GOVERNOS ESTADUAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

CAPACIDADES E LIMITAÇÕES GOVERNATIVAS EM DEBATE

Organizador
Aristides Monteiro Neto

ipea

O livro convida o leitor a um debate amplo e consistente sobre os rumos do federalismo brasileiro, na expectativa de que não só o país seja capaz de inverter a trajetória recente em que a pactuação ficou em segundo plano, mas também de que a cooperação – alicerce fundamental de um federalismo democrático – possa ganhar força.

No seu conjunto, as análises apresentadas conformam subsídio importante para a discussão sobre a reconstituição do Estado brasileiro depois dos anos neoliberais: uma tarefa que ainda requer espaço na agenda estratégica nacional. De fato, trata-se de um debate para o qual a leitura dessa trajetória recente, seguida pela organização federativa brasileira, com um olhar atento para todos os seus entes, faz-se fundamental. Incluem-se aqui os governos estaduais, que, segundo autores deste volume, ficaram "na antessala da Federação".

Tal debate não pode ser conduzido sem um olhar atento às grandes desigualdades regionais que seguem dominando e marcando o Brasil dos tempos atuais, mesmo após o esforço despendido para ampliar conquistas sociais, cujos resultados tiveram impactos positivos nas regiões mais pobres do país. Nos próximos anos, contudo, quando se impuser a discussão sobre a competitividade da economia brasileira e sobre a realização de investimentos em infraestrutura econômica via concessões ao setor privado, entre outros temas, será exigida a consideração da herança de padrões muito distintos nas diversas regiões do país. E, neste contexto, deve emergir ainda a discussão sobre o papel a ser desempenhado por cada ente federado.

Este livro traz insumos importantes a esse debate, em uma abordagem que ousa fugir das leituras hegemônicas. Por isto mesmo, uma contribuição instigante e inovadora.

Tania Bacelar de Araujo

Professora da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
e membro do Conselho de Orientação do Ipea

GOVERNOS ESTADUAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

CAPACIDADES E LIMITAÇÕES GOVERNATIVAS EM DEBATE

Organizador
Aristides Monteiro Neto

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Marcelo Côrtes Neri

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto
Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete
Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

GOVERNOS ESTADUAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

CAPACIDADES E LIMITAÇÕES GOVERNATIVAS EM DEBATE

Organizador
Aristides Monteiro Neto

ipea
Brasília, 2014

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Governos estaduais no federalismo brasileiro : capacidades e limitações governativas em debate / organizador : Aristides Monteiro Neto. – Brasília : Ipea, 2014.
326 p. : il., gráfs., mapas color.

Inclui Bibliografia.
ISBN: 978-85-7811-209-7

1. Governo Estadual. 2. Federalismo. 3. Governabilidade 4. Guerra Fiscal. 5. Relações Intergovernamentais. 6. Desenvolvimento Regional. 7. Brasil. I. Monteiro Neto, Aristides. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 352.0981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7

PREFÁCIO 9

INTRODUÇÃO 13

PARTE I
REFLEXÕES SOBRE UMA AGENDA DE PESQUISA
PARA O FEDERALISMO BRASILEIRO

CAPÍTULO 1
GOVERNOS ESTADUAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO:
CAPACIDADES E LIMITAÇÕES NO CENÁRIO ATUAL 21
Aristides Monteiro Neto

PARTE II
ANÁLISE DAS CAPACIDADES ECONÔMICO-FISCAIS

CAPÍTULO 2
FEDERALISMO E AUTONOMIA FISCAL DOS GOVERNOS ESTADUAIS
NO BRASIL: NOTAS SOBRE O PERÍODO RECENTE (1990-2010) 63
José Raimundo de Oliveira Vergolino

CAPÍTULO 3
DÍVIDAS ESTADUAIS, FEDERALISMO FISCAL E DESIGUALDADES
REGIONAIS NO BRASIL: PERCALÇOS NO LIMIAR DO SÉCULO XXI 119
Alexandre Manoel Angelo da Silva
Aristides Monteiro Neto
José Carlos Gerardo

CAPÍTULO 4
A GUERRA FISCAL NO BRASIL: CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE DAS
DISPUTAS INTERESTADUAIS POR INVESTIMENTOS EM PERÍODO
RECENTE A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS DE MG, BA, PR, PE E RJ 145
Danilo Jorge Vieira

PARTE III
ANÁLISE DAS CAPACIDADES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS

CAPÍTULO 5
GOVERNOS ESTADUAIS NO AMBIENTE FEDERATIVO INAUGURADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: ASPECTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS DE UMA ATUAÇÃO CONSTRANGIDA.....183
Ricardo Ismael

CAPÍTULO 6
SOBRE DESENVOLVIMENTO, PLANEJAMENTO E DESAFIOS PARA A PACTUAÇÃO MULTIESCALAR NO FEDERALISMO BRASILEIRO 213
Carlos Antonio Brandão

CAPÍTULO 7
RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA CHINA: CARACTERÍSTICAS E TRAJETÓRIA RECENTE.....233
Robson Dias da Silva

CAPÍTULO 8
CAPACIDADES NODAIS DO ESTADO E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO: UMA PERSPECTIVA LATINO-AMERICANA 263
Víctor Ramiro Fernández
María Jimena García Puente

PARTE IV
CONSENSOS E DISSENSOS NO DEBATE ATUAL

CAPÍTULO 9
FEDERALISMO SEM PACTUAÇÃO: GOVERNOS ESTADUAIS NA ANTESSALA DA FEDERAÇÃO.....291
Aristides Monteiro Neto

NOTAS BIOGRÁFICAS 325

APRESENTAÇÃO

O debate sobre as relações federativas no Brasil, por força do processo particular de descentralização preconizado na Constituição de 1988, ficou muito voltado para a relação governo federal e municípios. A agenda de investigação política e socioeconômica centrou-se nos aspectos da democratização de poder e de recursos em direção aos entes governamentais municipais.

Passados quase 25 anos de consolidação dessa trajetória federativa municipalista, e por força da própria retomada do crescimento econômico do país, a relevância do campo de investigação relacionado aos estudos sobre os governos estaduais vem se impondo. É sabido que, em fins dos anos 1990, por um lado, recaiu sobre esses governos parte importante do ajustamento macroeconômico, com a renegociação das dívidas estaduais e a contenção da ação fiscal por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal. Mas, por outro lado, passaram a ser pressionados para assumir maiores responsabilidades de execução de políticas, como na educação e na saúde, sem o correspondente nível de recursos.

Convivem, os governos estaduais, desde a década dos 1990, com uma trajetória de duro e necessário ajustamento em suas capacidades de desenho e implementação de trajetórias de desenvolvimento – sejam estas capacidades as econômico-fiscais, sejam as político-institucionais necessárias ao atendimento de políticas públicas estratégicas. De maneira preocupante, entretanto, ainda neste início da década de 2010, tais restrições se fazem muito presentes e, em muitos casos, vêm impedindo que os entes estaduais sejam capazes de capturar mais intensamente estímulos do ciclo ascendente do investimento na economia brasileira.

Eis, portanto, um conjunto de vetores político-institucionais a ser devidamente compreendido em sua natureza de maneira a não permitir que se instale uma trajetória definitiva de enfraquecimento do papel dos governos estaduais no federalismo brasileiro. Os artigos deste livro tratam destas questões e de como elas estão sendo enfrentadas pelo arranjo federativo vigente. Seu objetivo, portanto, é colocar luzes sobre o posicionamento atual de um ator relevante, a esfera estadual de governo, para o sucesso ou fracasso na implementação de políticas públicas no país.

Com mais este trabalho, o Ipea sente-se cumpridor de seu dever de contribuir para a investigação, o debate e a proposição de políticas públicas de alto nível para o desenvolvimento nacional.

A todos, boa leitura!

Sergei Suarez Dillon Soares
Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

PREFÁCIO

O Brasil, país continental, magnificamente diverso e absurdamente desigual, se organiza como uma Federação Trina desde a Constituição Federal de 1988 (CF/88). Não deixa de ser uma ousadia da Assembleia Nacional Constituinte, à época, ter acatado as pressões do movimento municipalista e concedido autonomia aos municípios, considerados o elo mais frágil de uma Federação que emergia de longa fase de ditadura, na qual a centralização de recursos e de poder na União predominara, reafirmando herança centralizadora que vem da formação do Estado brasileiro.

Assim, em um país onde cerca de 70% dos municípios têm menos de 20 mil habitantes e quase 90% têm menos de 50 mil habitantes – tendo a esmagadora maioria destes base econômica reduzida, pelo que dependem fundamentalmente de transferências de outros entes para se financiar – e onde as enormes desigualdades regionais permanecem sendo traço marcante se instala uma Federação em que os três entes federados têm autonomia, embora suas realidades sejam profundamente distintas.

Paralelamente, o constituinte escutou o clamor da sociedade por maior descentralização das políticas públicas e promoveu movimento de transferência de atribuições para o ente municipal, especialmente no caso das políticas sociais. Isto sem deixar de construir um edifício complexo, ao partilhar atribuições entre vários entes federados, mesmo focando na tendência à municipalização.

Nesse contexto, não é de estranhar que as discussões recentes sobre o arranjo federativo brasileiro se concentrem nas atribuições e no desempenho do elo forte – a União – e do elo mais numeroso e mais beneficiado pelas mudanças introduzidas pela CF/88: o município.

O livro *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*, coordenado por Aristides Monteiro, escapa desta armadilha e enxerga outro foco importante de preocupação: a esfera estadual, que ficou muito fragilizada no texto constitucional e no ambiente brasileiro das últimas décadas.

Exatamente ao longo dessas décadas, quando, apesar da persistência de forte endividamento do setor público, o país conseguiu melhorar seu ambiente macroeconômico – em especial domar a hiperinflação – e ousou avançar no campo das políticas sociais, enfrentando a pobreza absoluta e melhorando a renda das camadas mais pobres da população em ritmo superior ao experimentado em outros momentos de sua história, o esforço do constituinte não resiste e se assiste a um retorno ao fortalecimento da União. O livro reafirma esta trajetória.

O governo central, em nome da busca da estabilização econômica, na década de 1990, e da ampliação das políticas sociais, no início do século XXI, aumentou significativamente a carga tributária nacional – que passou de 25% antes do Plano Real para 36% presentemente –, ao mesmo tempo em que centrou a ampliação das receitas tributárias nas contribuições federais, tipo Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (Cide), Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), entre outras, fugindo sempre da partilha de seus resultados com os demais entes federados.

Mais recentemente, tal trajetória recentralizadora começa a ser questionada e a discussão sobre o pacto federativo vigente ganha espaço na agenda nacional. O conjunto de capítulos que integra este livro busca contribuir para fazer avançar este debate.

Uma das originalidades do livro, que reúne contribuição de diversos estudiosos, é seu foco em um ente que ficou um tanto esquecido tanto pelo constituinte de 1988 como nos tempos atuais: os governos estaduais.

Partindo de reflexões sobre as capacidades e limitações desse ente federado no período recente, a coletânea vai inserindo o leitor em questões como a capacidade econômico-financeira dos estados, os limites de sua autonomia e as dificuldades associadas à herança de um período de forte endividamento que a maioria dos governos estaduais do país vivenciou e vivencia, entre outras condicionantes da sua atuação. Uma análise muito estimulante coloca seu foco em aspectos político-institucionais para concluir pelo caráter "constrangido" da ação dos governos estaduais no Brasil das últimas décadas. Desse conjunto de análises emerge, de forma cristalina, o diagnóstico da situação atual dos estados:

> Comprimidos, de um lado, pela expansão dos gastos em políticas sociais (educação, saúde, previdência e assistência social), pelas regras de renegociação do endividamento (e seus encargos) junto ao governo federal e, de outro lado, pela estabilidade da trajetória das fontes de recursos próprios (Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços – ICMS) e redução dos montantes de transferências constitucionais (Fundo de Participação dos Estados – FPE), os governos estaduais se veem limitados em suas capacidades para desenhar e implementar trajetórias de desenvolvimento em seus territórios (Monteiro Neto, cap. 9).

Outra discussão instigante é a que trata da "guerra fiscal" travada, sobretudo, à custa da receita do ICMS e que se tornou prática frequente nas décadas recentes como instrumento de atração de investimentos privados – uma função que os governos estaduais assumiram ao mesmo tempo em que a União recuou na prática de políticas regionais explicitamente voltadas para o combate às desigualdades inter-regionais.

Aliás, esse é um dos pontos fortes deste livro: como acontece em geral, o conjunto de análises não abstrai que em um país como o Brasil não apenas os entes municipais são muito heterogêneos na sua capacidade de financiamento e de atuação. Os entes estaduais também o são, e esta heterogeneidade é uma das facetas da enorme desigualdade regional brasileira. Basta lembrar que dois terços do produto interno bruto (PIB) do país são gerados em apenas cinco estados do Sudeste e do Sul: São Paulo – liderando com 31% – Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná, enquanto as nove Unidades da Federação (UFs) que integram o Nordeste respondem apenas por 13,5% da produção nacional, mesmo abrigando 27% da população do país.

Um dos capítulos destaca que:

> As Unidades da Federação de baixa dotação de recursos *per capita* são justamente aqueles de mais baixo nível de desenvolvimento e situam-se, regra geral, na região historicamente com padrões de bem-estar mais baixos do país, o Nordeste. Daí que os recursos transferidos pelo sistema de partilha fiscal, ademais de não serem suficientes, em seus montantes, para igualar nacionalmente padrões de acesso a políticas públicas, não têm sido capazes de modificar a dinâmica do investimento dentro da região menos desenvolvida: os recursos públicos transferidos para as regiões menos desenvolvidas tendem a retornar, via comércio inter-regional, para as regiões mais desenvolvidas do país (Monteiro Neto, cap. 09).

O livro convida para um debate mais amplo e consistente sobre os rumos do federalismo brasileiro na expectativa de que o país seja capaz de inverter a trajetória recente em que a pactuação ainda ficou em segundo plano e a cooperação – alicerce fundamental de um federalismo democrático – possa ganhar força.

No seu conjunto, as análises apresentadas são subsídio importante ao debate sobre a reconstituição do Estado brasileiro depois dos anos neoliberais. Uma tarefa que ainda requer espaço na agenda estratégica nacional. Um debate para o qual a leitura da trajetória recente, seguida pela organização federativa brasileira, com um olhar atento para todos os seus entes, é fundamental. Inclusive os governos estaduais, que segundo autores do presente livro ficaram "na antessala da Federação".

Um debate que não pode ser feito sem focar as grandes desigualdades regionais que seguem dominando e marcando o Brasil dos tempos atuais, mesmo após o esforço feito de ampliar conquistas sociais, cujo resultado teve impactos positivos nas regiões mais pobres do país. Porém, nos próximos anos, quando se impuser a discussão sobre a competitividade da economia brasileira, sobre a realização de investimentos em infraestrutura econômica via concessões ao setor privado, entre outros temas, vai se exigir a consideração da herança de padrões muito distintos nas diversas regiões do país. E, neste contexto, a discussão sobre o papel a ser desempenhado por cada ente federado deve emergir.

Este volume traz insumos importantes a este debate, em uma abordagem que ousa fugir das leituras hegemônicas. Por isto mesmo, uma contribuição instigante e inovadora. Boa leitura!

Tania Bacelar de Araújo
Professora da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e membro do Conselho de Orientação do Ipea

INTRODUÇÃO

Os capítulos que compõem este livro problematizam diferentes perspectivas do federalismo contemporâneo sob a ótica de seus entes estaduais. Conquanto o caso brasileiro tenha se revestido de maior centralidade, dois dos capítulos trazem elementos acerca das relações intergovernamentais na China e na América Latina de maneira a contribuir com o debate. A literatura recente do federalismo brasileiro tem dado pouca atenção ao ente subnacional do governo estadual, preocupada que está com a descentralização fiscal e de atribuições em direção aos municípios. No entanto, o que se nota com frequência é que a instância federativa dos governos estaduais foi sistematicamente negligenciada e, em certo sentido, reprimida em suas capacidades de desenvolver e implementar estratégias de políticas públicas em seus territórios ao longo das últimas duas décadas.

Se a Constituição de 1988 propôs originalmente um novo federalismo – desta vez de caráter descentralizado, opondo-se à centralização política e fiscal do período ditatorial (1964-1985) e com o reconhecimento da importância do ente município no arranjo federativo brasileiro –, esta orientação, entretanto, não se manteve nas décadas seguintes.

A partir de 1994, a necessidade de levar adiante o plano de estabilização macroeconômica exigiu do governo central a recentralização de recursos em sua esfera, de maneira a conduzir as políticas fiscal e monetária com vistas à estabilidade macroeconômica. A desvinculação de recursos da União (DRU) em 1994, a expansão das contribuições federais no conjunto da carga tributária e a renegociação das dívidas públicas estaduais entre 1997 e 2000 foram medidas do governo central limitadoras da atuação e do poder dos demais entes subnacionais.

Na década de 2000, a agenda do governo central voltou-se firmemente para o alargamento da política social. Era chegada a vez de, depois de realizada a estabilidade macroeconômica, fazer o Estado brasileiro caminhar para a resolução das graves iniquidades sociais prevalecentes em sua sociedade. Tendo que executar políticas de combate à pobreza e de redução das desigualdades, o governo central continuou a operar – e, em alguns casos, precisou intensificar – a centralização de recursos fiscais e de definição de políticas em detrimento dos entes subnacionais.

Um elemento novo, contudo, diferenciou a *performance* de atuação do governo central em uma e outra década. Nos anos 1990, as medidas de política econômica, em ambiente de restrição da intervenção estatal e em ambiente externo, geraram baixo crescimento econômico em todo o país. Já nos anos 2000 – principalmente a partir de 2004 –, a orientação da política foi conduzir

o país para ritmos mais elevados de crescimento econômico por meio de maior intervenção governamental.

Daí que, em cada um dos períodos, os governos subnacionais e, em particular, os estaduais tiveram que se adaptar às condições prevalecentes do arranjo macroeconômico de maneira a, eventualmente, operar suas estratégias de atuação.

É sobre os modos de adaptação, superação e convívio dos governos estaduais com as condições ditadas pelas regras do federalismo do governo central que os capítulos deste livro refletem.

O tema mais geral é resultante da pesquisa realizada no Ipea, com apoio de vários parceiros e consultores em instituições e universidades brasileiras, intitulada O que Podem os Governos Estaduais no Brasil? Trajetórias de desenvolvimento no Brasil contemporâneo: diagnóstico, limites e possibilidades em Unidades da Federação escolhidas (1990-2010). A pesquisa traz contribuições significativas para a compreensão, de um lado, das limitações e capacidades de construção e implementação de estratégias de desenvolvimento por parte dos governos estaduais. De outro lado, permite também compreender que, em federalismos centralizados, os governos subnacionais tendem a resistir a processos de cooperação federativa, pois costumam entender este chamado como regras de imposição federativa.

REVISITANDO O DEBATE FEDERATIVO: A CONTRIBUIÇÃO DO CONCEITO DAS CAPACIDADES GOVERNATIVAS

A discussão sobre a repartição de poderes na Federação, quando vista por economistas, tende a privilegiar sua dimensão fiscal. Deste modo, uma extensa literatura nacional tem apontado para a existência de um pêndulo centralização/descentralização no federalismo brasileiro a partir da maior ou menor capacidade de extração de recursos fiscais por parte do governo central em relação aos governos subnacionais. O debate tende a operar com elementos dicotômicos para explicar relações entre governos central-subnacionais num jogo de soma zero: quando um ganha, outro perde. Neste ambiente essencialmente competitivo, o federalismo apresenta baixa capacidade de alianças e jogos democráticos. Em outra vertente, mais aproximada aos cientistas políticos, a literatura tende a dar mais destaque à centralização/descentralização política e de políticas públicas e menos às questões fiscais. Neste quadro de prevalências das regras da política (e dos partidos), as relações intergovernamentais são orientadas por motivações partidárias e de acumulação de poder político, e pouca atenção é dada aos fatores que definem dinamicamente a repartição de recursos.

São dois mundos analíticos para a compreensão do federalismo com poucas interfaces entre si. As análises e os resultados nestes dois mundos isolados tendem a se tornar parciais e pouco aprofundados, pois desconhecem, cada qual a seu modo,

a força e as motivações da outra parte. Nesta pesquisa, tentou-se reconhecer estas dificuldades, e percorrer um caminho de resolução que conduziu à necessidade do conceito de capacidades governativas, as quais são constituídas ora pelas capacidades *econômico-fiscais,* ora pelas *político-institucionais* prevalecentes nas esferas de governo. Ao utilizar este conceito de capacidades em sentido amplo, a investigação das relações intergovernamentais ganha em compreensão da realidade atual.

As contribuições apresentadas neste livro estão organizadas para espelhar esse ordenamento conceitual referente às capacidades governativas. O livro tem início com o capítulo *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual*, de Aristides Monteiro Neto, que problematiza uma agenda de pesquisa com vistas à compreensão das relações federativas que envolvem, subordinam e delimitam o papel dos governos estaduais no federalismo brasileiro atual.

Esse primeiro capítulo tem o caráter de delimitar e apontar questões centrais ao entendimento das relações federativas, as quais são mais bem desenvolvidas nos capítulos seguintes. Com o objetivo de operar o tratamento analítico para o caso brasileiro dos dois conjuntos de capacidades governativas, o livro foi então organizado em quatro partes, de maneira a trazer à tona o recorte proposto. Assim, o capítulo inicial constitui a parte I do documento: *Reflexões sobre uma agenda de pesquisa para o federalismo brasileiro*.

Na parte II, *Análise das capacidades econômico-fiscais*, os temas da autonomia fiscal, do endividamento, da capacidade de investimento e da dinâmica da guerra fiscal são investigados de maneira a compor, cada qual, um painel da situação atual por que passam os estados da Federação.

No primeiro capítulo da parte II, *Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010),* o professor José Raimundo Vergolino realiza um obstinado retrato da situação do grau de autonomia – ou, alternativamente, de dependência – fiscal e financeira dos estados, com um amplo recorte regional. À medida que analisa os índices de autonomia fiscal, o autor apresenta a dinâmica e as especificidades econômicas que tem enfrentado cada região frente ao cenário mais amplo dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento. Conclui pela lenta recuperação da capacidade de autonomia dos estados, mesmo em meio a um cenário benigno de crescimento entre 2006-2010, e aponta que, nas regiões Norte e Nordeste, as Unidades da Federação são fortemente dependentes de recursos constitucionais para prover suas políticas públicas, derivando daí uma situação de pouca iniciativa para o desenho de estratégias originais de políticas.

No capítulo 3, *Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do século XXI*, os autores Alexandre Manoel da Silva, Aristides Monteiro Neto e José Carlos Gerardo procedem a uma ampla investigação de amarras e limitações à atuação dos governos estaduais provocadas pelo endividamento

junto à União. Apresenta-se e discute-se o peso da dívida nas receitas estaduais e, de maneira inédita, foram calculados os subsídios recebidos – ou pagos – por estado da Federação em função dos parâmetros pactuados originalmente com a União para a renegociação do endividamento. Uma questão que permeia a análise é a dos possíveis efeitos benignos do processo de renegociação da dívida – realizado ainda em fins dos anos 1990 – sobre a retomada da capacidade de investimento público dos governos estaduais. Os resultados demonstram que os recursos estaduais de investimento, nesta década de 2000, pouco cresceram relativamente ao padrão observado na década anterior. Na média do país, eles permanecem próximos a 1% do produto interno bruto (PIB) por toda a década, com pequenos acréscimos nesta proporção em fases de alta do ciclo econômico. Conclui-se que as amarras construídas para reorganizar as finanças estaduais ainda operam, quinze anos depois do pacto de renegociação, fortes restrições sobre os governos estaduais.

O capítulo 4, *A guerra fiscal no Brasil: breve caracterização e análise das disputas interestaduais por investimentos em período recente,* de Danilo Jorge Vieira, traz uma importante contribuição para a compreensão da dinâmica da guerra fiscal no Brasil. Com base em experiências estaduais, o autor aponta para um quadro de permanência das razões da competição interestadual por investimentos privados, entre elas a ausência de políticas nacionais de desenvolvimento territorial e a situação estrutural de debilidade fiscal com que se deparam os governos estaduais. Ambos são fatores que, instalados no país desde a crise fiscal-financeira do Estado nos anos 1980, permanecem irresolvidos, contribuindo para a configuração de um comportamento federativo competitivo e predador dos governos estaduais, e como uma das poucas estratégicas para atrair empreendimentos privados (capital e empregos) para seus territórios.

A parte III, *Análise das capacidades político-institucionais*, começa com o capítulo de autoria do professor Ricardo Ismael, denominado *Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida*. Seu foco é o campo das relações político-institucionais do federalismo brasileiro que contribuem para a limitação política da atuação dos governos estaduais. Chama atenção para o crescente fortalecimento das iniciativas políticas do governo federal e para a inibição dos governos estaduais no cenário federativo. Neste sentido, retoma as características fundamentais do federalismo brasileiro com essência pendular (períodos históricos de centralização política e fiscal na União seguidos de retorno à descentralização), isto é, sem uma orientação de estabilidade constitutiva. Conclui com uma preocupação que merece ser destacada:

> A opção por uma ação mais seletiva do governo federal nos próximos anos e um papel mais efetivo dos governos estaduais na produção de políticas públicas dependem da disposição de ambas as partes, e da capacidade do Congresso Nacional de definir os contornos desse federalismo. Não será possível, e nem desejável, retornar

aos anos de 1980, quando alguns enxergaram um federalismo de governadores. Mas também não se pode deixar prosperar alguns aspectos presentes nas duas décadas anteriores, como a desconfiança permanente em relação aos gastos estaduais, e um cenário federativo no qual não se sabe onde começam e nem onde terminam os poderes da União.

O capítulo 6, de autoria do professor Carlos Antonio Brandão, intitulado *Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro*, apresenta uma abordagem singular para o tema do federalismo. Sua preocupação está no planejamento como elemento de pactuação do federalismo, com o objetivo de produzir orientações sobre o território nacional, visando à redução das desigualdades regionais. A noção de escalaridade ou de escalas territoriais como representações de escalas de poder tem papel crucial na análise, pois revigora a análise do federalismo brasileiro ao pensar sobre este como possibilidade de pactuação política em várias escalas de território-poder. Para o autor, empreender as pactuações escalares no atual momento da democracia brasileira é, a um só tempo, ampliar a ideia de federalismo (de relações intergovernamentais) e promover as demandas cidadãs a um degrau mais alto na orientação das ações do Estado. O autor aponta em suas conclusões: "Arenas, instâncias e âmbitos de coordenação de interesses, diálogos e consensos devem ser construídos e reelaborados, dando voz e poder articulativo à magnífica riqueza da diversidade socioespacial brasileira".

O capítulo 7, *Relações intergovernamentais na China: características e trajetória recente*, de autoria do professor Robson Dias da Silva, trouxe para o projeto uma reflexão sobre o padrão de relações intergovernamentais na China, país que vem se destacando já há três décadas por acelerado crescimento econômico e forte intervencionismo estatal. Teria o caso chinês algo a ensinar para o Brasil sobre a condução das relações entre entes de governo? Em primeiro lugar, é preciso esclarecer que a China não é um país federado, mas, segundo alguns autores, no período mais recente, as relações que têm se estabelecido entre autoridades dos governos central e subnacionais podem ser configuradas como um caso de federalismo não declarado. Com base na literatura investigada, o autor afirma que: "Observa-se na China considerável autonomia nas decisões das escalas de governo abaixo do poder central, embora todas devam estas coadunadas e justificadas aos interesses e ao projeto nacional".

Segue o capítulo 8, *Capacidades nodais do Estado e estratégias de desenvolvimento: uma perspectiva latino-americana*, de autoria dos professores argentinos Víctor Ramiro Fernández e María Jimena Garcia Puente, que consiste em um estudo gentilmente realizado para compor esta coletânea sobre capacidades estatais. Neste sentido, traz contribuição relacionada à discussão do conceito de capacidades nodais de Estado e da premência dos estados latino-americanos – em particular, da Argentina – em reorganizar o Estado a partir dos subconjuntos de capacidades institucionais e espaciais conformadoras do que se pensa como capacidade estatal. Concretamente, como afirmam os autores, o objetivo do trabalho é:

formular uma ferramenta capaz de dar conta da relevância de desenvolver um Estado com capacidades para conformar internamente um nível de coerência institucional e espacial, que possibilite operar externamente tanto na forma disciplinar quanto cooperativa para produzir, no cenário latino-americano, processos de acumulação mais endógenos, dinâmicos e descentralizados.

O trabalho alerta, ainda, para o reconhecimento da necessária dimensão espacial-territorial das ações do Estado, sem a qual as relações entre as escalas de poder no território, se não azeitadas, tendem a provocar dificuldades intransponíveis ao desenvolvimento.

Por fim, na parte IV do livro (*Consensos e dissensos no debate atual*), o capítulo *Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da Federação*, de Aristides Monteiro Neto, traz uma abordagem-síntese do conjunto das contribuições problematizadas no livro. Sem pretender realizar uma discussão da contribuição específica de cada capítulo – não se constitui, portanto, em resumo de ideias –, este trabalho discute uma síntese para compreensão das relações entre a União e os governos estaduais no Brasil hoje. Aponta para o percurso de centralização fiscal, política e de políticas públicas na órbita do governo central, com o esperado cerceamento do papel dos governos estaduais. Descortina que, mesmo em face de um quadro generoso em termos econômicos no período 2005-2010 no país, os governos estaduais não tiveram ampliação de suas receitas próprias em magnitude esperada. Disto resultou que as ofertas recebidas do governo federal para a colaboração em programas de investimento (como o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) levaram a reações contrárias e inesperadas nos governos estaduais, dado que estes passaram a se defrontar com dificuldades em oferecer suas contrapartidas para os projetos em andamento. Sem protagonismo na elaboração de políticas públicas e com restrições fiscais consolidadas desde a renegociação das dívidas em fins dos anos 1990, os governos estaduais passaram a ver a crescente atuação do governo federal como limitação à sua própria atividade.

Este livro, por certo, não traria reflexões tão importantes sobre o federalismo brasileiro dos dias atuais se não pela presença, dedicação e esforço de cada um dos autores aqui presentes e parceiros do projeto O que Podem os Governos Estaduais no Brasil? Diagnóstico, limites e possibilidades de atuação, financiado pelo Ipea. Os professores Victor Ramiro e Maria Jimena Puente gentilmente se dispuseram a contribuir desde um ponto de vista argentino e latino-americano sobre a ideia de capacidades governativas. Agradeço a todos pela inestimável contribuição intelectual ao projeto, e ao Ipea, na pessoa do Diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do instituto, Rogério Miranda, pelo acolhimento do projeto e por assegurar os recursos para sua realização.

Aristides Monteiro Neto
Organizador

PARTE I

REFLEXÕES SOBRE UMA AGENDA DE PESQUISA PARA O FEDERALISMO BRASILEIRO

CAPÍTULO 1

GOVERNOS ESTADUAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO: CAPACIDADES E LIMITAÇÕES NO CENÁRIO ATUAL[1,2]

Aristides Monteiro Neto[3]

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é explorar o campo de investigação relacionado com limites e possibilidades com que se defrontam os governos estaduais para construir e implementar trajetórias de desenvolvimento para suas populações e territórios. No centro desta discussão está o debate sobre a natureza e as características do federalismo brasileiro. Este, em meio a movimentos históricos de centralização e descentralização de recursos e de atribuições entre governos, passa, desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), por uma fase de centralização de receitas e de comando no governo federal. Tal fase combina perda de importância relativa dos governos estaduais e maior papel dos governos municipais.

Na teoria do federalismo, a ideia da descentralização – ou de seu oposto, a centralização – alcança um *status* de grande reconhecimento, uma vez que é o campo da investigação da mudança e da transformação por que passam as estruturas dos governos. A descentralização pode ser avaliada pelo seu aspecto *vertical*, isto é, pelas relações entre os governos central e subnacionais, e também pelo seu aspecto *horizontal*, isto é, pelas relações territoriais ou regionais.

No Brasil, as fortes desigualdades regionais de bem-estar e de desenvolvimento econômico são aspecto de extrema relevância para o entendimento do pacto federativo. Sua existência e persistência investem-se de elementos de grande tensão sobre as relações políticas e tendem a gerar constantes pressões para a ocorrência de uma situação pendular (sem estabilidade) no federalismo brasileiro. Neste capítulo, será dada, sempre que possível, ênfase a este aspecto da dimensão horizontal das relações

---

1. Este estudo é produto das discussões e das análises empreendidas no âmbito da pesquisa *O que podem os governos estaduais no Brasil*: trajetórias de desenvolvimento comparadas, desenvolvida sob coordenação do autor na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. O autor agradece, pelo papel importante na reflexão e nos apontamentos de vários assuntos aqui tratados, aos professores, consultores da pesquisa, José Raimundo Vergolino, da Faculdade Guararapes (Recife-PE); Ricardo Ismael, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio); e Robson Silva, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ); bem como a Alexandre Manoel da Silva, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Os erros remanescentes são de inteira responsabilidade do autor.

2. Este capítulo foi publicado anteriormente em novembro de 2013, na coleção Texto para Discussão do Ipea, número 1.894.

3. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur do Ipea.

federativas e de suas implicações sobre os avanços e dificuldades permanentemente observados nas relações intergovernamentais na última década.

Adicionalmente, deve ser posto que quando se considera o tema da descentralização no federalismo se está discutindo ora *descentralização fiscal*, ora *descentralização de políticas públicas*, ora *descentralização política*, ou uma mistura dos três tipos (Rodden, 2005). Para as discussões que se seguem, a ênfase se dará na descentralização fiscal e de políticas públicas.[4]

Tem sido reconhecida na literatura a situação de maior fragilidade no quadro federativo brasileiro do ente regional do governo, isto é, o governo estadual ou intermediário (Prado, 2012). Este passou a ter um papel minorado, nas últimas duas décadas, quanto à sua participação no gasto e na receita nacionais. A capacidade de uso livre e autônomo de receitas foi fortemente limitada pela expansão das transferências fiscais do governo federal na forma de recursos vinculados. Os orçamentos estaduais passaram a se caracterizar por rigidezes, na medida em que aqueles recursos são aplicados exclusivamente para agendas centralmente predefinidas.

O gasto público estadual tem, por razões óbvias, papel decisivo na explicação das trajetórias de desenvolvimento elaboradas pelos governos estaduais. De um lado, o gasto corrente oferece indicações do perfil de atividades escolhidas para serem objeto de recursos mais frequentes da coletividade com vistas à permanente melhoria de seus níveis de bem-estar, em especial nas áreas de educação, saúde e segurança. Um componente importante do gasto corrente são as despesas com custeio da máquina pública estadual e com servidores públicos, necessárias para fazer o serviço público funcionar e que, nos governos estaduais, notabilizam-se como expressão da própria provisão do serviço público à sociedade.

De outro lado, o gasto em investimento tem o potencial de revelar as escolhas mais estratégicas feitas pelas administrações públicas estaduais de maneira a tornar a economia local mais competitiva, ou a criar e atrair novos setores produtivos para esta economia, promovendo sua transformação estrutural.

Parte da literatura corrente e dos documentos de política sobre as economias estaduais tende a enfatizar algumas proposições mais visíveis sobre como as administrações estaduais organizam seus esforços para a promoção do crescimento econômico e a melhoria do bem-estar de sua coletividade, conforme exposto a seguir.

4. Para uma análise da dimensão política – natureza, causas e consequências – no atual federalismo brasileiro, ver Arretche (2012), em que se exploram os porquês da centralização das decisões e dos recursos no governo da União, bem como os porquês de os governos subnacionais, principalmente os estaduais, não terem oferecido resistência a esta tendência centralizadora.

1) Buscam ampliar e acelerar o investimento em infraestrutura (estradas, aeroportos, saneamento e abastecimento, comunicações etc.), visando a uma elevação da produtividade do setor produtivo existente e à atração de capitais novos para a economia estadual.

2) Desenvolvem esforços para investir em educação e em formação de capital humano altamente qualificado como base para a atração de capitais privados dos setores de alta tecnologia, caracterizados pelos altos salários pagos a sua mão de obra e pelos elevados ritmos de inovação.

3) Buscam realizar uma combinação das duas proposições anteriores, isto é, envidar esforços para tornar suas economias mais produtivas e atrativas ao capital produtivo por meio de ampliação de oferta atualizada de infraestrutura e de capital humano.

Para alcançar estes intentos, os governos estaduais precisam, tanto quanto o governo da União, possuir ou construir, em cada momento, instrumentos e instituições para promover modificações estruturais nas economias e nos patamares de bem-estar. Assim, os governos subnacionais precisam estar dotados do que será denominado aqui *capacidades governativas*: o amplo conjunto de meios e recursos econômicos e financeiros (*capacidades econômico-fiscais*) e os recursos políticos e institucionais (*capacidades institucionais*) para promover o desenvolvimento.

É claro que os governos estaduais não atuam sozinhos, e parcela dos recursos necessários ao seu desenvolvimento é obtida junto à União, como parte do sistema de repartições constitucionais de recursos do modelo federativo vigente. As relações federativas constituem, portanto, um poderoso campo de investigação das capacidades governativas, às vezes apontando para modelos federativos mais cooperativos, outras vezes para modelos mais competitivos.

É de interesse do estudo avaliar quais proposições têm se tornado forças explicativas mais presentes em experiências de governos estaduais brasileiros aqui consideradas. Como será demonstrado adiante, os anos 1990 caracterizaram-se por fortes mudanças institucionais, as quais representaram transformações em marcos legais que regiam as relações entre capital e trabalho no Brasil e levaram à extinção de instituições e empresas produtivas estatais federais e subnacionais, bem como a uma forte orientação da economia brasileira para ligar-se às correntes internacionais de comércio e das finanças privadas.

Para os governos estaduais, o processo de ajustamento levado a efeito pela política macroeconômica dos anos 1990 resultou em estreitamento de suas capacidades de orientar e coordenar o desenvolvimento em seus territórios. Para conduzir a renegociação das então elevadas dívidas dos estados, o governo federal impôs um forte ajustamento econômico-financeiro, o qual incluía a venda de ativos

produtivos (bancos estaduais e empresas estatais) e a contenção de gastos públicos em custeio – com forte repressão do gasto com pessoal – e em investimento. Em outra perspectiva, o governo federal impôs aos governos estaduais um doloroso processo de limitação de suas atividades, arbitrando, de modo unilateral, o tamanho adequado que caberia doravante aos governos estaduais no federalismo brasileiro. A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000 tornou-se o coroamento do processo de ajustamento.

O ajustamento realizava, logo de início, uma conjugação difícil de ser articulada e superada mediante mecanismos próprios dos governos subnacionais: elevada restrição fiscal; elevado comprometimento de receitas com os encargos da dívida; e baixo crescimento econômico.

Esse quadro de restrições permaneceria por mais alguns anos ao longo da década de 2000, apenas sendo paulatinamente superado com a retomada do crescimento econômico a partir de 2005 em níveis superiores aos da década anterior.

Pode-se questionar em que medida a mudança nas taxas estaduais médias de crescimento econômico, em comparação ao padrão da década de 1990, teve como base o ajustamento das finanças públicas dos governos estaduais.

Alternativamente, pode-se perguntar se teriam sido outras as causas do crescimento observado. Uma possível explicação seria a reorientação da política macroeconômica empreendida pelo governo federal, que teve rebatimentos expressivos sobre os governos estaduais. Voltou-se a ativar o investimento governamental e o privado – este último com aumento do crédito público, especialmente na indústria e na construção civil – e o gasto com políticas sociais foi, destacadamente acrescido.

Várias são as proposições a exigir investigação acurada e revisitação. Entretanto, o cerne das preocupações está no entendimento a ser construído acerca dos caminhos possíveis, bem como dos meios, instrumentos e recursos disponíveis ou passíveis de serem mobilizados por um federalismo brasileiro mais cooperativo. Algumas delas, as quais serão mais bem desenvolvidas no decorrer da pesquisa, podem ser explicitadas como a seguir descrito.

Década de 1990:

1) Um federalismo descentralizador, de caráter municipalista, incentivado pelas determinações da Constituição Cidadã de 1988, reduziu a esfera de atuação dos governos estaduais no concerto das relações federativas brasileiras.

2) O ajustamento fiscal e financeiro imposto pelo governo federal aos governos estaduais como forma de retomada da estabilidade macroeconômica levou a sérias dificuldades para a construção de trajetórias estaduais de desenvolvimento.

3) O clima institucional de permanentes reformas (privatizações, novos marcos regulatórios, reforma administrativa etc.) criou espaço para a inibição de iniciativas ou estratégias de investimento produtivo dos governos estaduais e daí sua retração.

4) Do ponto de vista das relações horizontais – desigualdades regionais – o enfraquecimento e a destruição de instrumentos voltados ao desenvolvimento regional criaram paralisia institucional e política, impedindo que o debate e a busca de novas alternativas tivessem espaço para florescer.

Década de 2000:

1) A retomada do crescimento econômico nesta década, resultado em parte do cenário internacional benigno e em parte de uma política nacional de investimentos mais assertiva, possibilitou o ambiente favorável para que governos estaduais retomassem o investimento público. Em que medida este ambiente favorável foi explorado pelos governos estaduais e com que intensidade o foi, se é que foi, são questões que merecem ser devidamente investigadas.

2) Sabendo-se que a LRF significou um ponto culminante de um processo duro de ajustamento das dívidas dos estados, cabe perguntar qual a situação atual dos estados no que toca à capacidade de endividamento.

3) A despeito das condições macroeconômicas e das políticas de crédito governamental mais propícias ao investimento, a *guerra fiscal* consolidou-se e continuou a ser intensamente utilizada pelos estados da Federação como estratégia de atração de investimentos. Tal comportamento precisa ser mais investigado na situação presente do federalismo brasileiro.

4) Processos de construção e aplicação de estratégias de desenvolvimento estão em curso nos governos estaduais? Quando existirem, qual tem sido sua orientação predominante: a infraestrutura econômica, a social, ou ambas? Políticas que visam à antecipação de trajetórias portadoras de futuro, como as de ciência, tecnologia e inovação (C,T&I), estão em curso nos governos estaduais?

2 O CONTEXTO INTERNACIONAL: GLOBALIZAÇÃO E ENFRAQUECIMENTO DO ESTADO-NAÇÃO

As sociedades contemporâneas atribuíram ao Estado nacional a importante tarefa de organizar e produzir o sentido e a direção do desenvolvimento em seus territórios. Pode-se afirmar que para operar esta tarefa os Estados nacionais devem ser capazes de elaborar esforços em duas instâncias social e politicamente representativas: *a autonomia e a homogeneidade*. No primeiro caso, o da autonomia, o Estado nacional

deve ser autônomo e efetivamente capaz de conduzir a direção e o sentido do desenvolvimento para seus cidadãos frente a obstáculos frequentemente impostos por outras nações no cenário geopolítico.

No segundo caso, a homogeneidade se refere à qualidade que o Estado-nação deve ter para operar atributos universais para o conjunto dos seus cidadãos. Do Estado-nação espera-se que possa conduzir políticas universais em seu território de igualação ou equiparação das condições de cidadania (políticas educacionais, de saúde etc.), políticas de desenho e manutenção das condições para o desenvolvimento econômico (macroeconômicas: preços, juros, câmbio etc.), bem como as de dotação equânime no território das infraestruturas para o moderno desenvolvimento econômico (políticas regionais).

A história de constituição dos modernos Estados-nação tem sido a história de construção e efetivação destes atributos eminentemente nacionais para seus cidadãos. Na esfera econômica, por exemplo, as políticas produtivas de fortalecimento da indústria ou da agropecuária ou ainda das exportações representam a criação de espaços de autonomia produtiva para produtores nacionais frente a concorrentes externos.

A expansão dos interesses capitalistas, entretanto, traz de forma frequente contradições à operação dos Estados-nação, na medida em que aqueles permanentemente têm extrapolado as fronteiras dos Estados nacionais em busca de novos horizontes e territórios para acumulação. Marx e Engels haviam observado o caráter cosmopolita do capital e adiantaram, já em fins do século XIX, os germes da globalização.

A característica mais marcante da globalização é que a percepção dos interesses exclusivamente nacionais se torna mais difusa. Os interesses dos agentes econômicos, políticos ou sociais se dirigem cada vez mais para outros territórios. O raio de atuação das empresas produtivas e financeiras, para além do mercado nacional, é também o mercado internacional. Há, no contexto atual, entrecruzamentos de interesses dos cidadãos em vários territórios simultaneamente, interesses que se expressam não somente nos negócios econômicos mas nas mais variadas esferas das atividades humanas, como a política, a cultura, o meio ambiente etc. Não por outra razão, a capacidade do Estado nacional em operar a determinação do desenvolvimento nacional tem cada vez mais sido minada e enfraquecida.

Se no plano geral das nações a globalização afeta a todos, há, contudo, circunstâncias específicas e determinadas mediadoras da posição das nações na hierarquia de poderes – econômicos, políticos e sociais – prevalecente no capitalismo mundial. Mais fortemente desde os anos 1970 e 1980, movimentos bruscos e frenéticos agitam os países, conduzindo a uma redução de suas capacidades estatais: a internacionalização acelerada das empresas multinacionais e do sistema financeiro.

Esse processo, comandado inicialmente pelas empresas norte-americanas, em sua busca de expansão na Europa, na Ásia e na América Latina, disseminou-se como padrão para as empresas produtivas e financeiras nas demais partes do mundo. Tendo sido fonte de grande expansão econômica no mundo capitalista, sua contínua busca por mercados cada vez mais transnacionais passou a exigir que os governos nacionais aceitassem alguma redução de autonomia sobre as operações financeiras e produtivas das grandes empresas em seus territórios.

Nesse contexto, os governos nacionais passam a operar políticas de desenvolvimento – macroeconômicas, industriais ou sociais – sob novo registro conceitual e instrumental: tem sido papel primordial dos governos nacionais nesta nova etapa do capitalismo não mais realizar políticas de desenvolvimento mas tão somente zelar para a manutenção do endividamento público em patamares baixos e estáveis, de maneira a garantir ao sistema financeiro que as condições para a rentabilidade de seus negócios não sejam afetadas. Quaisquer alterações na política econômica que mudem os parâmetros de lucratividade e os ganhos dos mercados financeiros privados têm como resposta uma desestabilizadora fuga de capitais.

A experiência de administração da demanda agregada (*demand management*), que teve curso após a Grande Crise de 1929 e atingiu seu auge no pós-Segunda Guerra, entre 1945 e 1975, resultou num dos mais prósperos e estáveis períodos de expansão do capitalismo – a "idade de ouro" do capitalismo. A possibilidade de utilizar de maneira ativa e planejada o déficit público para atingir níveis predeterminados de emprego e renda foi uma característica determinante dos níveis e das taxas de crescimento observadas no mundo desenvolvido e em vários países em desenvolvimento. Com a progressiva desregulamentação financeira prevalecente nas economias globalizadas desde os anos 1990, este raio de manobra foi substancialmente reduzido.

A expansão dos ativos financeiros na riqueza global rompeu com o padrão de canalização dos recursos financeiros para a expansão da riqueza produtiva.

> Uma grande diferença com relação ao período anterior, da "idade de ouro" do capitalismo, é que as poupanças, nesta etapa atual da riqueza financeira, não são mais transformadas em créditos bancários para o financiamento de atividades produtivas, pelo contrário, se transformam em valores a serem manipulados pelos mercados de ativos. Ou seja, as poupanças privadas não se transformam, inequivocamente, em acréscimo de demanda agregada. Seu caminho é mais tortuoso, sendo elas canalizadas mais rotineiramente para a alimentação de bolhas de ativos (Monteiro Neto, 2005, p. 26).

As decisões de gastos em investimento e consumo para crescimento da economia passam a depender fortemente das flutuações e das expectativas geradas no mercado financeiro, seara em que os governos não têm mais como interferir.

As variáveis de demanda agregada essenciais para o crescimento econômico tornam-se instáveis e reticentes ao controle da política econômica e, neste contexto, a capacidade de intervenção governamental míngua.

As dificuldades impostas por esta macroeconomia da riqueza financeira para que os governos nacionais empreendam trajetórias de crescimento são crescentes. Elas parecem não recuar mesmo em face de crises sistemáticas, como as que se abateram no México, em 1995; na Ásia, em 1997; na Rússia, em 1999; na Argentina, em 2001; e mais recentemente, em 2008, nos mercados financeiros globais, tendo como epicentro os Estados Unidos e se espalhando para a Europa e o Japão.

Nos países desenvolvidos, o que sobrou ao Estado para operar é a criação de condições necessárias ao aumento do poder de concorrência de suas corporações multinacionais. Nos países em desenvolvimento, onde as bases para o financiamento do desenvolvimento são frágeis, os Estados estão relegados à posição passiva de promoção das condições necessárias à atração de capitais dos países desenvolvidos.

Os canais pelos quais se opera a redução das capacidades estatais nacionais em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, podem ser identificados como relacionados com: *i)* os crescentes vazamentos comerciais e financeiros para o exterior; *ii)* as pressões para a existência de uma taxa de câmbio artificialmente valorizada; e *iii)* as restrições à ampliação da base fiscal dos governos.

No primeiro caso, as pressões para que os países em desenvolvimento realizem abertura comercial e financeira resultam em maiores vazamentos de renda para o exterior, ora na forma de maiores importações de bens e serviços, ora na forma de maior endividamento das empresas privadas e dos governos junto ao mercado financeiro. Neste contexto, parte da demanda agregada nacional é transferida para o exterior sem que se tenha algum controle da situação.

No segundo caso, como a liberalização das importações tende a ser financiada por entradas de capitais internacionais (os déficits comerciais), a valorização da taxa de câmbio associada tende a prejudicar a competitividade sistêmica do setor produtivo nacional, e a entrada de capitais tende a contaminar a dívida pública de forma permanente.

Finalmente, a base fiscal dos governos tende a ser enfraquecida pela acentuada concorrência comercial e financeira. Quanto mais integrados os mercados financeiros se tornam, mais a política econômica nacional se torna refém da fuga de capitais quando o nível de impostos de um dado país se torna mais alto que a média de seus concorrentes.

Esses canais de expressão da lógica financeira sobre a política econômica têm também repercussões sobre as finanças e as estratégicas de desenvolvimento dos governos subnacionais.

3 ENQUADRAMENTO DO PAÍS AO NOVO CONTEXTO EXTERNO

3.1 Ajustamento, reformas e baixo crescimento

O Estado brasileiro vem passando por diversas e significativas transformações desde a crise dos anos 1980. Aquilo que inicialmente era apenas crise econômico-financeira em função do colapso provocado pelo endividamento externo levou, ao longo da década, a processos inflacionários crônicos, esgarçamento da capacidade fiscal e, por consequência, a uma acentuada perda e redução dos meios para financiar o desenvolvimento.

Esse quadro geral de dificuldades veio a condicionar as proposições descentralizadoras do federalismo proposto na CF/1988. Representativa de um conjunto de anseios democráticos e de tentativas de superação das amarras centralizadoras do sistema político do período ditatorial (1964-1985), a Constituição Cidadã propugnava para o federalismo brasileiro maior descentralização política e de recursos. A própria admissão dos municípios como entes federados como inovação desta Constituição já representava tais mudanças. Passar-se-ia a ter um quadro de relações federativas com maior protagonismo dos governos subnacionais.

Olhando retrospectivamente, entretanto, não foi isso que ocorreu. Do ponto de vista das relações federativas, o pêndulo tendeu para uma reconcentração de poderes políticos, institucionais e financeiros no âmbito do governo da União, como se verá a seguir. As razões para esta centralização estão fortemente relacionadas com as tarefas de reorganização do Estado brasileiro (finanças, gestão, planejamento etc.) para levar adiante a tarefa do desenvolvimento em contexto de dificuldades macroeconômicas de grande monta (Arretche, 2012; Amaral Filho, 2012; Oliveira, 2007).

Na década de 1990, depois de várias tentativas malogradas de conter o processo inflacionário, o Plano Real, em 1994, enfim obteve êxito na estabilização da economia. Começou-se uma nova era na vida nacional, na qual a estabilidade econômica passou a ser acompanhada de profundas reformas institucionais, sendo as mais representativas as seguintes: abertura produtiva e financeira com mudanças acentuadas nos regimes de comércio e investimento estrangeiro; ousada agenda de privatizações de empresas estatais; e medidas de controle dos gastos públicos com punições mais fortes para os governos estaduais e municipais. Foi objetivo geral da política governamental reorientar o desenvolvimento brasileiro para um modelo mais globalizado, aberto às correntes de comércio e investimento internacionais, mais apoiado pelo setor privado e com um papel menor e mais indireto do Estado, em contraposição ao modelo desenvolvimentista anterior, com mais intervenção governamental e mais fechado para o exterior.

Para os governos estaduais, o processo de ajustamento no período pós-Real não se revelou fácil. A perda de receitas inflacionárias que se seguiu ao controle do processo inflacionário, aliada à expansão do endividamento em cenário de altas taxas de juros, resultou em estrangulamento das contas públicas na grande maioria dos estados da Federação.

A partir de 1997, o governo federal começa a levar adiante um modelo de ajustamento que culminaria na aprovação da LRF (Lei Complementar nº 101) em 2000. A União federalizou as dívidas estaduais e exigiu, em contrapartida, que os governos estaduais e municipais (principalmente das grandes capitais) privatizassem bancos e empresas sob seus domínios, de maneira a abater parte da dívida e, em prazo mais longo, desobrigar os estados a manter gastos correntes que de outro modo seriam necessários. Em adição, a União proibiu concessões de financiamentos por parte de instituições financeiras federais para os estados da Federação que não tivessem contrato para reequacionamento de suas dívidas.

Forte disciplina fiscal passou a ser imposta aos governos estaduais desde então. O peso crescente dos encargos da dívida renegociada, a perda de instrumentos de financiamento do desenvolvimento e a aguerrida concorrência de importados sobre bens domésticos tiveram impactos nocivos sobre o crescimento econômico e sobre o padrão de implementação de políticas públicas na maioria das Unidades da Federação (UFs).

A tabela 1 evidencia que o período de mais intensas reformas liberais – na forma de ajustes na política macroeconômica e nas contas públicas, entre 1995 e 2002, ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) – foi aquele em que as taxas de expansão do produto interno bruto (PIB) do Brasil e de suas macrorregiões foram mais fracas desde pelo menos a década de 1960.

TABELA 1
Brasil e regiões: taxas anuais de crescimento[1] do PIB (fases históricas de crescimento entre 1960 e 2010)
(Em %)

Regiões	Desenvolvimentismo[2]			Reformas do Estado			Novo desenvolvimentismo	
	1960-1989	Auge 1 1960-1979	Declínio 1980-1989	1990-2002	Governo Collor/Itamar 1990-1994	Governo FHC (I e II) 1995-2002	Governo Lula I 2003-2006	Governo Lula (I e II) 2003-2010
Norte	9,5	8,7	8,8	2,4	4,2	2,9	6,0	7,7
Nordeste	5,9	5,9	3,5	2,8	2,1	3,6	5,3	5,2
Sudeste	6,2	8,0	2,4	2,3	1,8	1,4	4,9	4,2
Sul	6,4	7,8	3,4	2,3	3,8	1,7	1,2	4,0
Centro-Oeste	8,5	11,5	5,4	5,1	5,4	5,1	2,8	5,9
Brasil	**6,4**	**7,9**	**3,1**	**2,6**	**2,5**	**1,9**	**4,2**	**4,2**

Fonte: IBGE/Contas regionais (dados brutos).

Notas: [1] Taxas de crescimento obtidas por ajustamento de uma função exponencial.

[2] O modelo desenvolvimentista de transformação da economia e da sociedade brasileira teve seu início na década de 1930 e, *grosso modo*, perdurou até fins dos anos 1980. Para as reflexões empreendidas neste capítulo, aceita-se uma quebra no rigor conceitual associado a esse termo e utiliza-se correntemente o período que vai de 1960 a 1989 – a fase de "ouro" da intervenção estatal na questão regional – como representativa do desenvolvimentismo no seu aspecto espacial.

O crescimento foi muito elevado em todas as regiões do país durante o período desenvolvimentista (1960-1989), notabilizado pela expansão do gasto público, bem como pela mais intensa montagem e utilização de um aparato empresarial estatal para levar adiante a integração nacional por meio de infraestruturas nacionais de transportes e comunicações. Posteriormente, a crise deste modelo, ainda nos anos 1980, iniciou uma fase de desaceleração e desorganização das finanças públicas, comprometendo seriamente o gasto público em investimento.

Em 1970, o Estado brasileiro, nas três esferas de governo, realizou o expressivo montante de 10,1% do PIB em investimento, estando 5,3% do PIB a cargo das administrações públicas e 4,7% a cargo de empresas estatais. Em 1985, a crise das finanças públicas estava instalada, levando a uma queda drástica do investimento público. Neste último ano, o Estado realizou 6,8% do PIB em investimento, sendo 2,6% das administrações públicas e 4,2% das empresas estatais (Monteiro Neto, 2005).

No ano de 2000, quando os governos estaduais se ajustavam à LRF, o investimento público nacional chegou a um dos seus patamares mais baixos, de 3,2% do PIB nacional. Com a parcela das empresas estatais sendo dramaticamente encolhida para 1,1% do PIB, o restante, 2,1% do PIB, coube às administrações públicas.

No início dos anos 2000, o sistema empresarial público brasileiro havia sido reduzido por meio de um dos mais agressivos programas de privatização do mundo à época. Deste modo, a capacidade estatal de operar o sentido do desenvolvimento havia retrocedido para próximo à situação de capacidades institucionais prevalecente no país antes da década de 1950.

O balanço das privatizações de empresas públicas brasileiras, realizado por Pinheiro (1999), apontou que entre 1990 e 1999 foram privatizadas 119 empresas estatais brasileiras – dos governos federal e estaduais –, com a arrecadação de US$ 70 bilhões e a transferência para o setor privado de US$ 16,6 bilhões em dívidas públicas. O êxito do programa de privatizações do governo brasileiro mereceu o seguinte comentário deste autor:

> Esses valores fazem da privatização brasileira uma das maiores em todo o mundo – por exemplo, até 1997, as receitas totais com a privatização em todos os países da [Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico] OCDE somavam US$ 153,5 bilhões. (...). A maior parte do que permaneceu no setor estatal [referindo-se ao Brasil] deve ser privatizada em 1999-2000. Há apenas 10 anos, nem mesmo o mais otimista dos liberais poderia prever um resultado tão favorável (Pinheiro, 1999, p. 178).

O Estado brasileiro, para além de seu sistema empresarial estatal, conta com o instrumento do crédito bancário público para financiar o desenvolvimento. Na ausência de empresas estatais ou na hipótese de seu encolhimento, instituições financeiras estatais podem, a qualquer tempo, ser utilizadas com maior ou menor intensidade para operar trajetórias de crescimento e modernização do setor produtivo nacional.

Em particular, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cuja atuação tem se notabilizado como o principal instrumento do desenvolvimento do país desde os anos 1950, quando foi criado, fornece elementos para a compreensão das dificuldades e dos avanços por que vêm passando os instrumentos do Estado brasileiro devotados ao desenvolvimento nestas últimas décadas. Em 1980, este banco emprestou ao sistema produtivo recursos da ordem de 1,71% do PIB nacional. Tal patamar não se sustentou nos anos seguintes em face da crise das finanças públicas, chegando em 1990 a financiar apenas 0,66% do PIB deste mesmo ano. Com o controle do processo inflacionário e a maior estabilidade macroeconômica, o banco passou a financiar 1,16% do PIB em 1995, 2,31% do PIB em 1997 e 2,13% do PIB em 2000.

A melhoria da atuação do banco foi bastante expressiva ao longo dos anos 1990, permitindo que a oferta de crédito ao setor produtivo nacional fosse retomada a níveis mais saudáveis. Entretanto, mesmo com a melhoria obtida em 2000, o país somente voltava a atingir o mesmo patamar relativo visto em meados dos anos 1970, quando teria atingido seu auge: entre 1975, 1976 e 1977, a média de recursos do BNDES como proporção do PIB esteve em 2,5%.

Se nas décadas de 1970 e 1980 a oferta de recursos do BNDES visava à ampliação do capital produtivo nacional por meio do financiamento de novas plantas industriais (*greenfield*), nos anos 1990 os recursos do banco voltaram-se para financiamento do processo de privatização, agricultura de exportação, infraestrutura e serviços – principalmente turismo e *shopping centers*.

O BNDES passou, portanto, a estimular a expansão dos setores que mais apelos tinham ao capital internacional: mais ligados a correntes de comércio e a retornos de curto e médio prazos, como são a hotelaria e os *shopping centers*. Os investimentos cujos retornos de longo prazo são menos atrativos para os capitais financeiros internacionais, em função dos riscos, foram preteridos nesta lógica de operação da instituição.

O país assistia à expansão tímida do principal instrumento de financiamento do crédito produtivo nos anos 1990 e ao direcionamento de recursos para atividades de baixo poder multiplicador sobre as demais atividades econômicas. Assim, um importante elemento da política econômica brasileira era capturado apenas para atender aos interesses de curto prazo dos circuitos do capital financeiro que se instalavam avidamente no país.

Todo o esforço de redução do endividamento público federal e de encilhamento fiscal sobre os estados, entretanto, surtiu pouco efeito do ponto de vista do controle geral das contas públicas ao final do governo FHC. As políticas monetária (juros altos) e cambial (sobrevalorização da moeda) permanentemente pressionavam para cima o endividamento público. A política fiscal passou, neste contexto, a seguir de modo passivo os ditames dos desequilíbrios externos.

Na mensagem presidencial de FHC ao Congresso Nacional em 2002, a constatação deste fracasso da política em reduzir a dívida pública fica evidente, embora não seja admitida pelo governo.

> A deterioração dos resultados fiscais decorreu de uma piora significativa do resultado primário do setor público consolidado (de um superávit médio de 2,94% entre 1991 e 1994, para um déficit médio de 0,13% do PIB, entre 1995 e 1998) e do aumento das despesas com juros reais, que cresceu de 3,32% para 4,83% em igual período. A dinâmica da dívida pública sofreu ainda os efeitos da incorporação de passivos antes não reconhecidos, os chamados "esqueletos". Essa dinâmica tornou-se insustentável no contexto das crises externas do biênio 1997-1998, que provocaram elevação dos juros domésticos e queda do PIB (Brasil, 2002, p. 279).

Não era, portanto, o gasto corrente, nomeadamente o de pessoal, o maior gerador de desequilíbrios nas contas públicas durante o período mas as políticas de juros elevados, para a atração de capitais; e de sobrevalorização cambial, para a contenção da inflação. Tais políticas, ao contaminarem de modo permanente a dívida pública, passaram a exigir que a política fiscal se tornasse estruturalmente restritiva.

Com a conta de juros sobre a dívida pública aumentando e se tornando uma fração cada vez mais elevada do PIB, sinais negativos estavam sendo dados para que a classe empresarial se animasse a realizar inversões produtivas na economia brasileira do período. Basicamente se pode afirmar que os recursos governamentais a título de pagamento de juros ao setor privado (empresas e famílias) podem ter três destinações possíveis, as quais reduzem a eficácia do gasto sobre o produto interno: *i)* uma parte tende a se dirigir ao exterior, por meio do sistema financeiro, em busca de aplicações alternativas em outros mercados; *ii)* outra fração retorna ao governo como refinanciamento da dívida pública, aumentando ainda mais seu estoque; e *iii)* uma terceira parte da renda de juros vem a ser utilizada por seus detentores, o estrato mais rico da população, na forma de consumo suntuoso, materializado por importações de bens e serviços. Num modelo estruturalmente aberto, com maior participação de setores dedicados às finanças rentistas, parte expressiva da demanda efetiva passou a destinar seus estímulos ao exterior. As decisões de investimento do sistema empresarial se tornaram mais voláteis e de curto prazo, inviabilizando projetos de grande envergadura e de longa maturação, principalmente os de infraestrutura.

No Brasil dos anos 1990, a conjugação de todos estes fatores restritivos, em sua maior parte construídos pela política macroeconômica, resultou em baixo nível de atividade econômica, elevação da dívida pública e esgarçamento de relações federativas.

Chegada a década de 2000, a situação federativa passou a se distensionar. Como resultante do próprio crescimento da economia brasileira, foi expandida a base de tributação e de arrecadação. Por seu turno, a União, que continua a desempenhar

um papel mais importante na distribuição total de receitas, passou a ter uma relação mais aproximada com os governos municipais do que com os estaduais para a execução de políticas públicas, principalmente aquelas das áreas de saúde, educação e assistência social. Os governos estaduais têm, em certo sentido, mantido o quadro geral de menor capacidade própria de indução do desenvolvimento em seus territórios herdado da década anterior: sem empresas estatais e sem bancos estaduais de desenvolvimento, a implementação de estratégias de desenvolvimento sem a colaboração estreita do governo e dos recursos da União tornou-se uma tarefa mais difícil. Criar um ambiente, nas economias subnacionais, propício à atração de investimentos empresariais privados restou como a opção mais tangível.

3.2 Redemocratização política e novo federalismo: a agenda da CF/1988

O processo constituinte que se estabeleceu a fim de fortalecer o ambiente político-democrático e reorientar o Estado brasileiro para a saída da crise econômico-fiscal e para a refundação das bases do desenvolvimento foi crucial para o desenrolar da institucionalidade federativa que se consagraria nas décadas posteriores. A afirmação da política social tornou-se o elemento de redenção das mazelas históricas da sociedade brasileira por meio do fortalecimento do orçamento social no conjunto do orçamento nacional, devotado para a saúde, a educação e a seguridade social.

Inicialmente, o movimento federativo propugnado pela CF/1988 foi de descentralização de recursos federais em direção a governos subnacionais, mas de maneira mais evidente os governos municipais foram os grandes beneficiados por este movimento. Os governos estaduais, por sua vez, permaneceram, como até hoje, com participação relativa nas receitas públicas no mesmo patamar de 1988.

Nos anos 1990, principalmente depois da implementação do Plano Real (1995), tornou-se muito evidente o fortalecimento da posição da União na estrutura federativa brasileira. A carga tributária (CT) teve uma trajetória de expansão muito acentuada, saltando de 29,76% do PIB, em 1995, para 33,18%, em 2000; 37,37%, em 2005; e somente vindo a reduzir-se no final da década, ao atingir 33,56% do PIB em 2010. Concorreu para esta expansão o avanço da participação da União no total, a qual passou de 20,01% do PIB, em 1995, para 22,97%, em 2000; 26,18%, em 2005; e 23,46%, em 2010 (tabela 2).

TABELA 2
Brasil: descentralização vertical (1990, 1995, 2000, 2005, 2010)
(CT total e por ente federativo, em % do PIB)

Anos escolhidos	CT total (% do PIB) (A)	CT por ente federativo			Proporção da União no total (B/A) (%)	Proporção dos estados no total (C/A) (%)	Proporção dos municípios no total (D/A) (%)
		União (% do PIB) (B)	Estados (% do PIB) (C)	Municípios (% do PIB) (D)			
1990	30,50	20,53	9,02	0,95	67,31	29,57	3,11
1995	29,76	20,01	8,32	1,43	67,23	27,95	4,80
2000	33,18	22,97	8,69	1,52	69,22	26,19	4,58
2005	37,37	26,18	9,62	1,57	70,04	25,75	4,20
2010	33,56	23,46	8,47	1,63	69,90	25,23	4,85

Fonte: Ministério da Fazenda.

O caminho de recentralização de recursos ou de seu comando pela União em detrimento dos governos estaduais foi pavimentado ao longo do período entre 1990 e 2010, quando se fortaleceram as ações do governo federal visando, inicialmente, à estabilização macroeconômica e depois à ampliação da política social.

Fica evidente a partir dos dados elencados na tabela 2 que a expansão da CT total se dá mais pelo avanço da participação da União e menos dos estados e municípios. Os governos estaduais registram redução relativa ao longo das duas últimas décadas: em 1990, logo depois da promulgação da Carta Constitucional, os estados contribuíam com 29,57% da CT nacional e chegam a 2010 a 25,23% daquele total da CT nacional, passando por reduções sucessivas de sua capacidade de gerar CT.

Quanto ao que ocorreu com a participação dos municípios na CT nacional, o movimento aqui não foi tão grave como na esfera estadual, uma vez que, vistos conjuntamente, os municípios ampliaram sua participação relativamente à situação prevalecente no início da década de 1990. Entretanto, há anos em que sua participação relativa no bolo tributário se reduz em relação ao ano anterior, como em 2000 e 2005. O ponto relevante desta discussão, contudo, é ressaltar que foi a esfera federal que ampliou, de modo permanente, entre 1990 e 2010, sua participação no crescente bolo tributário nacional, e que este avanço relativo se fez pelo recuo da participação da esfera estadual, em maior grau, e pelo recuo, apenas em alguns anos do período, da parcela dos municípios naquele montante tributário.

Como será visto mais detalhadamente a seguir, além das perdas relativas no bolo tributário nacional, estados e municípios vieram a defrontar-se com um novo cenário de maior vinculação orçamentária – e, portanto, de redução de sua autonomia – para as áreas de educação e saúde. Nestas duas áreas de prestação de serviços essenciais à população, vinculações de porcentagens mínimas do orçamento, que deveriam ser observadas pelos governos estaduais, foram regulamentadas,

passando a criar rigidezes orçamentárias muito evidentes. A CF/1988 previra, como forma de assegurar o financiamento da política de educação, que a União deveria obrigatoriamente reservar o mínimo de 18% de seu orçamento para a educação. Os estados e municípios, por sua vez, deveriam reservar, cada qual, o mínimo de 25% de seus orçamentos para educação. Para o atendimento da saúde, que sofria com problemas de financiamento de suas políticas, a Emenda Constitucional (EC) nº 29, de 2000, estabeleceu as porcentagens de 12% para estados e 15% para municípios, as quais deveriam atingir estes limiares a partir de 2004.

Os governos estaduais passariam desde então a se deparar com novo cenário de restrição de recursos, principalmente, para as áreas de infraestrutura econômica e social. As crescentes vinculações de recursos dos orçamentos, em que pese a importância destas áreas, diminuíam paulatinamente o raio de autonomia de gestão do orçamento por parte do governo estadual. Tendo que destinar porcentagens cada vez maiores para assegurar o financiamento da política social, as decisões sobre investimento em políticas de infraestrutura econômica e social passaram a se dar num quadro de baixa prioridade e disponibilidade eventual de recursos.

4 GOVERNOS ESTADUAIS NA DÉCADA DE 2000: RECONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES GOVERNATIVAS?

4.1 Contexto econômico de crescimento

Na década de 1990, a preconização de novos instrumentos e soluções para os problemas anteriores acarretaram mudanças. Proposições de um rearranjo político-institucional em moldes liberais foram levadas a efeito porque o fenômeno da globalização da economia e finanças, forte nas economias centrais, tornou-se mais presente no país. Além disso, escolhas nacionais em torno da maior abertura econômica e financeira, privatizações de ativos estatais e mudanças institucionais voltadas para o novo protagonismo do setor privado ganharam vigor e presença mais constante.

No início dos anos 2000, mais particularmente com a gestão do governo Lula, a partir de 2003, foram postas na ordem da agenda político-institucional novas orientações para o Estado brasileiro que, no mais das vezes, se contrapunham às orientações perseguidas nos governos anteriores.

As profundas alterações realizadas no aparato do Estado brasileiro durante os dois governos de FHC (1995-1998 e 1999-2002) como resposta à crise da década anterior, entretanto, resultaram em crescimento econômico reduzido, maior vulnerabilidade da economia brasileira frente às crises financeiras internacionais, fragilização do pacto federativo e capacidades muito reduzidas para produzir governabilidade.

Com o novo governo, em 2003, o esforço político centrou-se em promover alterações visando recompor parte das capacidades governamentais necessárias para

produzir novo tipo de orientação e coordenação das políticas necessárias à retomada do desenvolvimento nacional. Os resultados apareceram mais claramente a partir de 2007, no segundo mandato do presidente Lula, com uma política fiscal mais pró-ativa baseada em ampliação do gasto social federal; distanciamento da agenda de privatizações anterior; fortalecimento do investimento público das estatais; e retomada, em bases mais afirmativas, do crédito bancário público ao investimento, contando para tal com a atuação mais destacada do Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco do Nordeste (BNB) e BNDES.

A utilização de orientação de políticas de um novo tipo, com mais ativismo governamental, surtiu efeito em duas frentes mais visíveis: *i)* na aceleração do crescimento econômico *vis-à-vis* a década anterior; e *ii)* na redução das desigualdades de renda pessoal pela ampliação do gasto social.

Quanto à primeira frente, conforme visto na tabela 1, as taxas de crescimento do PIB no país e em todas as suas macrorregiões no período 2003-2010 foram superiores às do período 1995-2002. No Brasil como um todo, a taxa mais que duplicou, saindo de 1,9% e alcançando 4,2%.

Instrumentos de política que haviam sido represados nas gestões anteriores foram postos em marcha, visando à ampliação da geração de emprego e produto no país. A política de crédito foi reorientada para a ampliação dos recursos para a atividade produtiva. O volume total de crédito no país praticamente dobrou em oito anos, passando de 24,6% do PIB em junho de 2003 para 43,6% em junho de 2010.

Os bancos públicos remanescentes – BNDES, BB, CAIXA, BNB e Banco da Amazônia (Basa) – foram cruciais para tal. No caso do BNDES, principal instrumento de financiamento do investimento privado (indústria e infraestrutura) no país, sua capacidade de empréstimo foi acentuada desde 2003. Se, durante o período de 1995 a 2002, este banco havia realizado desembolsos no montante acumulado de R$ 344,5 bilhões, de 2003 a 2011, o montante acumulado atingiu a cifra de R$ 817,7 bilhões.[5]

Outras ações do governo federal tiveram curso mais forte nesse último período, com o fortalecimento do crédito habitacional e dos investimentos da infraestrutura – estradas, portos, aeroportos e ferrovias. O lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 seria o catalisador destas ações, e seu gerenciamento em caráter prioritário dentro do governo federal daria agilidade e garantia de execução às metas previstas.

A ênfase do PAC ao longo de sua primeira etapa de desenvolvimento (2007-2010) era impulsionar o crescimento da economia brasileira por meio

5. Valores em reais de 2008.

de investimentos em infraestrutura. Os setores prioritários para a aplicação dos recursos foram a infraestrutura logística, energética, e social e urbana. Os valores destinados montariam a R$ 693 bilhões no período. Em fins de 2009, o PAC foi revisto e impulsionado com novos recursos e ações para o período mais longo, até 2014, elevando a previsão de recursos a serem investidos para R$ 1,4 trilhão.

Em 2008, o governo federal lançou a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que se constituiria em nova política industrial, depois de um longo período em que falar em política industrial ativa no Brasil havia sido considerado um contrassenso. Em grande parte, a PDP se preocupava em produzir um salto no nível de competitividade da estrutura produtiva nacional, por meio da expansão do gasto em pesquisa e desenvolvimento (P&D) de 0,51% para 0,65% do PIB; de elevar as exportações brasileiras no comércio mundial; e expandir a participação das micro e pequenas empresas nas exportações do país.

O Estado brasileiro passava, pois, paulatinamente, por meio destas experiências, a se mover para uma agenda não mais apenas de reformas mas de políticas acionadoras de estruturas governamentais de planejamento, coordenação e financiamento pró-crescimento. Os níveis de investimento federal lograram uma trajetória de elevação contínua entre, pelo menos, 2003 e 2009, saindo de 1,59% para atingir 3,31% do PIB. Em 2010, deu-se uma pequena redução do investimento federal (administração pública e empresas estatais), mas o nível se manteve próximo do ano anterior e em patamar elevado (tabela 3).

As empresas estatais – em particular, a Petrobras, com os investimentos na expansão do refino e nas novas áreas do pré-sal – deram contribuição decisiva à execução da estratégia governamental de operar uma trajetória estável e ascendente do produto e do emprego. Não é por outra razão que as taxas de crescimento econômico aumentaram relativamente ao padrão da década anterior.

TABELA 3
Brasil: investimentos públicos (2000-2010)
(União, empresas estatais e estados, em % do PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Governo central	0,75	0,77	0,83	0,31	0,47	0,48	0,64	0,72	0,87	1,03	0,95
Empresas estatais	0,84	0,98	1,27	1,28	1,24	1,31	1,38	1,50	1,77	2,28	2,26
Subtotal	**1,59**	**1,75**	**2,10**	**1,59**	**1,71**	**1,79**	**2,03**	**2,22**	**2,64**	**3,31**	**3,21**
Governos estaduais	0,87	0,97	0,95	0,68	0,72	0,85	0,93	0,70	0,97	0,99	1,19
Total	**2,46**	**2,72**	**3,05**	**2,27**	**2,43**	**2,64**	**2,96**	**2,92**	**3,61**	**4,30**	**4,40**

Fonte: Oliva e Zendron (2010) e Silva, Monteiro Neto e Gerardo (2013).

Do mesmo modo, a agenda social federal ganhou dimensão mais assertiva nesta última década, ora com a ampliação dos recursos envolvidos, ora com a maior participação social na sua elaboração e execução. A forma recente de ação federal no gasto social legou uma experiência pouco usual para a história brasileira. Parte expressiva da direção do ativismo fiscal do governo federal foi orientada para o gasto com os mais necessitados.

Se é verdade que vários dos instrumentos da política social foram implementados ainda nos anos 1990, na década subsequente, entretanto, a escala de recursos e da população beneficiada foi alterada acentuadamente. Exemplo significativo é o Programa Bolsa-Família (PBF), que unificou várias ações de transferência de renda do governo anterior e viu o número de famílias atendidas subir de 1,15 milhão em 2003 para 13,1 milhões em 2010.

O elemento mais significativo, todavia, é a orientação perseguida na política social brasileira, que, para além das transferências de renda a famílias, visou à consolidação da universalização de bens e serviços públicos fundamentais, sendo os mais representativos – e nos quais o esforço tem sido mais premente – as áreas da saúde e da educação. Assim, o gasto social total – previdência, trabalho e emprego, desenvolvimento social, saúde e educação – foi alvo de expansão sem precedentes.

Exames do gasto social total do governo federal realizados por Chaves e Ribeiro (2012) apontam para uma trajetória expansiva do gasto no período de 1995 a 2010. O gasto social federal saiu de R$ 230,9 bilhões, ou 11,2% do PIB, em 1995, para atingir R$ 300,6 bilhões, ou 12,56% do PIB, em 2000; R$ 397,8 bilhões, ou 13,82% do PIB, em 2005; e finalmente R$ 624,8 bilhões, ou 15,54% do PIB, em 2010.[6]

No entanto, os governos estaduais não tiveram a mesma facilidade em acionar a capacidade existente para reativar o nível de investimento local. Na média do período 2000-2004, os estados realizaram 0,83% do PIB em investimento. Entre 2005 e 2010, a média anual sofreu leve expansão para 0,93% do PIB. A melhoria na situação econômica do país, com mais investimentos federais na segunda metade da década, parece não ter tido rebatimentos muito fortes sobre as finanças estaduais. O canal de transmissão das orientações de investimento entre o governo federal e os governos estaduais é ainda fraco e pode estar sendo contido pelas amarras do nível de encargos sobre o endividamento dos estados.

Quando, a partir de 2006, os níveis conjuntos de investimento do governo federal e das estatais ultrapassaram o nível de 2% do PIB, a reação dos governos estaduais somente se processou a partir de 2008, isto é, dois anos depois, quando

6. Valores em reais de 2011.

a participação do investimento estadual iniciou uma leve aceleração: de 0,7% do PIB, em 2007, para 0,97%, em 2008; 0,99%, em 2009; e 1,19%, em 2010.

De todo modo, um aspecto importante para o federalismo brasileiro é o fato de o investimento dos governos estaduais representar uma porcentagem, na maioria dos anos da década, superior ao conjunto do investimento do governo central, excluídas as estatais. Esta característica sinaliza para um papel importante que os estados podem vir a representar para acelerar, numa estratégia nacional de maior descentralização do gasto, o investimento e, portanto, o crescimento econômico nacional.

4.2 Estratégias de desenvolvimento: predomínio de velhas fórmulas

Estando as políticas macroeconômicas voltadas para atender aos requerimentos da entrada de capitais financeiros – política fiscal restritiva para garantir câmbio e juros favoráveis aos ativos financeiros –, a atração de empreendimentos produtivos por meio do expediente das isenções tributárias se torna um mecanismo predominante. Aos governos estaduais cabe, portanto, propiciar o ambiente favorável para a vinda do empreendimento privado, ir à caça do investidor e oferecer o nível de reduções tributárias que este exigir dentro das possibilidades fiscais de cada estado.

No Brasil, esta prática de ofertas quase ilimitadas de incentivos econômicos não é nova. Está arraigada na própria política regional do governo federal, que desde a criação das superintendências regionais de desenvolvimento nos anos 1960 – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) – vem se utilizando do barateamento do custo do capital por meio de incentivos fiscais e financeiros como elemento de atração do empreendimento privado nacional e internacional para as regiões de baixo nível de desenvolvimento.

Diante da elevada internacionalização do mundo dos negócios atual, lastrear as políticas de desenvolvimento regional em fomento da atividade industrial via incentivos tende a resultar em baixa competitividade do sistema produtivo da região (ou estado) nos mercados nacional e global. O sistema produtivo tende a não apresentar estímulos à inovação e ao empreendedorismo.

Vários autores, entre eles Drabenstott (2006), vêm apontando a necessidade de mudança dos objetivos da política de desenvolvimento em regiões e estados em função das alterações no ambiente global dos negócios. Alertas têm sido dados para que as políticas de desenvolvimento estadual e regional passem de uma *estratégia de desenvolvimento estadual de atração industrial* para uma *estratégia de desenvolvimento de competitividade estadual*. A primeira consiste em mero estímulo à atração de empreendimentos industriais – centrado em dotação da infraestrutura física

requerida pelas plantas industriais e em oferta de reduções tributárias. A segunda visa à competitividade estadual por meio do estímulo à endogeneização do esforço de inovação e ao fortalecimento do tecido empreendedor.

No primeiro modelo, predominante no país desde os anos 1960, seus principais instrumentos – incentivos fiscais e creditícios das agências de desenvolvimento, bem como recursos dos fundos constitucionais[7] – estão majoritariamente devotados para a atração da atividade industrial. A estratégia se funda na ideia de que os custos de produção devem estar permanentemente, tanto quanto possível, mais baixos que os de seus competidores, de maneira a garantir a sustentabilidade temporal da atividade produtiva em relevo. Isto explica a abundância de incentivos fiscais, financeiros e creditícios oferecidos pelos governos estaduais ao sistema empresarial.

No segundo modelo, uma política estadual ou regional baseada na competitividade territorial, os instrumentos deveriam ser readequados para o incentivo à criação de parques tecnológicos, consolidação de tecidos territoriais de produção do conhecimento, formação de mão de obra especializada e ampliação do componente de C,T&I na política produtiva estadual. No mundo econômico globalizado não há mais garantias de custos permanentemente reduzidos: os competidores mundiais podem, a qualquer momento, ofertar bens mais baratos – é o caso da China, por exemplo. Por isso, a competitividade empresarial necessita advir do *produto novo* criado e ofertado a partir do processo inovativo.

A competição deixa de basear-se, exclusivamente, na perseguição de custos produtivos mais baixos e tende a ser construída pelos lucros advindos do monopólio, mesmo que temporário, da inovação. O quadro 1 traz a comparação dos modelos.

QUADRO 1
Tipologias de estratégias de desenvolvimento regional

	Modelo de atração industrial	Modelo de competitividade regional
Contexto histórico	De 1960 a 1990.	De 1990 aos dias atuais.
Motor do crescimento	Economias de escala. Redução de custos.	Inovação e empreendedorismo.
Estratégias	Incentivos financeiros a firmas. Parques industriais.	Empreendedorismo. Arranjos locais. Pesquisa.
Instrumentos	Fundos governamentais para subsídios e isenções. Infraestrutura industrial.	Ativos regionais singulares: • capital humano; • educação superior; e • conveniências.

Fonte: Drabenstott (2006, p. 124).

7. Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

As estratégias de desenvolvimento estadual ou regional quando visam à competitividade são muito diferentes daquelas utilizadas no modelo anterior. O principal foco desta nova estratégia é promover a inovação e incentivar os empreendedores a explorar os ativos endógenos da região. O capital humano e as instituições de educação superior se tornam ativos essenciais para o êxito desta estratégia.

Na estratégia tradicional, o foco, por sua vez, está largamente baseado em fontes externas do crescimento – enraizadas na crença de que capitais de fora da região (elemento exógeno) seriam os promotores do desenvolvimento.

Por oposição, na estratégia de competitividade sistêmica, o foco está na própria região, reconhecendo que as regiões, em contexto de oportunidades globais mais intensas, podem se desenvolver pela exploração de elementos endógenos ao estado (ou à região), a saber: os seus ativos próprios, pelo aproveitamento de oportunidades em mercados dinâmicos e pelo apoio a empreendedores.

Outra grande diferença entre as duas estratégias é que o desenvolvimento econômico não é mais visto como uma questão que pode ser aplicada de forma indistinta a todas as regiões, como é o caso da solução do empreendimento industrial. Pelo contrário, na estratégia de competitividade estadual ou regional, cada estado tem seu próprio conjunto de ativos econômicos, uma única capacidade de inovar, seu próprio grupo de empreendedores e suas oportunidades nos mercados globais.

No caso brasileiro, como se verá, coadunam-se políticas de barateamento do custo do capital por parte de bancos e instituições públicos, com uma estratégia acirrada de guerra fiscal entre estados para atração do investimento, sem que os elementos promotores da competitividade regional dinâmica se instalem na localidade ou sejam fortalecidos.

Os estados brasileiros, com raras exceções, não têm sido capazes de perseguir de maneira estrutural uma estratégia de novo tipo. Ora a guerra fiscal continua sendo um padrão de comportamento predominante, ora os esforços de implementação de agendas de inovação na atividade empresarial, por parte do próprio empresariado, têm se mostrado tímidos e desarticulados.

4.3 Condicionantes estruturais à adoção de estratégias

As estratégias possíveis de serem adotadas pelos governos estaduais no horizonte de seus mandatos são condicionadas pelo conjunto de instrumentos e recursos disponíveis para a implementação de políticas públicas. No federalismo brasileiro, caracterizado pela forte concentração de recursos na União, os estados passaram na última década a estabelecer maior convergência de ações com a União por meio dos consórcios públicos, ainda que timidamente e sem que estes representem parcela expressiva dos seus orçamentos.

