele pode ser decisivo na alocação. Por outro lado, é possível que se configure uma determinada situação na qual um estado qualquer concede o “incentivo que decide”, e reagindo a essa ação, um outro estado oferece um pouco mais, e não consegue ter a alocação favorável a sua localidade.

A conclusão relevante sugerida por tudo isso é que a competição entre programas estaduais livremente conduzidos por governos autônomos, mesmo quando não há agentes privados com dimensão e peso suficientes para conduzir um processo competitivo, tem uma tendência inerente ao anulamento recíproco de vantagens. Na medida em que um estado reage a um benefício inicial igualando a concessão, tudo retorna às condições iniciais, tendo o país renunciado a uma parte de sua receita fiscal. Resta ainda o problema de que este valor poderia ser o preço pago pelo país, para obter o investimento, portanto não seria exatamente uma perda. Retornamos a este ponto à frente.

4.3.3.1.c. Competição interestadual e maximização do custo fiscal

A situação descrita no item anterior se altera significativamente na medida em que consideramos a possibilidade de um investimento de grande porte que busca obter incentivos dentre os estados que contam com localidades consideradas viáveis pela avaliação da empresa.

Como vimos acima, a empresa define uma determinada avaliação (ranking) das alocações possíveis, passo preliminar antes de entrar em negociações com os governos estaduais. O procedimento padrão, por parte do setor privado, é sempre abrir de alguma forma um leilão de ofertas, que ele administra com ajuda de suas consultorias econômicas, conduzindo os governos estaduais para uma contraposição competitiva na qual estes têm apenas uma vaga e aproximada noção das reais escalas de preferências da empresa.

Quando consideramos localidades que estão distante da “alocação ótima” definida por uma empresa há, necessariamente, um custo fiscal maior envolvido na concessão de benefícios para obter o afastamento da empresa de sua alocação preferencial⁸¹. Além disso, normalmente a empresa tende a agregar à sua avaliação a variável *risco*, de forma que, em condições de igualdade nos fatores de atratividade, aquela localidade que representar menos risco para o investimento privado será a alocação final. Caso os fatores de atratividade não sejam avaliados como idênticos perante a estratégia privada, as localidades em desvantagem terão, necessariamente, que conceder um *plus* para cobrir eventuais riscos e para se tornarem mais competitivas. (Prado, 1998).

Caso as vantagens estruturais ponderadas pela estratégia da empresa fossem conhecidas com precisão, o volume de benefícios oferecido teria um critério sólido de definição: deveria ser capaz de gerar um diferencial positivo na avaliação da empresa, favorável ao estado. Este é o quadro estático do problema. Ele indica que um estado qualquer que esteja interessado em atrair investimentos terá que ter capacidade de: 1) avaliar o peso dos fatores sistêmicos à sua disposição; 2) procurar conhecer algumas das preferências alocativas da iniciativa privada; e 3) avaliar se tem capacidade orçamentária suficiente para enfrentar a concorrência.

Identificar as estratégias da iniciativa privada, e, por conseguinte, as formas como ela pondera sobre cada fator de atratividade, é, contudo, um dos principais problemas enfrentado pelos governos estaduais. O problema evidente disto é que de forma geral não há capacidade técnica, notadamente nos estados atrasados, para obter com precisão os dois primeiros, o que quase sempre deixa os governos estaduais pouco aparelhados para definir com precisão se tem capacidade ou não de atrair determinado investimento. Isto é ainda mais difícil porque é comum as empresas omitirem informações que possibilitem que suas estratégias sejam conhecidas, e construir a imagem de empate entre as localidades, de forma a remeter para a competição interestadual o aparente poder decisório final.

Tal postura tem por objetivo o alcance de um volume cada vez maior de benefícios, particularmente daqueles benefícios que podem ser alterados ao longo do processo decisório

⁸¹ (PRADO, S. 1998).

do investimento. Portanto, os governos estaduais quase sempre não conseguem saber exatamente como a sua localidade entra na ponderação estratégica da empresa.

Esta postura das empresas, principalmente quando estão em jogo investimentos de maior porte, provoca uma reação em cadeia por parte das diversas localidades interessadas em receber o investimento. O movimento reativo freqüentemente adotado pelos estados é o de conceder cada vez mais benefícios, isso se não existem restrições endógenas à elevação concomitante deles. Os estados passam, portanto, a oferecer mais benefícios ao setor privado para que ele “sane” sua suposta dívida, e ao fim de todo o processo, realize o investimento dentro do seu território.

De acordo com Prado (2000:09), “Dada a total impossibilidade de os governos estaduais articularem-se para negociar com os agentes privados, o resultado final do processo, após sucessivas ‘rodadas’ de ofertas competitivas, envolve um custo fiscal máximo para o país.” Para a empresa, a maximização do custo fiscal é compatível com maiores ganhos privados, notadamente porque quanto mais afastada da sua alocação preferencial maiores serão os benefícios que a empresa receberá. Em suma, como o estado X desconhece as preferências alocativas do setor privado e também desconhece o que foi oferecido preliminarmente pelo estado Y, deriva daí a tendência para que os governos estaduais elevem cada vez mais o volume de benefícios, o que com freqüência leva à maximização do custo fiscal que, conforme apontado, resulta da dinâmica perversa do nivelamento.

A conclusão importante que deriva desta argumentação é que, na medida direta em que estejam em jogo investimentos de maior porte, de alguma forma se individualiza a competição, e os governos estaduais se encaminham para um processo de “customização” dos programas, passando a tratar discriminadamente as empresas, oferecendo benefícios adicionais em resposta a benefícios adicionais oferecidos pelos concorrentes. No limite, como ficou demonstrado nos casos do setor automotivo brasileiro, na primeira metade dos noventa, os estados passam efetivamente a construir *operações fiscal financeiras dedicadas* a empresas específicas. Nestas condições, o custo fiscal associado ao investimento é com certeza maximizado.

É evidente que este tipo de “patologia” dos programas estaduais não se manifesta tão claramente quando temos o predomínio de pequenos e médios investimentos. De qualquer forma, é possível supor que a possibilidade da “customização” é diretamente proporcional ao tamanho do investimento planejado.

4.3.3.1.d. Tendência para a degeneração dos programas de desenvolvimento

Neste subitem pretendemos discutir uma situação básica que decorre de um processo concorrencial que é integralmente controlado por empresas de grande porte e que normalmente leva a maximização do custo fiscal associada ao investimento: a tendência para que haja uma espécie de degeneração dos programas de desenvolvimento tradicionais no que podemos chamar programas dedicados, ou “operações fiscal-financeiras dedicadas”. ((Prado, 1998).

Normalmente, sempre que há a possibilidade de se atrair os investimentos de grandes empresas, o processo concorrencial assume uma característica específica: essas empresas comandam o processo, e os governos estaduais tendem a abandonar o programa típico (tradicional) e a “customizar” o programa. No programa tradicional, as regras são “impessoais”, ou seja, elas não criam grandes diferenciações entre as empresas. Todas as empresas podem se dirigir, apresentar seu projeto para análise e, se o mesmo for aprovado, receber os benefícios oferecidos pelo estado. Outra característica do programa tradicional é a da definição prévia e clara do tipo de benefício envolvido

Por suposto, o formato de um programa tradicional não é, em princípio, adequado para atrair empresas de grande porte que em geral preferem programas com regras de aceitação mais flexíveis, ou seja, programas que possam ser facilmente customizados para atender a interesses privados específicos. Nesse sentido, o “programa dedicado” é perfeitamente compatível com o que empresas esperam de um programa que dê suporte ao setor privado: o estado formata as regras para atender a uma empresa específica. Essa formatação envolve

dimensão de recursos financeiros, orçamentários e incentivos que são aqueles demandados pela empresa focalizada.

O governo estadual elabora um conjunto de benefícios negociados diretamente com o agente privado individual, envolvendo um processo interativo entre as características da inversão e os benefícios concedidos. O formato de operações dedicadas se caracteriza pela pouca transparência aliada à maximização do tempo e da flexibilidade. (Prado,1998). Na maioria das vezes, a iniciativa privada consegue estabelecer acordos específicos com o poder público, ou seja, ocorre uma espécie de negociação individual, caso a caso, entre empresa e governo do estado.

Esta situação, uma verdadeira patologia dos programas de desenvolvimento, não é uma tendência que caracteriza os dias atuais, basicamente porque não tem ocorrido surtos relevantes de grandes investimentos, diferentemente do que ocorreu na primeira metade dos anos 90 com o setor automotivo. Sempre que houver surtos de investimento de grande porte, e a capacidade regulatória do governo central estiver fragilizada, os “programas dedicados” voltarão a ter relevância e a ocupar espaço de destaque no debate sobre políticas estaduais de desenvolvimento.

Para que situações como as descritas não ocorram, o ideal é que sejam estabelecidos arranjos político-institucionais e jurídicos que impeçam o estabelecimento de acordos secretos entre o poder público e a iniciativa privada. A clareza nas negociações sobre concessão de benefícios é essencial para que se possa avaliar a eficiência dos mesmos enquanto instrumentos de promoção do desenvolvimento, e até mesmos para que as regras de acesso aos benefícios sejam transparentes e precisas.

4.3.3.1.e. Concessão de Benefícios e impacto orçamentário

Dada a possibilidade de que o custo fiscal associado aos projetos de investimento seja maximizado, o questionamento imediato que surge refere-se ao possível impacto negativo que eles possam produzir nos orçamentos dos governos estaduais.

A opinião correntemente postulada é de que a guerra fiscal provoca a deterioração das finanças dos estados. Existem, não obstante, estudos⁸² que procuram enfatizar a possibilidade de geração de resultados orçamentários positivos para uma jurisdição individualmente, ao passo que, para a Federação, a guerra fiscal possa implicar, eventualmente, em perda de arrecadação. O ponto é que o instrumento tributário não apenas amplia consideravelmente “o poder de fogo” das instâncias subnacionais na concessão de benefícios, mas também determina de forma peculiar a natureza do impacto que eles exercem sobre os orçamentos dos poderes central e estaduais. A concessão de benefícios implica necessariamente em um certo custo fiscal associado ao processo de atração de investimentos. Entretanto, é fundamental considerar a diferença entre o custo fiscal para a jurisdição que sedia o investimento (Custo Fiscal Local, CF_L) e o custo fiscal agregado (para o país como um todo, $CF_{País}$).

Na verdade, essa discussão é apenas um aspecto restrito de uma problemática mais ampla: a guerra fiscal pode levar a um efeito líquido negativo, embora possam ocorrer resultados individuais positivos. De certa forma, tal argumento significa que a guerra fiscal pode ser, em larga medida, um processo de alteração da capacidade produtiva, do emprego e renda e da receita fiscal entre as instâncias de poder, em que o conjunto do país perde, entretanto nada impede que alguns estados individualmente alcancem resultados líquidos positivos com o referido processo. (Prado, 1998)

Antes de discutirmos a referida problemática cabe uma observação: uma parte significativa da receita dos estados é gerada por meio da arrecadação. Esta é função crescente do volume de receita gerado no estado que é, por seu turno, função do volume de investimentos. Cada governo, portanto, está sempre buscando elevar sua arrecadação, e para tanto ele precisa elevar sua receita por meio da atração de investimentos. Além disso, do ponto de vista arrecadatório dos governos estaduais, podemos dizer que sempre que a arrecadação for determinada pela localização da empresa (situação na qual a cobrança do imposto é semelhante a descrita), eles podem fazer uso do direito que têm de arrecadar para conceder benefícios tributários.