Por sua vez, a autonomia para a ampliação do investimento, em particular, e do gasto público, em geral, ainda precisa se defrontar com as amarras impostas pelo arcabouço definido na renegociação das dívidas estaduais junto ao governo federal. Os estados ainda se encontram com fortes limites dados pelos encargos da dívida e também pela limitação para alargamento de capacidade de endividamento.

Conquanto mudanças qualitativas tenham sido construídas em anos recentes, ainda restam dúvidas sobre seus limites e potencialidades, bem como sobre os ritos e padrões de funcionamento. Ademais, é preciso aprofundar o conhecimento mais aproximado da percepção destes processos recentes do federalismo brasileiro por parte dos governos estaduais. Três grandes questões permaneceram não resolvidas na última década, causando danos à possibilidade de ampliação da cooperação federativa: os encargos financeiros crescentes sobre a dívida dos governos estaduais junto ao governo federal, as desigualdades regionais e a guerra fiscal entre estados pela atração de investimentos privados.

4.3.1 Relações federativas: avanços e recuos

Do ponto de vista das institucionalidades potencializadoras de capacidade estatal, o governo passou a imprimir um novo relacionamento com os entes federados, mais colaborativo e mais participativo, deixando para trás o padrão coercitivo de relações federativas montado na década anterior. Contudo, o quadro geral continua em linhas gerais o prevalecente na década de 1990, com algumas modificações ainda tênues e pouco estruturadoras.

O governo Lula (2003-2010), é verdade, passou a realizar um diálogo mais próximo com os governos estaduais e municipais, resultando disto maior convergência de elementos de políticas públicas (Ipea, 2012; Monteiro Neto, 2011). Ao mesmo tempo, um quadro fiscal mais positivo dado pelo crescimento econômico – isto é, com maiores recursos para custeio e investimento – permitiu ao governo federal repassar mais recursos para os governos subnacionais, juntamente com mais obrigações.

A aprovação da Lei de Consórcios (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005), sem dúvida, contribuiu para o estreitamento de experiências de cooperação federativas de modo mais intenso. Logo após a sua aprovação, com a definição das regras sob as quais os municípios e os estados passariam a lidar em suas relações entre si e com a União, sucedeu-se uma expansão de relações de consorciamento.

Entre 2005 e 2009, conforme apurou o Ipea (2010, p. 557), com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MUNIC/IBGE), houve um acréscimo significativo de consórcios em todo o país nas áreas de educação, saúde, desenvolvimento urbano e social,

habitação e meio ambiente, fossem os realizados na modalidade de consórcios intermunicipais, fossem os realizados com os estados ou com a União.

As dificuldades expressas pelos prefeitos e governadores de todo o país para a captação de recursos de toda ordem junto ao governo federal são inúmeras, passando desde a enorme burocracia dos ministérios à gestão de convênios ou recursos de editais públicos. Os governos subnacionais não têm recursos financeiros e humanos suficientes e necessários para acompanhar a arquitetura, muitas vezes inefetiva e noutras autoritária, das propostas de coordenação de políticas públicas feitas pelo governo central.

4.3.2 Renegociação das dívidas estaduais

Os termos do refinanciamento das dívidas estaduais junto ao governo federal, estabelecidos em 1998, apresentaram um alto custo sobre as finanças estaduais. É verdade que os governos estaduais, em geral, conseguiram melhorar alguns de seus indicadores fiscais, como o de redução de despesas de pessoal e o de aumento das receitas tributárias próprias. Todavia, o estoque de seu endividamento não foi reduzido. Em julho de 1998, o montante total da dívida refinanciada estava em R$ 100,4 bilhões; oito anos depois, em 2006, o estoque foi multiplicado por três, para R$ 336,8 bilhões (Piancastelli e Miranda, 2008).

O esforço fiscal empreendido para reorganizar as contas públicas e gerar pagamentos de encargos sobre a dívida foi levado adiante ferreamente sem que, no entanto, o estoque final desta viesse a ser reduzido.

O ajuste fiscal e patrimonial do Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira de 1997 tinha os seguintes parâmetros a serem adotados pelos estados da Federação: *i)* comprometimento de tetos máximos da receita líquida real (RLR) dos estados e municípios para pagamento do serviço da dívida; *ii)* estabelecimento de um teto para despesas com funcionalismo público; *iii)* obtenção de resultados primários (receitas menos despesas não financeiras) positivos; *iv)* privatização de empresas estatais como mecanismo de redução do estoque da dívida, com o repasse ao governo federal de um montante equivalente a 20% do total refinanciado para amortização da dívida; e *v)* realização de pagamentos mensais em 360 prestações, com base no Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), mais juros de 6% ao ano (a.a.), referentes ao reescalonamento do restante da dívida.

Quando, em 1999, o governo federal foi obrigado a realizar uma forte desvalorização cambial, em função das adversidades do cenário externo, a elevação dos preços que se seguiu com a correspondente incorporação destes preços ao índice acordado no ajustamento da dívida, o IGP-DI, contaminou fortemente tanto o estoque quanto o serviço da dívida dos estados. Esta é, pois, a razão para a ampliação do total da dívida refinanciada já comentada.

Em alguns estados da Federação, o esforço fiscal para fazer frente aos encargos mais altos da dívida, gerados pela política cambial, foi muito doloroso, prejudicando compromissos de despesas correntes assumidas anteriormente. O governo federal, neste campo, endureceu a posição quanto aos termos do ajuste, tornando mais difícil uma solução negociada com os entes subnacionais. Ferindo a autonomia dos estados, a União criou mecanismo de retenção de arrecadação tributária ou de receitas de transferências constitucionais dos governos estaduais, de maneira a fazer frente ao serviço da dívida.

Essa é, certamente, uma questão ainda não resolvida. O custo de um processo de negociação baseado num índice de inflação tão amplo quanto a cobertura de preços tem sido tornar muito sensível a variações do referido índice o fardo a ser pago pelos governos estaduais.

Iniciado este processo de ajustamento das contas públicas estaduais, a capacidade de investimento dos governos estaduais se expande muito lentamente. Oferecem resistência à expansão do investimento, de um lado, o custo crescente do endividamento; e de outro, a redução da margem de uso de recursos de transferências, os quais estão cada vez mais direcionados a rubricas constitucionalmente determinadas (Piancastelli e Miranda, 2008; Monteiro Neto, 2005).

4.3.3 Desigualdades regionais no federalismo brasileiro

Uma das facetas do federalismo brasileiro que mais têm requerido esforço de compreensão são as relações verticais de poder. Já é de longa data, ainda no século XIX, que a questão regional se colocou fortemente no país, consubstanciada no atraso econômico relativo de vastas áreas do território anteriormente fontes de elevado dinamismo, como as regiões Norte e Nordeste.

A intervenção governamental em caráter coordenado e explícito veio se dar, entretanto, em meados do século XX, quando a aceleração do processo de industrialização no então Centro-Sul, a atual região Sudeste, levaria a uma acirrada disparidade tanto no nível de renda quanto no ritmo de desenvolvimento socioeconômico desta região *vis-à-vis* as demais do país.

As preocupações governamentais se tornaram mais visíveis em fins da década de 1950, quando o presidente Juscelino Kubitschek (JK) solicitou ao seu então ministro Celso Furtado que elaborasse uma política para o desenvolvimento do Nordeste, região que passava por sério atraso socioeconômico, o qual era sistematicamente agravado pela recorrência do fenômeno natural das secas. Desde esta época, e posteriormente, com os esforços dos governos militares, políticas de ocupação do território e de apoio a atividades produtivas, seja por meio de incentivos fiscais e financeiros ao setor privado, seja por meio de investimentos diretos estatais, se intensificaram e caracterizaram um padrão bem definido de política regional.

A política regional brasileira, pois, tem sua ênfase e seus instrumentos: *i)* no barateamento do custo do capital, de maneira a atrair o investimento privado para as regiões relativamente mais pobres; e *ii)* no investimento público federal em dotação de infraestrutura nestas regiões.

Os resultados deste longo esforço de política são controversos. A vasta literatura sobre o tema tem apontado que as mudanças observadas são consideráveis, uma vez que as regiões, principalmente Nordeste e Norte, foram capazes de acompanhar o elevado crescimento econômico que o conjunto do país passou desde então (tabela 1). Suas estruturas produtivas foram modificadas pelo fortalecimento e pela expansão de atividades industriais e de serviços, reduzindo a participação relativa das atividades agropecuárias no conjunto do PIB regional.

Entretanto, as participações relativas das regiões no conjunto do PIB nacional se modificaram muito lentamente, evidenciando a dificuldade para se transporem as barreiras consolidadas pela estrutura produtiva mais avançada que se instalou no Sudeste brasileiro. A tabela 4 traz indicativos deste difícil processo de convergência de níveis relativos de PIB entre as regiões.

TABELA 4
Brasil e regiões: composição regional do PIB (períodos escolhidos entre 1960 e 2010)
(Em %)

Regiões	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Norte	2,2	2,2	3,0	4,9	4,5	5,5
Nordeste	14,8	11,7	12,1	12,9	12,7	13,8
Sudeste	62,8	65,6	63,2	58,8	57,2	54,4
Sul	17,8	16,7	17,2	18,2	16,8	16,6
Centro-Oeste	2,5	3,9	4,5	5,2	8,7	9,6
Norte/Nordeste/Centro-Oeste	19,5	17,7	19,6	23,0	25,9	28,9
Sul/Sudeste	80,5	82,3	80,5	77,0	74,0	71,0

Fonte: IBGE (dados brutos).

Entre 1960 e 2010, portanto, em cinco décadas de políticas regionais, as regiões Sul e Sudeste, as mais desenvolvidas, tiveram sua participação relativa no PIB nacional reduzidas de 80,5% para 71,0%, com uma diminuição de 9 pontos percentuais (p.p.). As demais regiões, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, avançaram de 19,5% para 28,9%. Destaque-se que a região que teve maior avanço relativo foi a Centro-Oeste, que, em grande parte, teve a expansão de seu PIB determinada pela consolidação de Brasília como capital federal.

Moveram-se mais aceleradamente as regiões de fronteira agrícola e mineral nas regiões Norte e Centro-Oeste do país. É nestas regiões que ora a população, ora as atividades produtivas se intensificaram mais expressivamente. A produção de soja, milho e outras culturas para exportação tiveram papel central nesta expansão econômica. O processamento destes produtos agrícolas impulsionou, por sua vez, a produção industrial, com efeitos multiplicadores sobre os setores terciários e sobre a urbanização regional.

Na região Nordeste, a reconversão produtiva de uma economia agrário-exportadora e de uma sociedade politicamente conservadora e latifundiária para uma economia industrial e urbana tem se dado de modo intenso nas grandes capitais dos estados da região, mas não no restante do seu território. A industrialização, incentivada pelos mecanismos fiscais-financeiros coordenados por órgãos de planejamento regional (Sudene e BNB), concentrou-se em sua grande parte nas três principais regiões metropolitanas (RMs) nordestinas – Salvador, Recife e Fortaleza –, com uma parcela menos expressiva dos recursos destinada às demais capitais. Ficaram à margem do desenvolvimento econômico as populosas regiões do agreste e do sertão nordestinos. A distribuição espacial da atividade produtiva incentivada no Nordeste revelou-se altamente concentradora em poucos pontos do território, com desdobramento importante para a manutenção de grandes contingentes de sua população em níveis de pobreza e miséria.

Grande parte do êxito inicial da política de desenvolvimento regional para as regiões Norte e Nordeste se deveu às estratégias de investimento implementadas nas décadas de 1960 e 1970. Os grandes projetos de investimento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) foram decisivos para alterações nas estruturas produtivas destas regiões. Projetos de infraestrutura em rodovias, portos, aeroportos, redes de energia elétrica e hidrelétricas, ao lado de investimentos diretos das estatais na região, como os da Petrobras e da Eletrobras, deram a tônica à mudança.

A partir de 1985, certa inflexão no processo de concentração produtiva no país começaria a ser evidenciada pelas estatísticas de contas nacionais, com ganhos para o conjunto da "periferia" nacional.

O que viria a se suceder a partir de fins dos anos 1980, em meio à crise fiscal-financeira e ao processo hiperinflacionário dela decorrente, foi o colapso deste modelo de desenvolvimento nacional baseado em forte gasto em investimento governamental. Ocorreu a sua substituição, a partir dos anos 1990, por um modelo de minimização da atuação direta do Estado no desenvolvimento econômico.

O esgarçamento das fontes de financiamento públicas impulsionadoras da reversão do processo de concentração produtiva no país no momento em que este apenas se iniciava levou a várias preocupações com o desenrolar da questão regional. O debate no início dos anos 1990 passou a girar em torno da possibilidade

de o país experimentar uma reconcentração produtiva. Esta resultaria em *fragmentação da nação* (Pacheco, 1998) ou em concentração do desenvolvimento em um *polígono* territorial circunscrito ao Sul e ao Sudeste, o qual abrangeria da RM de Belo Horizonte até a RM de Porto Alegre (Diniz, 1993).

Olhada a questão regional retrospectivamente, estas grandes teses não se confirmaram inteiramente. Não houve, de fato, reconcentração produtiva no território brasileiro, sobretudo porque o modelo de Estado mínimo, privatizações e abertura comercial e financeira dos anos 1990 não foi capaz de gerar dentro do país um ciclo expansivo de monta. Todas as regiões brasileiras apresentaram taxas de crescimento inferiores às da década anterior.

Caso o modelo mais liberal de crescimento tivesse mostrado sua potência, seria razoável imaginar que as desigualdades tivessem recrudescido. O capital externo na forma de investimento direto externo (IDE) tende a ser atraído para territórios com elevada densidade de infraestrutura de comunicações e transportes, com mercados de renda elevada e mão de obra mais bem qualificada, por isso, preferencialmente, se localizam nas regiões já mais desenvolvidas do país, no Sudeste e no Sul.

4.3.4 Do Estado produtor ao Estado transferidor: evidências recentes

A ação transferidora que o Estado brasileiro vem assumindo nos períodos pós-CF/1988 tem tido impactos relevantes, embora insuficientes, sobre a questão regional. Análises sobre o caráter redistributivo dos recursos na Federação têm apontado para, de forma geral, dois aspectos cruciais.

O primeiro aspecto é que a ação redistributiva não tem resultado na equiparação das receitas totais por habitante entre UFs, de modo que estados da região Nordeste, reconhecidamente de baixa renda *per capita*, continuam com as receitas líquidas *per capita* pós-transferências mais baixas do país, conforme Prado (2003). Este autor analisou a evolução da receita das UFs tomando os dados de receita própria e considerando em seguida as devoluções tributárias, as transferências redistributivas e as transferências discricionárias, de maneira a chegar ao conceito de renda disponível efetiva.

Suas conclusões mais visíveis apontam para ganhos importantes para as regiões e as UFs menos desenvolvidas, realizados pelo sistema de transferências fiscais. A região Nordeste parte, em 2000, de uma arrecadação própria *per capita* de R$ 247,60 e, após o sistema de transferências fiscais, chega a uma receita disponível *per capita* de R$ 672,00. A região Norte, por sua vez, começando com um nível de arrecadação própria por habitante de R$ 292,20, tem seus recursos ampliados, depois da ação transferidora, para R$ 828,00. Entretanto, foi apontado no estudo que, a despeito dos ganhos obtidos pelas regiões de menor desenvolvimento, como o sistema de transferências não objetiva equiparar as receitas disponíveis

per capita, as disparidades continuam elevadas. Ainda em 2000, os recursos finais *per capita* na região Nordeste equivaleram a 71,7% do valor *per capita* nacional. Para a região Norte a relação foi um pouco melhor, mas não muito diferente: de 88,3% da receita final *per capita* nacional (tabela 5).[8]

TABELA 5
Evolução da receita *per capita* relativa dos estados (2000)
Receita *per capita* nacional = 100

	Arrecadação própria *per capita* (A)	Receita final *per capita* (pós-transferências) (B)	Ganho/perda (%) = (B–A)/A
Brasil	**100**	**100**	**–**
Norte	53,8	88,3	34,5
Nordeste	45,5	71,7	26,2
Sudeste	144,2	119,7	(22,8)
Sul	102,1	100,2	(1,2)
Centro-Oeste	95,5	91,9	(2,7)

Fonte: Prado (2003, p. 84-85).
Elaboração do autor.

O segundo aspecto é que as transferências líquidas de recursos fiscais do governo federal nas regiões de menor desenvolvimento – Norte e Nordeste – pouco têm se dedicado a promover mudanças estruturais de suas economias (Monteiro Neto, 2005). Em 1980, 11,7% do PIB do Nordeste e 10,0% do PIB do Norte saíram destas regiões por meio do comércio inter-regional e internacional. Neste mesmo ano, as transferências fiscais líquidas (excesso de gastos realizados na região sobre receitas auferidas na mesma região) realizadas totalizaram 8,0% do PIB do Nordeste e 8,0% do PIB do Norte. Desse modo, parte da renda regional vazou – no caso do Nordeste foram 3,7% do PIB e no Norte 2,0% – sob a forma de comércio de bens e serviços para fora. A ação transferidora de rendas fiscais do governo, no início dos anos 1980, não teria sido capaz de contrabalançar o excesso de compras que estas regiões faziam ao exterior.

Vinte anos depois, em 2000, ano para o qual foi possível obter dados de comércio por vias internas de maneira a compará-los com os saldos líquidos das transferências de recursos fiscais do governo – excesso de gastos do governo federal na região sobre as receitas obtidas nesta mesma –, o quadro resultante mostrou-se um pouco melhor, mas não muito. O conjunto dos estados da região Nordeste apresentou saldo negativo na balança de comércio com o exterior (resto do Brasil e do mundo) de 19,3% de seu PIB em 2000 e teve, no mesmo ano, saldo positivo

8. A título de comparação, a região Sudeste, claramente uma região "doadora" de recursos fiscais, nesse ano de 2000, apresentou um nível de receitas finais pós-transferências *per capita* 20% superior ao valor médio nacional (Prado, 2003).

no montante de 20,5% do PIB para as transferências de recursos fiscais provenientes da União. Assim, o saldo líquido entre o que saiu da região pelo comércio *vis-à-vis* o que entrou pela ação transferidora do governo federal foi positivo em 1,2% do seu PIB.

Para a região Norte, esta ação governamental revelou-se mais expressiva. Os estados da região receberam um saldo líquido de transferências da ordem de 16% do seu PIB conjunto e apresentaram um pequeno vazamento para o seu exterior, da ordem de 0,2% do PIB, via operações de comércio (compra de bens e serviços).[9] Desse modo, o saldo líquido geral entre os vazamentos de renda operados pelo setor privado e as entradas de renda operadas pelo governo federal foi positivo e chegou a 15,8% de seu PIB (tabela 6).

Está claro, pois, que a ação transferidora do Estado brasileiro melhorou de forma considerável entre 1980 e 2000. Ora as receitas disponíveis das UFs mais pobres melhoram com o sistema de transferências de recursos, ora as entradas de recursos fiscais líquidos (excesso de gastos federais numa região sobre as receitas federais obtidas nesta) têm sido capazes de contrapesar as saídas de recursos que se verificam por meio do comércio de bens e serviços.

TABELA 6
Brasil – Grandes Regiões: saldos das balanças comerciais (interestaduais e inter-regionais) *vis-à-vis* saldos de transferências fiscais da União a estados
(Em % do PIB)

	Fluxos das balanças comerciais (1999) (A)	Fluxos de renda do setor público (2000) (B)	Saldo geral dos fluxos (B–A)	Status da região
Norte	–0,2	16,0	15,8	Recebedora
Nordeste	–19,3	20,5	1,2	Recebedora
Sudeste	5,2	–8,8	–3,6	Transferidora
Sul	3,7	–1,8	1,9	Recebedora
Centro-Oeste	–23,9	19,9	–4,0	Transferidora

Fonte: Monteiro Neto (2005).

Contudo, a melhoria na ação transferidora do governo federal obscurece um importante elemento da sustentação de trajetórias de crescimento regional: é que os saldos líquidos negativos nas transações comerciais podem estar se referindo a duas coisas distintas. A primeira é quando se destinam à compra de bens de

9. A balança comercial da região Norte mostra, em 2000, um saldo praticamente equilibrado entre entradas e saídas, muito por causa do peso das exportações do estado do Amazonas – vendas para o restante do país de bens produzidos na Zona Franca de Manaus (ZFM) –, pois os demais estados da região apresentaram saldos negativos em suas balanças comerciais totais.

consumo duráveis e semiduráveis; e a segunda, quando se dirigem à compra de bens de investimento ou de capital.

No primeiro caso, o saldo negativo no comércio significa que uma região realiza vazamentos de renda unicamente por causa de sua incapacidade em produzir todos os bens de consumo (ou a maior parte) de que precisa. No segundo caso, o saldo negativo significa que uma dada região está comprando bens de capital para expandir a sua capacidade produtiva instalada. Quando esta última trajetória prevalece, uma mudança estrutural numa dada região pode estar em curso.

Sabendo-se, para o caso brasileiro, que, ao longo da década de 1990, em particular em sua segunda metade, a taxa de crescimento média do PIB sofreu uma redução considerável – passou de 2,5% a.a. entre 1990 e 1994 para 1,9% a.a. entre 1995 e 2002 –, pode-se inferir uma taxa de investimento mais baixa também nas regiões, condizente com este ritmo de expansão do produto. Sendo assim, o esforço da ação transferidora do governo federal – logo, do federalismo brasileiro – para os estados e as regiões, em particular as que constituem objeto crítico da política regional, Norte e Nordeste, voltou-se em mais para o financiamento do consumo e menos para o do investimento.

No decorrer da década de 2000, a trajetória da ação transferidora do Estado, segundo os elementos disponíveis, aponta para a manutenção, com alguma melhoria pontual, do quadro observado no ano inicial da década. Uma razão para isto é que a estrutura de repartição fiscal não sofreu alterações substantivas desde então, não havendo ganhos expressivos para os governos subnacionais para além dos constitucionalmente prefigurados. Outra razão é que os impulsos do crescimento originados por uma política de expansão do investimento público e do crédito público, mais fortemente a partir de 2006-2007, não tiveram uma atenção particular para a questão regional.

A situação apresentada pelas operações de crédito (desembolsos) do principal banco de fomento à atividade produtiva no país, o BNDES, tende a confirmar que os recursos governamentais no Brasil, quando direcionados para as regiões de menor desenvolvimento, não têm preocupação prioritária para a mudança estrutural de suas economias – embora tenham se destinado para a melhoria do bem-estar por meio da política social. Do total dos recursos desembolsados pelo BNDES ao longo de toda a década de 1990 (R$ 311,9 bilhões, em valores de 2008), 25,4% se destinaram às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Na década seguinte, conquanto os valores reais tenham mudado de magnitude, passando para o total nacional de R$ 671,1 bilhões (em valores de 2008), a parcela destinada a estas três regiões caiu para 24,4%. Tanto quanto os valores são destinados majoritariamente para as regiões mais demandadoras e mais desenvolvidas, eles também o são por razões similares para estados da Federação mais desenvolvidos.

No Brasil, o sistema de financiamento da atividade produtiva, quer ele seja público, quer seja privado, opera como fornecedor de *funding* para a estrutura territorial vigente do sistema empresarial, tendendo a concentrar recursos no espaço.

Na fase recente de expansão dos recursos de crédito do BNDES ao setor produtivo, caracterizado pelo ciclo ascendente dos investimentos públicos, entre 2003 e 2011, o montante acumulado chegou a R$ 817 bilhões (tabela 7), com as três regiões menos desenvolvidas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) ainda sendo destinatárias de um quarto do total dos montantes disponíveis.

4.3.5 Guerra fiscal no Brasil em contexto de fortes disparidades regionais

A literatura econômica sobre o tema da decisão de localização produtiva aponta, em geral, como fatores mais importantes na determinação desta, os seguintes: a existência de infraestrutura de transportes e comunicações adequada; a disponibilidade de força de trabalho educada e especializada; e o nível de impostos suficientemente atrativos (Bell *et al.*, 2005).

Para criar tais oportunidades de atração para o sistema empresarial, a ação dos governos estaduais pode se dar em duas orientações estratégicas, alternativa ou combinadamente: *i)* realizar *gastos* de investimento para criar a infraestrutura moderna necessária ao setor privado e para melhorar a qualidade da força de trabalho local; e *ii) reduzir impostos* estaduais de maneira a reduzir o custo de implantação e funcionamento do empreendimento.

No Brasil, o comportamento dos governos estaduais mais evidenciado pela literatura aponta para uma combinação dessas opções citadas. Há pendores muito fortes, entretanto, para a criação de condições que visam reduzir o custo do capital, por meio de diminuições controversas do patamar de impostos planejados para incidir sobre o empreendimento.

Consolidou-se no Brasil, nas últimas duas décadas, um quadro de restrições para a ampliação da capacidade de investimento público e de perda de instrumentos (bancos e empresas estatais) para o financiamento do investimento. Assim, aos governos estaduais não têm restado alternativas para promover determinadas estratégias de crescimento que não acirrar a guerra fiscal com as demais UFs em torno de investimentos privados. Os empreendimentos, pertencentes em grande parte a empresas transnacionais, são considerados estratégicos para a matriz produtiva estadual, tanto pela dimensão de sua escala de capital, quanto pelo nível superior de modernização tecnológica.

A guerra fiscal não é fenômeno recente no país, já aparecendo após a reforma tributária da década de 1960. Entretanto, desde as reformas, de cunho liberal,

voltadas para a abertura comercial e financeira do país nos anos 1990, a estratégia de atração de empresas privadas foi acirrada.

A necessidade de montar estratégias de fomento de atividade produtiva num quadro de abertura de capitais financeiros levou ao estímulo predatório de captação de recursos externos de investimento. Os estados passaram, paulatinamente, a estabelecer concessões de benefícios fiscais, financeiros e infraestruturais cada vez mais generosas.

O entendimento mais consensual acerca da guerra fiscal refere-se à tendência de a disputa por investimento resultar em deterioração ou enfraquecimento do sistema tributário nacional (Vieira, 2009, 2012).

As condições para que as empresas "chantageiem" governos estaduais em busca de condições mais favoráveis aos seus objetivos de localização encontram-se propícias num país em que o gasto de investimento em infraestrutura colapsou nos anos 1990 e no início da década de 2000. Mesmo com a retomada observada na segunda metade da década de 2000, o dispêndio em infraestrutura de transportes (rodoviário, ferroviário, portuário e aéreo) tem se mostrado aquém das necessidades de um país das dimensões territoriais do Brasil. Estudo do Ipea (2012) apontou que a média anual de investimento nos quatro modais deste setor, entre 2006 e 2010, foi de R$ 18,4 bilhões, em valores de 2010. Para o país atingir o padrão internacional de gasto em infraestrutura – considerado na média de 3,4% do PIB a.a. – e resolver suas principais deficiências, seria necessário investir cerca de R$ 124,9 bilhões anuais ao longo de cinco anos, também em valores de 2010.

O nível atual de investimento em menos de 1% do PIB anual, aliado à dificuldade de se encontrarem arranjos institucionais viabilizadores do seu financiamento, contribui portanto para uma situação de permanente fragilidade dos governos estaduais com vistas a seus objetivos de promoção do desenvolvimento econômico.

Do mesmo modo, a política de formação e qualificação de mão de obra no Brasil é centralizada no governo federal, sendo pouco atinente aos governos estaduais. A educação superior no Brasil é atribuição predominante do governo federal, o qual detém os recursos orçamentários para tal. O aparato de produção de conhecimento científico e da pesquisa de alta relevância, também quase de exclusividade do governo federal, apresenta uma característica fortemente concentrada nas regiões e nas UFs mais desenvolvidas, alimentando, por sua vez, as disparidades regionais que se dão na órbita da atividade econômica.

As instituições de educação superior têm se expandido para as regiões Norte e Nordeste do país, mas ainda se encontram fortemente localizadas em regiões mais ricas. De 1995 a 2008, segundo dados do Ministério da Educação (MEC)

coligidos por CGEE (2011), do total de 894 instituições de ensino superior[10] do país, 76,2% estavam na região Sudeste (62,8%) e Sul (13,4%), enquanto 23,8% localizavam-se nas regiões Nordeste (10,3%), Centro-Oeste (7,4%) e Norte (3,5%).

Em 2008, os esforços realizados na última década para a ampliação do número de universidades públicas e institutos técnicos federais contribuíram para quebrar o padrão concentrador, o que permitiu ampliar a participação das regiões Nordeste (19,9%), Centro-Oeste (10,7%) e Norte (6,1%), que totalizaram em conjunto 36,6%. As regiões Sudeste (47,1%) e Sul (22,2%) tiveram participação relativa conjunta diminuída para 63,4%, que ainda é um nível alto de concentração de instituições de ensino superior.

As estatísticas de formação de doutores no Brasil de 1996 a 2006 também apontam concentração nas regiões desenvolvidas, ainda mais intensamente que no ensino superior como um todo: 56,6% dos titulados estão na região Sudeste; 18,6%, na região Sul; 12,8%, no Nordeste; 8,2%, no Centro-Oeste; e 3,7%, no Norte (CGEE, 2010).

Os graves desequilíbrios regionais de desenvolvimento no Brasil tornam-se, neste contexto de disputas por investimento, potencializadores da guerra fiscal. Na ausência de coordenação de políticas de investimento por parte do governo federal, os governos subnacionais lançam-se como podem à atração desenfreada de capitais externos para seus territórios.

No Brasil, o fenômeno da guerra fiscal foi percebido fortemente em estados de todas as macrorregiões, sem distinção, atingindo tanto os mais desenvolvidos quanto os de menor desenvolvimento. Trata-se, pois, de uma alternativa de política de incitamento à concorrência predatória por capitais externos, com ganhos evidentes para as empresas recebedoras dos benefícios, mas não muito claros para os governos estaduais.

A ocorrência de ampla utilização de benefícios, mesmo depois do ajustamento das dívidas estaduais, se faz notar em vários estados da Federação estudados pela literatura recente sobre o tema. O caso do Rio de Janeiro mostra que programas de incentivo para inúmeros setores produtivos se alastraram no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes). Se entre 1997 e 2000 havia onze programas de incentivos setoriais, no período imediatamente subsequente, de 2001 a 2003, foram instituídos dezesseis novos programas, entre eles o Procine, o Riotecnologia, Riomusica, Rioportos, Rioinfra e Pro Sepetiba (Vieira, 2012).

Conclusões similares foram obtidas em estudos realizados sobre Minas Gerais, Pernambuco, Paraná e Bahia (Vieira, 2009, 2012). Nas gestões destes estados,

10. Universidades, centros universitários e faculdades, inclusive escolas e institutos de educação superior (tecnológica ou não), tanto públicos – federais, estaduais e municipais – quanto privados.

uma parafernália de novos incentivos e medidas de estímulo à decisão locacional do investimento privado teve proeminência, por força da ausência de um quadro nacional de coordenação de investimentos.

Cabe perguntar, para efeitos da construção de um programa de pesquisa, se algo mudou com o estabelecimento de ciclo recente de investimentos em infraestrutura sob o comando do governo federal e de suas empresas estatais. Mais ainda, se este ciclo de crescimento entre 2005 e 2010 apontou para a construção de elementos de coordenação federativa. Teve o governo central como preocupação o estabelecimento de balizamentos para a redução dos efeitos deletérios da guerra fiscal entre estados?

5 NOTAS PARA UMA AGENDA DE TRABALHO

A centralização do fisco e de políticas públicas no governo da União tem sido uma realidade no atual federalismo brasileiro. Suas motivações e consequências mais relevantes foram objeto de reflexão nas seções anteriores. A tarefa de levar adiante um sistema nacional de bem-estar e de coordenação macroeconômica pela União gera resultados muito positivos quanto aos ganhos de bem-estar dos cidadãos. Entretanto, as diferenças e as disparidades regionais ainda prevalecentes tendem a causar insatisfações de governos subnacionais.

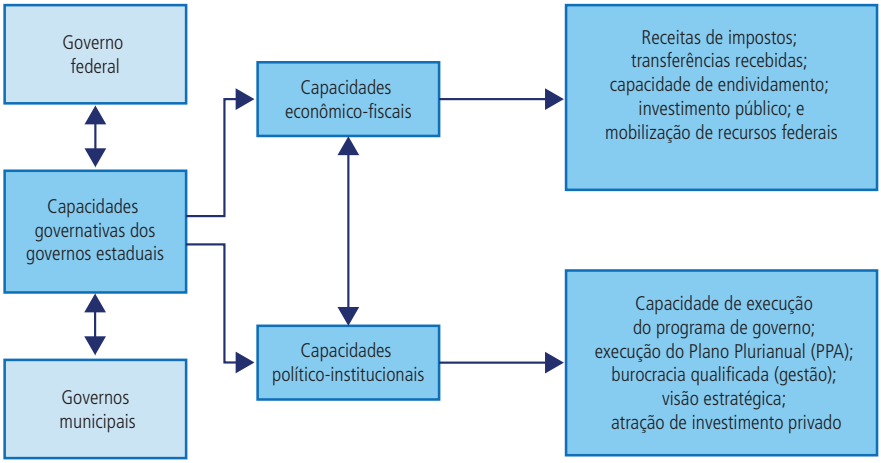
Voltar a olhar com proximidade os limites e as possibilidades para maior cooperação dos governos subnacionais em torno a agendas de comum propósito, bem como vislumbrar novas possibilidades de atuação de tais esferas de governos para o fortalecimento federativo, parece ser crucial neste momento de crise federativa. O nível intermediário de governo – os estados –, por sua dimensão político-institucional e econômica e por seu compromisso com as novas regras do federalismo brasileiro, baseadas em maior responsabilidade fiscal, previsibilidade orçamentária e gestão pública, pode ter um papel mais relevante para a agenda de desenvolvimento nacional que o observado no presente.

A organização da investigação sobre *capacidades governativas* nos governos estaduais mostra-se importante para captar uma variedade de fenômenos sobre os governos estaduais, negligenciada em grande parte dos estudos, que se detêm costumeiramente em apenas um dos lados da questão. As capacidades governativas, aqui, são entendidas como o conjunto de elementos que possibilitam aos governos orientar o desenvolvimento em seus territórios. Compõem-se de (figura 1):

- *capacidades fiscais*, relacionadas com a sua efetiva possibilidade de taxação sobre bens e serviços, o recebimento de rendas por meio de transferências fiscais obtidas pelo sistema federativo de partilha de recursos e a sua capacidade de realização de gasto e investimento; e

- *capacidades institucionais,* relacionadas com os instrumentos institucionais, políticos e de recursos humanos para o planejamento, execução e coordenação de políticas públicas.

FIGURA 1
Padrão de relações intergovernamentais com atenção para governos estaduais



Elaboração do autor.

Tais categorias analíticas – as capacidades fiscais e as institucionais – visam organizar o debate público acerca do papel dos governos estaduais no federalismo brasileiro contemporâneo. Dessa maneira, busca-se entender se os governos estaduais em suas funções atuais são capazes apenas de mudar o *nível e o ritmo da atividade econômica* e agir sobre ela, ou se, alternativamente, suas capacidades estão direcionadas a outro sentido mais complexo, que é produzir e orientar o *modelo do desenvolvimento socioeconômico* e intervir nele.

Com um modelo de federalismo centralizador de recursos, instrumentos e competências na União, o país vem se defrontando na última década com dificuldades visíveis para ampliar sua capacidade institucional e econômica para acelerar o crescimento econômico e a agenda de bem-estar.

O sistema federativo atual de transferências de recursos da União para os governos subnacionais, consagrado pela CF/1988, ordenou critérios importantes de redistribuição em prol das regiões menos desenvolvidas e detentoras de populações mais carentes de recursos governamentais para o atendimento de bens e serviços públicos essenciais. Entretanto, ele tem sido pouco eficaz em destravar os obstáculos que produzem disparidades regionais de oportunidades econômicas. Desse modo, os níveis médios de renda e bem-estar dos habitantes das regiões Norte,

Nordeste e Centro-Oeste (exceto o Distrito Federal) têm se mantido abaixo das médias nacionais.

Na última década, instrumentos e capacidades governativas no âmbito federal foram mais capazes de impulsionar o desenvolvimento. Pergunta-se se teriam estas ações implicado benefícios capazes de serem apropriados por governos estaduais para potencializarem estratégias locais. A expansão dos investimentos federais e seus impactos nos territórios teriam sido capazes de ampliar adequadamente as receitas fiscais em governos estaduais de maneira a promover um novo patamar, desta vez menos restritivo, de endividamento público estadual?

Como e com que intensidade as limitações financeiras dos estados, dadas pelas restrições para a ampliação da capacidade de endividamento, têm se colocado como empecilhos para que estes aproveitem mais intensamente as oportunidades favoráveis geradas pelo ciclo de crescimento dos investimentos federais?

O sistema de coordenação de instrumentos de política pública entre entes federativos tem se mostrado frágil, a despeito dos avanços ocorridos. Cabe indagar se existe, como prática usual, o esforço de formulação de estratégias singulares de desenvolvimento, ou se os governos estaduais apenas adaptam suas políticas e práticas gerenciais aos estímulos emitidos pelas políticas federais, tais como nas áreas de saúde e educação.

De que maneiras os governos estaduais apresentam suas demandas e questionamentos acerca de questões relevantes para seu empreendimento governativo? Que alterações se processaram nesta última em torno da criação ou da consolidação de foros e instrumentos relevantes para a discussão federativa?

Os problemas estruturais advindos das fortes desigualdades regionais continuam a gerar desequilíbrios federativos, sem que o arcabouço institucional delineado para minorar e sanar as iniquidades consigam fazê-lo adequadamente.

Como os governos estaduais aproveitaram o novo ambiente nacional de ampliação do crédito, aumento do consumo e da renda e expansão do emprego nos vários mercados de trabalho para montar estratégias de desenvolvimento sustentado? Que tipo de estratégias empregaram? Ou, pelo contrário, os benefícios em termos de expansão de renda, emprego e receitas fiscais não teriam sido suficientes para destravar processos locais de desenvolvimento?

Qual é o balanço possível de ser realizado acerca de capacidades governativas do ente federativo subnacional estadual depois de um largo período republicano, entre 1994 e 2010, em que se consolidaram, sucessivamente, a estabilidade de preços, o controle do endividamento público dos governos estaduais, uma política social ativa e a retomada do crescimento econômico?

O amadurecimento da democracia brasileira tem cobrado, em vários momentos das décadas de 1990 e de 2000, a discussão das relações entre esferas de governo central e subnacionais. A conquista da estabilidade e da disciplina fiscais tem sido observada como grande ativo recente da sociedade. Os governos subnacionais perderam parte importante de suas capacidades governativas e de seus recursos, mas têm sido cada vez mais cobrados por soluções práticas e urgentes para os problemas dos cidadãos. Nesse contexto, encontram-se cada vez mais impotentes para contribuir ativamente com o desenvolvimento nacional para além dos limites dados pela distribuição atual de recursos federativos.

Muito se tem discutido no país sobre as restrições fiscais e financeiras a que chegaram os governos subnacionais. Não por outra razão, os debates recentes no Senado Federal sobre as novas regras para a repartição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e para a distribuição dos *royalties* do petróleo se acirraram acentuadamente. Entretanto, pouco se tem especulado sobre o que estes governos podem e intencionam fazer na hipótese de conseguirem mais recursos.

Ainda que entendendo o quadro federativo atual de dificuldades, é de interesse desta agenda avaliar a capacidade de resposta – sua existência e sua orientação estratégica – dos governos estaduais aos estímulos do ambiente prevalecente, principalmente em face do ciclo positivo de aceleração da economia brasileira entre 2005 e 2010.

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, Jair. Federalismo brasileiro, trajetória pendular e viés centralizador. *In*: FAURÉ, Yves-André; RODRIGUES, Cristina Udelsmann (Orgs.). **Descentralização e desenvolvimento local em Angola e Moçambique**. Lisboa: Livraria Almeida, 2012.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FioCruz-FGV, 2012.

BELL, Michael *et al*. **State and local fiscal policy and economic growth and development**. Washington: George Washington Institute of Public Policy, 2005. (Working Paper, n. 26). Disponível em: <www.gwu.edu/~gwipp/papers/wp026>.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 4ª sessão legislativa ordinária da 51ª Legislatura. Brasília: PR, 2002. Parte 2. Disponível em: <http://tinyurl.com/kcavx2d>.

CGEE – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Doutores 2010**: estudos da demografia da base técnico-científica brasileira. Brasília: CGEE, 2010.

_____. **Ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste do Brasil**: novos desafios para política nacional de C,T&I. Brasília: CGEE, 2011.

CHAVES, José Valente; RIBEIRO, José Aparecido. **Gasto social federal**: uma análise da execução orçamentária de 2011. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica, n. 13).

DINIZ, Clélio Campolina. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova economia**, v. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.

DRABENSTOTT, Mark. Rethinking federal policy for regional economic development. **Economic review**, p. 115-142, 2006. Disponível em: <http://geography.tamu.edu/class/bednarz/feddevpol.pdf>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil. *In*: IPEA. **Brasil em desenvolvimento 2010**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, 2010. v. 3. p. 551-585. Disponível em: <http://tinyurl.com/bd2010v3>.

_____. Financiamento da infraestrutura de transportes no Brasil. *In*: _____. **Brasil em desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, 2012. v. 1. p. 103-132.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Desenvolvimento regional em crise**: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 1990. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005. Disponível em: <http://tinyurl.com/k2kybw2>.

_____. **A retomada do desenvolvimento no Brasil**: o legado recente e desafios para esta e para as próximas décadas. *In*: SIMPÓSIO INTERNACIONAL O NOVO BRASIL NO CENÁRIO MUNDIAL. Nova York: Instituto Joaquim Nabuco de Governo e Diplomacia; Brazilian Endowment for the Arts, 2011. Mimeografado.

OLIVA, Rafael; ZENDRON, Patricia. Políticas governamentais pró-investimento e o papel do BNDES. *In*: ALÉM, Ana C.; GIAMBIAGI, Fabio (Org.). **O BNDES em Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Teorias da Federação e do federalismo fiscal**: o caso brasileiro. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2007. (Texto para Discussão, n. 43).

PACHECO, Carlos Américo. **Fragmentação da nação**. Campinas: Editora UNICAMP, 1998.

PIANCASTELLI, Marcelo; MIRANDA, Rogério. **Dívida dos estados 10 anos depois**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1.366). Disponível em: <http://tinyurl.com/td1366ipea>.

PINHEIRO, Armando Castelar. Privatização no Brasil: por quê? Até onde? Até quando? *In*: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita. **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. *In*: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil** – desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

_____. **Relações intergovernamentais, conflitos federativos e o papel dos governos estaduais na Federação brasileira**. 2012. Mimeografado.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de sociologia e política**, n. 24, p. 9-27, 2005. (Dossiê Federalismo).

SILVA, Alexandre M. A.; MONTEIRO NETO, Aristides; GERARDO, José Carlos. **Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil**: percalços no limiar do século XXI. Brasília: Ipea, 2013. Mimeografado. (Texto para Discussão).

VIEIRA, Danilo Jorge. Políticas subnacionais de desenvolvimento e "Guerra Fiscal": contextos e elementos diferenciadores. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 37., 2009, Foz do Iguaçu, Paraná. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPEC, 2009.

_____. **Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRÚCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. *In*: COSTA, Luciana Lima (Org.). **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. 1. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

PARTE II

ANÁLISE DAS CAPACIDADES ECONÔMICO-FISCAIS

CAPÍTULO 2

FEDERALISMO E AUTONOMIA FISCAL DOS GOVERNOS ESTADUAIS NO BRASIL: NOTAS SOBRE O PERÍODO RECENTE (1990-2010)[1]

José Raimundo de Oliveira Vergolino[2]

1 INTRODUÇÃO

A República, criada em novembro de 1889, já ultrapassou um século de idade. Ao longo desses anos, a nação brasileira vivenciou mais de cinco Constituições. Em um período de cem anos, a sociedade brasileira experimentou setenta anos de autoritarismo e trinta de plena democracia.

De 1889 até 1930, a nação foi controlada pela oligarquia dos coronéis que pululava por todo o território nacional. No centro-sul eram os fazendeiros de café, no nordeste litorâneo era a aristocracia do açúcar que controlava os corações e as mentes dos pobres residentes. No sertão profundo, os fazendeiros, com seus jagunços, eram e faziam as leis. Na Amazônia, havia o domínio do sistema de aviamento pelo capital mercantil. A máxima do período era "para os amigos tudo, para os inimigos as penas da lei" e/ou "lei é potoca".

Entre 1930 a 1950, a sociedade brasileira enfrentou a experiência do Estado Novo, amparado em uma Carta de feição eminentemente fascista. É o período da crise do capitalismo. A elite nacional responde à crise com o *keynesianismo antes de Keynes*. O período 1950-1964 destacou-se pelas amplas liberdades democráticas. Pelo crescimento econômico. Pelo Brasil de *50 anos em cinco*. Mas também por um surto inflacionário que desembocou em um desastre político. Durante os anos seguintes, 1964-1984, a sociedade brasileira conviveu com a sombra e a escuridão. Destaca-se, finalmente, o período 1985-2012, de completa liberdade democrática, com uma sociedade regida por uma Carta Magna, denominada de Cidadã, segundo as palavras do então deputado Ulisses Guimarães, o grande líder da Constituinte Federal de 1988 (CF/88).[3]

---

1. Este capítulo foi publicado originalmente em dezembro de 2013, na coleção Texto para Discussão do Ipea, número 1.908.
2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Dirur) do Ipea.
3. Para uma excelente síntese sobre a trajetória do federalismo no Brasil, desde a proclamação da República até os anos 1990, ver Oliveira (1995).

Com o advento da nova Carta de 1988 foi implantado um novo desenho federalista no país. Os constituintes criaram três Entes Federados – União, estados e municípios – dando aos municípios o *status* de Ente Federativo, fato inédito e único no mundo.

Este estudo gravita em torno da questão: o que podem os governos estaduais no Brasil? Trata-se de uma pergunta que remete o investigador diretamente à seara de conceitos associados ao ramo da economia política. Assim sendo, conceitos como *federalismo* e *federalismo fiscal*, constituem o ponto de partida de investigação e substrato teórico para responder a aludida questão. O Brasil, como unidade política, como nação, é formado por um conjunto de entes políticos, com autonomia administrativa e fiscal, regidos por uma Constituição que estabelece os princípios básicos que norteiam a relação entre os três Entes Federativos.

O presente capítulo compreende seis seções. A primeira é a própria introdução. A segunda destaca algumas questões relacionadas ao federalismo, como organização político-administrativa, contemplando uma subseção sobre federalismo fiscal. A terceira consiste em uma breve síntese sobre os principais fatos econômicos que ocorreram no Brasil no período 1990-2010, e que têm relação com o tema da pesquisa. A quarta seção é dedicada à discussão da estratégia de análise. A quinta seção é dedicada à discussão das desigualdades regionais e sua relação com o índice de autonomia (IA). A última seção trata da apresentação das principais conclusões.

2 FEDERALISMO

O debate sobre federalismo sempre orbitou na esfera jurídica e política e está associado à Teoria Geral do Estado. No passado, como no presente, o conceito gravitava em torno da formação do Estado nacional. Os primórdios do debate sobre o assunto remontam à criação da nação norte-americana, ainda na segunda metade do século XVIII. A literatura existente concentra a discussão sobre federalismo em duas vertentes: a abordagem jurídica e a política. A abordagem jurídica busca enfocar aqueles aspectos relacionados à organização político-administrativa do Estado. A abordagem política enfatiza elementos institucionais e econômicos que envolvem as relações contraditórias e cooperativas entre os Entes Federados.

No bojo da discussão sobre federalismo e federalismo fiscal destacam-se palavras-chave, por exemplo, cooperação e conflitos de caráter vertical e horizontal, desigualdades entre os Entes Federados, autonomia, descentralização e centralização etc.

A criação de um regime federativo, de um dado Estado nacional, é uma inovação político-jurídica que se presta, no território de uma nação, não só para ordenar o seu poder geopolítico interno, de forma a assegurar uma administração pública eficaz e propiciar uma integração geoeconômica nacional, como também para expressar externamente a soberania do Estado-nação. Neste particular,

os países de dimensão territorial continental como o Brasil, com ordenamento baseado em sistemas federativos, têm vantagens competitivas que se traduzem em amplos mercados internos sem barreiras fiscais e tarifárias (Carvalho, 2000).

A organização do Estado em bases federalistas gravita em torno de dois princípios básicos: autonomia e participação. O primeiro remete ao princípio de autodeterminação dos entes regionais e está garantido pela Constituição. A consequência prática da autonomia é a descentralização do poder no sentido do fortalecimento dos entes subnacionais (Amaral Filho, 2008). Quanto ao princípio da participação, está associado à responsabilidade que cabe a cada Ente Federativo na gestão macroeconômica do país, responsável pela governança do sistema (*op. cit.*). Como corolário ao princípio da participação, emerge a noção de cooperação das ações entre os Entes Federados. O sentido da cooperação tem duas vertentes: a de caráter horizontal, pactuada entre as Unidades Federadas, e a de caráter vertical, que se materializa na relação entre a União e os entes subnacionais, para atender aos interesses da União naquilo que diz respeito à satisfação das demandas sociais e ao equilíbrio macroeconômico do país (*op. cit.*).

A vasta literatura disponível permite estabelecer uma cronologia do avanço das discussões sobre o federalismo no mundo contemporâneo. Este tema alcançou certa importância no último quartel do século XX, com o desmonte político do bloco soviético e dos governos autoritários de Portugal e Espanha. Na América Latina, com o fim dos governos de nítida inspiração autoritária. Federalismo pode ser resumido em duas palavras-chave: democracia e autonomia. Em resumo, federalismo não rima com autoritarismo.[4] Em relação ao Brasil, esta discussão não é recente e remonta à formação do Estado nacional. As revoluções que ocorreram em diversas partes do território nacional, na primeira metade do século XIX, continham o germe federalista.

Mello (2004) estudou com profundidade a questão do federalismo no período da Independência do Brasil e comenta:

> Daí que, na Independência, o federalismo tenha constituído uma sensibilidade política eminentemente pernambucana, tanto mais que, na esteira da Revolução de 1817, a relação de forças era ali mais equilibrada: o liberalismo aliara-se à ideia de autogoverno até mesmo entre partidários de D. Pedro e, no limite, coloria-se de republicanismo (Mello, 2004, p. 13).

Na mesma linha de pensamento, o autor afirma:

> Por sua vez, o federalismo pernambucano (como também o padre Feijó) pretendia que, desfeita a unidade do Reino de Portugal, Brasil e Algarves, a soberania revertesse às províncias, onde propriamente residia, as quais poderiam negociar um pacto constitucional, e, caso este não lhes conviesse, usar de seu direito a constituírem-se separadamente, sob o sistema que melhor lhes parecesse (*op. cit.*, p. 14).

4. Para mais detalhes, ver Hofmeister e Carneiro (2001) e Affonso e Silva (1995).

Mello (2004, p. 14) acrescenta ainda uma faceta regionalista e preconcebida de parte da elite intelectual tupiniquim ao afirmar que "a historiografia da Independência tendeu a escamotear a existência do projeto federalista, encarando-o apenas como produto de impulsos anárquicos e de ambições personalistas e antipatrióticas, semelhantes aos que tumultuavam pela mesma época a América espanhola".

Com base na literatura, é possível afirmar que o princípio da autonomia dos Entes Federados, questão central do sistema federativo, só se revela exitosa se houver um processo de descentralização do poder no sentido do fortalecimento dos entes subnacionais (Amaral Filho, 2008). As peculiaridades sociais e culturais de cada ente subnacional devem ser respeitadas quando da formatação de um sistema federativo.

2.1 Federalismo fiscal

Como um desiderato do conceito de federalismo na perspectiva político-institucional, desponta o tema do federalismo fiscal. Este tema tem sido discutido em torno das externalidades e indivisibilidades dos Entes Federados em suas relações intergovernamentais. No regime federativo, admite-se que o sistema tributário nacional deva conceder maior autonomia e responsabilidade fiscal aos estados e municípios (Carvalho, 2000). No federalismo fiscal, o sistema tributário deve ser estruturado de forma a distribuir as receitas públicas entre as várias unidades e esferas administrativas, visando proporcionar condições para atender às demandas que lhe são exigidas (Oliveira, 1999).

Os princípios que norteiam o federalismo fiscal incorporam aqueles relacionados ao federalismo clássico, no caso, o *princípio da autonomia*, que está associado à autodeterminação dos Entes Federados. Para que este princípio se mostre operativo, torna-se necessária uma boa dose de descentralização do poder central em favor do fortalecimento dos entes subnacionais. O *princípio da participação* está relacionado à responsabilidade dos diferentes Entes Federativos nas boas práticas de governança. Neste contexto, cresce em importância o sentido da *cooperação* entre os diferentes Entes Federados para equacionar conflitos de natureza vertical e horizontal que se manifestam no dia a dia do funcionamento da Federação. Portanto, o êxito deste arranjo encontra-se fortemente atrelado à relação entre *autonomia* e *cooperação*. O aspecto singular é que estes princípios devem ser, e são, operados por todos os Entes Federativos – União, estados e municípios, concomitantemente ou de forma isolada. Em adição a estes princípios, têm-se outros dois: o de *coordenação* e o *princípio da equidade*, de competência da União.

2.2 Federalismo fiscal: repartição de recursos e principais conflitos

Antes de aprofundar a discussão sobre o novo federalismo fiscal, que apresenta um desenho singular a partir da promulgação da CF/1988, torna-se de bom alvitre tecer breves considerações sobre alguns fatos relevantes, de natureza econômica e política, que precedem o período de formação da Assembleia Constituinte.

Estes acontecimentos influenciaram, de algum modo, o comportamento dos constituintes e, por rebatimento, o conteúdo da Carta Magna.

Em primeiro lugar, o ambiente político, extremamente nebuloso e resultado do longo período de governos autoritários e centralistas, teve uma substancial influência no desenho da nova Constituição e, consequentemente, nos capítulos referentes à questão fiscal.[5]

Em segundo lugar, a CF/1988 foi elaborada e promulgada em um cenário econômico particularmente adverso, eivado de problemas macroeconômicos extremamente complexos, que vieram a influenciar, de alguma maneira, o escopo da Constituição, especialmente no quesito da ordem econômica. Nesse momento histórico, o país atravessava uma crise de estabilização das mais sérias já enfrentadas durante o período republicano, com destaque para uma inflação galopante que desestabilizava o sistema de preços e com tendência a piorar, como os próprios fatos de ordem histórica demonstraram. Também havia uma crise no balanço de conta-corrente que impedia os investimentos e o acesso ao crédito internacional. Finalmente, uma crise de natureza fiscal que se materializava em um forte desequilíbrio entre as receitas e as despesas dos então Entes Federativos. Em 1986, o governo lançou o Plano Cruzado de estabilização. Em fevereiro de 1987, com o fracasso deste plano, o governo brasileiro declarou a moratória unilateral da dívida externa. A crise de estabilização não foi estancada e se prolongou até 1994, com o advento do Plano Real.

A Constituição de 1988, mesmo gestada diante de uma conjuntura econômica adversa, representa um marco no novo desenho do federalismo brasileiro. Como bem destacado por Mendes (2007), participante ativo dos trabalhos da Comissão de Finanças, na condição de assessor, três questões básicas desafiaram a sensibilidade e a imaginação da Assembleia Nacional Constituinte: *i)* o equilíbrio federativo; *ii)* as disparidades regionais; e *iii)* as desigualdades sociais.

A questão relacionada às disparidades regionais não foi devidamente equacionada. Os órgãos de desenvolvimento regional haviam sido criados e operacionalizados na segunda metade do século XX, tendo, pois, mais de cinquenta anos de funcionamento. Ao longo do período 1988-2012, eles foram desidratados tanto em termos orçamentários quanto de competências. As crises fiscal e do Estado brasileiro fragilizaram os mecanismos de coordenação intergovernamental, com consequências desastrosas sobre a trajetória das economias regionais periféricas.

Em relação às desigualdades sociais, os avanços foram pronunciáveis, especialmente no período 2003-2010. A literatura acadêmica voltada para a análise das desigualdades sociais tem destacado uma melhora substancial na trajetória dos

5. Afonso (2002) e Mendes (2007) apresentam em seus artigos uma narrativa extremamente percuciente dos trabalhos da Assembleia Constituinte, especialmente nas matérias relativas a finanças, dívidas e orçamentos públicos.

indicadores que medem estas desigualdades sociais, apontando para quedas pronunciáveis em seus índices. Neste âmbito, as políticas públicas implementadas de forma gradualista e tímida no período pós-1994 alcançaram, após 2003, um novo patamar, com maior assertividade, e, com efeito, houve uma quase revolução no comportamento dos indicadores que traduzem o curso das desigualdades sociais, como o índice de desenvolvimento humano (IDH) e os índices de Gini e Thail.

Atentando para as três questões básicas objeto de preocupação dos constituintes, é possível afirmar que, mesmo com todas as reformas realizadas, a questão do equilíbrio federativo ainda não encontrou um ponto de equilíbrio, se é que tal ponto existe. A guerra fiscal entre os estados está aí para corroborar tal assertiva.[6] Estudos recentes indicam graves fragilidades dos governos estaduais, com destaque para os conflitos de natureza vertical e horizontal.

Em relação ao aludido equilíbrio federativo, as evidências destacadas pela literatura pertinente apontam para o fato de que o objetivo não foi alcançado. Acontecimentos de natureza econômica e política, de caráter endógeno e exógeno à sociedade brasileira, que tiveram curso ao longo do período 1988-2010, operaram como elementos obstaculizadores ao desiderato principal, no caso o equilíbrio dos Entes Federativos como imaginado pelos constituintes de 1988.

Sem embargo durante o período 1990-2010, mesmo diante de uma conjuntura adversa, o avanço no âmbito do federalismo fiscal pode ser classificado como positivo. Todavia, a literatura dedicada ao assunto tem demonstrado que o espírito dos constituintes em edificar uma Federação politicamente harmônica foi atropelado, ao longo do período, por uma realidade caracterizada pela forte assimetria econômica e social dos Entes Federativos. O pressuposto da homogeneidade (unidades governamentais idênticas), tão caro à abordagem ortodoxa das finanças públicas e do federalismo fiscal, colapsava diante da realidade da Federação brasileira. Os atuais níveis de bem-estar dos entes subnacionais, mensuráveis a partir do produto interno bruto (PIB) *per capita*, constituem uma prova concreta do fracasso das políticas de coordenação voltadas para o desenvolvimento regional.

A CF/1988 se destacou pelas singularidades. Em primeiro lugar, os membros da Constituinte eram também membros do Parlamento, de sorte que tal desenho contribuiu, em parte, para que a busca da tal harmonia federativa fosse parcialmente prejudicada. Em segundo lugar, foram estabelecidos os municípios como Entes Federativos, com os mesmos direitos dos estados e não sujeitos ao controle fiscal e administrativo do ente maior no qual se encontravam geograficamente inseridos. Em terceiro lugar, foi estabelecida uma agenda fortemente descentralizadora, em que a União cedia uma parte significativa de sua receita fiscal para os estados e

6. O trabalho de Vieira (2012) esmiúça, de forma exaustiva, os fatores determinantes da guerra fiscal no Brasil.

municípios sem, contudo, a necessária definição das competências. Para mitigar a questão das desigualdades regionais, ficou estabelecido que os estados mais pobres e os municípios das capitais também mais pobres teriam direito a uma participação maior no Fundo de Participação dos Estados (FPE) e no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), formados por parte do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR), ambos de competência da União. O resultado de tal construção institucional foi um crescimento da participação dos estados e, principalmente, dos municípios das regiões mais pobres, na arrecadação fiscal nacional, em detrimento da União.

Sucede que o desenho federalista que perseguia a descentralização fiscal foi atropelado por problemas de natureza econômica e de competências, de tal sorte que o mecanismo de descentralização sofreu, com o passar do tempo, um processo de reversão, com tendência à centralização fiscal em favor da União.

No âmbito dos acontecimentos de natureza econômica, destaca-se a criação do Plano Real que, ao promover uma queda abrupta da inflação, tornou explícito um desequilíbrio fiscal sem precedentes ao nível dos estados e municípios. As finanças dos estados, que antes do Plano Real sobreviviam do imposto inflacionário, colapsaram. O governo federal, na primeira fase do Plano Real, usando instrumentos de política econômica de curto prazo, valeu-se da âncora cambial como elemento de controle da inflação. Todavia, o sucesso do plano somente estaria garantido com a utilização de uma segunda âncora – a âncora fiscal –, que contemplava um forte ajustamento da dívida interna da União e dos Entes Federativos. Neste contexto o governo federal elaborou, na época, um amplo programa de ajuste fiscal dos entes subnacionais, pactuando, sob determinadas condições, as dívidas da maioria dos estados e de alguns municípios. Os governos subnacionais, para abater esta dívida junto ao governo central, foram condicionados a se desfazer em ativos reais e a pactuar em um acordo de pagamento de longo prazo com o governo central. Além disso, o governo da União foi obrigado a criar outros instrumentos de política econômica que afetaram as finanças estaduais, por exemplo, a Lei Kandir.

Em relação à questão das competências, a Constituição Federal garantiu apenas ao governo federal a iniciativa no campo tributário. Além disso, a União assumiu o controle do orçamento da Seguridade Social. Para fazer frente à expansão dos gastos previdenciários, aumentados pela Constituição de 1988, e para financiar os gastos em educação e saúde, o governo federal, pressionado pelos defensores das políticas sociais, lançou mão da criação de contribuições – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), Programa de Integração Social (PIS), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) – não compartilhadas com os estados e municípios. Estas contribuições não compartilhadas contribuíram

para a reversão do processo de descentralização, que constituía um desejo dos constituintes. Além deste fato, há que se acrescentar o aspecto das vinculações de receita com gastos em saúde e educação, que promoviam, de alguma forma, um engessamento da administração fiscal.

A regulamentação da participação dos governos subnacionais nas áreas de educação e saúde promoveu um forte engessamento das receitas estaduais próprias. Tal fato, associado à criação, pelo governo federal, de contribuições não compartilhadas, contribuiu para a fragilidade fiscal dos governos estaduais.

3 QUADRO GERAL DO PERÍODO 1990-2010

Como explicitado anteriormente, com a Constituição de 1988, o Brasil adotou um novo desenho federalista. Existiam agora três Entes Federados: União, Estados e, pela primeira vez na história da Federação, os municípios, que foram elevados ao *status* constitucional de membros da Federação brasileira (Serra e Afonso, 1999). Como fatos relevantes associados à nova Carta Magna, destacam-se: *i)* descentralização fiscal, com o natural enfraquecimento do poder central; *ii)* fortalecimento e consolidação da capacidade de tributação própria das esferas subnacionais de governo; *iii)* tendência à redistribuição dos recursos públicos, com uma nova política de repartição; e *iv)* reduzido grau de coordenação do governo central, acompanhado de forte autonomia dos entes subnacionais na adoção de políticas de fomento ao desenvolvimento econômico de suas jurisdições.

No período 1990-1993, a economia do país se defrontou com dois planos de estabilização malsucedidos – Collor I e II. Além do desequilíbrio macroeconômico, instalou-se uma crise política de graves proporções, culminando com o afastamento, pelas vias constitucionais, do chefe da nação. Recrudesceram os aumentos generalizados dos preços dos bens e serviços, associados à ampliação dos desequilíbrios fiscais.

Em maio de 1993, a inflação estava em 25% ao mês. Já com um novo presidente e uma nova equipe econômica, foi desenhado, a partir de junho de 1993, um novo programa de estabilização, que contemplava um conjunto de ações explicitado no denominado Programa de Ação Imediata. Este programa incluía um conjunto de metas, com destaque para os cortes profundos no orçamento federal para 1993, a renegociação das dívidas de estados e municípios com o governo federal, a reorganização do relacionamento contábil entre o Banco Central do Brasil (BCB) e o Tesouro Nacional e a renegociação da dívida externa do governo com bancos estrangeiros (Bacha, 1995).

Em 7 de dezembro de 1993, o então ministro da Fazenda anunciou o Plano Real ao povo brasileiro. Segundo Bacha (1995, p. 7),

> o Plano Real foi um programa de estabilização pré-anunciado em três estágios. [...] O primeiro estágio era um mecanismo de equilíbrio orçamentário. O segundo introduzia uma unidade de conta estável para alinhar os preços relativos mais importantes da economia. O terceiro estabelecia a conversão dessa unidade de conta da nova moeda do país, a uma taxa de paridade semifixa com o dólar.

Em 1º de janeiro de 1995, uma nova administração tomou posse e governou o país até dezembro de 2002 (Bacha, 1997, p. 177-204). Um amplo conjunto de medidas de política econômica foi adotado pelo novo governo para garantir a estabilidade macroeconômica do país. Tais medidas impactaram a trajetória do PIB *per capita*, do emprego, da distribuição de riqueza e da renda. No âmbito do pacto federativo, destaca-se a consolidação das dívidas internas e externas, vencidas e não pagas, dos estados e dos grandes municípios que foram assumidas pela União. No contexto monetário, o destaque é para o Programa de Reestruturação dos Bancos Privados (Proer), com a liquidação ou a venda à iniciativa privada da maior parte dos bancos estaduais.[7] Durante a década de 1990, também foi implantado um conjunto de reformas de natureza microeconômica. Algumas, de tão comentadas, ainda estão presentes na memória popular: o programa de privatização; o desenho de uma nova política comercial, com ênfase na remoção das barreiras às importações; a Lei Kandir, de 1996, que eliminou a tributação das exportações de produtos primários e industrializados semielaborados.[8] Em 2000, finalmente, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), marco regulatório que promoveu o ordenamento fiscal dos Entes Federativos.

No curso da década seguinte (anos 2000), vários acontecimentos econômicos e políticos ocorreram nos cenários nacional e internacional. No contexto interno, destaca-se a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições presidenciais de 2002, com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República e sua reeleição para um segundo mandato – de janeiro de 2003 a dezembro de 2010. Durante este período, foi formulada e implantada uma nova agenda econômica e social. A questão da distribuição de renda e das desigualdades sociais foi incorporada à agenda macroeconômica do país. Segundo Erber (2011), uma nova convenção de desenvolvimento se instalou na sociedade. A convenção institucionalista, de inspiração liberal, dominante no governo anterior, passou a conviver com uma convenção neodesenvolvimentista, "onde o Estado, nesta convenção, volta a assumir um papel de liderança no processo de desenvolvimento, recuperando, inclusive, o protagonismo das empresas estatais e dos bancos públicos perdido durante o período liberal" (Erber, 2011, p. 46).

7. Para uma excelente síntese do período, ver Gama Neto (2011).
8. Rigolon e Giambiagi (1999).

No cenário internacional, destacam-se: as guerras no Oriente Médio; a luta contra o terrorismo internacional – após o atentado de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos; as mudanças na nova divisão internacional do trabalho, com o ingresso da China como um grande *player*; e, por último, a crise bancária de 2008. Os acontecimentos de 2008 afetaram as relações financeiras, comerciais e de investimentos de todas as economias mundiais, gerando a mais intensa recessão global do pós-Guerra. No âmbito interno, apesar disto, algumas reformas avançaram: em 2003 avançou a reforma da Previdência; ampliou-se o escopo da política social, com a criação de instrumentos voltados para as famílias de baixa renda (o Bolsa Família); algumas reformas microeconômicas foram realizadas, como a Lei das Falências; e, no período pós-2005, foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

4 ESTRATÉGIA DE ANÁLISE

O principal objetivo desta investigação está centrado em um dos itens que representou uma das grandes preocupações dos constituintes, isto é, o equilíbrio federativo. À luz dos acontecimentos, especialmente de natureza econômica, apontados nas seções anteriores, procura-se investigar a capacidade fiscal dos estados para desenvolver ações e programas apoiados em suas próprias bases fiscais e livres das amarras e dependências dos recursos do governo federal.

O estudo em questão procura responder à seguinte indagação: o que podem os governos estaduais no Brasil? Existem inúmeros caminhos para responder a esta questão. O primeiro diz respeito a uma análise detalhada da dinâmica do federalismo brasileiro, a partir da análise da CF/1988. O segundo, como um corolário do primeiro, gravita em torno de questões relacionadas ao federalismo fiscal.

Segundo muitos estudiosos e pesquisadores do assunto, a Carta Magna apresentou mudanças significativas no campo fiscal. Seu título VI, dedicado ao sistema tributário e ao orçamento, contém as principais inovações.[9]

No contexto estadual, foram criados três grupos de impostos. Os primeiros, definidos como impostos próprios, estão representados pelos impostos sobre os quais os estados têm liberdade de legislar, observados os parâmetros constitucionais. Destacam-se neste grupo: transmissão *causa mortis*; ICMS; e veículos automotores (Artigo 161, inciso I). O segundo grupo de impostos compreende a categoria dos impostos transferidos: FPE e IPI (Artigo 165, inciso II, §§ 2º e 3º). Finalmente, no terceiro grupo, destaca-se o imposto adesivo, definido na Carta como um adicional do Imposto de Renda (Artigo161, inciso II).

9. Para um perfeito entendimento da questão fiscal, ver Oliveira (2012).

O conhecimento do perfil dos impostos de natureza estadual se reveste de grande importância para o melhor entendimento da capacidade fiscal dos estados.

A vasta literatura dedicada às finanças públicas mostra que a capacidade de realização de projetos e ações governamentais de qualquer Ente Federativo está altamente correlacionada ao volume de recursos arrecadados. Estes recursos, por sua vez, são gerados pela sociedade por meio da produção de bens e serviços. Sucede, todavia, que nem toda produção de bens e serviços gerada nos limites territoriais de um estado gera receita fiscal. Trata-se daquela produção destinada ao mercado externo que está isenta de tributação. Nesse contexto, os estados mais pobres da Federação são os mais penalizados. As exportações representam uma parte substancial da demanda agregada desses entes mais pobres. Ora são produtos de origem agrícolas, por exemplo, grãos; ora são produtos de origem animal, por exemplo, boi em pé. Despontam também os produtos originários da indústria extrativa mineral, como minério de ferro, bauxita, manganês etc. Existem também alguns casos especiais, como aqueles estados exportadores líquidos de energia elétrica que recebem uma contrapartida fiscal pela geração e exportação (*royalties*), ficando os estados consumidores com o ganho da receita fiscal de ICMS oriundo da venda de energia elétrica.[10]

Para estudar a capacidade governativa dos estados brasileiros no período 1990-2010, optou-se por um desenho metodológico capaz de aglutinar dois aspectos intensamente discutidos pelos constituintes de 1988: a questão do equilíbrio federativo e das desigualdades regionais.

Em função dos objetivos deste capítulo, elaborou-se um desenho metodológico que procurou privilegiar a análise de um conjunto reduzido de indicadores econômicos tanto na perspectiva estadual quanto na regional. No contexto fiscal, concentraram-se as atenções na estimação e na análise do indicador definido como índice de autonomia.[11]

O *índice de autonomia* é definido pela razão entre a receita tributária e a receita líquida disponível (RLD). A RLD representa a receita total do estado, excluída a soma dos itens das transferências correntes e de capital aos municípios, das operações de crédito e da alienação de ativos que estão inclusos na receita de capital dos estados. Trata-se de um índice que varia entre 0% e 100%. Quanto mais próximo de 100%, maior a autonomia do estado frente aos recursos da União, maior a sustentabilidade fiscal e maior a capacidade de alavancar políticas desenhadas pelas equipes locais dos entes subnacionais voltadas para satisfazer as necessidades dos

10. Mendes (2007) destaca os efeitos das imunidades embutidas no ICMS, aprovadas pela Comissão de Finanças da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), sobre as desigualdades regionais.

11. Utilizou-se o índice de autonomia proposto por Vieira (2012, p. 120, tabela 5.1).

residentes locais. Trata-se de um índice que se apoia na capacidade arrecadatória do Ente Federativo.

A receita tributária é um componente fundamental do índice de autonomia. Esta receita é constituída por um conjunto de impostos – ICMS, Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD), entre outros – e taxas – poder de polícia, prestação de serviços e contribuição de melhoria etc. Ao estudar a trajetória destes componentes no período 2000-2010, para os quais se conta com as informações fiscais disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), é possível afirmar que o somatório do ICMS, do IPVA e da prestação de serviços respondem por mais de 90% do movimento da receita tributária dos estados.

As receitas totais dos estados envolvem o somatório das diferentes classes de receitas, por exemplo: receitas correntes – receita tributária (impostos, taxa etc.); receita de contribuição – contribuição/custeio dos servidores da Previdência/Assistência Social, compensações financeiras (§ 9º, Artigo 201 da CF/1988), outras receitas de contribuição; receita patrimonial; demais receitas correntes; transferências correntes – transferências intergovernamentais da União apropriadas pelo estado; e transferências de capital. Os itens de maior peso na receita total são as transferências correntes, a receita tributária e a receita de contribuição.

Em relação aos estados mais pobres da Federação, destaca-se o Fundo de Participação dos Estados como o item mais importante no grupo das transferências correntes e, desta forma, um dos elementos mais importantes na composição da receita total dos estados.

5 DESIGUALDADES REGIONAIS E ÍNDICE DE AUTONOMIA

Ao investigar as estatísticas nacionais relacionadas à escala e ao comportamento do PIB *per capita* de cada região fisiográfica brasileira, aflora um quadro de forte desequilíbrio espacial na geração de bens e serviços. Trata-se de um fenômeno amplamente escrutinado pelos estudiosos da matéria e cujas causas se encontram claramente identificadas, não havendo, portanto, a necessidade de aprofundar o tema. A questão das desigualdades de renda e produto no território, como já pontuado em parágrafos precedentes, foi objeto de grandes preocupações dos membros da Assembleia Constituinte de 1988. Os dados apresentados na tabela 1 sugerem que o cenário das desigualdades regionais, identificadas por meio da participação relativa do PIB a preço de mercado de cada região no produto nacional, pouco mudou. Resumindo, a questão do desequilíbrio espacial do produto bruto nacional ainda está longe de ser equacionada. Este quadro, tão bem analisado por GTND (1978) no hoje clássico *Diagnóstico da economia nordestina*, tornou-se mais agudo nas últimas duas décadas por conta dos problemas de coordenação e

os originados dos problemas de intervenção (Vieira, 2013). Segundo Erber (2011, p. 38), a convenção do governo de Fernando Henrique Cardoso era do tipo institucionalista, capitaneada pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central, com uma visão de sociedade competitiva e meritocrática, cuja eficiência é garantida pelo funcionamento do mercado. A convenção do governo Lula, definida pelo autor como neodesenvolvimentista, era de inspiração keynesiana: "Nesta convenção o Estado volta a assumir um papel de liderança no processo de desenvolvimento, recuperando, inclusive, o protagonismo das empresas estatais e dos bancos públicos, perdidos durante o período liberal" (Erber, 2011, p. 46). Em ambas as convenções, as ações de planejamento e desenvolvimento regional do governo central foram retraídas ou abandonadas. As duas principais agências de desenvolvimento regional – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) – foram desativadas no apagar das luzes do governo Cardoso. No governo Lula, elas foram recriadas, mas suas ações e orçamentos foram virtualmente desidratados.

TABELA 1
Participação relativa do PIB a preço de mercado – Brasil e regiões (anos selecionados) (Em %)

Regiões	1990	1993	1999	2000	2001	2002	2003	2006	2007	2008	2009
Norte	4,94	5,24	4,45	4,60	4,76	4,69	4,78	5,06	5,02	5,10	5,04
Nordeste	12,86	12,82	13,11	13,09	13,12	12,96	12,77	13,13	13,07	13,11	13,51
Sudeste	58,83	57,73	58,25	57,79	57,12	56,68	55,75	56,79	56,41	56,02	55,32
Sul	18,21	18,42	17,75	17,57	17,80	16,89	17,70	16,32	16,64	16,56	16,54
Centro-Oeste	5,16	5,79	6,45	6,95	7,20	8,77	9,01	8,71	8,87	9,21	9,59
Brasil	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

Estudos recentes, embasados em dados semelhantes aos utilizados neste capítulo, indicam, todavia, mudança de trajetória dos índices de desigualdade espacial a favor de um processo de convergência da renda *per capita* entre as regiões do país. À luz dos dados apresentados, é possível visualizar uma lenta queda no PIB nacional da região Sudeste em favor, principalmente, das regiões Centro-Oeste e Norte. Sem embargo, a queda se mostra tão lenta que, mesmo sem recorrer a metodologias sofisticadas, é possível afirmar que tal processo não se completará neste século.

A tabela 2 apresenta as estimativas do índice de autonomia fiscal dos estados, segundo um corte temporal e regional. Os dados em questão sugerem várias leituras. Em primeiro lugar, nota-se uma forte associação entre o grau de desenvolvimento econômico do Ente Federativo, mensurado pelo PIB *per capita*, e o índice de autonomia fiscal. Esta correspondência é mais forte em alguns estados

das regiões Nordeste e Norte e ausente entre os membros subnacionais das regiões Sul e Sudeste. Em segundo lugar, parece existir uma forte associação entre o grau de industrialização e o índice de autonomia fiscal: quanto maior a base manufatureira do estado, maior o índice de autonomia do Ente Federativo. Tal correspondência pode explicar o esforço de determinados administradores e de alguns entes subnacionais em criar mecanismos de fomento ao desenvolvimento, apoiado especialmente em unidades manufatureiras. A fim de alcançar algum êxito nas políticas de fomento ao investimento, os governantes criaram um conjunto de incentivos, utilizando basicamente o ICMS, única via disponível com que contam para fazer política de fomento depois da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Vieira (2012, p. 122) chama atenção para a queda de participação do ICMS na receita líquida disponível no período 1995-2010, referente aos quatro estados-objeto de sua investigação. Esta aludida queda provocou uma deterioração do índice de autonomia das unidades investigadas. As Unidades da Federação (UFs) que apresentam uma fraca base produtiva associada ao elevado nível de especialização tendem a apresentar um reduzido índice de autonomia – por exemplo, Acre, Amapá, Roraima e Tocantins, na região Norte; e Alagoas, Maranhão, Piauí e Sergipe, na região Nordeste.

TABELA 2
Índice de autonomia fiscal das Unidades da Federação brasileiras (2000-2010)
(Em %)

		Índice de autonomia										
Regiões	UFs	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Norte	Acre	16,91	17,24	20,54	22,51	25,04	22,19	23,40	21,65	20,72	19,39	22,40
	Amazonas	72,85	58,21	66,77	63,85	75,92	51,28	79,30	63,07	76,97	73,48	79,12
	Amapá	16,08	17,74	17,74	18,81	19,10	17,98	21,83	19,51	19,31	21,14	22,74
	Pará	44,40	47,93	55,44	52,66	61,09	46,20	64,85	52,41	57,03	57,97	58,64
	Rondônia	56,44	46,07	50,67	55,11	64,97	47,48	64,24	52,95	56,69	59,59	62,61
	Roraima	20,89	19,26	18,24	21,12	21,89	18,95	20,88	22,36	18,62	22,75	24,47
	Tocantins	26,32	26,37	26,39	32,24	35,15	25,64	32,42	27,64	29,25	30,37	32,38
Nordeste	Alagoas	47,59	46,44	37,35	38,83	45,86	38,04	50,83	42,66	48,00	49,31	47,41
	Bahia	85,38	57,27	64,40	60,32	67,91	45,95	65,62	55,37	65,60	61,64	61,99
	Ceará	64,00	57,43	50,51	47,37	56,58	41,98	58,72	47,08	52,85	53,47	55,77
	Maranhão	33,51	30,19	37,13	33,50	43,40	34,12	49,01	40,21	45,45	47,10	49,12
	Paraíba	45,26	61,42	49,85	45,75	52,88	38,67	48,28	43,73	46,62	47,33	53,46
	Pernambuco	67,97	53,64	57,28	53,68	61,15	46,07	57,67	52,94	58,19	59,91	58,80
	Piauí	40,26	39,22	35,05	31,62	44,88	34,92	42,99	30,75	30,05	40,67	44,23
	Rio Grande do Norte	50,11	63,71	56,87	52,53	59,73	43,64	59,43	47,19	52,79	54,52	55,00
	Sergipe	37,83	40,11	39,49	40,31	45,30	34,94	42,60	38,74	38,84	41,36	43,31

(Continua)

(Continuação)

		Índice de autonomia										
Regiões	UFs	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Centro -Oeste	Distrito Federal	34,94	37,26	40,66	68,12	71,33	70,20	71,40	70,77	69,61	66,41	68,57
	Goiás	89,21	72,46	80,38	69,22	77,65	54,59	79,99	68,84	82,74	84,90	86,43
	Mato Grosso do Sul	67,35	55,34	71,04	60,55	76,48	57,48	89,48	68,81	82,55	80,15	79,77
	Mato Grosso	78,98	53,70	86,16	66,68	84,27	53,49	75,76	60,43	70,09	67,90	64,17
Sul	Paraná	50,75	69,00	64,95	70,89	74,14	60,71	89,26	73,18	91,55	74,17	73,78
	Rio Grande do Sul	93,41	95,63	84,20	75,13	95,44	62,99	95,06	72,91	91,50	75,31	76,37
	Santa Catarina	86,82	92,60	92,18	76,44	99,50	61,12	68,65	67,23	62,83	89,18	94,16
Sudeste	Espirito Santo	78,93	92,95	88,99	70,07	86,80	57,49	87,87	71,40	87,38	84,86	87,71
	Minas Gerais	75,65	84,71	82,87	68,10	86,54	58,41	85,96	70,65	85,64	84,95	90,06
	Rio de Janeiro	74,75	76,84	77,18	58,60	70,52	49,37	64,79	55,71	61,80	70,19	69,21
	São Paulo	102,23	98,04	100,87	78,55	100,42	61,47	95,8	74,92	90,17	88,66	89,29

Fonte: STN.
Elaboração do autor.

Feitas essas observações, de caráter pontual, analisam-se, nas subseções seguintes, a trajetória do índice de autonomia e a capacidade governativa dos Entes Federativos, por meio de um corte regional, à luz dos indicadores do PIB e das estimativas do índice de autonomia, durante o período 1990-2010. Trata-se de avaliar a capacidade dos governos estaduais de encetar programas e ações de política pública apoiados nos recursos fiscais gerados endogenamente, procurando alcançar o máximo de independência financeira em relação à União.

5.1 A trajetória econômica e a autonomia fiscal dos estados da região Norte

A região Norte, dominada pela Hileia Amazônica, tem sido intensamente escrutinada em todos os campos das ciências. O universo econômico, bem como o social e o histórico, não tem fugido à regra. A literatura que trata do estudo da trajetória da economia regional, quase na sua totalidade, apresenta uma única conclusão: o estado, representado pelos governos estaduais em um passado remoto, e mais fortemente pelo governo federal em décadas recentes, tem se constituído no principal motor das transformações sociais e econômicas que tiveram como palco a região Norte – para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – e a amazônica, para os brasileiros.

Na ausência do Estado – diga-se governos estadual e federal, atuando na condição de grande empregador, facilitador dos investimentos privados, regulador dos espaços de exploração privada, grande investidor e produtor de bens e serviços –, a economia da região Norte se constituiria, simplesmente, em um traço na fatia do PIB do país. Em razão da forte ação planejada do Estado, particularmente do

governo federal, ocorreu uma mudança no cenário regional: observando a trajetória do PIB *per capita* dos estados e desta região nos últimos quarenta anos, é possível afirmar que houve ganhos de bem-estar da população, embora em algumas circunstâncias a questão ambiental tenha sido negligenciada, piorando em alguns casos.

A forte presença do governo federal na região remonta ao período da Segunda Guerra Mundial, particularmente na administração do então presidente Getúlio Vargas. No governo Vargas, foi estabelecido o famoso Acordo de Washington. No bojo deste acordo, foi criado o Banco de Crédito da Borracha (BCA), braço financeiro da estratégia de exploração da borracha nativa, produto de grande importância na luta contra os países do Eixo. Os recursos aplicados pelo BCA na região amazônica, em sua maioria, foram apropriados pelos capitalistas mercantis que se encontravam, na época, financeiramente enfraquecidos. No período entre o fim da guerra até a segunda metade da década de 1960, a economia regional apresentou forte instabilidade no índice de crescimento do PIB. A economia de uns poucos estados mostrou algum dinamismo, como é caso do Amapá, com os investimentos privados na exploração de manganês; do Amazonas, com a implantação de uma minirrefinaria de petróleo de capital privado; e parte do território do Pará, com a abertura da estrada Belém-Brasília, grande realização do governo Juscelino Kubitschek. Em 1965 o governo federal, durante a administração do então presidente Castelo Branco, implantou o Projeto Amazônia. O BCA transformou-se em Banco da Amazônia (Basa). Foram criadas a Zona Franca de Manaus e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVEA), esta última, criada pela Carta Constitucional de 1949, foi transformada em Sudam.

Nesse momento histórico, os problemas de coordenação e intervenção foram minimizados. Existia um plano estratégico para o desenvolvimento da região. A região amazônica era considerada, entre as diferentes regiões, a menina dos olhos do estamento militar. O lema na época era *integrar para não entregar* à cobiça internacional. As três instituições federais passaram a representar o braço do governo federal na região e foram responsáveis por fomentar a ação produtiva no território regional, a partir de novas bases regulatórias. Para estimular a entrada de médias e grandes empresas capitalistas na região Norte, foram implantadas rodovias, ferrovias, hidroelétricas e sistema de comunicação durante o período 1964-1984.

A divisão político-institucional na região sofreu mudanças nada triviais com a promulgação da CF/1988. Criou-se o estado do Tocantins, desmembrado do estado de Goiás. Incorporou-se ao território da região Norte uma parte do Cerrado brasileiro, que representa um grande eixo de produção de grãos para exportação.

A tabela 3 apresenta a participação dos Entes Federativos regionais no PIB a preço de mercado. Constata-se que dois entes regionais – Amazonas e Pará – concentravam, em 1990, mais de 78% do produto bruto total amazônico, indicando

quão desigual era a distribuição de riqueza na região. No espaço de pouco mais de duas décadas, aproximadamente, esta proporção declinou para o patamar de 66%. Para os padrões regionais, trata-se de uma mudança substancial que indica um processo de desconcentração da renda regional ainda em curso no território regional.