⁸² Varsano (1997); Prado (1998) e Alves.(2001)

Podemos discutir o impacto orçamentário causado pela concessão de benefícios a partir de algumas situações. Primeiro, se o investimento é garantido para o país (ou seja, a empresa tem tomada a decisão de investir independentemente de qualquer incentivo), qualquer incentivo que seja concedido representará um ônus para o país como um todo. O incentivo será, portanto, o preço pago pelo país (custo de afastamento) para que a empresa se localize num estado que não é a alocação ótima, e a competição interestadual, nesse caso, decidirá apenas a localização do investimento.

Em suma, não há perda de arrecadação local, porém há uma perda para o país. Ou seja, o diferimento tributário não representa um custo fiscal para o estado que concede o benefício, perante a situação orçamentária corrente⁸³, pelo contrário, a receita incremental⁸⁴ gerada pelo investimento poderá representar um ganho arrecadatório. Entretanto, representa um custo fiscal para o país, na medida em que existe uma arrecadação nacional que é composta por tributos estaduais, federais e municipais, logo se existe a renúncia de tributos em qualquer uma das instâncias inferiores de governo conseqüentemente haverá uma perda de arrecadação para o país.

Segundo, suponhamos que a realização do investimento não é garantida e que ela é condicional a algum nível de incentivos (sem nenhum incentivo a empresa não investiria). Nesse caso, todo incentivo adicional a este nível mínimo (que corresponde à alocação ótima) será uma perda para o país. Na verdade, existe um nível mínimo de benefícios que tornaria a alocação “ótima”, e que tudo o que for concedido além deste nível. Ou seja, concessões que vão além da cobertura suficiente para tornar atrativa aquela alocação representarão, efetivamente, um custo fiscal para o país.

Nas duas situações acima, contudo, cada estado não pode ter certeza de que receberá o investimento, dadas as restrições informacionais. Assim, para todos os estados concorrentes a situação se apresenta como se, na ausência do incentivo, o investimento não seria ganho. Portanto, a lógica subjacente à decisão de cada estado é comparar a situação pré-investimento (onde a receita adicional gerada por ele não existe) com a situação com investimento. Assim,

⁸³ Perante a situação orçamentária do estado sem o novo investimento.

⁸⁴ Ou seja, a receita gerada por aqueles investimentos que foram induzidos pelo novo investimento.

para o estado, efetivamente, não há perda de receita quando concede o incentivo, perante a situação pré-existente quando o projeto não existia, embora existam todos os efeitos positivos (emprego, qualificação, etc). Adicionalmente, pode haver ganho de receita (receita incremental), pelos investimentos induzidos pelo projeto principal.

Essas observações valem para qualquer investimento potencial no país. Entretanto, ainda há situações particulares a serem consideradas. Primeiro, o investimento pode ser uma ampliação de capacidade produtiva de planta já instalada. Na medida em que, dadas as condições de mercado e concorrência, essa ampliação já estaria decidida, caímos na situação anterior. É evidente que neste caso o governo estadual não teria razão para conceder o incentivo individualmente para a empresa, uma vez que não haveria problemas de informação (avaliação), exceto em situações peculiares que iremos analisar com mais cuidado no item sobre redundância, abaixo.

A outra situação possível é que, dado o quadro geral de mercado a empresa não investiria, mas, incluindo-se incentivos, o investimento passa a ser viável. Esta situação, pouco relevante em última instância, ocorreria na possibilidade de que o governo estadual resolva ampliar a competitividade de setores já instalados, através de reduções tributárias que permitam ampliar o espaço de mercado. Resumindo, se o estado 1 subsidia ampliação de produção, algum outro estado 2 terá que perder. O estado que incentiva não perde, perante a situação anterior, mas outro estado que sofre o efeito da concorrência subsidiada vai perder produção e arrecadação. Com isto, o que se conseguiu foi transferir produção e capacidade do estado 2 para o 1, o país perdeu todo o incentivo (pois, se não fosse concedido, a produção e arrecadação ficariam no mesmo nível) e o estado 2 perdeu receita e produção.

A tática pode ser eficiente num primeiro momento, mas a provável retaliação de outros governos pode anular os efeitos. Enquanto for bem sucedida, a medida levará a uma redistribuição da receita tributária de efeitos incertos: o estado perde o incentivo, mas ganha como aumento da produção. Outros estados perdem receita à medida que as empresas afetadas pela concorrência desleal reduzam produção.

Uma segunda situação peculiar é quando o investimento que é novo para um estado implica desinvestimento em outro, ou seja, o simples deslocamento de plantas. Do ponto de

vista da decisão alocativa, esta situação não se diferencia das outras: cada estado candidato a ser a nova sede da empresa não pode ter como certo o investimento. Quanto a perda da receita, ela é certa para o estado abandonado, proporcional à produção deslocada, e para o país no montante do incentivo. Pelas razões já explicadas, não há perda para o estado que recebe a planta. No caso do estado que concede os benefícios, ele passa, conseqüentemente, a contar com uma receita incremental gerada, em grande medida, pelo aumento da demanda por produtos e/ou serviços ocorrida a partir da implantação da nova empresa. Internamente à própria jurisdição, o deslocamento poderá representar perdas fiscais para o governo do estado, e, conseqüentemente, para o país. Todavia, tal deslocamento pode significar a geração de vantagens econômicas para a área receptora, que talvez não ocorressem na ausência dos benefícios.

4.3.3.2. Grau de Redundância x Modelos dos Programas de Desenvolvimento

Este item está organizado em duas partes. Na primeira discutiremos o conceito de redundância. Na segunda parte, elencaremos alguns fatores que afetam o grau de redundância. Complementaremos a segunda parte com a descrição de alguns requisitos que podem reduzir o grau de redundância. A nossa hipótese é: programas (amplos ou focados) que apresentam uma natureza discricionária (leia-se, programas que apresentam um caráter extremamente seletivo, em termos setoriais e locacionais, e que tentam vincular a escolha das empresas a um conjunto de prioridades sócio-econômicas locais claramente definidas) são os que apresentam menor grau de redundância.

4.3.3.2.1. Redundância: uma definição básica

Os estados, em geral, concedem benefícios a partir da suposição de que os mesmos serão efetivos. Todavia, pela natureza dinâmica do processo de concorrência interestadual ou pelas restrições informacionais – os estados desconhecem, no essencial, as preferências

alocativas da iniciativa privada – parte dos benefícios é, freqüentemente, redundante, na medida em que o investimento naquela localidade já estava decidido pela empresa. Deriva dessa idéia geral o conceito de redundância tratado aqui. Entendemos por *redundância*, portanto, o fenômeno que resulta da concessão de benefícios para empresas que investiriam em uma localidade qualquer independentemente da existência dos mesmos.

Uma estimativa do custo do incentivo pode ser calculada alocando a renda passada de empresas que teriam se instalado em uma determinada localidade independentemente da existência do incentivo fiscal. Estudo realizado por Weel at al (s/d), afirma que

“(…), an estimate of the cost of incentives should begin with an estimate of the redundancy rate: in the simplest case, the percentage of investors receiving tax holidays who would have come even if they had not been granted incentives. If tax incentives are given only to investors who would not otherwise have come, and are exactly the amount required to attract them, then there is no revenue loss from the incentives-zero redundancy. On the other hand, if incentives go to investors who would have come anyway, there is redundancy and the foregone revenue from those redundant incentives represents a cost to the treasury. That cost is equivalent to a subsidy to attract the incremental investors. There is likely to be an additional source of redundancy as well. If incentives to some investors whose decisions are influenced by them exceed the amount required to attract them, the increment is also a cost to the economy.” (p.20)

Se definirmos redundância como a concessão de benefícios para empresas que realizariam investimento de qualquer jeito, e, por premissa, o poder público local tem restrições informacionais, resulta do exposto que todo programa de incentivos apresenta algum grau de redundância que é virtualmente impossível de ser medido. Isto só não seria verdade se fosse possível provar que nenhuma empresa investiria no estado na ausência de incentivos, e nesse caso a entrada daquelas no programa teve como fator condicionante a combinação entre vantagens sistêmicas e estratégias do setor privado.

No nosso enfoque estamos assumindo que a redundância possui duas dimensões básicas: A primeira é, por assim dizer informacional, e refere-se a investimentos novos de origem externa ao estado que concede o benefício. Como o governo estadual desconhece o

perfil das escolhas alocativas das empresas, ele não tem como definir um preço adequado para a locação do investimento. O não conhecimento das preferências alocativas contribui para que o custo fiscal associado à atração de determinado empreendimento se eleve, o estado acaba, eventualmente, “pagando a mais” pela locação. Nesta situação, há também um problema de seleção adversa que resulta de uma situação em que a empresa intencionalmente trata de confundir o governo, sugerindo que não tem interesse por aquela localidade, de forma a induzir a ampliação do volume de benefícios.

A segunda dimensão pode ser chamada de “*redundância induzida pela questão da equidade interna à jurisdição*”. Normalmente, quando o estado já tem empresas no setor beneficiado, na maioria das vezes é politicamente inevitável a extensão dos benefícios aos novos investimentos dessas empresas, configurando um estímulo à ampliação da capacidade produtiva. O argumento mais típico usado pelos capitalistas locais é que a entrada das novas empresas cria uma espécie de competição desleal com as já instaladas, logo estas devem também receber benefícios, caso contrário poderão perder em termos de competitividade, de mercado, etc. Este segundo problema se relaciona com um outro, que também será abordado, do uso dos programas aparentemente com o objetivo de atrair investimentos, mas que na realidade são mobilizados pelas elites locais para forçar redução da carga tributária em favor das empresas locais.

4.3.3.2.2. Fatores que afetam o Grau de Redundância

Devemos entender grau de redundância (ou, alternativamente, coeficiente de efetividade) como o percentual dos incentivos redundantes concedidos em relação ao total de incentivos envolvidos no programa. Definido como uma relação, em princípio o grau de redundância independe do nível absoluto dos incentivos. Deve-se observar que, para uma empresa individual beneficiada, apenas uma parte dos benefícios concedidos pode ser redundante. Seria a situação em que a decisão de investimento seria favorável ao estado mesmo que os benefícios fossem menores, mas não o seria sem qualquer benefício, uma vez

que podem ocorrer situações nas quais a empresa precisaria de, por exemplo, $2X$ benefícios como o volume mínimo à realização do investimento, mas o estado concede $3X$, isso significa que o grau de redundância foi X . O programa estadual acabou concedendo à empresa muito mais do que seu nível de exigência mínima.

A redundância é em alguma medida inevitável devido ao problema informacional. A questão relevante, portanto, é avaliar até que ponto é possível reduzir o grau de redundância dos programas, e em que medida essa redução implica em limitações ao alcance que os mesmos podem visar.

Existem, evidentemente, vários fatores que podem afetar o grau de redundância. Abordaremos aqui somente três deles, que consideramos serem os mais gerais. Todavia, é sempre possível que situações específicas tornem necessário considerar fatores também específicos. Em princípio, o grau de redundância pode ser associado: a) **abrangência setorial do programa**; b) **nível de participação dos setores produtivos locais**; e c) **seletividade locacional interna do programa**. Todos esses fatores guardam estreita relação com o grau de discricionariedade dos programas, conforme veremos.