TABELA 3
Participação relativa do PIB a preços de mercado – região Norte (anos selecionados) (Em %)

Estados	1990	1994	1995	1999	2000	2001	2003	2005	2007	2008	2009
Rondônia	9,92	8,58	9,88	11,60	11,11	10,67	12,01	12,10	11,23	11,56	12,40
Acre	2,81	3,09	3,32	3,59	3,36	3,37	4,07	4,21	4,31	4,35	4,53
Amazonas	36,85	33,10	36,69	35,91	37,26	36,36	30,76	31,33	31,46	30,27	30,40
Roraima	2,27	1,34	1,57	1,89	2,20	2,14	3,37	2,99	3,12	3,16	3,43
Pará	41,69	46,65	40,32	38,49	37,34	38,14	36,64	36,75	37,06	37,83	35,78
Amapá	3,26	3,52	4,12	3,66	3,89	3,95	4,23	4,10	4,51	4,37	4,54
Tocantins	3,20	3,73	4,09	4,86	4,84	5,38	8,92	8,51	8,31	8,46	8,93
Região Norte	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

Os maiores avanços em matéria de participação aconteceram nos estados de Rondônia e Tocantins. O primeiro relacionado à melhoria da logística de transporte, com a pavimentação da rodovia federal que liga a capital de Porto Velho à Cuiabá, em Mato Grosso. O processo migratório dos colonos do sul do país na direção de Rondônia, iniciado na década de 1950, se intensificou ao longo do período 1960-1970, graças à melhoria do sistema de transportes. O produto agrícola do estado deslanchou em virtude do desenvolvimento da cultura do cacau e do café e da expansão da pecuária de corte e de leite. Em relação ao Tocantins, foi a construção da cidade de Palmas, capital do estado, que desencadeou um verdadeiro *boom* no segmento da construção civil em uma região dominada por grandes fazendas de gado e extensas terras virgens. Em ambos os estados, a atuação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a partir de sua criação em 1970, foi crucial para o desenvolvimento econômico. Em relação ao Tocantins, o segundo ponto de inflexão na trajetória da economia se deu com a implantação do cultivo de grãos para exportação – soja principalmente. Mais uma vez, o papel da Embrapa foi crucial para o êxito da atividade. O terceiro momento exitoso da economia do Tocantins está acontecendo no período recente, com a revolução na logística de transporte do estado: começou com a pavimentação da rodovia Belém-Brasília, ainda no governo do então presidente Ernesto Geisel. Agora os produtores agrícolas do estado vão ser contemplados com uma ferrovia (Norte-Sul) que vai seccionar o território do estado no sentido norte-sul, viabilizando o escoamento da produção

de grãos e da pecuária pelos portos do norte e do leste e, em futuro próximo, pelos portos do Nordeste, com a conclusão da ferrovia Transnordestina.

Além de estudar como o bolo da produção se distribui no território regional, extremamente vasto, cabe avançar na análise e investigar o nível de bem-estar dos residentes. A tabela 4 apresenta as estimativas do PIB *per capita* real, para anos selecionados, referentes aos estados da região Norte. Trata-se de um indicador que auxilia na compreensão da conjuntura econômica dos entes regionais e na interpretação do comportamento dos níveis de bem-estar da população local.

Em 1990, o estado do Amazonas apresentava o maior PIB *per capita* regional, enquanto o Tocantins se destacava como o mais pobre. Em 2009, o Amazonas ainda detinha a liderança em matéria de riqueza *per capita*. Todavia, à luz do comportamento do PIB *per capita* dos outros Entes Federativos, constata-se um fenômeno de convergência do produto. Tocantins, o estado mais pobre da região, participava, em 1990, com 35,06% do PIB regional. Em 2009, o PIB *per capita* do estado foi 6,00% superior à média regional. Trata-se de um grande salto. Rondônia, Acre e Roraima também apresentaram trajetória semelhante a do Tocantins, indicando assim um claro processo de convergência da riqueza no âmbito espacial regional. O auspicioso crescimento do estado do Tocantins durante a primeira década de sua instalação/criação pode ser creditado ao intenso dinamismo da indústria de construção civil, como decorrência da implantação e construção da cidade de Palmas, capital do Estado. Trata-se de uma cidade planejada e, à semelhança de Brasília, sua construção foi apoiada com recursos do governo federal por meio de vultosas transferências do orçamento federal. Na década seguinte, novos atores se adicionaram para explicar a dinâmica econômica exitosa do estado, com destaque para o crescimento do setor agrícola de exportação.

TABELA 4
PIB *per capita* – região Norte (anos selecionados)
(Em R$ de 2000)

Estados	1990	1993	1994	1998	1999	2000	2003	2005	2007	2008	2009
Rondônia	3,927	3,521	3,599	3,977	3,76	3,888	4,813	5,291	5,906	6,2	6,498
Acre	3,035	2,979	3,354	3,144	3,042	3,048	3,852	4,218	5,03	5,123	5,161
Amazonas	7,906	7,843	7,132	6,479	5,995	6,663	5,912	6,502	7,464	7,254	7,061
Roraima	4,672	2,605	2,643	2,816	2,697	3,347	5,441	5,12	6,029	6,131	6,409
Pará	3,802	4,267	4,418	3,004	2,877	3,007	3,247	3,537	4,01	4,137	3,795
Amapá	5,075	4,505	4,931	3,899	3,761	4,216	4,54	4,622	5,868	5,711	5,706
Tocantins	1,577	1,717	1,898	2,006	1,976	2,117	4,221	4,373	5,105	5,292	5,446
Região Norte	4,497	4,63	4,61	3,806	3,603	3,873	4,219	4,563	5,228	5,288	5,131

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

A melhoria dos índices de bem-estar de alguns estados da região Norte pode estar relacionada a um conjunto de fatores, com destaque para o comportamento do mercado – nacional e internacional –, para a base produtiva dos entes regionais, para a trajetória dos investimentos públicos e privados e, por último, para a governança local.

Ao investigar o comportamento do PIB *per capita* e cotejar a trajetória deste indicador com os indicadores dos produtos brutos setoriais – investigados, mas não disponibilizados no texto por problema de espaço –, é possível perceber que os Entes Federados que apresentam uma base agrícola de culturas permanentes – café e cacau, por exemplo – e agricultura de exportação de grãos apresentaram uma dinâmica econômica altamente positiva, enquanto os estados de base industrial (Amazonas) e agropecuária/extrativa mineral (Pará) cresceram a taxas bastante modestas.

As informações disponibilizadas na tabela 5 fornecem algumas luzes sobre o padrão do crescimento de caráter convergente ocorrido na região Norte. O PIB do Amazonas, o mais industrializado da região, apresentou uma longa tendência de queda, com uma leve recuperação no ano de 2008. O PIB do Pará sinaliza um crescimento medíocre. O produto real dos estados de Rondônia, do Acre e de Roraima apresentaram tendência positiva. O comportamento do PIB das duas principais economias do Norte (Amazonas e Pará) contrasta fortemente com a trajetória do PIB *per capita* do Tocantins, do Acre e de Rondônia.

TABELA 5
PIB *per capita*, índice real – região Norte (anos selecionados)
(Brasil = 100)

Estados	1990	1993	1994	1995	1999	2000	2002	2003	2005	2007	2008	2009
Rondônia	100	90	92	90	96	99	113	123	135	150	158	165
Acre	100	98	111	101	100	100	129	127	139	166	169	170
Amazonas	100	99	90	85	76	84	76	75	82	94	92	89
Roraima	100	56	57	55	58	72	116	116	110	129	131	137
Pará	100	112	116	86	76	79	86	85	93	105	109	100
Amapá	100	89	97	95	74	83	101	89	91	116	113	112
Tocantins	100	109	120	112	125	134	241	268	277	324	336	345
Região Norte	100	103	103	87	80	86	93	94	101	116	118	114

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

Cabe, então, questionar o que pode explicar esse crescimento tão medíocre da economia regional, embora de caráter convergente. Tome-se, à guisa de análise, o período 1994-2000, fase do ajuste fiscal dos estados, da Lei Kandir e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Todos os entes regionais foram afetados, para pior,

por esta parafernália regulatória. Observando-se as estimativas do índice de crescimento do PIB *per capita*, constata-se que os estados do Tocantins, do Acre e de Rondônia apresentaram uma trajetória virtuosa, enquanto o produto *per capita* das unidades sub-regionais de maior peso econômico (Pará e Amazonas) mostraram uma trajetória de estagnação e declínio.

Parece não restar qualquer dúvida que uma parte da explicação para o desempenho pífio do PIB da maioria dos entes regionais está associado ao comportamento do mercado interno, às mudanças na macroeconomia nacional e a sérios problemas de coordenação e intervenção. Como já foi explicitado em seção anterior, o governo da União desidratou os recursos para a Sudam e abandonou a política de planejamento e desenvolvimento regional culminando, em 2002, com o encerramento das atividades da instituição. A economia do estado do Amazonas, por exemplo, durante a curta administração do então presidente Collor, sofreu uma grave crise de produção e acumulação em decorrência das mudanças nas tarifas de importação, que atingiram, de maneira profunda, o tecido produtivo da Zona Franca de Manaus.

A criação do complexo industrial na cidade de Manaus, resultante da implantação da Zona Franca, não promoveu uma ampliação significativa do nível de bem-estar dos amazonenses, pelo menos no período 1990-2009. As estimativas do índice do PIB *per capita* são claras. Esperava-se que a forte penetração do setor manufatureiro na economia do estado gerasse um processo de crescimento do produto do tipo circular e cumulativo, como resultado dos rendimentos crescentes gerados pela atividade manufatureira. À luz da leitura do índice, conclui-se que tal processo não está ocorrendo. É possível especular que tal comportamento do PIB seja uma decorrência da tipologia das unidades industriais implantadas no estado, do tipo maquiladoras, fortemente dependentes do mercado interno. Os efeitos propulsores derivados da implantação destas no território estadual estão se tornando cada vez mais fracos, não contribuindo mais para alavancar o PIB *per capita* estadual a taxas virtuosas, como aconteceu no período 1970-1990. Os problemas de intervenção também afetaram de alguma forma a trajetória da economia amazonense. As políticas cambial e comercial do governo da União no período 1990-2002, de cunho fortemente liberal, reduziram o tamanho do mercado nacional para a indústria local.

O estado de Roraima, que concentrava, na época (1990), um grande número de garimpos em franca exploração, com centenas de garimpeiros buscando ouro em inúmeros furos e igarapés existentes no território estadual, a maioria em terras indígenas, teve a sua atividade repentinamente proibida, como resultado da legislação federal e das pressões de organizações não governamentais (ONGs). Os campos de pouso clandestinos foram bombardeados e fechados e a lavra de ouro, em terras indígenas, foi proibida. Este ouro, que movimentava a economia da

cidade de Boa Vista, principal núcleo urbano do estado, gerando emprego e renda, desapareceu repentinamente. Instalou-se na sub-região uma crise sem precedentes de emprego e de produção. O segundo grande ruído na atividade produtiva do estado aconteceu com a expulsão dos produtores de arroz das terras dos índios Ianomâmi, já na primeira década do século XXI.

À luz dos indicadores apresentados na tabela 5, é possível afirmar que a trajetória econômica do Pará não se mostra positiva. O modelo de desenvolvimento do estado, apoiado na pecuária extensiva e na indústria extrativa vegetal e mineral, também não está apresentando um resultado que se possa reputar invejável. Bilhões de dólares investidos na construção de hidroelétricas, estradas ferro e rodovias; na exploração de minério e nas indústrias processadoras de alumínio; e fartos incentivos fiscais não foram capazes, pelo menos no período 1990-2009, de promover um crescimento do PIB *per capita* estadual. É notória a ausência de agregação de valor nas atividades produtivas que dominam a economia paraense. À guisa de exemplo, destacam-se a pecuária bovina exportando animais vivos em vez de exportar carne processada; a exportação de minério de ferro sem existir uma siderúrgica capaz de ofertar chapas de aço para suprir as necessidades da indústria naval regional; a exportação de toras de madeira para o centro-sul do país, na ausência de um complexo moveleiro/exportador para suprir as necessidades dos demandantes locais e extrarregionais e até internacionais; e uma indústria de alumínio/alumina de grande porte que realiza as etapas mais custosas do processo produtivo, mas que não é capaz de gerar os trefilados, produto final largamente demandado pela indústria de construção civil regional, obrigando esta a importar do centro-sul folhas, chapas e tarugos de alumínio. Os tarugos de alumínio produzidos na Albras/Alunorte viajam, de navio ou caminhão, até o Sul e Nordeste e retornam à região Norte, por meio de trefilados e chapas, bens finais da cadeia produtiva. O minério de ferro oriundo do complexo de Carajás é exportado para o Sudeste e retorna em forma de tubos de aço, aços planos, tarugos e chapas de aço para a indústria naval paraense. A madeira, exportada em grandes toras e/ou com baixo tratamento para o centro-sul, retorna para a Amazônia em forma de móveis.

As evidências aqui destacadas sugerem que os modelos de exploração implantados em territórios da Amazônia clássica apresentam sérios problemas de transbordamento e que o número de elos faltantes na matriz produtiva regional é bastante significativo.

5.1.1 A autonomia fiscal dos entes regionais

Na subseção anterior, foi destacado o papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico da Amazônia. Sabe-se que a ação pública, por meio da política fiscal, apresenta três funções clássicas: alocativa, distributiva e estabilizadora. A função alocativa está associada ao provisionamento dos bens públicos, que são ofertados

pelo agente público graças à receita de impostos. A função distributiva está associada ao papel do governo, como o agente que procura diminuir as desigualdades entre as pessoas e entre as regiões de uma Federação. A função estabilizadora está voltada para minimizar os efeitos dos ciclos econômicos, especialmente durante os períodos recessivos e depressivos. Esta última é de responsabilidade da União.

A tabela 6 apresenta as estimativas do índice de autonomia referente aos estados da região Norte no período 2000-2010. O índice de autonomia é um indicador de desequilíbrio vertical, capaz de refletir o grau em que cada governo subnacional depende das receitas da União para apoiar as suas despesas.

TABELA 6
Índice de autonomia fiscal – região Norte (2000-2010)
(Em valores absolutos)

Estados	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Acre	16,91	17,24	20,54	22,51	25,04	22,19	23,4	21,65	20,72	19,39	22,4
Amazonas	72,85	58,21	66,77	63,85	75,92	51,28	79,3	63,07	76,97	73,48	79,12
Amapá	16,08	17,74	17,74	18,81	19,1	17,98	21,83	19,51	19,31	21,14	22,74
Pará	44,4	47,93	55,44	52,66	61,09	46,2	64,85	52,41	57,03	57,97	58,64
Rondônia	56,44	46,07	50,67	55,11	64,97	47,48	64,24	52,95	56,69	59,59	62,61
Roraima	20,89	19,26	18,24	21,12	21,89	18,95	20,88	22,36	18,62	22,75	24,47
Tocantins	26,32	26,37	26,39	32,24	35,15	25,64	32,42	27,64	29,25	30,37	32,38

Fonte: STN.
Elaboração do autor.

Com essas estimativas é possível afirmar que a totalidade dos estados da região apresenta uma forte dependência das transferências governamentais federais. Trata-se de uma situação de grande vulnerabilidade dos Entes Federativos da região em relação à administração federal. Os resultados apresentados na tabela 6 indicam que os administradores dos estados da região Norte não dispõem de graus de liberdade para desenvolver políticas públicas autônomas, geradas pela inteligência local, capazes de alavancar o desenvolvimento econômico da região. Qualquer política pública gestada em uma visão eminentemente local, que envolva aportes significativos de recursos, terá que ser realizada de forma cooperativa com o governo da União, pois os entes locais não possuem graus de liberdade para implantar os projetos.

Tal evidência é deveras preocupante na medida em que se reconhece a Amazônia como a última fronteira de exploração do território nacional. Trata-se de uma região fortemente receptora de força de trabalho sempre à procura de novas oportunidades de emprego geradas por atividades formais – grandes projetos privados – ou informais. Tal processo de migração engendra uma demanda derivada por uma cesta de bens públicos, como educação, saúde e segurança, que estão além das capacidades fiscais das administrações sub-regionais. Para suprir as

necessidades de serviços públicos destes novos demandantes, que aportam todos os anos na fronteira regional, torna-se necessário então recorrer à cooperação do governo federal, pois as receitas próprias dos Entes Federativos locais não são suficientes para cobrir as despesas com investimentos em novos equipamentos públicos necessários à satisfação destes demandantes.

Observando-se o comportamento do índice de autonomia de cada estado, percebe-se que Acre, Amapá, Roraima e Tocantins apresentam um elevado grau de dependência dos recursos da União. Sem os aportes do governo central, as administrações destes estados não podem suprir a população local dos serviços básicos, como educação, saúde e segurança. O Amazonas apresenta o melhor perfil regional em relação à questão da autonomia fiscal. Existem várias explicações para este comportamento: em primeiro lugar, o papel da Zona Franca de Manaus, como importante gerador de renda disponível (RD). Esta RD oxigena o consumo local, que, via efeito multiplicador, influencia a arrecadação do ICMS. Em segundo lugar, o fenômeno da concentração espacial do PIB estadual, em que a Grande Manaus representa 90% do PIB estadual. Esta concentração produtiva facilita de algum modo a governança fiscal, tornando mais eficiente e eficaz a administração da arrecadação tributária estadual. Tal fenômeno não ocorre no estado do Pará, cujas atividades principais encontram-se dispersas pelo *Hinterland*, exigindo uma logística de arrecadação dispendiosa e de baixa eficiência. Afora isso, a base produtiva do estado é fortemente atrelada a produtos de baixo valor agregado e àqueles oriundos do setor extrativo mineral e da atividade agropecuária. Rondônia apresenta características semelhantes ao caso do Pará.

5.2 A conjuntura nordestina

A região Nordeste, representada por nove estados da Federação, destaca-se por um conjunto de singularidades nos contextos social, político, econômico e geográfico que deve ser objeto de alguns comentários. No plano social, concentra o maior bolsão de população pobre do país. Acredita-se que atualmente a região Nordeste detém, em termos absolutos, o maior contingente de famílias pobres e miseráveis da América Latina. No contexto econômico, o destaque está relacionado ao engessamento da participação do produto regional em relação ao produto nacional. Desde 1959, a participação da região no bolo da produção nacional gravita em entorno dos 13 pontos percentuais (p.p.). Esta rigidez já se transformou em um verdadeiro "mantra" para os economistas e planejadores regionais. No âmbito da geografia, deve ser ressaltada a problemática do semiárido, sub-região que apresenta sérios constrangimentos de natureza hídrica. Esta restrição natural tem afetado o crescimento econômico da sub-região.

O aspecto inusitado é que o semiárido foi, até um passado recente, uma região produtora de excedente agrícola. A cultura do algodão, com a pecuária bovina e a caprina, constituíu a base econômica do semiárido. Da malvácea se produziam três bens finais: a pluma, o óleo e a torta. A pluma tinha como destino as fábricas de

fiação e as tecelagens localizadas nas principais capitais da região. O óleo tomava o caminho das fábricas de produtos alimentares. A torta do algodão, subproduto do esmagamento do óleo, servia como ração para o rebanho bovino. Nesse sentido, os produtores de algodão e fazendeiros do semiárido eram capazes de gerar a própria ração para o consumo animal. Esta equação – algodão x gado x produção de subsistência – colapsou com a chegada da praga do bicudo em 1983. As plantações de algodão arbóreo e herbáceo desapareceram da região. Com isso, as usinas de beneficiamento que pululavam no sertão nordestino, gerando emprego e renda à população urbana, fecharam as suas portas. Desapareceram as produções de óleo e de torta de algodão. Os pecuaristas deixaram de contar com uma fonte de ração cujos preços relativos lhes eram amplamente favoráveis. Para continuar na atividade criatória, a única solução era recorrer à ração das multinacionais. Os pecuaristas do semiárido, depois de realizado o confronto das receitas com os custos de produção, chegaram à conclusão que não era rentável criar gado alimentado com ração importada. Assim, a pecuária bovina foi lentamente desaparecendo e arrastando consigo o fechamento de dezenas de curtumes que processavam o couro dos animais abatidos. Nada foi colocado no lugar da cultura do algodão. Os projetos de irrigação implantados e em operação têm ajudado a economia da região, mas têm sido incapazes de substituir a cultura do algodão, de dimensão espacial e social sem similar na agricultura do semiárido regional.

Finalmente, há a questão política. As evidências disponíveis indicam um claro cenário de fragmentação da unidade política regional. Sabe-se que, no passado, existiu um quadro de maior solidariedade entre as representações, chegando mesmo a gerar alguns movimentos reivindicatórios comuns. Independentemente das causas que estimulam esta fragmentação política, o fato é que a expressão numérica regional no Parlamento, onde o Nordeste tem uma representação parlamentar mais que proporcional à sua parcela na população brasileira (tabela 7), não se tem traduzido em ganhos políticos à promoção de mecanismos atenuadores das disparidades macrorregionais.

TABELA 7
Representação parlamentar por região – Câmara dos Deputados (2007)

Regiões	Representação		População	
	Número	%	Número (milhões)	%
Norte	65	12,7	14.623	7,9
Nordeste	151	29,4	51.535	28,0
Sudeste	179	34,9	77.873	42,3
Sul	77	15,0	26.734	14,5
Centro-Oeste	41	8,0	13.223	7,2
Total	**513**	**100,0**	**183.988**	**100,0**

Fontes: Câmara dos Deputados e IBGE.

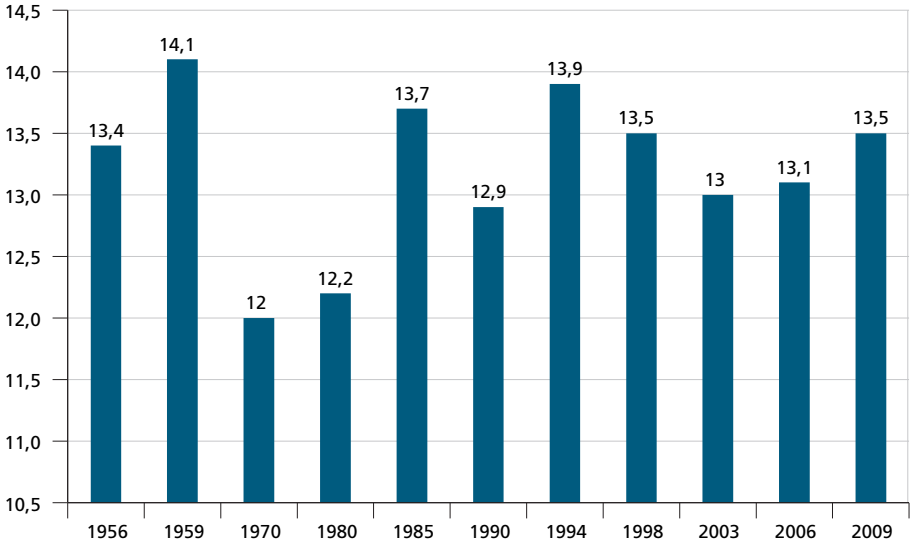
De fato, a tabela 7 mostra que o Nordeste tem uma sobre representação parlamentar na Câmara dos Deputados, prevalecendo-se do sistema eleitoral vigente que sub-representa a região mais populosa do país.

Infelizmente esse sobrepeso político-parlamentar não é acompanhado pelo correspondente aquinhoamento de recursos financeiros e de políticas regionais compensatórias, justamente porque os interesses individuais dos estados, grande parte dos quais motivada pela guerra fiscal, se sobrepõem ao contexto regional.

A região Nordeste, identificada pela população brasileira como detentora do maior bolsão de pobreza humana do país e assentada em uma base geográfica altamente sensível a variações hídricas, constitui um caso especial do tecido produtivo nacional.

Torna-se de bom alvitre relembrar que, no momento de lançamento do *Diagnóstico da economia nordestina* – mais conhecido pela sigla GTDN – elaborado em 1959 pelo eminente economista Celso Furtado, o PIB regional correspondia a 13,1% do produto nacional. Pois bem, passadas mais de cinco décadas, a participação do Nordeste na economia nacional não ultrapassou a casa dos 13,5%, fato que pode ser visualizado no gráfico 1.

GRÁFICO 1
PIB a preço de mercado do Nordeste em relação ao do Brasil (anos selecionados)
(Em %)



Fontes: IBGE, Censos Econômicos para o período 1956-2006 e Ipeadata para o ano de 2009.

Ao longo dos últimos cinquenta anos, grandes investimentos públicos e privados foram aportados na região, mas estes se mostraram incapazes de provocar uma mudança substancial na trajetória da economia regional *vis-à-vis* a nacional. A vasta literatura, pretérita e recente, embasada em estatísticas mais sofisticadas e de corte geográfico mais detalhado, tem demonstrado que a região litorânea e a formada pelo ecossistema do Cerrado têm se constituído nas áreas de maior crescimento regional. As ilustrações apresentadas por Albuquerque (2005), que mapeou os territórios dinâmicos e decadentes da região, são extremamente sugestivas. Nas inúmeras cartografias apresentadas por Albuquerque (2005), percebe-se que as áreas mais produtivas e de maior nível de renda *per capita,* e também aquelas que se destacam pelas maiores taxas de crescimento do produto bruto *per capita*, localizam-se nos extremos geográficos da região: a leste, a região do Cerrado onde se desenvolve a agricultura de grãos para exportação; e a oeste, a grande faixa costeira, banhada pelas águas do Atlântico, onde se localizam os grandes aglomerados urbanos e industriais da região. Separando estes dois ecossistemas, destaca-se a região do semiárido, que apresenta os piores indicadores sociais e econômicos do país. Trata-se de uma região intensamente povoada que, mesmo receptora de significativos investimentos públicos desde a fundação da Sudene até os dias atuais, não conseguiu lograr taxas de crescimento do produto *per capita* que a retirassem do patamar de região subdesenvolvida.

Em seção precedente, foi destacado que o país ainda convive com um cenário de forte desigualdade espacial na produção de bens e serviços. Mais de 55% do produto bruto nacional está concentrado em um território que corresponde a 20%, aproximadamente, do território nacional.

O fenômeno da concentração espacial da atividade produtiva também se faz presente no território nordestino. Tal fenômeno apresenta raízes históricas. Como no caso brasileiro, a justificativa mais plausível para tal concentração está associada à ocorrência da atividade manufatureira. A indústria de transformação, que tem a capacidade de gerar rendimentos crescentes à escala, ao se instalar em um dado território, tende a criar forças de tal magnitude que induz a concentração produtiva no espaço geográfico, por meio da geração de um mecanismo de caráter circular e cumulativo. Trata-se de uma das grandes singularidades do modelo de mercado dito capitalista. Onde ele se instala ocorre a concentração de renda e produto. A minimização deste processo pode ser alcançada graças à mediação do Estado, por meio do desenho e da implantação de políticas públicas direcionadas às regiões menos dinâmicas.

As informações contidas na tabela 8 corroboram a assertiva aqui citada. Atentando-se para os pontos extremos da série, percebe-se um lento processo de desconcentração espacial do produto bruto regional a favor de alguns estados, exatamente os mais pobres, Maranhão e Piauí. Em 1990, Bahia, Pernambuco e

Ceará detinham aproximadamente 67% do produto regional. Em 2009, esta participação declinou para o patamar de aproximadamente 64% do mesmo produto.

Ao se escrutinar os principais fatos econômicos que ocorreram na base produtiva regional nas duas últimas décadas, é possível afirmar que a aludida mudança nas porcentagens das participações pode ser creditada à forte expansão da agricultura de grãos na região dos Cerrados maranhense e piauiense, centrada nos municípios de Balsas, no Maranhão, e Uruçuí, no Piauí. Trata-se, com efeito, de uma verdadeira revolução produtiva no agronegócio regional. Antes da descoberta do Cerrado piauiense pelos produtores de grãos do Sul do Brasil, as maiores fontes de riqueza da região eram a pecuária extensiva e a produção de mel de abelha. A organização da produção era dominada por proprietários absenteístas, em sua maioria residindo nas capitais destes estados.

Em outro diapasão, os investimentos em atividades manufatureiras no Maranhão explicam a trajetória virtuosa de crescimento desta UF. A chegada de uma refinaria de petróleo da Petrobras, ainda em fase de implantação, próximo à cidade de São Luís, e de uma grande fábrica de papel e celulose, operando no município de Imperatriz; e, também, a implantação de uma unidade de produção de energia elétrica de um grupo privado, a partir da descoberta de uma grande jazida de gás natural no município de Capinzal do Dantas, próximo à fronteira do Piauí, são aspectos que devem ser levados em consideração na equação de crescimento do estado. Estes grandes empreendimentos estão provocando uma mudança no perfil produtivo do estado do Maranhão, aumentando assim sua participação no produto regional. Os investimentos no segmento da construção civil, fortemente absorvedores de mão de obra semiqualificada, constituem o impacto inicial destes empreendimentos no PIB estadual. Acrescente-se a estes investimentos produtivos aqueles relacionados à ampliação da infraestrutura, com fortes impactos na logística, como o prolongamento da ferrovia Norte-Sul – que avança para o Sul no sentido das capitais de Palmas (Tocantins) e Goiania (Goiás) – e a construção da ferrovia Transnordestina – ainda em fase de implantação, que, partindo do município de Eliseu Martins, no Piauí, chegará até os portos de Pecém e Suape.

TABELA 8
Participação relativa do PIB a preços de mercado – região Nordeste (anos selecionados) (Em %)

Estados	1990	1993	1994	1999	2000	2001	2003	2007	2008	2009
Maranhão	6,20	6,08	6,37	6,20	6,39	6,54	8,52	9,09	9,68	9,11
Piauí	3,48	3,50	3,59	3,71	3,70	3,54	4,04	4,06	4,22	4,35
Ceará	12,59	14,22	14,65	15,28	14,43	13,72	15,00	14,47	15,12	15,01
Rio Grande do Norte	5,58	6,06	5,81	5,99	6,45	6,25	6,23	6,59	6,41	6,38

(Continua)

(Continuação)

Estados	1990	1993	1994	1999	2000	2001	2003	2007	2008	2009
Paraíba	6,57	5,92	6,31	6,22	6,41	6,53	6,52	6,38	6,46	6,56
Pernambuco	20,67	20,12	20,11	20,38	20,21	20,17	18,11	17,90	17,72	17,92
Alagoas	5,49	5,17	5,31	5,04	4,87	4,81	5,16	5,12	4,90	4,85
Sergipe	4,47	5,12	4,54	4,26	4,11	5,22	5,01	4,86	4,92	4,52
Bahia	34,94	33,82	33,31	32,93	33,44	33,22	31,40	31,53	30,57	31,32
Nordeste	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

Escrutinando a dinâmica econômica dos entes regionais, é possível observar que o Maranhão e o Piauí se destacam do conjunto dos estados com as melhores trajetórias de crescimento no período 1990-2009. Fortes transformações na base agrícola acompanhadas de grandes investimentos em atividades industriais, especialmente no Maranhão, explicam a trajetória virtuosa do PIB estadual. O caso do Piauí é emblemático: as fazendas de gado na região do Cerrado, administradas de forma absenteísta, deram lugar às grandes plantações de soja e milho gerenciadas pelos agricultores gaúchos. A questão que poucos ousam levantar é por que os ex-proprietários das fazendas dos Cerrados piauiense e maranhense, de genealogia nordestina, não iniciaram este processo transformador. A resposta é complexa. Pode-se considerar, a título de especulação, a hipótese de que a ausência de prática e de envolvimento dos antigos proprietários na arte de cultivar esteja na raiz do problema. Trata-se, enfim, de reflexos do processo de exploração e colonização do complexo econômico nordestino.

Os estados da Bahia, de Pernambuco e de Alagoas apresentaram uma trajetória de crescimento do PIB *per capita* aquém da região Nordeste e do Brasil. A explicação para tão acanhada trajetória pode estar associada, no caso de Alagoas e Pernambuco, ao comportamento do setor manufatureiro destes estados, fortemente dependente do arranjo produtivo local (APL) do açúcar. A economia da Bahia é fortemente dependente da dinâmica do polo petroquímico, embora sinalizando para uma maior diversificação produtiva, com o forte crescimento do segmento da metal-mecânica.

TABELA 9
Índice de crescimento do PIB *per capita* – região Nordeste (anos selecionados)

Estados	1990	1993	1994	1999	2000	2001	2002	2003	2007	2008	2009
Maranhão	100	99	108	101	109	110	147	153	199	213	204
Piauí	100	102	110	111	117	111	133	136	168	175	184
Ceará	100	113	121	120	119	111	133	130	151	158	159
Rio Grande do Norte	100	109	109	108	122	117	129	124	160	156	158
Paraíba	100	92	104	101	110	111	121	120	144	146	152

(Continua)

(Continuação)

Estados	1990	1993	1994	1999	2000	2001	2002	2003	2007	2008	2009
Pernambuco	100	99	103	102	107	105	105	102	122	122	125
Alagoas	100	95	102	94	96	94	109	108	130	125	126
Sergipe	100	113	105	92	93	116	119	118	141	143	134
Bahia	100	99	102	99	106	104	108	106	128	125	130
Região Nordeste	100	101	106	103	108	107	116	114	139	140	142
Brasil	100	101	104	98	103	101	111	111	132	132	131

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

5.2.1 O comportamento do índice de autonomia

A sociedade brasileira foi impactada, durante os primeiros anos do século XXI, por uma avalanche de acontecimentos econômicos e também políticos, internos e externos, que afetaram negativamente o comportamento dos indicadores econômicos nacionais. Estes acontecimentos, além de influenciarem, para pior, as expectativas dos agentes produtivos, pela sua força e contundência, também foram capazes de afetar a trajetória fiscal dos Entes Federativos. Neste curto intervalo de tempo, brotaram problemas tanto do lado da demanda quanto da oferta agregada. A crise de oferta de energia – famoso apagão – e o recrudescimento da inflação, acompanhado de baixas taxas de crescimento do PIB, são destaques importantes desse período. No contexto político, as eleições para presidente da República de 2002, em que duas *convenções* (Erber, 2011) se digladiavam pela hegemonia: os institucionalistas, de feição liberal, em uma ponta; e os neodesenvolvimentistas, a favor do maior protagonismo do Estado, na outra. Venceu a segunda. Foi eleito Luiz Inácio Lula da Silva, que governou o país de janeiro de 2003 a dezembro de 2010.

O novo governo assumiu a administração federal sob o manto de um marco regulatório de natureza fiscal perfeitamente definido. Trata-se da LRF (Lei Complementar – LC – nº 101/2000), aprovada em 2000 pelo Congresso Nacional. Segundo Vieira (2012, p. 117-118), "a nova lei reforçou e deu maior amplitude aos marcos institucionais estabelecidos com vistas a ensejar uma gestão comprometida com o equilíbrio orçamentário; e estabeleceu parâmetros de gestão mais rigorosos". Segundo Leite (2011, p. 9), "a sanção da lei foi um capítulo relevante do processo de ordenamento fiscal, ao sistematizar as regras que foram criadas durante a década de 1990 e criar novas condições para ordenar o processo orçamentário, e controlar os gastos públicos e o nível de endividamento dos Entes Federativos".

A tabela 10 apresenta as estimativas do índice de autonomia dos estados da região Nordeste. A trajetória deste índice reflete os acontecimentos citados. Os índices dos estados da Bahia, de Pernambuco e do Ceará, principais economias da região, mostram uma trajetória de queda na primeira metade da década, reflexo do comportamento da conjuntura econômica e política da época.

Sem embargo, na metade seguinte da década vai ocorrer uma reversão no comportamento do indicador, refletindo o movimento de inflexão da macroeconomia nacional. Trata-se de um reflexo da conjuntura positiva da economia brasileira e também dos investimentos do governo federal na região. Algumas ações foram feitas pelo governo federal, por exemplo, a duplicação da BR-101, no trecho que vai da cidade de Natal, capital do Rio Grande do Norte, até Palmares, em Pernambuco; a refinaria de petróleo Abreu e Lima, no complexo de Suape; a implantação do polo naval em Suape, com a construção do estaleiro naval Atlântico Sul; as obras de transposição das águas do rio São Francisco; a implantação da ferrovia Transnordestina, com mais de 1,7 mil km de extensão; a refinaria de petróleo no estado do Maranhão; a descoberta e exploração das jazidas de gás neste estado; a implantação da primeira fábrica de automotores na região metropolitana (RM) de Salvador. Todos estes projetos provocaram um efeito multiplicador na renda e no emprego de grandes proporções, que gerou, como consequência, uma ampliação da receita fiscal dos estados.

É fato conhecido que muitos desses investimentos receberam incentivos fiscais federais e também estaduais. Os incentivos fiscais estaduais envolvem, tradicionalmente, a liberação de ICMS por um determinado número de anos. Sucede que estes investimentos, durante sua implantação, provocam uma demanda derivada por produtos oriundos da construção civil, que são produzidos internamente e que, desta forma, oxigenam a receita tributária estadual, via pagamento de ICMS. O segundo impacto destes investimentos na receita estadual se processa via efeito renda. A chegada dos novos investimentos oxigena o mercado de trabalho, por meio de novas contratações. Este efeito-emprego, por sua vez, engendra um aumento na massa salarial na região onde se instala o empreendimento, que, por sua vez, vai provocar um incremento no consumo de bens e serviços. Maior consumo gera maior receita fiscal, via ICMS, IPVA e outras taxas.

TABELA 10
Índice de autonomia fiscal – região Nordeste (2000-2010)
(Em valores absolutos)

Estados	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alagoas	47,59	46,44	37,35	38,83	45,86	38,04	50,83	42,66	48,00	49,31	47,41
Bahia	85,38	57,27	64,40	60,32	67,91	45,95	65,62	55,37	65,60	61,64	61,99
Ceará	64,00	57,43	50,51	47,37	56,58	41,98	58,72	47,08	52,85	53,47	55,77
Maranhão	33,51	30,19	37,13	33,50	43,40	34,12	49,01	40,21	45,45	47,10	49,12
Paraíba	45,26	61,42	49,85	45,75	52,88	38,67	48,28	43,73	46,62	47,33	53,46
Pernambuco	67,97	53,64	57,28	53,68	61,15	46,07	57,67	52,94	58,19	59,91	58,80
Piauí	40,26	39,22	35,05	31,62	44,88	34,92	42,99	30,75	30,05	40,67	44,23
Rio Grande do Norte	50,11	63,71	56,87	52,53	59,73	43,64	59,43	47,19	52,79	54,52	55,00
Sergipe	37,83	40,11	39,49	40,31	45,30	34,94	42,60	38,74	38,84	41,36	43,31

Fonte: STN.
Elaboração do autor.

5.3 Região Centro-Oeste

A região Centro-Oeste, assim como outras áreas de penetração capitalista recente do Brasil, apresenta uma história econômica e social extremamente particular. Nos primórdios da colonização, diga-se século XVII, o desbravamento desta região foi capitaneado pelos famosos bandeirantes à procura de índios para escravizar e vender no litoral do Sudeste. Na sequência, século XVIII, aconteceu a descoberta de ouro de aluvião, que permitiu a penetração de leva de faiscadores ao então sertão profundo. A atividade de extração se caracterizava por uma elevada mobilidade espacial do trabalho por conta das características da acumulação de ouro. Como desiderato deste processo de exploração, operou-se a formação de muitos pequenos aglomerados urbanos, como a cidade hoje denominada de Goiás Velho – primeira capital do estado de Goiás –, Natividade e Arraias – pertencentes hoje ao estado do Tocantins –, Cuiabá e outras cidades que ainda guardam os resquícios da ação do homem durante o período de intensa exploração do ouro de aluvião na região (Parente, 1996). Com o declínio da produção de ouro, ainda no século XVIII, a economia da região se especializou na pecuária extensiva, de baixa produtividade, associada a uma agricultura de subsistência. Durante todo o século XIX até meados do XX, esta região atravessou uma fase de prostração econômica. Trata-se, portanto, de 150 anos de quase estagnação econômica, sem investimentos públicos e privados capazes de reverter a trajetória da economia regional.

O cenário em questão sofreu uma importante reversão com o projeto de construção da cidade de Brasília, capital federal, no planalto central. O desejo do presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira era interiorizar o desenvolvimento econômico do país, tendo como núcleo central a capital federal. A construção e inauguração de Brasília, em 1960, constituem um ponto de inflexão na trajetória econômica da região Centro-Oeste.

No princípio, a indústria da construção civil representou a alavanca do crescimento regional graças aos investimentos na construção de Brasília. A reboque da construção da nova capital federal, são implantados os grandes eixos rodoviários, como a Belém-Brasília (Rodovia Bernardo Sayão), a Brasília-Rio Branco, no Acre, e a Brasília-Belo Horizonte. Estes grandes eixos rodoviários, além de abrirem uma grande fronteira de exploração de recursos naturais, até então não explorados, permitiram a conexão de mercados antes insulados ou dominados pelo transporte marítimo (Souza, 1997). Na primeira fase, os investimentos privados se concentraram na indústria extrativa vegetal – extração de madeira – e na pecuária bovina em grandes fazendas e utilizando sistemas de produção arcaicos. Grandes extensões de terra dos Cerrados, constituídas de grandes chapadões de terras planas, de precipitação altamente regular, apropriada para a agricultura mecanizada, representavam uma nova fronteira para a expansão da agricultura no país. Todavia, naquele momento histórico, os *cultivares* então utilizados pelos empresários agrícolas do centro-sul não se adequavam às especificidades do solo altamente alcalino dos Cerrados.

A revolução verde no Brasil, ocorrida a partir da década de 1970, se constituiu no segundo ponto de inflexão da macroeconomia da região Centro-Oeste. Trata-se da criação da Embrapa. A partir dessa data, o governo federal passou a investir volumosa soma de recursos na pesquisa agrícola em todo o país. No caso do Centro-Oeste, atenção especial foi dada à criação de novos *cultivares* de grãos – soja, milho, trigo, feijão etc – e de outras culturas comerciais – algodão, café etc. – apropriadas aos solos ácidos do Cerrado brasileiro.

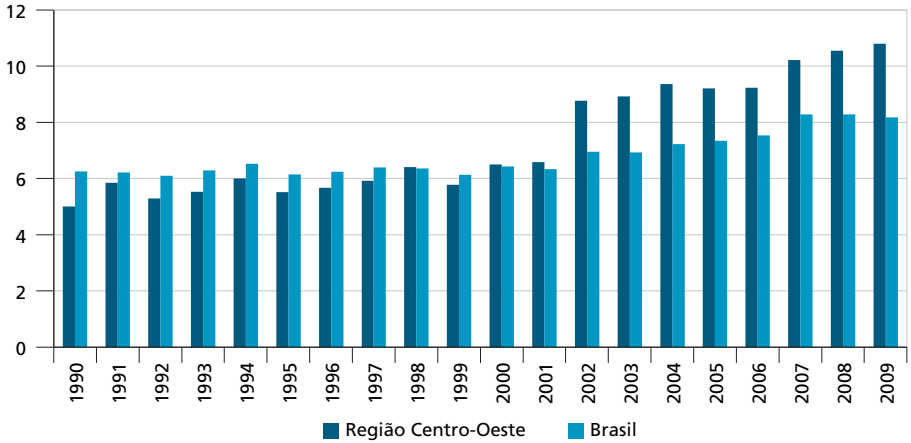
No bojo da pesquisa agrícola, surgem as sementes apropriadas, que vêm acompanhadas, paralelamente, de inovação nas técnicas de cultivo e também no desenvolvimento de máquinas apropriadas para o cultivo, a colheita e a armazenagem. Destaque também para o desenho da política de extensão agrícola, que, na época, apresentou um grande desenvolvimento, com a criação das Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATERs), controladas pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), estatal federal, uma espécie de *holding* do setor, com atuação nacional. Pode-se afirmar que foi a mão do Estado que inseriu a região do Cerrado brasileiro nas correntes do comércio internacional, em uma lógica eminentemente capitalista. A leitura dos relatórios do Programa Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer) I, II e III reforça a assertiva. Em um período de quarenta anos, o Brasil se tornou um dos maiores produtores mundiais de grãos e de culturas agroindustriais – soja, milho, feijão e algodão.

Essa aludida revolução verde, que na primeira fase tem seu epicentro em áreas específicas dos estados do Mato Grosso do Sul, do Mato Grosso e de Goiás, se capilarizou para o Cerrado do estado do Tocantins, alcançando o oeste baiano, e penetrou no Maranhão e no Piauí. Hoje, a região que carrega o acrônimo Mapito – Maranhão, Piauí e Tocantins – constitui a mais recente fronteira da moderna agricultura capitalista de grãos do país.

As grandes fazendas de gado de um passado distante, operando em condições tecnológicas precárias, foram desmembradas e substituídas pelas extensas fazendas de soja, milho e algodão, com a forte presença do capital nacional e internacional.

A região Centro-Oeste se tornou uma grande produtora de excedentes de alimentos contribuindo, desta forma, para o desenvolvimento urbano-industrial do país. A produção de grãos ensejou, por sua vez, o desenvolvimento de uma indústria de processamento sem similar na América Latina. A segurança alimentar da população brasileira estava assim garantida, eliminando um possível obstáculo ao desenvolvimento da indústria manufatureira e ao processo de urbanização da sociedade brasileira.

GRÁFICO 2
PIB *per capita* em termos reais e em valores absolutos – região Centro-Oeste e Brasil (1990-2009)



Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

O gráfico 2 identifica a escalada do PIB *per capita* da região Centro-Oeste no período 1990-2009 em relação à média do PIB *per capita* do país. À luz do comportamento do indicador, é possível perceber que, a partir dos primeiros anos de 2000, o PIB regional supera o nacional.

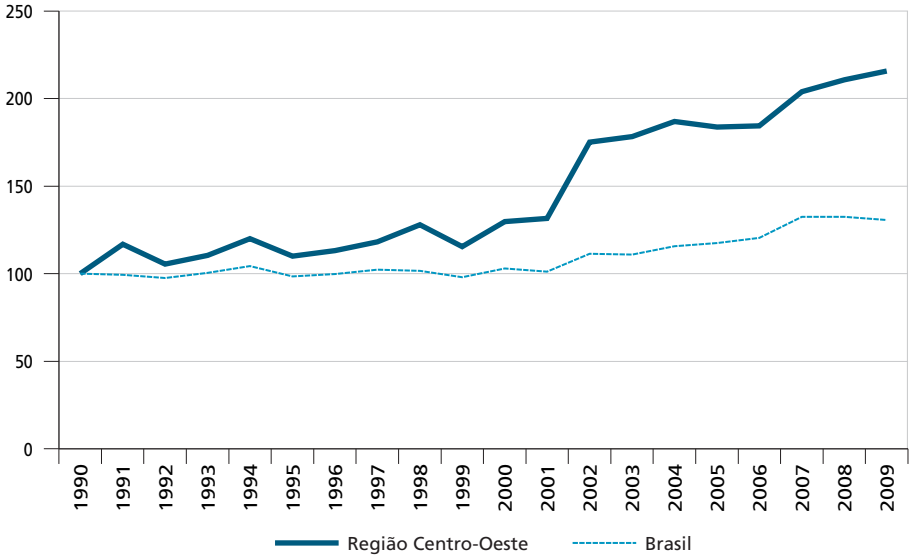
Trata-se de uma mudança que reflete os grandes avanços que ocorreram na matriz produtiva regional. A chegada da indústria de processamento, com maior agregação de valor à cadeia de grãos, acompanhada da implantação de plataformas produtivas relacionadas à indústria metal-mecânica, de transportes e equipamentos agrícolas, explica, em parte, esta trajetória virtuosa. Observados na perspectiva de uma matriz de insumo-produto, os vários elos da cadeia produtiva do sistema econômico regional, até então inexistentes, foram sendo paulatinamente completados, e, assim, a matriz produtiva foi se tornando mais densa. Acontecimento econômico da maior importância para o desenvolvimento da região foi a construção de Brasília, que gerou um impacto de grandes proporções na produção de bens e serviços na região do planalto central.

Um segundo olhar sobre a dinâmica da economia da região Centro-Oeste pode ser feita a partir da leitura do comportamento do índice de crescimento do PIB *per capita* referente ao período 1990-2010.

O PIB *per capita* é um indicador que mede o comportamento do bem-estar de uma dada sociedade. Embasado neste pressuposto, é possível afirmar, a partir das informações constantes do gráfico 3, que a economia do

Centro-Oeste apresentou uma trajetória nitidamente divergente da economia brasileira em termos de PIB *per capita*. O ponto de inflexão deste processo ocorreu nos anos finais do século XX e se prolonga até os dias atuais. Este processo virtuoso de crescimento tem muito a ver com o avanço do agronegócio na região, estimulado pelo crescimento dos preços das mercadorias de exportação, que impactou positivamente nos termos de troca da economia brasileira. O mercado externo explica uma parte desta trajetória. Uma segunda explicação para esta mudança de tendência do índice de crescimento do PIB *per capita* regional está associada à chegada da indústria manufatureira e de processamento no território do Centro-Oeste. Este fenômeno provocou um forte incremento no estoque de capital físico regional, que engendrou um crescimento sem precedentes da produtividade dos fatores de produção. Uma terceira explicação tem a ver com o crescimento urbano do Distrito Federal – Brasília e Plano Piloto.

GRÁFICO 3
Índice do PIB *per capita* em termos reais – região Centro-Oeste e Brasil (1990-2009)



Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

A fim de melhor visualizar esse conjunto de transformações no território regional, recorreu-se às estimativas referentes à participação dos PIBs estaduais no PIB regional, a preços de mercado. Por meio deste indicador, é possível constatar que, no início dos anos 1990, o estado de Goiás concentrava um terço do PIB regional, secundado pelo Distrito Federal. Por volta de 2009, Goiás perdeu a

hegemonia econômica em favor do Distrito Federal, que passou a deter 42,13% do PIB regional. Trata-se, com efeito, de uma mudança pronunciável no espaço de duas décadas, e isto pode ser explicado pelo crescimento explosivo, especialmente no período 2000-2009, do segmento do terciário, com destaque para os efeitos dos gastos correntes do governo federal na demanda agregada regional.

Sabe-se que o Distrito Federal não possui plantas industriais de grande escala, daí porque a explicação mais plausível para a forte ampliação da participação deste Ente Federativo no PIB regional encontrar-se associada aos efeitos multiplicadores, de feitio keynesiano, dos gastos do governo. Brasília é uma cidade terciária. A massa salarial oriunda dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – promove a criação de emprego e renda. Os efeitos diretos e indiretos dos gastos governamentais alavancam um número diversificado de atividades produtivas em vários segmentos da matriz produtiva regional. Este crescimento contou com o forte apoio de um setor financeiro de origem pública, instalado e operando na região.

Inúmeros setores produtivos foram estimulados pelo crescimento do governo. Por um lado, o setor da indústria de construção civil, por meio da geração de maior demanda por unidades habitacionais, oxigenou a receita fiscal do governo distrital, via ICMS; por outro, o setor de turismo, de negócios e de lazer, com a construção de hotéis e similares, derivou para o governo do Distrito Federal mais receita fiscal oriunda da prestação de serviços e do comércio de varejo, com a construção de grandes unidades comerciais, do tipo *shopping center,* e de um grande número de unidades de prestação de serviços de toda espécie, com destaque para unidades de serviços de alimentos, lazer, transporte e segurança privada.

TABELA 11
Participação relativa do PIB a preço de mercado – Centro-Oeste (anos selecionados)
(Em valores absolutos)

Regiões	1990	1993	1994	1995	1999	2000	2003	2007	2008	2009
Mato Grosso do Sul	18,61	16,73	18,07	18,11	17,36	15,50	12,59	11,92	11,86	11,70
Mato Grosso	16,18	18,37	18,13	16,86	18,64	17,54	18,22	18,09	19,11	18,44
Goiás	33,98	31,52	31,98	30,76	28,54	28,31	27,98	27,64	26,94	27,55
Distrito Federal	31,23	33,38	31,83	34,27	35,45	38,65	41,22	42,36	42,08	42,31
Centro-Oeste	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

A tabela 12 apresenta as estimativas do índice de crescimento do PIB *per capita* dos Entes Federados da região Centro-Oeste.

Sem embargo, o estudo do comportamento desse índice ilumina ainda mais o entendimento sobre as transformações que estão ocorrendo na base produtiva regional. Todos os estados desta região apresentaram uma trajetória virtuosa, mas o destaque pode ser creditado ao estado do Mato Grosso e ao Distrito Federal. O PIB *per capita* destes entes sub-regionais mais que duplicou no espaço de uma década. O primeiro como resultado do desenvolvimento do agronegócio, aqui incluindo as unidades de processamento, e o segundo por conta dos impactos gerados pelos gastos correntes e de investimentos do governo federal em Brasília.

TABELA 12
Índice de crescimento do PIB *per capita* – região Centro-Oeste (anos selecionados)

Estados	1990	1993	1994	1995	2000	2001	2002	2003	2007	2008	2009
Mato Grosso do Sul	100	101	119	111	114	120	118	130	144	149	151
Mato Grosso	100	126	135	115	141	137	175	201	228	247	246
Goiás	100	102	112	99	107	111	147	145	165	167	175
Distrito Federal	100	116	120	118	154	155	232	224	253	258	264
Região Centro-Oeste	100	110	120	110	130	132	175	178	204	211	216

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

5.3.1 A trajetória do índice de autonomia fiscal dos estados

Em seção precedente, destacou-se a forte sensibilidade do índice de autonomia ao comportamento da conjuntura econômica nacional e também local. Neste contexto, destacaram-se como fatos relevantes a promulgação da LRF; a crise na oferta de energia elétrica, que afetou a arrecadação tributária de todos os estados; e o recrudescimento da inflação em 2002, que exigiu das autoridades monetárias do novo governo aumentos substanciais dos juros reais, acompanhados de um forte ajuste fiscal, com efeitos negativos sobre os investimentos públicos.

Todos esses acontecimentos geraram uma espécie de quebra de tendência do índice de autonomia da maioria dos estados da região Centro-Oeste. Trata-se de um fenômeno que também aconteceu na região Norte. A tabela 13 apresenta as estimativas do índice de autonomia para o Centro-Oeste.

A partir da segunda metade do período 2000-2010, com a melhoria dos indicadores de inflação, do comportamento ascendente do PIB a preço de mercado, da queda persistente da taxa de juros real, acompanhada de um vigoroso incremento dos preços dos exportáveis produzidos na região, houve uma forte recuperação do índice de autonomia refletindo, por conseguinte, em uma melhora substancial da receita tributária dos estados. Evidentemente que a boa governança colaborou para este movimento ascendente e de recuperação do citado índice.

TABELA 13
Índice de autonomia fiscal – região Centro-Oeste (2000-2010)
(Em valores absolutos)

Estados	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Distrito Federal	34,94	37,26	40,66	68,12	71,33	70,20	71,40	70,77	69,61	66,41	68,57
Goiás	89,21	72,46	80,38	69,22	77,65	54,59	79,99	68,84	82,74	84,90	86,43
Mato Grosso do Sul	67,35	55,34	71,04	60,55	76,48	57,48	89,48	68,81	82,55	80,15	79,77
Mato Grosso	78,98	53,70	86,16	66,68	84,27	53,49	75,76	60,43	70,09	67,90	64,17

Fonte: STN.
Elaboração do autor.

5.4 Região Sul

A região Sul do Brasil, formada por Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, de colonização antiga, destaca-se por algumas singularidades.

Em primeiro lugar, deve-se ressaltar o comportamento dos indicadores sociais, com destaque para os índices de educação, saúde, saneamento e posse da terra, que são os melhores do país, e também para os menores índices de desigualdade da renda familiar. Trata-se de uma herança do processo de colonização, embasado em colônias de povoamento. A intensificação do processo de migração europeia para o Brasil, a partir do século XIX, por meio da implantação de um modelo do tipo colônias de povoamento, moldou a estrutura social, agrária e econômica da região. A estrutura da posse da terra do estado de Santa Catarina é a menos desigual do país.

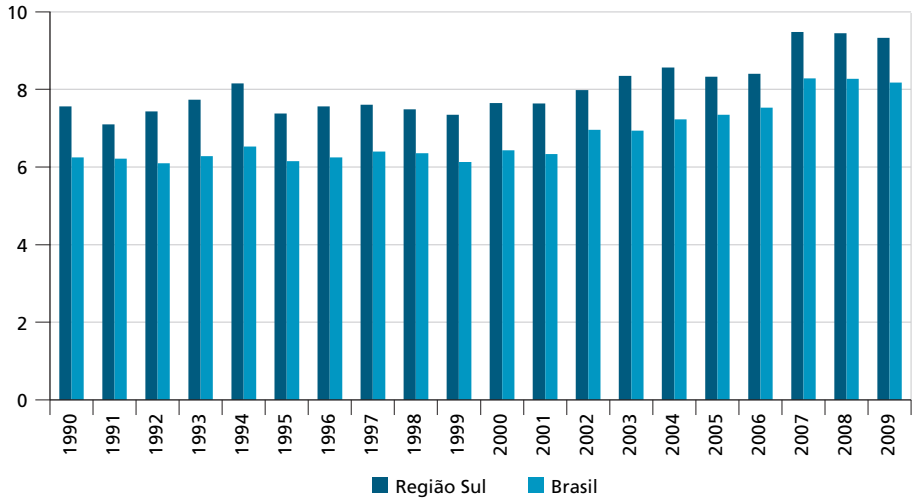
Em segundo lugar, destaca-se, como consequência em parte dessa herança cultural, a base produtiva regional, cuja matriz industrial se apresenta bastante diversificada. Localizam-se na região unidades manufatureiras de pequeno, médio e grande porte, voltadas para a produção de bens de capital e de bens de consumo durável e não durável e, também, unidades industriais ligadas ao setor de processamento de alimentos. Em terceiro lugar, merece ser mencionada a base de recursos naturais, com destaque para a qualidade dos solos e o clima da região, que favorece a exploração de um conjunto diversificado de produtos agrícolas e pecuários, tanto aqueles voltados para o mercado externo quanto para o mercado interno. É no território da região Sul que se localiza uma parte pronunciável de produção de carne, soja, trigo, cevada, milho e feijão do país. Nesta região foi implantada, na segunda metade do século XX, uma indústria avícola que tornou o Brasil referência mundial no setor. Também a indústria vinícola do país está localizada na região Sul.

Por último, salienta-se o estoque de serviços de infraestrutura existente na região, reputado como de excelente qualidade. Trata-se de um território provido de uma malha de ferrovias de elevado grau de capilaridade espacial e também de uma malha de estradas pavimentadas que conecta todos os mercados locais ao mercado nacional.

Trata-se, enfim, de um território que apresenta um rico estoque de capital social básico, resultado de elevados investimentos da União e dos governos estaduais desde os tempos do Império até os dias atuais. A literatura historiográfica demonstra que esta região sempre foi privilegiada em matéria de investimentos da União, em razão de sua proximidade física com a Argentina e o Paraguai. Todavia, há que se reconhecer quão importante foi o papel das elites regionais no processo de desenvolvimento da região.

A gráfico 4 apresenta as estimativas do PIB *per capita* regional comparado ao nacional no período 1990-2009. É possível observar que o regional é sempre superior à média nacional. A razão para tal comportamento repousa na qualidade dos recursos humanos, que, combinado a um estoque de capital físico elevado, permite a formação de um setor manufatureiro de alta produtividade e, por consequência, um produto *per capita* elevado.

GRÁFICO 4
PIB *per capita* em termos reais e em valores absolutos – Brasil e região Sul (1990-2009)

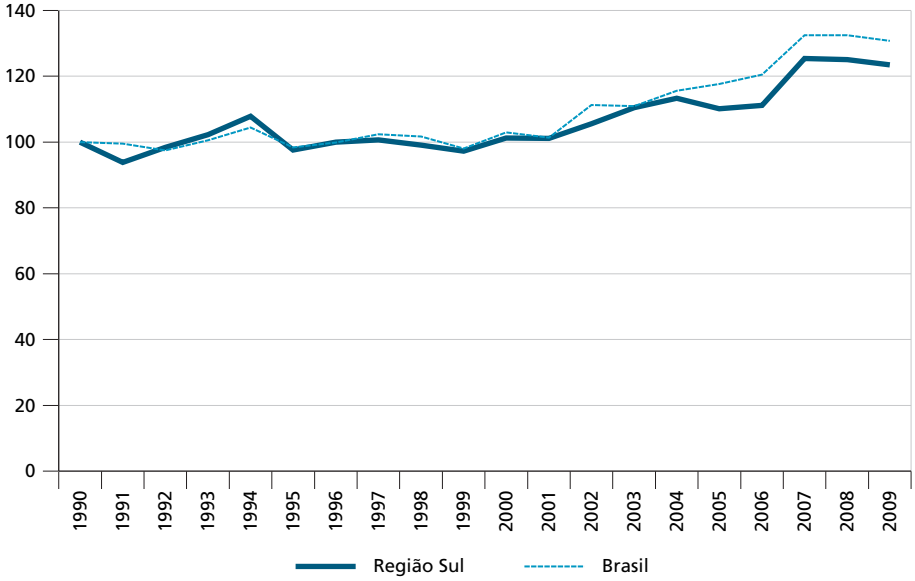


Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

Investigando a dinâmica econômica recente da região Sul (1990-2009), por meio do uso das estimativas do índice de crescimento do PIB *per capita*, percebe-se algumas singularidades. Constata-se, em primeiro lugar, que o crescimento do PIB *per capita* regional foi exatamente igual ao nacional (1990-2000), a ponto de não se distinguir as duas curvas. Todavia, no período seguinte (2000-2009), o PIB regional se descolou do nacional, passando este último a crescer acima do primeiro. Percebem-se, por meio do gráfico 4, a gestação de um processo de divergência entre o PIB regional *vis-à-vis* o nacional, embora com trajetórias bastante semelhantes.

A explicação para esse padrão de crescimento com divergência pode estar relacionada, em primeiro lugar, ao menor crescimento dos investimentos público e privado regionais em relação ao nacional – a formação bruta de capital fixo regional se comportou aquém da média nacional; e, em segundo lugar, ao menor dinamismo econômico dos parceiros do Brasil no Mercosul, o que afetou o comportamento de alguns elementos da demanda agregada regional.

GRÁFICO 5
Índice do PIB *per capita* em termos reais – Brasil e região Sul (1990-2009)



Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

Feitas essas considerações sobre a trajetória da economia sulista na perspectiva global, torna-se importante investigar a dinâmica econômica de cada ente sub-regional. Como a região é vasta em território, a existência de desigualdades inter-regionais não pode e não deve ser descartada.

A tabela 14 apresenta as estimativas de participação no PIB regional, a preços de mercado, de cada Ente Federativo regional. É possível constatar, em primeiro lugar, que o estado do Rio Grande do Sul é a principal economia da região Sul, na perspectiva da geração de bens e serviços, secundado por Paraná e, finalmente, Santa Catarina. Em segundo lugar, observa-se que o estado do Rio Grande do Sul vem, ao longo das últimas duas décadas, perdendo participação no produto regional em razão, fundamentalmente, do processo de transbordamento das atividades manufatureiras pelo território dos estados do Paraná e de Santa Catarina. Inúmeras

unidades ligadas à manufatura e ao processamento de alimentos se instalaram nos territórios paranaense e catarinense. Estas novas unidades de produção promoveram o crescimento das atividades ditas ancilares, como as relacionadas ao setor de serviços, com destaque para os segmentos bancário, de serviços educacionais e de saúde e turismo de negócios e de lazer, bem como para o agigantamento do setor público. Ocorreram também grandes transformações na base produtiva dos entes regionais sulistas, especialmente após o advento do Mercosul. A região Sul recebeu fábricas de automóveis, de papel e celulose, de implementos agrícolas, de produtos alimentares processados, de estaleiro naval, de energia eólica etc. Todas estas novas unidades produtivas contribuíram para um maior adensamento da matriz produtiva regional, com forte impacto nos níveis do PIB *per capita*.

TABELA 14
Participação relativa do PIB a preços de mercado – região Sul (anos selecionados)
(Em %)

Estados	1990	1993	1994	1999	2000	2002	2003	2007	2008	2009
Paraná	34,84	32,14	32,67	35,71	34,09	35,42	36,38	36,49	35,71	35,47
Santa Catarina	20,50	19,30	19,60	20,64	21,92	22,33	22,22	23,63	24,56	24,23
Rio Grande do Sul	44,66	48,56	47,73	43,65	43,99	42,26	41,40	39,88	39,74	40,30
Região Sul	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

Em relação à dinâmica da economia dos Entes Federativos regionais, é possível afirmar, observando-se as estimativas do índice de crescimento do produto *per capita* de cada estado, que a trajetória de crescimento tem apresentado uma tendência de convergência no espaço regional. O estado de Santa Catarina, com menor participação no produto regional, destaca-se em termos do crescimento regional, obtendo taxas acima da média regional e do país. O Rio Grande do Sul, no período de duas décadas, cresceu abaixo da média regional e do país. Mesmo recebendo, nas últimas três décadas, um aporte considerável de investimentos privados e públicos, como reflexo da formação do bloco regional do Mercosul, a economia do estado não apresentou uma trajetória econômica que se pode caracterizar como exitosa. Acredita-se que esta tendência de baixo crescimento da economia gaúcha esteja relacionada em parte a fatores tipicamente endógenos, com destaque para a crise fiscal que nos últimos oito anos se abateu sobre a economia estadual, contribuindo para o modesto crescimento de sua economia. O caso do Paraná é extremamente elucidativo. No período 1990-2001, o PIB *per capita* deste estado declinou. A partir de 2002, houve uma inflexão na trajetória deste indicador. Acredita-se que tal comportamento seja resultado da melhoria dos termos de troca dos exportáveis do estado, especialmente soja e milho.

TABELA 15
Índice de crescimento do PIB *per capita* – região Sul (anos selecionados)

Estados	1990	1993	1994	2000	2001	2003	2004	2007	2008	2009
Paraná	100	94	101	99	99	116	118	130	127	124
Santa Catarina	100	95	101	104	103	114	120	135	140	136
Rio Grande do Sul	100	112	116	102	102	105	106	117	116	117
Região Sul	100	102	108	101	101	110	113	125	125	123
Brasil	100	101	104	103	101	111	116	132	132	131

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

5.4.1 O comportamento do índice de autonomia

Ao longo dos últimos vinte anos, o tecido produtivo da economia da região Sul se sofisticou. Por conta da criação do Mercosul, os estados que formam a região Sul receberam aportes significativos de investimentos privados, especialmente no segmento manufatureiro. A maioria com incentivos fiscais. Veja-se o exemplo da General Motors no Rio Grande do Sul. Sem embargo, a implantação destas unidades produtivas, mesmo à custa de uma série de incentivos fiscais, oxigenaram a receita tributária dos Entes Federados graças ao efeito *arrasto* que estes investimentos provocam, especialmente quando a matriz produtiva regional apresenta algum grau de diversificação que impede grandes vazamentos de renda. Trata-se aqui do desempenho virtuoso da indústria de construção civil e também do forte crescimento da demanda por energia, comunicações e combustível, principais itens na formação do ICMS.

Sucede, todavia, que esses Entes Federativos não ficaram imunes aos percalços da economia nacional e internacional no período 2000-2010. As ondas negativas provocadas pelos acontecimentos de 11 de setembro de 2001 em Nova York; as guerras do Iraque e do Afeganistão; a crise do sistema energético brasileiro; o baixo crescimento do PIB nacional na primeira metade da década; as elevadas taxas de juros nominal e real; o repique do índice de inflação em 2002; e as medidas de correção da macroeconomia nacional adotadas no período 2003-2004 afetaram o comportamento da receita tributária destes Entes Federativos.

As estimativas do índice de autonomia apresentadas na tabela 16 refletem os efeitos dos acontecimentos aqui citados. À semelhança dos casos já estudados, observa-se, para os estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, uma quebra de tendência na trajetória do índice. A partir de 2005, há uma substancial melhoria na trajetória do indicador. Este comportamento positivo é reflexo da mudança da agenda macroeconômica do governo federal, com destaque para a expansão do crédito às famílias; e para o declínio das taxas reais de juros com efeitos positivos

sobre a demanda das famílias e os investimentos dos proprietários de meios de produção. Vale ressaltar também o crescimento dos preços dos exportáveis, com a consequente melhoria do índice dos termos de intercâmbio. Todos estes fatores contribuíram para um substancial incremento da arrecadação tributária própria dos estados (ICMS, IPVA), ampliando assim o grau de autonomia fiscal dos estados perante os recursos da União.

TABELA 16
Índice de autonomia fiscal – região Sul (2000-2010)

Estados	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Paraná	50,75	69,00	64,95	70,89	74,14	60,71	89,26	73,18	91,55	74,17	73,78
Rio Grande do Sul	93,41	95,63	84,20	75,13	95,44	62,99	95,06	72,91	91,50	75,31	76,37
Santa Catarina	86,82	92,60	92,18	76,44	99,50	61,12	68,65	67,23	62,83	89,18	94,16

Fonte: STN.
Elaboração do autor.

5.5 Região Sudeste

A partir de 1830, quando a cultura do café penetrou na região Sudeste e adquiriu o *status* de cultura comercial para exportação, a história econômica e política do país sofreu uma grande modificação. O Nordeste, até então a região mais dinâmica do país, perdeu a hegemonia econômica e política. A economia do país, a partir do deslanche da cafeicultura, se confunde com a evolução econômica da região Sudeste. A literatura especializada aponta a cultura do café como o motor do crescimento regional e como responsável pela formação do grande complexo econômico que se tornou hegemônico em termos nacionais. A primeira fase do ciclo de prosperidade da região Sudeste ocorreu no período 1830-1930, quando a cultura do café cresceu a taxas virtuosas e promoveu, via multiplicador da renda e emprego, o crescimento da atividade manufatureira de bens de consumo durável e não durável, e de outros segmentos da área de serviços, com destaque para a indústria de transportes, o setor bancário, o comércio de atacado e varejo, a educação, a saúde, e alcançando até o segmento de ciência, tecnologia e inovação, com a criação dos primeiros centros de pesquisa agrícola no país.

O adensamento da atividade manufatureira na região Sudeste engendrou, por meio de um mecanismo circular e cumulativo semelhante ao proposto por Myrdal e estilizado por Kaldor (1989), o crescimento sem precedentes dos outros setores, especialmente os ancilares ao setor manufatureiro, tornando a economia da região a locomotiva do país, no dizer de um importante historiador da economia regional (Love, 1982).

Garantida a hegemonia econômica e política da região em relação ao restante do Brasil, ficou bastante fácil para as elites regionais do Sudeste desenharem um conjunto de ações de política econômica que garantisse o processo de acumulação e reprodução da riqueza regional. Como estas elites dominavam o estado por meio dos órgãos de representação política, tornou-se particularmente fácil construir uma agenda regulatória que garantisse os seus privilégios.

A crise econômica de 1929, que se instalou no tecido das economias capitalistas centrais e se prolongou até as vésperas da Segunda Guerra, rebateu de forma negativa na economia brasileira, além de impactar na correlação de forças políticas a nível interno, provocando a Revolução de 1930 (Lira Neto, 2012). Nessa oportunidade e por conta das transformações de caráter ideológico que surgiam na arena internacional, com destaque para a Segunda Guerra Mundial e o período pós-Guerra, acompanhado do surgimento da bipolarização ideológica, o Estado brasileiro, por meio do governo federal, assumiu a importante missão de transformar as estruturas econômicas e sociais do país. Um dos vetores do projeto político-ideológico do governo central era transformar a economia do país por meio do aprofundamento da sua matriz industrial, com a implantação de um departamento de bens de capital. Para alcançar tal desiderato, o governo federal, apoiado pelos capitalistas do centro-sul e pelas empresas transnacionais, estabeleceu um conjunto de leis, regulamentos e portarias, com o objetivo de ampliar o grau de industrialização do país. Sucede que, pelas razões aqui já apontadas, a região Sudeste ostentava, por volta de 1930, um parque industrial de escala razoável para os padrões da economia nacional. A regulação criada pelo governo federal contribuiu ainda mais para concentrar aquilo que já era concentrado. O Brasil era um corpo de cabeça grande (Sudeste) e tronco e membros raquíticos (Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste). Em um intervalo de setenta anos (1930-2000), o Brasil se tornou a nação mais industrializada do cone sul do continente americano.

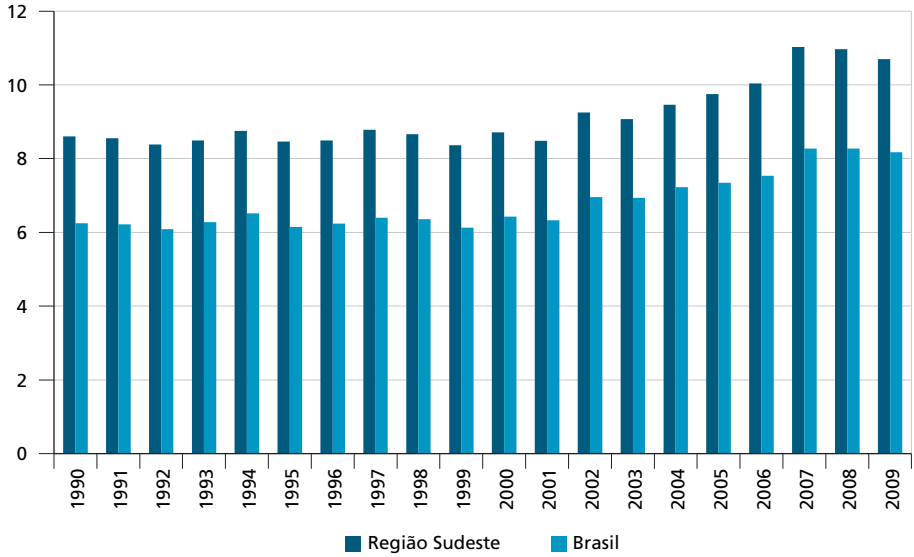
Celso Furtado, ao analisar a dinâmica da economia nordestina dos anos 1940-1950, no seu clássico *Diagnóstico da Economia Nordestina*, mostra os efeitos perversos das medidas de política macroeconômica adotadas pelo governo federal na tentativa de defender o processo de industrialização que se consolidava no eixo São Paulo-Rio de Janeiro sobre a economia do Nordeste.

A partir de 1950, com a implantação da indústria de bens de capital na região Sudeste, o processo de crescimento econômico desta região alcançou outra dinâmica, sem similar nos países da América Latina. Embasado na historiografia econômica nacional e internacional, é possível afirmar que o Brasil foi o país que apresentou, no período 1900-1980, as maiores taxas mundiais de crescimento do PIB *per capita*.

Evidentemente que sem o concurso do Estado brasileiro, maior agente de transformação da economia nacional, não seria possível alcançar o atual patamar de desenvolvimento. O Estado brasileiro não atuou somente como facilitador do desenvolvimento do capitalismo industrial, criando leis e regulando as relações sociais de produção. Atuou também como grande empregador, investidor, construtor da infraestrutura, produtor de bens e serviços e gerador de ciência, tecnologia e inovação. A mão do Estado, na contramão da mão invisível de Adam Smith, pai do liberalismo econômico, foi a grande responsável pela trajetória virtuosa da sociedade brasileira nos últimos cem anos. Em diferentes momentos da conjuntura econômica e política da nação, a mão do Estado esteve presente. Os exemplos são bastante elucidativos. A construção da hidroelétrica de Itaipu, no rio Paraná, que exigiu a elaboração de um acordo internacional com a nação paraguaia; a criação e implantação da Embrapa, que promoveu uma revolução verde no campo; a implantação do complexo da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF), no rio São Francisco, que viabilizou a industrialização do Nordeste e também a moderna irrigação na região do semiárido nordestino; a implantação da Zona Franca de Manaus, que promoveu a transformação da base produtiva da economia de parte da região Norte, até então dependente do extrativismo mineral e vegetal; e a criação da Embraer, agora privatizada, que ensejou o desenvolvimento da indústria aeronáutica no país. Em um passado mais remoto, a criação da Companhia Vale do Rio Doce, para explorar as riquezas do subsolo nacional; a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, voltada para a produção de aço, e de importância estratégica no adensamento da matriz industrial do país; e a Petrobras, voltada para a exploração, o refino e a comercialização do petróleo existente no subsolo nacional. Mas a presença do Estado brasileiro foi além da produção de mercadorias finais e intermediárias. Investiu também no segmento de intermediação financeira, criando instituições de fomento ao desenvolvimento econômico, como o Banco do Brasil (BB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Caixa Econômica Fedral (CEF), fundamentais para o desenvolvimento do capitalismo nacional.

O gráfico 6 apresenta as estimativas do PIB *per capita* da região Sudeste para o período 1990-2009. Constata-se, primeiramente, que o produto *per capita* regional supera, invariavelmente, o nacional. Trata-se de um fenômeno que remonta ao primeiro quartel do século XX, como resultado da instalação da indústria manufatureira, que, em função das economias de escala crescentes, provocou um efeito circular e acumulativo de grandes proporções, sem similar no contexto nacional.

GRÁFICO 6
PIB *per capita* em termos reais e em valores absolutos – Brasil e região Sudeste (1990-2009)



Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

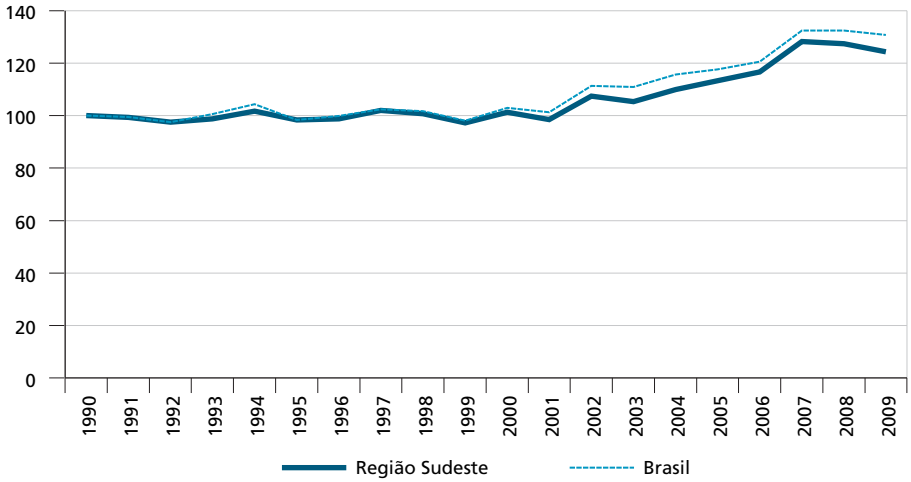
O segundo fenômeno digno de nota está relacionado à dinâmica do PIB *per capita* regional. À luz da leitura do índice de crescimento do referido indicador, estimado para o período 1990-2009 e apresentado no gráfico 7, é possível perceber que o PIB *per capita* regional apresenta a mesma tendência do PIB *per capita* nacional. Tal comportamento indica que a economia da região Sudeste continuará a representar, por muitas décadas futuras, o eixo fundamental da economia nacional.

O comportamento do índice sugere, adicionalmente, que, pelo menos em comparação ao de 2002, estava se gestando um processo de divergência no processo de crescimento entre as duas economias. O PIB *per capita* nacional se descolou do regional, embora a variância seja muito reduzida. Tais evidências sugerem a possibilidade de um processo de desconcentração espacial da produção *per capita* em favor de algumas regiões fora do eixo do capitalismo moderno brasileiro, no caso, a região Sudeste.

Acredita-se que o forte crescimento da região Centro-Oeste, muitos pontos acima da média nacional, fato já destacado neste estudo, explique em parte o fenômeno da convergência de produto *per capita* apresentado pelas estimativas anteriormente comentadas. Embasado na larga literatura disponível, acredita-se que este processo de convergência deverá ser abortado, na próxima década, pelos

efeitos dos investimentos na indústria do petróleo, fortemente concentrados nos estados da região Sudeste.

GRÁFICO 7
Participação relativa do PIB *per capita* em termos reais e em valores absolutos – Brasil e região Sudeste (1990-2009)



Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

Após a análise do contexto macrorregional, cabe investigar a participação de cada ente regional na formação do PIB a preços de mercado. Trata-se de uma leitura extremamente importante, pois é perfeitamente sabido que persiste, desde décadas passadas, uma forte assimetria dos níveis de bem-estar entre os estados que constituem a região Sudeste. A tabela 17 apresenta as estimativas da participação de cada estado no PIB a preços de mercado da região Sudeste nos anos selecionados.

TABELA 17
PIB a preços de mercado – região Sudeste (anos selecionados)
(Em %)

Estados	1990	1993	1995	1999	2000	2001	2003	2004	2007	2008	2009
Minas Gerais	15,80	16,33	16,60	16,53	16,68	16,58	15,70	16,36	16,07	16,63	16,02
Espírito Santo	2,82	2,86	3,39	3,31	3,38	3,29	3,28	3,71	4,02	4,11	3,73
Rio de Janeiro	18,46	20,39	19,61	20,17	21,67	21,62	19,84	20,57	19,77	20,20	19,75
São Paulo	62,93	60,42	60,40	59,99	58,27	58,51	61,18	59,36	60,14	59,05	60,51
Região Sudeste	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

Percebe-se que São Paulo perdeu 2 p.p. de participação ao longo do período em questão. No contexto regional, trata-se de uma queda bastante modesta, que foi distribuída pelas outros Entes Federativos da região Sudeste. As investigações mais recentes indicam que o processo de industrialização extrapolou o território de São Paulo e se propagou para os estados vizinhos. No caso de Minas Gerais, destaca-se a chegada de uma planta automotiva que contribuiu para o adensamento da atividade manufatureira, principalmente no âmbito do setor metalomecânico, tornando mais sofisticada a matriz industrial do Estado. O mesmo pode ser dito a respeito do Rio de Janeiro, que recebeu, em período recente, algumas plantas também da cadeia automotiva. Acrescente-se ainda, no contexto deste estado, a revitalização da indústria de construção naval, com destaque para a construção de navios e plataformas para a indústria do petróleo. Trata-se do *efeito pré-sal*, isto é, do efeito multiplicador de emprego e renda gerado pela exploração de petróleo na camada pré-sal, fortemente localizada no litoral do estado. No tocante ao estado do Espírito Santo, destacam-se a ampliação do parque siderúrgico e o incremento da atividade de serviços, especialmente no que diz respeito à logística portuária.

A dinâmica econômica da região Sudeste é muito sensível aos ditames da economia internacional. No contexto nacional, como em uma peça teatral, esta região se comporta como a atriz principal e as outras regiões, como simples coadjuvantes da economia nacional. É neste território do Brasil que estão localizados todos os principais departamentos de seu sistema econômico: indústria de bens de consumo final, intermediários e bens de capital. Por consequência, concentra-se nesta região a sede dos principais agentes financeiros privados e públicos, os principais centros de pesquisa, ciência e inovação e os principais agentes produtores da indústria cultural.

Ante os aspectos aqui mencionados, é lícito considerar que a trajetória econômica da região Sudeste é altamente sensível às mudanças de humor da economia internacional. A literatura mais recente tem destacado o impacto provocado pela competição dos produtos manufaturados da linha de bens de consumo durável e não durável oriundos da China na base produtiva da região. Esta mesma literatura tem mostrado que restrições de caráter endógeno, como taxação elevada, gargalos na infraestrutura, juros elevados, câmbio apreciado e encargos sociais elevados, têm contribuído para inibir o crescimento do PIB a taxas mais elevadas.

A atual administração federal tem operado no sentido de eliminar as restrições monetárias e fiscais ao maior desenvolvimento da economia nacional. Investimentos na infraestrutura de transportes, diminuição da taxa de juros real, desoneração dos encargos sociais e sua substituição por uma porcentagem da receita das empresas, menor volatilidade da taxa de câmbio, diminuição dos impostos da energia elétrica para as famílias e empresas, fartos subsídios do BNDES ao capital produtivo instalado

no país, nacional ou internacional, desoneração dos impostos federais da cesta básica, eliminação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), além de um amplo programa de concessões ao capital privado nos segmentos portos, aeroportos, ferrovias e rodovias, sugerem uma retomada, no médio prazo, dos investimentos na economia e assim um crescimento consistente da formação bruta de capital fixo nacional e regional. A título de ilustração, o valor do investimento do governo do estado de São Paulo, com recursos próprios e de terceiros, no anel viário da cidade de São Paulo e nas novas linhas do metrô é superior ao somatório de todos os investimentos realizados pelos governos estaduais da região Nordeste nos últimos cinco anos.

TABELA 18
Índice de crescimento do PIB *per capita* – região Sudeste (anos selecionados)

Estados	1990	1994	1995	1996	2000	2002	2003	2006	2007	2008	2009
Minas Gerais	100	113	104	110	109	106	107	121	132	136	128
Espírito Santo	100	113	116	113	118	117	118	155	176	179	158
Rio de Janeiro	100	110	106	104	122	123	117	135	141	144	137
São Paulo	100	96	94	93	92	102	100	108	121	118	118
Sudeste	100	102	98	99	101	107	105	117	128	127	124
Brasil	100	104	98	100	103	111	111	121	132	132	131

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

5.5.1 O comportamento do índice de autonomia

Destacou-se em seções anteriores que o comportamento do índice de autonomia de um determinado Ente da Federação está fortemente correlacionado à sua matriz produtiva. Em relação aos estados do Sudeste, a contribuição da atividade manufatureira na aludida matriz é bastante significativa. Acrescente-se ainda o fato de que tal matriz apresenta um reduzido número de elos faltantes, de sorte que a região produz a maioria dos bens finais consumidos pelas famílias residentes. Trata-se de uma região que abastece as outras regiões do país com uma gama de bens, desde aqueles mais comezinhos, presentes na cesta básica, como feijão e carnes de várias espécies – bovina, suína, avícola – até produtos do mais alto nível de sofisticação tecnológica, por exemplo, aviões.

Embasado nas considerações feitas neste estudo, é possível supor que o comportamento do índice de autonomia deverá refletir o comportamento da demanda regional e extrarregional. Substanciais incrementos na renda pessoal disponível das famílias localizadas em outras regiões do país certamente promoverão um aumento no consumo de bens cuja região Sudeste detenha poder de monopólio. Neste caso, haverá um rebatimento positivo na receita fiscal dos estados da região Sudeste, via

maior arrecadação do ICMS, que, por sua vez, promoverá incrementos no índice de autonomia. Por seu turno, um processo de crescimento da formação bruta de capital do setor privado promoverá também maior crescimento do índice de autonomia, posto que novos gastos com equipamentos e insumos para investimentos produzidos internamente à região deverão gerar ICMS integralmente para os cofres dos estados da região.

É possível afirmar, observando-se as estimativas do índice de autonomia (tabela 19), que os estados de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo apresentam um índice de autonomia elevado, o que configura um cenário de forte autonomia frente aos recursos do governo federal. Constata-se também que o índice de autonomia apresenta uma trajetória de crescimento bastante positiva durante a segunda metade da década de 2000. É possível supor que a estrutura econômica destes entes regionais, fortemente apoiada em uma matriz produtiva bastante diversificada, explique, em parte, o elevado índice de autonomia apresentado na tabela 19.

TABELA 19
Índice de autonomia fiscal – região Sudeste (2000-2010)
(Em valores absolutos)

Estados	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Espírito Santo	78,93	92,95	88,99	70,07	86,80	57,49	87,87	71,40	87,38	84,86	87,71
Minas Gerais	75,65	84,71	82,87	68,10	86,54	58,41	85,96	70,65	85,64	84,95	90,06
Rio de Janeiro	74,75	76,84	77,18	58,60	70,52	49,37	64,79	55,71	61,80	70,19	69,21
São Paulo	99,99	98,04	100,00	78,55	99,99	61,47	95,80	74,92	90,17	88,66	89,29

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

6 À GUISA DE CONCLUSÃO

Embasando-se nos fatos destacados neste estudo, é possível afirmar que os estados mais pobres da Federação apresentam um índice de autonomia extremamente baixo. Isto sugere que estes estados dependem, fundamentalmente, dos recursos da União para operacionalizar políticas públicas em áreas estratégicas, como saúde, educação e segurança, consideradas fundamentais para engendrar, no longo prazo, um processo de crescimento endógeno destes respectivos Entes Federativos. Enquadram-se neste grupo três estados da região Norte – Acre, Amapá e Roraima – e a maioria dos estados da região Nordeste.

O índice de autonomia dos estados da região Nordeste que receberam e estão recebendo aportes de investimentos estruturadores – refinarias, ferrovias, duplicação de estradas federais, transposição das águas do rio São Francisco, montadoras

de veículos automotores – deverão apresentar trajetória crescente, aumentando, por conseguinte, o grau de autonomia junto aos recursos do governo da União.

Estados cuja base econômica depende fortemente da produção de produtos extrativos minerais e vegetais, em sua maioria para os mercados internacional ou extrarregional, apresentam baixo índice de autonomia e, portanto, baixa capacidade de implementar políticas públicas independentes do concurso dos recursos do governo central.

Para aprofundar os conhecimentos sobre a capacidade dos governos estaduais, pretende-se continuar aprofundando esta pesquisa. Os próximos passos devem consistir em:

1. Elaborar um modelo econométrico capaz de identificar os principais determinantes do índice de autonomia dos estados, segundo um corte regional e temporal.
2. Estudar a trajetória dos componentes da receita tributária dos estados no período 1990-2010 e comparar com a trajetória do índice de autonomia.
3. Analisar os componentes da receita líquida disponível ao longo do período 1990-2010 e destacar as principais singularidades destes componentes, cotejando os resultados com os disponíveis na literatura recente.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui; SILVA, Pedro Luiz (Orgs.). **Federalismo no Brasil**: desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: FUDAP, 1995.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Memória da Assembleia Constituinte de 1987/88: as finanças públicas. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, p. 2-28, fev. 2002.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti. **Nordeste e Amazônia**: novos caminhos do desenvolvimento. *In*: FÓRUM NACIONAL DO INSTITUTO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS: CHINA E ÍNDIA COMO DESAFIO E A REAÇÃO DO BRASIL. 17. Rio de Janeiro: Inae, maio 2005.

AMARAL FILHO, Jair. Federalismo e recentralização fiscal-financeira no Brasil. *In*: JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS, 41., 2008. Argentina. **Anais...** Argentina: Universidade Nacional de Córdoba, 2008.

BACHA, Edmar Lisboa. Plano Real: uma avaliação preliminar. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 3-26, jun. 1995.

_____. Plano Real: uma segunda avaliação. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Plano Real e outras experiências internacionais de estabilização**. Brasília: Ipea, 1997.

CARVALHO, David Ferreira. Pacto federativo e descentralização fiscal-regional no Brasil. **Papers do Naea**, Belém, Pará, v. 158, p. 1-22, 2000.

ERBER, Fábio. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de economia política**, v. 31, n. 1, p. 31-55, jan.-mar. 2011.

GAMA NETO, Ricardo Borges. Plano Real, privatizações dos bancos estaduais e reeleição. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 26, n. 77, p.129-131, 2011.

GTDN – GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. 3. ed. Recife: GTDN, 1978.

HOFMEISTER, Willhelm; CARNEIRO, José Mario (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, abr. 2001. (Série Debates, v. 1, n. 22).

KALDOR, Nicholas. The case for regional policies. *In*: TARGETTY, F; THIRLWALL, A. P. (Eds.). **The essential Kaldor**. New York: Holmes and Meier Publishers,1989.

LEITE, Cristiane Kerches. **Federalismo, processo decisório e ordenamento fiscal**: a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Ipea, mar. 2011. (Texto para Discussão, n. 1.593).

LIRA NETO. **Getúlio (1882-1930)**: dos anos de formação à conquista do poder. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LOVE, Joseph. **A locomotiva**: São Paulo na Federação Brasileira, 1889-1937. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

MELLO, Evaldo Cabral. **A outra independência**: o federalismo pernambucano de 1817 a 1824. São Paulo: Editora 34, 2004.

MENDES, Armando Dias. A questão regional na Nova Constituição. *In*: DIAS, Mendes Armando. **O cidadão transeunte**: almanaque de viveres. Belém: IOEPA, 2007.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**: um guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2012.

OLIVEIRA, Francisco. A crise da Federação: da oligarquia à globalização. *In*: AFFONSO, Rui de Brito; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

OLIVEIRA, Luís Guilherme. Federalismo e guerra fiscal. **Pesquisa e debate**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 110-138, 1999.

PARENTE, Temis Gomes. **Resistência em um universo de pobreza**: norte de Goiás 1749-1800. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1996.

RIGOLON, Francisco José; GIAMBIAGI, Fábio. **A economia brasileira**: panorama geral. Rio de Janeiro: BNDES, jun. 1999.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez. 1999.

SOUZA, Sônia Maria. **O desenvolvimento vem da estrada**: a Belém-Brasília e a fundação de Guaraí (1958-1975). Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1997.

VIEIRA, Danilo Jorge. Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

_____. A guerra fiscal: 1990-2000. São Paulo, 2013. A ser publicado.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AFONSO, Antônio. **The efficiency of the state aspects of the fiscal development**. Brasília: Ipea, 2007.

AFONSO, Antônio; JALLES, João Tovar. **Economic performance and Government size**. European Central Bank. November, 2011. (Working Paper, n. 1.399).

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti. **O desenvolvimento social do Brasil**: balanço dos anos 1900-2010 e agenda para o futuro. Rio de Janeiro: José Olympio, 2011.

CARLEIAL, Liana; RUZ, Bruno. **A hora e a vez do desenvolvimento regional brasileiro**: uma proposta de longo prazo. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2012. (Texto para Discussão, n. 1.729).

CARVALHO, André Cutrim. **A expansão da fronteira agropecuária e a dinâmica do desmatamento florestal na Amazônia paraense**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

CASTRO, Inez; VIDAL, Antônio. Desequilíbrios fiscais na região nordestina. **Revista econômica do Nordeste**, v. 42, n. 2, abr./jun. 2011.

CHEIN, Flávia; LEMOS, Mauro Borges; ASSUNÇÃO, Juliano J. Desenvolvimento desigual: evidências para o Brasil. **Revista econômica do Nordeste**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, p. 301-330, jul./set. 2007.

COSTA, José Marcelino (Coord.). **Amazônia**: desenvolvimento e retrocesso. Belém: CEJUP, 1992.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. (Edição comemorativa – 50 anos).

GRANADO, Antônio; PERES, Úrsula Dias. Reforma tributária: aspectos importantes acerca da Federação, atribuições dos entes e o financiamento da ação pública. **Cadernos Adenauer**, v. 11, n. 1, 2010.

LUZ, Nícia Vilela. **A luta pela industrialização do Brasil**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro,1961.

MAIA GOMES, Gustavo; VERGOLINO, José Raimundo Oliveira. **A macroeconomia do desenvolvimento nordestino**: 1960-1994. 1. ed. Prêmio Pernambucano de Economia Dirceu Pessoa. Recife, maio 1995. 232 p.

_____. **Trinta e cinco anos de crescimento econômico na Amazônia (1960-1995)**. Brasília: Ipea, dez. 1997. (Texto para Discussão, n. 533).

MARQUES JÚNIOR, Liderau. Déficits, gastos do governo e a não estabilidade da carga tributária no caso do estado do Rio Grande do Sul. **Economia aplicada**, São Paulo, v. 11, n.1, p. 131-151, jan.-mar. 2007.

MENDES, Armando Dias (Org.). **A Amazônia e o seu banco**. Manaus: Editora Valer; Banco da Amazônia, 2002.

MENDES, Constantino Cronemberger; MONTEIRO NETO, Aristides. **Planejamento, instrumentos e resultados**: avaliação da compatibilidade de política para o desenvolvimento do Nordeste. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2011. (Texto para Discussão, n. 1.633).

MONTEIRO NETO, Aristides. **A retomada do desenvolvimento no Brasil**: o legado recente e os desafios para esta e para as próximas décadas. *In*: SIMPÓSIO INTERNACIONAL O NOVO BRASIL NO CENÁRIO MUNDIAL. Nova Iorque: Columbia University, 2011.

MONTEIRO NETO, Aristides; VERGOLINO, José Raimundo Oliveira. **A economia de Pernambuco no limiar do século XXI**: desafios e oportunidades para a retomada do desenvolvimento. Recife: Bagaço, 2002. 294 p.

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fábio. **Federalismo e endividamento subnacional**: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2005. (Texto para Discussão, n. 1.142).

PAES, Nelson; SIQUEIRA, Marcelo. Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas. **Economia aplicada**, v. 12, n. 4, out./dez. 2008.

PIANCASTELLI, Marcelo; BOUERI, Rogério. **Dívida dos estados 10 anos depois**. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2008. (Texto para Discussão, n. 1.366).

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita. **O Brasil na década de 90**: uma transição bem sucedida? Rio de Janeiro: BNDES, nov. 2001. (Texto para Discussão, n. 91).

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia (1965). São Paulo: Brasiliense, 1965.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de economia política**, v. 15, n. 3, jul./set. 1995.

ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana Carolina. Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos estados brasileiros. **Economia aplicada,** v. 11, n. 4, p. 463-485, 2007.

_____. **Assimetria cíclica na política fiscal dos estados brasileiros**. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35., 2007, Recife, Pernambuco. Recife: ANPEC, 2007.

_____. **Composição do gasto público e crescimento econômico**: um estudo de painel para os estados brasileiros. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36. Salvador, 2009.

SANTOS, Roberto. **História econômica da Amazônia (1800-1920)**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

SILVA, Guilherme Jonas *et al*. **A macroeconomia do crescimento puxado pela demanda agregada**: teoria e aplicações ao caso brasileiro. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35., 2007, Recife, Pernambuco: ANPEC, 35. Recife, 2007.

SIMONASSI, André; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. **Desempenho fiscal e os impactos sobre as responsabilidade fiscal e social nos estados e regiões brasileiras**. Brasília: Ipea, jan. 2008. (Texto para Discussão, n. 1.323).

TOPIK, Steven. **A presença do estado na economia política do Brasil de 1889 a 1930**. Rio de Janeiro: Record, 1987.

VELLOSO, Raul; MENDES, Marcos; CAETANO, Marcelo. **Saindo da crise, a política fiscal e os investimentos**. *In*: FÓRUM NACIONAL DO INSTITUTO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS: NA CRISE, BRASIL, DESENVOLVIMENTO DE UMA SOCIEDADE ATIVA E MODERNA, 22. Brasília: Inae, maio 2010.

VILLA, Marco Antônio. **A história das Constituições brasileiras**: 200 anos de luta contra o arbítrio. São Paulo: Texto editores, 2011.

CAPÍTULO 3

DÍVIDAS ESTADUAIS, FEDERALISMO FISCAL E DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL: PERCALÇOS NO LIMIAR DO SÉCULO XXI[1]

Alexandre Manoel Angelo da Silva[2]
Aristides Monteiro Neto[3]
José Carlos Gerardo[4]

1 INTRODUÇÃO

No decorrer dos anos 1980 e no início dos anos 1990, a ausência de governança na gestão fiscal de vários entes subnacionais consubstanciava uma das vertentes do desequilíbrio fiscal brasileiro. Neste período, as receitas advindas do imposto inflacionário constituíam fonte adicional de recursos para o financiamento de despesas e, consequentemente, ocultavam a verdadeira situação fiscal dos entes subnacionais.

Depois de 1994, em decorrência da estabilização de preços obtida por meio do Plano Real, ocorreu um esgotamento das receitas com imposto inflacionário e, por conseguinte, a situação fiscal dos entes subnacionais passou a se deteriorar rapidamente. A título de ilustração, em 1994, os entes subnacionais apresentaram um superávit primário de 0,77% do produto interno bruto (PIB); em 1997, estes entes evidenciaram um déficit primário de 0,74% do PIB. Concomitantemente, em janeiro de 1994, a dívida interna líquida dos estados e dos municípios representava 8,32% do PIB, passando para 11,52% do PIB em dezembro de 1997.

Nesse contexto, os desequilíbrios fiscais estruturais dos estados e dos municípios brasileiros não podiam mais ser escondidos ou negligenciados. Os déficits *estruturais* ocultos foram explicitados e as dívidas dos entes subnacionais ganharam contornos explosivos, tornando-se então premente a necessidade de equacionar os passivos dos entes subnacionais, com imposição simultânea de uma nova forma de governança para a gestão financeira e orçamentária destes entes.

Essa nova governança fiscal e o equacionamento desses passivos foram implantados por meio da Lei nº 9.496/1997. Esta, no triênio 1997-1999, autorizou a incorporação e o refinanciamento das dívidas estaduais pelo governo federal em

1. Este capítulo foi publicado anteriormente em outubro de 2013, na coleção Texto para Discussão do Ipea, número 1.889.
2. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.
3. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.
4. Analista de finanças e controle da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF).

um prazo de até trinta anos, com prestações calculadas com base na tabela Price. A atualização monetária se dava pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), e a taxa de juros era de 6% ao ano (a.a.) na maioria dos contratos. Buscava-se, assim, estabelecer um equilíbrio fiscal intertemporal nas finanças subnacionais.

Essas prestações não foram pagas de maneira uniforme pelos estados, uma vez que alguns deles possuíam suficientes estoques de capital público para privatizar ou repassar ao governo federal, de modo a amortizar parte de sua dívida junto à União, diminuindo ou suavizando o pagamento das prestações estabelecidas por meio da Lei nº 9.496/1997.

Nesse sentido, o esforço fiscal de alguns estados foi maior que o de outros. Entretanto, seus respectivos níveis de endividamento não declinaram na mesma medida, visto que tais níveis também refletiam as amortizações feitas pelos estados, as quais, vale repisar, eram reflexos dos estoques públicos de capital destes estados.

Os diferentes níveis de propriedade *ex-ante* de estoque de capital público resultaram não apenas em diferentes níveis intertemporais de esforço fiscal, mas também em diferentes níveis intertemporais de subsídios. Os níveis de subsídios se referem à diferença entre o custo de captação do governo federal (a taxa Selic) e o custo de endividamento imposto aos estados – em geral, o IGP-DI mais juros de 6% a.a.

Ademais, após o triênio 1997-1999, a taxa Selic reduziu-se significativamente e o IGP-DI se mostrou muito sensível às flutuações cambiais, o que levou a mais uma fonte de variação no nível de subsídios concedidos ou recebidos pela União em decorrência do refinanciamento das dívidas estaduais.

Diante do exposto, e considerando-se que as ações do setor público devem-se pautar pelos princípios da eficiência e da equidade, argumenta-se neste capítulo que o refinanciamento das dívidas públicas dos estados – estabelecido pela Lei nº 9.496/1997 – apresentou grau elevado de iniquidade, apesar do êxito alcançado em termos de eficiência.

Em relação à eficiência, os estados ampliaram as receitas próprias, controlaram suas dívidas e passaram a gerar superávits primários em vez dos recorrentes déficits apresentados logo após a estabilização dos preços em 1994. No que concerne à equidade, entretanto, infere-se que houve forte concentração na concessão de subsídios da União para os estados, gerando-se iniquidade, visto que a União não tratou os desiguais de maneira desigual, na medida em que se diferenciam socioeconomicamente.

Além disso, neste capítulo, são problematizadas algumas implicações da trajetória do endividamento dos estados sobre o quadro das desigualdades regionais.

Estuda-se a repercussão dos subsídios no vigente federalismo fiscal brasileiro, com ênfase em dois aspectos considerados relevantes. Em primeiro lugar, o dimensionamento dos subsídios implícitos em relação às dívidas estaduais e a correspondente identificação de seus beneficiários. Em segundo, a avaliação das capacidades estaduais de empreender trajetórias de atuação sobre a política pública com base no seu esforço próprio de investimento público.

Pretende-se, portanto, discutir algumas das precondições para que os governos estaduais viessem a viabilizar trajetórias próprias de investimento depois de realizado o ajustamento das finanças. Pergunta-se se a resolução da questão do endividamento estadual já teria tido condições de produzir resultados positivos sobre o ciclo de crescimento das economias estaduais brasileiras na década em consideração.

Algumas avaliações da literatura recente sobre o tema, como Piancastelli e Miranda (2008), apontaram para melhorias no quadro geral das finanças estaduais no período 1995-2006, com melhoria do indicador despesas/receita corrente líquida. Entretanto, segundo estes autores, o investimento público dos estados estaria em rota descendente nos anos analisados, tornando-se um motivo de forte preocupação. A análise tende a apontar que o processo de ajustamento às novas condições impostas pela renegociação não tem sido fácil. Seus resultados, quanto à criação de um terreno sólido para a retomada do crescimento econômico em bases mais robustas, têm se mostrado muito lentos.

Para os governos estaduais no Brasil contemporâneo, cada vez mais se configura um quadro de passividade quanto ao desenho e à implementação de políticas públicas. Os estados têm se caracterizado como meros administradores de recursos transferidos da União para políticas centralmente definidas – principalmente, saúde, educação e assistência social – e como negociadores apáticos de propostas de investimento junto à União e suas estatais e ao capital privado. A centralização de receitas tributárias na esfera da União e, por conseguinte, a baixa participação dos estados na base tributária nacional têm sido elemento favorável à lentidão observada na recuperação das finanças estaduais.

Este capítulo está estruturado em mais quatro seções. Na próxima seção, faz-se uma breve apresentação dos termos contratuais estabelecidos pela Lei nº 9.496/1997. Na seção 3, apresentam-se os montantes de subsídios recebidos ou pagos pelos estados, em decorrência do refinanciamento de suas dívidas, e discute-se a iniquidade gerada na distribuição destes subsídios. Na seção 4, faz-se um exercício contrafatual do que seria a trajetória da dívida estadual em relação à receita corrente líquida (RCL) se não fossem os subsídios da União, evidenciando-se a contribuição destes subsídios para a alavancagem dos investimentos públicos dos estados mais ricos nos últimos anos. Por fim, na última seção, as considerações finais relacionam

conclusões dos impactos dos subsídios originados a partir do endividamento estadual com aspectos vigentes do federalismo fiscal e da desigualdade regional brasileira.

2 TERMOS CONTRATUAIS NO REFINANCIAMENTO DAS DÍVIDAS

Em relação à governança fiscal instituída pela Lei nº 9.496/1997, os estados foram obrigados a cumprir metas fiscais e honrar compromissos específicos, tais como: *i)* alcançar meta de sua dívida financeira em relação à receita líquida real (RLR); *ii)* obter superávit primário; *iii)* não ultrapassar determinado nível de despesas com funcionalismo público; *iv)* ampliar arrecadação de receitas próprias; e *v)* realizar privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, bem como reforma administrativa e patrimonial. Em linhas gerais, estas metas e compromissos visavam à convergência da trajetória da dívida financeira e da RLR.

De acordo com a estrutura normativa delineada pela Lei nº 9.496/1997, 25 estados firmaram contrato de refinanciamento de dívida com a União,[5] como se pode observar na tabela 1. É válido destacar que este refinanciamento foi associado a condições díspares quanto aos dois seguintes termos contratuais: *i)* limite de comprometimento da RLR, que obedeceu a um intervalo de 6,79% a 15%; e *ii)* taxa de juros, que variou de 6% a 7,5%.

TABELA 1
Termos contratuais das dívidas refinanciadas pela Lei nº 9.496/1997

Unidade da Federação	Data de assinatura do contrato	Taxa de juros (%)	Prazo (anos)	Limite de comprometimento da RLR (%)	Dívida total refinanciada (R$ milhões)
AC	30.04.1998	6,0	30	12,0	149
AL	29.06.1998	7,5	30	15,0	1.962
AM	11.03.1998	6,0	30	12,0	537
AP	Não refinanciou dívidas com base na Lei nº 9.496/1997				29
BA	01.12.1997	6,0	30	11,5 a 13,0	2.595
CE	16.10.1997	6,0	30	13,0	642
DF	29.07.1999	6,0	15	12,0	1.112
ES	24.03.1998	6,0	30	13,0	648
GO	25.03.1998	6,0	30	13,0 a 15,0	1.777
MA	22.01.1998	6,0	30	13,0	596
MG	18.02.1998	7,5	30	6,79 a 13,0	14.883
MS	30.03.1998	6,0	30	14,0 a 15,0	1.139
MT	11.07.1997	6,0	30	15,0	973
PA	30.03.1998	7,5	30	15,0	389

(Continua)

5. Amapá e Tocantins não aderiram ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados.

(Continuação)

Unidade da Federação	Data de assinatura do contrato	Taxa de juros (%)	Prazo (anos)	Limite de comprometimento da RLR (%)	Dívida total refinanciada (R$ milhões)
PB	31.03.1998	6,0	30	11,0 a 13,0	244
PE	23.12.1997	6,0	30	12,0	1.402
PI	20.01.1998	6,0	15	13,0	399
PR	31.03.1998	6,0	30	12,0 a 13,0	5.660
RJ	29.10.1999	6,0	30	12,5 a 13,0	15.246
RN	26.11.1997	6,0	15	11,5 a 13,0	179
RO	12.02.1998	6,0	30	15,0	693
RR	25.03.1998	6,0	30	12,0	47
RS	15.04.1998	6,0	30	12,0 a 13,0	10.339
SC	31.03.1998	6,0	30	12,0 a 13,0	3.581
SE	27.11.1997	6,0	30	11,5 a 13,0	396
SP	22.05.1997	6,0	30	8,86 a 13,0	46.585
TO	Não refinanciou dívidas com base na Lei nº 9.496/1997				0
Total					**112.200**

Fonte: Brasil ([s.d.]).
Elaboração dos autores.

No que concerne ao limite de comprometimento[6] da RLR, este foi definido a partir das disponibilidades financeiras do estado para o pagamento das dívidas refinanciadas. Consideraram-se outros limites legais a serem cumpridos pelo ente – tais como limite de despesas com pessoal,[7] dívidas contraídas junto ao mercado e outras dívidas já refinanciadas pela União[8] –, classificados como dívidas intralimite.[9] Desse modo, seus respectivos compromissos eram deduzidos do limite de comprometimento da RLR para o pagamento do serviço da dívida da Lei nº 9.496/1997.

Em relação ao valor da taxa de juros, vale mencionar que os estados que adotaram a taxa de 7,5% – Alagoas, Minas Gerais e Pará – foram justamente

6. O limite de comprometimento da RLR para o pagamento do serviço da dívida é o limite superior que comporta a prestação mensal calculada pela tabela Price.

7. Definido em 60% da RCL, nos termos da Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995 (Lei Camata).

8. As outras dívidas contraídas pelos estados, que não foram refinanciadas pela União, foram consideradas dívidas extralimite, ainda que este termo não tenha sido objeto de referência expressa na lei.

9. A dívida intralimite foi utilizada para a apuração do limite de comprometimento da RLR, no intuito de fazer face ao serviço da dívida refinanciada pela Lei nº 9.496/1997. Podem ser deduzidas do limite as despesas relativas ao serviço das seguintes obrigações: *i)* dívidas refinanciadas com base na Lei nº 7.976/1989; *ii)* dívida externa contratada até 30 de setembro de 1991 – como Brazilian Investment Bonds (BIBs), empréstimos junto ao Banco do Estado do Amazonas (BEA) ou ao Clube de Paris e dívidas de médio e longo prazos (DMLP); *iii)* dívidas refinanciadas com base no Artigo 58 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; *iv)* dívidas parceladas junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); *v)* comissão do agente, incidente sobre o pagamento da prestação decorrente da Lei nº 8.727/1993; *vi)* dívida relativa ao crédito imobiliário refinanciado ao amparo da Lei nº 8.727/1993; *vii)* dívidas de que tratam os incisos I e II, de entidades da administração indireta, que tenham sido formalmente assumidas pelo estado até 31 de dezembro de 1997; e *viii)* dívidas de instituições financeiras estaduais com o Banco Central do Brasil (BCB) que tenham sido formalmente assumidas pelo estado até 15 de julho de 1998.

aqueles que efetuaram menor aporte de bens e direitos, para efeito da amortização extraordinária da conta gráfica.[10] Nesse sentido, há de se ressaltar que a própria engenharia financeira do ajuste fiscal estadual já penalizava os estados que detinham menor estoque de capital público.

A intenção original da União foi forçar os estados a reduzir seu estoque de endividamento por meio de privatizações de ativos públicos estaduais e provocar, por este motivo, uma diminuição do valor da dívida a ser renegociada. Disto resultou que UFs mais aquinhoadas com estoques de ativos públicos a serem vendidos obtiveram condições mais vantajosas nos termos da amortização de seus passivos. É claro que os estados mais pobres da Federação ficaram em situação de desvantagem, como se verá adiante.

A engenharia financeira da Lei nº 9.496/1997 também previu que aquele estado cujo custo de refinanciamento ultrapassasse o limite de comprometimento da RLR geraria um resíduo, isto é, um adicional ao estoque de dívida precedente. Isto implicou, portanto, um crescimento do saldo devedor para os estados em que a prestação da dívida (amortização mais juros) fosse superior ao limite de comprometimento da RLR.

No que concerne aos termos contratuais do refinanciamento da dívida, a Lei nº 9.496/1997 prevê que o saldo devedor ao final do contrato, que pode incluir acréscimos derivados de acúmulo de resíduos, poderá ser renegociado nas mesmas condições previstas na lei, em até 120 meses, a partir do vencimento da última prestação do refinanciamento.[11]

Por conseguinte, uma vez que as condições macroeconômicas – taxa Selic e variação cambial, por exemplo – se alteraram bastante desde a assinatura dos contratos decorrentes dessa lei, uma pergunta recorrente entre diversos analistas de finanças públicas é a seguinte: por que não adiantar a aludida renegociação prevista para o final do contrato? Esta é uma pergunta sobre a qual se divagará nas considerações finais deste capítulo, após se descreverem os subsídios decorrentes da referida lei e as respectivas iniquidades decorrentes, que são os temas das duas seções subsequentes.

---

10. A Lei nº 9.496/1997 determina a possibilidade de amortização extraordinária do valor refinanciado, por meio da entrega à União de bens, direitos e ações. Na hipótese de eventual saldo devedor da conta gráfica, este poderia ser parcelado em até 36 prestações mensais e consecutivas pelo Sistema de Amortização Constante (SAC), com encargos equivalentes à taxa Selic, limitada a última prestação a 30 de novembro de 2002. Estas prestações não eram contempladas no limite de comprometimento da RLR.

11. É importante notar que o refinanciamento do saldo devedor, ao final do contrato, não se subordina ao limite de comprometimento da RLR. O cálculo de subsídios leva em conta os parâmetros específicos de juros e amortização contratados entre cada UF e a União no ato de renegociação da dívida estadual.

3 A INIQUIDADE NOS SUBSÍDIOS DECORRENTES DA LEI Nº 9.496/1997

Na tabela 2, descrevem-se os fluxos acumulados de subsídios decorrentes da Lei nº 9.496/1997. Inicialmente, vale mencionar que subsídio, aqui, refere-se à diferença entre a taxa Selic – que define o custo de captação da União – e o custo de financiamento da dívida estadual. No comportamento destes subsídios duas situações podem ocorrer. Em um caso, quando a taxa de captação dos recursos do Tesouro Nacional – dada pela Selic – é maior que a taxa paga pelas UFs pela dívida – dada pelo $IGP\text{-}DI+J_i\%\ a.a.$, onde J_i é a taxa de juros acordada pela UF com a União para seu respectivo contrato –, isto é, quando $Selic > IGP\text{-}DI+J_i\%\ a.a.$, a União perde recursos em prol da transferência de subsídios aos governos estaduais para que estes recomponham suas finanças públicas. No outro caso, quando a Selic é menor (<) que o $IGP\text{-}DI + J_i\%\ a.a.$, perdem as finanças estaduais com a transferência de recursos próprios para a União, uma vez que a remuneração à União é maior que a taxa de captação desta (subsídios trocados).

TABELA 2
Estimativas dos subsídios concedidos pela União[1] (1999-2011)
(Em R$ milhões, em valores correntes)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Norte	173	248	326	81	385	341	1.047	1.568	1.549	1.446	2.152	1.561	1.740
Rondônia	65	99	136	49	183	179	485	721	737	723	1.045	828	944
Acre	24	30	36	5	35	30	94	138	136	127	187	159	179
Amazonas	37	59	82	17	105	98	308	468	475	458	680	542	619
Roraima	4	6	8	3	11	10	28	42	43	42	61	52	59
Pará	42	54	64	7	51	24	132	199	159	95	179	–19	–61
Amapá	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tocantins	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nordeste	1.296	1.833	2.402	1.171	3.146	3.101	7.463	10.760	10.912	10.620	15.006	10.218	11.433
Maranhão	68	100	134	65	184	187	449	651	672	668	941	835	951
Piauí	55	78	104	58	144	148	334	479	496	497	691	597	679
Ceará	118	171	227	134	321	337	732	1.039	1.081	1.093	1.498	1.206	1.370
Rio Grande do Norte	32	46	62	34	88	91	206	295	306	308	427	309	352
Paraíba	61	83	107	68	147	153	323	457	474	477	655	413	468
Pernambuco	314	467	634	303	880	897	2.160	3.135	3.237	3.227	4.537	2.138	2.434
Alagoas	109	142	161	–136	11	–164	285	543	299	–69	273	–728	–1.004
Sergipe	118	157	200	158	286	311	563	762	805	834	1.090	955	1.081
Bahia	420	589	773	486	1.086	1.141	2.410	3.399	3.542	3.585	4.894	4.492	5.102
Sudeste	25.710	33.140	41.257	33.377	57.212	61.465	108.192	144.622	151.490	155.259	201.436	171.306	191.804
Minas Gerais	3.661	4.519	5.338	3.466	6.100	5.620	11.132	14.823	13.916	12.150	16.517	9.376	8.897
Espírito Santo	112	150	192	129	265	277	568	796	829	838	1.142	975	1.106
Rio de Janeiro	3.418	3.966	4.606	4.237	5.938	6.262	10.120	13.309	13.954	14.283	18.551	15.726	17.592

(Continua)

(Continuação)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
São Paulo	18.520	24.505	31.120	25.546	44.910	49.306	86.371	115.693	122.791	127.988	165.226	145.230	164.209
Sul	4.135	5.415	6.833	5.067	9.441	10.021	19.206	26.452	27.692	28.249	37.791	32.217	36.455
Paraná	423	633	861	299	1.133	1.095	3.032	4.521	4.611	4.503	6.545	6.147	7.012
Santa Catarina	601	850	1.122	570	1.509	1.521	3.631	5.266	5.420	5.377	7.591	4.834	5.491
Rio Grande do Sul	3.111	3.931	4.851	4.197	6.799	7.406	12.544	16.664	17.661	18.369	23.655	21.236	23.953
Centro-Oeste	923	1.226	1.560	1.041	2.121	2.209	4.545	6.374	6.626	6.684	9.123	7.262	8.226
Mato Grosso do Sul	239	316	402	287	556	588	1.156	1.603	1.676	1.704	2.295	1.886	2.135
Mato Grosso	274	382	499	347	715	768	1.513	2.094	2.199	2.254	3.010	2.331	2.643
Goiás	402	524	660	508	919	984	1.834	2.506	2.632	2.699	3.579	3.132	3.543
Distrito Federal	8	4	–1	–101	–70	–131	42	171	119	27	240	–87	–95
Brasil	**32.236**	**41.863**	**52.379**	**40.737**	**72.306**	**77.138**	**140.453**	**189.776**	**198.270**	**202.259**	**265.509**	**222.565**	**249.659**

Fonte: Brasil ([s.d.]).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Subsídios acumulados da data de assinatura do contrato de refinanciamento sob a Lei nº 9.496/1997 até 31 de dezembro de cada ano.

Calculados os subsídios implícitos (tabela 2), uma importante característica assumida pelo processo de ajustamento das dívidas estaduais tende a se tornar clarividente ao longo da primeira década do século XXI: os subsídios implícitos foram mais relevantes para aqueles estados da Federação com estoques de dívidas muito elevados, como São Paulo, em que os subsídios implícitos representam muito mais que a metade do total nacional: 57,4% do total em 1999 e 65,8%, em 2011.

A distribuição regional de tais subsídios implícitos às dívidas estaduais evidencia as pequenas participações, respectivamente, em 1999 e em 2011, das regiões Norte (0,5% e 0,7%), Nordeste (4,0% e 4,6%) e Centro-Oeste (2,9% e 3,3%) no conjunto do país. É na região Sudeste e, secundariamente, na Sul que os benefícios dos subsídios foram mais representativos: no Sudeste, 79,8%, em 1999, e 76,8%, em 2011; no Sul, 12,8%, em 1999, e 14,6%, em 2011.

O formato geral adotado pelo processo de renegociação das dívidas estaduais gerou inequívocos benefícios ao controle de gastos públicos, freando a necessidade de endividamento dos estados e melhorando a gestão das suas finanças. No entanto, apresentou uma característica de iniquidade representada pela maior predisposição da União em ajudar os governos estaduais com maiores estoques de dívidas, os quais eram justamente as economias mais desenvolvidas do país: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Os dados coligidos para o conjunto da primeira década do século XXI permitem apontar para um padrão de benefícios promovidos pelas regras da renegociação das dívidas da Lei nº 9.496/1997, os quais são, em termos regionais, bastante desiguais e criam embaraços às relações entre governos estaduais e entre estes e a União.

Com base nos dados apresentados, pode-se sugerir a existência de um padrão de comportamento para a trajetória de ajustamento do endividamento em curso:

- estados com elevados benefícios dos subsídios implícitos (86% do total): são aqueles de maior endividamento e maior dimensão econômica do país – São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul;
- estados com baixos níveis de subsídios implícitos recebidos, os quais detêm as menores parcelas no conjunto da dívida pública estadual com a União: são a maioria dos estados brasileiros e localizam-se predominantemente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e
- estados que têm sido penalizados pelas regras da renegociação e injustamente vêm transferindo subsídios implícitos à União, ao invés de dela receberem subsídios: Alagoas, Pará e Distrito Federal.

O caso de Alagoas merece atenção, pois os parâmetros vigentes do processo de renegociação estão resultando numa penalização muito forte para este estado. Nos anos recentes de 2010-2011, os subsídios implícitos tornaram-se negativos, indicando que esta UF está incorrendo na transferência de recursos para a União: chegou ao montante acumulado de R$ 1 bilhão em 2011. Neste mesmo período, as outras UFs que também pagaram subsídios à União foram o Distrito Federal e o Pará, R$ 95 milhões e R$ 61 milhões, respectivamente. São custos do endividamento que se somam ao estoque da dívida e terão que ser pagos ao final do período.

Os demais estados receberam em vez de pagarem subsídios à União. Vale destacar que Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo, que juntos representam aproximadamente 60% do PIB brasileiro, apropriaram-se de aproximadamente 86% do total de subsídios concedidos pela União em decorrência dos refinanciamentos das dívidas estaduais estabelecidos pela Lei nº 9.496/1997.

Por sua vez, os quatro estados que menos receberam subsídios pertencem às regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste. É emblemático o caso de Alagoas, que, apesar de deter alguns dos piores indicadores sociais do país, de possuir aproximadamente 1,6% da população nacional, mas apenas 0,6% do PIB, e de ser um dos estados que menos cresceram na região Nordeste entre 1999 e 2010, pagou intertemporalmente subsídios à União no processo de refinanciamento de sua dívida.

Assim, no que concerne à equidade, infere-se que houve forte concentração na concessão de subsídios da União para os estados, gerando iniquidade, visto que a União não tratou os desiguais de maneira desigual, à medida que se diferenciam socioeconomicamente. Conforme descrito, houve forte concentração de concessão de subsídios no processo de pagamento das dívidas estaduais, concentração esta que ocorreu justamente para os estados mais ricos da Federação.

As tabelas 3 e 4, as quais trazem, respectivamente, os montantes de subsídios às dívidas estaduais como proporção dos PIBs estaduais e os subsídios por habitante em cada estado, adicionam elementos às disparidades de tratamento recebido por cidadãos brasileiros provenientes de UFs de menor nível de desenvolvimento socioeconômico. Na média geral, cada estado brasileiro teria obtido em 2011 a quantia de R$ 1.278,70 por habitante em subsídios para a regularização de endividamento junto à União. Entretanto, este valor médio mostra-se substancialmente mais expressivo para os estados da região Sudeste, os quais estão recebendo quase o dobro da média dos subsídios nacionais: R$ 2.337,20 por habitante em 2011. Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, os subsídios por habitante são pouco representativos e situam-se em valores muito inferiores à média nacional. No caso do Nordeste, por exemplo, seu valor de R$ 210,84 em 2011 corresponde a apenas 16,4% da média nacional e a 9,0% da média de subsídios *per capita* da região Sudeste.

TABELA 3
Estimativa dos subsídios concedidos pela União, como proporção do PIB[1] (1999-2011)
(Em %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011[2]
Norte	0,39	0,48	0,55	0,12	0,47	0,36	0,98	1,31	1,16	0,93	1,32	0,77	0,82
Rondônia	1,20	1,67	2,08	0,63	1,87	1,59	3,77	5,50	4,91	4,04	5,16	3,51	3,79
Acre	1,30	1,41	1,45	0,18	1,07	0,77	2,09	2,86	2,36	1,89	2,54	1,88	1,94
Amazonas	0,27	0,35	0,45	0,08	0,42	0,32	0,92	1,20	1,13	0,98	1,37	0,91	0,96
Roraima	0,26	0,34	0,40	0,13	0,39	0,37	0,89	1,15	1,03	0,86	1,09	0,82	0,87
Pará	0,26	0,28	0,29	0,03	0,17	0,07	0,34	0,45	0,32	0,16	0,31	–0,02	–0,08
Amapá	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tocantins	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nordeste	0,98	1,25	1,47	0,61	1,45	1,26	2,66	3,46	3,14	2,67	3,43	2,01	2,08
Maranhão	0,66	0,84	1,00	0,42	0,99	0,86	1,77	2,28	2,12	1,74	2,36	1,85	1,88
Piauí	1,02	1,29	1,61	0,78	1,64	1,51	3,00	3,75	3,51	2,97	3,63	2,71	2,91
Ceará	0,57	0,75	0,93	0,46	0,99	0,91	1,79	2,24	2,15	1,82	2,28	1,55	1,66
Rio Grande do Norte	0,39	0,51	0,60	0,28	0,65	0,59	1,15	1,44	1,34	1,21	1,53	0,96	0,99
Paraíba	0,73	0,89	0,99	0,55	1,04	1,02	1,92	2,29	2,14	1,86	2,28	1,29	1,32
Pernambuco	1,26	1,73	2,10	0,86	2,24	2,04	4,33	5,65	5,20	4,58	5,78	2,25	2,45
Alagoas	1,57	1,83	1,89	–1,39	0,10	–1,27	2,02	3,45	1,68	–0,35	1,29	–2,96	–3,70
Sergipe	1,99	2,40	2,49	1,67	2,63	2,55	4,19	5,04	4,77	4,26	5,52	3,99	4,13
Bahia	1,00	1,27	1,51	0,80	1,59	1,44	2,65	3,52	3,23	2,95	3,57	2,91	2,99
Sudeste	4,15	4,82	5,49	3,98	6,04	5,67	8,91	10,75	10,09	9,14	11,24	8,20	8,30
Minas Gerais	4,08	4,49	4,80	2,71	4,10	3,17	5,78	6,90	5,77	4,30	5,75	2,67	2,35
Espírito Santo	0,56	0,65	0,79	0,48	0,85	0,69	1,20	1,51	1,37	1,20	1,71	1,19	1,21

(Continua)

(Continuação)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011[2]
Rio de Janeiro	2,69	2,84	3,03	2,47	3,16	2,81	4,10	4,83	4,70	4,16	5,24	3,86	3,84
São Paulo	4,83	5,78	6,71	4,99	7,75	7,66	11,88	14,41	13,60	12,76	15,24	11,64	11,87
Sul	2,37	2,79	3,14	2,03	3,14	2,97	5,39	6,84	6,25	5,63	7,06	5,18	5,31
Paraná	0,67	0,92	1,13	0,34	1,04	0,89	2,39	3,31	2,85	2,51	3,44	2,83	2,87
Santa Catarina	1,62	1,96	2,30	1,02	2,26	1,96	4,26	5,65	5,18	4,36	5,85	3,17	3,30
Rio Grande do Sul	4,20	4,81	5,25	3,98	5,46	5,37	8,70	10,63	10,00	9,21	10,96	8,41	8,70
Centro-Oeste	0,99	1,24	1,41	0,80	1,39	1,25	2,39	3,09	2,81	2,39	2,94	2,07	2,15
Mato Grosso do Sul	2,35	2,79	3,06	1,90	2,89	2,79	5,34	6,59	5,96	5,14	6,31	4,33	4,66
Mato Grosso	2,22	2,57	3,06	1,66	2,56	2,08	4,04	5,94	5,15	4,22	5,25	3,91	3,80
Goiás	1,81	2,00	2,21	1,36	2,15	2,05	3,63	4,39	4,04	3,59	4,18	3,21	3,37
Distrito Federal	0,02	0,01	0,00	–0,18	–0,11	–0,19	0,05	0,19	0,12	0,02	0,18	–0,06	–0,06
Brasil	**3,03**	**3,55**	**4,02**	**2,76**	**4,25**	**3,97**	**6,54**	**8,01**	**7,45**	**6,67**	**8,20**	**5,90**	**6,03**

Fontes: Brasil ([s.d.]) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, [s.d.]).
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Subsídios acumulados da data de assinatura do contrato de refinanciamento sob a Lei nº 9.496/1997 até 31 de dezembro de cada ano.
[2] O PIB estadual foi estimado pelos autores com base na média móvel dos últimos quatro meses das participações da UF no PIB nacional, multiplicada pelo PIB nacional trimestral acumulado de doze meses.

TABELA 4
Estimativa dos subsídios concedidos pela União *per capita*[1] (1999-2011)
(Em R$ correntes)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Norte	13,63	19,26	33,07	8,01	36,87	23,40	70,32	103,21	100,09	91,81	134,42	98,42	105,45
Rondônia	47,83	72,00	146,25	51,06	185,14	120,72	322,80	473,84	478,98	465,20	665,04	529,70	589,21
Acre	44,48	54,34	88,78	11,94	80,56	45,65	138,14	198,04	190,68	174,87	252,40	217,00	232,91
Amazonas	13,41	20,80	36,50	7,31	44,20	30,72	94,39	140,66	139,73	132,51	193,32	155,52	170,54
Roraima	12,88	18,60	30,32	10,82	36,89	26,48	69,31	99,77	99,07	94,37	133,29	115,19	124,02
Pará	6,95	8,77	14,73	1,65	11,11	3,37	18,55	27,39	21,48	12,64	23,41	–2,52	–7,79
Amapá	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tocantins	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nordeste	27,39	38,44	49,08	23,61	62,69	61,08	145,39	207,41	208,30	200,85	281,29	192,50	210,84
Maranhão	12,19	17,66	22,85	10,95	30,26	30,22	71,54	102,30	104,05	102,20	142,16	127,02	140,40
Piauí	19,54	27,62	35,76	19,76	48,38	49,38	110,43	156,74	160,91	159,97	220,55	191,56	213,79
Ceará	16,12	22,98	29,66	17,22	40,69	42,11	90,21	126,31	129,96	129,91	176,21	142,63	158,03
Rio Grande do Norte	11,55	16,76	21,79	11,68	29,69	30,40	67,84	95,87	98,31	97,71	133,87	97,68	108,25
Paraíba	17,93	24,21	30,53	19,23	40,91	42,09	88,30	123,59	127,28	127,16	173,25	109,68	121,89
Pernambuco	39,94	59,08	78,13	36,90	105,72	106,57	253,89	364,64	372,82	368,21	513,20	243,08	270,97
Alagoas	39,00	50,41	55,55	–46,60	3,88	–54,70	94,32	177,82	96,91	–22,18	87,08	–233,22	–315,35

(Continua)

(Continuação)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sergipe	67,13	88,06	108,03	84,09	149,21	159,74	284,98	380,34	396,59	405,29	523,66	461,99	507,75
Bahia	32,37	45,04	58,21	36,26	80,41	83,88	175,86	246,25	254,93	256,44	347,96	320,45	358,77
Sudeste	358,99	458,39	555,92	444,11	752,19	799,03	1.391,41	1.840,70	1.909,57	1.939,29	2.494,28	2.131,62	2.337,20
Minas Gerais	206,65	252,93	292,04	187,53	326,66	297,98	584,74	771,55	718,20	622,05	839,17	478,43	445,70
Espírito Santo	36,57	48,52	60,28	39,78	80,44	83,06	168,21	232,79	239,59	239,62	322,92	277,45	306,80
Rio de Janeiro	239,67	276,08	312,24	283,51	392,58	409,34	654,34	851,54	884,15	896,64	1.154,46	983,48	1.077,18
São Paulo	506,21	662,85	819,15	663,68	1.152,34	1.250,38	2.166,05	2.870,31	3.016,03	3.114,07	3.984,04	3.519,68	3.894,16
Sul	166,32	215,81	266,68	195,67	360,99	379,59	720,96	984,32	1.022,20	1.034,78	1.374,23	1.176,35	1.307,86
Paraná	44,64	66,25	88,18	30,27	113,66	108,84	298,52	441,25	446,34	432,54	624,05	588,53	659,41
Santa Catarina	113,66	158,92	201,80	100,70	261,72	259,36	609,63	870,86	883,77	865,31	1.206,31	773,67	852,77
Rio Grande do Sul	307,99	386,11	470,84	405,09	652,53	706,98	1.191,47	1.575,08	1.661,79	1.720,76	2.206,83	1.985,76	2.217,45
Centro-Oeste	80,56	105,56	128,05	83,48	166,38	169,75	342,68	471,80	482,11	478,63	643,53	516,57	564,39
Mato Grosso do Sul	116,19	152,45	186,05	130,24	247,45	256,92	496,94	677,93	697,87	699,95	930,17	770,01	844,56
Mato Grosso	111,35	152,49	190,01	129,09	260,30	273,85	528,81	718,46	741,51	747,64	983,49	767,92	839,43
Goiás	81,58	104,88	126,20	94,92	168,32	176,57	323,08	433,75	448,12	452,45	591,20	521,68	569,80
Distrito Federal	4,06	2,11	–0,26	–45,15	–30,64	–56,01	17,60	69,58	47,55	10,49	92,30	–33,68	–35,41
Brasil	**191,99**	**246,85**	**306,63**	**235,13**	**411,78**	**424,56**	**763,83**	**1.020,17**	**1.054,43**	**1.064,79**	**1.384,34**	**1.166,75**	**1.278,72**

Fontes: Brasil ([s.d.]) e IBGE ([s.d.]).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Subsídios acumulados da data de assinatura do contrato de refinanciamento sob a Lei nº 9.496/1997 até 31 de dezembro de cada ano.

4 DÍVIDA CONSOLIDADA, RECEITA CORRENTE E INVESTIMENTOS PÚBLICOS

A dívida consolidada líquida (DCL) é um importante indicador quanto à saúde financeira da UF (tabela 5). A DCL corresponde à dívida pública consolidada, deduzidos as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. A relação entre a DCL e a RCL, apresentada na tabela 7, constitui-se em indicador que baliza a tomada de decisão, no que diz respeito à autorização dos pleitos relativos à contratação de novas operações de crédito pelos estados. Estes empréstimos são utilizados para realizar investimentos, que contribuem para o crescimento econômico, pois ampliam a infraestrutura, reduzindo, portanto, os custos de produção.

TABELA 5
Dívida consolidada líquida (2000-2011)
(Em R$ milhões correntes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Norte	5.463	5.510	7.437	7.247	7.580	6.887	7.083	5.893	5.473	7.107	9.208	8.449
Rondônia	1.003	1.076	1.745	1.782	1.808	1.775	1.640	1.667	1.643	1.717	2.010	2.222
Acre	706	654	704	694	718	656	845	795	632	896	1.423	1.499

(Continua)

(Continuação)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Amazonas	1.926	1.568	1.850	1.697	1.682	1.603	1.556	1.012	820	1.459	2.007	1.649
Roraima	160	171	257	289	33	160	124	–165	–204	506	74	–229
Pará	1.314	1.714	2.138	2.121	2.458	2.230	2.437	2.165	2.144	1.908	2.610	2.020
Amapá	31	35	227	260	274	152	172	184	97	246	449	348
Tocantins	323	291	515	403	607	313	308	235	341	375	635	939
Nordeste	27.984	30.589	39.351	39.629	40.444	38.867	38.493	34.750	33.749	31.763	34.535	35.991
Maranhão	4.624	4.452	5.785	5.449	5.142	4.908	5.054	4.480	4.316	4.073	4.340	3.805
Piauí	2.002	2.242	2.603	2.562	2.751	2.580	2.262	2.380	2.308	2.435	2.443	2.868
Ceará	2.712	3.402	4.543	4.449	4.277	3.877	3.642	2.512	1.857	1.447	2.680	3.222
Rio Grande do Norte	1.149	964	1.292	1.157	993	1.001	970	870	879	842	1.105	776
Paraíba	2.439	1.978	2.770	2.618	2.514	2.585	2.464	2.201	2.115	1.585	1.810	1.493
Pernambuco	2.961	4.254	5.495	5.429	5.495	5.230	4.920	4.404	4.249	4.589	4.760	5.677
Alagoas	2.671	2.451	3.492	4.482	5.073	5.488	5.927	6.218	6.955	6.510	6.799	7.100
Sergipe	1.064	1.087	1.215	1.237	1.322	1.150	1.637	1.313	830	1.049	1.541	2.134
Bahia	8.362	9.759	12.156	12.246	12.878	12.048	11.616	10.371	10.238	9.235	9.057	8.918
Sudeste	101.961	125.030	161.565	174.570	193.736	197.773	207.068	212.940	237.323	230.404	268.596	283.805
Minas Gerais	13.614	26.758	32.942	34.735	37.464	39.707	41.767	44.693	51.561	52.264	60.499	67.780
Espírito Santo	2.129	2.123	2.964	3.386	3.011	2.248	1.872	1.210	800	636	1.416	1.336
Rio de Janeiro	23.870	25.841	35.450	38.572	42.929	43.902	45.073	46.575	51.042	47.205	53.953	57.269
São Paulo	62.348	70.309	90.210	97.877	110.331	111.916	118.356	120.462	133.921	130.299	152.728	157.420
Sul	31.112	32.612	41.277	44.918	49.629	53.346	56.121	57.698	64.316	61.421	66.031	68.123
Paraná	7.354	8.396	9.269	8.756	9.951	13.490	14.346	14.506	17.192	16.937	15.130	14.951
Santa Catarina	6.018	5.681	8.511	8.555	9.324	8.020	8.031	7.678	8.066	6.312	7.464	6.298
Rio Grande do Sul	17.740	18.535	23.497	27.607	30.353	31.835	33.744	35.514	39.059	38.171	43.437	46.874
Centro-Oeste	18.036	18.844	21.646	23.717	24.251	24.414	24.781	24.205	23.988	22.576	25.903	24.720
Mato Grosso do Sul	4.134	4.507	5.451	5.662	6.001	6.117	6.208	5.829	5.567	5.603	6.213	6.781
Mato Grosso	4.379	4.107	3.996	5.506	5.038	4.781	4.960	4.593	4.324	3.498	3.928	3.121
Goiás	8.370	9.030	10.612	10.949	11.744	11.387	11.335	12.232	12.553	11.697	13.680	12.771
Distrito Federal	1.153	1.200	1.587	1.600	1.467	2.129	2.279	1.551	1.543	1.778	2.082	2.047
Brasil	**184.557**	**212.585**	**271.276**	**290.079**	**315.640**	**321.288**	**333.546**	**335.486**	**364.849**	**353.270**	**404.273**	**421.088**

Fonte: Brasil ([s.d.]).
Elaboração dos autores.

Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a RCL é o somatório das receitas: tributárias; de contribuições; patrimoniais; agropecuárias; industriais; de serviços; e de transferências correntes, além de outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos alguns itens específicos definidos na LRF. Não cabem, para o cálculo das receitas, interpretações que extrapolem os dispositivos legais.

O principal objetivo da RCL é estabelecer parâmetros para o montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da DCL, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da Federação. Os limites foram estabelecidos em parte pela LRF, em parte por resoluções do Senado Federal (tabela 6).

As Resoluções do Senado Federal (RSFs) nº 40 e nº 43, de 2001, disciplinam a contratação de operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização.

A RSF nº 40/2001 dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Ela determina que, no caso dos estados e do Distrito Federal, de 2016 em diante, as DCLs não poderão ser superiores a 200% das RCLs. Até 2016, excessos em relação ao limite fixado deverão ser reduzidos na proporção de, no mínimo, 1/15 a cada exercício. Após esta data, os entes subnacionais cujas dívidas superarem os limites estipulados não poderão realizar operação de crédito ou receber transferências voluntárias.

A RSF nº 43/2001 dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização.

Feitos esses comentários, a partir dos dados da tabela 7, observa-se que, em 2011, apenas o estado do Rio Grande do Sul estaria acima do limite estabelecido na RSF nº 40/2001, embora esteja cumprindo a trajetória estipulada pela resolução. A hipótese defendida neste estudo é que esta situação seria substancialmente diferente caso não fosse efetuado o refinanciamento.

TABELA 6
Receita corrente líquida (2000-2011)
(Em R$ milhões correntes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Norte	7.936	9.193	11.082	12.195	14.463	17.454	19.390	22.138	26.921	27.126	31.052	36.168
Rondônia	903	1.022	1.205	1.467	1.757	2.094	2.283	2.586	3.262	3.237	3.715	4.481
Acre	677	785	971	1.023	1.157	1.467	1.636	1.933	2.223	2.453	2.649	2.976
Amazonas	1.925	2.289	2.768	3.055	3.751	4.294	4.670	5.332	6.396	6.161	7.408	8.515
Roraima	517	605	732	668	777	1.039	1.200	1.315	1.597	1.633	1.789	2.323
Pará	2.314	2.706	3.205	3.503	4.068	4.847	5.591	6.273	7.588	7.997	9.118	10.426
Amapá	678	701	811	941	1.210	1.444	1.594	1.917	2.405	2.238	2.492	2.897
Tocantins	922	1.085	1.391	1.538	1.743	2.268	2.416	2.781	3.451	3.406	3.881	4.549

(Continua)

(Continuação)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nordeste	20.241	22.916	25.749	28.315	32.815	39.009	44.329	49.213	58.038	60.722	70.167	79.481
Maranhão	1.794	2.122	2.122	2.454	2.951	3.700	4.390	4.900	5.837	5.972	6.818	8.065
Piauí	1.155	1.291	1.587	1.689	1.940	2.358	2.671	3.054	3.831	4.043	4.525	5.050
Ceará	3.103	3.628	3.866	4.210	4.636	5.304	6.033	6.560	7.887	8.401	9.664	10.966
Rio Grande do Norte	1.620	1.785	2.000	2.167	2.619	3.144	3.692	3.936	4.516	4.833	5.443	5.916
Paraíba	1.599	1.801	1.945	2.235	2.336	2.912	3.254	3.669	4.391	4.638	5.067	5.993
Pernambuco	3.458	3.803	4.384	4.629	5.296	6.281	7.389	8.301	10.010	10.632	12.442	14.549
Alagoas	1.196	1.375	1.478	1.619	1.918	2.443	2.675	3.105	3.528	3.598	4.206	4.801
Sergipe	1.209	1.396	1.675	1.805	2.043	2.537	2.866	3.103	3.800	3.934	4.629	4.914
Bahia	5.105	5.716	6.693	7.507	9.075	10.329	11.360	12.585	14.238	14.671	17.373	19.227
Sudeste	55.635	63.271	69.879	80.505	91.307	104.563	116.237	127.589	150.992	152.212	175.868	194.379
Minas Gerais	9.630	11.413	12.542	14.306	16.696	19.550	22.083	23.804	29.242	29.118	33.179	37.284
Espírito Santo	2.176	2.565	2.561	3.332	4.122	5.144	5.553	6.368	7.736	7.486	8.239	9.773
Rio de Janeiro	11.530	13.609	15.100	19.169	21.009	23.094	26.133	26.850	31.831	28.977	34.535	39.268
São Paulo	32.299	35.684	39.676	43.699	49.480	56.775	62.468	70.568	82.183	86.630	99.915	108.054
Sul	15.656	17.544	20.279	23.357	25.651	29.522	32.096	34.959	41.561	42.885	49.124	55.433
Paraná	5.710	6.261	7.491	8.367	9.245	10.454	11.407	12.469	14.483	15.092	16.968	19.713
Santa Catarina	3.288	3.904	4.374	5.130	5.669	6.719	7.377	8.498	10.421	10.406	11.858	13.791
Rio Grande do Sul	6.658	7.379	8.415	9.860	10.737	12.349	13.312	13.991	16.658	17.387	20.298	21.928
Centro-Oeste	8.965	10.246	12.086	14.281	17.066	19.641	21.145	24.554	29.583	30.715	34.304	39.313
Mato Grosso do Sul	1.335	1.532	1.756	2.124	2.579	3.042	3.428	3.931	4.830	4.887	5.189	5.994
Mato Grosso	1.749	2.086	2.513	3.136	3.873	4.296	4.517	4.882	6.182	6.468	7.100	7.820
Goiás	2.672	3.209	3.829	4.554	5.305	6.153	6.231	7.619	8.944	9.106	10.530	12.639
Distrito Federal	3.209	3.420	3.988	4.467	5.309	6.150	6.970	8.122	9.626	10.255	11.485	12.860
Brasil	**108.433**	**123.170**	**139.075**	**158.654**	**181.302**	**210.188**	**233.198**	**258.454**	**307.095**	**313.660**	**360.515**	**404.774**

Fonte: Brasil ([s.d.]).
Elaboração dos autores.

TABELA 7
Relação entre DCL e receita corrente (2000-2011)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Norte	0,69	0,60	0,67	0,59	0,52	0,39	0,37	0,27	0,20	0,26	0,30	0,23
Rondônia	1,11	1,05	1,45	1,21	1,03	0,85	0,72	0,64	0,50	0,53	0,54	0,50
Acre	1,04	0,83	0,73	0,68	0,62	0,45	0,52	0,41	0,28	0,37	0,54	0,50
Amazonas	1,00	0,69	0,67	0,56	0,45	0,37	0,33	0,19	0,13	0,24	0,27	0,19
Roraima	0,31	0,28	0,35	0,43	0,04	0,15	0,10	–0,13	–0,13	0,31	0,04	–0,10
Pará	0,57	0,63	0,67	0,61	0,60	0,46	0,44	0,35	0,28	0,24	0,29	0,19

(Continua)

(Continuação)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Amapá	0,05	0,05	0,28	0,28	0,23	0,11	0,11	0,10	0,04	0,11	0,18	0,12
Tocantins	0,35	0,27	0,37	0,26	0,35	0,14	0,13	0,08	0,10	0,11	0,16	0,21
Nordeste	1,38	1,33	1,53	1,40	1,23	1,00	0,87	0,71	0,58	0,52	0,49	0,45
Maranhão	2,58	2,10	2,73	2,22	1,74	1,33	1,15	0,91	0,74	0,68	0,64	0,47
Piauí	1,73	1,74	1,64	1,52	1,42	1,09	0,85	0,78	0,60	0,60	0,54	0,57
Ceará	0,87	0,94	1,18	1,06	0,92	0,73	0,60	0,38	0,24	0,17	0,28	0,29
Rio Grande do Norte	0,71	0,54	0,65	0,53	0,38	0,32	0,26	0,22	0,19	0,17	0,20	0,13
Paraíba	1,53	1,10	1,42	1,17	1,08	0,89	0,76	0,60	0,48	0,34	0,36	0,25
Pernambuco	0,86	1,12	1,25	1,17	1,04	0,83	0,67	0,53	0,42	0,43	0,38	0,39
Alagoas	2,23	1,78	2,36	2,77	2,64	2,25	2,22	2,00	1,97	1,81	1,62	1,48
Sergipe	0,88	0,78	0,73	0,68	0,65	0,45	0,57	0,42	0,22	0,27	0,33	0,43
Bahia	1,64	1,71	1,82	1,63	1,42	1,17	1,02	0,82	0,72	0,63	0,52	0,46
Sudeste	1,83	1,98	2,31	2,17	2,12	1,89	1,78	1,67	1,57	1,51	1,53	1,46
Minas Gerais	1,41	2,34	2,63	2,43	2,24	2,03	1,89	1,88	1,76	1,79	1,82	1,82
Espírito Santo	0,98	0,83	1,16	1,02	0,73	0,44	0,34	0,19	0,10	0,08	0,17	0,14
Rio de Janeiro	2,07	1,90	2,35	2,01	2,04	1,90	1,72	1,73	1,60	1,63	1,56	1,46
São Paulo	1,93	1,97	2,27	2,24	2,23	1,97	1,89	1,71	1,63	1,50	1,53	1,46
Sul	1,99	1,86	2,04	1,92	1,93	1,81	1,75	1,65	1,55	1,43	1,34	1,23
Paraná	1,29	1,34	1,24	1,05	1,08	1,29	1,26	1,16	1,19	1,12	0,89	0,76
Santa Catarina	1,83	1,45	1,95	1,67	1,64	1,19	1,09	0,90	0,77	0,61	0,63	0,46
Rio Grande do Sul	2,66	2,51	2,79	2,80	2,83	2,58	2,53	2,54	2,34	2,20	2,14	2,14
Centro-Oeste	2,01	1,84	1,79	1,66	1,42	1,24	1,17	0,99	0,81	0,73	0,76	0,63
Mato Grosso do Sul	3,10	2,94	3,10	2,67	2,33	2,01	1,81	1,48	1,15	1,15	1,20	1,13
Mato Grosso	2,50	1,97	1,59	1,76	1,30	1,11	1,10	0,94	0,70	0,54	0,55	0,40
Goiás	3,13	2,81	2,77	2,40	2,21	1,85	1,82	1,61	1,40	1,28	1,30	1,01
Distrito Federal	0,36	0,35	0,40	0,36	0,28	0,35	0,33	0,19	0,16	0,17	0,18	0,16
Brasil	**1,70**	**1,73**	**1,95**	**1,83**	**1,74**	**1,53**	**1,43**	**1,30**	**1,19**	**1,13**	**1,12**	**1,04**

Fonte: Brasil ([s.d.]).
Elaboração dos autores.

Em termos regionais, algumas diferenças básicas foram notadas quanto à melhoria do indicador DCL/RCL ao longo da década de 2000. O primeiro aspecto a ser observado foi que, nas regiões de menor desenvolvimento econômico – Norte, Nordeste e Centro-Oeste –, o referido indicador melhorou de forma mais intensa. Entre 2000 e 2011, em média, a redução foi próxima a 65%. Nas demais regiões, a melhoria verificada neste indicador esteve no patamar de 38% na região Sul e de apenas 20% na região Sudeste, nos mesmos anos considerados.

Há de se destacar que a melhoria na relação entre dívida e receita (tabela 8), dada pela maior ampliação das receitas, ocorreu mais fortemente de 2006 a 2011 que de 2000 a 2005, tanto para o país como um todo quanto para as suas Grandes Regiões. Este ponto é importante para reflexão, pois está a sinalizar que, passado o período inicial de ajustamento dos governos estaduais às condicionalidades impostas pela União, durante os anos 2000-2005, o qual foi mais duro para as finanças estaduais, uma nova fase se inicia com expansão das receitas *vis-à-vis* as despesas com a dívida, passando a contribuir para um quadro já mais positivo de folga de recursos fiscais.

Nesse sentido, a importância do refinanciamento das dívidas pode ser observada quando se acrescentam os subsídios à DCL. Se não fosse efetuado o refinanciamento, haveria crescimento da relação DCL/RCL para os quatro estados da Federação com maiores PIBs – Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. O que se observa é que estes estados, com exceção do Rio de Janeiro, não estariam cumprindo o limite estabelecido na RSF nº 40/2001, ou seja, estariam impedidos de contratar novas operações. Como grande parte dos investimentos é financiada por empréstimos, a formação bruta de capital fixo (FBCF) da administração pública seria menor que a apurada para o período.

Para que se tenha uma ideia do impacto que a ausência dos subsídios representaria para o investimento público estadual, basta verificar que cerca da metade da FBCF da administração pública estadual no último quadriênio (2008-2011) foi realizada pelos quatro estados mais endividados do país (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul), consoante a tabela 9.

Os ganhos obtidos pelas economias estaduais mais desenvolvidas do país foram inegáveis ao longo da década: em 2000, a região Sudeste apresentou uma parcela de 36,0% do investimento estadual total do país e em 2011 sua fração deslocou-se para 52,5% do mesmo total nacional. Pode-se afirmar, por certo, que a renegociação das dívidas estaduais teve impactos mais positivos para estas economias que para o restante do país, pois foi nestes estados que o nível de investimento mais se acelerou relativamente ao seu padrão pretérito.

TABELA 8
Relação entre DCL acrescida de subsídios e receita corrente (2000-2011)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Norte	0,69	0,62	0,69	0,62	0,53	0,42	0,38	0,31	0,26	0,32	0,34	0,29
Rondônia	1,11	1,12	1,53	1,31	1,06	0,93	0,80	0,83	0,72	0,76	0,74	0,73
Acre	1,04	0,86	0,76	0,71	0,63	0,47	0,53	0,46	0,35	0,42	0,59	0,57
Amazonas	1,00	0,70	0,69	0,58	0,45	0,40	0,35	0,25	0,20	0,31	0,33	0,27
Roraima	0,31	0,29	0,36	0,44	0,05	0,16	0,11	–0,10	–0,10	0,34	0,06	–0,07
Pará	0,57	0,65	0,68	0,62	0,61	0,47	0,44	0,37	0,31	0,26	0,30	0,21

(Continua)

(Continuação)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Amapá	0,05	0,05	0,28	0,28	0,23	0,11	0,11	0,10	0,04	0,11	0,18	0,12
Tocantins	0,35	0,27	0,37	0,26	0,35	0,14	0,13	0,08	0,10	0,11	0,16	0,21
Nordeste	1,39	1,39	1,60	1,48	1,27	1,08	0,94	0,86	0,77	0,70	0,64	0,64
Maranhão	2,58	2,13	2,77	2,28	1,76	1,38	1,19	1,01	0,85	0,79	0,73	0,59
Piauí	1,74	1,78	1,69	1,58	1,45	1,16	0,90	0,89	0,73	0,72	0,65	0,70
Ceará	0,88	0,97	1,22	1,11	0,95	0,79	0,66	0,49	0,37	0,30	0,39	0,43
Rio Grande do Norte	0,71	0,56	0,67	0,56	0,39	0,35	0,29	0,27	0,26	0,24	0,26	0,20
Paraíba	1,54	1,13	1,47	1,22	1,11	0,94	0,80	0,69	0,59	0,44	0,45	0,36
Pernambuco	0,86	1,20	1,36	1,31	1,09	0,97	0,79	0,79	0,74	0,74	0,64	0,70
Alagoas	2,26	1,86	2,46	2,87	2,57	2,25	2,15	2,09	2,13	1,89	1,60	1,54
Sergipe	0,91	0,86	0,82	0,80	0,72	0,57	0,68	0,60	0,42	0,47	0,51	0,66
Bahia	1,65	1,78	1,90	1,73	1,47	1,27	1,12	1,02	0,96	0,87	0,73	0,72
Sudeste	1,99	2,38	2,79	2,68	2,49	2,44	2,31	2,52	2,53	2,51	2,41	2,50
Minas Gerais	1,58	2,67	2,99	2,80	2,45	2,34	2,15	2,35	2,27	2,27	2,19	2,26
Espírito Santo	1,00	0,87	1,22	1,07	0,76	0,49	0,39	0,28	0,21	0,20	0,27	0,25
Rio de Janeiro	2,36	2,15	2,61	2,25	2,24	2,16	1,96	2,11	2,02	2,11	1,98	1,93
São Paulo	2,05	2,49	2,89	2,95	2,75	2,76	2,68	2,93	3,04	2,92	2,81	2,99
Sul	2,11	2,09	2,30	2,22	2,13	2,13	2,06	2,20	2,18	2,08	1,92	1,91
Paraná	1,30	1,41	1,32	1,15	1,11	1,40	1,35	1,41	1,50	1,43	1,16	1,09
Santa Catarina	1,88	1,61	2,14	1,89	1,75	1,42	1,29	1,33	1,28	1,13	1,08	1,01
Rio Grande do Sul	2,91	2,93	3,26	3,29	3,22	3,13	3,09	3,43	3,35	3,21	3,04	3,22
Centro-Oeste	2,05	1,93	1,89	1,77	1,48	1,35	1,28	1,17	1,03	0,95	0,95	0,86
Mato Grosso do Sul	3,17	3,10	3,28	2,86	2,44	2,19	1,98	1,78	1,48	1,49	1,53	1,51
Mato Grosso	2,52	2,10	1,74	1,91	1,39	1,28	1,27	1,25	1,04	0,88	0,87	0,78
Goiás	3,20	2,94	2,91	2,55	2,31	2,00	1,98	1,85	1,68	1,57	1,56	1,29
Distrito Federal	0,36	0,35	0,40	0,36	0,26	0,33	0,31	0,20	0,18	0,18	0,18	0,18
Brasil	**1,81**	**1,99**	**2,25**	**2,16**	**1,97**	**1,87**	**1,76**	**1,84**	**1,81**	**1,76**	**1,68**	**1,70**

Fonte: Brasil ([s.d.]).
Elaboração dos autores.

TABELA 9
Investimentos públicos dos estados (2000-2011)
(Em R$ milhões correntes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Norte	1.654	2.292	2.561	1.896	2.285	2.795	3.534	2.953	4.758	4.577	5.406	3.565
Rondônia	107	145	244	123	171	170	226	257	545	337	455	245
Acre	108	141	223	140	183	311	543	357	575	1.002	1.073	559

(Continua)

(Continuação)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Amazonas	359	801	545	385	524	686	891	864	1.266	1.464	1.545	1.214
Roraima	168	144	73	65	31	102	135	140	205	0	0	341
Pará	378	474	562	392	540	689	952	492	919	827	1.333	532
Amapá	89	135	153	93	150	139	166	154	240	212	157	172
Tocantins	445	452	761	699	686	697	622	689	1.007	734	844	502
Nordeste	2.731	3.666	4.162	2.797	2.847	3.465	5.361	3.335	5.604	6.723	10.337	8.413
Maranhão	256	467	524	321	109	190	570	410	854	766	905	522
Piauí	34	114	93	53	109	185	290	217	433	691	705	441
Ceará	490	632	754	627	664	532	1.650	645	1.078	1.597	2.997	2.440
Rio Grande do Norte	223	231	155	92	196	285	415	240	297	455	476	196
Paraíba	83	290	400	124	185	232	270	234	387	364	453	395
Pernambuco	529	684	901	421	408	462	636	478	742	1.116	1.776	1.919
Alagoas	128	201	230	210	205	384	219	163	369	196	544	374
Sergipe	178	146	162	85	111	190	272	135	242	257	501	404
Bahia	810	901	943	864	861	1.005	1.038	813	1.202	1.282	1.980	1.722
Sudeste	3.707	3.771	4.373	3.627	4.966	7.573	8.588	8.729	13.275	16.440	22.317	18.194
Minas Gerais	399	590	775	601	1.110	2.025	2.713	2.821	3.740	2.756	3.359	2.852
Espírito Santo	136	179	174	110	192	423	709	710	788	808	1.295	982
Rio de Janeiro	1.537	1.680	1.570	769	1.204	1.379	1.707	1.424	1.754	2.587	5.022	4.676
São Paulo	1.635	1.322	1.854	2.148	2.461	3.747	3.459	3.774	6.992	10.290	12.641	9.684
Sul	1.194	1.492	1.632	1.848	1.857	2.275	2.572	1.658	2.243	1.975	3.486	1.876
Paraná	525	697	837	764	785	1.037	1.325	693	863	540	869	362
Santa Catarina	213	271	454	512	502	696	634	596	784	993	1.026	854
Rio Grande do Sul	455	523	341	573	570	542	613	369	595	442	1.591	660
Centro-Oeste	1.021	1.406	1.338	1.435	2.037	2.232	1.949	1.908	3.397	2.405	3.289	2.619
Mato Grosso do Sul	264	233	229	324	385	335	307	172	750	430	812	980
Mato Grosso	129	200	250	311	484	605	546	568	838	347	621	637
Goiás	221	567	342	441	630	638	387	443	758	453	956	296
Distrito Federal	406	406	517	358	538	654	709	725	1.051	1.176	900	706
Brasil	**10.306**	**12.627**	**14.066**	**11.603**	**13.992**	**18.340**	**22.005**	**18.582**	**29.276**	**32.120**	**44.835**	**34.667**

Fonte: Brasil ([s.d.]).
Elaboração dos autores.

A fim de se ter maior clareza sobre a importância dos investimentos estaduais para os estados mais beneficiados pelos subsídios, na tabela 10 apresenta-se a relação entre o investimento público e o PIB, devendo-se observar que, em São Paulo e no Rio de Janeiro, a participação do investimento no PIB aumentou bastante nos últimos anos.

TABELA 10
Relação entre investimentos públicos dos estados e PIB estadual (2000-2011)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Média 2000-2011
Norte	3,20	3,88	3,70	2,34	2,38	2,63	2,95	2,21	3,08	2,80	2,68	1,68	2,81
Rondônia	1,80	2,21	3,14	1,26	1,52	1,32	1,72	1,71	3,05	1,66	1,93	0,98	1,87
Acre	5,03	5,69	7,76	4,22	4,65	6,95	11,22	6,20	8,55	13,57	12,65	6,06	7,76
Amazonas	2,14	4,44	2,50	1,54	1,73	2,06	2,28	2,06	2,70	2,95	2,58	1,88	2,41
Roraima	9,45	7,08	3,16	2,36	1,10	3,19	3,69	3,37	4,20	-	-	5,00	3,56
Pará	1,98	2,13	2,19	1,32	1,52	1,76	2,14	0,99	1,57	1,42	1,71	0,67	1,63
Amapá	3,76	4,83	4,64	2,71	3,90	3,19	3,15	2,55	3,54	2,86	1,89	1,85	3,24
Tocantins	12,12	9,32	13,58	9,65	8,28	7,70	6,48	6,21	7,69	5,04	4,89	2,76	7,85
Nordeste	1,86	2,24	2,17	1,29	1,15	1,24	1,72	0,96	1,41	1,54	2,04	1,53	1,60
Maranhão	2,15	3,48	3,39	1,74	0,50	0,75	1,99	1,30	2,22	1,92	2,00	1,03	1,87
Piauí	0,56	1,76	1,25	0,60	1,11	1,66	2,27	1,53	2,58	3,63	3,19	1,89	1,86
Ceará	2,17	2,58	2,61	1,93	1,80	1,30	3,56	1,28	1,79	2,43	3,85	2,96	2,38
Rio Grande do Norte	2,44	2,23	1,27	0,68	1,26	1,60	2,02	1,05	1,17	1,63	1,47	0,55	1,45
Paraíba	0,89	2,68	3,22	0,88	1,23	1,38	1,35	1,05	1,51	1,27	1,42	1,12	1,50
Pernambuco	1,96	2,26	2,56	1,07	0,93	0,93	1,15	0,77	1,05	1,42	1,87	1,93	1,51
Alagoas	1,65	2,37	2,34	1,87	1,59	2,72	1,39	0,91	1,90	0,92	2,22	1,38	1,77
Sergipe	2,73	1,82	1,71	0,78	0,91	1,41	1,80	0,80	1,24	1,30	2,09	1,55	1,51
Bahia	1,74	1,76	1,55	1,27	1,09	1,11	1,08	0,74	0,99	0,94	1,28	1,01	1,21
Sudeste	0,54	0,50	0,52	0,38	0,46	0,62	0,64	0,58	0,78	0,92	1,07	0,79	0,65
Minas Gerais	0,40	0,53	0,61	0,40	0,63	1,05	1,26	1,17	1,32	0,96	0,96	0,75	0,84
Espírito Santo	0,58	0,73	0,65	0,35	0,48	0,89	1,34	1,18	1,13	1,21	1,58	1,08	0,93
Rio de Janeiro	1,10	1,10	0,92	0,41	0,54	0,56	0,62	0,48	0,51	0,73	1,23	1,02	0,76
São Paulo	0,39	0,29	0,36	0,37	0,38	0,52	0,43	0,42	0,70	0,95	1,01	0,70	0,54
Sul	0,61	0,69	0,65	0,61	0,55	0,64	0,67	0,37	0,45	0,37	0,56	0,27	0,54
Paraná	0,76	0,91	0,95	0,70	0,64	0,82	0,97	0,43	0,48	0,28	0,40	0,15	0,62
Santa Catarina	0,49	0,56	0,82	0,77	0,65	0,82	0,68	0,57	0,64	0,76	0,67	0,51	0,66
Rio Grande do Sul	0,56	0,57	0,32	0,46	0,41	0,38	0,39	0,21	0,30	0,20	0,63	0,24	0,39
Centro-Oeste	1,03	1,27	1,03	0,94	1,15	1,17	0,94	0,81	1,22	0,77	0,94	0,68	1,00
Mato Grosso do Sul	2,33	1,77	1,51	1,68	1,82	1,55	1,26	0,61	2,26	1,18	1,87	2,14	1,69
Mato Grosso	0,87	1,22	1,19	1,12	1,31	1,62	1,55	1,33	1,57	0,61	1,04	0,92	1,19
Goiás	0,84	1,89	0,91	1,03	1,31	1,26	0,68	0,68	1,01	0,53	0,98	0,28	0,95
Distrito Federal	0,87	0,79	0,92	0,57	0,76	0,81	0,79	0,73	0,89	0,89	0,60	0,43	0,76
Brasil	**0,87**	**0,97**	**0,95**	**0,68**	**0,72**	**0,85**	**0,93**	**0,70**	**0,97**	**0,99**	**1,19**	**0,84**	**0,89**

Fonte: Brasil ([s.d.]).
Elaboração dos autores.

Algumas características do investimento público estadual no Brasil da década de 2000-2010 podem ser nuançadas aqui com base nos dados apresentados, de maneira a compor um quadro geral para orientação de política pública.

Em primeiro lugar, cite-se a ainda pouca expressividade da capacidade pública estadual para levantar recursos de investimento, a qual é condicionada pela relativamente baixa fração destes nos PIBs estaduais. Tomado o país como um todo, este indicador permaneceu, com a única exceção do ano de 2010, abaixo do 1% do PIB nacional durante toda a década. A média aritmética simples geral do período 2000-2011 foi de 0,89% do PIB.

Em segundo lugar, os estados das regiões mais desenvolvidas – Sul e Sudeste – têm apresentado fração do investimento *vis-à-vis* seus PIBs estaduais muito mais baixa que a média nacional. Nas regiões Norte e Nordeste, o esforço de investimento dos governos estaduais tendeu na década a ser grande. Os estados investiram em média acima de 2% de seus respectivos PIBs. O Ceará chegou em 2010 ao elevado patamar de 4,0% de seu PIB. Neste mesmo ano, o Piauí investiu 3,4% de seu PIB estadual; Pernambuco, 2,0%; Alagoas, 2,2%; e Sergipe, 2,1%.

Na tabela 11 estão representados dados de um exercício com base nas informações da relação investimento/PIB estadual, com o objetivo de avaliar o desempenho geral obtido pelo esforço do investimento dos governos estaduais no período. Esta preocupação justifica-se em função da necessidade de acompanhar mais detidamente a trajetória de melhorias alcançadas pelas finanças estaduais no período imediatamente subsequente ao processo de renegociação das dívidas, buscando entender sua duração no tempo e sua magnitude (ou nível).

É perceptível alguma melhoria no nível de investimento, o qual tem se expandido em todas as regiões e estados. Porém, é desejável ainda explorar mais atentamente os aspectos da direção e frequência com que os investimentos estaduais se expandiram. Por meio de médias móveis trienais das relações anuais entre investimento e PIB dos estados, podem-se observar mais de perto as trajetórias de possíveis *acelerações do investimento* conquistadas pelos governos estaduais ao longo da década.

TABELA 11
Relação entre investimentos públicos dos estados e PIB estadual (2000-2011)
(Medida de acelerações do crescimento: médias móveis trienais)

	MM1 (2000-2002)	MM2 (2001-2003)	MM3 (2002-2004)	MM4 (2003-2005)	MM5 (2004-2006)	MM6 (2005-2007)	MM7 (2006-2008)	MM8 (2007-2009)	MM9 (2008-2010)	MM10 (2009-2011)
Norte	3,6	3,3	2,8	2,4	2,7	2,6	2,7	2,7	2,9	2,5
Rondônia	2,4	2,2	2,0	1,4	1,5	1,6	2,2	2,1	2,3	1,6
Acre	6,2	5,9	5,5	5,3	7,6	8,1	8,7	9,4	11,7	11,0
Amazonas	3,0	2,8	1,9	1,8	2,0	2,1	2,3	2,6	2,8	2,5
Roraima	6,6	4,2	2,2	2,2	2,7	3,4	3,8	2,5	1,4	1,7
Pará	2,1	1,9	1,7	1,5	1,8	1,6	1,6	1,3	1,6	1,3
Amapá	4,4	4,1	3,7	3,3	3,4	3,0	3,1	3,0	2,8	2,2
Tocantins	11,7	10,9	10,5	8,5	7,5	6,8	6,8	6,3	6,0	4,4

(Continua)

(Continuação)

	MM1 (2000-2002)	MM2 (2001-2003)	MM3 (2002-2004)	MM4 (2003-2005)	MM5 (2004-2006)	MM6 (2005-2007)	MM7 (2006-2008)	MM8 (2007-2009)	MM9 (2008-2010)	MM10 (2009-2011)
Nordeste	2,1	1,9	1,5	1,2	1,4	1,3	1,4	1,3	1,7	1,7
Maranhão	3,0	2,9	1,9	1,0	1,1	1,3	1,8	1,8	2,0	1,6
Piauí	1,2	1,2	1,0	1,1	1,7	1,8	2,1	2,6	3,2	3,0
Ceará	2,5	2,4	2,1	1,7	2,2	2,0	2,2	1,8	2,8	3,2
Rio Grande do Norte	2,0	1,4	1,1	1,2	1,6	1,6	1,4	1,3	1,4	1,2
Paraíba	2,3	2,3	1,8	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,3
Pernambuco	2,3	2,0	1,5	1,0	1,0	0,9	1,0	1,1	1,5	1,8
Alagoas	2,1	2,2	1,9	2,1	1,9	1,7	1,4	1,2	1,7	1,5
Sergipe	2,1	1,4	1,1	1,0	1,4	1,3	1,3	1,1	1,5	1,7
Bahia	1,7	1,5	1,3	1,2	1,1	1,0	0,9	0,9	1,1	1,1
Sudeste	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9
Minas Gerais	0,5	0,5	0,5	0,7	1,0	1,2	1,3	1,2	1,1	0,9
Espírito Santo	0,7	0,6	0,5	0,6	0,9	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3
Rio de Janeiro	1,0	0,8	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,8	1,0
São Paulo	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,7	0,9	0,9
Sul	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4	0,5	0,4
Paraná	0,9	0,9	0,8	0,7	0,8	0,7	0,6	0,4	0,4	0,3
Santa Catarina	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7
Rio Grande do Sul	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,4	0,4
Centro-Oeste	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	1,0	0,8
Mato Grosso do Sul	1,9	1,7	1,7	1,7	1,5	1,1	1,4	1,4	1,8	1,8
Mato Grosso	1,1	1,2	1,2	1,3	1,5	1,5	1,5	1,2	1,1	0,8
Goiás	1,2	1,3	1,1	1,2	1,1	0,9	0,8	0,7	0,9	0,6
Distrito Federal	0,9	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
Brasil	**0,9**	**0,9**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,9**	**0,9**	**1,0**	**1,0**

Fonte: Brasil ([s.d.]).
Elaboração dos autores.

Espera-se encontrar, para que se verifique um período de aceleração do investimento, que, pelo menos, duas médias trienais subsequentes apontem para valores crescentes do investimento público estadual relativamente ao PIB estadual.[12]

12. Alerte-se para a diferença entre o objetivo proposto de obter o que se chamou aqui de *acelerações no investimento* de unidades subnacionais (estados) e aquele frequentemente buscado em literatura de crescimento econômico referente a acelerações do crescimento do PIB de países. Hausmann, Pritchett e Rodrik (2005) definiram acelerações de crescimento do PIB como aquelas fases em que uma dada economia nacional apresentou expansão do PIB maior ou igual a 2% a.a. durante oito anos. Nesse trabalho, os autores encontraram para um conjunto de 83 países entre 1950 e 2000 que as acelerações de crescimento estão altamente correlacionadas com expansões no investimento e no comércio e com depreciações na taxa de câmbio. A este capítulo serve reter o caráter teórico mais amplo, comprovado pela literatura, da importância do investimento para o crescimento econômico.