Do ponto de vista da *abrangência setorial*, um programa estadual de desenvolvimento que forneça apoio para “investimentos no estado”, em geral, representa um benefício uniforme e generalizado para toda formação de capital na jurisdição, já que não houve nenhuma discriminação entre os setores. Nesse caso, o programa, aparentemente, não estabeleceu um grau elevado de discricionariedade entre eles. O principal problema quando a abrangência setorial é ampla, é que o estado acaba concedendo benefícios para toda empresa que amplie sua capacidade produtiva, e, por conseguinte, o grau de redundância tende a ser bastante elevado.

O segundo fator indicado acima é, de certa forma, um detalhamento do primeiro. Mesmo um programa restrito a alguns setores, como é o caso mais comum, será tão redundante quanto mais inclua entre os setores beneficiados aqueles já instalados no estado. Diante da virtual impossibilidade de excluí-los, o programa passa a incentivar amplamente toda a expansão produtiva, independentemente de essas inversões serem realizadas como estratégia necessária de expansão que poderia prescindir dos incentivos. Na realidade, ocorre uma espécie de

premiação para os capitalistas locais que freqüentemente pressionam o poder público estadual por benefícios. Tal situação ocorre freqüentemente quando o programa apresenta critérios espaciais e setoriais seletivos pouco eficientes.

Isto levaria a conclusão de que quanto mais diversificado o parque industrial do estado, maior o grau de redundância, já que provavelmente o governo não conseguiria excluir os capitais locais. Existe, portanto, o problema que Prado (1998) chama de “síndrome do estado hegemônico”, referindo-se, naquela obra, à posição do estado de São Paulo no contexto da guerra fiscal brasileira. Em outras palavras, se o estado já possui internamente o setor industrial que quer incentivar, não tem como impedir a redundância. Assim, se o poder público de um estado X anunciar que vai incentivar um setor (ou ramo) industrial não existente, o conflito não é tão explícito, mas, mesmo assim, o empresariado local, por suposto, poderá argumentar que ele também gera emprego e renda, contribuindo, por conseguinte, para o dinamismo da economia local.

Em suma, essa é uma efetiva deficiência dos programas de atração, que só tem chance de não resultarem em redundância em estados não industrializados. Não incentivar corresponderia, nesse caso, a uma espécie de penalização das indústrias já instaladas, premiando o novo investimento de fora, e não dando benefícios semelhantes para a ampliação das indústrias já instaladas. Esta é a grande dificuldade com a qual os estados altamente industrializados se deparam no momento de implantação ou reformulação dos seus programas de desenvolvimento.

Finalmente, sempre que o programa for indiferente à *localização interna do investimento* (i.e. não apresentar critérios de seletividade espacial), maior a probabilidade de o programa favorecer investimentos já definidos, e, por conseguinte, menor a tendência para que eventuais problemas de concentração produtiva intra-estadual sejam resolvidos (ou amenizados). O estabelecimento daqueles critérios em favor de áreas mais atrasadas pode, dependendo da avaliação privada de custos e benefícios, induzir a realocação da expansão de capitais já existentes no estado, o que funcionaria, do ponto de vista da região visada, como um “novo investimento”, ainda que não seja do ponto de vista do estado. Essa situação é analiticamente semelhante à descrita anteriormente quando tratamos da questão da

relocalização de investimentos produtivos. Lá dissemos que há uma perda de arrecadação para o país como resultante do deslocamento de uma empresa para outro estado, e paralelamente ocorre um aumento da receita incremental para o estado receptor. Não ocorrendo, portanto, a geração de investimento novo, mas sim a relocalização do mesmo.

Pensando num programa que tenha determinadas características definidas perante os três critérios acima, ainda assim ele poderá ter graus maiores ou menores de redundância dependendo da existência ou não de dispositivos de seletividade das empresas candidatas, e da qualidade técnica desta seletividade. Quando falamos de discricionariedade (ou seletividade) estamos nos referindo à existência de comitês ou comissões governamentais que possam tomar decisões de natureza discricionária de aceitar ou não determinados projetos apresentados por empresas candidatas ao recebimento de benefícios. Devemos incorporar agora um novo ponto de vista, relativo ao *grau de discricionariedade* ou de seletividade dos programas.

Os programas estaduais de desenvolvimento podem apresentar, ou não, um alto teor de seletividade. Esta se constitui em um elemento importante para o desenvolvimento e dinamização da estrutura produtiva existente. Isso se justifica porque quando o estado cria um programa com alto teor de seletividade, ele freqüentemente está vinculando-o a um conjunto de prioridades estaduais. Agir seletivamente significa, em larga medida, a não aceitação de projetos de implantação em setores produtivos (ramos de atividades) já bastantes desenvolvidos localmente, principalmente porque eles, quase sempre, prescindem de instrumentos de atração. Além disso, o estado deve evitar induzir projetos para os quais não há mercado consumidor compatível com as possibilidades de ampliação da produção. Deve evitar, também, incentivar projetos que venham a concorrer de forma predatória com aqueles já instalados no estado.

O quadro seguinte é uma importante referência para pensarmos esta relação.

<u>Modelo de Programa</u>	<u>Atributo dos Programas</u>	
	<u>Automática</u>	<u>Discricionário</u>
<u>Amplo</u>	<u>GR Máximo</u>	<u>GR Médio</u>
<u>Focado</u>	<u>GR Médio</u>	<u>GR Mínimo</u>

Num extremo, temos um programa amplo de regras automáticas, em que, desde que a empresa atenda aos requisitos correspondentes aos três critérios anteriores, está automaticamente aceita. Neste caso, os custos de administração do programa serão menores, contudo o grau de redundância tende a ser máximo, de um lado. De outro, é possível que um estado elabore um programa amplo com algum grau de discricionariedade, e nesse caso a quantidade de empresas que adere ao programa tende a ser menor, porém o resultado que se busca alcançar com elas tende a ser mais eficiente. Supostamente, o estabelecimento de critérios discricionários fará com que grau de redundância seja médio.

No outro extremo, temos a situação em que um programa tem os mesmos critérios definidos, mas a aceitação da empresa depende da decisão discricionária de algum tipo de conselho ou comissão técnica, em geral oriunda dos setores de planejamento estadual. Isso significa que cada empresa será analisada individualmente, caso a caso, por uma espécie de comitê formado por representantes de vários órgãos do governo estadual (por exemplo, a secretaria de planejamento, o conselho estadual de desenvolvimento, a secretaria de fazenda, etc.). Após avaliar o projeto apresentado pela empresa, o estado simplesmente decide se vai ou não dar os benefícios, e qual será o volume concedido. Cada empresa, neste caso, seria uma decisão, e, portanto, uma espécie de “operação dedicada”, de certa forma. Um programa focado que seja altamente discricionário tende a apresentar um grau de redundância mínimo.

Os outros dois quadrantes se compensam. Em outras palavras, tanto um programa amplo discricionário como um programa focado com regras de aceitação automáticas, apresentarão um grau de redundância médio.

Como conclusão geral, pode-se dizer que: primeiro, na medida em que a comissão estadual esteja habilitada e tenha disposição e espaço político para avaliar adequadamente cada empresa, em princípio os casos mais evidentes de redundância podem, teoricamente, ser evitados. Neste mesmo sentido, os incentivos podem ser variáveis, a critério da comissão, o que permitiria flexibilidade para reduzir os incentivos ao mínimo necessário. Além disso, uma vez garantida qualidade técnica na avaliação, a existência destas regras minimizaria a redundância e permitiriam focalizar muito mais o programa. Conseqüentemente não existiria aquela situação na qual uma empresa qualquer apresenta um comportamento *free rider*, ou seja, ela “pega carona” nos incentivos para facilitar a ampliação da sua capacidade produtiva. Como o problema da informação (saber quais são as preferências alocativas da empresa) continua existindo, a redundância não é eliminada justamente porque ela é estrutural. Mas é possível argumentar que, dependendo da qualidade da decisão do agente público, poderia ocorrer uma redução do grau de redundância.

Segundo, do ponto de vista da eficiência produtiva, e com suposições “heróicas” sobre a competência da decisão pública, o programa focado discricionário apresentará com certeza uma maior qualidade. O problema é que, quando está em jogo um elevado volume de investimentos, o processo pelo qual as empresas manipulam a concorrência entre governos inevitavelmente leva à maximização do custo fiscal, fazendo com que operações dedicadas sejam uma “catástrofe” do ponto de vista da relação custo-benefício. Em suma: do ponto de vista da estrutura produtiva, o benefício pode ser maior porque o programa selecionou o investimento, mas o custo fiscal é abusivo. O corolário disso é que quando se consegue inibir a concorrência entre estados, seja via regulação federal, seja por outro meio, elimina-se o fator negativo, e os programas discricionários poderiam vir a ser os mais virtuosos quando comparados com os programas não-discricionários (ou alternativamente, programas de escopo setorial amplo). Restaria apenas a “pequena” condição teórica de que o governo tem que ser sério e competente, porque programa discricionário também pode ser customizado pela iniciativa privada, conforme visto.

Terceiro, os programas focados serão sempre o espaço perfeito para favorecimento político de empresas e setores específicos. Por outro lado, a definição de programas de escopo

setorial amplo e com regras automáticas acaba levando ao mesmo resultado por não excluir ninguém. Por fim, de forma geral, sempre dependendo da qualidade da decisão, é possível argumentar que programas que apresentam algum grau de discricionariedade (sejam eles amplos ou focados) seriam mais eficientes do ponto de vista estritamente produtivo, ou seja, do ponto de vista da otimização da malha produtiva local, ou da possibilidade de que o governo lograsse esta otimização através do programa. De forma geral, quanto mais condicionalidades o programa tiver menor será a redundância e maior será a possibilidade dele ser virtuoso e eficiente. Dito de outra forma, a eficiência dos programas de desenvolvimento dependerá, notadamente, de os mesmos serem seletivos setorial e espacialmente e de terem algumas condições que, pelo menos, **limitem a redundância aos investimentos que efetivamente interessem para o estado.**

Na realidade, existem fatores que podem orientar a escolha das empresas a serem incentivadas, dentre eles citamos: quantidade de empregos gerados; utilização de insumos e matérias-primas locais; grau de tecnologia empregada; atividade industrial com alto teor inovativo; valor agregado com efeito multiplicador; projetos que promovam uma certa sinergia com os já existentes e que, no limite, tornem mais dinâmica e competitiva a economia local.

Cabe esclarecer, finalmente, um outro aspecto que pode ser fonte de confusão. Não existe uma relação direta entre grau de redundância e custo fiscal, já que é possível que tal grau seja muito alto num programa que conceda um volume limitado de benefícios (programa amplo que beneficia empresas já instaladas), ou muito baixo num programa em que aquele volume seja elevadíssimo (operações dedicadas). Esta situação pode ser ilustrada por um programa de um estado economicamente atrasado que não atrairia naturalmente empresas para setores mais modernos, e em razão disto o poder público oferece concessões elevadíssimas (por exemplo, isenção total de IVA por trinta anos) num programa focado com alto grau de discricionariedade nesses setores. Provavelmente, considerando o universo de empresas que adere ao programa focado, o coeficiente de redundância será muito baixo (ou provavelmente nulo), mas os benefícios absurdamente altos, já que as empresas que aderem são em sua maioria de grande porte.

De forma geral, quando um estado tenta fazer programas que focalizem setores onde ele não conta com uma situação no mínimo média no que concerne a vantagens sistêmicas, a tendência é que a redundância do programa seja baixa em virtude do caráter discricionário do programa, mas a relação custo-benefício seguramente desfavorável. Isto demonstra, *inter alia*, que a observação isolada do grau de redundância não é suficiente para avaliar a eficiência de um programa. Sugere, também, como uma regra geral, a ser analisada à frente, que programas menos redundantes em geral tendem a exigir níveis mais elevados de incentivos individuais (ou por empresa).

4.3.3.3. Ciclo Político x Relação Público-Privado

No nosso terceiro processo enfocamos a discussão sobre o ciclo político. Este enfatiza o fato de que governos estaduais podem ser (e muitas vezes são) trocados em intervalos de tempo pré-determinados, fato este que depende basicamente da legislação relativa a processos eleitorais de cada Federação individualmente. Isto posto, acordos feitos entre o poder público e a iniciativa privado podem, por consequência de uma mudança de governo, ser alterados. Decorre daí a suposição de que a existência de um elevado grau de incerteza referente ao ciclo político, impulsiona o setor privado a buscar meios para reduzir ao máximo os riscos derivados da mesma.

Nesse sentido, o principal procedimento adotado pela iniciativa privada é o de cobrir de todas as garantias possíveis os acordos estabelecidos com os governos estaduais. Tal procedimento resulta da preocupação que as empresas têm com possíveis revisões futuras dos acordos já existentes (e até mesmo com uma situação extrema que é a rescisão de um acordo), a despeito de os mesmos garantirem, em princípio, incentivos fiscais durante um período de 20 anos ou mais. Em resumo, as empresas tentam se prevenir contra as incertezas relativas ao ciclo político através de acordos que beneficiem ampla e irrestritamente o setor privado, e isso significa um volume de benefícios em escala crescente (e se possível contínua). Tal postura é bastante racional, pois a empresa reduz o risco de perder os benefícios (ou parte deles), em virtude das incertezas relativas ao ciclo político.

Dito de outra forma, não constitui novidade que as empresas têm uma obsessiva preocupação de cercar os acordos estabelecidos com o poder público de todas as garantias formais que forem possíveis. A principal razão disso é que as empresas estão sempre atentas à questão do ciclo político, isto é, a possibilidade de que a administração estadual futura reverta (não cumpra) o que foi estabelecido nos acordos.

Do ponto de vista do governo subnacional, a cobertura dessas garantias adicionais que, por suposto, podem reduzir a incerteza do setor privado em relação ao ciclo político, pode gerar uma elevação dos custos totais dos incentivos, pois agora o estado terá que cobrir, além dos custos intrínsecos ao afastamento da empresa da área de equivalência, os custos decorrentes de uma possível ruptura do ciclo político. O custo total será dado, portanto, pela somatória do custo de afastamento e do custo das incertezas relativas ao ciclo político. Existe, efetivamente, um risco envolvido nos acordos que decorre da realização de um investimento em uma alocação não-ótima. Tal risco poderia não existir se a empresa escolhesse a alocação ótima e não dependesse de incentivos. Na realidade, ele existe porque a rentabilidade do projeto depende tanto dos governos estaduais (da política estadual de atração de investimentos) como dos esforços do setor privado, e ela precisa ser coberta de alguma forma. A forma de cobrir a rentabilidade dos projetos privados que vem predominando é a da concessão de um volume significativo de incentivos.

De acordo com Prado (1998: 43),

“De um ponto de vista estritamente técnico, a avaliação do governo deveria confrontar os benefícios esperados da inversão com o custo básico necessário para obter o afastamento. Sob a suposição de que a decisão estadual seja orientada por uma avaliação técnica mais rigorosa possível desses fatores, a decisão de conceder os benefícios no montante necessário para alterar a decisão da empresa seria tomada desde que o resultado da avaliação intertemporal fosse positiva. É uma parte essencial dessas suposições a idéia de que o governo estadual tenha alguma possibilidade de avaliar, ao menos aproximadamente, qual o custo efetivo de afastamento considerado na avaliação da empresa.”

Sob essa ótica, o papel dos incentivos pode ser considerado duplo: a) cobrir o custo de afastamento; e b) dar um *plus* que compense o risco referido. Caso contrário, o custo de efetividade deles será baixo, ou seja, haverá um elevado grau de redundância.

É possível, na maior parte dos casos, que a alocação “ótima” seria viável mesmo na ausência de benefícios. Contudo, se o investimento não estiver decidido (por estratégia geral da empresa) e depender da qualidade (e do volume) dos benefícios oferecidos pelos governos estaduais pode ser que mesmo a alocação “ótima”, não seja vantajosa para a iniciativa privada, justamente porque ela poderia obter mais vantagens, em termos de benefícios. Ao obtê-las pode ocorrer, por conseguinte, uma significativa redução nos seus custos mesmo com uma alocação diferente da alocação ótima.

Para Alves (2001:50)

“Embora os governos estaduais incorram efetivamente em custos orçamentários, a indução de novos investimentos pode trazer vantagens econômicas e políticas ao governo que faz uso desse tipo de política. O aumento de emprego e renda, e também de arrecadação, poderá ser sentido ainda no curto prazo, se o programa for bem sucedido. Isso pode explicar porque as sociedades locais têm se mostrado fortemente comprometidas com os programas de incentivos de seus governos.”

Assim, é irreal a suposição de que, depois de feita a avaliação custo-benefício estritamente econômica e ela resulte desfavorável, o estado decida abandonar a disputa. Em geral, os estados não abandonam as disputas por investimentos porque existe um componente político muito importante nesse tipo de dinâmica competitiva. Isso porque o benefício gerado por novos investimentos não se limita apenas a variáveis econômicas, mas envolve também, prestígio político àquele administrador público que consiga atrair inversões.

Em síntese, o risco envolvido em uma possível ruptura do ciclo político, freqüentemente provoca a elevação do grau de incerteza da iniciativa privada em relação à manutenção de acordos previamente estabelecidos entre o público e a iniciativa privada. Como existe uma possibilidade de alterações (revisões ou cancelamento) dos mesmos, o custo fiscal de atração de investimentos em um cenário de incerteza, normalmente é bastante elevado, logo o

incentivo terá que ser suficiente para cobrir o custo de afastamento mais o que é visto como o fator de risco.

4.3.4. Algumas Conclusões

A percepção dominante, em especial a veiculada pelos técnicos estaduais que comandam estes programas, e propagada pela mídia, é de que a concessão de benefícios é o fator determinante na alocação dos investimentos. Uma análise mais rigorosa dos determinantes desta, por sua vez, aponta que ela é condicionada, sobretudo, pelas avaliações que as empresas fazem de variáveis econômicas e de benefícios oferecidos pelo poder público estadual. Estudo realizado pela Cepal/CNI em 1997 comprovou que entre os fatores que são decisivos para a expansão da capacidade produtiva ganham destaque a concorrência intercapitalista e as condições macroeconômicas. Contrariamente ao que freqüentemente se supõe, os incentivos governamentais não estimulariam o investimento produtivo, segundo a maioria das empresas.

No caso dos programas estaduais de desenvolvimento, pode-se dizer que aparentemente eles funcionam, no sentido de que muitas vezes ocorre uma certa elevação do investimento que com freqüência é associada ao processo de concessão de benefícios tributários e orçamentários. O ponto é que, independente do modelo de programa, sempre ocorre o problema da redundância que impossibilita, em certo sentido, a realização do cálculo fiscal de determinado projeto. Ademais, tudo indica que o problema da redundância se torne mais complexo quando os programas (amplo ou focado) apresentam baixo grau de discricionariedade.

É possível afirmar, de fato, que qualquer avaliação de um programa estadual de desenvolvimento, apoiada nas informações voluntárias oferecidas pelas empresas ou na simples contagem de empresas inscritas é falaciosa. Ela terá que ser acompanhada, necessariamente, de uma outra avaliação, a do grau de redundância suposto para o programa.

Num plano mais normativo, a existência de critérios mais técnicos na montagem dos programas talvez pudesse reduzir o grau de redundância deles, tornando-os mais eficientes.

Ou seja, o programa deve apresentar um grau até certo ponto elevado de discricionariedade, para que os benefícios redundantes sejam limitados apenas àquelas empresas que efetivamente são relevantes para o desenvolvimento sócio-econômico do estado. Em outras palavras, os critérios de seleção dos projetos devem ser extremamente técnicos e rígidos até um ponto em que a concessão de benefícios não distorça as principais finalidades do programa. O alcance desse objetivo depende, sobretudo, do estabelecimento de um arcabouço técnico-institucional capaz de evitar maiores distorções nos programas estaduais de desenvolvimento. O problema evidente é que é impossível isolar tecnicamente os programas estaduais. Em virtude disto, é comum a virtual captura dos mesmos e dos seus instrumentos pelas elites locais, ou seja, normalmente o empresariado local pressiona o poder público para que este lhe conceda idênticos incentivos que o permita competir em igualdade de condições.

Finalmente, se aceitamos que um grau razoável de autonomia e, portanto de potencial concorrência é inerente às federações modernas, parece impossível evitar a maior parte dos efeitos deletérios gerados pela dinâmica competitiva sem que alguma forma de autoridade central regule e limite a guerra fiscal.

Quadro-Síntese 3: Decisão Locacional da Empresa e Fatores de Atratividade

Decisão Locacional da Empresa e Fatores de Atratividade	Grupos de Fatores que afetam a Decisão Locacional	Grupo 1: Sistêmicos ou Estruturais	Estes fatores determinam os aspectos econômicos básicos do empreendimento, tais como: nível de qualificação da mão-de-obra, condições de infraestrutura econômica, acesso a insumos e a mercados relevantes, disponibilidade de fornecedores e serviços econômicos, etc. Boa parte dessas condições é diretamente dependente da ação pública, ou passível de ser por ela afetada. Além destes, existem outros fatores que também são estruturais, porém eles independem de condições locais "endógenas" como, por exemplo, posição logística para acesso a mercados regionais, proximidade a fontes de matéria-prima sediadas em estados vizinhos, etc..
		Grupo 2: Benefícios Tributários e Orçamentários	Como regra geral, a concessão dos primeiros está, em princípio, correlacionada com o grau de desenvolvimento do estado, diferentemente dos benefícios tributários, pelo fato de que a concessão dos mesmos não depende do referido grau. Ambos são frequentemente usados pelos governos estaduais na criação de melhores condições à realização de investimentos.
	Filtros	Os dois grupos de fatores de atratividade são submetidos ao filtro da visão estratégica da empresa. A estratégia da empresa torna peculiar e específica a ponderação atribuída a cada um dos fatores.	Uma forma interessante de descrever a forma pela qual as empresas encaminham sua decisão alocativa é considerar o processo de definição daquilo que Prado (1998) chama de "zonas ou áreas de equivalência". A empresa seleciona um conjunto de localidades que apresentam requisitos mínimos indispensáveis à realização de novos investimentos, a exemplo de mão-de-obra qualificada, mercado consumidor, infraestrutura, vias de escoamento, insumos locais, etc, e as enquadra em uma espécie de "grupo", no qual as localidades que o compõe apresentam fatores de atratividade semelhantes.