Os resultados obtidos apontam para duas situações ao longo da década. Num primeiro momento, a partir do ano 2000, aparentemente sob o impacto inicial da renegociação das dívidas, os níveis de investimento/PIB tendem a cair, isto é, são notadas desacelerações de investimento, as quais se mantêm durante a primeira metade da década. São dezoito desacelerações entre 2000 e 2003 – média móvel do primeiro triênio (MM1) e do segundo triênio (MM2) –, seguidas de vinte desacelerações entre 2001 e 2004 (MM2 e MM3) (tabela 11). Este comportamento foi mais forte e generalizado em estados das regiões Norte e Nordeste, mas no restante do país também se verificou queda do investimento público estadual. De modo geral, na primeira metade da década de 2000 houve uma diminuição da parcela do investimento estadual na composição dos respectivos PIBs estaduais.

Num segundo momento, a partir de meados da década os investimentos estaduais iniciam uma trajetória de recuperação, saindo de uma situação de desacelerações nos anos iniciais da década, entre 2000 e 2004, e partindo para outra, de acelerações, a partir de 2005 até 2010. Foram constatadas catorze acelerações entre 2006 e 2008 (MM6 e MM7) e dezessete acelerações entre 2007 e 2010 (MM8 e MM9).[13]

Em vários dos estados, as acelerações do investimento foram muito robustas, apresentando, portanto, indicativos de esforços sobre bases próprias para expandir rotas de desenvolvimento. Constatou-se que os números de médias móveis trienais são crescentes em no mínimo quatro vezes, em um período de cinco anos subsequentes, nos seguintes estados: Acre, Amazonas e Roraima, no Norte; Maranhão, Piauí, Ceará e Pernambuco, no Nordeste; Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo, no Sudeste; e Mato Grosso do Sul, no Centro-Oeste.

No período mais recente, de 2009 a 2011, os valores absolutos das médias móveis em número maior de estados da Federação já se mostraram inferiores ou iguais aos do período anterior, sinalizando para a exaustão do processo de aceleração do investimento em curso no país. É claro que os governos estaduais podem contar com fontes alternativas de recursos para além dos investimentos próprios para manter suas trajetórias de investimento de longo prazo, sendo os investimentos públicos federais um grande exemplo. Por isso, não se pode afirmar que um ciclo geral de desaceleração está em curso, porque outras fontes de recursos podem estar contribuindo para o crescimento nos estados. Entretanto, deve-se refletir

13. Deve estar claro que, para uma economia estadual dada, o seu nível de investimento total (I_T) é definido pelo investimento privado (I_P) e pelo público (I_G), isto é, $I_T = I_P + I_G$. O gasto governamental em investimento é dado, por sua vez, pelo investimento público do governo federal no estado *i* e pelos investimentos estaduais e municipais neste mesmo estado *i*; portanto, o investimento estadual é apenas uma parcela do investimento total a alterar o PIB estadual em cada período de tempo. Entretanto, esta parcela é aquela diretamente manejável pelas administrações estaduais para exercer atribuições cabíveis dentro do federalismo brasileiro. Para o propósito particular deste capítulo, o interesse está na percepção de melhorias que podem ter ocorrido nas finanças estaduais e nos seus recursos para investimento a partir do esperado benefício que a renegociação das dívidas estaduais junto ao governo federal traria a cada uma das UFs.

que numa conjuntura favorável (2005-2010) da economia nacional, quando o governo federal acelerou seus projetos de investimentos, seria esperado que os ganhos de receitas obtidos por maior arrecadação de impostos viessem a ter um efeito multiplicador mais duradouro sobre os investimentos públicos estaduais que o efetivamente apresentado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação de aspectos do endividamento público estadual na última década tende a ser concluída com uma alusão à popular metáfora do *copo meio cheio ou meio vazio*: avanços nas finanças estaduais são evidentes, mas a sensação geral é que o endividamento ainda é uma poderosa barreira à adoção e à implementação, por parte dos estados, de estratégias de desenvolvimento.

A redução do peso da dívida, em conjugação com a recomposição das receitas estaduais, está em pleno curso, contribuindo para o persistente declínio da relação DCL/RCL. Os subsídios implícitos dados pela União aos estados no montante acumulado até 2011 chegaram a R$ 249,6 bilhões, com impactos fortemente positivos sobre a redução do endividamento. Conforme mostrado no estudo, na situação hipotética de não haver subsídios, a relação DCL/RCL pouco teria se reduzido.

A apropriação dos subsídios implícitos é tema que merece atenção, apontando para fortes disparidades entre os governos estaduais beneficiários. O estado de São Paulo se destaca neste aspecto. Com sua DCL correspondendo a 37,4% do total nacional, em 2011, o estado tem uma participação de 57,4% no total dos subsídios implícitos recebidos da União. Este comportamento foi típico das economias mais desenvolvidas do país, localizadas sobretudo na região Sudeste. Nesta região, a participação da DCL no total nacional era de 67,4% em 2011. Os subsídios que lhes corresponderam foi de 76,8% do total nacional no mesmo ano.

No outro extremo, o estado de Alagoas está, por força das regras da renegociação, transferindo subsídios à União: segundo os cálculos apresentados neste capítulo, o montante acumulado chega a R$ 1 bilhão em 2011. É a situação clássica em que uma UF de baixo nível de desenvolvimento e renda *per capita* está sendo punida pelo seu nível de endividamento inicial.

O desenho e os parâmetros da renegociação das dívidas estaduais foram bem mais favoráveis aos estados da Federação mais endividados, sendo estes as economias mais industrializadas e com melhor dotação de infraestrutura física e social – financiada, no passado, pelo próprio endividamento. A atuação do Tesouro Nacional por meio dos subsídios, a partir de 1997, contribuiu para solucionar o crescente e desenfreado endividamento dos estados verificado no país até então. Entretanto, a trajetória assumida ao longo do tempo pelos níveis de subsídios aos estados vem contribuindo para a manutenção das desigualdades regionais.

A questão de se o equacionamento e a melhoria das finanças públicas já poderiam ter contribuído para que os governos estaduais fossem capazes de montar estratégias de investimento com significativo impacto sobre o crescimento econômico ainda está em aberto. O investimento público estadual – que havia se contraído nos anos iniciais da década de 2000, logo após o ajuste do reequacionamento das dívidas estaduais – retomou uma trajetória de expansão na segunda metade da década. Estados das regiões de menor desenvolvimento no Norte e Nordeste, os quais têm pouco peso no conjunto do endividamento estadual brasileiro – 10,5% do total em 2011–, ainda não recuperaram, com poucas exceções, em 2011, seus níveis de investimento estadual/PIB prevalecentes em 2000.

Ademais, visto no agregado para o Brasil, o investimento público como fração do PIB não tem ultrapassado a parcela de 1%, embora regionalmente o quadro seja mais nuançado, com Norte e Nordeste atingindo 2% ou mais dos seus respectivos PIBs. Estados da região Sudeste expandiram seu nível absoluto de investimento, mas continuam com uma relação investimento público/PIB muito baixa, situando-se na média abaixo de 1%.

A aceleração do investimento observada em várias intensidades nas UFs entre 2005 e 2010 parece estar sinalizando que o crescimento da economia nacional neste período, com gastos federais elevados, teve papel relevante para a expansão de receitas dos estados, reduzindo seu endividamento e estimulando seu investimento público. A duração de tais efeitos, entretanto, deu sinais de pouco fôlego; já em 2011 o investimento estadual passou a se retrair.

A sustentação de um ciclo de crescimento econômico de mais longo prazo no país[14] tende a exigir maior participação dos governos estaduais, os quais poderão magnificar sobremaneira os efeitos dos investimentos federais em curso. Aos estados, porém, parece não ser razoável apenas a alternativa de obtenção de permissão para endividamento adicional – estratégia perseguida recentemente.[15] Uma reformulação no arranjo atual de repartição de receitas entre entes federativos está se tornando necessária. Tal reformulação deve recompor em níveis mais altos a capacidade de investimento dos governos estaduais e atender ao requisito de não exacerbar as graves disparidades regionais de desenvolvimento da Federação brasileira.

A elevada participação dos estados mais ricos da Federação – São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul – na composição da dívida pública

14. Tal sustentação tem enfrentado dificuldades no plano federal devido a problemas de natureza institucional – relacionados com marcos regulatórios e mecanismos de controle, entre outros – e à falta de efetividade de sua burocracia.

15. Nos últimos anos, têm sido recorrentes as aprovações do Senado Federal para que as UFs ampliem suas capacidades de endividamento. Em 2008 o Senado aprovou operação de crédito de R$ 1 bilhão para o estado do Rio Grande do Sul. Em 2012, foram aprovadas operações de crédito externas para Tocantins (US$ 143 milhões), Minas Gerais (US$ 1,3 bilhão) e Rio de Janeiro (US$ 120 milhões). Em março de 2013, estava em curso naquela Casa processo de avaliação sobre a possibilidade de permissão para que os estados de Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul e Ceará realizassem operações de crédito de US$ 1,5 bilhão junto a fontes internacionais.

estadual é conhecida desde o momento inicial do ajustamento (1997-1998), não causando, portanto, estranheza. O que surpreende, entretanto, é que o engessamento das regras que balizam o ajustamento passou a tornar muito mais lenta que o necessário a melhoria da capacidade de investimento das UFs menos endividadas.

Ao fazer isso, o federalismo fiscal brasileiro tem retardado a possibilidade de engendrar no país uma trajetória robusta de redução das disparidades regionais, na medida em que está impedindo, de maneira geral, a ampliação da capacidade de investimento nos estados menos desenvolvidos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Finanças do Brasil (FINBRA)**. Brasília: STN, [s.d.]. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br>.

HAUSMANN, Ricardo; PRITCHETT, Lant; RODRIK, Dani. **Growth accelerations**. Cambridge, United States: NBER, 2005. (Working Papers, n. 10.566). Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w10566>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas regionais do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: <http://tinyurl.com/contasregionais>.

PIANCASTELLI, Marcelo; MIRANDA, Rogério. **Dívida dos estados 10 anos depois**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1.366). Disponível em: <http://tinyurl.com/td1366ipea>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 2001.

CAPÍTULO 4

A GUERRA FISCAL NO BRASIL: CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE DAS DISPUTAS INTERESTADUAIS POR INVESTIMENTOS EM PERÍODO RECENTE A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS DE MG, BA, PR, PE E RJ

Danilo Jorge Vieira[1]

1 APRESENTAÇÃO

A eclosão e o acirramento da guerra fiscal em décadas recentes, tanto no Brasil como em âmbito internacional, reatualizaram o interesse sobre esta categoria de disputa inter-regional, estimulando uma numerosa e crescente literatura dedicada a compreender suas implicações e seus determinantes. A despeito de muitos aspectos importantes que vieram a ser mais bem elucidados, os estudos ainda não lograram prover bases analíticas mais compreensivas sobre a guerra fiscal. Este capítulo tem o propósito de contribuir com o debate, propondo uma abordagem que considera a guerra fiscal um fenômeno federativo-espacial complexamente determinado, ocasionado por diversos fatores, entre os quais assume importância explicativa central a fragilização do Estado. O texto está organizado em quatro seções, incluindo esta breve e descritiva apresentação.

A seguir é feita uma caracterização teórica da guerra fiscal, com base em uma crítica concisa do enfoque convencional majoritário, que examina as competições interjurisdicionais por investimentos a partir do comportamento não cooperativo de uma ou de várias instâncias subnacionais de governo. O argumento básico desenvolvido é que a concorrência inter-regional é originada e tem sua dinâmica influenciada de forma decisiva pelo debilitamento da capacidade de coordenação e de intervenção do Estado, desdobrando-se em estratégias de incentivo e de atração de investimentos paulatinamente mais concorrenciais e, consequentemente, no acirramento e na persistência do contexto tensionado de guerra fiscal.

Sob tal perspectiva analítica, a seção 3 examina as políticas de incentivo dos governos de Minas Gerais, da Bahia, do Paraná, de Pernambuco e do Rio de Janeiro, buscando analisar como evoluíram os principais instrumentos mobilizados por estes estados para influenciar as decisões privadas de alocação espacial de investimentos

1. Diretor executivo de comunicação integrada da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). *E-mail*: <danilojorge@ufmg.br>.

entre 1990 e 2010, período no qual foram efetuadas reformas econômicas estruturais de cunho liberal abrangentes, que, entre outras medidas, redesenharam o espectro de atuação do Estado e represaram o seu potencial coordenador e interventor, constituindo condições transformadas para as políticas de fomento adotadas pelos entes subnacionais. A quarta e última parte é reservada a algumas considerações conclusivas.

2 BREVE CARACTERIZAÇÃO DO FENÔMENO DA GUERRA FISCAL

Esta seção tem um duplo objetivo. Busca, primeiramente, tecer uma crítica sucinta a formulações convencionais e bastante difundidas que explicam a guerra fiscal, a partir do comportamento não cooperativo adotado por uma instância subnacional isoladamente em defesa de interesses localizados de sua respectiva jurisdição. Em segundo lugar, contrapondo outra perspectiva analítica, que considera a guerra fiscal um fenômeno complexo de causas multifatoriais, entre as quais é decisiva a fragilização da capacidade de coordenação e de intervenção do Estado, reavalia o caso específico do Brasil, demonstrando que as reformas liberais implementadas no país a partir dos anos 1990 delinearam condições contextuais propícias à eclosão e ao subsequente acirramento das disputas interestaduais por investimentos.

É necessário reconhecer, inicialmente, que o ressurgimento da guerra fiscal em período recente teve proporções mundiais. A maior integração das economias nacionais em âmbito global ampliou a mobilidade do capital e engendrou condições transformadas para a reemergência e a intensificação das disputas espaciais por investimentos, tanto no plano externo, contrapondo países e blocos econômicos regionais, quanto no âmbito doméstico, em que se observou igualmente o acirramento da concorrência entre subunidades governamentais pela captura de empreendimentos produtivos para as suas áreas de influência. O revigoramento deste tipo de rivalidade voltou a atrair o interesse de profissionais acadêmicos, especialistas de setores técnicos e formuladores de políticas públicas nas duas últimas décadas, motivando uma extensa e crescente produção de estudos dedicados a examinar os fatores explicativos e as principais repercussões advindas dos conflitos interjurisdicionais.

No campo das finanças públicas e do federalismo fiscal, os modelos teóricos e empíricos desenvolvidos enfatizam, de modo geral, aspectos tributários e visam, principalmente, mensurar as externalidades suscetíveis de serem geradas por políticas de incentivos mais ou menos centralizadas. Tais abordagens, no entanto, têm se mostrado insatisfatórias e bastante limitadas para propiciar bases analíticas mais compreensivas a respeito dessa categoria de fenômeno federativo-espacial, reportando resultados dúbios e ainda muito indefinidos, que ora reúnem indícios de ganhos de bem-estar para as coletividades envolvidas nos embates interjurisdicionais, ora tornam evidente o afastamento de uma posição ótimo-pareteana

em termos de níveis de impostos e de fornecimento de bens públicos por parte dos governos locais, de modo que as condições de bem-estar seriam deterioradas.

As ambiguidades verificadas decorrem, em grande medida, das hipóteses irreais, simplificadoras e de elevado grau de generalidade assumidas previamente pelas pesquisas em relação a questões fundamentais concernentes à guerra fiscal, entre as quais pode ser citada, por exemplo, a demarcada heterogeneidade das jurisdições engajadas em processos concorrenciais, que tem sido ignorada em favor de uma uniformidade não passível de ser observada no plano factual e concreto ou apenas precariamente incorporada em algumas proposições. Esta abordagem dominante, baseada na suposição de estruturas jurisdicionais relativamente indiferenciadas e homogêneas, obscurece a análise, ao desconsiderar as disparidades econômicas existentes, as distintas potencialidades competitivas de cada unidade governamental e os efeitos desiguais que as disputas geram isoladamente para estas (Raspiller, 2006).[2]

Um ponto a ressaltar é que a suposição de unidades governamentais idênticas se vincula a duas outras premissas básicas, que também fundamentam parte expressiva das formulações teóricas e empíricas majoritárias. A primeira admite que as jurisdições se encontram inicialmente em situação de equilíbrio simétrico, caracterizada por alíquotas de impostos iguais em todas elas, de modo que o capital produtivo apresenta uma distribuição proporcional no espaço e, por consequência, a produção se reparte homogeneamente por todo território, sem distorções alocativas. Mudanças isoladas nas alíquotas dos impostos, criando diferenciais por região, estimulariam o deslocamento do capital e as modificações subsequentes na base tributária e na capacidade de oferta de bens públicos de cada jurisdição, com efeitos sobre o bem-estar das comunidades. O quadro original de equilíbrio simétrico, então, seria rompido e, ao mesmo tempo, as autoridades locais encontrariam motivações para utilizar seus tributos de forma estratégica, a fim de influenciar a alocação espacial do capital e captar investimentos produtivos para suas áreas geográficas, constituindo, assim, um cenário potencial para a eclosão e a disseminação da guerra fiscal (Delage, 1999; Madiès, 2007).

A segunda suposição, relacionada estreitamente com a anterior, prediz que essas iniciativas, destinadas a atrair empresas e estimular a formação bruta de capital em determinado território, são concebidas e implementadas em um ambiente não

2. Alguns estudos têm buscado superar essa deficiência, passando a considerar não apenas a existência de várias unidades territorializadas de governo – como países, regiões, estados, localidades etc. –, mas também distinções entre elas. Em vez de uma homogeneidade rigorosa, em que as jurisdições são idênticas e se encontram inicialmente em situação de equilíbrio, certos modelos partem da noção da presença prévia de heterogeneidades. Contudo, essas diferenciações se restringem a apenas poucos aspectos bastante triviais, associados, principalmente, ao tamanho de cada unidade, à população, ao patrimônio detido pelos residentes, à dotação de capital *per capita*, entre outros. Para um balanço desta literatura, ver Farvadin (1996), Madiès (1997), Delage (1999), Wilson (1999), Bretin, Guimbert e Madiès (2002) e Raspiller (2006).

cooperativo, no sentido de que as autoridades locais tomam decisões unilaterais de política tributária e de gastos orçamentários balizadas pelo objetivo precípuo de maximizar a utilidade dos residentes de suas próprias jurisdições, deixando, portanto, de levar em conta as implicações que tais medidas possam vir a ter para as demais localidades. O modelo padrão exposto por Mintz e Tulkens (1986) é representativo deste enfoque e caracteriza uma situação de equilíbrio fiscal não cooperativo (EFNC), que é aquele que emerge quando uma determinada região fixa a alíquota de seu imposto e a oferta local de bens públicos em nível Pareto eficiente apenas para si, sem observar os transbordamentos interjurisdicionais acarretados por tais decisões estratégicas, provocando, assim, uma ação contrária semelhante, com o que se configura um contexto propício à escalada do conflito inter-regional.

> O conceito EFNC se assenta no duplo pressuposto de que: i) cada região alcança o seu ótimo fiscal sem prestar a devida consideração ao efeito de suas decisões sobre o bem-estar da outra; e ii) o comportamento de reação da outra região é da mesma natureza. (Mintz e Tulkens, 1986, p. 156).

Sob tal perspectiva, a guerra fiscal decorreria de estratégias isoladas não cooperativas, de modo que a emergência e a proliferação das disputas inter-jurisdicionais por investimentos passam a ser explicadas, fundamentalmente, pelo comportamento autônomo e arbitrário assumido por cada subunidade de governo, que incorporaria caráter desagregador por conta da adoção de políticas de incentivo autocentradas e concorrenciais, cuja finalidade seria a de promover estritamente a estrutura econômica de seu território em particular, ocasionando, com isto, externalidades, tanto para o conjunto do país quanto para outras jurisdições em separado. Embora possa ser conveniente para descrever uma dada situação já estabelecida de confrontação entre entes subnacionais envolvidos em embates travados em torno de empreendimentos produtivos privados, esta concepção é muito abstrata e incompleta, estando longe de proporcionar uma compreensão razoável dos fatores determinantes da guerra fiscal, bem como de sua eclosão e seu acirramento em período recente. O mencionado texto de Mintz e Tulkens (1986), a propósito, admite o alcance restrito da análise convencional antes exposta, anotando sua importância em oferecer uma referência comparativa para a dedução de possíveis resultados oriundos de um ambiente em que passam a coexistir programas estratégicos rivais e descentralizados de subsidiamento.

> Claramente, a suposição de não cooperatividade configura-se como um extremo no contexto do federalismo fiscal (...). Um estudo explícito de equilíbrio não cooperativo tem o interesse intrínseco de fornecer uma caracterização do que pode ser esperado quando a não cooperação toma o lugar (Mintz e Tulkens, 1986, p. 149).

À luz dessa formulação, vale frisar, a competição por investimentos em arranjos federativos seria deflagrada a partir da conduta independente de uma ou de várias instâncias subnacionais, que, objetivando estimular o crescimento da base produtiva,

do emprego e da renda de suas regiões, buscariam atrair empreendimentos mediante os mais variados incentivos fiscais. Tais procedimentos isolados instaurariam o conflito, modificando o contexto de cooperação característico e habitual dos sistemas federativos, em direção à outra configuração, na qual prevaleceriam relações tensionadas e não cooperativas. O trabalho de Ferreira, Varsano e Afonso (2005) sintetiza esta visão, ao propor a seguinte definição para o fenômeno da guerra fiscal:

> O federalismo pode ser definido como um sistema em que um governo central e uma série de unidades descentralizadas – que são, até certo ponto, autônomas – cooperam – em certa medida – para atingir objetivos comuns (...). A concorrência fiscal é um evento relacionado a um dos extremos do continuum de possíveis arranjos federativos, ou seja, o caso em que a autonomia é plenamente exercida e não existe coordenação entre as unidades (...). A concorrência fiscal é (...) um caso extremo em que os membros de uma federação agem de forma independente, sem qualquer possibilidade de cooperação (Ferreira, Varsano e Afonso, 2005, p. 296 e 309).

De conotação muito genérica e descritiva, essa abordagem é insatisfatória para uma melhor conceituação da guerra fiscal por pelo menos dois aspectos que devem ser sublinhados. Em primeiro lugar, tem como pressuposto a ideia de que os regimes federativos são intrinsecamente cooperativos, conformados pela associação sinérgica e complementar de seus membros integrantes. As disputas interjurisdicionais seriam consideradas, portanto, uma anomalia provocada pela ação introvertida deliberada de um ou de vários entes subnacionais em defesa de propósitos sumamente exclusivos relacionados unicamente à sua própria comunidade, modificando, com tal atitude, a condição natural de interação colaborativa até então vigente. Em segundo lugar, ignora ou não leva na devida conta o fato de que as unidades governamentais inferiores são, historicamente, ativos promotores do desenvolvimento econômico, executando remota e permanentemente programas de incentivo direcionados a apoiar as atividades produtivas de suas respectivas jurisdições (Blakely, 2003; Collinge, 1992). Assim, as iniciativas de fomento adotadas por parte dos entes subnacionais são geralmente julgadas hostis e competitivas em essência, dando vez a práticas não cooperativas e indesejáveis, que instigariam a concorrência predatória entre as instâncias de governo inferiores.

Ocorre que, contrariamente à noção precedente referenciada em um modelo de federalismo tipo-ideal, os sistemas federativos, fundados na repartição da soberania do Estado em diferentes níveis de governo, são inerentemente conflituosos. As unidades componentes, detentoras de competências autônomas, agem, primariamente, em benefício de suas jurisdições e sob a orientação de pretensões localizadas, o que cobra arranjos e mecanismos institucionais aptos a regular as divergências, a fim de providenciar a harmonização possível dos múltiplos – e, muitas vezes, contraditórios – interesses presentes no âmbito da Federação (Watts, 2001; Crommelin, 2001). Com base neste outro enfoque, a guerra fiscal pode

ser caracterizada mais apropriadamente como um fenômeno derivado não da conduta independente dos entes subnacionais em si, mas da ineficácia do aparato regulatório constituído para acomodar e compatibilizar os distintos e conflitantes projetos jurisdicionais de modernização econômica que habitualmente coexistem e permeiam a Federação. A incapacidade dos instrumentos disponíveis para compatibilizar e conciliar os interesses em jogo é o fator responsável pela distorção das rotineiras e persistentes políticas de incentivo implementadas pelas instâncias subnacionais para estimular investimentos em suas regiões, que vão se tornando cada vez mais concorrenciais e pautadas por diretrizes fragmentadoras, à medida que estes citados instrumentos perdem progressivamente a funcionalidade e são obstruídos, conforme argumentaram Prado e Cavalcanti (2000):

> A guerra fiscal é um caso de uma classe geral de fenômenos que emergem quando iniciativas políticas de governos subnacionais adquirem conotações negativas e geram efeitos econômicos perversos em decorrência do caráter insuficiente ou conjunturalmente inoperante do quadro político-institucional que regula os conflitos federativos, o qual se revela incapaz de garantir um equilíbrio mínimo entre interesses locais para evitar efeitos macroeconômicos e sociais perversos. (Prado e Cavalcanti, 2000, p. 11).

O aparato regulatório a que se faz referência é constituído, fundamentalmente, por fundos públicos, os quais permitem ao governo central atender às mais variadas demandas locais e articular os diversos projetos jurisdicionais entre si e, também, com as ações planificadas de cunho nacional, formando um amálgama da pluralidade de interesses coexistentes. O colapso fiscal e financeiro do Estado e as reformas liberalizantes implementadas com vistas a equacionar a crise, redesenhando profundamente o modelo de intervenção estatal no domínio econômico e fixando novos marcos institucionais para coibir as políticas públicas discricionárias, reduziram o alcance e debilitaram paulatinamente aqueles dispositivos de regulação utilizados no momento anterior na gestão dos conflitos federativos e na reprodução das relações intergovernamentais, ao mesmo tempo em que deram maior mobilidade ao capital. O cenário cambiante de dificuldades e de mudanças econômicas estruturais estabeleceu as condições para o ressurgimento e a escalada da guerra fiscal em período recente, quando pôde ser observado o acirramento progressivo das disputas interterritoriais por investimentos, mediante modalidades diversas de incentivos cada vez mais concorrenciais.

> A competição entre governos para atrair o investimento das empresas parece ter se intensificado nos últimos anos. Uma razão para isso é o grande número de países em desenvolvimento e de economias emergentes – representando três quartos da humanidade – que mudou, durante os anos 1980 e 1990, de estratégias de crescimento relativamente fechadas lideradas pelo Estado e regime dirigista de políticas para regimes mais abertos e pró-mercado, e se moveram igualmente no âmbito desse processo para buscar ativamente atrair Investimento Estrangeiro Direto (...). Uma consequência deste movimento, num contexto político cada vez mais orientado

> em direção à "competitividade", tem sido uma tendência por parte dos governos da América do Norte (mais precisamente os governos estaduais dos EUA e os governos provinciais do Canadá) e da Europa (governos nacionais e subnacionais) de buscar mais ativamente atrair investimentos das empresas – nacionais e estrangeiras – como meio de gerar empregos e fortalecer a economia local. As mudanças de orientação no mar da política econômica dos países em desenvolvimento e de economias emergentes (incluindo a Europa central e oriental) juntamente com os movimentos nos países da OCDE para desregulamentar os mercados e liberalizar as políticas – com a privatização de importantes empresas estatais empreendida nos dois grupos de países – têm chamado a atenção dos governos nacionais e subnacionais, em todo o mundo, para o papel indispensável do investimento produtivo privado como motor do crescimento e como fonte de empregos e de força competitiva (Oman, 2000, p. 15-16).

Desnecessário tratar em detalhes desse processo, bastando ressaltar a caracterização distinta da guerra fiscal que pode ser extraída da perspectiva analítica anterior. Em contraste ao enfoque convencional, cuja ênfase recai nas ações autônomas não cooperativas adotadas isoladamente por cada subunidade de governo, a competição travada por instâncias inferiores em torno de investimentos privados passa a ser considerada como um fenômeno complexamente determinado, de causas multifatoriais, entre as quais assume importância explicativa decisiva a fragilização do Estado decorrente da crise e das reformas de corte liberal empreendidas em resposta aos impasses que vinham sendo vivenciados. As mudanças ensejadas pela reconfiguração do aparato e da lógica de intervenção estatal constituíram circunstâncias político-institucionais transformadas para a execução das permanentes e usuais estratégias de desenvolvimento econômico dos entes subnacionais, que foram desvirtuadas nesse novo contexto circundante e se tornaram gradualmente mais competitivas e predatórias. Cabe examinar, portanto, como tal processo de desvirtuamento sobreveio às mudanças estruturais apontadas, verificando de que maneira a fragilização do Estado impacta as políticas subnacionais de fomento e faz com que estas sejam deturpadas e se convertam em iniciativas hostis e desagregadoras, com consequências prejudiciais para as demais jurisdições. Duas ordens de efeitos advindos da contenção e do redimensionamento da ação estatal são particularmente importantes para esclarecer as questões aqui tratadas: os relacionados aos *problemas de coordenação* e os originados dos *problemas de intervenção*.

Os problemas de coordenação, ocasionados pela debilidade ou inexistência de mecanismos de coordenação intergovernamental, têm sido reconhecidos e amplamente abordados nos estudos sobre guerra fiscal, sendo comumente arrolados para explicar a emergência de relações não cooperativas e o acirramento das disputas por investimentos entre entes subnacionais em período recente. O argumento básico é que a crise fiscal e financeira do Estado e as reformas liberais redundaram no retraimento ou abandono das ações de planejamento e desenvolvimento regional do governo central, deixando atrás de si uma lacuna que foi crescentemente

ocupada pelas iniciativas independentes "autocentradas" das instâncias administrativas inferiores. Por terem diretrizes atomizadas destinadas a promover a atratividade apenas de dada jurisdição, as políticas de fomento autocentradas, na ausência de coordenação, tendem a ser mais competitivas e conflituosas, em contraste com as centralizadas no âmbito nacional, que têm caráter "solidário", uma vez que são orientadas por metas coesivas e estruturantes de todo o compósito federativo-espacial do país (Galvão, 2004). Assim, frente ao declínio da atuação do governo central, as políticas solidárias perderam vigor e assumiram maior expressão as autocentradas, o que perpetrou evidentes problemas de coordenação, redundando na escalada da guerra fiscal em razão da dominância de diversos programas autônomos e descentralizados de estímulo produtivo, dedicados a sedimentar rotas de modernização e crescimento econômico particulares, concorrentes e desconexas umas das outras, sem considerar as externalidades geradas para o conjunto do agrupamento territorial e, muito menos, para cada região separadamente.[3]

Os problemas de intervenção, ao contrário da categoria de distúrbios anterior, não estão sendo levados devidamente em conta como fator explicativo importante para avaliar a eclosão e a dinâmica das disputas subnacionais por investimentos, embora a crise do Estado e as reformas liberais subsequentes não apenas tenham resultado na desarticulação e no comprometimento dos mencionados mecanismos de coordenação intergovernamental, mas também redefinido igualmente o próprio escopo e o padrão de interferência do aparato estatal nos mercados, com impactos sumamente importantes para a formatação e a implementação de políticas de fomento. As transformações ocasionadas pelos problemas de intervenção podem ser mais bem compreendidas a partir de uma tipologia simplificada dos instrumentos usuais de atração de – estímulo a – investimentos. Tendo como ponto de partida a taxonomia proposta por Prado e Cavalcanti (2000, p. 37-42), é possível ordenar três modalidades de políticas.

3. O artigo de Gordon (1983) é uma referência na análise dos efeitos advindos de decisões governamentais descentralizadas em regimes federativos. O mencionado trabalho sustenta que as políticas adotadas por uma jurisdição geram naturalmente externalidades que atingem as condições de vida em outras jurisdições, requerendo, portanto, mecanismos institucionalizados de coordenação centralizados dessas ações: "à luz [dos] custos decorrentes da falta de coordenação, pode ser preferível fazer com que o governo central assuma a responsabilidade por determinadas atividades, apesar de implicar perda de diversidade. Alternativamente, o governo central pode tentar coordenar as políticas tributária e de gastos locais, como, por exemplo, através de partilha de receitas e de subsídios equivalentes, preservando, assim, a tomada de decisão descentralizada ao diminuir os custos decorrentes da falta de coordenação" (Gordon, 1983, p. 585). Em relação especificamente à guerra fiscal no Brasil em período recente, inúmeros estudiosos têm também reconhecido os problemas de coordenação como fator explicativo para o surgimento e a intensificação das disputas interestaduais por investimentos, podendo ser arrolado o ponto de vista desenvolvido por Coutinho (2002, p. 200-201) como representativo deste enfoque: "no plano da política regional, é importante sublinhar que a ausência de uma política industrial federal abriu o caminho para a guerra fiscal. Os estados brasileiros passaram a atuar como agentes autônomos, na tentativa de usar a isenção do ICMS como alavanca de atração dos investimentos privados. É urgente, por isso, retomar a iniciativa de coordenação nacional e reformar a maquinaria institucional da política macro-regional".

As políticas sistêmicas, cujos impactos seriam perceptíveis apenas no médio e longo prazos, teria como alvo a transformação estrutural da unidade territorial, agindo de forma abrangente e indiferenciada sobre seus mais variados fatores locacionais, a fim de torná-la atrativa à recepção de capital e apta a acolher inversões privadas. Contemplaria reformas de corte institucional, visando rebaixar custos de transação e baratear insumos e serviços absorvidos no processo produtivo. Abarcaria um aparato técnico-burocrático suficientemente aparelhado para planejar e executar ações e programas diversos, como os regionais, setoriais e de pesquisa e desenvolvimento (P&D), bem como prestar apoio contínuo às empresas em múltiplos campos. Envolveria, ainda, substanciais desembolsos na construção de infraestrutura econômica e social.

Outra classe de política seria a das específicas, que buscariam estimular investimentos mediante a oferta de vantagens locacionais a empresas, aglomerações produtivas e setores econômicos determinados – em contraste com as estratégias de cunho sistêmico, aplicadas no fortalecimento indistinto dos fatores de atratividade presentes na região. Mobilizariam diversos incentivos, entre os quais vantagens tributárias, crédito subvencionado, aporte direto de capital e suprimento de infraestrutura econômica e de instalações industriais – terrenos, terminais portuários, áreas de armazenagem etc. As políticas específicas podem ser desmembradas em duas subcategorias: genérica e seletiva. A primeira teria efeitos de curto e médio prazos e corresponderia a programas de escopo amplo, cujos benefícios seriam estipulados em detalhada regulamentação, com acesso aberto às empresas de forma indiscriminada e irrestrita. Os incentivos poderiam ser direcionados não apenas em termos setoriais e regionais, mas também por intermédio da definição prévia de critérios normativos.

As políticas seletivas, de efeitos mais imediatos, consistiriam em iniciativas discriminatórias orientadas a agraciar com privilégios excepcionais e individualizados certos empreendimentos de empresas, atividades, aglomerações produtivas e setores econômicos selecionados preliminarmente para o recebimento de tratamento preferencial – embora as ações enfeixadas se apresentem, na maioria das vezes, com feições difusas, como as das políticas genéricas e sistêmicas, ocultando sua verdadeira instrumentalização por interesses particularizados.[4] Um artifício usual empregado para dar maior seletividade às estratégias de fomento é a introdução de regras intempestivas nos regulamentos dos programas oficiais, outorgando aos gestores da política estadual poderes de decisão *ad hoc* mais extensos e recorrentes, tanto na escolha de projetos de investimentos privados a serem assistidos em condições diferenciadas quanto na definição de parâmetros especiais para a concessão dos

4. "Isso fica claro em alguns casos, em que são criados programas com todo o formato típico dos tradicionais, mas cuja finalidade básica é atender a projetos específicos de grande porte" (Prado e Cavalcanti, 2000, p. 39-40).

benefícios. Em consequência, as políticas seletivas teriam, evidentemente, alcance muito mais contido e pontual, uma vez que não almejariam patrocinar transformações estruturais e sistêmicas em dada região, mas somente promover melhorias tópicas a fim de contrabalançar debilidades locacionais existentes, comparativamente a outros sítios, e proporcionar, ao mesmo tempo, ganhos extraordinários para demover as empresas de suas preferências originais de localização espacial.

A dimensão restrita dos impulsos dinâmicos das políticas seletivas se exprime claramente na infraestrutura econômica que é implantada para estimular um determinado investimento privado. Nesses casos, os projetos infraestruturais, como rodovias, portos, redes de telecomunicações e de energia elétrica, por exemplo, são instalados para atender unicamente ao empreendimento em causa, sendo moldados conforme suas especificações técnicas e financeiras individuais. Por conseguinte, os benefícios propiciados por tais equipamentos públicos, novos ou melhorados, são retidos quase que integralmente pela empresa incentivada, com efeitos muito reduzidos para o conjunto da sociedade e da base produtiva local.

Vale observar que as políticas seletivas teriam teor mais concorrencial, comparativamente com as outras, pois seus mecanismos de atração e indução de investimentos, calcados, sobretudo, em incentivos de natureza tributária e benefícios infraestruturais muito tópicos e específicos, seriam mais facilmente replicáveis pelas demais jurisdições, suscitando, caso aplicadas inicialmente por uma região isolada, a proliferação das mesmas iniciativas e, com isso, o acirramento das disputas espaciais-federativas. Em outro extremo, estariam situadas as políticas sistêmicas, que, por mobilizarem fatores de custos substantivos – infraestruturas econômica e social; dispêndios em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) etc. –, exigindo volumosas quantias de recursos, apresentariam dificuldades muito maiores para serem reproduzidas de forma disseminada territorialmente. Ademais, por conta do montante de gastos requeridos e da escala das obras infraestruturais, que tendem muitas vezes a ultrapassar a capacidade de financiamento de uma subunidade geográfica em separado ou a ter extensão multijurisdicional, tais políticas induziriam não a disputa, mas a construção de parcerias e alianças horizontais e verticais entre os diversos entes governamentais (nacional e subnacionais), para o compartilhamento de responsabilidades e de competências na realização e na gestão dessas infraestruturas.

As políticas de fomento também demonstram compatibilidade distinta com o contexto fiscal-financeiro dominante. De um lado, as de cunho sistêmico teriam como precondição básica a disponibilidade de fontes de financiamento líquidas de recursos, além da capacidade para efetuar e comandar gastos por parte do ente governamental, em razão da ênfase colocada nos dispêndios orçamentários, destinados a sustentar expressivos investimentos públicos e gastos substanciais com

a manutenção de uma máquina estatal apta a planejar e implementar iniciativas programáticas de desenvolvimento e outras políticas colaterais. Em contraposição, as estratégias de caráter seletivo seriam compatíveis com – e se adaptariam mais facilmente a – uma situação fiscal e financeira adversa, na qual prevaleceriam fortes restrições ao gasto e ao crédito públicos.

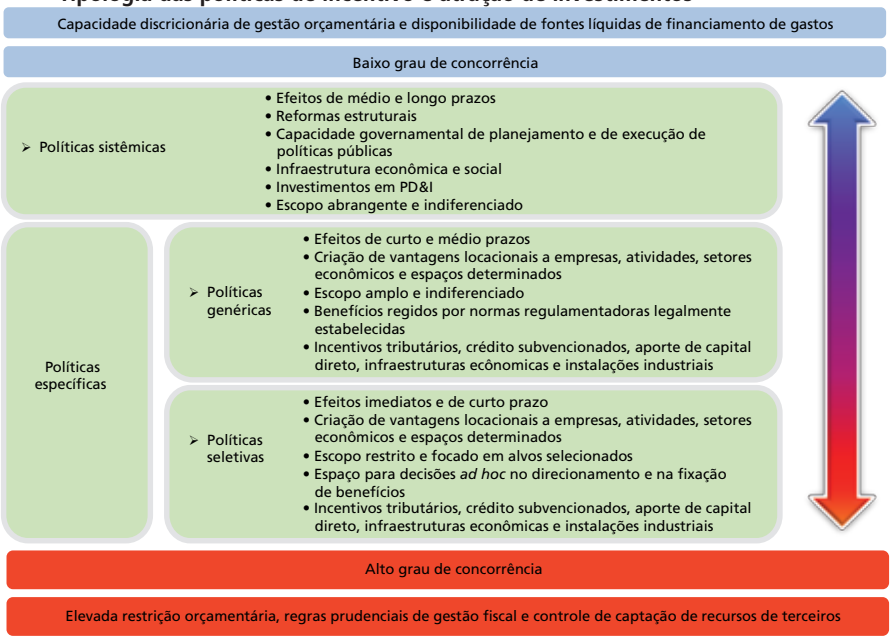
Um aspecto importante a sublinhar diz respeito à interação entre esses tipos ideais de políticas de incentivo e atração de investimentos. Na realidade, a separação demarcada e nítida entre os referidos modelos é observável apenas no plano abstrato, sendo inescapável a combinação de seus conteúdos e de suas diretrizes para conformar um determinado padrão preponderante de intervenção pública.[5] A dominância desta ou daquela estratégia (sistêmica, genérica ou seletiva), definindo o viés de atuação do agente governamental, não é invariável e está relacionada ao contexto no qual ela está inserida, cabendo destacar as condições fiscais e financeiras prevalecentes, que são as que delineiam os limites e as possibilidades de intervenção estatal.

Com base na taxonomia examinada anteriormente, cujas características principais estão sintetizadas na figura 1, é possível verificar agora de forma mais compreensiva como os problemas de intervenção, oriundos da crise e das reformas de corte liberal que reconfiguraram o espaço de atuação do Estado, afetaram as políticas de fomento produtivo, provocando mudanças que as tornaram paulatinamente mais concorrenciais. De fato, os programas de desestatização – privatização, concessão de serviços públicos etc. – e a adoção de uma institucionalidade baseada em regras prudenciais de observância obrigatória para o manejo da política econômica, de modo a obstruir principalmente a discricionariedade das autoridades fiscais, constituíram circunstâncias transformadas para as ações governamentais, caracterizadas por acentuadas restrições, exigindo que as estratégias de indução de investimentos se ajustassem forçosamente às exigências incontornáveis de

5. Blais e Faucher (1981) argumentam que as políticas de fomento produtivo são inerentemente discriminatórias e envolvem, em simultâneo, instrumentos de subsidiamento de caráter sistêmico, genérico e seletivo. Para Suzigan e Furtado (2006), a distinção demarcada entre as mencionadas categorias de políticas é operada no âmbito de uma proposição geral de inspiração neoclássica, em prol de um padrão de intervenção governamental contido e neutro no campo do desenvolvimento econômico (política sistêmica/horizontal) e contrária ao ativismo estatal (política seletiva/vertical). O suposto básico, nessa abordagem convencional, é que o sistema econômico está sujeito a um equilíbrio subótimo em decorrência de inevitáveis falhas de mercado, oriundas, por exemplo, da existência de bens públicos, externalidades e problemas informacionais, justificando, assim, o auxílio tópico do Estado em face dessas circunstâncias peculiares. Gadelha (2001) também recusa a classificação simplória das políticas de fomento produtivo em dois padrões polarizados, contrastantes e excludentes, por ser "metodologicamente" inapropriada. Primeiro, porque nas estratégias estritamente sistêmicas, a própria política de fomento produtivo, que é essencialmente discricionária, seria rejeitada. Segundo, porque nas políticas puramente seletivas, outras dimensões fundamentais das políticas de fomento produtivo seriam totalmente desconsideradas ou obscurecidas, entre as quais a organização institucional, a infraestrutura etc. "A mencionada polarização mostra-se inadequada para o enquadramento conceitual da política industrial (...). Não é possível optar por um dos polos (...). Coloca-se o desafio analítico de efetuar uma demarcação do espaço próprio da política industrial, considerando a diversidade setorial e o papel decisivo dos fatores sistêmicos na dinâmica industrial" (*op. cit.*, p. 152). Em conclusão, o citado autor sustenta que "*políticas seletivas setoriais podem constituir um dos componentes sistêmicos da política industrial, e não sua antítese*" (*op. cit.*, p. 161. Itálico do original).

austeridade orçamentária e de disciplina financeira. Assim, as iniciativas planejadas de subsidiamento renunciaram aos parâmetros de cunho sistêmico e passaram a ser norteadas crescentemente por outros de caráter seletivo, ficando focadas e dirigidas a promover pontual e diferenciadamente determinados projetos de investimento, com o que as estratégias governamentais de fomento se tornaram gradualmente mais concorrenciais e hostis.

FIGURA 1
Tipologia das políticas de incentivo e atração de investimentos



Elaboração do autor.

Nos termos da análise exposta até agora, deve ser retido o entendimento da guerra fiscal como fenômeno federativo-espacial complexo, cuja ocorrência decorre da combinação de variados fatores, entre os quais é decisivo o debilitamento da capacidade de coordenação e de intervenção do Estado. O argumento desenvolvido considera que as iniciativas de fomento das instâncias inferiores de governo, que são remotas e permanentes, dependem, em grande medida, do contexto político-institucional no qual estão inseridas, exigindo ajustes rotineiros às mudanças observadas. A eclosão e o agravamento da crise do Estado, primeiramente, e as reformas liberalizantes implementadas depois, em resposta aos impasses macroeconômicos e à desarticulação fiscal e financeira do setor público, fixaram condições sucessivamente diferenciadas para a operação das políticas subnacionais de incentivo, que foram se tornando cada vez mais seletivas,

concorrenciais e autocentradas. As transformações, vale sublinhar, não se processaram de imediato, a um só golpe. A despeito de terem descrito um movimento incremental e acumulativo, acompanhando o declínio paulatino da capacidade de intervenção e de coordenação das autoridades governamentais, as mudanças ocorridas estiveram sob a influência de determinantes distintos. Os problemas iniciais de coordenação, suscitados pela crise do Estado, constituíram, por si só, uma arena propícia às disputas subnacionais e induziram, ao mesmo tempo, o gradual abandono dos parâmetros sistêmicos e genéricos em prol da ampliação da seletividade dos programas de atração de investimentos. Os problemas de intervenção posteriores, engendrados pelas reformas liberais, adicionaram novos determinantes e acirraram, no momento seguinte, a competição inter-regional, à medida que exigiram correções que fizeram as políticas acentuarem ainda mais seus componentes discriminatórios e dedicados, dirigindo benefícios excepcionais a projetos específicos previamente escolhidos para o acolhimento de tratamento preferencial.

Um procedimento necessário consiste em verificar até que ponto essa abordagem exposta é conveniente ao exame da guerra fiscal no Brasil em décadas recentes. O ponto de partida é a crise precipitada no início dos anos 1980 a partir da interrupção do crédito voluntário externo ao país, que se desdobrou no colapso do Estado e abalou a capacidade do governo central de atender aos – e acomodar os – distintos e nem sempre convergentes interesses regionais, por meio de um intricado entrelaçamento financeiro e fiscal estabelecido com as administrações subnacionais, calcado em mecanismos formais e informais de mobilização de recursos públicos – abrangendo as fontes de caráter tributário – repasses obrigatórios e voluntários, subsídios e incentivos diversos – e o conjunto de receitas e gastos executados diretamente pela União e por intermédio das estatais, do sistema financeiro estatal (empréstimos, garantias, avais etc.), das autarquias e de fundos fiscais e parafiscais, entre outros elementos.[6] A desarticulação acelerada e irreversível deste aparato de fundos públicos debilitou o poder do governo central de coordenar e compatibilizar as múltiplas pretensões políticas e econômicas localizadas, tornando as relações intergovernamentais cada vez mais conflitantes e descoordenadas. Por seu turno, a descentralização fiscal em curso desde o fim da década de 1970, em simultâneo à gradual distensão política e à reversão do ciclo macroeconômico, contribuiu igualmente para tensionar as relações federativas. Este movimento centrífugo culminou com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), que fortaleceu a autonomia

6. Esses canais de fluxos de recursos conformam o que Affonso (1995) denominou de "fundos públicos", que fundamentam o "pacto federativo" do país: "esses fundos são um elemento decisivo para o alicerce de qualquer federação. Entretanto, o seu papel é de crucial importância no caso de países com enormes heterogeneidades estruturais, como o Brasil. Nesses casos, a estruturação do poder entre as esferas de governo – e a própria unidade da federação – pressupõe uma transferência significativa de recursos públicos entre regiões com desigual capacidade econômica e grandes assimetrias sociais" (Affonso, 1995, p. 58).

e as atribuições fiscais dos entes subnacionais – em particular, as dos governos estaduais neste momento –, criando perspectivas mais promissoras para que estes buscassem reorganizar suas políticas de atração de investimentos. Os problemas de coordenação emergentes de tal contexto conturbado de crise e de mudanças repuseram as condições para o ressurgimento da guerra fiscal. As disputas por investimento, no entanto, foram contidas em razão das mencionadas adversidades macroeconômicas, que desestimularam as decisões inversoras das empresas e seus eventuais planos de deslocamento espacial, bem como exigiram a adoção, por parte dos governos estaduais, de políticas reativas a fim de mitigar os efeitos da crise sobre a base produtiva instalada em seus territórios.

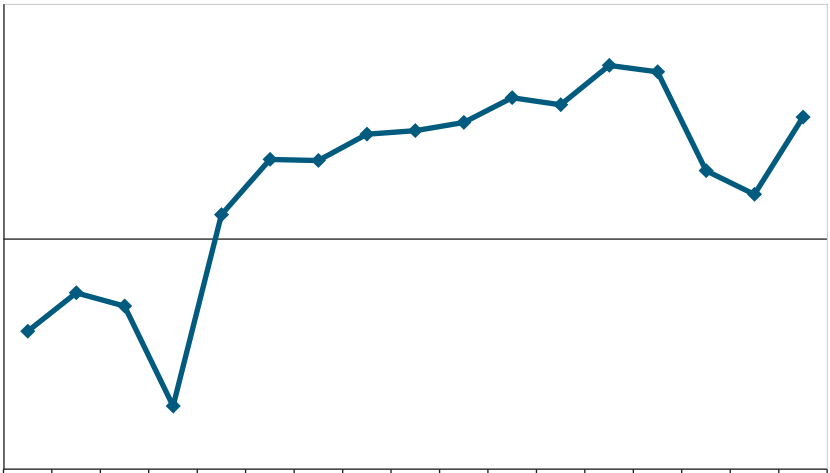
As reformas liberais implementadas na década de 1990, tolhendo a ação reguladora e executiva do Estado em múltiplas áreas e níveis de governo, comprometeram ainda mais o funcionamento do sistema anterior de reprodução das relações federativas, tendo em vista que implicaram menor disponibilidade de fundos públicos líquidos e, ao mesmo tempo, a obstrução dos canais utilizados para mobilizá-los a fim de promover a composição de aspirações regionais muitas vezes díspares e contraditórias. Assim, não apenas foram intensificados os problemas precedentes de coordenação, mas também criados novos complicadores oriundos da fragilização do setor público em termos consolidados. Estes problemas de intervenção, provenientes de dificuldades orçamentárias crescentes e de reformas que visaram interditar a atuação discricionária das autoridades governamentais, cobraram correções adicionais nas políticas de incentivo estaduais e, somados aos problemas de coordenação, resultaram na eclosão e no acirramento da guerra fiscal no Brasil.

As reformas no campo fiscal foram particularmente importantes nesse processo, constituindo problemas de intervenção mais nítidos e demarcados, com desdobramentos cruciais para a dinâmica e o desenvolvimento das disputas interestaduais por investimento, cabendo, portanto, descrevê-las em seus aspectos principais. As mudanças efetuadas estabeleceram um ordenamento orçamentário restritivo distinto do anterior, calcado em renovados marcos institucionais constituídos para disciplinar a gestão das finanças públicas no Brasil, que passou a ser orientada por metas rígidas direcionadas à geração continuada de *superavit* primários, visando assegurar uma trajetória dos passivos governamentais considerada sustentável pelos investidores participantes dos mercados financeiros mundializados. As reformas fiscais, que introduziram regras prudenciais de observância compulsória, tiveram como esteio inicial a reestruturação das finanças estaduais, capitaneada pela União por intermédio de operações condicionadas de reciclagem das dívidas, ao amparo da Lei nº 9.496/1997, cujos parâmetros básicos fundamentais foram posteriormente sistematizados pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), desdobrando na conformação de um novo regime fiscal no país.

A diretriz fundamental que norteou as mencionadas transformações foi a de coibir a prática de políticas ativas, buscando limitar drasticamente – quando não eliminar – o espaço para a adoção de medidas discricionárias por parte das autoridades orçamentárias. No que diz respeito às instâncias subnacionais, as normas criadas cercearam a contratação de recursos de terceiros e praticamente confinaram o gasto público às disponibilidades de natureza tributária, tanto próprias quanto de transferências legais e voluntárias (Lopreato, 2002). Ademais, foram fixadas metas de desempenho inapeláveis, relacionadas, por exemplo, à evolução da dívida, cobrando, para o cumprimento dos objetivos traçados, o controle sistemático das receitas e o redimensionamento dos gastos primários, de modo a gerar recursos suficientes no âmbito do orçamento para fazer face aos compromissos financeiros – que assumiram estatuto de despesa obrigatória, por conta de disposições legais impeditivas de inadimplemento por meio do empenho automático de receitas próprias.

Algumas informações estilizadas sobre o comportamento das finanças estaduais permitem dimensionar melhor as mudanças substanciais que configuraram um novo regime de política fiscal no Brasil. O gráfico 1 indica, primeiramente, a ocorrência de uma clara reversão dos resultados orçamentários negativos incorridos pelos estados depois de concluída a renegociação condicionada das dívidas ao amparo da Lei nº 9.496/1997. Os crescentes e sucessivos *deficits* registrados entre 1995 e 1998 foram revertidos, sendo suprimidos desde o exercício de 1999.

GRÁFICO 1
Evolução do resultado primário consolidado dos governos estaduais (1995-2011)[1]
(Em R$ bilhões de dezembro de 2011)



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
R$ Bilhão	-16,05	-9,35	-11,66	-29,06	4,25	13,85	13,67	18,24	18,86	20,28	24,57	23,36	30,19	29,09	11,87	7,76	21,20

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Nota: [1] (Deflator: IGP-DI – 2011 = 100).

A tabela 1 complementa a análise, ao mostrar como foi a evolução do *superavit* primário consolidado nos anos posteriores à promulgação da LRF, sob a ótica das necessidades de financiamento do setor público (NFSP). Como pode ser constatado, o setor governamental não financeiro gerou superávits primários continuados em todas as unidades federativas ao longo do período em análise, evidenciando uma operação convergente da União, dos estados e dos municípios consistente com metas compulsórias de solvência fiscal de longo prazo.

TABELA 1
Evolução das necessidades de financiamento do setor público (2001-2012)
(Em % do PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Composição do *superavit* primário do governo consolidado												
Governo consolidado	3,68	3,89	4,25	4,59	4,83	3,80	3,37	3,42	2,03	2,70	3,11	2,38
Governo central	1,86	2,37	2,49	2,97	2,88	2,17	2,23	2,35	1,33	2,09	2,25	1,95
Estatais	0,95	0,73	0,87	0,64	0,85	0,81	0,01	0,06	0,04	0,06	0,07	-0,06
Estados	0,61	0,64	0,77	0,91	0,89	0,69	0,98	0,86	0,56	0,45	0,72	0,43
Municípios	0,28	0,15	0,12	0,08	0,21	0,14	0,15	0,15	0,10	0,10	0,08	0,06
Participação na composição do *superavit* primário do governo consolidado												
Governo central	50,54	60,93	58,59	64,71	59,63	57,11	66,17	68,71	65,52	77,41	72,35	81,93
Estatais	25,82	18,77	20,47	13,94	17,60	21,32	0,30	1,75	1,97	2,22	2,25	-2,52
Estados	16,58	16,45	18,12	19,83	18,43	18,16	29,08	25,15	27,59	16,67	23,15	18,07
Municípios	7,61	3,86	2,82	1,74	4,35	3,68	4,45	4,39	4,93	3,70	2,57	2,52

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB).

Os governos estaduais tiveram participação importante nesse desempenho, contribuindo, em média, com mais de 20% do resultado primário anual obtido em termos consolidados entre 2001 e 2012, ao passo que a colaboração conjunta das prefeituras e estatais não alcançou os 15%. Os dados apresentados são ilustrativos da profunda reorganização das finanças públicas efetuada no Brasil a partir do segundo quinquênio da década de 1990, que estabeleceu os pilares de um regime calcado em normas mandatórias contrárias ao ativismo fiscal e compromissadas com o equilíbrio orçamentário intertemporal. Nesse novo arcabouço institucional de maior disciplinamento fiscal-financeiro hierárquico, que deu origem ampliadamente a demarcados problemas de intervenção, as políticas de fomento dos estados passaram a conviver com restrições e obrigatoriedades orçamentárias antes inexistentes, exigindo modificações adaptativas nos mecanismos de subsidiamento utilizados, com desdobramentos para a dinâmica da guerra fiscal, como será examinado na próxima seção.

3 EVOLUÇÃO RECENTE DAS POLÍTICAS ESTADUAIS DE FOMENTO: AVALIAÇÃO DE ALGUMAS EXPERIÊNCIAS SELECIONADAS

Uma análise minuciosa e detalhada das políticas estaduais de atração de investimentos é impossível de ser realizada nos limites deste capítulo, por causa não apenas do conjunto extenso e diversificado de mecanismos de subsidiamento empregados pelos entes subnacionais, mas, sobretudo, em razão das sucessivas e rotineiras mudanças efetuadas nas suas normas regulamentadoras, o que exigiria o acompanhamento mais rigoroso das constantes alterações nas condições vigentes dos incentivos. Assim, a avaliação feita da trajetória das estratégias de fomento dos governos de Minas Gerais, da Bahia, de Pernambuco, do Paraná e do Rio de Janeiro tem como base somente o mapeamento dos principais dispositivos constituídos nas duas últimas décadas por estes estados para estimular e influenciar a alocação espacial de investimentos em favor de suas regiões.[7] Embora propicie um quadro meramente estático das transformações ocorridas, o quadro 1 lista as iniciativas mais importantes que foram implementadas em período recente e permite observar como as políticas foram condicionadas pelo contexto econômico e institucional dominante de cada momento, sendo afetadas e modificadas pelos problemas de coordenação e de intervenção engendrados pela crise e pelas reformas liberalizantes implementadas no país a partir dos anos 1990.

O melhor entendimento da evolução dos programas estaduais de incentivo deve levar em consideração os argumentos antes desenvolvidos, cujo ponto de partida foi o pressuposto básico de que as políticas subnacionais de fomento não são competitivas e desagregadoras por natureza, mas passam a operar com maior hostilidade devido às condições globais que as circundam. Dessa perspectiva, a guerra fiscal é a expressão culminante de um processo de desvirtuamento de tais estratégias, motivado por diversos fatores, entre os quais são decisivos os mencionados problemas de coordenação e de intervenção provocados pela fragilização do Estado.

Como explicado na seção 2, os problemas de intervenção, sobrepostos aos de coordenação, suscitam ajustes sucessivos e acumulativos nas iniciativas de subsidiamento subnacionais, que vão progressivamente ampliando sua agressividade, à medida que assimilam fundamentos mais discriminatórios. Vale a pena retomar neste ponto, resumidamente, a discussão feita antes a respeito desse processo de deturpação das políticas de fomento, que teve como ponto de partida a classificação de três categorias distintas de estratégias: sistêmica, genérica e seletiva. Combinadas em graus diferenciados, elas conformariam um determinado padrão de atuação governamental, que viria a ser mais ou menos concorrencial, a depender do modelo

7. Para uma análise detalhada das políticas de incentivo desses estados e de outros, consultar Prado (1999), Vieira (2008; 2012) e Cardozo (2010).

dominante na orientação da estratégia implementada a fim de estimular investimentos em uma determinada localidade. As políticas de corte sistêmico seriam as de caráter menos conflituoso, pois, além de almejar transformações estruturais em dada região, propiciando benefícios de modo difuso e indiferenciado, tenderiam a motivar frequentemente parcerias e alianças entre os entes governamentais (nacional e subnacionais), uma vez que envolveriam, em muitos casos, obras infraestruturais de escalas físicas e financeiras multijurisdicionais e com características atinentes a um padrão de gestão compartilhada. As iniciativas de fomento de cunho genérico, por sua vez, transfeririam o foco do conjunto indistinto da região para o conjunto indistinto das empresas, prestando assistência aos mais variados projetos produtivos de forma abrangente e indiscriminada, mediante regras previamente detalhadas, o que abrandaria o teor competitivo destas. Ademais, por conta do escopo amplo que possuem, cuja contrapartida seria a realização de despesas substantivas em diversas áreas subsidiárias ao investimento das empresas – infraestrutura econômica, atividades de P&D, educação etc. –, as estratégias sistêmicas e, em menor grau, as genéricas requerem, para serem implementadas, que os entes governamentais detenham poder de comandar gastos e acesso facilitado a fontes de financiamento.

No ponto extremo dessa classificação normativa, se situariam as políticas seletivas, que seriam mais concorrenciais, pois buscariam favorecer projetos específicos de empresas, localidades, atividades e setores determinados, escolhidos frequentemente de forma arbitrária para serem beneficiados em condições preferenciais e individualizadas, com vantagens exclusivas e superiores às dos demais empreendimentos e frações territoriais. As ações seletivas, de outra parte, por estarem calcadas, sobretudo, em modalidades de subsidiamento de natureza tributária e despesas tópicas realizadas em obras – infraestrutura, benfeitorias etc. – e em outras formas de assistência – fornecimento de terrenos, treinamento de mão de obra etc. –, moldadas às especificações técnicas e financeiras particulares de um único projeto em causa, demonstrariam menor dependência com relação à capacidade de dispêndio dos entes governamentais. Sob a perspectiva de tal taxonomia, as políticas estaduais de fomento assumiriam viés crescente, autocentrado, competitivo e hostil, acirrando a disputa federativa por investimentos, à medida que, frente a problemas de intervenção advindos de dificuldades orçamentárias e do esvaziamento da função fiscal dos agentes públicos, os critérios sistêmicos e genéricos são atenuados em prol de uma maior seletividade na fixação e no direcionamento dos incentivos.

As experiências estaduais examinadas a seguir atestam que os programas de incentivo percorreram essa trajetória de mudanças, tornando-se paulatinamente mais seletivos em simultâneo à configuração de um contexto mais restritivo para a gestão fiscal no país. Nesse sentido, é necessário ter em conta o momento em que os contratos de refinanciamento das dívidas, normatizados pela Lei nº 9.496/1997, foram firmados entre a União e os estados que compuseram a amostra analisada,

pois estas operações condicionadas demarcaram uma mudança na dinâmica orçamentária, posteriormente consolidada pela promulgação da Lei Complementar nº 101/2000, a LRF. Os governos da Bahia e de Pernambuco concluíram a renegociação de suas dívidas em 1997; os de Minas Gerais e do Paraná, em 1998, e o do Rio de Janeiro, em 1999. Evidentemente que estas datas devem ser consideradas meras referências, uma vez que os problemas de intervenção, como anotado anteriormente, não emergiram abruptamente em dado instante, mas se avolumaram progressivamente, ao mesmo tempo em que a capacidade de ação dos estados foi sendo gradualmente enfraquecida por impasses fiscais e financeiros ascendentes, até culminar nas reformas que tolheram o ativismo discricionário das autoridades governamentais, na expectativa de equacionar os desajustes observados.

O período analisado foi dividido, *grosso modo*, em três etapas distintas: *i)* 1990-1994, em que medidas destinadas a reconstituir e revigorar as políticas estaduais de fomento vieram a ser adotadas; *ii)* 1995-1999, quando eclodiu a guerra fiscal entre os estados e foi implementada a reestruturação fiscal e patrimonial dos entes subnacionais; e *iii)* 2000-2010, momento no qual passou a estar em plena vigência um novo ordenamento institucional de disciplinamento hierárquico das finanças públicas no Brasil, assentado em normas regulamentadoras e metas de solvência orçamentária intertemporal de observância compulsória, implicando o acirramento das disputas interestaduais por investimentos.

3.1 O período 1990-1994

Os anos iniciais da década de 1990 podem ser considerados como uma fase de experimentação, porque os estados buscaram reabilitar suas políticas de fomento, aproveitando as melhores perspectivas propiciadas pela CF/88. De fato, a nova Carta fortaleceu as finanças públicas subnacionais e, no caso dos estados, consagrou o aumento da participação na carga tributária e concedeu maior autonomia de gestão orçamentária. Ademais, ampliou a capacidade impositiva desses entes federativos, sobretudo devido à criação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), que não apenas sucedeu o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) com uma base de cálculo ampliada pela incorporação dos chamados impostos únicos (transporte, comunicação, energia elétrica, minerais e combustíveis), mas também teve reiterada a sistemática de cobrança híbrida anterior, com incidência parcial sobre as operações interestaduais na origem, reforçando a possibilidade dos programas de incentivo serem assentados nesse revigorado tributo. As conturbadas condições macroeconômicas do período em tela, entretanto, deteveram a emergência da guerra fiscal e impuseram aos estados a necessidade de adoção de políticas mais defensivas, visando, principalmente, proteger a base produtiva de suas respectivas regiões dos efeitos

negativos advindos do persistente quadro recessivo e inflacionário, conjugados, naquele momento, com os impactos deletérios da progressiva abertura comercial do país sobre a produção e o emprego do setor industrial.

Mesmo assim, é inegável a disseminação de variados esquemas de beneficiamento calcados no ICMS com a finalidade de estimular investimentos e influenciar as decisões privadas locacionais, conforme comprovam as iniciativas adotadas nestes anos pela amostra selecionada de estados, indicadas na primeira coluna do quadro 1. O suprimento de linhas de financiamento foi o tipo de incentivo dominante no período, sendo adotado em Minas Gerais, na Bahia e em Pernambuco para cobrir o investimento fixo e as necessidades de capital de giro das empresas assistidas. Estas operações, na realidade, serviam para camuflar uma efetiva redução na alíquota do ICMS, de modo a evitar contestações judiciais,[8] uma vez que a empresa beneficiada recolhia normalmente o imposto aos cofres estaduais e, em seguida, recebia de volta o valor parcial ou integralmente pago, por intermédio de um crédito com prazos prolongados, frequentemente sem a incidência de encargos ou com a aplicação de redutores generosos sobre os juros e a correção monetária. Em alguns casos, o financiamento abrangia despesas com aquisição de terrenos e obras de benfeitorias (Pernambuco), além de projetos de energia elétrica e introdução de novos produtos no mercado (Bahia). No Rio de Janeiro, a estratégia inicial foi a de conceder diretamente o adiamento do prazo de recolhimento do ICMS, cujo pagamento posterior poderia ser feito com atualização monetária apenas parcial, sendo a mesma vantagem estendida às importações de máquinas e equipamentos. No Paraná, as empresas também foram incentivadas com procedimentos análogos de adiamento e parcelamento do imposto, além de outras modalidades de subsidiamento, como a apropriação de crédito fiscal equivalente ao imposto pago nas aquisições de bens de capital. Um aspecto a ser sublinhado é que os programas de incentivo desta fase têm um caráter mais genérico, pois estabelecem normas pouco seletivas de acesso aos benefícios, permitindo a um grupo relativamente indiferenciado de empresas usufruir de vantagens em igualdade de condições.

Pode-se dizer que, no primeiro quinquênio dos anos 1990, os problemas de coordenação já estavam estabelecidos, fixando circunstâncias propícias à eclosão da guerra fiscal. A desarticulação orçamentária e financeira da União, levando praticamente à paralisia as ações centralizadas de planejamento e desenvolvimento regional, que se encontravam bastante debilitadas, junto com a descentralização fiscal, cujo ponto culminante foi a CF/88, abriu espaço para iniciativas descoordenadas e mais competitivas por parte dos estados. As disputas interestaduais, contudo, ficaram relativamente contidas pela conjuntura macroeconômica adversa,

8. Vale lembrar que a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, que instituiu o Conselho de Política Fazendária (Confaz), exige que os incentivos calcados no ICMS sejam validados por decisões unânimes tomadas pelos representantes dos estados e do Distrito Federal, em reuniões do mencionado conselho.

que inibia as decisões privadas de investimento – e, portanto, as perspectivas de relocalização de empreendimentos – e impunha medidas contra-arrestantes por parte das autoridades subnacionais em favor das bases produtivas de suas jurisdições. A implementação do Plano Real modificaria substancialmente esta situação, descortinando um novo contexto para a formatação e a execução das estratégias estaduais de fomento.

3.2 O período 1995-1999

A estabilização inflacionária e o avanço das reformas liberais compuseram o pano de fundo da segunda metade da década de 1990, propiciando a ampliação da demanda interna, a retomada do fluxo de capital externo e a recuperação das taxas de investimento no mercado doméstico – recuperação esta, cabe ressalvar, descontínua e pouco dinâmica, uma vez que, além de arrefecer nos anos finais do período em referência, foi bastante irregular em termos de atividade econômica, sendo mais vigorosa na indústria de transformação e, nesta, nos segmentos produtores de bens duráveis, com destaque para o automotivo. De qualquer forma, esta certa recomposição dos níveis de investimento funcionou como estopim da guerra fiscal, levando os governos estaduais – e diversos municípios – a criarem incentivos cada vez mais competitivos destinados a disputar a preferência locacional das empresas. Por outra parte, as diretrizes liberais que passaram a orientar a política econômica no plano federal resultaram no abandono deliberado das atividades de planejamento e desenvolvimento econômico, na privatização de empresas e bancos públicos, em medidas de contingenciamento dos gastos orçamentários e do crédito ao setor público, entre outras reformas institucionais pró-mercado em substituição a ações estatais programáticas, o que represou as possibilidades de intervenção governamental e acentuou a debilidade dos mecanismos de coordenação federativa, contribuindo de forma decisiva para o acirramento da guerra fiscal. Ademais, o agravamento dos desequilíbrios das finanças estaduais, no contexto de baixa inflação e taxas de juros excessivamente elevadas derivado do Plano Real, exigiu a assistência do governo federal para afastar o risco iminente de colapso, mediante o encaminhamento de novas operações de reciclagem de dívida condicionadas a um severo programa de ajuste, cujos parâmetros fixados pela Lei nº 9.496/1997 amarraram estes entes subnacionais a preceitos inapeláveis de solvência orçamentária intertemporal, interditando o espaço para a execução de políticas fiscais discricionárias, com desdobramentos para as suas estratégias de atração de investimentos.

A observação das informações contidas no quadro 1 permite inferir as modificações substancias que foram efetuadas nos programas estaduais de fomento na segunda metade da década de 1990, comparativamente com o quinquênio anterior. A mais evidente alteração consistiu no elenco diversificado de mecanismos de subsidiamento que veio a ser criado para atrair e estimular

investimentos privados, contemplando vários fatores necessários ao aumento da capacidade competitiva dos atributos locacionais de dada região em relação a outras. Alguns exemplos pontuais podem ser arrolados para ilustrar esses procedimentos, que redundaram em incentivos cada vez mais concorrenciais, acarretando a escalada predatória da guerra fiscal.

Os governos da Bahia e de Pernambuco passaram a apoiar o comércio exterior, incentivando as importações com diferimento do ICMS e suprimento de crédito, ao mesmo tempo em que financiavam exportações de setores produtivos específicos. Na Bahia, as empresas também podiam receber recursos para a cobertura do Imposto de Importação – tributo de competência federal –, ao passo que em Pernambuco os benefícios às importações foram condicionados ao desembaraço alfandegário no próprio estado – prática que iria proliferar nos anos posteriores, como será visto a seguir. Em Minas Gerais, foi constituído programa destinado a desenvolver mercado para a introdução de produtos que seriam futuramente fabricados por empreendimento incentivados, financiando capital de giro necessário à importação e às vendas domésticas. No Rio de Janeiro, dispositivos legais permitiram ao governo aportar capital nas empresas assistidas e lançar mão de receitas do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e dos *royalties* do petróleo para conceder incentivos, aumentando o poder de fogo do estado na guerra fiscal. Diversas normas foram igualmente instituídas com a finalidade de assegurar o fluxo contínuo dos benefícios acertados contratualmente, na tentativa de reduzir o risco de inadimplência e dar maior segurança aos investidores, que passaram a contar ainda com meios de ressarcimento monetário de gastos realizados em projetos de infraestrutura originalmente de responsabilidade do governo fluminense.

A principal transformação, contudo, foi a maior seletividade assumida nessa fase pelas políticas dos quatros estados antes mencionados, que incorporaram critérios mais discriminatórios no direcionamento dos incentivos, tanto por intermédio da criação de novos programas focados em determinados ramos de atividade e setores econômicos escolhidos para o acolhimento de benefícios exclusivos e superiores aos demais, quanto por meio de normas que designavam crescentemente fabricantes, segmentos produtivos, localidades e grupo de produtos específicos para serem incluídos em regimes tributários especiais, a fim de desfrutarem de vantagens diferenciadas. Sob a mesma diretriz de maior seletividade, vieram a ser disseminadas formas mais sistematizadas de suporte a projetos de infraestrutura econômica, instalações e terrenos industriais, obras de benfeitorias e treinamento de mão de obra, normalmente formatadas em bases individualizadas e direcionadas a atender a necessidades próprias de um empreendimento em particular. No Paraná, a reformulação das estratégias de fomento, a fim de adequá-las às circunstâncias mais concorrenciais prevalecentes, teve como base correções na legislação regulamentadora dos próprios programas de incentivo, mediante a inclusão de dispositivos

que outorgavam aos gestores da política estadual a atribuição de selecionar de maneira arbitrária e intempestivamente os setores produtivos prioritários sujeitos a tratamento preferencial – mesmo procedimento adotado pelo governo de Minas Gerais. Na Bahia, de modo análogo, as autoridades estaduais tiveram o poder para fixar, por meio de decisões *ad hoc*, as condições dos benefícios concedidos àquelas atividades econômicas escolhidas para fazer jus a vantagens especiais.

É possível constatar, com base nesse conjunto principal de transformações, que os ajustes operados nas políticas de fomento para dotá-las com instrumentos mais variados e discriminatórios exacerbaram a disputa entre os estados, tornando a guerra fiscal cada vez mais hostil ao longo da segunda metade da década de 1990. A recuperação da taxa de investimento observada no período incitou a concorrência interestadual, que não pôde ser contida em face dos problemas de coordenação originados da crise e das reformas liberais que desarticularam os mecanismos centralizados antes mobilizados para conciliar os diversos interesses econômicos regionais em jogo, na busca de atenuar os conflitos no âmbito da Federação. A estes problemas de coordenação, se somaram os problemas de intervenção, gradativamente intensificados com o agravamento dos desequilíbrios fiscais e financeiros dos estados e o rigoroso ajuste a que foram submetidos pelo governo central, induzindo novas e sucessivas correções adaptativas nas políticas de fomento. Com as mudanças realizadas, os programas estaduais de incentivo foram incorporando diretrizes e parâmetros cada vez mais seletivos e dedicados a atender com vantagens diferenciadas e exclusivas projetos de investimentos específicos, em detrimento das iniciativas de teor sistêmico e genérico, o que resultou na radicalização da guerra fiscal no Brasil. Tal tendência principal de alterações das estratégias de fomento em direção a um padrão mais competitivo teria continuidade na década seguinte, mas de maneira amplificada, uma vez que a nova institucionalidade fiscal de maiores restrições alcançaria forma mais acabada, avolumando os problemas de intervenção.

3.3 O período 2000-2010

A reestruturação das finanças estaduais patrocinada pelo governo central mediante operações condicionadas de reciclagem de dívida assentou as bases de um novo regime fiscal no Brasil, cujos fundamentos principais foram sistematizados com a promulgação da LRF. Como explicado na seção anterior, a diretriz básica que passou a pautar a gestão orçamentária no país, particularmente no que diz respeito aos entes subnacionais, foi a de conter os gastos nos limites fixados pela disponibilidade de financiamento de natureza tributária, mantendo sob controle estrito e permanente a contratação de recursos de terceiros, com a finalidade de assegurar uma trajetória considerada sustentável em termos intertemporais para dívida pública, por intermédio do cumprimento obrigatório de regras prudenciais e de metas quantitativas de desempenho fiscal e financeiro rigorosas. Assim,

a ação discricionária dos agentes governamentais foi tolhida e, consequentemente, os problemas de intervenção ganharam expressão e se manifestaram com grande nitidez nesses anos em referência. As políticas estaduais de fomento tiveram que ser forçosamente compatibilizadas a estas circunstâncias dadas de maior disciplinamento orçamentário, vindo a ampliar seu teor concorrencial, à medida que incorporaram critérios ainda mais seletivos e individualizados para a formatação e a concessão de incentivos.

Uma das principais reformulações efetuadas nessa fase caracterizada por constrangimentos fiscais bem demarcados, como demonstrado no quadro 1, foi a intensificação e a generalização do uso de modalidades *extraorçamentárias* de benefícios calcados no ICMS, que, diferentemente das operações de financiamento originadas na receita incremental do imposto recolhido pelos próprios projetos assistidos, não enlaçam o Tesouro, deixando de gerar um fluxo de recursos que transita pelo orçamento. Este tipo de incentivo se tornou majoritário e, em muitos casos, substituiu os financiamentos, que até então consistiam na forma dominante de subsidiamento. Ademais, passaram a ser mais abrangentes e diversificados. Os governos de Pernambuco, do Paraná, do Rio de Janeiro e da Bahia lançaram mão de variados mecanismos extraorçamentários de subsidiamento, envolvendo, entre outros, crédito presumido, diferimento, isenção, dispensa de cobrança antecipada, redução da base de cálculo, dilação do prazo de pagamento, utilização de crédito fiscal compensatório, transferência de saldo credor intrafirmas, suspensão de recolhimento, aproveitamentos de saldo credor etc. Tais incentivos foram direcionados, em condições vantajosas diferenciadas, a um grupo selecionado de empresas, atividades produtivas, localidades e locações específicas – portos e aeroportos, por exemplo –, contemplando diversas transações, como as de importação, transferência de bens entre estabelecimentos, operações internas e interestaduais, além de amplo espectro de mercadorias, como produtos finais, matérias-primas, insumos, máquinas e equipamentos.

Cabe observar que esses ajustes que resultaram na proliferação e na diversificação de mecanismos extraorçamentários de estímulo tributário não apenas promoveram um rearranjo dos incentivos manejados pelos estados, mas também configuraram práticas mais seletivas, dedicadas a dispensar tratamento fiscal diferenciado e excepcional a determinadas operações, empresas e aglomerações econômicas e espaciais previamente selecionadas. Tais modificações, por conseguinte, tornaram as políticas estaduais de fomento paulatinamente mais discriminatórias, exacerbando, desse modo, o teor concorrencial das ações programáticas patrocinadas pelos governos estaduais em apoio às suas economias. Com efeito, outros procedimentos adotados pelos governos estaduais nestes anos também ampliaram a seletividade e o potencial competitivo das estratégias empregadas na atração de investimentos. Um deles foi a criação de sucessivos programas e

dispositivos especiais dirigidos a atividades, segmentos e agrupamentos produtivos determinados, para os quais foram destinadas benesses exclusivas, como ocorreu em Minas Gerais, na Bahia, em Pernambuco e no Rio de Janeiro. A recorrente designação, no âmbito dos programas já existentes, de atividades setores, aglomerações econômicas, polos produtivos, locações e áreas geográficas como alvos prioritários para o acolhimento de incentivos preferenciais foi outro procedimento intensificado, sobretudo pelos governos de Pernambuco, da Bahia, do Paraná e do Rio de Janeiro. O apoio prestado às empresas em termos de incentivos vinculados diretamente ao processo produtivo – como o suprimento de terrenos e de infraestrutura econômica – foi mais uma estratégia reforçada nestes anos em tela que aprofundou a seletividade das políticas, particularizando ainda mais os instrumentos de fomento manejados pelos gestores estaduais, uma vez que tal auxílio é definido em bases individuais, em conformidade com as necessidades técnicas e financeiras de cada empreendimento em separado. No Rio de Janeiro, foi instituído programa específico para financiar obras de infraestrutura para os empreendimentos assistidos pelos demais programas estaduais. Em Pernambuco, além de suprir recursos para projetos infraestruturais, o governo estadual criou um fundo para estruturar distritos industriais, ampliando o leque de locação aos projetos estimulados. Na Bahia, de maneira análoga, foram estabelecidas novas linhas de financiamento para infraestrutura, obras civis e construção e reaproveitamento de edificações industriais.

O aprofundamento do caráter seletivo e concorrencial das estratégias de fomento decorreu, igualmente, de preceitos introduzidos nas regulamentações dos programas que ampliaram a prerrogativa dos gestores estaduais de efetuarem escolhas discriminatórias de projetos sujeitos a vantagens excepcionais diferenciadas dos demais. As adaptações corretivas efetuadas nos anos 2000 reforçaram esta capacidade de dirigir e fixar condições especiais de subsidiamento em termos individualizados, mediante a delegação de maior poder de decisão *ad hoc* aos responsáveis pela implementação das políticas, consubstanciando um dos traços marcantes das reformas realizadas no período. De modo rotineiro, os programas incorporaram dispositivos que foram outorgando grande autonomia aos agentes governamentais para arbitrar intempestivamente benefícios em bases não previstas formalmente pelas normas institucionalizadas. O Paraná pode ser considerado um experimento paradigmático neste gênero de ajuste, assim como a Bahia e Minas Gerais.

A exposição precedente proporcionou uma visão das mudanças ocorridas nas políticas de fomento de cinco estados, permitindo verificar que as estratégias adotadas percorreram caminhos análogos em termos de formatação e de ajustes dos instrumentos manejados com o intuito de influenciar as decisões privadas de alocação espacial de investimentos. Uma tendência básica compartilhada foi a progressiva radicalização dos programas de incentivo, que assumiram teor

paulatinamente mais competitivo ao longo dos anos analisados. O delineamento de práticas mais concorrenciais se deu mediante diversos expedientes, que implicaram a configuração de regimes especiais de tratamento diferenciado, acobertando desde empresas e atividades específicas a aglomerações e áreas geográficas determinadas, às quais foram assegurados, entre outros privilégios, benesses tributárias diversas, acesso a operações de crédito subvencionadas e amplo apoio infraestrutural, com a finalidade de constituir vantagens excepcionais à execução de projetos inversores planejados.

Essa trajetória em direção a um padrão de estratégias de fomento mais hostil foi incremental, sem ter sido, entretanto, condicionada por fatores homogêneos e invariantes. Embora evidenciando uma linha de continuidade, sua evolução apresentou singularidades e variações importantes e, na realidade, descreveu um processo de permanente adaptação aos contextos prevalecentes. Em um primeiro momento, a busca de novas e exaltadas formas de beneficiamento foi a resposta dada pelos governos estaduais, sobretudo porque inexistiam mecanismos de coordenação suficientemente funcionais aptos a acomodar os diversos interesses regionais em jogo, de modo a coibir as práticas mais agressivas e evitar, com isto, a escalada dos conflitos na órbita subnacional. Em um segundo momento, o avanço das reformas de cunho liberal e, no bojo delas, da reestruturação das finanças dos estados, desdobrando-se na fixação de marcos institucionais renovados para a gestão orçamentária no país, contrária ao ativismo fiscal e baseada no cumprimento estrito de regras compulsórias de equilíbrio intertemporal das contas públicas, descortinou uma realidade distinta para o manejo de incentivos por parte dos governos estaduais.

Os problemas de intervenção que vieram então a ser adicionados exigiram ajustes forçosos a fim de compatibilizar tais iniciativas com as condições restritivas prevalecentes. As correções adaptativas fizeram com que as ações estaduais de fomento abrandassem seus elementos sistêmicos e genéricos, reforçando a dominância dos componentes seletivos, com o que os programas de subsidiamento passaram a ser cada vez mais dirigidos, prestando assistência discriminada a determinados empreendimentos escolhidos com base em critérios normalmente intempestivos e não formalizados para usufruir de benefícios exclusivos e diferenciados. Como resultado desta reformatação, as políticas estaduais ficaram mais estreitas e pontuais, sendo orientadas por metas de maior imediatismo, dedicadas a assegurar estritamente a realização do projeto de investimento de uma empresa específica, previamente selecionado e para o qual é moldado um "pacote" de benefícios tributário, financeiro e infraestrutural personalizado. Assim, os ajustes ocasionados pelos problemas de intervenção acentuaram as características concorrenciais das estratégias de fomento dos estados e, somando-se aos problemas de coordenação preexistentes, exasperaram e rotinizaram o tensionado quadro de guerra fiscal instalado no país.