			<p>É evidente que as localidades que pertencem a uma mesma zona de equivalência podem ter localização geográfica muito dispersa. Em geral, as localizações mais atraentes (menor custo de afastamento) tendem a ser regiões metropolitanas e grandes cidades dos estados desenvolvidos.</p>
	<p>Áreas ou Zonas de Equivalência e Custo de Afastamento</p>	<p>Uma forma interessante de descrever a forma pela qual as empresas encaminham sua decisão alocativa é considerar o processo de definição daquilo que Prado (1998) chama de "zonas ou áreas de equivalência". A empresa seleciona um conjunto de localidades que apresentam requisitos mínimos indispensáveis à realização de novos investimentos, a exemplo de mão-de-obra qualificada, mercado consumidor, infra-estrutura, vias de escoamento, insumos locais, etc, e as enquadra em uma espécie de "grupo", no qual as localidades que o compõe apresentam fatores de atratividade semelhantes.</p> <p>A avaliação metódica desses diversos aspectos permite à empresa estabelecer um <i>ranking</i> de preferências, onde uma dada localização se apresenta como a melhor alternativa, e as demais envolvem de alguma forma uma perda ou custo perante aquela localização ótima. Chamaremos a este diferencial "custo de afastamento" que a empresa tem que assumir caso opte por qualquer uma das demais localizações. No caso de localizações que apresentam custos de afastamento iguais ou próximos, pode-se dizer que elas estão numa mesma zona de equivalência. Na avaliação da empresa, é o custo de afastamento que será cotejado com os incentivos fiscais que os diversos estados lhe ofereçam. Para que a empresa aceite investir numa localização não ótima, é necessário que os incentivos cubram o "custo de afastamento".</p>	

Descrição Analítica dos Processos	<p>a) Dinâmica Orçamentária das Políticas Autônomas</p>	<p>i) Capacidade Orçamentária e Poder de Intervenção</p>	<p>a) Instrumentos Orçamentários</p> <p>A capacidade dos estados interferirem na alocação de investimentos depende da sua capacidade orçamentária, e, portanto, do seu nível de desenvolvimento econômico. Ou seja, quanto maior o poder de gasto - resultante do grau de desenvolvimento econômico, e, por conseguinte, da capacidade orçamentária -, e quanto maior for a disponibilidade e controle sobre fontes geradoras de infra-estrutura, maior será o poder do estado na indução do investimento privado.</p>	<p>b) Instrumentos Tributários</p> <p>A capacidade dos estados interferirem na alocação de investimentos também mantém alta correlação com a sua competência tributária (como o controle de instrumentos tributários importantes), o que significa que aquela capacidade de interferência guarda pouca (ou nenhuma) relação com o seu grau de desenvolvimento econômico.</p> <p>Em outras palavras, a capacidade de um governo subnacional qualquer conceder benefícios tributários se torna, em larga medida, independente do seu poder orçamentário (capacidade de gasto, grau de desenvolvimento econômico) e até mesmo da situação conjuntural fiscal. Resulta destas situações que um estado atrasado qualquer teria, no que se refere à manipulação da carga tributária, o mesmo poder que um estado desenvolvido para conceder benefícios fiscais a uma empresa. Em razão disto, emerge uma tendência para que as disparidades interestaduais decorrentes de poder orçamentário sejam atenuadas, justamente porque estados atrasados eventualmente poderão cobrir (ou contornar) diferenciais de competitividade decorrentes das vantagens estruturais locais.</p>
--	--	---	---	--

		<p>ii) Tendência ao Nivelamento dos Programas</p>	<p>A dinâmica concorrencial do processo de atração de investimentos induz os estados (desenvolvidos ou não) a tentarem tornar seus programas o mais próximo (semelhante) possível entre si, em termos de benefícios oferecidos, o que resulta numa corrida permanente onde níveis crescentes de concessões se tornam a condição de efetividade dos programas.</p> <p>Em situação de concorrência, principalmente em federações simétricas, a semelhança tanto nos tipos de instrumentos de apoio ao setor privado como nas formas de utilização deles pode criar uma espécie de mecanismo de auto-ajuste dos programas de desenvolvimento, o que tende a reduzir, em alguns casos, possíveis diferenciais de competitividade inter-estadual.</p> <p>O auto-ajustamento dos programas resulta, em grande medida, de um tipo de movimento como o descrito a seguir: O estado <u>X</u> concede um determinado incentivo, posteriormente o estado <u>Y</u> tenta nivelar ou se aproximar, em termos de benefícios, do que foi oferecido por <u>X</u>. Os estados ficam nesse livre movimento até um ponto específico, em geral determinado pelo nível de agressividade dos estados, ou então pela existência de normas endógenas ao estado que impede a elevação do volume de benefícios para além daquele ponto. Na realidade, é um jogo no qual um governo estadual tenta anular o movimento do outro, via manipulação de benefícios.</p>
--	--	---	---

iii) Competição Interestadual e Maximização do Custo Fiscal

Quando consideramos localidades que estão distante da "alocação ótima" definida por uma empresa há, necessariamente, um custo fiscal maior envolvido na concessão de benefícios para obter o afastamento da empresa de sua alocação preferencial. Além disso, normalmente a empresa tende a agregar à sua avaliação a variável *risco*, de forma que, em condições de igualdade nos fatores de atratividade, aquela localidade que representar menos risco para o investimento privado será a alocação final. Caso os fatores de atratividade não sejam avaliados como idênticos perante a estratégia privada, as localidades em desvantagem terão, necessariamente, que conceder um *plus* para cobrir eventuais riscos e para se tornarem mais competitivas.

Caso as vantagens estruturais ponderadas pela estratégia da empresa fossem conhecidas com precisão, o volume de benefícios oferecido teria um critério sólido de definição: deveria ser capaz de gerar um diferencial positivo na avaliação da empresa, favorável ao estado. Este é o quadro estático do problema. Ele indica que um estado qualquer que esteja interessado em atrair investimentos terá que ter capacidade de: 1) avaliar o peso dos fatores sistêmicos à sua disposição; 2) procurar conhecer algumas das preferências alocativas da iniciativa privada; e 3) avaliar se tem capacidade orçamentária suficiente para enfrentar a concorrência.

A conclusão importante que deriva desta argumentação é que, na medida direta em que estejam em jogo investimentos de maior porte, de alguma forma se individualiza a competição, e os governos estaduais se encaminham para um processo de "customização" dos programas, passando a tratar discriminadamente as empresas, oferecendo benefícios adicionais em resposta a benefícios adicionais oferecidos pelos concorrentes. No limite, como ficou demonstrado nos casos do setor automotivo brasileiro, na primeira metade dos noventa, os estados passam efetivamente a construir *operações fiscal financeiras dedicadas* a empresas específicas. Nestas condições, o custo fiscal associado ao investimento é com certeza maximizado.

		<p>iv) Tendência para a degeneração dos Programas de Desenvolvimento</p>	<p>A tendência para que haja uma espécie de degeneração dos programas de desenvolvimento tradicionais no que podemos chamar programas dedicados, ou “operações fiscal-financeiras dedicadas”, emerge sempre que o processo concorrencial é controlado por empresas de grande porte. Este controle normalmente propicia a maximização do custo fiscal associada ao investimento.</p> <p>Normalmente, sempre que há a possibilidade de se atrair os investimentos de grandes empresas, o processo concorrencial assume uma característica específica: essas empresas comandam o processo, e os governos estaduais tendem a abandonar o programa típico (tradicional) e a “customizar” o programa. No programa tradicional, as regras são “impessoais”, ou seja, elas não criam grandes diferenciações entre as empresas. Todas as empresas podem se dirigir, apresentar seu projeto para análise e, se o mesmo for aprovado, receber os benefícios oferecidos pelo estado. Outra característica do programa tradicional é a da definição prévia e clara do tipo de benefício envolvido.</p> <p>Esta situação, uma verdadeira patologia dos programas de desenvolvimento, não é uma tendência que caracteriza os dias atuais, basicamente porque não tem ocorrido surtos relevantes de grandes investimentos, diferentemente do que ocorreu na primeira metade dos anos 90 com o setor automotivo. Sempre que houver surtos de investimento de grande porte, e a capacidade regulatória do governo central estiver fragilizada, os “programas dedicados” voltarão a ter relevância e a ocupar espaço de destaque no debate sobre políticas estaduais de desenvolvimento.</p>
		<p>v) Concessão de Benefícios e Impactos Orçamentário</p>	<p>Dada a possibilidade de que o custo fiscal associado aos projetos de investimento seja maximizado, o questionamento imediato que surge refere-se ao possível impacto negativo que eles possam produzir nos orçamentos dos governos estaduais.</p> <p>Podemos discutir o impacto orçamentário causado pela concessão de benefícios a partir de algumas situações. Primeiro, se o investimento é garantido para o país (ou seja, a empresa tem tomada a decisão de investir independentemente de qualquer incentivo), qualquer incentivo que seja concedido representará um ônus para o país como um todo. O incentivo será, portanto, o preço pago pelo país (custo de afastamento) para que a empresa se localize num estado que não é a alocação ótima, e a competição interestadual, nesse caso, decidirá apenas a localização do investimento.</p> <p>Segundo, suponhamos que a realização do investimento não é garantida e</p>

			<p>que ela é condicional a algum nível de incentivos (sem nenhum incentivo a empresa não investiria). Nesse caso, todo incentivo adicional a este nível mínimo (que corresponde à alocação ótima) será uma perda para o país. Na verdade, existe um nível mínimo de benefícios que tornaria a alocação "ótima", e que tudo o que for concedido além deste nível. Ou seja, concessões que vão além da cobertura suficiente para tornar atrativa aquela alocação representarão, efetivamente, um custo fiscal para o país. Nas duas situações acima, contudo, cada estado não pode ter certeza de que receberá o investimento, dadas as restrições informacionais. Assim, para todos os estados concorrentes a situação se apresenta como se, na ausência do incentivo, o investimento não seria ganho. Portanto, a lógica subjacente à decisão de cada estado é comparar a situação pré-investimento (onde a receita adicional gerada por ele não existe) com a situação <u>com investimento</u>. Assim, para o estado, efetivamente, não há perda de receita quando concede o incentivo, <u>perante a situação pré-existente quando o projeto não existia</u>, embora existam todos os efeitos positivos (emprego, qualificação, etc). Adicionalmente, pode haver ganho de receita (receita incremental), pelos investimentos induzidos pelo projeto principal.</p>
	<p>b) Grau de Redundância X Modelos dos Programas de Desenvolvimento</p>	<p>i) Definição de Redundância - Os estados, em geral, concedem benefícios a partir da suposição de que os mesmos serão efetivos. Todavia, pela natureza dinâmica do processo de concorrência interestadual ou pelas restrições informacionais - os estados desconhecem, no essencial, as preferências alocativas da iniciativa privada - parte dos benefícios é, freqüentemente, redundante, na medida</p>	<p>Redundância Informal - Refere-se a investimentos novos de origem externa ao estado que concede o benefício. Como o governo estadual desconhece o perfil das escolhas alocativas das empresas, ele não tem como definir um preço adequado para a locação do investimento. O não conhecimento das preferências alocativas contribui para que o custo fiscal associado à atração de determinado empreendimento se eleve, o estado acaba, eventualmente, "pagando a mais" pela locação. Nesta situação, há também um <u>problema de seleção adversa</u> que resulta de uma situação em que a empresa intencionalmente trata de confundir o governo, sugerindo que não tem interesse por aquela localidade, de forma a induzir a ampliação do volume de benefícios.</p>

		<p>em que o investimento naquela localidade já estava decidido pela empresa.</p> <p>Deriva dessa idéia geral o conceito de redundância tratado aqui. Entendemos por <i>redundância</i>, portanto, o fenômeno que resulta da concessão de benefícios para empresas que investiriam em uma localidade qualquer independentemente da existência dos mesmos.</p>	<p>Redundância Induzida pela questão da equidade interna à jurisdição - Normalmente, quando o estado já tem empresas no setor beneficiado, na maioria das vezes é politicamente inevitável a extensão dos benefícios aos novos investimentos dessas empresas, configurando um estímulo à ampliação da capacidade produtiva. O argumento mais típico usado pelos capitalistas locais é que a entrada das novas empresas cria uma espécie de competição desleal com as já instaladas, logo estas devem também receber benefícios, caso contrário poderão perder em termos de competitividade, de mercado, etc. Este segundo problema se relaciona com um outro, que também será abordado, do uso dos programas aparentemente com o objetivo de atrair investimentos, mas que na realidade são mobilizados pelas elites locais para forçar redução da carga tributária em favor das empresas locais.</p>
		<p>ii) Fatores que afetam o Grau de Redundância</p>	<p>Em princípio, o grau de redundância pode ser associado: a) abrangência setorial do programa; b) nível de participação dos setores produtivos locais; e c) seletividade locacional interna do programa.</p> <p>a) <i>Abrangência Setorial</i> - um programa estadual de desenvolvimento que forneça apoio para "investimentos no estado", em geral, representa um benefício uniforme e generalizado para toda formação de capital na jurisdição, já que não houve nenhuma discriminação entre os setores. Nesse caso, o programa, aparentemente, não estabelece um grau elevado de discricionariedade entre eles. O principal problema quando a abrangência setorial é ampla, é que o estado acaba concedendo benefícios para toda empresa que amplie sua capacidade produtiva, e, por conseguinte, o grau de redundância tende a ser bastante elevado.</p> <p>b) <i>Nível de Participação dos Setores locais</i> - mesmo um programa restrito a alguns setores, como é o caso mais comum, será tão redundante quanto mais inclua entre os setores beneficiados aqueles já instalados no estado. Diante da virtual impossibilidade de excluí-los, o programa passa a incentivar amplamente toda a expansão produtiva, independentemente de essas inversões serem realizadas como estratégia necessária de expansão que poderia prescindir dos incentivos. Na realidade, ocorre uma espécie de premiação para os capitalistas locais que freqüentemente pressionam o poder público estadual por benefícios. Tal situação ocorre freqüentemente quando o programa apresenta critérios espaciais e setoriais seletivos pouco eficientes.</p> <p>c) <i>Localização interna do investimento</i> - sempre que o programa for</p>

			<p>indiferente a essa localização (i.e. não apresentar critérios de seletividade espacial), maior a probabilidade de o programa favorecer investimentos já definidos, e, por conseguinte, menor a tendência para que eventuais problemas de concentração produtiva intra-estadual sejam resolvidos (ou amenizados). O estabelecimento daqueles critérios em favor de áreas mais atrasadas pode, dependendo da avaliação privada de custos e benefícios, induzir a realocação da expansão de capitais já existentes no estado, o que funcionaria, do ponto de vista da região visada, como um "novo investimento", ainda que não seja do ponto de vista do estado. Essa situação é analiticamente semelhante à descrita anteriormente quando tratamos da questão da realocação de investimentos produtivos. Lá dissemos que há uma perda de arrecadação para o país como resultante do deslocamento de uma empresa para outro estado, e paralelamente ocorre um aumento da receita incremental para o estado receptor. Não ocorrendo, portanto, a geração de investimento novo, mas sim a realocação do mesmo.</p>
	<p>c) Ciclo Político X Relação Público-Privado</p>	<p>Este enfatiza o fato de que governos estaduais podem ser (e muitas vezes são) trocados em intervalos de tempo pré-determinados, fato este que depende basicamente da legislação relativa a processos eleitorais de cada Federação individualmente. Isto posto, acordos feitos entre o poder público e a iniciativa privado podem, por consequência de uma mudança de governo, ser alterados. Decorre daí a suposição de que a existência de um elevado grau de incerteza referente ao ciclo político, impulsiona o setor privado a buscar meios para reduzir ao máximo os riscos derivados da mesma.</p>	

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo procuramos investigar a relativa transição de um padrão intervencionista, no qual as políticas de desenvolvimento eram executadas (e coordenadas) pelo governo federal, para outro no qual as políticas passaram a apresentar um caráter predominantemente autônomo, em que o agente principal da política é o governo estadual. Ou precisamente, como se deu a referida transição entre dois planos básicos de política de desenvolvimento: do plano *orgânico* para o *autocentrado*. Procuramos também examinar as possibilidades de funcionalidade de um e de outro padrão.

O fortalecimento do padrão autocentrado é conseqüência de alterações no tradicional padrão centralizado de formulação e execução de políticas de desenvolvimento. No padrão autocentrado há uma certa interação entre os atores sociais envolvidos no processo de desenvolvimento, que procuram cada vez mais descentralizar a indução desse por meio da integração de ações e de uma clara definição da territorialidade que será foco intervencionista. Em síntese, a condução de um processo de desenvolvimento regional centralmente planejado cede relativamente lugar a um plano de gestão das iniciativas locais.

A opção por uma investigação dessa natureza nos exigiu um tratamento geral de dois elementos: a) do padrão intervencionista; e b) da dinâmica federativa, sobretudo a brasileira. Ao fazermos esse tratamento objetivávamos obter algumas indicações sobre as principais características dos mesmos, já que esses dois elementos são relevantes na determinação da natureza das políticas de desenvolvimento.

Este estudo foi estruturado em quatro capítulos. No capítulo 1, tínhamos os seguintes objetivos: a) expor sucintamente o debate sobre as principais transformações no padrão intervencionista dos Estados Nacionais e na dinâmica federativa, e os desdobramentos disso na execução de políticas de desenvolvimento; b) definir o conceito de política de desenvolvimento enquanto uma prática federativa e caracterizar os seus principais atributos. Lá dissemos que são três os atributos básicos das políticas de desenvolvimento: planejamento, autonomia e coordenação. Estes dois últimos, além de serem atributos, têm a peculiaridade de

refletirem aspectos essenciais das relações intergovernamentais. Nesse sentido, procuramos expor dois planos básicos da autonomia: a *autonomia regulatória* e a *autonomia substantiva*. No primeiro capítulo, fomos um pouco além da abordagem do atributo coordenação em si mesmo, e partimos para a descrição dos dois modelos que propõem soluções opostas para ele: o competitivo e o cooperativo.

No segundo e no terceiro capítulos, concentramos esforços na caracterização evolutiva das políticas de desenvolvimento. No quarto, tratamos analiticamente o fenômeno da guerra fiscal e abordamos as possibilidades de que diversos governos, em alguma medida soberanos, atuando individualmente no mesmo espaço nacional, possam de alguma forma ser bem sucedidos na sua busca por desenvolvimento.

No segundo capítulo, especificamente, ao descrevermos as principais características das políticas federais de desenvolvimento regional chegamos à seguinte conclusão geral que acabou por confirmar a hipótese principal do capítulo 2: houve um processo relativamente lento e bastante complexo de transição de políticas federais de desenvolvimento específicas para políticas integradas. Não cabe aqui retomar as características dessa transição nem de seus elementos constitutivos, pois consideramos que elas já foram devidamente abordadas.

Entre os desdobramentos dessa transição temos: a) o principal, e talvez o mais evidente, foi o da fragilização das políticas regionais de desenvolvimento, e a conseqüente redução do papel de órgão coordenador e orientador do processo de desenvolvimento que pertencia às instituições regionais; b) as estratégias de desenvolvimento regional passaram a ser bastante centralizadas na órbita federal e a privilegiar não apenas a redução das desigualdades regionais, mas também uma maior articulação entre as regiões e a tentativa de consolidação do mercado interno; c) o governo federal, contudo, não conseguiu integrar as várias iniciativas de promoção do desenvolvimento específicas de cada região atrasada, em algum sentido porque ele privilegiou uma certa postura intervencionista centrada na subordinação das *políticas específicas*, a despeito de ter tentado integrá-las no bojo de uma *política de desenvolvimento integrada*.

Em relação ao padrão intervencionista constatamos que ao longo dos anos o governo federal foi reduzindo o seu papel enquanto agente executor de políticas de desenvolvimento

regional e, em simultâneo, teve fragilizado o seu poder de coordenar as diversas iniciativas de promoção do desenvolvimento nas várias esferas. A crise do setor público brasileiro, no início dos 80 combinada com as opções de política econômica, são os principais fatores explicativos dessa alteração relativamente recente no padrão intervencionista, que culminou com a crise da política regional de desenvolvimento, e, por conseguinte, das agências regionais de desenvolvimento.

No capítulo três constatamos que, de forma geral, a execução de políticas estaduais de desenvolvimento historicamente esteve condicionada pelo grau de autonomia substantiva dos governos subnacionais. Basicamente, verificamos que as políticas executadas pelos estados atrasados, em períodos de limitada autonomia substantiva, apresentaram um caráter marcadamente complementar, e sob certas condições subordinado à política de desenvolvimento executada pelo governo federal. Os estados desenvolvidos, por seu turno, normalmente executaram políticas de desenvolvimento com um significativo grau de autonomia. A partir do final dos anos 80 essa relativa polaridade no que se refere ao tipo de política executada deixou de ser tão visível, e isso por uma razão central: os estados passaram a executar políticas de desenvolvimento que apresentavam um caráter exageradamente autônomo e extremamente competitivo, expresso em políticas agressivas de guerra fiscal.

Essa peculiaridade que as políticas estaduais de desenvolvimento passaram a apresentar foi produto de três fatores básicos: a) da redução do papel interventor do governo federal; b) padrão de financiamento dos governos estaduais; e c) do fortalecimento da autonomia das instâncias subnacionais, derivado da Constituição de 88. Aqui cabe reter os fatores específicos que explicam o recrudescimento e dinamismo da guerra fiscal no início dos 90: i) fragilização da capacidade regulatória do poder central; ii) manutenção da estrutura de tributação do IVA; e iii) retomada dos fluxos de investimento privado.

Por fim, os diversos modelos de arranjos institucionais apresentados não poder ser, a nosso ver, encarados como panacéia para o desenvolvimento regional, e sim como um meio para que as questões relativas ao desenvolvimento que possuem um caráter micro sejam melhor executadas. Nos parece evidente que arranjos institucionais como agências de desenvolvimento regional moderna, consórcios intermunicipais, parcerias público-privado têm

uma atuação mais local, embora que a lógica de funcionamento dos mesmos não exclua a articulação e integração com esferas supra-locais (regional, nacional e global).

O quarto capítulo foi dividido em duas partes. Na primeira, começamos retomando a discussão do fenômeno da guerra fiscal, detalhando as suas dimensões analíticas. A primeira, e mais comum, vê a guerra fiscal como produto da falta de cooperação entre as instâncias subnacionais de poder. A segunda dimensão considera a guerra fiscal como uma política peculiar de desenvolvimento industrial e regional que envolve a articulação entre o setor público e o privado nas decisões de investimento.