QUADRO 1
Principais incentivos concedidos pelos governos estaduais de MG, BA, PE, PR e RJ (1990-2010)

Principais incentivos estaduais – mecanismos e características	1990 -1994					1995 -1999					2000-2010				
	MG	BA	PE	PR	RJ	MG	BA	PE	PR	RJ	MG	BA	PE	PR	RJ
Adiamento do prazo de recolhimento do ICMS					X										
Adiamento do prazo de recolhimento do ICMS incidente na importação de máquinas e equipamentos					X										
Financiamento de projetos industriais, agroindustriais, comerciais, de mineração, de turismo etc.		X								X		X			
Financiamento de obras de infraestrutura							X	X		X			X		X
Financiamento a projetos de reativação de unidades paralisada ou subutilizadas		X				X		X			X				
Condições de acesso ao subsidiamento e dos incentivos fixadas em contrato										X					
Participação acionária do Estado nos projetos assistidos										X					
Financiamento de investimento fixo	X		X			X	X	X		X	X				
Financiamento de capital de giro	X		X			X	X	X		X	X				
Financiamento de aquisição de terrenos e obras de benfeitorias			X				X	X		X			X		
Financiamentos de despesas associadas ao projeto de investimento subsidiado											X				
Estabelecimento de condicionalidades de acesso aos incentivos										X					
Uso do FPE e de *royalties* do petróleo para concessão de incentivos										X					
Uso dos tributos estaduais para compensação de eventual inadimplência do Estado em relação aos incentivos acordados										X					
Bloqueio dos recursos empenhados com os incentivos na conta do Estado e transferência para o beneficiário										X					
Ressarcimento de gastos efetuados pela empresa beneficiária com obras de infraestrutura de obrigação do Estado										X					
Criação de programas de incentivo direcionados a atividades e setores específicos						X	X	X		X	X	X	X		X
Cobertura dos custos financeiros de empréstimos contraídos por empresas para investirem no estado															X
Dispensa ou redução de juros	X	X				X		X			X	X			

(Continua)

(Continuação)

Principais incentivos estaduais – mecanismos e características	1990 -1994					1995 -1999					2000-2010				
	MG	BA	PE	PR	RJ	MG	BA	PE	PR	RJ	MG	BA	PE	PR	RJ
Abatimento da dívida no ato do pagamento								X							
Abatimento da dívida para pagamento antecipado												X			
Dispensa ou redução da correção monetária	X				X	X	X				X				
Estímulo ao comércio atacadista											X				X
Crédito presumido nas operações interestaduais e nas operações internas de entrada de determinados produtos previamente selecionados, bem como na transferência para outros estados							X						X		X
Crédito presumido (indiferenciado)								X							
Diferimento do ICMS			X				X	X				X	X		X
Dispensa do pagamento do ICMS nas aquisições de bens para ativo fixo cuja desincorporação destes ocorra após um ano ou mais de uso							X					X			
Redução da base de cálculo do ICMS nas operações internas															X
Diferimento do ICMS nas importações de mercadorias							X						X		X
Crédito presumido para importações													X		
Inclusão crescente de atividades, setores, localidades e produtos e regimes tributários especiais				X			X	X	X			X	X	X	X
Redução da alíquota do ICMS															X
Transferência de saldo credor intraestabelecimentos															X
Isenção do ICMS													X		X
Redução do imposto a pagar															X
Financiamento a importações mediante recursos para capital de giro de empresas comerciais atacadistas								X							
Financiamento a importações							X								
Financiamento a exportações de setores produtivos específicos							X	X							
Financiamento a instalações industriais								X							

(Continua)

(Continuação)

Principais incentivos estaduais – mecanismos e características	1990 -1994					1995 -1999					2000-2010				
	MG	BA	PE	PR	RJ	MG	BA	PE	PR	RJ	MG	BA	PE	PR	RJ
Diferimento do ICMS incidente na aquisição interna de máquinas, equipamentos, peças, partes, componentes, matérias-primas e insumos destinados a projetos subvencionados															X
Recursos para cobertura do Imposto de Importação							X								
Recursos para gastos efetuados com o treinamento de mão de obra								X							
Vinculação dos incentivos concedidos nas importações ao desembaraço alfandegário no próprio estado								X							
Crédito presumido nas transferências de mercadorias para estabelecimento localizado em outro estado								X							
Crédito presumido sobre a importação de matérias-primas e insumos usados na fabricação de produtos incentivados ou destinados a outros estados													X		
Apoio mais sistemático às atividades aeroportuárias e portuárias no próprio estado													X		
Fundo específico para a implantação, ampliação, modernização e manutenção de distritos industriais													X		
Recursos destinados à promoção dos programas de incentivo do estado													X		
Dispensa de cobrança antecipada de ICMS													X		
Diferimento do ICMS nas operações internas e importações de mercadorias, incluindo insumos, utilizadas diretamente no processo produtivo e na composição do ativo fixo												X	X		
Isenção do ICMS sobre importações de mercadorias utilizadas diretamente no processo produtivo e na composição do ativo fixo													X		
Dispensa da cobrança antecipada do ICMS incidente sobre importações de mercadorias utilizadas diretamente no processo produtivo e na composição do ativo fixo													X		
Isenção do ICMS sobre operações internas, interestaduais e importações de mercadorias efetuadas por empresas de construção civil destinadas a estaleiros localizados no estado													X		
Diferimento sobre operações internas, interestaduais e importações de mercadorias efetuadas por empresas de construção civil destinadas a estaleiros localizados no estado													X		
Isenção do ICMS sobre serviços de transporte prestados a estaleiros localizados no estado nas operações de saída interna e interestaduais de itens específicos													X		

(Continua)

(Continuação)

Principais incentivos estaduais – mecanismos e características	1990 -1994					1995 -1999					2000-2010				
	MG	BA	PE	PR	RJ	MG	BA	PE	PR	RJ	MG	BA	PE	PR	RJ
Fundo específico para promover produtos de empresas incentivadas													X		
Aproveitamento de saldo credor de ICMS													X		
Diferimento do ICMS na aquisição de insumos e matérias-primas nas saídas internas, aquisição em outros estados													X		
Diferimento do ICMS na importação de aparelhos, equipamentos, máquinas e ferramentas, peças, partes e componentes para setores específicos													X		
Redução da base de cálculo do ICMS para a importação de mercadorias por intermédio dos portos do estado													X		
Adiamento e parcelamento do ICMS				X											
Adiamento e parcelamento do ICMS correspondente a 100% dos gastos em P&D				X											
Dispositivos legais outorgando poder discricionário a gestores estaduais para selecionar setores produtivos prioritários para acolhimento de incentivos diferenciados							X		X			X			
Dispositivos outorgando poder discricionário a gestores estaduais para definir as condições dos incentivos concedidos a setores considerados prioritários							X				X			X	
Adiamento e parcelamento do ICMS incidente sobre o consumo de energia elétrica														X	
Apropriação integral do crédito do ICMS recolhido sobre a aquisição de máquinas, aparelhos, equipamentos industriais e bens oriundos ou transferidos do ativo fixo de outro estabelecimento									X						
Suspensão do ICMS incidente nas importações efetuadas pelos portos e aeroportos do estado de matérias-primas e material intermediário utilizados no processo produtivo no momento de saída dos produtos para posterior recolhimento na ocasião da entrada														X	
Suspensão do ICMS incidente nas importações efetuadas pelos portos e aeroportos do estado de bens destinados ao ativo permanente e de seus prestadores de serviços de transporte e comunicação, quando da entrada dos referidos produtos														X	
Crédito presumido nas importações nos portos e aeroportos do estado de mercadorias e de bens incorporados ao ativo permanente ou para posterior revenda														X	
Financiamento de novas linhas de produtos		X													
Financiamento de projetos de geração de energia		X													

(Continua)

(Continuação)

Principais incentivos estaduais – mecanismos e características	1990 -1994					1995 -1999					2000-2010				
	MG	BA	PE	PR	RJ	MG	BA	PE	PR	RJ	MG	BA	PE	PR	RJ
Financiamento para o desenvolvimento de mercado de novos produtos – capital de giro necessário à vendas no mercado doméstico e importação desses mesmos produtos						X					X				
Apropriação do total do crédito do ICMS recolhido sobre a aquisição de máquinas, aparelhos e equipamentos específicos				X											
Dedução de parte dos investimentos fixos do saldo do ICMS a recolher para pagamento posterior				X											
Equalização de custos financeiros							X				X				
Absorção de custos de financiamento concedidos a projetos de investimentos por instituições oficiais de crédito							X								
Isenção total ou parcial do ICMS em transações que envolvam produtos enquadrados em regimes de diferimento do ICMS							X								
Construção ou obras de reparação e adaptação de instalações industriais												X			
Dispensa do ICMS incidente sobre determinados produtos												X			
Dilação do pagamento do saldo devedor do ICMS												X			
Exigência de contrapartida financeira das empresas incentivadas						X					X				
Utilização do crédito fiscal de ICMS para compensar o Imposto de Importação e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente em importações de determinados bens												X			

Elaboração do autor.

4 COMENTÁRIOS FINAIS

Este texto buscou caracterizar a guerra fiscal como um fenômeno federativo-espacial complexamente determinado, de causas multifatoriais, entre as quais é decisiva a fragilização do Estado. O argumento teve como ponto de partida a compreensão de que as políticas de incentivo implementadas remota e permanentemente pelos entes subnacionais para promover o desenvolvimento e a modernização da base produtiva de suas regiões não são conflituosas e desagregadoras por natureza, mas incorporam práticas e procedimentos paulatinamente mais concorrenciais, passando a apresentar elevado grau de rivalidade e efeitos prejudiciais às demais jurisdições, por conta do contexto que as circunda. A crise e as reformas liberais encaminhadas para fazer face à desarticulação fiscal e financeira do Estado e às dificuldades macroeconômicas vivenciadas constituíram condições sucessivamente distintas para a operação das estratégias subnacionais de fomento. Em um primeiro momento, os problemas de coordenação suscitados pelo agravamento dos impasses enfrentados pelo Estado criaram circunstâncias propícias à eclosão das disputas interjurisdicionais por investimentos, acarretando ajustes nas políticas de incentivo no sentido de atenuar seus parâmetros de caráter sistêmico e genérico em favor de outros mais seletivos. As reformas de cunho liberal subsequentes, interditando o espaço para ações discricionárias dos agentes governamentais, engendraram problemas de intervenção, que se somaram aos problemas preexistentes de coordenação e exigiram novas correções das políticas de fomento. As mudanças consistiram no reforço dos componentes discriminatórios e dedicados a prestar assistência diferenciada e exclusiva a determinados empreendimentos selecionados com base em critérios cada vez mais arbitrários, redundando, consequentemente, no acirramento da guerra fiscal.

No caso específico do Brasil, as políticas de incentivo dos governos estaduais descreveram essa trajetória de progressiva radicalização, conforme pôde ser inferido a partir da análise das experiências de Minas Gerais, da Bahia, do Paraná, de Pernambuco e do Rio de Janeiro. A crise deflagrada pela interrupção do crédito externo ao país no início da década de 1980 se desdobrou no colapso fiscal e financeiro do Estado, o que comprometeu a operacionalidade dos instrumentos de coordenação federativa, abrindo espaço para a emergência do conflito no âmbito subnacional. As reformas liberais implementadas a partir da década de 1990, além de acentuarem os problemas de coordenação e impelirem os governos estaduais a disputas cada vez mais hostis pela atração de investimentos, adicionaram os problemas de intervenção, o que exacerbou e rotinizou a guerra fiscal no país.

Sob tal perspectiva analítica, a guerra fiscal assume dimensão mais abrangente que a usualmente considerada nos enfoques convencionais, que enfatizam os aspectos meramente tributários deste complexo fenômeno federativo-espacial, subsidiando as recorrentes propostas encaminhadas com vistas a eliminar a guerra fiscal, por intermédio, principalmente, da alteração da atual sistemática de cobrança mista do

ICMS nas transações interestaduais, que passaria a ser feita integralmente no estado de destino. Vale sublinhar que, além de promover uma simplificação extrema e inapropriada da guerra fiscal, esta visão majoritária tem negligenciado e deixado em segundo plano outros fatores determinantes muito mais decisivos para a competição interterritorial por investimentos, como as transformações aqui analisadas do Estado, bem como as desigualdades regionais, que vêm motivando e nutrindo as políticas de fomento dos governos estaduais de forma remota e persistente no Brasil. Ademais, a alteração da sistemática de cobrança do ICMS, de modo a estabelecer a apropriação do tributo na localidade final das operações interestaduais, irá certamente arrefecer a guerra fiscal, mas não será capaz de eliminá-la, por dois motivos principais. Em primeiro lugar, porque a mudança do regime de apropriação do ICMS neutralizará a capacidade de concessão de incentivo tributário dos estados predominantemente exportadores e de economias regionais pouco adensadas, ao passo que os grandes estados importadores e os que possuem estruturas produtivas mais integradas e complexas poderão ainda potencialmente utilizar artifícios fiscais calcados no ICMS para estimular investimentos em suas jurisdições. Em segundo lugar, a mudança não afetará em nada os mecanismos de subsidiamento de natureza estritamente orçamentária e financeira, que poderão ser ainda mobilizados para influenciar as decisões privadas de alocação espacial de investimentos. Em ambas as situações, os estados mais pobres serão os mais prejudicados, uma vez que não possuem poder fiscal-financeiro capaz de rivalizar com os demais entes da Federação, nem muito menos possuem uma economia local suficientemente desenvolvida para disputar em igualdade de condições a preferência locacional das empresas.

Essas questões não somente repontam dúvidas e incertezas em relação às possibilidades de equacionamento da guerra fiscal por meio de medidas baseadas primordialmente em alterações no ICMS, mas também sinalizam para alternativas mais consistentes e efetivas, envolvendo, especificamente, iniciativas que possam vir a tratar de forma duradoura dos problemas de coordenação e de intervenção, muito embora eles não sejam de fácil solução. Requerem, por exemplo, a reconstituição de espaços fiscais e financeiros para a execução de políticas públicas ativas de planejamento regional e de desenvolvimento econômico, bem como o estabelecimento de uma nova institucionalidade que articule sinergicamente as diferentes instâncias de poder do Estado e permita, ao mesmo tempo, a conciliação dos interesses nacionais, da autonomia federativa e dos projetos jurisdicionais.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. B. A. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. *In*: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

BLAIS, A.; FAUCHER, P. La politique industrielle dans les économies capitalistes avancées. **Canadian journal of political science**, Ottawa, v. 14, n. 1, mars 1981.

BLAKELY, E. J. Conceptualizing local economic development: part 1 – introduction for the special issues on local economic development. **Public finance and management**, Harrisburg, v. 3, n. 2, 2003.

BRETIN, E; GUIMBERT, S.; MADIÈS, T. La concurrence fiscale sur le bénéfice des entreprises: théories et pratiques. **Économie et prévision**, Paris, v. 5, n. 156, p. 15-42, 2002.

CARDOZO, S. A. **Guerra fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

COLLINGE, C. The dynamics of local intervention: economic development and the theory of local government. **Urban studies**, v. 29, n. 1, Feb. 1992.

COUTINHO, L. Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea. *In*: CASTRO, A. C. **Desenvolvimento em debate**: painéis do desenvolvimento brasileiro I. Rio de Janeiro: MAUAD; BNDES, 2002. v. 2.

CROMMELIN, M. Le règlement des différends dans les systems fédéraux. **Revue internacionale des sciences sociales**, Paris, v. 1, n. 167, 2001.

DELAGE, B. Concurrence fiscale: un survol. **L'actualité économique**, Montreal, v. 75, n. 1-3, mars/juin/sept. 1999.

FARVADIN, P. La compétition entre collectivités locales. **Revue économique**, Paris, v. 47, n. 2, 1996.

FERREIRA, S. G.; VARSANO, R.; AFONSO, J. R. Inter-jurisdictional fiscal competition: a review of the literature and policy recommendations. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 25, n. 3, July/Sept. 2005.

GADELHA, C. A. G. Política industrial: uma visão neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 21, n. 4, out./dez. 2001.

GALVÃO, A. C. F. **Política de desenvolvimento regional e inovação**: a experiência da União Europeia. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

GORDON, R. H. An optimal taxation approach to fiscal federalism. **The quarterly journal of economics**, v. 98, n. 4, p. 567-584, Nov. 1983.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da Federação**. São Paulo: Editora UNESP; Editora UNICAMP, 2002.

MADIÈS, T. Concurrence fiscale et intercommunalité. **Revue de l'OFCE**, Paris, n. 63, 1997.

_____. La concurrence fiscale entre collectivités territoriales. **Regards croisés sur l'économie**, Paris, v.1, n. 1, 2007.

MINTZ, J.; TULKENS, H. Commodity tax competition between member states of a federation: equilibrium and efficiency. **Journal of public economics**, North-Holland, v. 29, n. 2, p. 133-172, Mar. 1986.

OMAN, C. **Policy competition for foreign direct investment**: a study of competition among governments to attract FDI. Paris: OECD, 2000.

PRADO, S. (Org.). **Guerra fiscal no Brasil**: três estudos de caso – Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná. São Paulo: FUNDAP, 1999.

PRADO, S.; CAVALCANTI, C. E. G. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo: FUNDAP; FAPESP; Brasília: Ipea, 2000.

RASPILLER, S. Une analyse économique de la concurrence fiscale. **Revue française d'économie**, Paris, v. 20, n. 3, janv. 2006.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 26, n. 2, abr./jun. 2006.

VIEIRA. D. J. Ajuste fiscal e desenvolvimento econômico: um exame das estratégias de fomento de Minas Gerais após o Plano Real. *In*: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 13., 2008. Diamantina, Minas Gerais. **Anais...** Diamantina: Cedeplar/UFMG, 2008.

———. **Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

WATTS, R. L. Les modèles de partage fédéral des competences. **Revue internacionale des sciences sociales**, Paris, v. 1, n. 167, 2001.

WILSON, J. D. Theories of tax competition. **National tax journal**, Washington, v. 52, n. 2, p. 269-304, June 1999.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

REZENDE, F. **ICMS**: gênese, mutações, atualidade e caminhos para a recuperação. Washington: BID, 2012. (Texto para Discussão, n. 231).

PARTE III

ANÁLISE DAS CAPACIDADES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS

CAPÍTULO 5

GOVERNOS ESTADUAIS NO AMBIENTE FEDERATIVO INAUGURADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: ASPECTOS POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS DE UMA ATUAÇÃO CONSTRANGIDA[1,2]

Ricardo Ismael[3]

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre o tema do desenvolvimento vem de longe, tendo influenciado os contornos do processo de transformação da economia, da sociedade e da política brasileira nas últimas décadas, mobilizando sucessivas gerações. Como ressaltou Ianni (2004), boa parte da produção intelectual no século passado estava voltada para o entendimento das condições de modernização do país. Nessa perspectiva, ganharam destaque interpretações com raízes na economia política, notadamente aquelas que procuravam enxergar o processo histórico como fortemente vinculado ao desenvolvimento econômico.

Pode-se identificar, entre o final de 1930 e o início de 1960, a publicação de alguns estudos exemplares sobre o desenvolvimento nacional, com suas contradições e potencialidades, tais como: *A evolução industrial do Brasil*, de Roberto Simonsen; *História econômica do Brasil*, de Caio Prado Júnior; *A experiência brasileira de planejamento, orientação e controle da economia*, de Rômulo de Almeida; *Geografia da fome*, de Josué de Castro; *Problemas do desenvolvimento latino-americano*: *estudos de política*, de Hélio Jaguaribe; e *Desenvolvimento e subdesenvolvimento,* de Celso Furtado.

Não se deve esquecer, porém, que a participação da *intelligentsia* brasileira na construção do projeto de desenvolvimento esteve, muitas vezes, vinculada a instituições públicas, estatais ou não, e empresárias. Difícil, por exemplo, falar do pensamento desenvolvimentista de Celso Furtado sem mencionar sua passagem pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Tampouco

---

1. Este capítulo foi publicado anteriormente em dezembro de 2013, na coleção Texto para Discussão do Ipea, número 1907.

2. Este texto procura sistematizar as principais contribuições apresentadas no âmbito da pesquisa *O que podem os governos estaduais no Brasil? Trajetórias de desenvolvimento no Brasil contemporâneo: diagnósticos, limites e possibilidades em Unidades da Federação escolhidas (1990-2010),* em desenvolvimento na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, sob a coordenação de Aristides Monteiro Neto e com a participação dos professores José Raimundo Vergolino, da Faculdade Boa Viagem (FBV-PE), e Robson Silva da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

3. Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e diretor do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

ignorar o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), que reuniu, nos anos 1950 e 1960, intelectuais como Hélio Jaguaribe, Guerreiro Ramos, Cândido Mendes e tantos outros. No caso de Rômulo de Almeida, seria oportuno destacar sua passagem pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), como também lembrar a passagem de Roberto Simonsen pela presidência da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

A literatura sobre o federalismo contemporâneo mostra que o desenvolvimento econômico aparece como um frequente fator de coesão interna nos países que o abraçaram (Elazar, 1984). No Brasil não é muito diferente. O papel da União no processo de desenvolvimento econômico nacional tem, historicamente, assumido um lugar de destaque inquestionável, entre outros motivos, por conta dos vícios oligárquicos e pela inoperância das instituições governamentais nas instâncias subnacionais (Vianna, 1973), ou das desigualdades entre os estados brasileiros (Furtado, 1959).

Poucos duvidam de que a construção do modelo nacional-desenvolvimentista foi iniciada no primeiro governo do presidente Getúlio Vargas, tendo como marco a criação da Companhia Siderúrgica Nacional. Ganhou novo impulso no governo Kubitschek, com o lançamento do Plano de Metas, e recebeu novos estímulos durante os governos militares que se sucederam ao golpe de 1964 (Lafer, 2002).

Ao governo central sempre coube definir os objetivos principais do desenvolvimento no Brasil, embora muitas vezes centrado em um projeto nacional que não mediu esforços para promover a industrialização, mas deixou a desejar quando se tratava de enfrentar o atraso social (Furtado, 1962; Castro, 1965).

Ao longo do tempo, no mundo e no Brasil, a ideia de desenvolvimento como crescimento econômico foi sendo abandonada, ao passo que novas interpretações desenvolvimentistas questionaram o caráter economicista empregado de forma recorrente na sociedade industrial (PNUD, 1990; Sen, 2000; Sachs, 2008). Dessa forma, o desenvolvimento foi se afirmando como tradução de crescimento econômico em bem-estar social, dando origem ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD,1990), ou como um meio para a ampliação das capacidades de realização das pessoas (Sen, 2000), ou ainda como uma possibilidade de conciliar inclusão social e sustentabilidade (Sachs, 2008).

As trajetórias das Federações contemporâneas mostram também que o desenvolvimento não depende apenas da capacidade de intervenção do poder central, aspecto ainda mais verdadeiro naquelas de grandes dimensões territoriais e muitas unidades constitutivas. A análise das tendências de alocação de competências, presentes no conjunto formado por 28 países federais, indica que as unidades

subnacionais podem legislar ou definir políticas públicas nas áreas de comércio, infraestrutura física, educação pública primária e secundária, distribuição de renda, previdência e seguridade social, de saúde pública, meio ambiente e segurança pública (Andersen, 2009).

O processo de redemocratização no Brasil, a partir dos anos 1980, fortaleceu o modelo federalista no sentido de conceder mais poder aos estados no jogo federativo nacional (Camargo,1992; Abrucio, 1998). Por sua vez, a Constituição Federal (CF) de 1988 procurou valorizar a integração dos três níveis de governo na produção de serviços sociais, definindo uma série de áreas onde prevalecem competências concorrentes, ou seja, nas quais a União, os estados e os municípios possuem atribuições comuns. Entretanto, esse objetivo tem enfrentado grandes dificuldades na realidade brasileira, em razão das diferentes capacidades governativas dos governos subnacionais e da ausência de mecanismos institucionais que estimulem a cooperação intergovernamental (Souza, 2006).

No período recente, as unidades subnacionais têm recebido crescente atenção daqueles que estudam a evolução da administração pública brasileira, tendo como foco a interação entre Estado e Sociedade (Paula, 2005; Côrtes, 2007). O processo decisório mais descentralizado reúne, por assim dizer, condições mais propícias para maior participação social, estimulando de alguma forma a cidadania ativa, o controle social das instituições governamentais e o fortalecimento de uma cultura política democrática.

Nesse momento, pretende-se discutir o papel dos governos estaduais no federalismo brasileiro posterior à CF/1988, muito marcado pela presença de mecanismos cooperativos e competitivos na relação entre a União e os estados e destes entre si. Mais precisamente, serão abordados os aspectos políticos e institucionais envolvidos na evolução das capacidades governativas estaduais no período de 1990 a 2010, especialmente nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), procurando identificar as restrições a que foram submetidos os estados brasileiros.

Inicialmente será apresentada uma discussão teórica sobre o papel da unidade estadual no modelo federalista norte-americano e sobre os principais aspectos do federalismo no *continuum* cooperação-competição. Em seguida, será destacada a especificidade do federalismo brasileiro, muito mais dependente das iniciativas do governo federal, segundo o pensamento de Celso Furtado. Serão apresentadas também algumas estatísticas sobre a persistência das desigualdades regionais na Federação brasileira na década passada. Finalmente, será abordado o enfraquecimento dos governos estaduais frente ao governo federal nas décadas de 1990 e 2000, revertendo de alguma forma as expectativas do final da Assembleia Nacional Constituinte e inibindo sua atuação mais recorrente no ambiente federativo.

2 COOPERAÇÃO E COMPETIÇÃO NO FEDERALISMO CONTEMPORÂNEO

O federalismo pode ser visto como uma solução intermediária entre a centralização dos modelos unitários e a descentralização característica dos arranjos confederativos, definindo, de modo particular, a distribuição territorial do poder político (Hamilton, Madison e Jay, 2003). Na Federação, a União é formada por uma associação de unidades estaduais autônomas, as quais possuem atribuições e receitas próprias, elegem livremente seus governantes e participam das decisões na esfera nacional. As relações de poder entre os dois níveis federativos refletem os princípios estabelecidos no texto constitucional, o desenrolar do processo político e a cultura política predominante. De qualquer forma, as autoridades subnacionais não estão subordinadas ao poder federal ou vice-versa, embora as duas esferas encontrem-se coordenadas entre si para cumprir aquilo que lhes compete (Wheare, 1951).

Na história do federalismo norte-americano, cujas origens remontam a consultas realizadas em cada uma das ex-colônias inglesas no final do século XVIII, no processo de substituição da Confederação pela União e adoção da CF, a importância dos estados-membros recebe destaque e o devido reconhecimento. Existiu na época a preocupação em assegurar amplos poderes para as unidades estaduais no pacto federativo, em comparação com aqueles que os estados tinham antes na Confederação e com aqueles que seriam assumidos pela União no Estado federal, como pode ser visto na passagem a seguir do Artigo 45, escrito por James Madison no livro *O Federalista:*

> Os poderes delegados ao governo federal pela Constituição proposta são poucos e definidos; os que permanecem com os governos estaduais são numerosos e imprecisos. Aqueles serão exercidos principalmente sobre tópicos externos, tais como guerra, paz, negociações e comércio exterior, com o qual o poder de tributação estará intimamente ligado. Os poderes reservados aos estados-membros estender-se-ão sobre todos os tópicos que, no curso normal da vida do país, dizem respeito às liberdades e bem do povo, à ordem interna e aos aperfeiçoamentos e progresso do Estado (...) A atuação do governo federal será mais abrangente e importante em tempo de guerra e de ameaças; a dos governos estaduais, em tempos de paz e tranqüilidade. Uma vez que aqueles períodos serão provavelmente bem menores que estes, os governos estaduais desfrutarão de mais vantagem sobre o federal (Hamilton, Madison e Jay, 2003, p. 292).

Esse princípio irá marcar a experiência federativa na história norte-americana, de modo que o federalismo tem como característica principal assegurar a autonomia estadual. Como consequência, predominam a ideia de baixa cooperação entre a União e os estados-membros e a maior tendência à diversidade das condições de vida (Schultze, 1995).

Nessa perspectiva, é possível dizer que o federalismo representa um sistema político não centralizado, no qual o poder não pode ser legitimamente concentrado sem quebrar o espírito do pacto federativo, devendo os estados estar

imunes à interferência do governo federal. Mesmo do ponto de vista funcional, quando compartilham muitas atividades com a União, não perdem o seu papel de produtores de políticas públicas e a autonomia para tomar suas decisões (Elazar, 1994). Na verdade, as unidades estaduais são valorizadas no arranjo federativo por representarem o lugar em que a cidadania e a democracia podem ser exercidas em sua plenitude, e também porque se acredita que, nos estados, surgem com maior frequência os meios necessários para implementar os serviços públicos de forma inovadora, a baixos custos e com maior eficácia (Elazar,1984).

O modelo federalista é marcado por algumas ambiguidades recorrentes, quais sejam, unidade *versus* diversidade; centralização *versus* descentralização; forças centrípetas *versus* forças centrífugas; e cooperação *versus* competição. Para os propósitos deste capítulo, é importante que se destaque uma delas. No arranjo federativo, a cooperação encontra-se presente na origem e no seu desenvolvimento, influenciando permanentemente a relação entre os participantes (Elazar, 1994). Entretanto, a cooperação não pode ser pretexto para a intervenção do governo federal na esfera estadual, tampouco para permitir a criação de qualquer hierarquia federativa entre os entes federados. A competição é resultado natural da não centralização do modelo federalista. As diversas unidades territoriais possuem poderes para disputar os recursos necessários para o seu desenvolvimento econômico e social. O ambiente competitivo, porém, não deve inibir a formação de arenas políticas cooperativas e a elaboração de projetos compartilhados entre as Unidades da Federação (UFs). O federalismo, portanto, pode ser situado no *continuum* cooperação-competição, onde as relações entre a União e os estados-membros, e destes entre si, podem ser descritas pela presença simultânea de elementos cooperativos e competitivos.

É importante ressaltar ainda que no debate contemporâneo sobre federalismo e suas assimetrias destacam-se dois modelos com princípios orientadores bem diferentes. De um lado, o federalismo norte-americano, no qual é residual, salvo circunstâncias atípicas, a preocupação da União em corrigir as desigualdades socioeconômicas entre os estados-membros. De outro, o federalismo alemão, no qual mecanismos constitucionais de cooperação vertical e horizontal procuram assegurar uma homogeneidade das condições de vida (Schultze, 1995). As características do modelo federalista adotado em cada país podem, portanto, influenciar significativamente a questão das desigualdades sociais e econômicas no território nacional.

A experiência federativa brasileira a partir dos anos 1990 foi marcada pela predominância de um federalismo competitivo-cooperativo, o qual se origina no texto constitucional nacional e se alimenta no próprio processo político envolvendo a União e os estados da Federação. Verifica-se a presença simultânea de cooperação (resultante das transferências constitucionais obrigatórias da União para os estados, municípios e regiões) e de competição (derivada da descentralização político-financeira ocorrida na direção de estados e municípios). Essa dinâmica transforma,

muitas vezes, os entes federativos em agentes econômicos, estimulando conflitos e tensões entre eles (Varsano, 1997).

As forças políticas favoráveis à competição horizontal avançaram no novo ambiente federativo inaugurado pela CF/1988. A novidade é que esta tendência cresceu mesmo entre os estados do Nordeste, grandes incentivadores, na história republicana, de um federalismo cooperativo, ou seja, de um modelo federalista no qual o governo federal procura apoiar as regiões menos desenvolvidas (Ismael, 2005).

Os governos estaduais nordestinos contribuíram, enquanto atuavam como impulsionadores de suas economias estaduais, para o acirramento da competição horizontal na Federação brasileira. Preferiram, muitas vezes, ignorar a cooperação regional para buscar os meios para o desenvolvimento de seus estados por intermédio de ações estadualistas. Não abandonaram o discurso que defendia um tratamento diferenciado para o Nordeste na Federação, tendo em vista a assimetria federativa existente. Tampouco deixaram de lançar mão de articulação governamental em momentos de sua conveniência. Entretanto, para boa parte dos governos nordestinos, a ação do bloco regional perdeu relevância. Nos anos 1990, tornou-se mais importante para alguns estados do Nordeste procurar atrair os investidores privados e negociar isoladamente com o governo federal, estabelecendo uma aliança política particular e sem maiores compromissos com as demais unidades estaduais da região (Ismael, 2005).

Enfim, a partir da CF/1988, ou mais precisamente no período de 1990 a 2010, pode-se falar de competição e cooperação no federalismo brasileiro. Os governos estaduais ganham visibilidade pela disputa que travam entre si, envolvendo a guerra fiscal, opção abraçada com entusiasmo por alguns ou como reação defensiva por outros, mas que esteve presente nas duas últimas décadas. Quanto ao governo federal, por sua vez, pode-se dizer que cumpriu, no período, as transferências constitucionais obrigatórias para estados, municípios e regiões, reafirmando a presença de mecanismos de cooperação vertical no federalismo brasileiro. Entretanto, pouca disposição demonstrou para promover uma discussão nacional a respeito da persistente concentração espacial da economia brasileira e para definir os instrumentos de política regional apropriados.

3 CELSO FURTADO E AS ORIGENS DO FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL

Quando se observa a trajetória do federalismo brasileiro a partir do *continuum* cooperação-competição, verifica-se que a dimensão cooperativa tem várias faces, e muitas delas precisam ser mais discutidas nos planos político e institucional e melhor investigadas no mundo acadêmico. A cooperação entre os estados-membros sem envolver o governo federal nunca foi natural, espontânea, sendo marcada mais fortemente por lacunas, descontinuidades e iniciativas episódicas (Furtado, 1999).

A formação de consórcios intermunicipais é uma experiência recente, cercada de muitas expectativas e boas intenções. Mas não se pode dizer que esteja consolidada e que represente uma tendência vitoriosa mesmo nos estados mais desenvolvidos da Federação brasileira (Dieguez, 2011). A ação cooperativa da União na direção dos estados do Nordeste já recebeu vários nomes, atravessou inúmeros governos e proporcionou transformações econômicas, sociais e políticas na região (Ismael, 2005). Mas poucos duvidam que o Nordeste de hoje ainda se encontre distante daquele sonhado pelos que lideraram a "Operação Nordeste" no final dos anos 1950.

Nesse momento, é oportuno refletir sobre as origens do federalismo cooperativo no Brasil, especialmente quando se trata da sua face mais antiga e visível, ou seja, das ações cooperativas da União na direção das regiões, estados e municípios. Para isso tome-se como referência o ambiente federativo marcado pela Constituição Federal de 1946, sinalizando que nesse período tem-se o retorno do federalismo, a presença de um texto constitucional que define de forma mais substantiva mecanismos cooperativos e um debate público que legitima essa mudança no modelo federalista (Carvalho, 1994).

Na experiência federalista que começou em 1945 e terminou com o golpe militar de 1964, prevaleceu o chamado federalismo cooperativo, no qual o governo federal ampliou sua intervenção no território nacional com o objetivo de reduzir as desigualdades entre as regiões brasileiras (Baer, 1996; Carvalho, 1994). Duas iniciativas importantes são bastante representativas dessa tendência. A Constituição Federal de 1946 deu início à prática de transferências constitucionais da União para a solução de problemas nordestinos, destinando um total de 3% dos impostos federais para o desenvolvimento das áreas atingidas pela seca no Nordeste (Love, 1993). Além disso, foram criadas, no período, políticas federais dirigidas para a integração das regiões brasileiras e para a redução das desigualdades regionais no país. O governo Kubitschek teve uma participação importante nesta transformação do federalismo brasileiro, com destaque para os estímulos dados às regiões Nordeste e Centro-Oeste através da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da construção de Brasília, respectivamente (Skidmore, 1998).

Celso Furtado terá uma participação destacada na implantação dessas transformações no modelo federalista brasileiro. Na palestra ocorrida no ISEB em 13 de junho de 1959, que deu origem ao livro *A Operação Nordeste*, Furtado tinha como propósito legitimar os estudos desenvolvidos no âmbito do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) durante o governo Kubitschek. Naquele contexto, o apoio do ISEB, um dos mais prestigiosos grupos de intelectuais ligados ao nacional-desenvolvimentismo, contribuiria para vencer resistências da capital da República em relação às ações governamentais sugeridas por Furtado e sua equipe. O "Plano de Ação" proposto era voltado para a integração da economia

nordestina ao processo de industrialização em curso no país, amparado em uma "profunda análise da disparidade de ritmos de crescimento entre as economias do Nordeste e do Centro-Sul" (Furtado, 1959, p. 35).

Naquele contexto histórico, crescia a oposição à política, realizada pelo governo federal no Nordeste, para combater os efeitos da seca, a qual favorecia a dominação oligárquica. Um dos jornais mais influentes da capital da República, o *Correio da Manhã*, denunciaria a chamada "indústria da seca", contando para isso com as observações *in loco* do jornalista Antonio Callado (Furtado, 1989). As críticas não buscavam condenar o apoio da União ao desenvolvimento econômico do Nordeste mas sim, na verdade, pretendiam estimular uma reformulação nas relações governamentais, exigindo assim uma nova forma de intervenção do governo federal na região, sem privilégios ou concessões para os interesses políticos locais (Cohn, 1978).

Em paralelo, avançava no país a ideia de criação de instituições regionais federais como elemento de apoio para reduzir as desigualdades regionais e impulsionar a industrialização das regiões brasileiras economicamente menos desenvolvidas. Dessa forma, foi possível, no período, a expansão de agências públicas, tais como a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), criada em 1945, o BNB, fundado em 1954 e, posteriormente, a Sudene, surgida em 1959. As mudanças introduzidas no sistema federal brasileiro estabeleceriam novos condicionantes para as relações entre a União e os estados do Nordeste, e destes entre si, pois introduziam um nível governamental intermediário entre as esferas federal e estadual.

É possível dizer que o unitarismo autoritário do Estado Novo, defendido por Oliveira Vianna, ganhava, naquele momento, seu contraponto no federalismo cooperativo pregado por Celso Furtado (Oliveira, 1997). Em linhas gerais, para Oliveira Vianna, o legado do século XIX impedia que o federalismo fosse adotado no Brasil, pois tal solução significaria, na prática, o fortalecimento do poder privado local, ou seja, o controle da política por parte das oligarquias estaduais. A alternativa que se impunha era o unitarismo autoritário, única forma de desmontar o império oligárquico e modernizar a economia do país de cima para baixo por intermédio da União. Por sua vez, para Celso Furtado, a preocupação maior era com a impossibilidade de implantar uma Federação no país, diante das desigualdades sociais e econômicas entre as regiões brasileiras, outra herança, aliás, do século passado, mas que se aprofundara com a modernização econômica do país. A saída, porém, não era abandonar o regime democrático, tampouco seguir os rumos do federalismo da República Velha. Uma melhor distribuição das atividades econômicas no país e também um maior equilíbrio político entre os participantes da Federação seriam alcançados com o avanço de mecanismos cooperativos no federalismo brasileiro.

O federalismo cooperativo, nos termos propostos por Furtado, apontava para uma descentralização parcial na aplicação dos recursos públicos federais nos estados-membros, o que seria feito pelas instituições regionais federais com o apoio das influências teóricas de um planejamento não autoritário. Entretanto, o desenvolvimento econômico equilibrado, para Furtado, dependia muito mais das iniciativas da União do que das unidades subnacionais ou mesmo da participação social. Era decisivo o papel do governo federal na construção da ordem ideal, o que significava um afastamento do modelo federalista norte-americano clássico.

A criação da Sudene, em 1959, representava a introdução de um novo padrão cooperativo na relação entre a União e os governos estaduais nordestinos. Tratava-se de uma nova forma de expressar a ação regional, particularmente quando voltada para negociar o apoio do poder público federal ao desenvolvimento econômico do Nordeste. A Sudene, de início, ficou diretamente ligada à Presidência da República, o que mostrava o prestígio da instituição regional junto ao governo Kubitschek, indicando também que ela teria como objetivo planejar e coordenar as ações federais no Nordeste (Furtado, 1989). Dessa forma, seria possível fazer com que as diversas instituições federais com atuação na região tivessem uma unidade de propósito, evitando a recorrente dispersão ou superposição nas iniciativas praticadas à época. Além disso, a indicação de um técnico para dirigir a instituição, como era o caso do economista Celso Furtado, apontava para a predominância do insulamento burocrático, fundamental para que os recursos públicos reunidos ali fossem administrados segundo os princípios republicanos. A Sudene, portanto, não era originariamente mais uma fonte de dinheiro federal para favorecer os interesses oligárquicos ou para reproduzir a estrutura social dominante. Na verdade, pretendia, pelo contrário, opor-se à cultura política tradicionalista e criar as condições para mudanças na estrutura socioeconômica (Bacelar, 2000).

A Sudene teria ainda mais quatro objetivos iniciais. Um deles seria garantir os meios para intensificar os investimentos industriais na região, como forma de promover o desenvolvimento econômico e reduzir as desigualdades entre o Nordeste e as regiões economicamente mais desenvolvidas. Predominava então a ideia de que sem industrialização não haveria como reduzir a assimetria federativa (Furtado, 1959). Um segundo objetivo seria promover a modernização da agricultura regional, o que aconteceria por meio de ações no semiárido e na Zona da Mata nordestina, bem como nas terras úmidas do interior do estado do Maranhão (Furtado, 1967). Uma outra meta estaria ligada à realização de estudos sobre a realidade nordestina, de modo a subsidiar a intervenção da União e dos estados. O esforço do GTDN de compreender as limitações e potencialidades da economia do Nordeste teria prosseguimento na Sudene, permitindo uma leitura mais precisa da região (Buarque, 2000).

A articulação dos interesses dos governos estaduais nordestinos seria ainda um dos principais objetivos da Sudene, o que a transformava em uma arena política regional responsável pela harmonização dos diferentes pontos de vista na região. A coesão regional estimulada pela Sudene representaria um elemento-chave nesta nova institucionalização do federalismo brasileiro, particularmente nas negociações dos governos nordestinos com o governo federal ou com o Congresso Nacional, voltadas para a redução das desigualdades regionais. A cooperação via Sudene entre os governadores nordestinos preparava caminho para as intervenções federais na região e permitia ao Nordeste participar das negociações federativas em melhores condições, sobretudo nas questões envolvendo os estados economicamente mais fortes da Federação (Furtado, 2000).

Entretanto, pode-se dizer que a experiência histórica da Sudene, nos moldes defendidos por Celso Furtado, esgotou-se no final dos anos 1990 (Ismael, 2005, p. 227-286). A investigação das atas do Conselho Deliberativo da Sudene, no período de 1987 a 1998, mostrou-se um material empírico útil para estudar a relação entre a instituição regional e os governos nordestinos. Neste particular, revelou que, no início da redemocratização brasileira, mais precisamente no governo Sarney, o órgão de planejamento foi prestigiado no plano federal e recebeu algum apoio dos governos estaduais do Nordeste, permitindo que se pudesse falar em articulação regional. Entretanto, essa situação durou pouco tempo, sendo a função articuladora da Sudene progressivamente esvaziada a partir do governo Collor. É certo que existiram alguns lampejos de apoio como, por exemplo, nas gestões de Cássio Cunha Lima (1992/1993), durante o governo Itamar Franco, e de Nilton Rodrigues (1994/1998), ainda no governo Itamar Franco e no de Fernando Henrique Cardoso. Mas nada suficiente para mudar a tendência de esvaziamento da Sudene como arena política, mais evidente nos anos 1997 e 1998, quando se verifica a reduzida presença dos governadores e do primeiro escalão do governo federal.

A Sudene equilibrou-se historicamente entre dois polos principais. Dependia da autoridade conferida pelo governo federal para arbitrar os conflitos econômicos no Nordeste e necessitava da sustentação política dos governos nordestinos para liderar as negociações com o governo nacional. Embora se possa dizer que procurou, no período inicial, apoiar-se mais no poder público federal, a instituição foi concebida para equilibrar-se entre os dois níveis da Federação brasileira, pois dependia de ambos para funcionar e cumprir suas atribuições.

A redefinição da relação entre a Sudene e o governo federal e os governos estaduais, no novo contexto federativo, não favoreceu a instituição regional. Ela não conseguiu mais se equilibrar entre os dois níveis da Federação. Não recuperou mais o poder normativo dos primeiros anos, viu cair de forma substantiva os incentivos fiscais federais que administrava e pouco influenciou o planejamento

nacional. Tampouco recebeu apoio dos governos estaduais do Nordeste, mesmo quando eles se fortaleciam no bojo do processo de descentralização. Dessa forma, sem autoridade para agir na esfera regional e sem apoio dos governos nordestinos na Federação brasileira, perdeu também a condição de realizar a articulação regional.

Talvez se possa falar aqui no avanço da desinstitucionalização da cooperação regional, pois entrou em declínio a institucionalidade definida com a criação da Sudene e restaram apenas as iniciativas estadualistas. Em outras palavras, a ação conjunta entre os governos nordestinos deixou de ser estimulada, tornando-se mais dependente de reações estaduais espontâneas e de fóruns políticos ocasionais. Nesse sentido, o esvaziamento da Sudene como arena política comprometeu a própria cooperação regional, pois perdeu-se o lugar onde ela deveria ser regularmente exercida e prevaleceram os interesses governamentais, numa região carente de uma cultura política cooperativa virtuosa.

Quais os desdobramentos do esvaziamento da Sudene na perspectiva do federalismo brasileiro e dos estados menos desenvolvidos? Em primeiro lugar, tal esvaziamento aponta para o declínio das instituições federais de planejamento regional. A função planejadora deve ser exercida pelos governos estaduais, que devem ser capazes de refletir sobre os impactos do desenvolvimento em seu território. Em segundo lugar, indica que a ação cooperativa entre os governos estaduais deixou de ser estimulada por instituições federais regionais, tornando-se mais dependente de iniciativas dos próprios estados envolvidos. Em ambos os casos, ganha importância o papel dos governos estaduais na promoção do desenvolvimento, devendo reunir recursos financeiros, humanos e de gestão para avançar nos planos econômico, social e político.

Foi a tendência de mais governo estadual e menos instituição federal de planejamento regional que produziu mudanças no federalismo cooperativo brasileiro no período de 1990 a 2010. Mas, como ensinou Celso Furtado, a persistência das desigualdades regionais torna obrigatório o apoio do governo federal aos estados brasileiros no novo ciclo de desenvolvimento do Brasil, mesmo em um cenário de expansão das ações governamentais em nível estadual.

4 A PERSISTÊNCIA DAS DESIGUALDADES REGIONAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

As iniciativas introduzidas durante a vigência do antigo modelo nacional-desenvolvimentista não resolveram a questão das desigualdades regionais no Brasil, embora sempre se possa falar de alguns avanços (Bacelar, 1999, p. 74). O caminho seguido pela Federação brasileira a partir dos anos 1990 também não tem sido capaz de propiciar reduções expressivas nos históricos desequilíbrios econômicos e sociais entre os estados e municípios brasileiros, tornando obrigatória a incorporação desse debate na agenda pública nacional nos próximos anos. Alguns chegam a afirmar

que "existe um consenso de que as heterogeneidades econômicas entre as regiões, que também se manifestam entre os estados e municípios, constituem o principal problema do federalismo brasileiro..." (Souza, 2006, p. 189).

No período recente é possível identificar a presença de mecanismos cooperativos consagrados na CF/1988 voltados para a redução das desigualdades regionais, tais como Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ou mesmo Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO) (Ismael, 2005, p. 131-136). Entretanto, estes dispositivos constitucionais têm se mostrado insuficientes, sobretudo quando, a partir dos anos 1990, diminuiu a capacidade de investimento do setor público, especialmente do governo federal. Ainda que no segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva tenham ocorrido esforços para a ampliação de obras de infraestrutura, não se pode falar em uma política regional de grande envergadura voltada para o enfrentamento das disparidades regionais.

Alguns estudos recentes, no entanto, sinalizam que a "União cumpre de maneira clara um papel de redução das desigualdades de receita entre os municípios brasileiros" (Arretche, 2012, p. 189). Isso significa que, levando em conta as transferências federais constitucionais (FPM), transferências federais condicionadas universais – como aquelas do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) – e transferências federais negociadas, observa-se que elas atuam na direção de reduzir a desigualdade de receita *per capita* dos municípios brasileiros (Arretche, 2012). É preciso chamar a atenção, entretanto, que o mesmo estudo revela que as receitas do FPM possuem papel mais relevante na queda do coeficiente de Gini relativo à desigualdade de receita entre as localidades municipais, sendo pequena a contribuição dos outros tipos de transferências federais. Além disso, embora a redução das diferenças na capacidade de gasto municipal deva ser comemorada, não se deve esquecer que municípios com maior carência na oferta de serviços sociais provavelmente precisam de um gasto *per capita* maior para se aproximar do padrão que outros já atingiram.

Talvez não seja exagero dizer que o governo federal assumiu progressivamente, a partir dos anos 1990, um papel mais voltado para a inserção do país na economia internacional do que para a redução das desigualdades regionais. Em outras palavras, "a grande pressão é para integrar o país à comunidade internacional com mais urgência do que o país se integra a si mesmo" (Camargo, 1999, p. 46). O impulso para estabelecer vínculos externos tornou-se prioritário, postergando de certa forma qualquer discussão sobre as mudanças e o fortalecimento das políticas federais para redução das desigualdades regionais.

A economia nordestina é um exemplo da persistência das desigualdades regionais no país, apesar das mudanças recentes ocorridas na região que proporcionaram maior inclusão social, ampliação do consumo das famílias e expansão do setor industrial. O Nordeste ainda apresenta indicadores econômicos aquém do desejável, pois "em 2008 o PIB *per capita* do Nordeste correspondeu a 46,7% do PIB *per capita* nacional, semelhante ao patamar de 1960 (46,4%)" (Mendes e Monteiro Neto, 2012, p. 77).

Outras evidências da presença de disparidades regionais no território nacional podem ser apontadas. A tabela 1 aponta para uma leve desconcentração econômica favorecendo as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, no período de 1995 a 2009. Entretanto, no último ano da série histórica, observa-se que as regiões Sul e Sudeste reuniam aproximadamente 72% da economia nacional.

TABELA 1
Participação das Grandes Regiões no produto interno bruto do Brasil a preços de mercado corrente (1995-2010)
(Em %)

Grandes Regiões	Ano						
	1995	1999	2001	2003	2005	2007	2010
Norte	4,2	4,2	4,5	4,8	5,0	5,0	5,3
Nordeste	12,0	12,4	12,6	12,8	13,1	13,1	13,5
Sudeste	59,1	58,2	57,7	55,8	56,5	56,4	55,4
Sul	16,2	16,4	16,7	17,7	16,6	16,6	16,5
Centro-Oeste	8,4	8,8	8,5	9,0	8,9	8,9	9,3
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: IBGE (2012a).

A análise da participação relativa dos municípios brasileiros no produto interno bruto (PIB) é ainda mais reveladora quando se trata de dar visibilidade à concentração espacial das atividades econômicas no território nacional. Como pode ser visto na tabela 2, para o ano de 2010, os 309 municípios economicamente mais desenvolvidos representavam 75% do PIB nacional e reuniam aproximadamente 54% da população brasileira. A racionalidade econômica continua impulsionando as migrações internas na direção destes destinos, pois, nestas localidades, encontram-se os melhores empregos e oportunidades de mobilidade social, como também maior acesso aos serviços sociais. Migram, na maioria das vezes, os mais jovens, os mais ambiciosos e os mais insatisfeitos com as limitações impostas pelo lugar de origem, ausências essas que terminam consolidando um quadro difícil de mudar, marcado por milhares de municípios sem arrecadação própria, incapazes de atender às demandas sociais e fortemente dependentes do poder discricionário dos governos estadual e federal.

A participação das regiões brasileiras no total de investimentos realizados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) em bolsas e no fomento à pesquisa, no período de 1996 a 2010, apresentada na tabela 3, revela novamente forte concentração espacial nas regiões Sul e Sudeste, pois, juntas, receberam em 2010 mais de 70% dos recursos aplicados pelo CNPq. A região Nordeste destaca-se entre as regiões economicamente menos desenvolvidas, recebendo no mesmo ano mais do que as outras duas regiões somadas (Norte e Centro-Oeste).

TABELA 2
Número de municípios e participação relativa e acumulada dos municípios e da população, segundo as faixas de participação relativa no PIB do Brasil (2010)[1]

Faixas de participação relativa no PIB total do Brasil (%)	Número de municípios	Participação relativa (%)		Número de municípios acumulado	Participação relativa (%)	
		Dos municípios	Da população		Dos municípios	Da população
Até 25	6	0,1	13,7	6	0,1	13,7
De 25 a 50	48	0,9	17,0	54	1,0	30,7
De 50 a 75	255	4,6	23,4	309	5,6	54,1
De 75 a 95	1.943	34,9	31,4	2.252	40,5	85,4
De 95 a 99	1.988	35,7	11,3	4.240	76,2	96,7
De 99 a 100	1.325	23,8	3,3	5.565	100,0	100,0

Fonte: IBGE (2012b).
Nota: [1] População do Censo Demográfico de 2010, dados sujeitos a revisão.

TABELA 3
Participação no total dos investimentos realizados pelo CNPq em bolsas e no fomento à pesquisa segundo Grandes Regiões (1996-2010)
(Em %)

Grandes Regiões	1996	2002	2005	2010
Norte	2,0	2,9	3,4	4,7
Nordeste	10,1	13,5	14,8	16,6
Sudeste	65,7	57,8	58,3	53,1
Sul	14,7	18,2	16,4	17,3
Centro-Oeste	7,5	7,5	7,1	8,3

Fonte: CNPq (2012).

No contexto de redemocratização do país, a CF/1988 pode ser vista como o resultado de duas tendências principais. A primeira delas esteve ligada à manutenção dos mecanismos cooperativos do Estado Federal no Brasil. Nesse caso, os trabalhos dos constituintes tiveram como pano de fundo a disputa entre as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste e aquelas com maior participação relativa na economia nacional. A segunda tendência diz respeito à consolidação do processo de

descentralização político-financeira que vinha marcando a transição democrática. Desta vez, o conflito envolvia a União, os estados e os municípios brasileiros, tendo como foco a redefinição da partição do bolo tributário nacional entre as unidades subnacionais (Ismael, 2009).

O caminho seguido pela Federação brasileira a partir dos anos 1990 não foi capaz de propiciar reduções expressivas nos desequilíbrios econômicos entre as unidades subnacionais. Qual é o modelo de federalismo cooperativo mais adequado para o Brasil? Essa é uma pergunta recorrente na história política brasileira (Ismael, 2009), ainda muito atual e sem uma resposta adequada, até porque não encontrou espaço na agenda pública nacional dos últimos anos. O papel dos governos estaduais nos próximos anos depende, em boa medida, da redefinição do federalismo cooperativo brasileiro.

5 GOVERNOS ESTADUAIS NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO (1982-2010)

A evolução da relação entre o governo federal e os governos estaduais, no contexto da redemocratização brasileira, mostra um período inicial, no qual os governadores estão politicamente mais fortes, e um momento posterior, caracterizado por restrições na atuação dos governos estaduais. Isso ocorre na medida em que o governo federal ganhou legitimidade no processo político-eleitoral, estabeleceu uma base política aliada estável no Congresso Nacional, avançou na direção de maior controle sobre as finanças públicas subnacionais e ampliou seus poderes na produção de políticas públicas. A seguir serão apresentadas algumas tendências observadas na relação entre o governo federal e os governos estaduais nos anos 1980, 1990 e 2000, especialmente nos governos José Sarney de Araújo Costa (1985-1990), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

5.1 A força dos governadores na década de 1980 e a descentralização político-financeira na nova Constituição Nacional

O peso político dos governos estaduais tem mudado ao longo do recente processo de redemocratização brasileiro. Nos anos 1980, auge da transição democrática, as unidades estaduais atuaram fortemente na cena política nacional. Os governadores consagrados nas urnas nas eleições de 1982 e 1986 influenciaram de forma decisiva os principais eventos políticos do período, tais como a campanha de rua pelas "Diretas Já", a eleição de Tancredo Neves/Sarney no Colégio Eleitoral e a Assembleia Nacional Constituinte, neste último caso contribuindo para os contornos de um federalismo fiscal mais favorável aos governos subnacionais. O enfraquecimento do governo José Sarney, sobretudo depois do fracasso do Plano Cruzado, concedeu aos governadores um maior poder no processo decisório federativo. Mas o tempo mostraria que se tratava de um acontecimento mais circunstancial e relativo ao período histórico do que de uma mudança mais permanente.

É possível identificar alguns antecedentes da tendência descentralizadora consagrada na CF/1988. O fortalecimento dos governadores ao longo do processo de redemocratização do país, particularmente a partir das eleições estaduais de 1982, foi um dos elementos-chave no processo de descentralização político-financeira posterior. O modo como se deu a transição política no país favoreceu a forte presença dos governadores no cenário político da época. A participação destes nos principais eventos da sucessão presidencial de 1985 resultou, entre outros desdobramentos, que eles saíssem fortalecidos dos derradeiros acontecimentos do regime militar (Abrucio, 1998). Essa significativa presença dos governadores no plano político contribuiu para que eles influenciassem a redefinição da distribuição das receitas tributárias durante os anos 1980,[4] consolidassem esta posição na Assembleia Nacional Constituinte[5] e pudessem, na década seguinte, conquistar maior liberdade tributária nos seus estados, dando margem, inclusive, à concessão desenfreada de benefícios fiscais na tentativa de atrair investimentos privados.

O novo federalismo fiscal definido pela CF/1988 tornou o sistema tributário brasileiro, para alguns, o mais descentralizado entre os países em desenvolvimento, trazendo, portanto, mais autonomia financeira para os estados e municípios (Souza, 1998). Nesse sentido, a própria Federação saiu mais fortalecida, pois uma efetiva autonomia política das unidades subnacionais frente à União depende, fortemente, da autonomia financeira das mesmas. O novo cenário, entretanto, trouxe duas consequências importantes para o federalismo brasileiro dos anos 1990. Por um lado, como persistem as desigualdades econômicas entre os estados no país, a descentralização resultou em diversos centros de poder com forças desiguais para competir entre si e para influenciar as decisões políticas nacionais (Souza, 1998). Por outro, a maior participação dos estados nos recursos públicos disponíveis, consagrada na CF/1988, abriu as portas para uma acirrada disputa por investimentos privados entre eles, sem nenhuma contrapartida cooperativa significativa (Abrucio e Costa, 1998).

A concessão de incentivos fiscais vinculados ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal tributo na esfera estadual, traduziu a liberdade tributária exercida pelos estados brasileiros na década de 1990. Além disso, foi outro indicativo de conquistas expressivas alcançadas pelos governadores na década anterior, já que, a rigor, os incentivos fiscais estaduais não poderiam ser

4. Na década de 1980, antes mesmo da Assembleia Nacional Constituinte, foram aprovadas três Emendas Constitucionais (ECs), nº 17/1980, nº 23/1983 e nº 27/1985, que alteraram o então Artigo 25 da CF, ampliando a participação dos estados e municípios nos recursos públicos disponíveis (Senado Federal, 1996).

5. O Artigo 159 da CF/1988 consagra a expressiva participação dos estados e municípios no bolo tributário nacional (Senado Federal, 1996).

oferecidos sem a aprovação do Conselho de Política Fazendária (Confaz), ou seja, sem um amparo legal mais amplo.[6]

Alguns aspectos contribuíram para o surgimento da chamada guerra fiscal entre os estados brasileiros. É preciso observar, por exemplo, que a Federação brasileira continuou assimétrica em função das diferenças entre as economias estaduais. No entanto, ela modificou-se nos últimos anos, no sentido de ter atualmente mais polos econômicos estaduais do que no passado, de modo que existem mais estados em condições de competir por investimentos privados através da concessão de incentivos fiscais (Abranches, 1995). Além disso, o processo econômico de inserção do Brasil na economia internacional estimulou a competição entre os estados e, mesmo, a redução de suas cargas fiscais, tendo em vista a necessidade de ampliar a competitividade do país e de atrair investimentos privados estrangeiros (Fiori, 1995). Finalmente, a indefinição do governo federal em agir como uma instância de coordenação federativa, no complexo processo de descentralização em curso no país, contribuiu para a guerra fiscal entre os estados (Silva, 1997).

Uma das consequências do novo texto constitucional, portanto, foi ter estimulado a criação de sistemas estaduais de incentivos fiscais, fortalecendo a competição horizontal entre os estados brasileiros na busca por empreendimentos privados.

No debate sobre a distribuição de competências entre os entes federados na Assembleia Nacional Constituinte, terminou prevalecendo o "princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis (governamentais)" (Souza, 2006, p. 196). Os Artigos 23 e 24 da CF tratam das competências concorrentes, indicando que a União, estados e municípios possuem competência para legislar e produzir políticas públicas nas áreas de saúde, assistência pública, educação, habitação, saneamento básico, cultura, combate à pobreza etc. Nesse caso, o desafio que se coloca é estabelecer, nas diferentes áreas, condições favoráveis para uma cooperação intergovernamental, que, longe de ser espontânea, ainda enfrenta a "ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que regulem as relações intergovernamentais e que estimulem a cooperação" (Souza, 2006, p. 197).

Por seu turno, os constituintes definiram que, na área de segurança pública, as polícias militares, as polícias civis e os bombeiros militares são subordinados aos governadores, como pode ser visto no Artigo 144 da CF, o que na prática estabelece uma inequívoca atribuição dos estados brasileiros nessa matéria. Dessa forma,

6. Varsano diz que "a guerra fiscal se trava à revelia da Lei Complementar nº 24/75, que veda as concessões de isenções e outros incentivos relacionados ao ICMS, salvo quando previstas em convênios celebrados em reuniões do Conselho de Política Fazendária (Confaz), que congrega todos os estados e o Distrito Federal. A lei determina que a aprovação de um benefício dependa de decisão unânime dos estados representados e prevê penalidades em caso de inobservância de seus dispositivos. Bastaria o cumprimento desta lei – nem mesmo o reforço contido nos artigos da Lei Complementar nº 87/96 seria necessário – para que as guerras fiscais acabassem" (Varsano, 1997, p. 1-2).

diferentemente do que muitas vezes acontece nas áreas sociais, os governadores são diretamente responsabilizados pelos problemas na área de segurança pública, o que talvez explique em boa parte a prioridade concedida e a elevação dos recursos orçamentários estaduais a partir da década de 1990.

5.2 O governo Fernando Henrique Cardoso e o controle das finanças públicas estaduais nos anos 1990

A relação entre o governo federal e os governos estaduais na década de 1990, especialmente a partir de 1995, será fortemente influenciada pelos desdobramentos do plano de estabilização monetária lançado no final do governo Itamar Franco e consolidado no governo Fernando Henrique Cardoso, mais conhecido como Plano Real.

Com a legitimidade conferida pelas urnas, tendo vencido em primeiro turno as eleições presidenciais de 1994 e de 1998, o governo Fernando Henrique tornou o combate à inflação o principal fator condicionante do período, conferindo à equipe econômica, liderada pelo ministro da Fazenda, o poder de influenciar fortemente a definição das prioridades da agenda pública nacional (Cysne, 1999).

Na leitura predominante dentro da equipe econômica do governo Fernando Henrique, o país vivia, na segunda metade dos anos 1990, o prolongamento da crise fiscal e financeira da União, iniciada na década anterior. Essa perspectiva encontra apoio na tabela 4, que procura compreender as restrições do setor público brasileiro, com destaque para as necessidades de financiamento da esfera nacional. É possível dividir o período em fases, segundo quatro ciclos políticos.

TABELA 4
Necessidades de financiamento do setor público:[1] conceito operacional (1985-1994) e conceito nominal (1995-1998)
(Em % do PIB)

Anos	Resultado operacional/nominal	Governo federal	Estados e municípios	Empresas estatais
1981	6,30	-	-	-
1982	7,30	-	-	-
1983	3,30	-	-	-
1984	3,00	-	-	-
1985	4,73	1,22	1,08	2,43
1986	3,60	1,28	0,96	1,36
1987	5,70	3,21	1,61	0,88
1988	4,80	3,47	0,36	0,97
1989	6,90	3,95	0,56	2,39
1990	–1,38	–2,43	0,41	0,64

(Continua)

(Continuação)

Anos	Resultado operacional/nominal	Governo federal	Estados e municípios	Empresas estatais
1991	0,19	0,08	–0,68	0,79
1992	1,74	0,58	0,65	0,51
1993	0,71	0,60	0,08	0,03
1994	–1,14	–1,57	0,80	–0,37
1995	7,27	2,38	3,57	1,32
1996	5,86	2,56	2,70	0,60
1997	6,10	2,63	3,03	0,44
1998	8,02	5,45	2,04	0,53

Fonte: Giambiagi e Além (1999, p. 101-129).
Nota: [1] (–) = superávit.

A crise do setor público brasileiro explodiu com o agravamento da situação da dívida externa, em 1982, no final do regime militar. No período de 1981 a 1984, houve uma tendência de melhoria da situação fiscal (passando de 6,3% para 3,0% do PIB), segundo o resultado operacional, por conta do ajuste promovido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).[7] No início da redemocratização, durante o governo José Sarney, houve uma tendência de deterioração das finanças públicas do país, tendo o déficit operacional do governo federal passado de 1,22% para 3,95% do PIB ao longo do período. Nas gestões Collor e Itamar, de 1990 a 1994, houve uma evolução positiva das necessidades de financiamento do governo nacional, atingindo um superávit operacional de 1,57% em 1994. Isto se deve, entre outros aspectos, ao malabarismo de indexar tributos e atrasar o pagamento das despesas governamentais. Finalmente, no governo Fernando Henrique, de 1995 a 1998, a situação fiscal evoluiu para um grande desequilíbrio, tendo o déficit nominal do governo federal ido de 2,35% para 5,45% do PIB, tornando inevitável um dramático ajuste fiscal no segundo mandato do mesmo governo (Giambiagi e Além, 1999, p. 93-132).

O ajuste fiscal promovido pelo governo Fernando Henrique teve forte rebatimento junto aos governos estaduais, sendo possível destacar alguns aspectos mais evidentes: *i)* governos estaduais são pressionados pelo governo federal no sentido de privatização dos bancos estaduais e de suas empresas estatais; *ii)* governos estaduais são obrigados pelo governo federal a cumprir os termos acordados sobre o pagamento do serviço da dívida estadual junto à União; *iii)* por iniciativa do governo federal, entra em vigor a Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2010, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que define regras

7. O resultado operacional das necessidades de financiamento do setor público é o resultado nominal (receitas menos despesas), excluindo a atualização monetária da dívida do setor público, tendo em vista a inflação reinante. O resultado nominal é igual ao resultado operacional quando existe estabilização monetária, o que vai acontecer a partir de 1995. O resultado primário é o resultado operacional (quando existe inflação) ou o resultado nominal (na ausência de inflação), excluindo as despesas de juros nominais incidentes sobre a dívida líquida do setor público (Giambiagi e Além, 1999).

mais rígidas para a realização de gastos e endividamento dos estados e municípios brasileiros; e *iv)* cresce a arrecadação do governo federal decorrente da instituição de contribuições sociais de intervenção no domínio econômico, conforme Artigo 149 da CF, e que não são compartilhadas pelos outros entes federados.

A análise de matérias de interesse federativo aprovadas no Congresso Nacional, durante os dois governos Fernando Henrique, mostra que a União conseguiu aprovar um conjunto de legislações contrárias aos interesses dos governos estaduais, revertendo, em muitos casos, o que foi aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte (Arretche, 2012, p. 42). Nessa perspectiva, o fortalecimento do governo federal nos anos 1990, especialmente a partir de 1995, foi possível porque "os formuladores da Constituição de 1988 combinaram ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais (...) Em suma, a CF 88 não produziu instituições políticas que tornariam o governo central fraco em face dos governos subnacionais" (Arretche, 2012, p. 69-70). Isso significa que o alinhamento prioritário das bancadas estaduais nas duas casas legislativas do Congresso Nacional tem sido com o governo federal, o que explica boa parte das mudanças, no período, favoráveis ao fortalecimento do poder central, em prejuízo dos governos estaduais.

Nesse período, ganhou força a guerra fiscal entre os governos estaduais, na disputa por empreendimentos privados. A União assistiu passivamente ao avanço da competição horizontal, reconhecendo, por um lado, a autonomia legislativa dos estados brasileiros em relação ao ICMS, conquistada anteriormente, mas também porque lhe interessava menos somar esforços para impedir essa dinâmica interestadual. Além disso, observaram-se o esvaziamento das instituições federais de planejamento regional e a redução dos investimentos públicos do governo nacional em obras de infraestrutura de grande porte. Não seria exagero afirmar que perdeu vigor a dimensão cooperativa do federalismo brasileiro. Foram mantidas as transferências constitucionais obrigatórias para estados, municípios e regiões, mas pouco foi feito sobre a formulação de uma política regional voltada para a redução das desigualdades entre as unidades subnacionais, e menos ainda no sentido de conceder lugar para tal debate no espaço público (Ismael, 2005).

Pode-se dizer, portanto, que, no governo Fernando Henrique, a racionalidade da política econômica e as características do ajuste fiscal em curso favoreceram o fortalecimento do governo federal em detrimento dos governos estaduais. Sem poder de veto no Congresso Nacional, sem um fórum nacional relevante, brigando entre si na busca por novos empreendimentos privados e submetidos a restrições de gastos impostas pelo poder central, os governadores perderam peso político no ambiente federativo dos anos 1990.

5.3 O protagonismo do governo federal na produção de políticas públicas

Ainda será preciso mais tempo para investigar as relações de poder entre a União e os estados nos anos 2000, mais precisamente nos dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010). Entretanto, é possível apontar algumas evidências da manutenção da força política do governo federal frente aos estados brasileiros durante todo o período.

O governo federal conseguiu ampliar sua atuação no plano das políticas públicas relacionadas às competências concorrentes previstas na CF/1988 por meio da expansão de programas sociais, cujo exemplo maior foi o Programa Bolsa Família (PBF).

Como se sabe, a primeira geração de programas de transferência de renda voltada para o combate à pobreza nasceu nas instâncias subnacionais, tendo como pioneiras as iniciativas no município de Campinas (SP) e no Distrito Federal (Draibe *et al.*, 1998). Entretanto, a dimensão da pobreza no país, sobretudo a falta de recursos na maioria das localidades municipais para enfrentar o problema, exigia o envolvimento do governo federal (Rocha, 2003). Nesse sentido, a participação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), no governo Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2004, foi fundamental para que se pudesse universalizar em todo o país o acesso às políticas públicas de combate à pobreza.

No entanto, mesmo no caso da erradicação da pobreza extrema e da redução da pobreza no Brasil, são necessários grandes avanços na educação básica pública, pois o PBF é antes um meio para que os filhos das famílias pobres brasileiras frequentem com regularidade a escola pública e conquistem uma escolaridade maior do que seus pais e, assim, possam ampliar suas chances futuras de inserção no mercado de trabalho (Camargo, 1991). Nessa perspectiva, os estados e municípios possuem uma tarefa intransferível: assegurar qualidade e atratividade ao ensino fundamental e ao ensino médio nacional.

Não resta dúvida de que tem sido decisivo, nos anos recentes, o financiamento federal do PBF. Mas seria um erro reduzir a importância das unidades subnacionais na área de combate à pobreza quando elas têm papel preponderante na qualificação do sistema público de ensino básico e na geração de emprego e renda nas localidades atendidas pela política pública.

Aparentemente, diante da necessidade de defender o PBF de seus opositores, o governo federal terminou muitas vezes assumindo em demasia a condução do processo de redução da pobreza no Brasil, como se bastassem apenas iniciativas do poder central. O Programa Brasil sem Miséria, do governo Dilma Rousseff, parece estar mais atento ao problema da excessiva centralização, estimulando maior participação dos governos estaduais no combate à pobreza extrema, o que, para alguns, configura um novo federalismo social (Neri, 2012).

Não obstante, alguns estudos revelam que a distribuição, entre os entes federados, da receita disponível dos impostos após as transferências constitucionais – tomando como referência o ano de 2007 – aponta para uma participação da União de 53,41%, enquanto os estados ficaram com 26,94% e os municípios alcançaram 19,58%. Além disso, em perspectiva histórica, verifica-se que as unidades estaduais perderam participação nos anos 2000, tornando-se os governos estaduais cada vez mais dependentes das transferências voluntárias da União (Alencar e Gobetti, 2008). Certamente que essa perda de participação da esfera estadual precisa ser melhor compreendida, levando em conta inclusive a guerra fiscal promovida nos últimos anos. Entretanto, a arrecadação do governo federal continuou crescendo durante o período do governo Luiz Inácio Lula da Silva, em comparação com aquelas dos demais entes federados. Isso explica em boa medida o interesse renovado de muitos governadores em firmar parcerias com o governo nacional, e o deste em assumir papel cada vez mais relevante na produção de políticas sociais e nas obras de infraestrutura de grande porte.

Não é o momento de tratar do conflito federativo que ganhou terreno no Congresso Nacional, no final do governo Luiz Inácio Lula da Silva, envolvendo a revisão da distribuição dos *royalties* do petróleo e gás proposta pelos estados não produtores. Mas é importante ressaltar que essa talvez seja uma evidência do esgotamento do federalismo fiscal consagrado na CF/1988, que, com o passar do tempo, perdeu seu impulso inicial de descentralizar recursos na direção dos estados brasileiros. A revisão das antigas regras que orientavam a distribuição dos *royalties* do petróleo e gás no Brasil tem como objetivo assegurar uma nova fonte de recursos para aumentar a arrecadação dos governos dos estados não produtores.

O governo Luiz Inácio Lula da Silva mostrou também, em vários momentos, uma certa predisposição para interagir diretamente com os governos municipais, sem maior envolvimento dos governos estaduais. Não se trata propriamente de uma novidade, pois, em outros momentos da nossa história republicana, fatos semelhantes ocorreram (Carvalho, 1994). Também não existe impedimento legal para uma parceria entre os níveis federal e municipal. Entretanto, preocupa, caso a intenção tenha sido reduzir o papel do governo estadual ou competir com a esfera estadual na tentativa de estabelecer alianças políticas com as prefeituras. Mecanismos institucionais de cooperação intergovernamental devem avançar no país, mas sem o esvaziamento de qualquer um dos três níveis envolvidos.

Tudo indica, portanto, que predominou na década passada um ambiente federativo marcado pelo maior protagonismo do governo federal, quando comparado aos governos estaduais, em grande parte das áreas definidas como competências concorrentes. Existiu, por parte da União, um ímpeto permanente de ocupar espaço na produção de políticas sociais e na formação da agenda

pública. O movimento pendular da experiência federativa brasileira pareceu se movimentar na direção da centralização política.[8] Possivelmente, a coalizão política nacional liderada pelo Partido dos Trabalhadores, no período de 2003 a 2010, tenha feito essa opção por razões ideológicas (defesa do fortalecimento do Estado Nacional), por razões políticas (necessidade de legitimação do projeto político que chegou ao poder na eleição presidencial de 2002), por circunstâncias históricas (primeiro operário a chegar à Presidência da República teria de mostrar sua capacidade administrativa), ou pelas características do perfil do presidente (liderança carismática baseada na comunicação direta com a população, sem intermediação de outros atores políticos).

No governo Luiz Inácio Lula da Silva, não foram revogados os controles das finanças públicas estaduais, definidos no governo anterior, e nem abortadas as matérias legislativas aprovadas no Congresso Nacional contrariamente aos interesses subnacionais. Entretanto, essa não seria a marca do novo governo, que procurou progressivamente ocupar lugar principal na produção de políticas públicas, como aquelas voltadas para a redução da pobreza, elevação do salário mínimo (SM), redução do desemprego, expansão do consumo popular e obras de infraestrutura. Nesse cenário de centralização das iniciativas políticas no território nacional, no qual os poderes da União são numerosos e imprecisos, resta aos governos estaduais disputarem a condição de parceiros preferenciais, mas sem a pretensão de romper as condições que limitam sua própria atuação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O pensamento social brasileiro, especialmente na abordagem pioneira de Celso Furtado, mostrou que o federalismo no Brasil haveria de assumir características próprias, muito mais dependentes das iniciativas do governo federal, em razão das desigualdades econômicas e sociais entre suas unidades constitutivas. Os números mais recentes sobre a concentração espacial da economia brasileira não desmentem esse antigo diagnóstico. De alguma maneira, ainda é preciso responder a seguinte questão: qual é o modelo de federalismo cooperativo que se deve perseguir?

Reconhecer a importância da União em uma Federação assimétrica não deve condenar os governos estaduais a uma condição subalterna, como agentes de transformação que atuam de forma complementar ou que necessitam de orientações superiores. Seria um equívoco o federalismo brasileiro tomar essa direção.

8. O historiador e cientista político José Murilo de Carvalho chama a atenção para um movimento pendular na história republicana brasileira, no qual um período de centralização política é sucedido por outro marcado pela descentralização, que por sua vez cede lugar mais à frente para uma nova fase de fortalecimento do governo central (Carvalho, 1994).

O governo federal sempre enfrentará dificuldades para conhecer, diagnosticar e intervir nas diferentes realidades de um país continental. Além disso, por melhor que sejam as intenções do governo nacional e por mais limitações que ainda existam na esfera estadual, não se pode desconhecer que o processo decisório mais descentralizado permite, em tese, maior participação social. O processo de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas nos estados brasileiros pode contribuir para a incorporação de atores sociais no espaço público, para o fortalecimento do princípio da cidadania ativa e para a construção de uma cultura política democrática.

A análise da experiência federativa de 1990 a 2010 indica que a evolução da relação entre o governo federal e os governos estaduais aponta para a redução dos graus de liberdade dos governos estaduais, na medida em que o governo federal ganhou legitimidade no processo político-eleitoral, estabeleceu uma base política aliada estável no Congresso Nacional, avançou na direção de maior controle sobre as finanças públicas subnacionais no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e ampliou seus poderes na produção de políticas públicas no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Sem poder de veto no Congresso Nacional sobre as matérias contrárias aos seus interesses, sem um fórum nacional relevante, brigando entre si na busca por novos empreendimentos privados, submetidos a restrições de gastos impostas pelo poder central, assistindo ao protagonismo permanente e onipresente do governo federal no âmbito das competências concorrentes, os governadores perderam peso político no ambiente federativo dos anos 1990 e 2000.

A opção por uma ação mais seletiva do governo federal nos próximos anos e um papel mais efetivo dos governos estaduais na produção de políticas públicas dependem da disposição de ambas as partes e da capacidade do Congresso Nacional de definir os contornos desse novo ponto de equilíbrio no ambiente federativo. As capacidades governativas estaduais devem ser fortalecidas, para que os estados possam assumir mais responsabilidades na produção de políticas públicas, sem que isso signifique que a União deva perder, entre outras atribuições intransferíveis, seu papel de reduzir as desigualdades econômicas e sociais entre as unidades subnacionais, aspecto que ainda permanece como um dos principais desafios.

Não será possível nem desejável retornar aos anos 1980, quando, em certas circunstâncias, os governadores pareciam definir a agenda e os rumos da Federação. Mas também não se pode deixar prosperar alguns aspectos presentes nas duas décadas anteriores, como a desconfiança permanente em relação aos gastos estaduais e um cenário federativo no qual não se sabe onde começam e nem onde terminam os poderes da União.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. O Brasil na fronteira global: desafios imediatos de primeiro grau. *In*: VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **Governabilidade e reformas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA; Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo**. São Paulo: Fundação Konrand Adenauer, 1998 (Série Pesquisas, n. 12).

ALENCAR, André Amorim; GOBETTI, Sérgio Wulff. Justiça fiscal na Federação brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007. *In:* PRÊMIO TESOURO NACIONAL, 13., 2008, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: ESAF, 2008.

ANDERSEN, George. **Federalismo**: uma introdução. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009 (Tradução de Ewandro Magalhães Junior. e Fátima Guerreiro).

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BACELAR, Tânia. Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva. *In*: CASTRO, Iná Elias de; MIRANDA, Mariana; EGLER, Cláudio A. G. (Org.). **Redescobrindo o Brasil**: 500 anos depois. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; FAPERJ, 1999. p. 73-91.

_____. A relevância da Sudene no desenvolvimento regional. *In*: FORMIGA, Marcos; SACHS, Ignacy (Coord.). **Seminário Internacional Celso Furtado**: a Sudene e o futuro do Nordeste. Recife: Sudene, 2000. p. 167-174.

BAER, Werner. **A economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 1996. (Tradução Edite Sciulli).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 29. ed. Atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva. 2002.

BUARQUE, Cristovam. Celso Furtado: um professor de leituras. *In*: FORMIGA, Marcos; SACHS, Ignacy (Coord.). **Seminário Internacional Celso Furtado**: a Sudene e o futuro do Nordeste. Recife: Sudene, 2000. p. 59-64.

CAMARGO, Aspásia. A federação acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 16., 1992. Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 1992.

_____. Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático. *In*: PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

CAMARGO, José Márcio. Pobreza e garantia de renda mínima. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 26 dez. 1991. Caderno Dinheiro, p. 2.

CARVALHO, José Murilo de. **O federalismo brasileiro em perspectiva histórica**. Rio de Janeiro, 1994. Mimeografado.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**: o dilema brasileiro – pão ou aço. 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 1965.

CNPQ – CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. **Participação (%) no total dos investimentos realizados pelo CNPq em bolsas e no fomento à pesquisa segundo Grandes Regiões**: 1996 a 2010. Disponível em: <http://www.cnpq.br/estatisticas/investimentos/regiao.htm>. Acesso em: 20 mar. 2012.

COHN, Amélia. **Crise regional e planejamento (o processo de criação da Sudene)**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

CÔRTES, Soraya Vargas. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

CYSNE, Rubens Penha. Aspectos macro e microeconômicos das reformas. *In*: BAUMANN, Renato (Org.). **Brasil**: uma década em transição. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p. 55-99.

DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. **Autonomia, accoutability e coesão interna**: uma análise político-institucional de consórcios intermunicipais. 2011. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2011.

DRAIBE *et al*. Programas de renda mínima para famílias carentes: levantamento das experiências e metodologia de avaliação. *In*: LOBATO, Ana Lúcia Martins (Org.). **Garantia de renda mínima**: ensaios e propostas. Brasília: Ipea, 1998.

ELAZAR, Daniel. **American federalism**: a view from the States. 3th ed. New York, Harper & Row, 1984.

_____. **Federal systems of the world**. New York: Stockton Press, 1994.

FIORI, José Luis. Federalismo diante do desafio da globalização. *In*: AFFONSO, Rui; BRITTO Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

FURTADO, Celso. **A operação Nordeste**. Rio de Janeiro: ISEB/Ministério da Educação e Cultura, 1959.

_____. **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

_____. (Coord.). **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**: grupo de trabalho para o desenvolvimento do Nordeste. 2. ed. Recife: Sudene, 1967.

_____. **A fantasia desfeita**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. **Depoimento concedido a Ricardo Ismael**. Rio de Janeiro, Duração: 1 hora e 30 minutos, 9 nov. 1999.

_____. Discurso na homenagem do estado da Paraíba aos seus 80 anos de idade. *In*: FORMIGA, Marcos; SACHS, Ignacy (Coord.). **Seminário Internacional Celso Furtado**: a Sudene e o futuro do Nordeste. Recife: Sudene, 2000. p. 351-354.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Claudia. **Finanças públicas**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Campinas: Russell Editores, 2003.

IANNI, Octavio. **Pensamento social no Brasil**. Bauru, SP: EDUSC, 2004.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contas regionais do Brasil 2010. **Participação das Grandes Regiões e unidades da Federação no produto interno bruto**: 1995-2010. 2012a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2010/default_serie_xls_zip.shtm>. Acesso em: 19 abr. 2013.

_____. **Produto interno bruto dos municípios 2010**. 2012b. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2010/comentarios.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2013.

ISMAEL, Ricardo. **Nordeste**: a força da diferença. Recife: Massangana, 2005.

_____. A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu, Minas Gerais. GT 13: desigualdades: dimensões e evoluções recentes. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2009.

LAFER, Celso. **JK e o Plano de Metas (1956-1961)**: processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

LOVE, Joseph L. Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937. *In*: CARMAGNANI, Marcello *et al*. **Federalismos latinoamericanos**: México/Brasil/Argentina. México; El Colégio de México; Fondo de Cultura Econômica; Fideicomiso Historia de las Américas, 1993. p. 180-223.

MENDES, Constantino Cronemberg; MONTEIRO NETO, Aristides. Planejamento, instrumentos e resultados: a (in)compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste. **Cadernos do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 10, p. 43-82, jan./jun. 2012.

NERI, Marcelo Côrtes. O Rio e o novo federalismo social. *In*: CASTELAR, Armando; VELOSO, Fernando (Org.). **Rio de Janeiro**: um estado em transição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. **Viagem ao olho do furacão**: Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL "LE DÉVÉLOPPMENT, QU' ÉST-CE? L'APPORT DE CELSO FURTADO, CENTRE DE RESERCHE SUR LE BRÉSIL CONTEMPORAIN. Paris: CRBC, 1997.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Concept and measurement of human development. *In*: **Human development report**. 1990. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990/chapters/>.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SACHS, Ignacy; STROH, Paula Yone (Org.). **Caminhos do desenvolvimento sustentável**. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SCHULTZE, Rainer-Olaf. Federalismo. *In*: **O federalismo na Alemanha**. São Paulo: Fundação Korand-Adenauer-Stiffung, p. 15-32, 1995 (Série Traduções).

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. 7. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2000 (Tradução Laura Teixeira Motta).

SENADO FEDERAL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: quadro comparativo da Constituição de 1988, atualizada em 1995, comparada às Constituições de 1946 e 1967 e à Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Brasília: Senado Federal, 1996.

SILVA, Pedro Luiz Barros. A natureza do conflito federativo no Brasil. *In*: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. Brasília: Editora UnB, 1997.

SKIDMORE, Thomas E. **Uma história do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998 (Tradução de Raul Fiker).

SOUZA, Celina. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Dados**: revista de ciências sociais, v. 41, n. 3, 1998.

_____. Desenho constitucional, instituições federativas, e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. *In*: FLEURY, Sonia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 187-211.

VARSANO, Ricardo. **A guerra fiscal do ICMS**: quem ganha e quem perde. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 1997 (Texto para Discussão, n. 500).

VIANNA, Oliveira. **Populações meridionais do Brasil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973. v. 1.

WHEARE, K. C. **Federal government**. London; New York; Toronto; Oxford University Press, 1951.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Obra coletiva da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 29. ed. Atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

HADDAD, Paulo Roberto. Os impactos do novo ciclo sobre os desequilíbrios regionais. *In*: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). **O real, o crescimento e as reformas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1996. p. 129-130.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil. 2010. 15p. **(Comunicados do Ipea, n. 58**).

ISMAEL, Ricardo. Hamilton, Madison e Jay: os pressupostos teóricos do federalismo moderno. *In*: FERREIRA, Lier Pires; GUANABARA, Ricardo; JORGE, Vladimyr Lombardo (Org.). **Curso de ciência política**: grandes autores do pensamento político contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009a.

_____. Celso Furtado, da economia à política. *In*: MARTINS, Paulo Emílio Mattos; MUNTEAL, Oswaldo. **O Brasil em evidência**: a utopia de desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; FGV, 2012. p. 253-267.

_____. Desigualdade regional e políticas públicas: do debate sobre a distribuição territorial das bases técnico-científicas no Brasil. *In*: ZIMERMAN, Artur. **Educação em pauta**. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013 (Série Desigualdade regional e as políticas públicas).

MOTTA JÚNIOR, Vidal Dias da. O fenômeno da criação de municípios no desenvolvimento do território brasileiro. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2006, Campinas, São Paulo. **Anais...** Campinas: ALACIP, 2006.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS REGIONAIS. **Indicações para uma nova estratégia de desenvolvimento regional**. Brasília: Editora Universa/ Universidade Católica de Brasília, 1997.

SOUZA, Celina. Federalismo. *In*: MARTINS, Carlos Benedito; LESSA, Renato. **Horizontes das ciências sociais no Brasil**: ciência política. São Paulo: ANPOCS, 2010. p. 341-366.