Na segunda parte, o nosso objetivo era discutir até que ponto, e sob que condições, as políticas autônomas podem ser uma alternativa eficiente e viável na promoção do desenvolvimento econômico regional. Para tanto, iniciamos com uma breve discussão sobre os principais determinantes da alocação privada do investimento, bem como sobre o comportamento privado na escolha das localidades passíveis de receber inversões. Constatamos que existem fatores de diversas ordens influenciando a decisão alocativa, sendo que eles foram esquematicamente divididos em dois grupos: a) fatores *sistêmicos* ou *estruturais*; b) *benefícios orçamentários e tributários*. Como esses fatores são submetidos ao filtro da visão estratégica privada, é comum as empresas atribuírem uma ponderação específica a cada um deles.

Depois da ponderação, elas selecionam as localidades que apresentam requisitos mínimos para a realização do investimento, e em seguida as enquadra em um tipo de grupo formado por localidades que possuem fatores de atratividade semelhantes. Ao avaliá-los a empresa estabelece um *ranking* de preferências, normalmente composto por uma alocação “ótima”, sendo todas as outras alternativas. Essas envolvem uma perda ou um custo perante a alocação ótima. Em outras palavras, se a empresa opta pela alocação não ótima, há, necessariamente, um custo fiscal envolvido no deslocamento: “custo de afastamento”.

Isto posto, partimos para uma segunda etapa, em que apresentamos, em nível analítico-conceitual, algumas proposições sobre a eficiência das políticas autônomas a partir do exame de três processos.

O primeiro deles, *dinâmica orçamentária das políticas autônomas*, discutiu até que ponto “o poder de fogo” dessas políticas depende da capacidade orçamentária. As conclusões obtidas foram as seguintes: a) a capacidade de interferir na alocação privada depende da capacidade orçamentária; b) como os estados têm direitos e prerrogativas iguais, eles praticamente usam os mesmos instrumentos de intervenção, assim há uma tendência para que haja uma espécie de nivelamento dos programas de desenvolvimento. Tratamos também de abordar a relação entre concessão de benefícios e impacto orçamentário. Especificamente, discutimos o impacto orçamentário causado pela referida concessão a partir da simulação de várias situações. Constatamos que, normalmente, não há perda de arrecadação para a localidade que concede o benefício, porém há uma perda para o país.

O segundo processo, *redundância X programas de desenvolvimento*, buscou tratar de uma questão central: das restrições informacionais dos estados em relação às preferências alocativas da iniciativa privada. Na realidade, como eles desconhecem, no essencial, tais preferências, e decorre disso a tendência para que parte dos benefícios seja redundante, ou seja, o poder público acabou concedendo benefícios para empresas que investiriam em sua localidade independente da existência dos mesmos. Assumimos que a redundância tem duas dimensões básicas: a) informacional, e diz respeito a investimentos externos; e b) redundância induzida pela questão da equidade interna à localidade.

Abordamos, também, alguns fatores que afetam o grau de redundância dos programas de desenvolvimento, dentre eles estão: a) abrangência setorial do programa; b) nível de participação dos setores produtivos locais; e c) seletividade locacional do programa. Todos esses fatores guardam estreita relação com o grau de discricionariedade do programa de desenvolvimento. Concluimos dizendo que quanto mais discricionário for o programa, menor será o grau de redundância, e maior será a probabilidade de ele ser eficiente e gerar efeitos virtuosos. Em outras palavras, a eficiência do programa dependerá, sobretudo, de o mesmo ser seletivo espacial e setorialmente e de terem algumas condições que possam limitar a redundância àqueles investimentos que efetivamente interessem ao estado.

O último processo, *ciclo político X relação público-privado*, trata dos aspectos político-institucionais que, em alguma medida, são responsáveis pela manutenção ou não de acordos

estabelecidos entre governos estaduais e empresas. Descrevemos, portanto, os procedimentos normalmente adotados pelas empresas para evitar o *risco* de que tais acordos sejam rompidos, risco este que mantém estreita relação com as incertezas derivadas do ciclo político. No Brasil, o caso mais conhecido de redefinição do arranjo público-privado em virtude de uma alteração no ciclo político ocorreu entre o Rio Grande do Sul e a empresa Ford.

A conclusão de tudo que foi exposto é a de que é praticamente impossível evitar os efeitos negativos que as políticas competitivas de guerra fiscal tendem a gerar, principalmente quando os governos subnacionais possuem um elevado grau de autonomia substantiva e praticamente não existe nenhum tipo de regulação por parte da instância superior de governo, que limite aqueles efeitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. (2004) Reforma do Estado no federalismo brasileiro e a articulação entre o governo federal e os estados: o caso do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados. In: Anais IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov
- _____. (2000) Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental. USP/SP. (Tese de Doutorado)
- _____. (1998). Os Barões da Federação: os governadores a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP.
- _____, COSTA, Valeriano M. Ferreira. (1998). Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileira. Konrad Adenauer Stiftung. Pesquisas, nº 12.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. (1988). Federalismo Tributário e Crise Econômica. Brasil: 1975-1985. Dissertação, Instituto de Economia, UNICAMP/SP.
- _____. (1995). A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas. In: A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados. Organizadores: Rui de Britto Álvares Affonso, Pedro Luiz Barros Silva. São Paulo: FUNDAP.
- ALBUQUERQUE, Roberto C; GOODMAN, David E. (1974). Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste. Rio de Janeiro: IPEA, INPES.
- _____. e CAVALCANTI, Clóvis. Desenvolvimento Regional no Brasil. (1978). Brasília: IPEA, IPLAN.
- ALVES, Arlete M^a da Silva., SOUZA, Luciana Rosa de. (2001). Desenvolvimento Local como alternativa em um contexto de globalização. In: Anais do VI Encontro de Economia Política. Fundação Getúlio Vargas/FGV. São Paulo/SP.
- ALVES, M^a Abadia Silva. (2001). Guerra Fiscal e Finanças Federativas no Brasil: o caso do setor automobilístico. Campinas, IE-Unicamp. (dissertação de mestrado)
- ALVES, Mário Aquino. (2002). Muito além da responsabilidade social: o discurso social das empresas no Brasil. Anais do VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.
- ARANTES, Paulo E. (2000). Esquerda e direita no espelho das ONGs. Cadernos Abong, nº 27, maio.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar. (2000) A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: Celso Furtado e o Brasil. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo.
- _____. (1999). Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, vol.30 nº 02 p. 144-161 abr/jun.

- _____. (1997). A Promoção do Desenvolvimento das Forças Produtivas no Nordeste: da visão do GTDN aos desafios presentes. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, vol. 28 nº 04 p. 451-468 out/dez.
- _____. (1995). Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais. In: AFFONSO, Rui de Brito e SILVA, Pedro Luis (editores). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP.
- ARRETCHE, Marta. (s/d). *A Federação Brasileira: crise ou construção*. São Paulo. (mimeo)
- AZEVEDO, Sérgio de. MELO, Marcus André. (1997). A Política da Reforma Tributária: Federalismo e Mudança Constitucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 12, n.º. 35, Out..
- AZEVEDO, Sérgio (1998). *Reforma do Estado e mudanças institucionais no Brasil: variáveis exógenas e endógenas*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco.
- AZZONI, Carlos R. (1982). *Teoria da Localização: uma análise crítica*. São Paulo, IPE/USP.
- BAER, Werner. (1996). Neoliberalismo, Federalismo e Política Regional no Brasil. In: *A Política Regional na Era da Globalização*. IPEA/Konrad Adenauer. Debates, nº 12.
- BARBOSA, Elizabeth Regina Negri (s/d). *O Estado reduzido, o mercado e a sociedade civil*. (mimeo)
- BARQUERO, Antonio Vasquez (2001). *Desenvolvimento Endógeno em Tempos de Globalização*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística.
- BERCOVICI, G. (2003). *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad.
- BOISIER, Sergio. (1996). La política regional em América Latina bajo el siglo de la globalización. In: *A Política Regional na Era da Globalização*. IPEA/Konrad Adenauer. Debates, nº 12.
- _____, et. al. (1972) *Análisis del sistema de planeamiento estadual em Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA (versão preliminar)
- BONELLI, Régis; BRITTO, Adriana F. (1997). *Políticas Industriais Descentralizadas: as experiências européias e as iniciativas subnacionais no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA, Texto para Discussão, 492
- BORBA, Robinson Antonio Vieira (2000). *A Cidade Cognitiva: Proposição para o Desenvolvimento Local na Era do Conhecimento*. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/USP. (Tese de Doutorado)
- BRAGA, Tânia Moreira (s/d). "Desenvolvimento Local Endógeno" e suas implicações na formulação de políticas municipais: descentralização/participação ou fragmentação/estratégias de legitimação? (mimeo)
- BRANDÃO, Carlos Antonio. (2005) *Estratégias de Desenvolvimento e Construção do Espaço Supra-Local*. XI Encontro Nacional da Anpur. Salvador/BA (no prelo)

- _____ (2004). Novas escalas e dimensões para o desenvolvimento regional e urbano no Brasil. (mimeo)
- _____ (2003). A Dimensão Espacial do Subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais. Tese de Livre-Docência apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp. Mimeo.
- BRASILIA. Câmara dos Deputados. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a examinar e avaliar a atuação da SUDENE. Brasília, Sessão 1, Supl. 14, 21 mar. 1979. (Diário do Congresso Nacional).
- CANO, Wilson. (2000) Brasil: o sonho acabou? In: Soberania e Política Econômica na América Latina. São Paulo: Editora da Unesp.
- _____. (1998) Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1995. Campinas/SP: UNICAMP/IE.
- _____ (1995). Auge e Inflexão da Desconcentração Econômica Regional. In: AFFONSO, Rui de Brito e SILVA, Pedro Luis (editores). A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP.
- CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. (2002). Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora da Unesp; Campinas: Unicamp/IE.
- CARVALHO, David Ferreira. (2002). Pacto Federativo e Descentralização Fiscal no Brasil na década de 90. In: Anais do VII Encontro de Economia Política. Universidade Federal do Paraná. Curitiba/PR.
- CARVALHO, Inaiá Maria M. (1987). Nordeste e o regime autoritário: discurso e prática do planejamento regional. São Paulo: Hucitec.
- CARVALHO, Fernanda F. (2001). Da esperança a crise: a experiência das políticas regionais no Nordeste. Campinas/SP: IE- Unicamp. (dissertação de mestrado)
- CARVALHO, Ricardo Emmanuel Ismael de. (2001). Nordeste: A força da Diferença. As Dificuldades na Cooperação entre os Governos Estaduais no Contexto Federativo da Constituição de 1988. Rio de Janeiro, IUPERJ. (Tese de Doutorado.)
- CASTRO, Demian. (1999) A Política de Incentivos Fiscais no Paraná. In: Guerra Fiscal no Brasil: Três Estudos de caso: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná. São Paulo: Fundap, Estudos de Economia do Setor Público.
- CAVALCANTI, Carlos Eduardo. (1999) A Política de Incentivos Fiscais no Rio de Janeiro. In: Guerra Fiscal no Brasil: Três Estudos de caso: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná. São Paulo: Fundap, Estudos de Economia do Setor Público.
- CEPAL/BNDE. (1965). Planejamento Estadual no Brasil. O Planejamento Estadual no Brasil. Rio de Janeiro: CEPAL/BNDE (mimeo)
- Confederação Nacional da Indústria (CNI). (1998). Políticas Estaduais de Apoio à Indústria. Rio de Janeiro: CNI.