CAPÍTULO 6

SOBRE DESENVOLVIMENTO, PLANEJAMENTO E DESAFIOS PARA A PACTUAÇÃO MULTIESCALAR NO FEDERALISMO BRASILEIRO

Carlos Antônio Brandão[1]

1 INTRODUÇÃO

O federalismo, enquanto pacto territorializado do poder, compartilhamento de processos decisórios em torno de problemas comuns e capacidade de estruturação e organização sociopolítica das escalas nacional e subnacionais, precisa ganhar crescente centralidade no debate no Brasil sobre suas múltiplas desigualdades sociais e regionais e as possíveis estratégias públicas que levem em conta a dimensão territorial do seu processo de desenvolvimento.

Uma complexa e perene agenda científica e política consiste em avançar na discussão das relações e articulações entre escalas espaciais, níveis e esferas de governo e âmbitos e arenas de poder que gravitam em torno do Estado ou o atravessam, quando se quer refletir sobre as capacidades governativas de formulação e implementação de estratégias de desenvolvimento.

Nesse sentido, uma concepção estrutural e abrangente de *federalismo* deve dialogar ininterruptamente com uma concepção de mesmo sentido e significado de *desenvolvimento*, da mesma forma que de *planejamento*, que acabam se constituindo, quando apreendidos em sua natureza mais profunda, como conceitos muito semelhantes, ou seja, quase sinônimos. Federalismo, desenvolvimento e planejamento são acordos, arranjos, normatividades, repactuações, entendimentos e reconstruções constantes, tensionadas e contratos sociais conflitivos.

O federalismo, enquanto convenção sociopolítica que busca coesionar entes não equipotentes econômica e politicamente, procurando forjar um mínimo de coerência de propósitos em determinada escala espacial, definindo e tramando compromissos pactuados, com mínimos patamares de orientação de compartilhamento e corresponsabilidade de destino no curso do processo de desenvolvimento, deve ser abordado em suas particularidades e variedades históricas e espaciais, isto é, por países e regiões. A temporalidade e a espacialidade de determinado pacto

1. Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *E-mail*: brandaoufrj@gmail.com.

federativo devem ser especificadas e qualificadas. Por exemplo, a análise do caso brasileiro deve sempre considerar as singularidades de sua ordem federativa em seus desdobramentos históricos, isto é, a construção de uma escala nacional em contexto de divisão tripartite de poderes republicanos e de estruturação de um complexo regime de federalismo trinitário, em que todos os entes têm autonomia.

Daí a importância do debate levado a cabo neste livro, que procura analisar as *capacidades governativas* dos governos subnacionais de orientarem o sentido de seus territórios específicos, mobilizando, de forma articulativa, tanto seus ativos e instrumentos econômico-financeiros (*capacidades econômico-fiscais*), quanto seus recursos políticos e institucionais (*capacidades institucionais*) para promover o desenvolvimento.

O objetivo deste capítulo é apontar alguns elementos para a análise das especificidades do federalismo brasileiro, colocando ênfase nos constrangimentos e desafios postos para se avançar multiescalarmente em estratégias de desenvolvimento definidas por processos mais cooperativos e estruturantes de tomada de decisões entre esses três entes. Ressalta-se aqui que os entes subnacionais deveriam desenvolver maiores e melhores capacidades governativas de formulação e implementação de políticas públicas estratégicas, que respeitem e valorizem as múltiplas diversidades regionais e locais que o país possui, ao tempo em que combatesse mais eficazmente suas marcantes heterogeneidades socioespaciais e promovesse uma provisão mais adequada e de maior qualidade dos bens e serviços públicos.

2 PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO, PLANEJAMENTO E ESCALAS ESPACIAIS DE IDENTIFICAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DE INTERESSES

Conforme se afirmou na introdução, uma visão holística de *federalismo* o torna muito aproximado e quase um sinônimo dos conceitos de *desenvolvimento* e *planejamento*.

Tal visão deve partir de uma apreensão do processo de desenvolvimento inserido no contexto mais amplo das aspirações coletivas e das capacidades de realização das potencialidades humanas em termos amplos, como o concebeu Celso Furtado em toda sua vasta obra. Como um processo que bem articule, ao longo do tempo, enriquecimento material com enriquecimento cultural. Isto é, visto como "ativação e canalização de forças sociais, de avanço na capacidade associativa, de exercício da iniciativa e da inventividade, por tratar-se de um processo social e cultural, e só secundariamente econômico" (Furtado, 1982, p. 149). Segundo este intérprete do Brasil, se for pensado assim,

> o estudo do desenvolvimento tende a concentrar-se na caracterização das estruturas, na identificação dos agentes significativos e nas interações entre determinadas categorias de decisões e as estruturas. Essas condicionam o processo de irradiação e a eficácia no espaço e no tempo das decisões, mas ao mesmo tempo são por elas modificados (Furtado, 1966, p. 92).

Assim, *decisões* tornaria-se *a categoria analítica unificadora* para pensar desenvolvimento (e também planejamento e federalismo).

Assim, desenvolvimento articula-se necessariamente com uma concepção de planejamento que compreende decisões atinentes ao alargamento do horizonte temporal de diagnóstico e ação que, ao estender a temporalidade, revelam necessariamente os atores, agentes e sujeitos postos em determinada arena, com seus interesses específicos em jogo. Nesse sentido, o processo de planejamento é necessariamente conflituoso, contingente, tenso e em processo.

Em suma, o desenvolvimento, enquanto processo multifacetado de intensa transformação estrutural, resulta de variadas e complexas interações sociais que buscam o alargamento do horizonte de possibilidades de determinada sociedade. Deve promover a ativação de recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos buscando ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando sua autodeterminação e *liberdade de decisão*. Nesse sentido, o verdadeiro desenvolvimento exige envolvimento e legitimação de ações disruptivas e, portanto, envolve tensionamentos, eleição de alternativas e construção de trajetórias históricas, com horizontes temporais de curto, médio e longo prazos. Daí seu diálogo com o planejamento.

O desenvolvimento, enquanto construção social e política de trajetórias com durabilidade, deve, permanentemente, incluir parcelas crescentes das populações marginalizadas nos frutos do progresso técnico, gerando coesão em uma escala nacional. É fundamental que esse processo transformador seja promovido, simultaneamente, em várias dimensões (produtiva, social, tecnológica etc.) e em várias escalas espaciais (local, regional, nacional, global etc.). As políticas de desenvolvimento devem agir sobre a totalidade do tecido socioprodutivo, ou seja, devem pensar o conjunto territorial como um todo sistêmico, promovendo ações concertadas naquele espaço geográfico e buscando reduzir disparidades inter-regionais, combatendo o fosso entre as regiões e ampliando a autodeterminação daquela comunidade, ofertando-lhe direitos, cidadania e bens e serviços públicos de qualidade. Assim, o grande desafio das estratégias de desenvolvimento é construir simultaneidade e unidade dos seguintes pares (por vezes antagônicos): eficiência/equidade; especialização/diversificação produtivas; crescer/redistribuir renda e riqueza etc. Ou seja, construir, permanentemente e com intencionalidade, a integração e a coesão produtiva, social, política, cultural, econômica e territorial.

No contexto das reflexões e ações de promoção do desenvolvimento por meio de processos de planejamento, a questão das escalas espaciais, enquanto construção social e disputada coloca-se como crucial, pois cada problema a ser enfrentado tem a sua escala espacial específica, um plano analítico, um campo de observação

e de ação. Mas a escala é também uma narrativa, um discurso que se estrutura em torno de determinado recorte espacial.[2]

Enquanto campo de apreensão da realidade em que se intenciona agir, a escala permite desvendar processos sociais, econômicos e territoriais singulares. Um problema pode-se manifestar em uma escala, mas ter sua determinação em outra. Os instrumentos de intervenção sobre uma realidade localizada podem estar em outra escala espacial, arena política, nível de governo, instância de poder etc. Assim, cada problema diagnosticado deveria ser enfrentado a partir de uma abordagem multiescalar da articulação dos níveis de governo e das esferas de poder pertinentes àquele problema específico. A escala potencializa um plano analítico de observação privilegiado, passível de revelar as articulações e mediações entre os cortes local, regional, nacional etc. Nesse sentido, selecionar a escala mais conveniente dos problemas faculta melhor diagnosticá-los e possibilita sugerir coalizões de poder e decisões estratégicas sobre como enfrentá-los.

As problemáticas do federalismo são geralmente do campo de observação da escala nacional e suas escalas subnacionais. O pacto federativo se arma no contexto e no recorte escalar nacional. O nacional é o espaço de poder e a arena privilegiada de constituição, enfrentamento e concertação de interesses e um construto histórico, sociopolítico e econômico de alinhamento político mínimo dos projetos sociopolíticos em disputa.

Segundo Boaventura de Sousa Santos:

> O *espaço-tempo a ser privilegiado* é o espaço-tempo estatal, nacional. É neste espaço-tempo que se consegue a máxima agregação de interesses e é ele que define as escalas e as perspectivas em que podem ser observadas e mensuradas as interações (...). É por referência a ele que se define a obrigação política dos cidadãos perante o Estado e deste perante os cidadãos (...). O espaço-tempo nacional é assim o espaço-tempo da deliberação política, do processo judicial e, em geral, da ação burocrática de Estado (...), da normatividade que serve de referência às relações sociais confinadas no território nacional (Santos, 1999, p. 87).

3 TENSÕES E PACTOS CONFLITIVOS E DINÂMICOS EM ESTADOS FEDERATIVOS COMO O BRASIL

Como visto anteriormente, desenvolvimento, planejamento, escalas espaciais e federalismo devem ser vistos como convenções, no sentido de um conjunto estruturado de práticas, entendimentos, normas, pactuações.

2. Para a discussão do federalismo, esta questão é decisiva, pois "os embates políticos e ideológicos mobilizam e acionam, instauram e rompem escalas, num processo em que narrativas escalares estruturam e fundamentam estratégias e táticas, configurando arenas e objetos em disputa. Não apenas as escalas se transfiguram, como seu próprio significado e nomeação indicam redefinições de sujeitos e relações (...). Localismos, nacionalismos, regionalismos, globalismos, todos esses modelos e projetos devem ser incessantemente interpelados. Afinal de contas, o poder, mais do que nunca (...) está nas capacidade de articular escalas, de analisar e intervir de modo transescalar" (Vainer, 2006, p. 28).

As especificidades do pacto federativo brasileiro são marcantes. A questão das relações federativas e do pacto territorial de poder teve evolução peculiar na história do Brasil. "O 'pacto federativo' consiste em um intrincado sistema de trocas, no mais das vezes implícito, centrado em grande parte nos fundos públicos e responsável pela soldagem dos interesses regionais e pela constituição de um espaço nacional de poder" (Affonso, 1994, p. 334). No caso brasileiro, o concerto das relações federativas se estruturou como "uma reconstrução *ex post* de um território recortado por imensas desigualdades econômicas e sociais e dividido administrativamente em unidades que, na sua maioria, apresentam escassa identidade e/ou poder de vocalização de um interesse próprio" (Fiori, 1994, p. 296). Celso Furtado (1999, p. 46) afirma que "no Brasil, a luta pelo federalismo está ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o forma". E acrescenta que "somente a vontade política pode evitar que a difusão da racionalidade econômica venha transformar um tecido social diversificado num amálgama de consumidores passivos. E essa vontade política entre nós é inseparável do federalismo" (Furtado, 1999, p. 55). Os riscos de fragmentação estão sempre presentes, pois, segundo ele, de uma constelação de feitorias chega-se a uma extraordinária polivalência cultural, no contexto de enorme heterogeneidade estrutural.

O pacto federativo brasileiro foi erguido em um curso histórico cíclico secular, em constante movimento pendular (de média duração) entre duas tendências contraditórias; ora o centralismo autoritário, ora o mandonismo local. Assim, *grosso modo*, houveram ciclos, que seguem a seguinte periodização (Rezende e Afonso, 2004): 1891-1930, de descentralização; 1930-1945, de centralização; 1946-1963, de descentralização; 1964-1985, de centralização; e 1985-1990, de descentralização. Após meados de 1990, o resultado foi pouco claro, com miniciclos de centralização-descentralização desorganizados, mas depois apontando para a recentralização.

Na longa duração histórica, o pêndulo centralização-descentralização esteve presente na

> constituição do sistema político brasileiro. A onipresença do Estado advém da herança burocrática e patrimonial da colonização portuguesa e teve continuidade, após o interregno descentralizante republicano do início do século, no ciclo centralizador varguista do pós-30 e no centralismo autoritário do regime militar pós-64. Por outro lado, a persistência do "coronelismo" explica-se pela presença marcante do latifúndio na história do país, que sempre prevaleceu à presença de um Estado aparentemente forte, mas, de fato, débil e longínquo para controlar os grandes proprietários de terra espalhados pelo País (Camargo, 1993). Foi entre períodos de "sístoles e diástoles" (centralização-descentralização) do Pacto Federativo que se expandiu a industrialização e se consolidou um mercado interno, com a integração do território num único espaço de acumulação, de caráter nacional. Isso transformou definitivamente a base produtiva e as representações sociais e políticas regionais (Rodriguez, 1994, p. 338).

Mais recentemente, a partir do final da década de 1980, o debate sobre a necessidade de uma repactuação federativa surge no Brasil em um momento histórico paradoxal e eivado de contradições. A discussão sobre o federalismo no Brasil "reapareceu, nos anos 1980, associada a dois processos coetâneos: o da democratização de um Estado autoritário e centralizante e o da descentralização fiscal de um Estado desenvolvimentista falido" (Fiori, 1994, p. 295).

Na segunda metade dos anos 1980, as forças sociais e políticas da redemocratização, que haviam imposto importantes avanços durante o processo constituinte, não lograram fazer frente ao processo avassalador da verdadeira contrarrevolução liberal conservadora que tomou conta do país. Assim, o ano de 1988 pode ser considerado paradoxalmente um marco, tanto da Constituição cidadã, que estabeleceu e estendeu importantes direitos sociais, quanto dos processos que consagraram a hegemonia das práticas e dos discursos neoliberais, em um contexto de baixo crescimento econômico.

> Nos últimos anos, a operação de "forças centrífugas" desagregadoras, tanto internas quanto externas ao espaço nacional, tem atuado no sentido de problematizar esse pacto federativo e de dificultar a sua recomposição em novas bases. A isso chamamos crise do federalismo ou crise da Federação, a qual constitui uma dimensão fundamental da crise do Estado. A referência à dimensão espacial da crise impõe-se, principalmente, em *um* país marcado por tão grandes disparidades regionais (Affonso, 1994, p. 334).

O modo peculiar de relacionamento estabelecido historicamente entre os poderes central, regional e local e o próprio debate destas questões no Brasil tornou-se confuso, desorganizado e pouco conclusivo, pois três processos distintos se entrecruzaram no curso do processo histórico: os processos de liberalização econômica dos países centrais; o processo de redemocratização brasileiro; e a profunda crise fiscal, financeira e de legitimidade do Estado.

A discussão sobre o caráter do federalismo brasileiro e a necessidade de repactuação de suas relações ressurgiu em contexto de um ambiente político e econômico inóspito, portanto em conjuntura pouco adequada para enfrentar seus impasses históricos.

No final dos anos 1980, mas, sobretudo, ao longo da década de 1990, os processos de abertura comercial e financeira determinaram que toda a prioridade foi concedida ao estabelecimento de vínculos externos com a escala mundial. Vínculos estes que se tornaram preferenciais, frente ao esforço para reestabelecer as articulações internas entre as regiões brasileiras (Ismael, 2013). Grassou o discurso das possibilidades e virtudes da instauração de relações mais diretas entre as escalas global e local, sem a mediação das escalas intermediárias (Brandão, 2012). Aqueles processos de abertura, com o desmonte das capacidades estatais de intervenção e a entrega do patrimônio público à "iniciativa privada", entre outros fatores, determinaram importantes transformações nas relações entre as regiões brasileiras, sem a recomposição das bases do pacto federativo.

4 DESMONTE DA INSTITUCIONALIDADE DE PROMOÇÃO DA ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL E DO COMBATE ÀS DESIGUALDADES REGIONAIS

No Brasil, no período pós-crise da dívida, em 1982, as instâncias intermediárias de coordenação foram sendo desmontadas, o que fez com que prevalecesse uma perspectiva setorialista e compartimentada, fragmentada e desagregadora nas decisões públicas, com a redução dos recursos materiais, financeiros e políticos.

As ações públicas se tornaram predominantemente setoriais e orientadas para o atendimento circunstancial das demandas localizadas e circunscritas, de curto prazo. Por exemplo, deslegitimou-se totalmente o tratamento abrangente e com continuidade planejadora da questão regional e da questão urbana.

Em uma perspectiva de longa duração, pode-se afirmar que, no século XX, acentuou-se ainda mais o já intenso processo de desenvolvimento histórico-geográfico desigual, com a concentração espacial da população e da riqueza material do país em uma circunscrita parcela do território nacional. Para fazer frente ao avanço dessas assimetrias e desigualdades, o país constituiu aparato institucional público e acumulou importante experiência no tratamento de suas mazelas socioespaciais, tendo sido uma das nações pioneiras nesse campo. Esta institucionalidade foi sendo desconstruída na virada do século passado e início do atual, malgrado a continuidade ou mesmo o recrudescimento do processo de desenvolvimento desigual.

De acordo com Leonardo Guimarães Neto, o desmonte se processou

> no regime autoritário, pela perda de autonomia do planejamento no trato das questões regionais, associada às práticas autoritárias que não somente reduziram o ímpeto reformista das primeiras experiências, como concentraram as decisões políticas, reduzindo a influência dos grupos sociais regionais e locais, limitando, significativamente, o âmbito dos projetos regionais de desenvolvimento. Acrescente-se ainda, neste particular, o reforço que representou esta centralização das decisões à prática de atuação fundamentada numa perspectiva setorial, a partir da qual a visão integrada e articulada dos espaços passa a ter cada vez menor importância (Guimarães Neto, 1996, p. 27).

A Constituição de 1988, em sua Seção IV, denominada Das Regiões, assegurou a necessidade de estruturação de um aparato de planejamento regional em lei complementar. Entretanto, quase um quarto de século se passou e nada foi realizado neste sentido.

Também na Constituição de 1988 foi instituído o instrumento do Plano Plurianual – PPA (Art. 165, parágrafo 1º). Nesse plano, cada programa se integra a ações (projetos, atividades e operações) e são revistos anualmente no âmbito da Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA define diretrizes, metas e objetivos. Os programas se constituem no eixo integrador. O PPA estabelece megaobjetivos, desafios, diretrizes, objetivos e metas da administração pública. Sua lei é apreciada

e aprovada pelo Congresso, estabelecendo as linhas gerais da ação governamental: prestação dos serviços públicos, atividades de manutenção da máquina administrativa e investimentos sociais e infraestruturais. Seu papel foi reforçado formalmente com a LRF a partir de 2000 (Matias-Pereira, 2010, p. 298).

Embora apresente limitações – impostas também pela conjuntura econômica que lhe deu origem –, o sistema de planejamento proposto buscava criar elementos importantes, que promovessem a continuidade da ação pública e do arranjo programático-operacional assentado na trilogia PPA-LDO-LOA.

No texto constitucional, são os planos nacionais, regionais, setoriais e de ordenamento territorial que devem se ajustar ao PPA e não o contrário – o que pode ser observado através do sentido da seta que une as caixas dos "Planos" e dos "Programas". Como se apenas os meios devessem condicionar inexoravelmente os fins almejados e não também o inverso (Galvão e Brandão, 2003).

A Constituição de 1988 deixou muito a desejar quanto às temáticas do planejamento e as territoriais/regionais. O que resultou desde então foi a composição de um Estado gerencial, que desenvolveu no interior de seus aparelhos verdadeiros escaninhos e bastiões "orçamentaristas", que ganharam paulatina precedência quanto às questões estratégicas do desenvolvimento e do planejamento do país.

A conjuntura econômica do momento constituinte condicionou enormemente a redação da nova Carta.

> A Constituinte, ao trabalhar em ambiente de forte crise econômica e desequilíbrio das finanças públicas nacionais e sob pressão de reivindicações populares antes reprimidas, não consegue superar a *concepção normativa e reducionista do planejamento governamental* herdada dos militares e seus tecnocratas (...). Ou seja, (...) o *planejamento governamental foi concebido sob um enfoque normativo e economicista* (Garcia, 2000, p. 8).

Na verdade, a lógica orçamentária dos órgãos de controle e os interesses setorialistas e conservadores não deixam avançar ações estruturantes.

Além disso, o desmonte das instituições estaduais de pesquisa no campo do planejamento e das estatísticas públicas estaduais pararam de contratar, bem como de qualificar seus quadros técnicos, e passaram a juntar informações estatísticas, mas não são ouvidas ou não lhe são encomendados diagnósticos abrangentes e estruturais por seus respectivos estados. Na verdade, não mais "diagnósticos", mas "planos estratégicos" ou "cenários prospectivos" passaram a ser comprados em grandes empresas de consultoria privada, que, muitas vezes, passaram a vender suas soluções padronizados por todo o país.

As instituições estaduais de estatística e pesquisa perderam seu papel de orientadoras do planejamento regional de longo prazo e foram pressionadas conjunturalmente

por cada aliança política estadual do governo de plantão, ou ficaram no limbo, sujeitas ao descaso com sua produção – geralmente de alta qualidade – ou à imposição de produzir estudos enviesados e encomendados em seus resultados para a visão conjunturalista e estreita deste ou daquele ciclo político-eleitoral.

5 TRAJETÓRIAS DO FEDERALISMO BRASILEIRO RECENTE E O PAPEL DO NÍVEL ESTADUAL DE GOVERNO

Uma das problemáticas decisivas e menos abordadas sobre o federalismo é a da natureza, dinâmica e limites da esfera intermediária de poder. Nesse contexto, é necessário avançar na análise das relações entre os governos federal, estaduais e municipais e avaliar o caráter e as consequências da imposição, nas últimas décadas, de limites e condicionantes à atuação do nível estadual de governo. De fato, exceto em raras conjunturas históricas, as instâncias de decisão intermediárias foram prejudicadas, postos os limites do pacto territorial do poder na escala nacional, que determinaram, na maior parte de história do país, uma oscilação entre os extremos do centralismo e do localismo municipalista.

O que é muito peculiar ao jogo federativo brasileiro e sua espacialidade é que não se logrou constituir as escalas espaciais de intermediação a seguir, enquanto prisma de observação e possíveis planos escalares articulativos da ação pública.

1) Não se logra configurar, por meio do *upscaling* da ação e de decisões de agentes e sujeitos cruciais, jogos cooperativos horizontais *hacia arriba*, em cada um dos seguintes movimentos escalares:

    a) a deslocação, ou seja, o movimento escalar que, partindo da localidade municipal, forjasse a escala supralocal;

    b) a marcha escalar que ultrapassasse o supralocal e seu entorno e aglutinasse e soldasse uma escala microrregional;

    c) um movimento escalar que engendrasse organicamente a escala mesorregional; e

    d) a escala correspondente ao nível de governo estadual, que acaba tendo pouca substância para implementar, objetivamente, políticas estruturantes e estratégias consistentes de desenvolvimento que se coadunem com a escala nacional;

2) Apesar do movimento de *downscaling* do Estado, *hacia abajo*, no sentido de que se desenvolveu certa cooperação vertical no federalismo brasileiro (por exemplo, o Estado desce nos dois níveis promovendo alguma articulação solidária, por meio das transferências vinculadas governamentais), a cooperação horizontal é praticamente inexistente.

O certo é que o federalismo brasileiro mostra-se frágil e impotente para *organizar multiescalarmente, em um determinado território, processos mais sistêmicos, inclusivos, estruturantes e duradouros de desenvolvimento*.

Se o Estado brasileiro já obteve êxito por meio de certo nível de cooperação interfederativa, nos últimos dez anos, em algumas frentes da política pública de proteção e seguridade sociais, não se tem mostrado bem-sucedido: *i)* em promover o combate às estruturais desigualdades regionais; *ii)* em incitar, mobilizar e acionar a diversidade cultural/regional, respeitando-a e valorizando-a; *iii)* em prover com qualidade a infraestrutura econômica e social adequadas ao desenvolvimento com justiça social e socioespacial.

Avançar no debate da causa dessas frustrações da ação estatal requer discutir a natureza do federalismo brasileiro e o raio de manobra do nível de governo estadual em sua trajetória histórica recente.

A participação dos governos estaduais no processo de redemocratização na segunda metade da década de 1980 está fundada no que Vicente Rodriguez (1994, p. 348) denominou de *paradoxo político*: "os governadores são convocados nos momentos de crise mais aguda da República como fiadores políticos da Federação; porém esses governadores estão impossibilitados de se comprometer conjuntamente com uma ação política de tipo federal". Segundo Abrucio (2002), tendo saído fortalecidos do final do regime militar, os governadores desempenharam papel importante no pacto federativo brasileiro, podendo contar com fundos e capacidade de endividamento razoáveis e, nos maiores estados, com suas empresas estatais e bancos próprios.

Sobre a natureza da atuação do nível estadual durante as décadas de 1970 e 1980 e o início dos anos 1990, Rodriguez afirma que o governador:

- é um ator político com comportamento de negociador maximizador. Não tem agenda de negociação; quer o atendimento total de suas demandas e somente em função da obtenção de uma parte delas faz alianças. Nunca está disposto a ceder, pois já entra na negociação com perdas e precisa recuperá-las;
- tem uma ação individual. Não existe coletivo, nem plano institucional, nem na representação ideológica. No plano institucional, mobiliza seus recursos de poder para inutilizar os espaços institucionais coletivos e, no âmbito ideológico, os utiliza para maximizar suas demandas individuais. O sentimento para uma representação coletiva inexiste, portanto, não entram em seus cálculos demandas como solidariedade social ou nacional;
- trabalha com agenda oculta. Raramente torna pública sua agenda política, sua ação política é regida por pleitos não explicitados. Nessas condições, resulta difícil estabelecer uma agenda de negociação, prioridades e alianças estáveis (Rodriguez,1994, p. 348-349).

Assim, a agenda estadual nesse período mostrou-se individualizada, fraturada e curtoprazista, totalmente enviesada pelo ciclo eleitoral e pelas alianças conjunturais e, muitas vezes, marcada pelos "vícios oligárquicos e inoperância das instituições governamentais nas instâncias subnacionais" (Ismael, 2013, p. 4).

Provavelmente, a questão mais importante do debate sobre o federalismo brasileiro no momento seja investigar e debater até que ponto este papel, nas décadas de 1970, 1980 e 1990, dos governadores, mais que do nível estadual em si, foi ultrapassado pelos fatos no início do século XXI.

Os governadores têm alguns trunfos de poder. Têm influência no Confaz, no manejo do ICMS, na pressão dos fóruns de secretários estaduais sobre os respectivos ministérios. Exercitam, ainda, um forte domínio sobre a formação das bancadas no Congresso Nacional. A sobrevivência política do deputado depende do atendimento de demandas localizadas. Os governadores controlam parte dos deputados estaduais e prefeitos, dão o suporte e a estrutura da máquina política estadual para as campanhas eleitorais, além de distribuir cargos públicos para apadrinhados. Pelo fato de as eleições parlamentares serem casadas com as de governador, forja-se um "pacto de lealdade". Os deputados necessitam de um aparato organizacional que auxilie nas suas relações com as bases locais. "Os deputados no Congresso pautam suas ações mais pela regional do que pela partidária" (Abrucio, 2002, p. 173 e seguintes).[3]

Outro ponto importante, é que o poder de veto (obstrutivo-desestruturador) do governador é razoável, mas não seu poder (agilizador-estruturador) em "estabelecer um pacto hegemônico, capaz de criar uma aliança governativa em torno dele" (Abrucio, 2002, p. 193).

Na segunda metade dos anos 1990, os estados da Federação foram perdendo potência no comando de decisões estratégicas, "o enfraquecimento dos governos estaduais frente ao governo federal nas décadas de 1990 e 2000 reverteu de alguma forma as expectativas no final da Assembleia Nacional Constituinte e inibiu sua atuação mais recorrente no ambiente federativo" (Ismael, 2013, p. 6).

Os regimes fiscal e federativo, que as relações entre o poder central, os poderes regionais e os poderes locais foram forjando ao longo de variados ciclos conjunturais, passaram por importantes transformações, contudo sempre com natureza *ad hoc*, orientados por remendos e ações parciais, não estruturando, de forma mais consistente, os mecanismos, regras e fundos que fossem capazes de amainar as rivalidades econômicas e políticas entre as diferentes regiões e de soldar seus interesses difusos.

---

3. "A fragilidade partidária somada à atuação individualista dos deputados federais voltada para o atendimento das bases eleitorais criava uma situação em que imperava a lógica estadualista na política. Assim, a lealdade dos deputados federais às suas bases estaduais se sobrepujava à perspectiva partidária e nacional. Formam-se vinte e sete 'bancadas estaduais' com grande independência diante das agremiações partidárias" (Abrucio, 2002, p.178).

O processo de descentralização foi de natureza estruturalmente desorganizada. Ismael (2013), afirma que "a descentralização resultou em diversos centros de poder com forças desiguais, para competir entre si e para influenciar as decisões políticas nacionais". Ocorreu uma *cessão parcial do poder decisório às instâncias subnacionais* de governo, sobretudo aos municípios que foram alçados à posição de entes autônomos, ou seja, ganharam o *status* de entes da Federação trina.

A maioria dos estados da Federação, com perda paulatina de capacidade estatal governativa depois de 1990, passaram a disputar mais diretamente com os estados "competidores congêneres" (ou seja, uma disputa mais direta de cada governo estadual com seus semelhantes em porte econômico e poder político) quem lograva acionar mais rápida e diretamente o poder da união, buscando contornar instituições, disputando recursos e investimentos (públicos e privados), reforçando a guerra fiscal e dos lugares.

Historicamente os recorrentes ciclos de maior pressão por processos de descentralização – enquanto movimentos políticos que tensionam, no sentido de modificar as atribuições subnacionais, multiplicando estruturas e centros de poder – constituíram-se em expectativas exageradas e frustradas de realização de transferência espacial de decisões, numa espécie de "des ou re-hierarquização" de relações intergovernamentais, com redistribuição territorial de poder.

Na verdade o reescalonamento estatal montado foi totalmente *sui generis*, ao equiparar os estatutos constitucionais dos três entes federativos, concedendo autonomia aos municípios, afastando-se da maioria das experiências internacionais dos regimes federativos contemporâneos,

> em que os governos locais são de alguma forma *subordinados* aos governos estaduais. O sentido da palavra descentralização, implícito na literatura corrente e raras vezes enunciado de forma clara, refere-se à transferência de encargos e recursos para os governos intermediários e, através deles, para os governos locais (Prado, 2003b, p. 274).

O movimento de reescalonamento do Estado pós-1988, em que se procurou recalibrar o sistema de relações intergovernamentais, ampliando a transferência de impostos e de atribuições para as escalas subnacionais, desarranjou as escalas intermediárias (estadual, mesorregional e microrregional). Esse movimento do espaço estatal (*state space*) (Brenner, 2004) deparou-se com situações muito díspares, porém mais ou menos generalizadas, de baixas capacidades técnica, de gestão e financeira para responder à complexa descentralização de competências em um território gigantesco. A redistribuição das receitas em espaços urbano-regionais muito assimétricos não engendrou a estruturação de estratégias muito consistentes e coesas na escala nacional.

Pode-se afirmar que a União manteve instrumentos solidários de transferências, porém não foi capaz de construir mecanismos de regulação das relações territoriais

de poder. Não teve capacidade de intervenção na divisão socioespacial do trabalho nem na divisão sociopolítica do poder.

> O governo federal cumpriu no período as transferências constitucionais obrigatórias para estados, municípios e regiões, reafirmando a presença de mecanismos de cooperação vertical no federalismo brasileiro. Entretanto, pouca disposição demonstrou para promover uma discussão nacional a respeito da persistente concentração espacial da economia brasileira e definir os instrumentos de política regional apropriados (Ismael, 2013, p. 10).

Não obstante, as transferências como as do Fundo de Participação dos Estados (FPE) não se constituíram em mecanismo adequado de enfrentamento das desigualdades horizontais (interestaduais) justamente nas duas macrorregiões menos desenvolvidas (Prado, 2003a).

A cooperação horizontal pouco avançou. A baixa solidariedade inter e intraníveis governamentais e a dificuldade do Estado-nação em crise para engendrar mecanismos de regulação das relações federativas que ensejassem a adequada soldagem dos interesses dispersivos, difusos, localizados e regionalizados, dificultou a constituição de um espaço nacional de poder apto ao combate às persistentes, sistêmicas e multidimensionais formas de desigualdade e exclusão e eficiente na oferta de bens e serviços universais públicos.

Avançar na interestadualidade é muito difícil no Brasil. Certo tipo de cooperação avançou nas décadas e 1990 e 2000, "mesmo que forçada pelo endividamento e baixo crescimento das receitas próprias, em prol de dois grandes objetivos nacionais" (Arretche, 2010): subordinada aos ditames das políticas de estabilização (anos 1990) e orientada às provisões compartilhadas dos bens e serviços públicos do Estado de bem-estar social brasileiro (anos 2000).

Essa espécie de cooperação foi obtida pelo processo de recentralização de recursos e poder decisório, tendo sido, naqueles dois períodos e constrangidas pelos dois grandes objetivos nacionais, razoavelmente legitimadas pelos governos estaduais. Entretanto, passados aqueles anos, agora na segunda década do século XXI, "os governos parecem reclamar de que não encontram canais institucionais de articulação federativa de maneira a poderem se tornar também protagonistas das políticas públicas" (Monteiro Neto, 2014 p. 9).

Os governos reclamam que, mais recentemente, há um deficit de autoridade e autonomia para tomarem decisões, elaborarem e implementarem políticas públicas especificamente estaduais. São responsabilizados pela execução de políticas públicas (*policy-making*), mas lhe é facultada pouca capacidade para a tomada de decisões sobre estas mesmas políticas (*policy decision-making*) (Arretche, 2010). O ente intermediário tem pouco raio de manobra para redesenhar estratégias e instrumentos

e de decidir quanto, onde e como extrair e alocar recursos.[4] "Embora os governos subnacionais tenham um papel importante – e até mesmo pouco usual em termos comparados – no gasto público e na provisão de serviços públicos, suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal" (Arretche, 2010, p. 589).

No período de recentralização, desde o Plano Real, emendas constitucionais limitaram a autonomia das decisões dos estados da federação. De 1994 a 2011, foram aprovadas setenta emendas constitucionais, sendo 28 delas atinentes à ordem federativa (Arretche, 2013).

É bom sempre recordar que o regime federativo brasileiro erigido é fortemente marcado pela clivagem regional, não é desprovido totalmente de coordenação e preservou, mesmo quando descentralizou a prestação de serviços e a execução de políticas públicas, a centralização da autoridade. Depois da crise de 2008, as políticas de enfrentamento do ambiente de baixo crescimento econômico determinaram opções de política macroeconômica lançando mão de recorrentes

> desonerações de tributos para setores produtivos escolhidos com o objetivo de se contrapor à crise financeira mundial impacta sobre as transferências constitucionais e, portanto, frustra as receitas estaduais esperadas sob duas maneiras distintas: no primeiro caso, a redução de receitas do FPE e FPM ocorre horizontalmente afetando todos os entes federados; no segundo caso, e de maneira adicional ao impacto anterior citado, mais discricionariamente, atinge as Unidades da Federação elegíveis para recursos dos fundos constitucionais de desenvolvimento regional: Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Monteiro Neto, 2014, p. 11).

As tensões federativas se exacerbaram no contexto das baixas taxas de crescimento. Com o arrefecimento das taxas de crescimento, as perspectivas de arrecadação de tributos ou de recepção de recursos partilhados foram frustradas. Acentuaram-se os antagonismos e as disparidades inter-regionais (Siqueira, 2013), sem que se legitimassem as políticas regionais, que continuaram "colocadas no papel". Forças políticas centrífugas e fragmentadoras ganharam espaço, pressionando ainda mais a ordem federativa. As funções redistributivas dos sistemas de partilha perderam potência e muitos estados passam por situação crítica, pois, dependentes das transferências do FPE, obrigados a fazer frente aos encargos da renegociação de suas dívidas etc., têm sérias dificuldades em tomar decisões no sentido da construção de estratégias mais consistentes de desenvolvimento.

---

4. "As relações dos governos subnacionais com os níveis superiores devem distinguir duas dimensões distintas de autoridade: a formulação e a execução de políticas públicas (...) em estados federativos, a questão de 'quem deve fazer o quê' se superpõe à questão de 'o quê deve ser feito' " (Arretche, 2010, p. 589). "Regras que vinculam as receitas dos governos subnacionais ao gasto em políticas específicas são um componente central das políticas federais de regulação das políticas descentralizadas. Estas limitam a autonomia decisória das unidades constituintes com relação à alocação de seus próprios recursos" (Arretche, 2010, p. 602).

As exigências colocadas pela população, por exemplo, em manifestações por todo o país em meados de 2013, tinham como um de seus focos a crítica ao desempenho dos govenadores no campo das políticas sociais. Reivindicava-se a ampliação das despesas em segurança pública, saúde, previdência, educação, assistência social etc., e pressionava-se os governos estaduais para "trajetórias sem regresso", no caminho da competitividade, mas também da coesão, "tendo a agenda do combate à miséria e pobreza fincado suas bases nas estratégias da política pública, é chegado o momento da ampliação do nível de investimento em infraestrutura social e econômica que visa garantir a expansão sustentada da política social" (Monteiro Neto, 2013, p. 31).

O Brasil precisa avançar na ampliação e aperfeiçoamento de suas políticas de combate às seculares desigualdades sociais e regionais e reaparelhar a capacidade governativa dos três níveis da Federação para fazê-lo com eficiência e eficácia.

6 BREVES NOVAS SOBRE AS LIMITAÇÕES ESTRUTURAIS PARA A AMPLIAÇÃO DAS CAPACIDADES GOVERNATIVAS NA PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE QUALIDADE

Torna-se imprescindível, sobretudo em países enormes e heterogêneos como o Brasil, possibilitar o suporte infraestrutural da provisão de bens e serviços públicos essenciais e de uso coletivo para a consolidação de uma sociedade de consumo de massas que busque prover (territorialmente) acesso aos direitos sociais (acesso à saúde, educação, seguridade social, transporte urbano de alta densidade, moradia, saneamento, aprendizado etc.). Devem-se ofertar infraestruturas e serviços de utilidade pública que promovam e aperfeiçoem habilitações, que sejam antídotos permanentes aos mecanismos perenes de geração e reprodução de desigualdades de que o país é dotado, a fim de que se construam os direitos sociais fundamentais ao desenvolvimento nacional.

O Brasil precisa articular suas *forças produtivas*, combater suas *forças predativas* (das desigualdades) e revigorar suas *forças varietativas* (de valorização de suas diversidades) simultaneamente. A construção da coerência sistêmica dessa *tríade* só pode se dar pelo combate frontal aos mecanismos de reprodução das desigualdades pessoais e regionais e por uma revolução na oferta de bens e serviços de utilidade pública.

Essas três forças devem dialogar com a questão das escalas espaciais. Em termos quase caricaturais, poder-se-ia afirmar que o Brasil ergueu uma escala nacional insuficientemente dotada de escalas intermediárias e com uma escala local sem substrato, pois precarizada pelos localismos e paroquialismos que impossibilitaram a elaboração e uma verdadeira escala do lugar.

Por razões históricas que não caberia aqui relembrar – algumas passam pela arcaica distribuição da propriedade fundiária rural e urbana e a não constituição

de cidadania e mercados regionalizados –, o país não constituiu a escala do lugar, da reprodução cidadã da vida cotidiana para a maioria de sua população. Também não configurou a escala microrregional e, a partir dessa, uma escala mesorregional. Interesses e identidades não lograram aglutinar e argamassar essas escalas espaciais. Da mesma forma, uma construção nacional baseada no localismo conservador, oligárquico e restritivo, não logrou constituir uma escala que pudesse merecer o nome de escala supralocal. Um projeto nacional de desenvolvimento requer o enfrentamento das forças que impossibilitaram a constituição das escalas espaciais do supralocal, do microrregional e do mesorregional. E uma profunda transformação nas políticas de provisão de bens e serviços de utilidade pública deveria construir a escala do lugar, da reprodução da vida cotidiana, com cidadania.

Especificamente sobre essa última escala, é preciso questionar por que o Brasil não logrou constituir a escala do lugar. Isto é, restou frustrado, ao longo da história brasileira, o atingimento, com direitos e cidadania, do sítio, do lugar e do terreno da vida cotidiana e das práticas sociais (*place*) das pessoas, com a oferta pública de serviços coletivos decentes. Não se logrou realizar um adequado pacto para universalizar os serviços públicos, infraestruturas sociais e os meios de consumo/direitos urbano-coletivos.

A construção dessa escala envolve desconstruir as ações fragmentadas e tópicas, através de aproximações sucessivas e ingresso no *sítio*, sobretudo nas porções territoriais mais débeis. O lugar é a expressão do singular que precisa ser captada nas ações públicas emancipatórias e é o lócus último da efetivação e da efetividade dessas ações. Uma transformação na oferta de bens, serviços e infraestruturas sociais, meios de consumo coletivos de qualidade, que construam cidadania e segurança para as populações em situação social de fragilização e risco é imprescindível.

A ação pública não deve apenas transferir renda, fomentar emprego e fazer progredir o enriquecimento material. É preciso também a valorização da cultura e da criatividade, buscando o respeito à diversidade e o enriquecimento cultural duradouro.

A Constituição de 1988 concebeu idealmente, em seus Artigos 23 e 24, uma oferta de bens e serviços públicos por meio de competências concorrentes, ou seja, de atribuições comuns aos três níveis de governo. Com isso, pretende-se proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; garantir condições habitacionais e de saneamento; combater as causas da pobreza e dos fatores de marginalização; promover a integração social dos setores desfavorecidos; cuidar da saúde e assistência pública; organizar o abastecimento alimentar etc.

Provavelmente, essa cooperação intergovernamental, junto com a necessária transversalidade das políticas públicas para a adequada provisão de bens e serviços públicos e coletivos, seja o maior desafio do pacto federativo brasileiro.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um país gigantesco, diverso e desigual como o Brasil, é imperativo ter um Estado nacional eficiente para fazer frente aos interesses dispersivos e às forças assimétricas entre as suas dispersivas e fragmentadas frações e esferas subnacionais.

Na falta de um projeto nacional de desenvolvimento e de legitimação política da atuação estatal multiescalar, a coerção da concorrência federativa horizontal intranível das Unidades da Federação (UFs) conspira contra a cooperação micro, meso e macrorregional, além de não atingir o lugar da vida cotidiana dos cidadãos.

Seria preciso ampla coalização, em momento complexo de irrupção das expectativas colocadas pelo avanço da democracia formal no país, para levar à frente o combate às múltiplas desigualdades e prover a justa provisão de bens e serviços públicos de qualidade.

O poder público deve cumprir papel-chave neste processo. Deve estar bem capacitado, com recursos materiais e humanos para incentivar a discussão democrática, garantindo transparência, acompanhamento, fiscalização e monitoramento permanentes, além do papel decisivo de impor e fazer cumprir sanções e benefícios. As variadas formas de desigualdade presentes no Brasil devem ser enfrentadas multiescalarmente e multi-instrumentalmente. Arenas, instâncias e âmbitos de coordenação de interesses, diálogos, conflitos e consensos devem ser construídas e reelaboradas, dando voz e poder articulativo à magnífica riqueza da diversidade socioespacial brasileira.

Celso Furtado afirmava a necessidade da instalação de instituições e instâncias decisórias intermediárias, aptas a aglutinar, canalizar e dar voz a uma vontade política regional. Em um país grande e diverso como o Brasil, seria decisivo dar margem de manobra às aspirações das regiões mais dependentes e garantir que o desenvolvimento material se difundisse menos assimetricamente dentro e na relação entre as regiões. A concentração geográfica da riqueza e da renda e a transnacionalização dos centros de decisão, defendia ele, tendiam a promover um perigoso afrouxamento dos vínculos de solidariedade entre as regiões díspares, colocando o risco sempre iminente da fragmentação.

Um constrangimento estrutural no país é que não se consolidam legitimação e força política suficientes para romper o impasse da necessidade de ampla repactuação federativa e de avanço na implementação de políticas nacionais e regionais de desenvolvimento que, simultaneamente, respeitassem e pudessem fazer aflorar a diversidade brasileira e promovessem o enriquecimento cultural, ao tempo que enfrentassem o desigual desenvolvimento das regiões menos favorecidas pela má distribuição do enriquecimento material.

Nesse sentido, caberia questionar se há forças sociais e políticas hoje no Brasil que legitimariam uma agenda mais ousada e concreta de desenvolvimento com planejamento, devidamente pactuado federativamente, que seria capaz de impor uma verdadeira revolução na quantidade e qualidade da provisão de bens e serviços públicos e coletivos por todo o heterogêneo e continental espaço nacional, valorizando sua diversidade e combatendo suas desigualdades.

Os três níveis federativos têm hoje diferenciadas capacitações burocráticas e técnicas para levar adiante projetos de transformação. As capacidades estatais e governativas para avançar requereriam que o poder público fosse reaparelhado para fazer frente e contra-arrestar os interesses conservadores e cosmopolitas que conspiram contra um processo de desenvolvimento mais amplo, inclusivo e duradouro.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 2002. Disponível em: <http://goo.gl/TJO7OC>.

AFFONSO, R. A crise da federação no Brasil. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 321-337, 1994. Disponível em: <http://goo.gl/1crno7>.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/x3RMMA>.

_____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 95, p. 38-57, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/FG4Dio>.

ARRETCH, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587- 620, 2010.

BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da UNICAMP, 2012.

BRENNER, N. **New state spaces**: urban governance and the rescaling of statehood. Oxford: Oxford University Press, 2004.

FIORI, J. L. Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 295-311, 1994. Disponível em: <http://goo.gl/GIbydO>.

FURTADO, C. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GALVÃO, A. C.; BRANDÃO C. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento". *In*: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO C.; GALVÃO, A. C. (Orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**: o desafio urbano-regional. São Paulo: ANPUR, 2003.

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA 2000-2003. Brasília: Ipea, maio 2000. (Texto para Discussão, n. 726). Disponível em: <http://goo.gl/5pdUJw>.

GUIMARÃES NETO, L. A experiência brasileira de planejamento regional na perspectiva do Nordeste. *In*: HOLTHUS, M. *et al*. **A política regional na era da globalização**. São Paulo: O Centro, 1996.

ISMAEL, R. **Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988**: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/AYVGWD>.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. São Paulo: Atlas, 2010.

MONTEIRO NETO, A. **Federalismo sem pactuação**: governos estaduais na antessala da federação. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1.961). Disponível em: <http://goo.gl/LFXHKp>.

_____. **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações no cenário atual. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.894). Disponível em: <http://goo.gl/AK2QLi>.

PRADO, S. Divisão intergovernamental de recursos na federação brasileira. *In*: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: FGV, 2003a. (Série Debates, v. 27).

_____. Partilha de recursos e desigualdade nas federações: um enfoque metodológico. *In*: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; FGV, 2003b. (Série Debates, v. 27).

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. A federação brasileira: desafios e perspectivas. *In*: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. **Federalismo e integração econômica regional**: desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; FGV, 2004. Série Debates, v. 28.

RODRIGUEZ, V. Os interesses regionais e a federação brasileira. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 338-352, 1994.

SIQUEIRA, H. **Desenvolvimentismo e dinâmica regional recente no Brasil (2004-2013)**. Santiago do Chile: EURE, dec. 2013.

SANTOS, B. S. Reinventar a democracia: entre os pré-contratualismo e o pós-contratualismo. *In*: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M.-C. (1999). **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 1999.

VAINER, C. B. Lugar, região, nação, mundo: explorações históricas do debate acerca das escalas de ação política. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 8, n. 2, p. 9-29, nov. 2006. Disponível em: <http://goo.gl/5g9KAZ>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AFFONSO, R.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

ARAÚJO, T. B. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no Governo Lula. *In*: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. Rio de Janeiro: Boitempo, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/9P3psF>.

ARRETCHE, M. Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009. Disponível em: <http://goo.gl/pG2bpq>.

FERNÁNDEZ, V. R.; BRANDÃO, C. **Escalas y políticas del desarrollo regional**: desafios para América Latina. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2010.

FERNÁNDEZ, V. R. *et al*. **Capacidades estatales y desarrollo regional**: realidades y desafíos para América Latina. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 2006.

CAPÍTULO 7

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA CHINA: CARACTERÍSTICAS E TRAJETÓRIA RECENTE

Robson Dias da Silva[1]

1 INTRODUÇÃO

Embora a conformação político-administrativa da China seja bem distinta da observada no Brasil, não se pode prescindir de esforços que busquem não apenas o melhor entendimento da economia chinesa, cada vez mais um dos pilares do crescimento econômico mundial, como também trazer elementos que permitam reflexão à luz do caso brasileiro, especialmente nos aspectos relativos à trajetória de crescimento e transformação econômica. Entre as várias dimensões que explicam uma trajetória de crescimento excepcional tal qual a chinesa, uma das mais negligenciadas, em estudos e análises sobre a natureza do referido processo, é, certamente, a territorial.

Não obstante não ser raro identificar alusões ao *território* nas investigações sobre o caso chinês, poucos são os esforços que efetivamente apontam o que se pode chamar de *política regional* enquanto um dos vetores mais importantes para a trajetória expansiva nacional. Em outras palavras, a política macroeconômica, especificidades relativas ao mercado de trabalho e à demografia nacional, o uso intensivo dos recursos naturais e a forma de inserção do país na economia internacional são sempre apontados como os eixos deste processo, mas pouco se observa de produção acerca do papel do território e das políticas regionais nesta trajetória de crescimento.

Sob essa perspectiva, este capítulo busca contribuir para o melhor entendimento da dimensão territorial nesse processo, apresentando o papel das políticas regionais enquanto parte integrante da estratégia de crescimento acelerado do país, iniciada em fins da década de 1970. E nesta dimensão o foco recai sobre o formato das relações entre o *governo central* e as escalas subnacionais imediatamente inferiores.[2]

---

1. Professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

2. Para fins deste trabalho, analisou-se a relação entre o governo central chinês e a escala subnacional imediatamente inferior que, como apontado pela figura 1, refere-se as 22 províncias, cinco regiões autônomas e quatro municipalidades. Ao longo do texto, salvo descrição expressa em contrário, usou-se o termo *província* para fazer referência a estas três escalas.

Neste texto, não se propõe a elaboração de estudo do tipo *experiências comparadas*, por se saber não só do esforço metodológico que tal empreitada demanda, mas também, e especialmente, por se tratar de duas realidades institucionais bem diversas.[3] Considerado isto, o texto mostrará que, no período pós-1979, o arcabouço institucional chinês não apenas se aproximou daquilo que alguns estudos defendem ser um típico caso de *federalismo de fato,* mas também foi sendo alterado conforme as necessidades e os objetivos nacionais, guiados pela política de "crescimento e modernização a qualquer custo". Para tanto, este estudo está organizado em três seções principais, afora esta breve introdução e as considerações finais.

A segunda seção apresenta sucinta recuperação história da trajetória de crescimento econômico da China nas últimas três décadas. Além de indicadores sobre a dinâmica macroeconômica nacional, traz alguns apontamentos sobre o processo em si, bem como suas determinantes.

Na seção seguinte, discutem-se algumas questões relativas ao desenvolvimento regional chinês, inicialmente mostrando a divisão político-administrativa do país, e analisando o *desempenho*, em termos de crescimento do produto interno bruto (PIB), das diferentes regiões que compõem o território nacional.

Na quarta seção, analisam-se as transformações observadas nas relações entre o governo central e as unidades subnacionais imediatamente inferiores, buscando compreender em que medida estas relações explicam a (e estão inseridas na) trajetória de modernização e crescimento do país.

Por fim, nas considerações finais, além de recuperar alguns elementos discutidos ao longo do texto, busca-se apontar em que medida a experiência chinesa poderia auxiliar no entendimento do caso brasileiro e, especialmente, como pode contribuir para efetivação de trajetória de crescimento econômico sustentado, guiado pela modernização produtiva e distribuição da renda pelo território nacional.

2 UM PANORAMA SOBRE A DINÂMICA DE CRESCIMENTO DA ECONOMIA CHINESA

A China tem apresentado forte trajetória de crescimento econômico, marcada não somente pelas altas taxas médias de expansão, mas também por sua duração. Esta trajetória vem se destacando na economia mundial, considerando que o ritmo expansivo e as transformações observadas na estrutura produtiva têm se mostrado bem acima da média mundial e, sobretudo, dos chamados países em desenvolvimento. Ainda que não seja objeto deste trabalho tratar dos determinantes do crescimento econômico chinês, tema que tem sido objeto de várias investigações e

3. Para início de análise, salienta-se a distinção básica na forma como estão organizados os dois Estados. Ao passo que o Brasil é uma república federativa, a China é um Estado unitário.

estudos,[4] cabem algumas considerações sobre o processo, tendo em vista não apenas sua importância para as transformações recentemente observadas na economia mundial, mas também por ser chave para o entendimento do desenvolvimento regional e das relações entre o governo central e as unidades subnacionais no país.

A dinâmica expansiva chinesa contemporânea começou a se estabelecer a partir das políticas adotadas com o processo de abertura econômica liderado pelo presidente Deng Xiaoping (1978-1992). A inserção mais profunda da economia chinesa na economia mundial era ponto central da estratégia governamental à época – de transformação socioeconômica e de mudança do posicionamento do país na geopolítica mundial. Se, por um lado, a abertura econômica foi colocada como condição necessária ao rápido crescimento econômico, por outro, mudanças na estrutura institucional do país se mostraram necessárias enquanto *caminhos* ao objetivo maior.[5] Neste sentido, Naughton (2006) afirma que a estratégia de crescimento interno baseada em mais inserção aos fluxos econômicos externos não apenas promoveu a maior abertura econômica do país, mas também tornou necessárias as mudanças na forma de organização político-administrativo-institucional, de modo a atender os objetivos de desenvolvimento e crescimento detalhados nos diversos planos quinquenais. Assim, o estabelecimento da estratégia e o alcance dos objetivos demandavam alterações na forma como estavam estabelecidas as relações entre o *poder central* e as *escalas subnacionais* no país. Esta questão será retomada adiante, cabendo, no momento, apontar alguns números sobre a trajetória de crescimento da China.

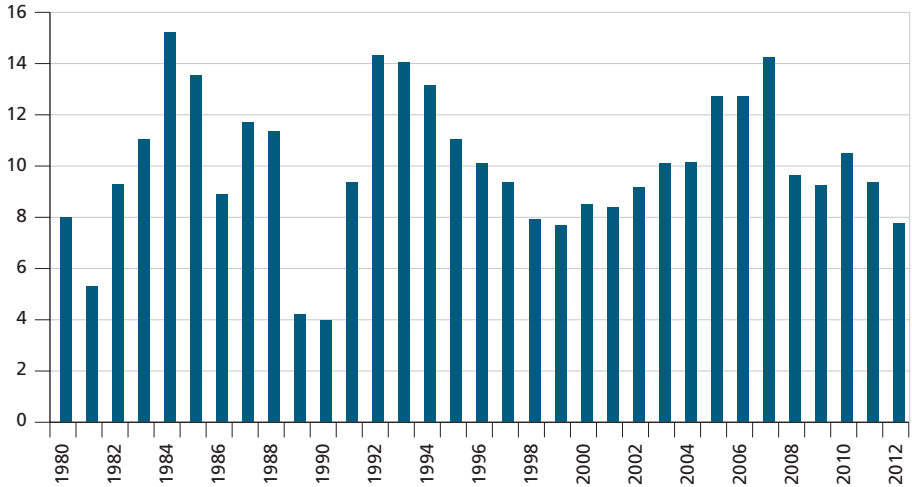
Entre 1980 e 2012, a taxa de crescimento médio do PIB da China foi próxima aos dois dígitos, o que levou o país, rapidamente, ao posto de segunda maior economia mundial, abaixo dos Estados Unidos.[6] Este forte ritmo expansivo aumentou muito consideravelmente a importância da China para a dinâmica e a estrutura econômica internacional. Com um PIB superior à casa dos US$ 5 bilhões, a taxa de participação chinesa na economia mundial saltou de 1,9% para 9,3% (gráfico 1 e tabela 1). Em termos comparativos, a título de ilustração, o produto chinês corresponde a quase metade do produto total referente aos chamados BRICS – grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – ou, alternativamente, ao conjunto total das economias da América Latina e Caribe (Rosales e Kuwayama, 2012).

4. Entre vários autores que tratam da temática, destacam-se: Vieira (2006), Acioly (2005), Medeiros (2000; 2006), Rosales e Kuwayama (2012), Amorim (2012), Fewsmith (2010), Bergsten *et al.* (2008), Naughton (2006), Roett e Paz (2008), Monteiro Neto (2005) e Leão, Pinto e Acioly (2011).

5. Para uma análise mais detalhada do processo de abertura e a inserção externa chinesa, ver Acioly (2005).

6. Considerando o produto interno bruto (PIB) em paridade de poder de compra.

GRÁFICO 1
Taxa de crescimento anual do PIB chinês (1980-2012)
(Em %)



Fonte: China Yearbook (2013).

TABELA 1
Participação na produção mundial por regiões
(Em %)

Região/países	1980	1990	2000	2005	2010[1]
Desenvolvidos	76,4	79,7	79,9	76,2	66,5
Em desenvolvimento	23,6	20,3	20,1	23,8	33,5
Ásia	6,2	5,1	7,3	8,9	14,7
China	1,9	1,8	3,7	5,0	9,3
Em desenvolvimento (com exceção da China)	21,7	18,5	16,4	18,8	24,2

Fonte: FMI (2010) *apud* Leão, Pinto e Acioly (2011, p. 308).
Nota: [1] Estimativa.

O estabelecimento da China como um dos centros de forte dinamismo da economia mundial se expressa, com exatidão, nos dados alusivos à contribuição regional ao crescimento econômico global. Dados apresentados por Leão, Pinto e Acioly (2011) indicam não apenas o aumento da contribuição chinesa à dinâmica expansiva mundial, mas também que, em anos mais recentes, marcados por crises e instabilidade financeira, coube à China não apenas *amortecer* a queda, senão *segurar* as taxas médias globais (tabela 2).

Além disso, é importante frisar que, na primeira década da *abertura*, a contribuição chinesa ao crescimento mundial era tão somente de 1,6%, saltando

fortemente no decênio seguinte (8,1%). Nova elevação de patamar foi verificada na primeira década do presente século, quando a taxa de contribuição ultrapassou os 15,0%. É preciso anotar, ademais, que, ao fim da década, a porcentagem se aproximou dos 20,0%, muito em função não somente dos méritos chineses, mas também das dificuldades enfrentadas por algumas entre as principais economias do globo.

TABELA 2
Contribuição ao crescimento da produção mundial
(Em %)

Região/país	1981-1990	1991-2000	2001-2010	2008	2009	2010
Desenvolvidos	82,8	80,3	52,0	41,0	-69,0	31,9
Em desenvolvimento	17,2	19,7	48,0	59,0	-31,0	68,1
Ásia	4,0	12,1	22,8	24,7	13,9	30,6
China	1,6	8,1	15,2	18,4	13,2	18,5

Fonte: FMI (2010) *apud* Leão, Pinto e Acioly (2011, p. 308).

Dessa forma, em três décadas, a China aumentou sua importância relativa para a economia mundial, passando a ocupar posição de grande destaque na estrutura produtiva mundial e nos fluxos financeiros e comerciais internacionais. Tudo isto resultado de um forte processo de transformações sociais, políticas e econômicas internas. Vale assinalar que estas transformações tiveram no processo de abertura seu corolário. Este processo, planejado e orientado, não se privou do uso intensivo dos fatores de produção abundantes no país (caso da mão de obra[7]), tampouco de lançar mão de instrumentos de política macroeconômica[8] em favor do maior ganho de competitividade em escala global (Vieira, 2006; Acioly, 2005; Medeiros, 2000; 2006; Fewsmith, 2010; Naughton, 2006 e Leão, Pinto e Acioly, 2011).

Não se pode desconsiderar o papel do investimento no desempenho econômico chinês que tem, certamente, a mais alta taxa de formação bruta de capital fixo – FBCF – (em relação ao PIB) entre as principais economias do globo.

> Das dez principais economias do mundo, a China é a que tem o mais baixo coeficiente de consumo em relação ao produto. Tanto antes como depois da crise, o dinamismo da economia chinesa repousou sobretudo no impulso ao investimento como motor do crescimento. A formação bruta de capital fixo representou cerca de 40% do produto e em 2009 este percentual inclusive se elevou como resposta à forte ênfase que o pacote de estímulos econômicos pôs na inversão em infraestrutura. (Rosales e Kuwayama, 2012, p. 17, tradução nossa).

7. Sobre a questão do mercado de trabalho chinês recomenda-se a leitura de Nabuco (2012).
8. Talvez o exemplo mais contundente dessas políticas seja o modo como o câmbio vem sendo usado como instrumento de aumento da competitividade e acúmulo de reserva em moeda forte.

Ao longo dessa trajetória, a China foi a responsável maior por profundas mudanças na chamada divisão internacional do trabalho, alterando sobremodo não somente o mapa da produção e comércio mundial, mas também suas escalas, em função, entre outros motivos, de um *realinhamento* dos patamares internacionais dos custos da produção.[9] A indústria chinesa ampliou seu volume de produção, avançando sobre quase todos os ramos da manufatura, primeiramente naqueles de menor valor agregado (entre os quais se destacam os chamados *manufaturados commodities*) e posteriormente em direção aos ramos tecnologicamente mais dinâmicos e sofisticados.[10]

A estratégia chinesa muito se valeu do investimento direto externo (IDE). Como destacam Lemoine (2000) e Acioly (2005), em busca da modernização de sua economia e uma melhor inserção externa, o país considerou o investimento direto externo como a maneira mais eficiente de se alcançar três tarefas: *i)* aumentar a participação do país no comércio internacional; *ii)* favorecer seu acesso às fontes externas de capital e tecnologia avançada e, por fim, *iii)* introduzir modernas técnicas administrativas nas empresas chinesas. É muito importante assinalar que houve explícito desestímulo a outras formas de IDE que não o direto, tais como os investimentos de portfólio e os empréstimos bancários.[11] Importante destacar também que a composição e/ou orientação deste investimento variava conforme as fases da abertura, como bem expõe Acioly:

> Quanto à evolução setorial da distribuição dos investimentos diretos recebidos pela China nas décadas de oitenta e noventa, esta esteve vinculada às diversas fases da abertura de sua economia ao IDE. Assim, durante o período inicial da reforma (1979-1986), os investimentos concentraram-se nas atividades de prospecção geológica, na indústria manufatureira trabalho-intensiva (indústria tradicional, especialmente têxtil e confecções de roupas) e no setor de serviços (atividades imobiliárias). A partir de 1986, com o início da segunda fase da abertura ao IDE, o governo chinês tomou uma série de medidas para mudar a estrutura setorial dos investimentos diretos recebidos, dirigindo-os para a indústria de transformação e para os setores *export-oriented* e de mais alta tecnologia (Acioly, 2005, p. 25).

Pelo lado da produção primária, a China manteve sua importância em escala global, sendo grande exportador de algumas *commodities*, ainda que este seja um ponto nodal do desenvolvimento chinês, considerando o forte esforço para garantir a oferta de alimentos para uma população superior a 1 bilhão de habitantes. Atualmente, a China é, por exemplo, uma grande exportadora de feijão para o Brasil, bem como de outros produtos para diferentes países. Vale anotar que a

9. Uma interessante contribuição ao debate se encontra em Castro e Castro (2012), capítulo 1.

10. A taxa de FBCF saltou de 28,6% do PIB (média para 1980-1990) para aproximadamente 40,0% em 2009 (Vieira, 2006; Rosales e Kuwayama, 2012).

11. Vieira (2006, p. 407) mostra que, entre 1985 e 2003, o volume de investimento direto externo (IDE) foi multiplicado por quase cinquenta, ao passo que os investimentos em portfólio triplicaram.

questão do abastecimento e da segurança alimentar é uma das maiores preocupações do país, marcado pela *grande fome*, entre outros períodos de dificuldades de abastecimento interno.

Pelo lado dos serviços, as transformações mais significativas têm se mostrado nos últimos anos, especialmente por conta da expansão e diversificação de atividades modernas nos setores de telecomunicações, transporte, comércio e financeiro, que têm feito a participação deste setor se ampliar consideravelmente na composição do PIB nacional, ao lado da indústria (Rosales e Kuwayama, 2012; Fewsmith, 2010; Naughton, 2006).

Essa forte dinâmica expansiva também fez da China um grande consumidor mundial, notadamente de alguns produtos nos quais as economias latino-americanas se destacam na produção, basicamente as *commodities* agrícolas e minerais. Muitos estudos têm abordado o *efeito China* como um dos eixos principais para a compreensão de (possíveis) processos de (re)especialização produtiva e mais reprimarização da pauta exportadora de alguns países da América Latina e Caribe (Roett e Paz, 2008; Rosales e Kuwayana, 2012).

Por fim, destaca-se a questão geopolítica, considerando que a trajetória de crescimento da China tem conformado, com os Estados Unidos, aquilo que alguns autores denominam eixo sino-americano do desenvolvimento econômico internacional (Masiero, 2007; Swee-Hock e Wong, 2009; Rosales e Kuwayana, 2012; Leão, Pinto e Acioly, 2011). Este eixo vem se estabelecendo como o mais importante no cenário mundial, em substituição, por exemplo, da chamada *tríade* (Estados Unidos, Europa e Japão), até então o eixo dominante, estabelecido no pós-Guerra.

3 DESENVOLVIMENTO REGIONAL E RELAÇÕES CENTRO-LOCAL NA CHINA CONTEMPORÂNEA

3.1 Desenvolvimento regional na China: um panorama

A trajetória de crescimento vivenciada pela China desde os anos 1980 não é um processo cuja explicação esteja assentada em um único aspecto ou determinante. De fato, é resultado de um conjunto de diferentes medidas detentoras de grande complementaridade entre si e que foram *organizadas* em um quadro maior, qual seja, a abertura econômica. Atualmente, tem se reforçado mais efetivamente o papel do território na estratégia de crescimento econômico nacional, facilmente visualizado nas políticas de investimento e criação de zonas especiais para exportação ou produção.[12]

12. Ver Monteiro Neto (2005), Swee-Hock e Wong (2009), Acioly (2005), Wei (2005), Guo (2013) e Wu (2013).

Para a formatação desse cenário, muito contribuíram políticas e ações internas que alteraram as relações institucionais entre as diversas escalas territoriais de governo no país, com vistas ao alcance de objetivos traçados, sendo o maior, evidentemente, o rápido crescimento do PIB. Em outras palavras, significa dizer que o dinamismo econômico nacional foi em grande medida possibilitado pela política regional, sendo esta tributária do arcabouço político-institucional do país, sendo moldado às necessidades e aos objetivos de crescimento e desenvolvimento nacional de cada período (Zheng, 2006; 2010).

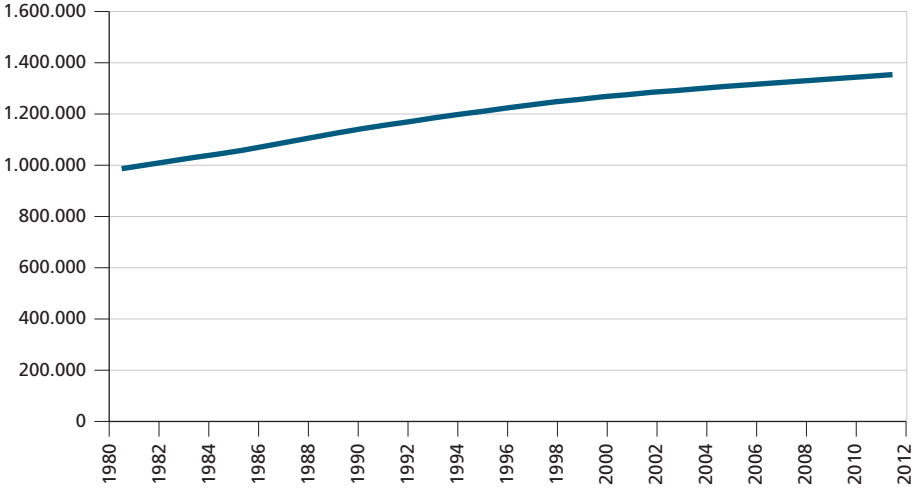
MAPA 1
Mapa político da China (2012)

Fonte: Free World Maps. Disponível em: http://www.freeworldmaps.net/asia/china/pdf/china_pol.pdf.

Em razão de suas dimensões físicas e da diversidade (econômica, cultural, climática, social etc.) que abriga em seu território, muito difícil seria a China alcançar esses resultados, sem contar, efetivamente, com políticas que contemplassem a dimensão territorial do processo de crescimento econômico, não somente como um *palco*, mas especialmente como instrumento central para a consecução das ações e políticas *pró-modernização*. O mapa 1 apresenta a divisão político-administrativa chinesa, não apenas com os territórios estabelecidos, mas também os contestados

junto a outras nações.[13] Em seu território (9,6 milhões de km^2, o terceiro maior do mundo entre as diversas nações) encontra-se distribuído um contingente populacional de aproximadamente 1,3 bilhão de habitantes (um em cada sete habitantes do planeta), não bem maior por conta da política de *filho único* por família adotada desde fins dos anos 1970[14] (gráfico 2).

GRÁFICO 2
Crescimento da população chinesa (1980-2012)



Fonte: China Yearbook (2013).

A organização político-administrativa chinesa está distribuída em diferentes níveis hierárquicos, todos sob o comando do governo central. São ao todo 22 províncias, quatro municipalidades, cinco regiões autônomas e duas regiões administrativas especiais. Abaixo destes níveis, ainda se encontram as *prefeituras*, os *condados* e as *townships* (figura 1). A tabela 3 apresenta relação com as províncias, municipalidades, regiões autônomas e regiões administrativas especiais, destacando suas capitais, território e contingente populacional. Destes dados, chama atenção a forte densidade demográfica que se infere das chamadas municipalidades, considerando sua dimensão territorial e quantitativo de habitantes.

13. Vale assinalar que a China possui uma série de territórios contestados. Exemplos clássicos destes imbróglios são Taiwan e as ilhas Diaoyutai (ilhas Senkaku, para os japoneses), sob as quais pairam perspectivas de grandes reservas de petróleo e outros recursos minerais.

14. A taxa de crescimento demográfico despencou de uma média de 1,4% ao ano (a.a) na década de 1980 para aproximadamente 0,6% em 2010, segundo estimativas do próprio governo chinês.

FIGURA 1
Escalas político-administrativas na China

Fonte: Wallack e Srinivasan (2006).

TABELA 3
Províncias, municipalidades, regiões autônomas e administrativas especiais

Províncias e outras regiões administrativas	Capital	Área (10 mil km²)	População (milhões)
Municipalidade de Pequim	Pequim	1,68	14,56
Municipalidade de Tianjin	Tianjin	1,13	10,11
Municipalidade de Xangai	Xangai	0,62	17,11
Municipalidade de Chongqing	Chongqing	8,20	31,30
RA de Ningxia Hui	Yinchuan	6,64	5,80
RA de Xinjiang Uygur	Urumqi	160,00	19,34
RA de Mongólia Interior	Hohhot	118,30	23,80
RA de Guangxi Zhuang	Nanning	23,63	48,57
RA do Tibet	Lhasa	122,00	2,70
Hebei	Shijiazhuang	19,00	67,69
Shanxi	Taiyuan	15,60	33,14
Liaoning	Shenyang	14,57	42,10
Jilin	Changchun	18,70	27,04

(Continua)

(Continuação)

Províncias e outras regiões administrativas	Capital	Área (10 mil km²)	População (milhões)
Heilongjang	Harbin	46,90	38,15
Jiangsu	Nanjing	10,26	74,06
Zhejiang	Hangzhou	10,18	46,80
Anhui	Hefei	13,90	64,10
Fujian	Fuzhou	12,00	34,88
Jiangxi	Nanchang	16,66	42,54
Shandong	Jinan	15,30	91,25
Henan	Zhengzhou	16,70	96,67
Hubei	Wuhan	18,74	60,02
Hunan	Changsha	21,00	6,66
Guangdong	Guangzhou	18,60	79,54
Hainan	Haikou	3,40	8,11
Sichuan	Chengdu	48,80	87,00
Guizhou	Guiyang	17,00	38,70
Yunnan	Kunming	39,40	43,76
Shaanxi	Xi'na	20,50	36,90
Gansu	Lanzhou	45,00	26,03
Qinghai	Xining	72,00	5,34
RA Especial de Hong Kong	Hong Kong	0,1092	6,80
RA Especial de Macau	Macau	0,0024	0,45

Fonte: China Yearbook (2011).

Semelhante ao observado em outras economias *em desenvolvimento*, a *questão regional* na China passa pelo reconhecimento da existência de profundos desequilíbrios regionais, expressos tanto na distribuição do PIB pelo território nacional, como também pelo acesso a bens e serviços (públicos e privados) pela população (Dicken, 2011, p. 490). A China não foge à necessidade do olhar multiescalar para o entendimento da realidade e enfrentamento do imenso passivo histórico e dos problemas que a *modernização* capitalista tem apresentado. Não se encontra no escopo deste trabalho a discussão pormenorizada da *questão regional* chinesa, mas vale atentar, como assinalado por Feng (2009), que os desdobramentos territoriais do processo de expansão da economia chinesa não são desconsiderados pelo governo central, tampouco pelas escalas subnacionais do poder público do país. Há, na China, uma considerável cultura política de se pensar a inserção do território no processo de crescimento nacional, embora, em muitos casos, sob a perspectiva do primeiro enquanto catalisador do segundo.

Para Feng (2009), pode-se observar na China o estímulo à articulação de *três ambientes básicos* (estabelecimento de mercado nacional unificado, melhoria e equalização da oferta de serviços públicos básicos e a implantação de um ambiente de regulação pelo território nacional), com *três tipos de política regional* (política de atendimento total ao desenvolvimento regional, administração diferenciada para zonas e territórios com funções especiais e política regional para governança e atendimento de problemas regionais específicos) e *quatro tipos de mecanismo de coordenação* (mecanismos de mercado, de cooperação, de auxílio mútuo e de suporte). Destaca-se, ademais, como principal tendência do desenvolvimento regional chinês recente, a orientação para o crescimento em direção ao norte do país, em detrimento do padrão histórico de crescimento baseado nos chamados *four plates* (leste, nordeste, centro e oeste). Vale assinalar que as regiões economicamente mais dinâmicas estão situadas ao leste, notadamente na região costeira, próximas aos deltas dos rios Zhu Jiang (Pearl River) e Yangtze. É na porção leste do território chinês que se encontram, por exemplo, Beijing e Shangai.

Como assinala Arrighi:

> Graças ao tamanho continental e à imensa população do país, essas políticas permitiram ao governo chinês combinar as vantagens da industrialização voltada para a exportação, induzida em grande parte pelo investimento estrangeiro, com as vantagens de uma economia nacional centrada em si mesma e protegida informalmente pelo idioma, pelos costumes, pelas instituições e pelas redes, aos quais os estrangeiros só tinham acesso por intermediários locais Arrighi (2008, p. 362).

Observando as taxas de crescimento econômico por região, fica clara a predominância da porção leste. Os números apresentados na tabela 4, embora confirmem a região como a de maior dinamismo, pode trazer a falsa impressão de que seu ritmo expansivo, ainda que maior, não se distancia tanto assim das taxas apresentadas pelas demais regiões. Contudo, não se pode perder de vista que as taxas da porção oriental representam forte (e continuado) crescimento de uma região de base econômica diversificada e bem estruturada, ao turno que as taxas de outras regiões, a exemplo da região oeste,[15] são alcançadas por estruturas produtivas em muitos casos correspondentes a *greenfields*, tendo, assim, forte efeito estatístico.

TABELA 4
Crescimento regional chinês por período

Período	País	Leste	Nordeste	Central	Oeste
1980-1990	9,4	10,2	8,1	8,8	8,8
1991-1998	12,7	14,7	9,5	12,0	10,4
1999-2006	11,3	12,2	10,5	10,6	10,7

Fonte: Feng (2009).

15. Vale anotar que mais ao oeste se encontram as províncias mais pobres e também se concentra grande parte da população rural ainda não beneficiada com o crescimento nacional.

Para Amorim (2012, p. 111), a diferença de "ritmos entre o interior e o litoral é consequência do modelo fortemente orientado à produção para mercados externos." O autor enfatiza que em 2002, a fim de reduzir os hiatos de crescimento, o governo lançou uma campanha de desenvolvimento da *região oeste*, mas o emparelhamento com as regiões costeiras será necessariamente lento. Chongqing, com sua facilidade logística e população gigantesca, tem vantagens consideráveis para os investidores. Outras regiões do interior, no entanto, não têm a mesma atratividade e, mesmo com estímulos do governo, terão dificuldades para se equiparar com o litoral. O atraso econômico do interior será cada vez mais um problema, seja por questões estruturais e de competitividades em relação ao litoral, seja pela provável polarização política entre as províncias de diferentes graus de desenvolvimento.

Deve-se considerar que no leste situa-se o *pearl river delta*, porção mais rica do território chinês, na qual estão localizados alguns entre os mais dinâmicos setores da indústria e dos chamados serviços modernos. Densamente povoada, a região é o espaço por excelência do comércio internacional chinês. Shangai, por sua vez, se localiza em outro delta, no caso o do rio Yangtze, e tem papel preponderante na dinâmica e articulação do comércio e produção do leste asiático. Certamente um dos casos mais interessantes, a capital Beijing está situada mais ao norte (embora bem próxima ao litoral) na região Bohai Rim. A região vem se estabelecendo como o terceiro mais importante centro econômico do país, apresentando rápido crescimento e urbanização que têm trazido problemas e questões que se apresentam como urgentes aos governantes chineses, com especial atenção para a questão ambiental e do uso intensivo e não racional dos recursos hídricos.[16]

Essas regiões não se desenvolveram mais que as outras por acaso. Afora a posição geográfica privilegiada dada a estratégia de desenvolvimento nacional orientada para fora, estas regiões se tornaram zonas especiais de exportação (ZEEs), nas quais vários estímulos foram observados. Como assinalado por Amorim:

> A política de delimitação das ZEEs cristalizou a frase de Deng de que "algumas regiões enriqueceriam antes de outras". As primeiras ZEEs foram enclaves com condições excepcionais para a instalação de investimentos estrangeiros. Do tratamento fiscal a investimentos em infraestrutura, passando pela simplificação de procedimentos

16. Sobre as políticas de desenvolvimento regional, Arrighi (2008, p. 362) afirma que uma "boa ilustração dessa combinação são as imensas ZPEs que o governo chinês ergueu do nada e hoje abrigam dois terços do total mundial de trabalhadores em zonas desse tipo. O simples tamanho da China permitiu que ela construísse três conglomerados industriais básicos, cada um com sua própria especialização: o delta do rio Pérola é especializado em indústrias que fazem uso intensivo em mão de obra, produção e montagem de peças de reposição; o delta do rio Yang-tsé é especializado em setores que fazem uso intensivo de capital e em produção de carros, semicondutores, celulares e computadores; e Zhongguan Cun, em Pequim, é o Vale do Silício da China. Mais que no resto do mundo, ali o governo intervém diretamente para promover a colaboração entre universidades, empresas e bancos estatais no desenvolvimento da informática."

> administrativos e pela disponibilização praticamente gratuita de terrenos, o Estado assegurava que as necessidades dos investidores fossem prontamente atendidas Amorim (2012, p. 111).[17]

3.2 Relações centro-local na China

A análise da organização político-administrativa chinesa traz de antemão um fato que chama atenção e contraria, em certa medida, o senso comum estabelecido sobre a China: a estrutura política do país, em se tratando de escalas regionais de governo, não é tão *rígida* e *centralizada* no que diz respeito aos processos decisórios (Bergstein *et al.*, 2009, p. 75-77). Uma leitura mais atenta mostra que há, nas relações entre o governo central e as escalas subnacionais, certo espaço de *manobra* em favor destas, ainda que este seja limitado e deva estar subordinado aos interesses nacionais (crescimento econômico acelerado).

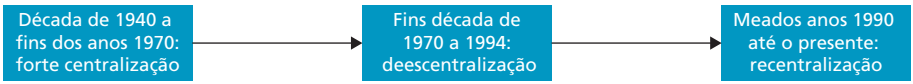
A história das relações *governativas* na China contemporânea pode ser dividida em três importantes fases, da década de 1950 aos dias atuais. E pode-se perceber, com nitidez, o esforço de orientar estas relações aos interesses expressos nos planos e projetos nacionais (Bergstein *et al.*, 2008; Jin *et al.*, 2005; Zheng, 2006; 2010; Bahl e Martinez-Vasquez, 2006). Assim, se durante a China maoísta o desenho desta relação buscava fortalecer o poder central e manter a unidade nacional perante os desafios e problemas internos, com a chegada de Xiaoping ao poder ela foi sendo ajustada à estratégia de modernização e crescimento acelerados.

A análise de longo prazo da relação *centro-províncias* indica um esquema que de modo geral pode ser tipificado como *forte centralização-descentralização-recentralização* (Jin *et al.*, 2005; Zheng, 2006; 2010). Como visto na figura 2, entre a década de 1940 e fim dos anos 1970, a marca foi a forte centralização. O período entre 1979 e 1994 foi marcado pela descentralização. Por sua vez, o período a partir de 1994 aos dias atuais tem como tônica um forte processo de recentralização.

---

17. "Paulatinamente, o conceito de ZEE foi estendido a outras cidades e regiões, tanto por determinação oficial quanto por iniciativas informais de lideranças regionais, a ponto de, na prática, quase toda a China ser hoje uma grande ZEE. As facilidades para investimento, previamente circunscritas a poucas cidades e regiões, agora são encontradas em praticamente todo o país, governos locais e provinciais cometem pela captação de investimento estrangeiro, e é comum encontrar em cidade de todos os tamanhos instituições destinadas à facilitação de trâmites de instalação e operação de empreendimentos estrangeiros. A combinação de grandes investimentos em infraestrutura, facilidades burocráticas, mão de obra disciplinada e barata, fomento a um ambiente empresarial extremamente competitivo e acesso a um mercado consumidor potencialmente enorme induziu a formação de um gigantesco parque industrial em poucos anos. Por exemplo, o estuário do rio das Pérolas, em Cantão, hoje tem a maior concentração de indústrias do planeta, e de lá saem porções significativas, quando não a maior parte, da produção mundial de vestuário, brinquedos, eletrônicos e vários outros artigos de consumo (Amorim, 2012, p. 111).

FIGURA 2
Etapas das relações *centro-províncias* na China no pós-1940



Fonte: Jin *et al.* (2005).
Elaboração do autor.

O período sob o comando de Mao Tse Tung (1949-1976) foi marcado pela forte centralização das políticas tributária e fiscal em mãos do governo central. Cabia aos governos provinciais o recolhimento da maior parte dos tributos nas províncias, em médias superiores de 80% do total. No montante recolhido, estavam não apenas valores referentes a tributos, mas também a maioria dos lucros das empresas estatais. Ademais, era de responsabilidade do governo central a determinação do modo como estes recursos seriam utilizados, o que se efetuava pela execução de planos de gastos para cada província (Zheng, 2006; 2010; Bahl e Martinez-Vasquez, 2006).

O sistema desse período ficou conhecido por *eating from one big pot*[18] e teve como marca maior o engessamento dos governos provinciais que atuavam, primeiramente, como agentes recolhedores e, posteriormente, como executores das ações determinadas dentro do planejamento feito pelo governo central, ficando a autonomia de gastos restrita à utilização de alguns poucos fundos extraorçamentários definidos e autorizados por este último. Fraschini (2006) aponta o desestímulo e a ausência de incentivos locais que ensejassem aumentos significativos no recolhimento de receitas como características marcantes do período.

Por sua vez, a Era Xiaoping trouxe profundas mudanças na relação centro-local na China. Como assinalado, é possível dividir o período pós-1979 em duas etapas principais. A primeira etapa teve início junto às mudanças políticas e econômicas empreendidas a partir do fim da década de 1970 e foi marcada por profundas transformações na organização administrativa nacional, cujo eixo mais evidente foi a radical descentralização do sistema tributário-fiscal e o conseguinte aumento da autonomia dos governos provinciais. A segunda começou em meados dos anos 1990 e teve como característica maior o esforço de recentralização do poder e a redução de autonomia das províncias, em favor de ganhos do governo central, no que se refere às políticas fiscal e macroeconômica (Zheng, 2006; 2010; Wallack e Srinivasan, 2006; Mendes, 2008).

18. "Antes da reforma de 1979, as relações fiscais entre os governos central e provinciais são melhor descritas como um 'sistema unificado ora de coleta de receitas ora de gastos' (*tongshou iongzhi*). Basicamente, os governos provinciais arrecadam a maior parte das receitas geradas dentro da província, na média de 80 por cento, incluindo-se aí impostos e lucros das empresas estatais. Daí, o governo central faz um plano de gasto para cada província a ser aplicado por ela. O sistema ganhou a alcunha de 'comer de um grande pote'" (*chi daguofan*). (Jin *et al.*, 2005, tradução nossa).

Balizado pelos objetivos de crescimento do produto, modernização e inserção externa mais profunda do país, o governo central iniciou, em 1979, um radical processo de descentralização tributário-fiscal que avançou até meados da década de 1990. O programa de descentralização à época introduziu o *fiscal contracting system*, também conhecido por *eating from separate kitchens*.[19] Dabla-Norris (2005) aponta que, neste sistema, cada nível de governo tinha sua base de receitas composta por distintas fontes, cabendo a cada qual a administração e o equilíbrio de suas próprias despesas.

Nesse sistema foram criados três categorias de receitas: *i)* as fixas do governo central; *ii)* as fixas dos governos locais; e *iii)* as compartilhadas, negociadas, caso a caso, com cada província.

Com a descentralização, o recolhimento de impostos passou a ser responsabilidade das províncias e a transferência do montante arrecadado se dava por meio de contratos negociados entre as duas partes. Um dos resultados imediatos deste processo foi a maior atuação por parte dos governos subnacionais no desenvolvimento de suas próprias fontes de renda, o que veio a torná-los menos dependentes do caixa do governo central (Dabla-Norris, 2005; Franschini, 2006; Mendes, 2008).