- _____/CEPAL. (1997). Investimentos na Indústria brasileira 1995/1999: características e determinantes.
- CHAVES, Felipe de Moraes. (2000) "Guerra Fiscal" no Nordeste do Brasil: uma proposição de tratamento analítico. São Paulo, FEA-USP. (dissertação de mestrado)
- CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. (2004). Inovando no desenho das relações intermunicipais: o pacto territorial. Anais do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, Portugal.
- COSSÍO, Fernando Andrés Blanco. (1998). Disparidades Econômicas Inter-Regionais, Capacidade de obtenção de Recursos Tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro. Rio de Janeiro, Departamento de Economia, PUC/RJ. 21º Prêmio BNDES de Economia, 1998. (Dissertação de mestrado).
- COSTA FILHO, Alfredo H. (1996) Globalização e Políticas Regionais nacionais na América Latina. In: A Política Regional na Era da Globalização. IPEA/Konrad Adenauer. Debates, nº 12.
- COSTA JÚNIOR, L. C. Cadernos do III Setor - Terceiro Setor e Economia Social. São Paulo: FGV, no.2, abril de 1998.
- EGLER, Cláudio. (1993) Crise e questão regional no Brasil. Campinas/SP: IE- Unicamp Tese de Doutorado.
- FAINSTEIN, Susan & Campbell, Scott (1999). Readings in Urban Theory. Blackwell Publishers. Massachusetts (USA)/Oxford (UK).
- FERNANDES, Ana C.(2001). "Da Reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo". Revista Espaços e Debates nº 41 pp. 26-45.
- FIORI, José Luís. (1988). Instabilidade e Crise do Estado na industrialização brasileira. Rio de Janeiro, Instituto de Economia Industrial da UFRJ. (Tese de Professor Titular)
- _____. (1995). Em busca do Dissenso Perdido: Ensaios Críticos Sobre a Festejada Crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight.
- FURTADO, Celso. (1984). Cultura e Desenvolvimento em época de crise. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. (1981). O Brasil pós-"milagre". Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GALVÃO, Antonio Carlos F. (2003). Política de desenvolvimento regional e inovação : lições para o Brasil da experiência européia. Campinas/SP: IE- Unicamp. (Tese de Doutorado)
- _____. (2000) Estados Nacionais, federalismo e desenvolvimento. CampinasSP; Janeiro. (mimeo)
- _____. (1996). Alguns comentários sobre a experiência brasileira de política regional. In: A Política Regional na Era da Globalização. IPEA/Konrad Adenauer. Debates, nº 12.

- _____. (1987). O Capital Oligopólico em marcha forçada sobre a periferia nordestina: evolução da organização territorial, divisão territorial do trabalho e complementaridade industrial. São Paulo, FEA/USP. (Dissertação de mestrado).
- GOMES, Gustavo M. (1995). Macroeconomia do Desenvolvimento Nordestino (1960/1994). Brasília: IPEA. Texto para Discussão nº 372.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. (1986). Nordeste: da articulação comercial a integração econômica. Campinas, IE- Unicamp. (Tese de Doutorado)
- _____. (1996). A experiência brasileira de planejamento regional da perspectiva do Nordeste. In: A Política Regional na Era da Globalização. IPEA/Konrad Adenauer. Debates, nº 12.
- _____. (1992). Quem controla o que na Indústria Incentivada do Nordeste?. In: Anais do XX Encontro Nacional de Economia. Campos do Jordão/SP.
- HADDAD, Paulo. (1996). A Experiência Brasileira de Planejamento Regional e suas perspectivas. In: A Política Regional na Era da Globalização. São Paulo: Centro de Estudos da Konrad Adenauer Stiftung; Brasília: IPEA. Série Debates, nº 12.
- _____. (1985). Dimensões do Planejamento Estadual no Brasil: análise de experiências. Rio de Janeiro: IPEA.
- HOLANDA, Nilson. (1975). Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Regional. Fortaleza: BNB.
- LESSA, Carlos. (1998). Estratégia de Desenvolvimento (1974/76): sonho e fracasso. IE- Campinas/SP.
- _____. & DAIN, Sulamis. (1998) Capitalismo Associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento. In: Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. Orgs. Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Renata Coutinho. v. 1
- LIMA, Antonio E. Martins. (2003). Instituições, Incentivos e Políticas Públicas de Fomento Industrial no Rio Grande do Sul. In: Avaliação de Impacto e de Efeitos Econômicos nas regiões do Rio Grande do Sul dos projetos e investimentos industriais pelo FUNDOPEM no período 1989/1998. Porto Alegre/RS. UFRS: Faculdade de Economia. (Tese de Doutorado)
- LOPREATO, Francisco Luiz C. (2004) A Situação Financeira dos Estados e a Reforma Tributária. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, nº 115, mar.
- _____. (2002). O colapso das finanças estaduais e a crise da Federação. São Paulo: Editora da Unesp; IE/Unicamp.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. (2000). Federalismo e Finanças Estaduais: algumas reflexões. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, nº 98, set.
- MACEDO, Mariano de Matos. (1999) Agências de Desenvolvimento e *Policy Networks*: noções conceituais e exemplos das experiências internacional e nacional. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n.96, p. 49-76, maio/ago.

- MARKUSEN, Ann (1999). "The Economics of Postwar Regional Disparity". In: *Readings in Urban Theory*. Fainstein & Campbell, organizadores. Blackwell Publishers. Massachussetts(USA)/Oxford(UK).
- MELLO, João Manuel Cardoso de. (1998). O Capitalismo Tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. Campinas/SP: UNICAMP/IE.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2003). Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Proposta para discussão. Brasília. Disponível no site: www.integração.gov.br.
- MONTEIRO NETO, Aristides; VERGOLINO, José Raimundo. (2002). A economia de Pernambuco no limiar do século XXI: desafios e oportunidades para a retomada do desenvolvimento. Recife: Edições Bagaço, 2002.
- _____; Ferreira, Glenda Dantas. (2004) Transformações Estruturais na RM de Recife: Notas Sobre a Década de 90. Instituto de Economia/Unicamp: Revista de Economia Política. nº 10.
- MORAES, Marcos Ribeiro de. (2002). Mais Além do Federalismo Fiscal – caracterização e avaliação da eficácia institucional de sistemas federativos. In: Anais do VII Encontro de Economia Política. Universidade Federal do Paraná. Curitiba/PR
- MOREIRA, Raimundo. (1979). O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. (1999). A Política de Incentivos Fiscais em Minas Gerais. In: Guerra Fiscal no Brasil: Três Estudos de caso: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná. São Paulo: Fundap, Estudos de Economia do Setor Público.
- _____. (1995) Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional. Campinas, SP: Editora da UNICAMP.
- _____. A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil. 2ed., Belo Horizonte: Oficina de Livros.
- OHMAE, Kenich. (1996) O fim do Estado Nação: a ascensão das economias regionais. Rio de Janeiro: Ed. Campus.
- PACHECO, Carlos A. (1998). Fragmentação da Nação. Campinas/SP: IE-Unicamp
- PAIVA, Carlos Árgueda Nagael. (2003). O papel das instâncias políticas sub-nacionais na articulação e planejamento do desenvolvimento regional: uma investigação a partir da Teoria dos Jogos. In: Anais do VIII Encontro de Economia Política. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis/SC.
- PIANCASTELLI, Marcelo. (1996). ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal. Brasília: IPEA, Texto para discussão nº 402, fevereiro.

- PIMES/SUDENE. (1984). A Expansão Capitalista, o Papel do Estado e o Desenvolvimento Regional no Brasil. In: Desigualdades Regionais no Desenvolvimento brasileiro. Recife: PIMES/SUDENE, v.4.
- PIRES, Valdemir. (1996). Estado, Mercado e Tributação. Piracicaba: UNIMEP.
- PRADO, Sérgio Roberto Rios do. (2000) Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. IE-Unicamp/SP, Revista Economia e Sociedade, vol. 13.
- _____. e CAVALCANTI, Carlos Eduardo G., (1998). Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil. Brasília: IPEA; São Paulo: FUNDAP
- _____. (1995) Aspectos federativos do investimento estatal In: Empresas estatais e Federação. 1ed. São Paulo: FUNDAP, v.1, p. 11-71
- _____. (1994). Intervenção estatal, privatização e fiscalidade: um estudo sobre a Constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processo de privatização a nível mundial. Campinas, IE-Unicamp. (Tese de Doutorado).
- RODRIGUES, Denise A.. (1998). O papel dos Governos Estaduais na Indução do Investimento: a Experiência dos Estados do Ceará, da Bahia, de Minas Gerais. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 5, nº 10. p. 151-174, dez..
- RODRIGUEZ, Vicente. (1995). Federalismo e Interesses Regionais. AFFONSO, Rui de Brito e SILVA, Pedro Luis (editores): A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP.
- ROLNIK, Rachel. Governar as Metrôpoles: dilemas da recentralização. Revista São Paulo em Perspectiva, 14 (4). P. 83-89.
- SANTOS, Valdeci M. dos. (1994). A indústria incentivada do Nordeste: as experiências das RMS de Salvador, Recife e Fortaleza. Recife, MDU-UFPE. (Dissertação Mestrado).
- SASSEN, Saskia (1999). "The Global City". In: *Readings in Urban Theory*. Fainstein & Campbell, organizadores. Blackwell Publishers. Massachusetts(USA)/Oxford(UK).
- SERRA, José (1998). Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós guerra. In: Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. Orgs. Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Renata Coutinho. v. 1
- SERRA, José., AFONSO, José Roberto Rodrigues. (1999). Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V.6., n.º. 12, P. 3-30, Dez..
- SILVA, Pedro Luiz Barros., COSTA, Vera Lúcia Cabral. (1995). Descentralização e Crise da Federação. In: A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados. Organizadores: Rui de Brito Álvares Affonso, Pedro Luiz Barros Silva. São Paulo: FUNDAP.
- SILVA FILHO, Guerino Edécio da. (1997). A Interpretação para o Atraso Relativo do Nordeste a partir da Teoria do Desenvolvimento Econômico da CEPAL. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, nº 04 p. 433-450 out/dez.

- SILVA, Isabela F. B.R., SOUSA, Maria C. S. (2002) Determinantes do endividamento dos estados brasileiros: Uma análise de dados de painel. Série Textos para Discussão, UnB, Brasília nº 259, nov.
- SOARES, Ricardo P. & CAMPOS NETO, Carlos Álvares da Silva (2004). Considerações sobre o Projeto de Lei de Parceria Público-Privada (PPP) em face da experiência recente do Brasil. Brasília. IPEA. TD 1010.
- SUDENE. (1986). O Sistema FINOR: Resultados e Sugestões de Aperfeiçoamento. Recife: SUDENE. Fortaleza: BNB.
- UEDA, Eurico; TORRES, Ivo. (1984) Estrutura tributaria estadual: potencialidades, adequação e reformas. São Paulo : IPE-USP
- VARSANO, Ricardo. (1997). A Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. Brasília: IPEA, Texto para Discussão nº 500. julho.
- WELLS, Louis T. et al. (s/d). Using Tax Incentives to Compete for Foreign Investment. (mimeo) OCCASIONAL PAPER N. 15