Como resultado, a participação do governo central no recolhimento de receitas caiu, entre 1979 e 1993, de 39% para pouco mais de 20%, porcentagem bem abaixo da média registrada por outras nações em desenvolvimento à época. Tanto a queda da taxa de participação do governo central quanto os persistentes *deficits* orçamentários reduziram a capacidade de condução macroeconômica do governo central, bem como exacerbaram disparidades fiscais regionais país afora.

Os governos subnacionais passaram a atuar efetivamente na trajetória de expansão econômica do país, possibilitando, por exemplo, o fomento aos investimentos necessários ao crescimento das chamadas *township* e *village enterprises* (TVEs), fundamentais para o processo de industrialização de áreas rurais e que hoje respondem em grande medida pela produção, exportação e geração de empregos do país (Franschini, 2006; Mendes, 2008). Como amplamente discutido pela literatura, a expansão das TVEs teve fundamental importância para o crescimento econômico chinês, atuando decisivamente nas transformações da estrutura produtiva pelo território nacional.

Para Arrighi (2008, p. 367), as TVEs (empresas de aldeias e vilas, na tradução de sua obra em português, tiveram importância histórica, por possibilitarem aos

19. "Entre 1980 e 1993, o padrão institucional predominante nas relações fiscais entre governos central e provinciais pode ser chamado de 'sistema de contratação fiscal' (*caizheng chengbao zhi*), também conhecido como 'comendo em cozinhas separadas' (*fenzao chifou*). Sob este sistema, os governos provinciais realizaram contratos fiscais de, relativamente, longo-prazo (cinco anos) com o governo central. Em função de sua natureza experimental, tais arranjos variaram amplamente quer entre províncias quer ao longo do tempo." (Jin *et al.*, 2005, tradução nossa).

trabalhadores rurais a locomoção para trabalharem em outras regiões em atividades não agrícolas. Destaca-se, ademais, que a criação das empresas de aldeias e municípios (EAMs) foi provocada por duas outras reformas: a descentralização fiscal, que deu mais autonomia aos governos locais para promover o crescimento econômico e utilizar os restos fiscais como incentivos; e a avaliação dos quadros com base no desempenho econômico de suas localidades, o que deu aos governos locais um forte incentivo para apoiar o crescimento econômico.

A título de ilustração e comparabilidade, vale assinalar que, em 1978, enquanto as estatais (*state owner enterprisers*) empregavam 45,9 milhões de pessoas na manufatura e o emprego rural atingia 306,4 milhões, as TVEs empregavam 28,3 milhões. Duas décadas depois, enquanto o emprego rural era de quase meio bilhão e os das estatais regredira para 20,3 milhões, as TVEs ultrapassavam a marca dos 120 milhões (tabela 5).

TABELA 5
Empregos gerados por setor (1978-1999)

Setor e ano	1978	1990	1999
Manufatura das estatais (%)	45,9	39,4	20,3
Manufaturas coletivas urbanas (%)	21,5	20,6	7,7
Emprego nas TVEs (milhões)	28,3	92,7	127,0
Emprego rural (milhões)	306,4	472,9	495,7
Participação das TVEs no emprego rural (%)	9,2	19,6	25,6
Participação das TVEs no emprego total (%)	7,0	14,5	18,0

Fonte: Masiero (2007).

É preciso destacar que, em meados da década de 1980, o sistema de receitas compartilhadas foi revisado, como parte da estratégia de crescimento da economia nacional e da redução das disparidades regionais. A revisão concedeu especial atenção a dois pontos. O primeiro alterava a forma de determinação da proporção devida à província, tendo por base o balanço orçamentário local em anos anteriores; o segundo permitia às províncias mais pobres do país a retenção de mais receitas, o que se configurava em clara tentativa de combate à pobreza e redução das desigualdades regionais (Jin *et al.*, 2005).

Não obstante o processo de descentralização ter alcançado êxito ao permitir a criação de um ambiente mais apropriado aos objetivos nacionais, pela expansão do investimento e da inserção externa, observou-se um conjunto de efeitos deletérios, notadamente aqueles derivados dos conflitos institucionais entre o poder

central e os governos subnacionais, bem como a concorrência (entre desiguais) entre provinciais (Mendes, 2008; Jin *et al.*, 2005).

Entre os dilemas mais evidentes, destacam-se os originados das escolhas adotadas pelas unidades subnacionais no que se refere ao seguimento das orientações do governo central, ainda que estas pudessem ser prejudiciais à dinâmica econômica regional. Ou o oposto: a busca pelos objetivos locais, ainda que estes não fossem contrários aos interesses nacionais.

Outro ponto de conflito importante: a assimetria em relação à arrecadação e partilha, considerando que, em razão dos contratos, criaram-se desníveis (de taxação, recolhimento, repasse etc.) consideráveis pelo território nacional, tanto quando são comparadas diferentes províncias, quanto são comparadas atividades idênticas em diferentes regiões.

Isso ajudou na criação de um sistema tributário confuso, gerando, por exemplo, custos (carga fiscal) diferenciados para uma mesma empresa que tivesse unidades de produção em províncias diferentes. Não se tornou rara a utilização de negociação direta entre as autoridades fiscais das províncias e as empresas, o que veio a criar fortes desajustes na estrutura de custos e preços em um mesmo setor (Dabla-Norris, 2005; Franschini, 2006; Mendes, 2008).

Aditivamente, os governos locais tinham incentivo para "esconder" receitas arrecadadas, a fim de não transferi-las ao centro. Faziam isso pela criação de tributos locais de contabilização extraorçamentária e pelo baixo esforço de arrecadação dos tributos (preguiça fiscal) que deveriam ser enviados ao governo central (Mendes, 2008). Neste cenário, observava-se a procura, por parte das províncias, de fontes de recursos que estivessem fora dos "contratos" e, por conta disto, não precisassem ser repartidas com o governo central. Como efeito, ocorreu a queda da arrecadação tributária central e a perda de capacidade de gestão macroeconômica por parte do governo central.

A partir de 1994, importantes alterações foram observadas. Desde então, o sistema fiscal chinês tem passado por reformas cujo objetivo principal é "estabelecer condições para a crescente integração internacional da economia do país" (Mendes, 2008). Vale destacar que o sistema implantado em fins dos anos 1970 fez cair fortemente a receita tributária do país, de 31,6% do PIB, em 1978, para 11,2%, em 1995. Com as reformas, no começo da década de 2000, esta porcentagem saltou para 15% do PIB.

Desse modo, com o objetivo de reduzir os efeitos negativos oriundos da descentralização e, mais uma vez, dotar o Estado de capacidade para manutenção da trajetória de *crescimento a qualquer custo*, o governo central empreendeu um radical processo de transformações no sistema tributário chinês. De modo mais

específico, podem ser assinalados como grandes objetivos deste processo descentralizador: fortalecimento do desempenho macroeconômico, mais equalização das economias regionais e, por fim, provisão mais eficiente, pelo território chinês, de bens públicos.

A ação mais significativa nesse processo de recentralização foi a criação de um sistema de divisão dos tributos, em 1994, que devolveu ao governo central a prerrogativa de recolhimento dos tributos. Por conseguinte, observou-se o acelerado incremento das receitas do governo central e a redução da autonomia das províncias (Dabla-Norris, 2005).

As principais medidas desse processo são relacionadas a seguir.

1) Reforma no sistema tributário, incluindo a criação de um imposto baseado na produção de valor adicionado.
2) Redefinição do que seriam impostos centrais, locais e compartilhados.
3) Permissão para que governos das *township* e das *villages* pudessem cobrar taxas sem a prévia permissão de níveis mais altos de governo, especialmente de empreendedores locais e de estatais.
4) Reforma do sistema financeiro.

Ficara evidente que junto com a reforma deveria vir acoplado um conjunto de medidas que proporcionasse um sistema de transferências intergovernamentais eficiente, pois, não obstante a centralização das receitas, havia forte descentralização das despesas, considerando-se que, na China, algumas funções típicas de governo central são exercidas pelas províncias, a exemplo da previdência social.

Segundo Mendes (2008), "o resultado foi um sistema que atribuiu diversos tributos típicos de governo central" e elevou a participação do governo central na receita total. Ademais, ocorreu o redesenho dos tributos, que passaram a ter as seguintes características principais: *i)* unificação da tributação sobre a renda das empresas e racionalização da base tributária e da estrutura de alíquotas, com extinção de diversas categorias de dedução; *ii)* unificação do imposto de renda – pessoa física e simplificação da legislação; *iii)* redução das inúmeras alíquotas do imposto sobre valor adicionado (IVA) para apenas duas e criação de impostos específicos; e *iv)* introdução da tributação da exploração de recursos naturais.

Na divisão das competências tributárias, coube ao governo central arrecadar tributos sobre rendas das empresas estatais controladas pelo governo central; atividades de comércio exterior; alguns impostos específicos sobre consumo; o IVA sobre importações; e, por fim, o faturamento de empresas nos setores de ferrovias, bancos, instituições financeiras não bancárias, seguradoras (quadro 1).

Às províncias caberiam a tributação sobre a renda de empresas estatais controladas por elas e de empresas privadas, *joint ventures* e empresas de propriedade coletiva; imposto de renda de pessoas físicas; imposto de renda sobre atividades agrícolas; faturamento de empresas (exceção àquelas tributadas pelo governo central); uso da terra e o IVA sobre transações de propriedade e licenças. Por fim, seria compartilhado o IVA sobre transações domésticas, exceto transações imobiliárias (75% para o governo central e 25% para as províncias), sobre negociações de valores mobiliários e câmbio (50% para cada nível de governo) e sobre recursos naturais (100% para as províncias).

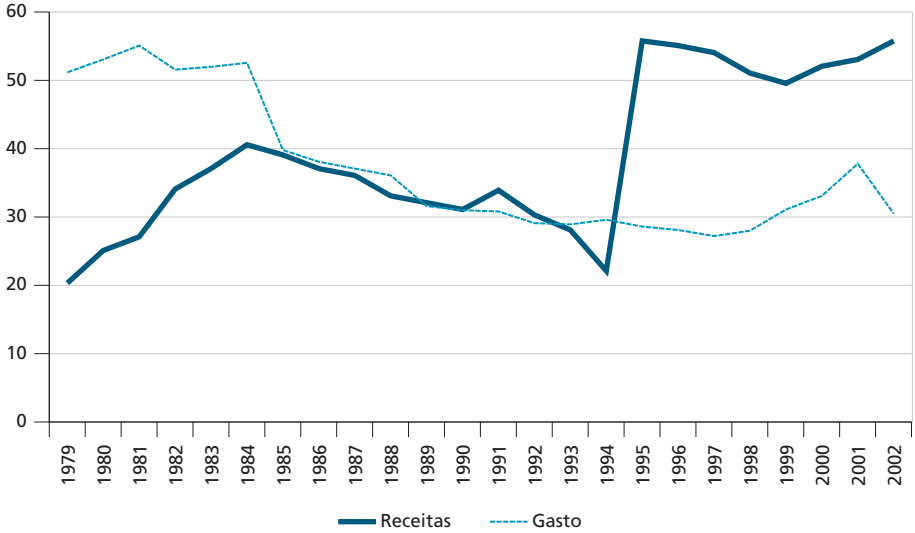
QUADRO 1
Distribuição regional da tributação na China pós-1994

Governo central	Compartilhado	Governos locais
• Arrecadar tributos sobre: renda das empresas estatais controladas pelo governo central. • Comércio exterior. • Impostos específicos sobre consumo. • IVA sobre importações. • Faturamento de empresas nos setores de ferrovias, bancos, instituições financeiras não bancárias, seguradoras.	• IVA sobre transações domésticas, exceto transações imobiliárias (75% para o governo central e 25% para as províncias). • Sobre negociações de valores mobiliários e câmbio (50% para cada nível de governo). • Sobre recursos naturais (100% para as províncias).	• Imposto sobre a renda de empresas estatais controladas pelas províncias. • Imposto sobre a renda de empresas privadas, *joint ventures* e empresas de propriedade coletiva. • Imposto de renda de pessoas físicas; imposto de renda sobre atividades agrícolas. • Faturamento de empresas (exceto aquelas tributadas pelo governo central); uso da terra. • IVA sobre transações de propriedade e licenças.

Fonte: Dabla-Norris (2005).

Se o novo sistema permitiu ao governo central ampliar o horizonte de possibilidades para a política fiscal e gestão macroeconômica, trouxe consigo, também, complicações consideráveis aos governos subnacionais. Basta observar que, no período anterior à reforma, a participação das províncias no montante de receitas governamentais da China girava em torno de 78%, caindo para algo próximo aos 45% em 2002, ainda que respondessem por mais de 70% do gasto público (gráfico 3). Esta realidade tem feito com que parte das províncias ignore certas determinações do governo central (especialmente aquelas relacionadas ao planejamento do crescimento e à gestão dos recursos naturais) visando ao equilíbrio fiscal e à manutenção dos serviços públicos sob sua guarda.

GRÁFICO 3
Participação do governo central chinês nos gastos e nas receitas nacionais (1979-2000)
(Em %)



Fonte: Finance Yearbook of China[20] *apud* Zheng (2010).

Por fim, chama-se atenção para a sumarização das reformas fiscais chinesas pós-Era Mao (quadro 2) e os principais efeitos das medidas adotadas para os diferentes níveis de governo.

QUADRO 2
Resumo das reformas fiscais chinesas (1980-1994)

Sistema de tributação	Descrição	Efeitos sobre os incentivos dos governos locais	Efeitos amplos
Pré-1980: centralizado	Coleta e transferências de receitas centralizadas.	Sem incentivos para melhoria no sistema de recolhimento de receitas.	Governo e economia tinham suave restrição orçamentária.
1980: sistema fiscal de contratos	Criação de três categorias de receitas: fixadas pelo governo central, pelos governos locais, e compartilhadas (negociadas caso a caso).	Províncias mais ricas incentivadas a coletarem mais receitas, pois poderiam reter receitas acima da cota estipulada.	Províncias mais ricas obtiveram *superavits*; as mais pobres ficaram em *deficits*.
1985: receitas compartilhadas revisadas	A taxa de participação nas receitas dependeria dos balanços orçamentários de anos anteriores. Permissão para províncias mais pobres reterem mais receitas.	Províncias mais ricas menos entusiasmadas na coleta de receitas, pois grandes balanços positivos deveriam ser transferidos para o centro.	Queda no crescimento das receitas como porcentagem do PIB.
1994: sistema de tributação compartilhado	Receitas continuaram em três tipos, porém a taxa de participação foi fixada. A estrutura de tributação foi simplificada: todas a províncias recebem transferências baseadas nas receitas retidas em 1993.	Reclassificação da maior parte dos tributos compartilhados para receitas locais fixas incrementou o incentivo à coleta.	Estoque de receitas introduzido, primeiramente, em seis cidades e três províncias.

Fonte: Zheng (2006).

20. Finance Yearbook of China. Beijing: China Academic Journals Electronic Publishing House, 2008.

4 RELAÇÕES CENTRO-LOCAL NA CHINA: FEDERALISMO DE FATO E AS TVES

Como indicado, contrariando em grande medida o senso comum, as relações entre o governo central chinês e as províncias não é tão estanque e rígida. Observa-se na China considerável autonomia nas decisões das escalas de governo abaixo do poder central, embora todas devam estar coadunadas e justificadas aos interesses e projeto nacional. Ainda que a China não tenha um regime federalista de governo, o modo como se estabelecem as relações das diversas escalas da administração pública (subnacional) chinesa com o governo central chamam atenção por apresentarem características tipicamente "federativas". Esta é a tese central de Zheng (2006; 2010). Este autor defende que o entendimento das relações "governativas" na China passa, necessariamente, pela avaliação e aceitação do país enquanto um caso de federalismo *de facto.* Sua argumentação está assentada em três pontos fundamentais, observados no funcionamento e na organização político-administrativa chinesa.

1) A existência de um sistema hierárquico de governo, no qual as atividades estão divididas entre o governo central e as províncias, de modo que cada nível de governo tenha gerência sobre decisões finais em vários campos.
2) A existência de um considerável grau de descentralização institucionalizada no país, de modo a tornar quase impossível a tomada de decisões, por parte do governo central, à revelia das esferas inferiores.
3) O fato de as províncias possuírem responsabilidade primária sobre a economia e, em alguma medida, sobre a política, em sua jurisdição.

A descentralização empreendida entre a década de 1980 e meados dos anos 1990 foi importante fator para o crescimento da economia chinesa e a melhoria do padrão de vida de vários habitantes, tendo em vista que estas melhorias permitiram o incremento mais rápido do investimento e do PIB, ao ensejar um ambiente de tomadas de decisão mais rápido e menos burocratizado.

Não se pode deixar de assinalar que os *efeitos* da descentralização se mostraram diversos, na intensidade e natureza, pelo território nacional, o que muito dificilmente seria observado de modo contrário, considerando não somente a sua extensão, mas também a diversidade física, cultural, ambiental, e o passivo histórico do país. Pode-se afirmar que os efeitos *positivos* da descentralização, em termos de transformações produtivas e crescimento econômico, foram mais efetivos nas províncias e regiões então mais ricas e dinâmicas.

Vale lembrar que essas eram as regiões mais diretamente conectadas ao padrão de inserção do país. Desse modo, as regiões costeiras, fortemente *export-oriented,* foram as mais beneficiadas pela descentralização. No entanto, as regiões historicamente mais pobres apresentaram mais dificuldade de inserção na trajetória expansiva nacional, demandando, assim, do governo central, medidas mitigadoras, quase sempre dependentes da cooperação (nem sempre alcançada) das regiões mais ricas, o que muitas vezes resultava em conflito.[21]

21. Zheng (2006) chama atenção, inclusive, que em muitos casos a cooperação era dificultada por conflitos e regionalismos históricos presentes na China; em outros casos, para o temor que províncias e regiões mais ricas apresentaram de ser tornarem *satélites* de centros regionais mais dinâmicos, tais como Shangai.

Sobre as reformas observadas a partir de 1994, cabe salientar que devem ser compreendidas *para além da simples reforma tributária*, tendo em vista a presença de elementos que apontam claramente para um reforma *federativa*. Indubitavelmente, o ponto de mais fricção apresentado por esta reforma foi o encolhimento das receitas das unidades subnacionais sem contrapartida clara em algumas rubricas de despesas, historicamente de responsabilidade destas, tais como previdência social e infraestrutura. Assim, o governo central deveria criar e melhorar os mecanismos de recolhimento de receitas, e aprimorar os seus instrumentos de redistribuição às províncias. Se por um lado o governo central aumentava sua capacidade de gestão e intervenção macroeconômica, de outro, precisava estar atento para não desestruturar um dos pilares da trajetória de crescimento de 1980 até então: a capacidade de investimento dos governos subnacionais.

Vale lembrar que, em termos de crescimento regional e contribuição para a trajetória expansiva nacional, talvez o instrumento de mais eficácia tenha sido o estímulo às TVEs, a cargo dos governos subnacionais. A importância deste tipo de arranjo para o crescimento econômico chinês (e especialmente para o mercado de trabalho nacional) é mais que reconhecida. Cumpre assinalar que seus resultados só foram possíveis devido à flexibilidade permitida aos governos locais no âmbito da descentralização iniciada junto ao processo de abertura econômica nacional (quadros 3 e 4).

QUADRO 3
Comparativo entre estatais, TVEs e outras empresas

Características	Estatais e coletivas urbanas	TVEs	Outras empresas
Empregos	82,85 milhões	132,88 milhões	68,53 milhões
Produção industrial (%)	34	40	26
Tipo de empresa	Grandes empresas em setores estratégicos.	Empresas coletivas de propriedade dos *towns* e *villages*.	Pequenas empresas privadas e *joint ventures* com empresas estrangeiras.
Flexibilidade permitida	Elevado nível de controle do governo central	Grande liberdade fora do planejamento e controle do governo central.	Menos controle que nas empresas estatais (SOEs – em inglês, *state-owned enterprise*), mas as leis são aplicadas com rigor.
Situação financeira	Estimativas de que 50% perdem dinheiro.	Poupança privada canalizada para indústrias exploradoras de nichos de mercado.	Expansão de investimentos internacionais nos últimos anos e desaceleração do crescimento.
Relações com a comunidade	Com o governo central. Crédito fácil dos banco estatais. Lucros enviados para o governo central.	Com os governos locais para quem vai o lucro. Executivos e trabalhadores das próprias comunidades.	Negócios de pessoas da comunidade e *joint ventures* internacionais; relações próximas com o governo central.
Exportações	Insignificantes	Elevadas	Elevadas

Fonte: Masiero (2007, p. 230).

QUADRO 4
Tipos de empresa e contribuição para o emprego

Exemplos de empresa	Características
Estatais: Cosco, Baoshan Steel, China Southern Airlines	São frequentemente controladas por ministérios relevantes, como o das comunicações. Desfrutam de acesso prioritário a empréstimos e a outros subsídios do Estado.
Coletivas urbanas: Qingdao Haier Group	Localizadas em grandes cidades, sendo de propriedade das comunidades e dos trabalhadores da empresa. São empresas mais voltadas para os serviços que propriamente para manufatura. Normalmente, sofrem grande interferência em termos de propriedade e controle dos governos regionais e locais.
Township and village enterprises: Grangdong Kelon Electrical Holdings	A propriedade é dos governos dos *townships*, ou das *villages* na sua totalidade; ou entre estes e outros *stakeholders*. Não têm as mesmas facilidades de crédito e apoio do governo central e são administradas mais ou menos como empresas privadas.
Empresas privadas: lojas de varejo, restaurantes, internet cafés	Empresas de indivíduos e entidades privadas. São pequenas empresas com limitado acesso ao capital. Algumas do setor de alta tecnologia, quando recebem investimentos estrangeiros, transformam-se em Fies.
Foreign-Invested enterprise (Fies): Beijin Jeep, EachNet; Joint venture com Motorola, Whirlpool etc.	*Joint ventures* com diferenciadas participações. *Joint ventures* de cooperativas e empresas estrangeiras são entidades legais com estrutura proprietária mista. Empresas multinacionais normalmente estabelecem inicialmente um Fies após operar por um curto período com um escritório de representação. Não podem ser caracterizadas como "privadas" sem uma cuidadosa análise, pois muitas das parcerias são realizadas com as Soes. Possuem legislação diferenciada das demais empresas chinesas.
Companhias listadas em bolsas de valores: China Textile Machinery, Nanjing Panda Electronics	Empresas de propriedade de chineses e estrangeiros com ações comercializadas nas bolsas de valores. O controle é exercido e os lucros são apropriados de acordo com a posse das ações. Normalmente, o governo possui mais que 50% das ações, ou é o sócio majoritário em outros casos.

Fonte: Masiero (2007, p. 230).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

E especificamente para o caso brasileiro? O que se pode apreender da experiência chinesa? Evidentemente, tecer comparativos é tarefa muito complexa e de certo modo arriscada, bem como assumir que dada experiência chinesa possa ser, em parte ou totalmente, inspiradora de políticas públicas para o Brasil. Não apenas por conta das singularidades de cada experiência, mas também pela profunda diferenciação que separa os dois países em termos de arcabouço político-institucional e, também, matriz cultural. Isto ressaltado, contudo, alguns pontos podem ser, segundo este estudo, extraídos da experiência chinesa, enquanto lição mais geral para a reflexão de políticas públicas que coloquem o território efetivamente no cerne de estratégia de crescimento e/ou desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, dois pontos podem ser destacados. O primeiro diz respeito às chamadas TVEs; mais precisamente ao papel e à capacidade das escalas subnacionais de articular estratégias de desenvolvimento regional. Note-se que todo o esforço empreendido pelas TVEs (sua organização e articulação no território) estava sob a

perspectiva nacional. Em outras palavras, as TVEs se inseriram no projeto nacional de desenvolvimento e/ou crescimento econômico liderado pelas exportações (mais inserção no mercado internacional). Desta experiência é possível extrair para o Brasil a necessidade de melhor reflexão acerca dos instrumentos e da capacidade dos governos subnacionais, especificamente as Unidades da Federação (UFs), para promoção do desenvolvimento, via aumento do investimento, que se diferenciem dos comumente usados – leia-se: incentivos fiscais.

Ademais, deve-se notar que a expansão do investimento pelo território chinês em nada diferiu do observado em outras experiências nacionais de rápido crescimento, quando se considera que as regiões mais dinâmicas e estruturadas foram aquelas que apresentaram trajetória expansiva mais acentuada, por conta da capacidade maior de atração de novos investimentos. A questão que se põe, desta forma, é a necessidade de políticas regionais que visem à redução das desigualdades no território nacional.

Nesse ponto, há uma grande similaridade com um padrão histórico brasileiro:

> os benefícios do crescimento econômico concentram-se fortemente no litoral, em detrimento das regiões interioranas, onde reside a maioria da população. Enquanto cidades como Xangai, Xiamen, Pequim, Guangzhou e outras exibem a exuberância resultante de décadas de pesados investimentos em infraestrutura urbana e industrial, o interior avança em ritmo muito mais lento, com baixa inserção nas economias nacional e internacional (Amorim, 2012, p. 128).

O segundo ponto trata da relação entre a receita e os gastos do governo central e os governos subnacionais. Tendo por base o gráfico 3, vê-se que no período 1979-1985, a participação do governo central nos gastos se situava em um patamar maior que a participação nas receitas. Como apontado por Zheng (2006; 2010) e Franchini (2006), cabia aos governos subnacionais, em grande medida, o financiamento do governo central, considerando que o nível do endividamento público não subira consideravelmente. Entre 1985 e 1994, verificaram-se a considerável redução dos gastos do governo central e uma tentativa de aumento de receitas. Em contrapartida à redução da participação dos gastos por parte do governo central, houve o acréscimo de participação dos governos subnacionais no total das despesas gerais na China.

Com a recentralização, observada a partir de meados da década de 1990, o governo central aparentou ter mudado sua percepção quanto ao posicionamento frente aos recursos públicos, evidenciado pelo forte aumento de sua participação nas receitas totais. Esta nova orientação indica que o governo central buscou aumentar sua capacidade de intervenção nos rumos da economia, ampliando sua capacidade de atuação macroeconômica, via aumento das receitas. Esta realidade exigiu, como

apontado no texto, melhorias no sistema de transferências governamentais, cada vez mais necessárias, em razão da forte concentração de despesas nos governos subnacionais.

Analisando-se o movimento desde o início do processo de abertura econômica, pode-se observar a ocorrência de certo pêndulo federativo: de um lado, houve progressivo aumento de participação do governo central nas receitas nacionais; do outro, consolidou-se uma trajetória de descentralização das despesas, progressivamente repassadas às escalas inferiores.

Desse modo, pode-se concluir que o governo chinês tem optado por aumentar sua capacidade de atuar no sentido do crescimento nacional pelo aumento da participação na receita total que, não se pode esquecer, dado o ritmo de crescimento da economia nacional, tem se mostrado fortemente expansiva. A concentração de receitas permite não apenas certa "folga" fiscal, mas também dota de mais capacidade os agentes públicos no que se refere à promoção de políticas ou ações que estejam inseridas no contexto de *crescimento econômico a qualquer custo*.

Por parte dos governos subnacionais, observa-se a manutenção de certas rubricas e gastos que historicamente couberam a eles, a par da manutenção de políticas regionais de crescimento econômico, especialmente aquelas voltadas para a produção de exportáveis. Estes governos, dado este arranjo, se veem na necessidade de um arcabouço institucional que permita transferências de "cima para baixo", na medida das necessidades de financiamento das referidas rubricas. Por sua vez, cabe destacar que o governo central avalia caso a caso quando se trata de demandas regionais por investimentos, de forma que a "folga" dos recursos permite alto grau de discricionariedade nas decisões do "centro" no que diz respeito à decisão de investimento pelo território nacional.

Um importante paralelo pode ser feito com o caso brasileiro. O sistema social brasileiro, em grande medida executado pelos governos subnacionais, tem se defrontado com problemas relativos a rigidez de aplicação orçamentária, tendo em vista que grande parte das receitas tem rubrica determinada. Ainda que isto garanta a aplicação dos recursos em setores estratégicos para o bem-estar social, este arranjo engessa em grande medida as capacidades governativas dos entes federados, especialmente em relação à formulação de estratégias mais ativas de investimento, muitas vezes reduzidas, unicamente, a ações baseadas em renúncia ou isenção fiscal. Nesse sentido, cabe reflexão mais profunda sobre os caminhos da Federação brasileira e o papel mais ativo da escala subnacional na estratégia de desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

ACIOLY, L. China: uma inserção externa diferenciada. **Economia política internacional,** Campinas, n. 7, out./dez. 2005.

AMORIM, R. A estratégia chinesa. *In*: BRESSE-PEREIRA, L. C. **Depois da crise**: a China no centro do mundo? Rio de Janeiro: FGV, 2012.

ARRIGHI, G. **Adam Smith em Pequim**: origens e fundamentos do século XXI. São Paulo: Boitempo, 2008.

BAHL, R.; MARTINEZ-VASQUEZ, J. Fiscal federalism and economic reform in China. *In*: WALLACK, J. S.; SRINIVASAN, T. N. (Eds.). **Federalism and economic reform**: international perspectives. Cambridge University Press, 2006.

BERGSTEN, F. C. *et al*. **China's rise:** challenges and opportunities. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2008.

CASTRO, A.; CASTRO, L. **Do desenvolvimento renegado ao desafio sinocêntrico**: reflexões de Antonio Barros de Castro sobre o Brasil. Rio de Janeiro: Campus, Elsevier, Livraria Travessa, 2012.

DABLA-NORRIS, E. **Issues in intergovernmental fiscal relations in China**. FMI, 2005. (IMF Working Paper WP/05/30).

DICKEN, P. **Global shift**: mapping the changing contours of the world economy. 6. ed. London: The Guilford Press, 2011.

FENG, L. New trends in China's regional development. *In*: SWEE-HOCK, S.; WONG, J. **Regional economic development in China**. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009.

FEWSMITH, J. **China today, China tomorrow**: domestic politics, economy and society. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

FRASCHINI, A. **Fiscal federalism in big developing countries**: China and India. Alessandria: University of Eastern Piedmont, 2006. (Italy Working Paper, n. 66).

GUO, S. **The triple glass effect and immigrants' downward social mobility**: toward collective actions (keynote). *In*: PARTNERING FOR COLLECTIVE IMPACT. Calgary: Centre for Newcomers, 3 May 2013.

JIN, H.; QIAN, Y.; WEINGAST, B. Regional decentralization and fiscal incentives: federalism, Chinese style. **Journal of public economics**, v. 89, n. 9-10, p. 1.719-1.742, set. 2005.

LEÃO, R. P. F.; PINTO, E. C.; ACIOLY, L. **A China na nova configuração global**: impactos políticos e econômicos. Brasília: Ipea, 2011.

LEMOINE, F. **FDI and the opening up of China's economy**. Paris: CEPLI, 2000. (Working Paper, n. 2000-11).

MASIERO, G. **Negócios com Japão, Coreia do Sul e China**: economia, gestão e relações com o Brasil. São Paulo: Saraiva, 2007.

MEDEIROS, C. A. China: entre os séculos XX e XXI. *In*: FIORI, J. L. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. A China como um duplo polo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 381-400, jul./set. 2006.

MENDES, M.J. **Os sistemas tributários de Brasil, Rússia, China, Índia e México**: comparação das características gerais. Brasília: Senado Federal, 2008. (Texto para Discussão, n. 49).

MONTEIRO NETO, A. **Dilemas do desenvolvimento na China**: crescimento acelerado e disparidades regionais (da revolução comunista à globalização). Rio de Janeiro: Ipea, 2005. (Texto para Discussão, n. 1.126).

NABUCO, P. F. *Hukou* e migração na China: alguns apontamentos sobre a divisão do trabalho. **Revista de economia contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, maio/ag. 2012.

NAUGHTON, B. **The Chinese economy**: transitions and growth. Cambridge: The MIT Press, 2006.

ROETT, R.; PAZ, G. (Eds.) **China`s expansion into the western hemisphere**: implications for Latin America and the United States. Washington: Brookings Institution Press, 2008.

ROSALES, O.; KUWAYAMA, M. **China y América Latina y el Caribe**: hacia una relación económica y comercial estratégica. Santiago de Chile: Cepal, 2012.

SWEE-HOCK, S.; WONG, J. **Regional economic development in China**. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009.

VIEIRA, F. V. China: crescimento econômico de longo prazo. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 26, n. 3, jul./set. 2006.

WALLACK, J. S.; SRINIVASAN, T. N. **Federalism and economic reform**: international perspectives. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

WEI, S.-J. The Chinese approach to capital inflows: carrots and sticks, or deeper forces at work? Washington: IMF, Apr. 2005. (IMF Working Paper 05/09).

WU, Y. **Income disparity and convergence in China´s regional economies**. Disponível em: <http://www.econs.ecel.uwa.edu.au/econs/staff/wu.htm.>. Acesso em: abr. 2013.

ZHENG, Y. Explaining the sources of de facto federalism in reform China: intergovernmental decentralization, globalization, and Central-Local relations. **Japanese journal of political science**, Cambridge, v. 7, n. 2, p. 101-126, 2006.

_____. Central-local relations: the power to dominate. *In*: FEWSMITH, J. (Ed.) **China today, China tomorrow**: domestic politics, economy, and society. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2010. p.193-222.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Depois da crise**: a China no centro do mundo? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

JABBOUR, E. **China hoje**: projeto nacional, desenvolvimento e socialismo de mercado. São Paulo: Fundação Maurício Grabois; Paraíba: EDUEPB, 2012.

SHIN, W. K. **A China explicada para brasileiros**. São Paulo: Atlas, 2008.

VISENTINI, P. *et al*. **BRICS**: as potências emergentes. Petrópolis: Vozes, 2013.

CAPÍTULO 8

CAPACIDADES NODAIS DO ESTADO E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO: UMA PERSPECTIVA LATINO-AMERICANA[1]

Víctor Ramiro Fernández[2]
María Jimena García Puente[3]

1 INTRODUÇÃO

A crise econômica e institucional do projeto neoliberal dos anos 1990 fundamentado nas ideias do Consenso de Washington, assim como os seus destruidores efeitos socioespaciais, abriu o caminho para a recuperação do papel do Estado na promoção do desenvolvimento e, em particular, para a adoção das políticas industriais que levam a este (Grugel e Riggirozzi, 2012).

O caso argentino constitui uma amostra adequada a esse caso. Isto não só se evidencia na esfera discursiva,[4] mas também na criação, hierarquização e reorganização das instâncias organizacionais estatais específicas,[5] assim como no incremento da quantidade de políticas públicas, programas e recursos orçamentários destinados a tal fim (Fernández, García Puente e Alfaro, 2012).

Contudo, a efetividade das ações estatais no setor produtivo industrial exige o desenvolvimento das capacidades do Estado para dar andamento a uma estratégia coordenada e coerente em âmbito nacional, com uma forte influência

---

1. Uma outra versão deste capítulo foi publicada na *Revista Estado y políticas públicas*, n. 1, ano 2013, p. 19-46. Argentina: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

2. Professor da Universidade Nacional do Litoral, Santa Fé, Argentina.

3. Professora da Universidade Nacional do Litoral (Santa Fé) e da Universidade Nacional de Entre Rios, Argentina.

4. Como exemplo, em novembro de 2012, "[Dilma] Rousseff diz que embora a Argentina e o Brasil tenham suficientes recursos de mineração e energéticos e além do mais sejam líderes na produção de alimentos, ainda têm alguma coisa para concretizar: o fortalecimento das suas indústrias, inovação e educação. Mesmo assim, a presidente pediu que os empresários brasileiros investissem mais no território argentino e vice-versa" (Rebossio, 2012, tradução nossa). Na inauguração das sessões ordinárias da Assembleia Legislativa, em 1º de março de 2013, a presidenta argentina disse que "Tudo teria sido impossível caso não tivéssemos identificado adequadamente qual devia ser a origem do crescimento e em consequência nos dedicado, desde o primeiro dia, à tarefa de reindustrializar a Argentina. Reindustrializar a Argentina (…) porque é a indústria aquilo que mais pode se sustentar e se manter nas épocas de crise (…). A Argentina, (…) é o país que industrialmente mais tem crescido: 21,4 [%] (…) pela insistência que se tem feito em todo o setor industrial, o que explica parte deste crescimento verificado" (Argentina [s.d.], tradução nossa). "A presidenta Cristina Kirchner reivindicou a ação do Estado como 'a ferramenta mais poderosa que conseguiram os argentinos nesta década'. O Estado, que é o grande reparador e o grande construtor, junto do setor privado, para contribuir com o crescimento", conforme reportagem do jornal *Página 12* (El Estado…, 2013).

5. Faz-se referência, no caso argentino, à criação do Ministério da Indústria, em 2008, e à localização da Secretaria da Pequena e Media Empresa e Desenvolvimento Regional deste, entre outros exemplos.

e participação das instâncias regionais encaminhadas à construção de um núcleo industrial endógeno, dinâmico e complexo.

A presença dos Estados competentes, dotados de capacidades técnico-operativas e com possibilidades de direcionar e orientar os atores produtivos, foi o principal eixo analítico/explicativo nos estudos sobre as experiências internacionais de desenvolvimento industrial tardio, como a dos países do Leste Asiático (Amsden, 1989; Evans, 1995; Chang, 2004; Wade, 1999).

Os resultados desses estudos sobre a presença central do Estado no direcionamento dos processos de industrialização e desenvolvimento contrastam com as caraterísticas estatais dos países da América Latina e com os resultados das ações dos Estados da nossa região desde o segundo pós-Guerra até os dias atuais. Embora ativos e altamente compromissados, tanto nas fases do populismo redistributivo e industrializador como nas reformas dominadas pelo projeto neoliberal, os Estados latino-americanos – e o argentino em particular – têm se mostrado fracos e cooptados pelo comportamento tanto das corporações nacionais (particularmente sob os processos de industrialização pela substituição das importações) como dos atores econômicos e das agências internacionais – especialmente sob os ensaios neoliberais mais recentes (Oszlak, 2007; Romero, 2013). Dita fraqueza não resultou inócua do ponto de vista do desenvolvimento, mas se tornou um elemento fundamental para explorar a sistemática incapacidade de direcionar um processo de acumulação consistente, sustentado em um aprofundamento, complexidade, endogeneização e descentramento do processo de industrialização, em particular, e do desenvolvimento em geral.

Surge um novo contraste, em consequência, nos cenários latino-americano e argentino, entre as fraquezas históricas das capacidades efetivamente adquiridas pelo Estado e as atuais demandas de um compromisso ativo mais qualificado no cenário posterior à crise do Consenso de Washington. Este contraste desencadeou também a necessidade de conhecer tanto os fatores que obstaculizaram historicamente o desenvolvimento das capacidades estatais para um consequente engajamento – como o foi no Leste Asiático – como mapear a extensão da fragilização de tais fatores (demandados e causadores) na atual fase, em que se torna necessário fortalecer o Estado.

À medida que a problematização das capacidades – históricas e presentes – do Estado é posta em andamento, surgem inúmeras questões fundamentais a exigir respostas: quais são estas capacidades historicamente não construídas e, justamente agora, requeridas para a promoção de um núcleo industrial nos países periféricos pós-Consenso de Washington? Que aspectos precisam ser desenvolvidos para que o Estado assuma um papel na construção de uma estratégia de desenvolvimento com epicentro industrial, no contexto das transformações globais do capitalismo? Que dimensões relevantes devem ser construídas e fortalecidas a fim de romper com os legados e as trajetórias históricas? E, por fim, como essas questões devem ser abordadas do ponto de vista conceitual e metodológico?

Para responder a alguns dessas questões, são necessárias uma introdução ao conceito de capacidade nodal do Estado, localizando a sua pertinência nos cenários latino-americano e argentino, em particular, sob o atual contexto de reemergência das políticas industriais (Hausmann, Rodrik e Sabel, 2008; Wade, 2011), e uma volta ao apelo do Estado e do seu papel no desenvolvimento industrial (Cepal, 2012).

Com base nessa noção, os autores pretendem formular uma ferramenta capaz de demonstrar a relevância de se desenvolver um Estado com capacidades para conformar internamente um nível de coerência institucional e espacial que possibilite operar externamente tanto na forma disciplinar quanto cooperativa, para produzir no cenário latino-americano processos de acumulação mais endógenos, dinâmicos e descentralizados.

Para a elaboração desse conceito, que posiciona o Estado não apenas como um simples acompanhante ativo, mas também como um "fator estratégico na formulação de estratégias", foram revisadas de forma crítica e articulada as fontes teóricas dos enfoques institucionalistas que introduziram a noção de capacidades estatais, como aquelas que analisaram as transformações espaciais e funcionais no contexto da crise do padrão fordista-keynesiano de acumulação e regulamentação. A partir da recuperação crítica e "localizada", assim como do diálogo destas perspectivas, salientaram-se alguns elementos centrais que resultam não das potencialidades, mas de certas restrições associadas ao desigual tratamento dado ao problema do desenvolvimento e das estratégias a serem fortalecidos no particular contexto latino-americano abordado.

Por meio da avaliação das dimensões institucionais e espaciais que constituem o conceito de capacidade nodal, os autores pretendem obter uma ferramenta estratégica que possibilite tanto examinar as qualidades estatais e identificar os futuros desafios do Estado na América Latina quanto estabelecer um contexto para analisar aqueles condicionamentos históricos que ameaçam repetir-se nas políticas de desenvolvimento com base industrializadora: as formas de concepção e implementação de políticas *top-down*, que dominaram os projetos desenvolvimentistas, e os padrões escalarmente fragmentários, carentes de um vetor de articulação nacional multiescalar, que caraterizam as estratégias neoliberais.

O capítulo se estrutura da seguinte forma. A seguir, apresenta-se e desenvolve-se a noção de capacidade nodal em referência ao novo contexto latino-americano, em que se retoma o compromisso do Estado na coordenação dos processos de desenvolvimento mediante as novas estratégias focadas nas políticas industriais. Posteriormente, aborda-se a fundamentação dos elementos contidos nesta conceitualização, partindo-se da análise crítica das perspectivas nomeadas que fazem epicentro na dimensão institucional e espacial do Estado. Reconhecendo a heterogeneidade de enfoques que se encontram em ambas as perspectivas, os autores salientam as

contribuições e restrições destas para identificarem os elementos necessários que constituem a "capacidade nodal". Finalmente, nas conclusões, recapitulam-se e articulam-se o argumento desenvolvido e as abordagens feitas.

2 O CONCEITO DE CAPACIDADE NODAL DO ESTADO CONSIDERANDO-SE O NOVO CONTEXTO LATINO-AMERICANO

O início do século foi marcado para a América Latina – e para a Argentina em particular – pela recuperação do ideário de se iniciarem mudanças estruturais que abrangem essencialmente, com relação ao nível dos processos de acumulação, um renovador interesse em qualificar a dinâmica de reindustrialização interrompida (Cepal, 2012) e o desenvolvimento de processos social e espacialmente mais inclusivos, visando à redução de sua incomparável desigualdade (Cepal, 2010).

Nessa mudança estrutural, precisa-se de ações concentradas em quatro eixos articulados, resumidos a seguir.

1) Em primeiro lugar, no âmbito do condicionamento das formas de inserção das frações (produtivas e financeiras) do capital global, submetendo-as à conformação dos processos nacionais de industrialização mais endógenos, menos concentrados e mais dinâmicos. Trata-se de fazer um processo de acumulação centrado na obtenção de um complexo institucional e econômico com maior autonomia de decisão coletiva, do qual se construam respostas às formas de poder que, sob o imaginário da globalização, procuram impor os grandes Estados, as corporações transnacionais e os mercados financeiros que estabelecem as regras do jogo do sistema (Ferrer, 2010).

2) Para alcançar o objetivo anterior, é preciso reverter os comportamentos rentistas, introduzindo, nos sistemas produtivos, processos endógenos e estendidos de conhecimento e inovação com capacidade de elevar a relativamente baixa taxa de produtividade macrorregional. Um aspecto neural desta alteração nos comportamentos em direção a formas de maior conteúdo inovador consiste no rompimento progressivo da dependência macrorregional das rendas dependentes dos recursos naturais, assim como, em consequência disso, da inserção externa sob o apavorante domínio das *commodities* (Cimoli, 2007).

3) A reversão ou a mudança estrutural visa evitar que esses comportamentos inovadores e as novas rendas baseadas no conhecimento fiquem concentrados em um grupo reduzido de atores e espaços, pois esta concentração fortalece – mais que altera – a histórica heterogeneidade estrutural que tem caracterizado produtiva, social e espacialmente a América Latina antes e depois do projeto neoliberal de 1990 (Cimoli, 2007; Coatz, García Díaz e Woyecheszen, 2011). Por meio disso, torna-se viável o que disse

Aníbal Pinto: "a translação pronunciada de ênfase desde um crescimento precariamente estabelecido (...) para outro cujo pivô e objetivos centrais sejam a extensão do progresso técnico, a ampliação do mercado interno e a homogeneização do sistema" (Pinto, 1976, p. 139).

4) Finalmente, essa mudança estrutural requer incluir os âmbitos regionais historicamente protelados e intercolonialmente integrados como satélites dos núcleos demográfica e produtivamente concentrados, feitos pelos grandes capitalistas locais e estrangeiros (Rofman, 1982).

No momento de avaliar essas quatro grandes linhas articuladas de transformação, é preciso salientar que os (funestos) resultados econômicos e sociais provenientes das reformas neoliberais impulsionadas com força em 1990 desde Washington não apenas contribuíram para reintroduzir a importância da mudança estrutural, mas também criaram, desde o início do século, o cenário de um *shifting involvement*, segundo Hirschman, que modifica radicalmente os meios pelos quais operar as linhas de transformação antes citadas. A alteração não somente supõe o deslocamento do mercado, como "veículo autorregulador do desenvolvimento", por uma presença mais enérgica do público (Hirschman, 1982), mas também, no contexto desta reforçada presença, reposiciona o Estado – não mais como um problema, e sim como uma solução (Evans, 1995). Considerando o campo mais estritamente produtivo, a complexidade e a magnitude dos eixos de transformação anteriormente citados sugerem que o renovado compromisso do Estado não se limita a "superar carências" de informação, ou a "corrigir os efeitos não desejados do mercado" (Altenburg, 2011), mas o levam a agir como um "formulador estratégico", desenvolvendo ações de condicionamento ou orientando o desenvolvimento de (novos) comportamentos que viabilizem a mudança na matriz econômica, institucional e espacial de acumulação e distribuição.

Concretamente, enquanto os processos de extensão e complexidade dos elos produtivos em âmbito setorial e espacial indicados em (3) e (4) supõem uma multiplicidade de práticas cooperativas e sinergéticas do Estado, em todos os níveis, com um complexo grupo de atores e territórios, as ações de condicionamento indicadas em (1) e a reversão de práticas rentistas indicadas em (2) demandam uma ação disciplinar e condicionadora sobre os atores cujos comportamentos, formas de articulação e localização de decisões devem ser direcionados.

À semelhança de um *oxímoron*, os vetores desse engajamento estatal podem se resumir na ideia de um "disciplinamento consensuado", pelo qual o Estado consegue tanto a capacidade de impor condutas e restringir ações como de desenrolar práticas cooperativas que enriqueçam as suas estruturas cooperativas, ao tempo que externamente adensem as estruturas produtiva, social e institucional associadas aos processos de acumulação e redistribuição. Isso em um cenário de compromisso

ordenado de espaços historicamente protelados, vítimas de um entrosamento de cúpulas pouco participativo como os dos exercícios de fragmentação, que têm furado a capacidade estratégica integral do Estado nacional.

Observa-se, para responder a esse compromisso externo, o Estado latino-americano, no geral – e o argentino, no particular –, levado a colocar como parte da sua própria estratégia a construção de capacidades tanto institucionais quanto espaciais que lhe permitam edificar internamente as condições para uma articulação virtuosa com os atores econômicos.

A superação disso impõe, como principal desafio, o desenvolvimento das capacidades baseadas em um (historicamente falho) processo de coerência institucional e espacial, fundada internamente na qualidade e autonomia conceitual e financeira das suas estruturas e em uma vinculação multiescalar dinâmica, que comprometa, sem fragmentação alguma, as crescentemente qualificadas instâncias estatais regionais.

Foram sintetizadas essas capacidades na ideia de capacidade nodal, a qual, desde a articulação das dimensões institucional e espacial do Estado, pode-se definir como as qualidades para gerar e executar um complexo integral de ações que sustentam uma estratégia institucional e espacialmente coerente, articulada e sustentável, baseada em uma estrutura estatal com autonomia, qualidade de organização e coesão interna a partir da qual se elaboram de forma endógena ferramentas conceituais e de financiamento, que operam de maneira combinada tanto no disciplinamento quanto no desenvolvimento de interações sinérgicas em um conjunto de um espaço, partindo de um compromisso ativo das instâncias estatais regionais.

A compreensão dos significados postos nesse conceito e a sua contribuição aos objetivos antes indicados encontram fundamentos nas dimensões institucionais e espaciais do desenvolvimento, as quais configuram duas vertentes teóricas de análise do Estado, a seguir abordadas.

3 DIMENSÕES DA NOÇÃO DE CAPACIDADE NODAL

Os autores distinguiram analiticamente duas dimensões, as quais chamaram de capacidade institucional e capacidade espacial do Estado, ambas atuando de forma complementar e contributiva para conformar o conceito de capacidade nodal.

A seguir, serão identificados e desagregados os elementos dessas dimensões, resultado das contribuições das propostas das perspectivas teóricas institucionalistas e espaciais e, fundamentalmente, do seu exame crítico, das suas adaptações, retroalimentações e ausências, as quais tentou-se suprir para obter uma noção de capacidade estatal que possibilite identificar os elementos-chave da construção estatal exigida atualmente, assim como aqueles obstáculos históricos e presentes que podem agir de forma articulada na restrição desta construção.

3.1 A capacidade institucional

Pode-se identificar uma perspectiva histórico-institucional das capacidades estatais, iniciada nos anos 1980, em Skocpol (1991), Mann (1991) e Evans (1995), posteriormente continuada por Sikkink (1993) e abordada sob os processos de globalização por Evans (1996), Mann (2007) e Weiss (1998; 2003), entre outros autores de referência.

Essa perspectiva compartilha o conceito do Estado como um ator específico e diferenciado, com interesses e recursos próprios, munido de um conjunto de estruturas administrativas, jurídicas, arrecadatórias e coercitivas, o qual se diferencia do restante dos atores sociais e econômicos. A especificidade de um Estado (as suas qualidades e capacidades) responde à sua trajetória histórica, que consiste nas suas estruturas e aprendizagens. As particularidades desta trajetória transformam certas estatalidades (as suas estruturas) em uma variável independente para explicar ideias, trajetórias econômicas e processos de desenvolvimento diferenciados.

Embora nem todos esses autores focalizem o eixo no papel do Estado na problemática do desenvolvimento, podem-se identificar convergências sobre a abordagem das capacidades estatais. A maior parte deles – podendo ser relacionados ao enfoque clássico das capacidades – estuda a capacidade estatal salientando aspectos internos e relacionais.

Dessa forma, visam focalizar, em relação aos aspectos internos, as qualidades das estruturas estatais, considerando o fornecimento de recursos financeiros e a qualidade e orientação weberiana da organização da burocracia (Skocpol, 1991). Nesse sentido é que se constroem burocracias muito capacitadas – meritocraticamente arregimentadas, com espírito de grupo, com coesão e estáveis (Evans, 1995; Sikkink, 1993), dando autonomia ao Estado na tomada de decisões – e com poder de implementação das capacidades em todo o território (Mann, 1991). Esta autonomia das estruturas estatais, contudo, precisa ser qualitativamente matizada por sua dimensão relacional, no sentido da necessidade da interação sinérgica com os atores sociais e econômicos para a definição conjunta da estratégia (Evans, 1995; Hall e Ikenberry, 2000). Weiss (2003), por meio da noção de "interdependência governada", refere-se a essa virtuosa relação entre o Estado nacional e os diversos atores e redes econômicas que operam no contexto da globalização. Recentemente, a cooperação público-privada – e a governabilidade como ferramenta – tem sido defendida não para agir direta e necessariamente associada à promoção da acumulação, mas para, indiretamente promover a qualificação das capacidades humanas que habilitam os processos de inovação e, posteriomente, de acumulação produtiva industrial sustentável (Evans, 2008).

Os elementos abordados, readaptados ou hierarquizados por essa vertente afirmam o que foi denominado acima como aspecto interno do enfoque clássico

das capacidades estatais, isto é, a qualidade e coesão das estruturas internas do Estado. Isto inclui tanto as qualidades weberianas da burocracia, em referência à sua organização, quanto as suas competências técnico-operativas que possibilitam a implementação de uma estratégia de ação estatal. Conforme as análises e os diagnósticos realizados na região, a constituição e manutenção de um serviço público com características weberianas tem sido um *deficit* ainda não resolvido dos Estados latino-americanos (Iacoviello e Zuvanic, 2006).

Esse serviço público, para poder definir e conduzir um conjunto de ações que sustentem uma estratégia elaborada de forma endógena, coerente com o atual contexto latino-americano e a estratégia definida, requer *expertise* técnica e desenvolvimento de sistemas de informação e avaliação (Filguera, 2006). Representa um aspecto fundamental que desafia a redefinição do dispositivo burocrático e constitui a aptidão do *staff* estatal para produzir endogenamente instrumentos conceituais e operativos próprios. Não adequadamente considerados pelo enfoque institucionalista, isso faz parte do que se denomina dimensão conceitual da autonomía estatal e se refere à capacidade de elaboração endógena de ferramentas conceituais e operativas adaptadas às especificidades dos contextos, que evita a replicação e assimilação acrítica de contextos, conceitos, políticas e modelos de gestão "na moda", geralmente produzidos nos países centrais e assimilados tanto pelos órgãos internacionais que operam na região quanto pelas instituições nacionais e subnacionais (Fernández, Amin e Vigil, 2008).

Concomitantemente, outro elemento atravessado pelas exigências da especificidade latino-americana que dá particularidade à noção de autonomia se vincula à capacidade de captar e utilizar recursos financeiros (Skocpol, 1991). Embora esta perspectiva se refira principalmente à relevância de contar com recursos suficientes para o desenvolvimento das atividades estatais, no contexto latino-americano surge uma questão qualitativa, referente à origem deste finaciamento. As fraquezas fiscais do Estado sobre as quais se apoiaram as reformas neoliberais nos anos 1990 foram acompanhadas por uma dependência crescente dos financiamentos de agências internacionais, que utilizaram o Estado como salvo-conduto para a implementação de reformas que desestruturavam as formas de intervenção protetoras no pós-Guerra, assim como para a viabilização do ingresso despojador (por privatização ou desregulamento) do capital transnacional (Fernández e Cardozo, 2012).

Em consequência, a noção de autonomia financeira que é preciso analisar no cenário latino-americano refere-se à possibilidade de contar com recursos endógenos para implementar as ações estatais que suponham uma estratégia na qual não se imponha a condicionalidade dos conteúdos e modalidades de políticas por meio de fontes e formas de financiamento.

A América Latina possui múltiplos exemplos da estreita vinculação que existe entre a dependência financeira – especialmente dos órgãos internacionais de crédito – e a incidência nas definições e conceitualizações dos problemas.[6]

Por conseguinte, a autonomia da perspectiva institucionalista expressa na qualidade das suas estruturas burocráticas e na quantia dos recursos econômicos (Skocpol, 1991) exige, no contexto latino-americano, ser analiticamente desagregada nas dimensões que explicam a capacidade teórico-técnica, administrativo-operativa de gestão e financeira para poder desenhar endogenamente e implementar ações fundantes de uma estratégia de desenvolvimento.

Então, essa tríplice dimensão que enriquece a autonomia e o exame das qualidades internas do Estado ainda não supõe a potencialidade de conceber coerentemente uma estratégia de desenvolvimento. Para isso é preciso considerar outros aspectos, também abordados nas análises sobre o papel do Estado nas experiências do Leste Asiático, que têm sido raramente referidos na sua importância para examinar o contexto latino-americano. Salienta-se aqui (e doravante) elementos ausentes no enfoque clássico das capacidades estatais, mas relevantes para contextos latino-americanos, que se tenta suprir com esta articulação. Neste sentido, Chibber (2002) – referindo-se ao caso coreano – advertira que uma qualificada e autônoma burocracia não garante a presença de *coerência interna* do Estado. Segundo este autor, cada uma das agências/escritórios/ministérios, ao desempenhar as suas tarefas, pode estabelecer disputas com outras ou não conceber uma estratégia global na definição de ações específicas.

Os riscos dos conflitos interburocráticos e de uma fragmentação horizontal do Estado diminuem com a presença de uma "agência nodal" (Chibber, 2002), ou seja, com uma instância que dê coesão e corência à estratégia de desenvolvimento, que compromete diversos setores estatais. Para conseguir coerência e coesão na intervenção estatal, é preciso contar com instâncias (formais e informais) supraministeriais e interministeriais que articulem as diversas ações e estratégias e coordenem as diferentes áreas estatais ao redor de um objetivo comum, para o qual devem possuir poder real para fazê-lo e capacidade de disciplinamento nas suas agências (Chibber, 2002), tanto na sua concepção quanto na sua implementação.

A isso é que os autores se referem como a noção de nodalidade horizontal no compromisso do Estado, ao direcionamento com a centralidade na estratégia de desenvolvimento orientado a garantir a coerência interna do Estado, elemento

6. A esse respeito, os autores se referem às diferentes formas de conceitualizar uma problemática pública (o desenvolvimento industrial ou a aindustrialização, por exemplo), bem como a sua incidência na resolução (as políticas públicas que o promovem) e nas modalidades de ação estatal. Nesse sentido, adverte-se sobre as diferenças da nova política industrial que se estabelece em âmbito global a partir dos países centrais (Lindauer e Pritchett, 2002; Baldwin, 2011), com os requerimentos dos países periféricos.

não analisado para aqueles que abordam a coesão estatal com base apenas nas qualidades weberianas da burocracia (Evans, 1995; Sikkink, 1993).

Examinar os aspectos internos que consideram as perspectivas neoinstitucionalistas – e as adaptações propostas pelos autores deste texto: a autonomia operativa, conceitual, financeira e a nodalidade horizontal – é relevante, uma vez que é a qualidade interna do Estado que condiciona a sua ação externa e os vínculos com o resto dos atores.

Foi sustentado acima que esse enfoque examina a capacidade do Estado para direcionar um processo virtuoso de industrialização e desenvolvimento a partir não de uma autonomia absoluta e isolacionista, mas de uma complementaridade retroalimentar de burocracias qualificadas com os atores econômicos locais e globais (Evans, 1995). O enraizamento (Evans, 1995), entendido como conexão externa, fala da presença de vínculos formais e informais em que se estabelecem comunicações que permitem o intercâmbio de informação, conhecimento e recursos sociais (Mann, 1991), isto é, uma rede de interdependências entre o Estado e os atores econômicos (Weiss, 2003), na qual se geram consensos para a construção da estratégia de desenvolvimento.

Nesse sentido, dentro da heterogeneidade dos estudos feitos nos enfoques institucionalistas para a análise do Estado nos processos de industrialização e desenvolvimento, alguns deles, tanto na sua forma comparativa (Chibber, 2003) como de estudos de caso (Amsdem, 1989), salientam que a lógica da interação Estado-sociedade nessas experiências não foi somente sinérgica ou cooperativa (Mann, 1991; Evans, 1995; Weiss, 2003), mas que se fez principalmente por meio do condicionamento do Estado pela ação dos atores econômicos e do disciplinamento das suas ações em função dos objetivos da estratégia de desenvolvimento.

A ação estatal disciplinadora orienta e restringe os atores econômicos ao, por exemplo, empregar os subsídios, créditos ou outras linhas de financiamento para a finalidade para a qual foram outorgados e com o compromisso de obter determinados resultados (Amsdem, 1989). Para atingir tal propósito, o Estado possui a autoridade legítima de punir as ações que não tenham correspondência com tal objetivo. Ou seja, os atores são condicionalmente assistidos, são avaliados segundo o seu desempenho e devem responder a certos parâmetros de disciplinas que impõem as estratégias de desenvolvimento.

Esse aspecto disciplinador do compromisso estatal adquire preponderante relevância no contexto latino-americano para, como dito inicialmente, operar condicionalmente sobre as frações de capital global no momento de definir os processos de industrialização domésticos, assim como tentar reverter comportamentos que alterem as históricas modalidades rentistas de interação do Estado com os atores econômico-produtivos locais. É no contexto deste elemento condicionante que

ganha força e convívio o desdobramento e a promoção estatal de ações cooperativas público-privadas que enriquecem de maneira inovadora os processos produtivos locais e adensam de forma sinérgica as relações Estado-sociedade.

A essa complementaridade, denomina-se *disciplinamento consensuado*, representando com isso uma intervenção estatal capaz de defrontar de forma concomintante os desafios de condicionar a modalidade de inserção das frações e redes produtivas e financeiras do capital global no mercado interno e reverter os comportamentos rentistas, como fortalecer articulações e tecidos cooperativos e sinérgicos para o desenvolvimento de novas aprendizagens mediante a coprodução público-privada (Evans, 2008; Ostrom, 1997).

Recapitulando, a dimensão institucional da noção de capacidade nodal se refere à qualidade das estruturas burocráticas e organizacionais estatais para definir e implementar ações coerentes e autônomas, orientadas a gerar uma estratégia de desenvolvimento por meio de modalidades de disciplinamento e cooperação. É por isso que foram enfatizadas as seguintes variáveis/aspectos: *i)* a autonomia operacional, conceitual e financeira; e *ii)* a coerência administrativa interna, isto é, a nodalidade horizontal. A partir destas propriedades e qualidades é que o Estado, como ator específico e munido de autonomia, pode interagir com os atores produtivos por meio da realização das funções estratégicas de disciplinamento consensuado, sendo, deste modo, os processos de disciplinamento e cooperação as modalidades de interação.

A construção da dimensão institucional valeu-se de alguns insumos teóricos recuperados do enfoque histórico institucional, da identificação de ferramentas que não foram abordadas para responder às atuais exigências dos Estados na América Latina e da articulação e complementação dessa perspectiva com os estudos vinculados às experiências do Leste Asiático. Contudo, neste texto sobre as perspectivas teóricas e indicação das ausências, ainda não se levaram em conta as ações do Estado no território, ou seja, nenhum dos enfoques trabalhados até o momento problematiza o compromisso nem a dinâmica regional do Estado. Para suprir isso, propõe-se como complementar e articulada à capacidade institucional a dimensão chamada de capacidade espacial do Estado.

3.2 A capacidade espacial

Dada a importância da escala territorial para conceber as atividades estatais orientadas para um desenvolvimento inclusivo, a consideração e o exame de como está organizado e funciona o Estado espacialmente constituem um aspecto que influi na estratégia de intervenção estatal e a condiciona. Como produto disto, apresentam-se os aspectos espaciais da organização e do compromisso do Estado como uma segunda dimensão do conceito de capacidade nodal.

Desde o pós-Guerra, na América Latina se combinaram experiências de compromisso estatal desenvolvimentistas, nas quais predominaram modalidades de concepção e implementação de políticas *top-down* com outras de matriz neoliberal, em que se impuseram padrões fragmentários e carentes de um vetor nacional articulado e com determinadas modalidades para entender e implementar os processos de descentramento, acrescentando desigualdades regionais preexistentes (Cao e Vacca, 2007; Ilpes, 2009; Rodríguez-Pose e Gill, 2007), razão pela qual nenhuma delas pôde concretizar, na América Latina, processos de desenvolvimento inclusivos e equitativos do ponto de vista territorial.

Pode-se identificar um conjunto de autores que incluem nas suas análises a dimensão espacial e escalar (Brenner, 2003; Harvey, 1991; Jessop, 2008; Peck e Tickell, 1994; Peck, 2010) e abordam as transformações do regime de acumulação na configuração do pós-fordismo, a nova relevância que adquirem os âmbitos regional e urbano e, empregando a estrutura conceitual da escola regulacionista francesa,[7] as posteriores mudanças no modo da regulamentação na matriz fordista-keynesiana, centrando os seus interesses em abarcar as mutações morfológicas da organização espacial do Estado-nação.

Essa perspectiva, diferentemente da institucional antes analisada, não problematiza a capacidade nem a qualidade da intervenção estatal, como também não aborda a relação entre esta capacidade e os processos de desenvolvimento, particularmente os contextos periféricos, como o são os latino-americanos. Mesmo assim, ao introduzir a dimensão espacial e funcional do Estado, incorpora elementos relevantes para identificar as variáveis estratégicas que constituem um conceito localizado da capacidade estatal, a partir do qual se examinam as qualidades e os futuros desafios da intervenção. A forma de organização e compromisso espacial do Estado assume, em consequência, complementaridade com a perspectiva institucional das exigências e obstáculos das capacidades estatais.

As mudanças no regime de acumulação iniciadas em meados dos anos 1970 e a emergência das formas de acumulação flexível (Harvey, 1991) levaram, junto com uma redefinição das formas de produção em que se articulam de forma varíavel os processos locais e globais (Swyngedouw, 1997), a uma relativização do centralismo do âmbito nacional e a um reposicionamento do regional à escala global.

Notadamente influenciadas pelo enfoque regulacionista, as análises inscritas nessa perspectiva procuraram explorar a forma como as novas modalidades de produção e as transformações no modo de regulamentação próprios do fordismo (Hirsch, 1992) afetaram tanto a organização quanto a dinâmica espacial e funcional do Estado (Fernández e García Puente, 2012). Nessa perspectiva, um conjunto

7. Os autores se referem, principalmente, ao enfoque desenvolvido por Aglietta (1988), Boyer (1989) e Lipietz (1986).

de importantes contribuições (Brenner, 2003; Jessop, 2008; Peck e Tickell, 1994) levou em consideração tanto a consequente reestruturação do Estado-nação e do seu compromisso, quanto a forma como as novas modalidades regulatórias davam grande significação ao global e ao regional, e aos seus atores.

Embora não se apresente o predomínio de nenhuma das escalas (Jessop, 2008), assiste-se a uma "relativização da escala nacional" (Jessop, 2006). Tanto "desde baixo" quanto "desde cima", o Estado nacional vê-se desafiado pela re-hierarquização das instâncias estatais subnacionais – consideradas as responsabilidades que assumiram, como os resultados dos processos de descentramento – ou pelas funções "residuais" (Peck, 2010) que estas devem realizar, haja vista tanto o recuo do Estado-nação e das redes globais de capital – devido ao novo papel dos atores e das agências supranacionais na definição das políticas e regulamentação e reestruturação dos espaços territoriais internos – quanto a presença das redes translocais e transnacionais (Brenner, 2003; Jessop, 2008; Peck, 2010).

Com base nisso, por meio da descrição desses processos e do assinalamento dessas tendências nos países centrais, evidenciou-se que o Estado-nação não se restringe nem desaparece (Jessop, 2008; Brenner, 2004), mas que a nova forma espacial que assume supõe um ativo engajamento que tem como eixo orientador a expansão das formas neoliberais (Peck, 2012).

A desarticulação da modalidade de organização espacial na estatalidade nacional fordista-keynesiana está relacionada com os padrões de produção fragmentários, nos quais as diversas e heterogêneas regiões procuram – em função dos seus recursos e do desenvolvimento das capacidades dinâmicas – gerar formas produtivas consoantes com as novas exigências e padrões pós-fordistas para se articular e responder às demandas das redes globais de capital (Fernández, 2010).

Portanto, nessa perspectiva de análise da redefinição organizativa funcional e espacial do Estado, os enfoques mais críticos remarcaram o fato incontrastável de que nem todas as regiões possuem as mesmas possibilidades de se adaptar às exigências nem, em consequência, de estabelecer qualificadas inserções no âmbito global. Ao mesmo tempo, ficou evidente, conceitual e empiricamente, particularmente nos cenários como o latino-americano, que as instâncias subnacionais – agindo individual e descoordenadamente a respeito da escala nacional – possuem pouco poder real de condicionamento ou direcionamento sobre as frações globais do capital (Fernández e Cardozo, 2012; Peck e Tickell, 1994). No sentido em que foi colocada a análise das capacidades estatais neste texto, supõe-se que as instâncias regionais ou subnacionais do Estado, isoladamente, não possuem, por si sós, a capacidade de estabelecer "disciplinamento consensuado", ao tempo que a inexistência de formas que articulam estrategicamente estas instâncias dentro de um

processo econômico e institucional nacional impede que essas formas disciplinares se concretizem efetivamente.

Em consequência, o processo de reescalonamento estatal que responde às novas formas regulatórias da acumulação flexível coloca o desafio, tanto acadêmico quanto institucional, de explicar a forma de enfrentar a ausência de coesão espacial que acompanha a perda da centralidade do Estado – e a escala nacional –, bem como de obter um entrosamento não anacrônico das diferentes dinâmicas e ações regionais individuais. Isso opera não somente como um limitante à condicionalidade das formas globalizadas do capital, ao se fragmentar por reescalonamento e descentralização a centralidade nacional que ordene as respostas (Peck e Tickell, 1994), mas potencializa ainda mais as desigualdades preexistentes.

Sob essa marcada ausência da reflexão sobre a capacidade estatal, assim como sobre os vínculos das estratégias de desenvolvimento e compromisso estatal nos cenários periféricos, essa perspectiva espacial e funcional da reestruturação estatal possui a limitação de não abordar quais as estratégias nem as formas de compromisso estatal de que se precisa para acompanhar, reversivelmente, um processo de desenvolvimento integrado e integrador de territórios e atores.

Avançar sobre essa capacidade estratégica supõe, de início, inserir no contexto da reestruturação espacial do Estado a importância de se desenvolverem mecanismos de articulação dos âmbitos regionais com a escala nacional, assim como se desenvolverem capacidades institucionais em todas as instâncias espaciais da organização estatal. Isso opera como exigência para evitar tanto as subordinações hierárquicas e autoritárias do regional/local ao nacional quanto a fragmentação – e concorrência darwiniana – entre as escalas espaciais – sustentadas pelos enfoques regionalistas/localistas introduzidos na América Latina (Fernández, Amin e Vigil, 2008) sob as reformas neoliberais.

Começando pelo compromisso das instâncias regionais em uma estratégia coordenada nacionalmente, os autores diferenciaram analiticamente essa participação na *formulação* da estratégia nacional de desenvolvimento, a qual deve contar com uma ativa participação das instâncias regionais do Estado, ou seja, onde a comunicação se produz, metaforicamente, de baixo para cima. Em seguida, no momento da *implementação* das políticas industriais, também é necessário um ativo compromisso dessas instâncias regionais, que não são entendidas somente como janelas ou receptores de programas formulados e implementados desde o âmbito nacional, mas coimplementam as políticas – que, às vezes, supõem redirecionamentos e adaptações às diversas realidades, demandas e necessidades –, sendo a partir daí que se relacionam tanto com os heterogêneos – em termos de recursos de poder e tamanho – atores econômicos domésticos quanto com as redes de capital global, razão pela qual devem desenvolver capacidades de direcionamento e de cooperação.

A forma nacional dessa qualificada articulação supõe também a necessidade de evitar os "pulos de escala", que driblam o papel mesoarticulador fundamental das instâncias estatais regionais, bem como o desdobramento a partir do estímulo estatal de processos de organização público-privados que adensam e coesionam territorialmente, seja por meio do estabelecimento nos territórios de organizações próprias, seja se vinculando diretamente aos atores ancorados nestes espaços.

Uma qualificada articulação nacional de compromisso equitativo escalar regional precisa de uma ação estatal regional que possa operar holisticamente, isto é, que construa capacidades institucionais nos âmbitos estatal, regional e local, considerando as disparidades de recursos e de necessidades para cada um deles.

Consoante com isso, um compromisso estatal articulado e coerente espacialmente deve se realizar e desenvolver de forma multiescalar, o que supõe o desenvolvimento de capacidades institucionais escalares, isto é, que cada instância estatal possua estruturas estatais qualificadas para definir e levar em andamento políticas públicas. Mas, além disso, para evitar fragmentações e desigualdades, é preciso que esta articulação escalar tenha centralidade nacional. Com isso, os autores se referem a esta capacidade nodal de matriz espacial, ou seja, à nodalidade constituída a partir de uma centralidade dinâmica, que coordena um forte compromisso organizacional e funcional das instâncias subnacionais do Estado ao mesmo tempo que se alimenta deste compromisso. Isto supõe um vigoroso comprometimento das instâncias regionais na definição e implementação de uma estratégia nacionalmente coordenada, bem como a construção de capacidades institucionais em cada escala e a sua articulação por meio do estabelecimento de mecanismos que operam de forma contínua e concomitante, de forma ascendente e descendente – sem se excluírem as vias horizontais.

Em cenários como o latino-americano, em particular o argentino, isso constitui um insumo central para pensar a teoria e a prática do federalismo e, sobretudo, para elevá-lo de um plano formal a um fático. De fato, a ideia de nodalidade outorga *capacidade espacial* – complementar da capacidade institucional, questiona uma longa trajetória de inversão da lógica fundante do federalismo, ou questiona a tradição centralista (Veliz, 1984), que ficcionalizou os fundamentos constitucionais do federalismo, sustentados em delegações de poder parcial por parte dos autônomos Estados regionais. Em particular, na década de 1990 se impôs uma lógica na qual a desconcentração de funções para os âmbitos regionais, que incentiva as desigualdades e a fragmentação, foi seguida por um aumento da dependência financeira, dada a centralização/concentração dos recursos fiscais nacionais interestatais (Fernández, 1999). Os experimentos neoliberais reafirmaram, neste sentido, a lógica centralizadora e o comportamento de cúpulas do período susbtitutivo de importações, no qual a retenção do Estado nacional da magnitude da estrutura

fiscal fez um contraste com a crescente recepção subnacional de funções antes nacionais. Em toda esta trajetória, o compromisso das instâncias regionais do Estado nos processos decisórios nacionais esteve ausente, transformando-se estas em instrumentos adaptativos de processos exógenos definidos.

Em contraposição, a ideia de nodalidade com base na perspectiva espacial sustentada aqui supõe a construção institucional de um federalismo nacionalmente articulado, sustentado em um intercâmbio sinérgico entre instâncias estatais nacionais e subnacionais (Orlansky, 1998), sob mecanismos que reconhecem as diferenciadas necessidades e capacidades financeiras (Cetrángolo e Jiménez, 2004) e nos quais a articulação multiescalar garanta um compromisso subnacional que não fragmenta, mas enriquece ordenadamente uma estratégia inclusiva, e redistributiva, com epicentro nacional.

Nesse contexto, a noção de nodalidade refere-se à ideia de que o Estado, em todas as suas instâncias/escalas, pode ser compreendido a partir de ações associadas a uma estratégia coesa, ou seja, articulada nacionalmente, e não como um elemento de ajustamento de empreendimentos supranacionais ou locais desconexos e fragmentários. Assim considerada, a nodalidade dinâmica na organização e interação nacional e subnacional (regional) fornece ao Estado uma capaciadade espacial necessária que complementa a capaciadade institucional. Mais precisamente, a superação da fragmentação interestatal – interministerial ou horizontal (Chibber, 2002) –, a partir da nodalidade examinada no plano institucional, se complementa necessariamente com estas modalidades no plano espacial, resultado da qualificação das articulações entre os diversos níveis/escalas estatais.

Conforme esse entendimento, o desenvolvimento da capacidade espacial supõe contar com mecanismos de participação coordenados e equilibrados das instâncias territorialmente distribuídas sob um concomitante e equilibrado desenvolvimento das capacidades institucionais, ou seja, os âmbitos regionais se comprometem ativamente nos processos de produção e implementação de uma estratégia de desenvolvimento produtivo coordenada nacionalmente.

Resumindo, a dimensão espacial da noção de capacidade nodal proposta neste texto considera: *i)* um compromisso das instâncias regionais na formulação das políticas e na implementação da estratégia de desenvolvimento; *ii)* uma bem construída e equilibrada articulação das escalas regionais em âmbito nacional, que considere cada uma das regiões – não as omita – e coopere na coconstrução das capacidades institucionais em nível multiescalar; e *iii)* em associação com esta última, a capacidade escalar requer um desenvolvimento análogo da capacidade institucional em todas as suas escalas.

A concretização dessa nodalidade no plano espacial, por um lado, se afasta das formas de cúpula de intervenção no âmbito nacional que marcaram a integração regional subordinada durante a estratégia de industrialização por substituição de

importações. Por outro lado, distancia-se das formas desarticuladoras e fragmentárias de "engajamento industrial desde cima" (transferência de recursos e funções sem recursos), que fizeram dos enfoques teóricos e das políticas localistas/regionalistas ferramentas funcionais para os experimentos neoliberais da região.

Sintetizando o tema do tratamento das dimensões institucionais e espaciais que compõem a noção de capacidade nodal, com a finalidade de evidenciar os seus aspectos variáveis propostos para a sua análise no contexto latino-americano, apresenta-se no quadro 1 a retomada dos elementos assinalados na abordagem de cada uma das dimensões.

QUADRO 1
Dimensões analíticas da capacidade nodal do Estado

Capacidade nodal	Capacidade institucional	Autonomia	Capacidade operativa e técnica
			Conceitual
			Financeira
		Nodalidade e articulação horizontal	Coerência, coesão e articulação interministérios
		Disciplinamento consensuado	Capacidade disciplinar Cooperação
	Capacidade espacial	Compromisso regional equilibrado	Incidência do regional na formulação da estratégia
			Implementação descentralizada e cogestão
		Articulação coordenada da estratégia nacional	Coesão por meio de uma gestão articulada e inclusiva de escalas, atores e territórios
			Incentivo e coconstrução – nação com as instâncias regionais de capacidade institucional em todas as escalas
		Capacidade institucional em todas as escalas estatais	Construção e fortalecimento de estruturas organizacionais qualificadas

Elaboração dos autores.

4 CONCLUSÕES

Foi apresentado neste capítulo o problema das capacidades do Estado em um primeiro plano, formulando-se para isso o conceito de capacidades nodais. A valorização das capacidades por meio do referido conceito pretende ser sensível ao contexto e às mutáveis estratégias pelas quais passam os países em desenvolvimento, os quais constituem o cenário latino-americano.

Salientou-se, nessa linha, como o contexto latino-americano do pós-consenso de Washington não só convidara a iniciar mudanças estruturais, mas também, e para isso, a explorar as condições e formas do compromisso do Estado para via-

bilizar estas mudanças. Isto, tal como os autores sustentaram, abrange no plano externo uma tarefa desafiadora na qual se conjugam, por um lado, a transformação disciplinar de comportamentos tanto dos atores transnacionais, que procuram inserir parte dos seus encadeamentos nos diferentes cenários nacionais e regionais, quanto das expressões capitalistas vernáculas presas à exploração de *commodities* e resistentes aos processos inovadores. Por outro lado, e de forma concomitante, impõe-se estimular o desdobramento, no conjunto dos territórios, de experiências de cooperação público-privadas que outorguem de forma descentralizada a complexidade e o dinamismo aos seus processos produtivos.

A concretização do "disciplinamento consensuado" que isso supõe (combinando formas de imposição e cooperação) exige internamente uma organização estatal dotada de qualidades para dar força e viabilidade ao complexo de ações impositoras e retroalimentares que acompanham o compromisso estatal. Com o intuito de precisar de forma estratégica estas condições internas, os autores têm posicionado o conceito de capacidade nodal, para abarcar a significação que assume o desenvolvimento por parte do Estado, com uma coerência institucional e espacial a partir da nodalização (articulação com centralidade) interna das estruturas, das ações, dos recursos e das ferramentas direta e indiretamente vinculados aos processos produtivos, assim como inter-relacionando de formar escalar o seu funcionamento sob uma forma que integra e hierarquiza dinamicamente as instâncias regionais dentro das estratégias regionais. O compromisso estatal regional sob o mecanismo de roldanas ascendentes e descendentes, que asseguram o engajamento ativo das instâncias mesorregionais, ao tempo que evitam processos de fragmentação e "o descentramento desde cima", impulsionado nos anos 1990 pelos órgãos internacionais, pode reverter a tendência à intervenção de cúpulas que historicamente tenderam a associar desigualdade às instâncias subnacionais/regionais como receptores – não construtores – de processos decisórios exogenamente definidos.

Ao analisarem os insumos para essas estratégias e ao posicionarem a análise das capacidades do Estado para impulsioná-las, os autores se detiveram em duas grandes perspectivas de abordagem que têm dado tratamento às várias configurações e funcionalidades, assim como às especificidades que assume o Estado perante as transformações operadas nas últimas décadas. Abordou-se, nesse sentido, a perspectiva histórico-institucional da análise das capacidades estatais, assim como aquela vinculada ao exame das transformações espaciais e funcionais do Estado sob novas condições regulatórias emergentes da crise do padrão fordista-keynesiano.

O conceito de capacidade nodal – a sua distinção analítica nas duas dimensões – e a sua potência estratégica surgem tanto de uma articulação retroalimentar de ambas as perspectivas quanto de um assinalamento crítico e qualificador de aspectos que foram salientados, redefinidos e readaptados para compreender os

aspectos que dão centralidade às capacidades no contexto analisado, bem como para a formulação de uma ação estratégica adequada a esse contexto.

Em relação às ausências mútuas e à importância da retroalimentação, os autores sustentaram que nem os enfoques histórico-institucionais consideram as dinâmicas espaciais, nem a perspectiva que aborda estas dinâmicas examina as capacidades desenvolvidas pelas estruturas estatais. Ao recuperar ambas as colocações e, com elas, essas dimensões – mutuamente não consideradas –, tentou-se demonstrar a importância para diagnosticar e formular estratégias que assume a configuração de um padrão de coerência/centralidade orientadora na forma de organização e compromisso do Estado, e, nesta configuração, a relevância das complementares capacidades (institucional e espacial). Esta complementaridade, contudo, ganha compreensão a partir das análises individualizadas das perspectivas.

Ao abordar especificamente cada uma dessas perspectivas, constatou-se que estas precisam salientar e recuperar – ou diretamente assimilar – elementos não adequadamente identificados para o contexto e os aspectos estratégicos que se tem adiantado.

Na perspectiva institucionalista, os enfoques que avaliam as capacidades, embora existam convergências, se mostraram heterogêneos. No momento mais recente, é evidente a importância da governança e da cooperação público-privada como ferramenta de desenvolvimento e industrialização. Mostra-se igualmente relevante o fato de que as capacidades humanas/deliberativas, sob esta heterogeneidade e nos contextos periféricos, como o latino-americano, incorporem um conjunto de elementos fundamentais articuladores das dimensões internas e externas das formas e funções da capacidade estatal.

1) No plano interno, a importância de configurar articuladamente a autonomia com a presença de instâncias nodais que oferecem coerência tanto dentro das estruturas estatais vinculadas aos processos quanto no aparato estatal no seu conjunto.

2) No plano externo/relacional (a ação do Estado com os atores econômicos), a intervenção complementar dos processos de disciplinamento e cooperação, ou o que se chamou aqui de "disciplinamento consensuado".

Nesse exame, remeteu-se a um conjunto de trabalhos que abordaram os vínculos das capacidades estatais e o desenvolvimento na "periferia". Estes últimos estiveram essencialmente orientados a considerar as sucessivas experiências desenvolvimentistas do Leste Asiático (em contraste com a América Latina e com o contexto teórico neoclássico). Ao localizar a análise das capacidades no contexto destas especificidades, tem-se demonstrado como a readaptação conjunta e a ampliação das variáveis já consideradas, como a autonomia, exigem agora ser complementadas e enriquecidas

com a consideração das dimensões conceituais e financeiras, ao tempo em que assumem caráter estratégico aspectos que tiveram um referenciamento mais do tipo marginal por parte da literatura, como o papel das agências nodais e a necessidade de coerência e centralidade nos processos de intervenção.

Essa tríplice autonomia (burocrática, conceitual e financeira), juntamente com a coerência a partir das instâncias nodais de atuação e com articulação estratégica conformam, no plano interno uma condição ineludível para um compromisso externo/relacional que, ao tempo em que se compromete com a geração de novas práticas, contribui para reverter outras. Assim, desempenhar o papel disciplinador por meio do qual se condiciona e reverte o comportamento tanto de atores (econômicos e políticos) transnacionais quanto dos capitalistas locais, resulta fundamental não só para a implementação das práticas cooperativas público-privadas que sinergizam com a sociedade civil e dão riqueza inovadora e complexidade aos arranjos produtivos, mas também para afastar com sucesso as práticas de cooptação, dominadas por formas clientelistas e patrimonialistas.

No caso dos enfoques espaciais e no âmbito dessa estratégia localizada no contexto latino-americano de revivência das relações entre Estado, indústria e desenvolvimento, o exame dos processos de reestruturação do Estado sob a redefinição das formas fordistas-keynesianas e os seus vínculos com as novas formas de regulamentação não foi acompanhado de uma avaliação dos vínculos destas transformações com os processos de desenvolvimento, menos ainda de uma elaboração das estratégias sobre as formas – qualidades – da organização espacial, tão pertinentes para acompanhar um processo integral, dinâmico/inovador e descentralizado de industrialização e desenvolvimento e colaborar nos refreios à fragmentação que impedem o desenvolvimento.

As constribuições dessa perspectiva que incorpora a espacialidade no exame das novas formas de organização estatal fixam uma plataforma para essas estratégias, a respeito das quais, posicionadas no cenário periférico latino-americano, argumentou-se sobre a relevância de as conformar a partir de processos de articulação multiescalares, de ordem bidirecional. Nesta articulação, foi salientado o papel que as capacidades de cada instância estatal assumem na conformação de uma *nodalidade (articulação multinível com centralidade) espacial* que contribua com a estratégia indicada acima, complementando a *nodalidade* e *coesão interna*, bem como implicando ativamente as instâncias mesorregionais para: *i)* evitar tanto processos (ou estratégias) de integração regionalmente fragmentários quanto formas de cúpulas de intervenção carentes de um compromisso ordenador das formas estatais/sociais/subnacionais; e *ii)* reverter, ao partir do engajamento mesorregional nacionalmente coordenado, processos que vão na direção da desigualdade espacial por meio da articulação das instâncias regionais nas estratégias nacionais.

A capacidade espacial que emerge como estratégia complementa a capacidade institucional na conformação de um Estado capaz de desdobrar uma estratégia integral e coerente de compromisso – com base industrial – mais endógeno, dinâmico e espacialmente descentrado, tal como o exige a necessidade e a possibilidade de mudança estrutural novamente aberta na América Latina.

Ao desenvolver o conceito de capacidade nodal em cada uma das suas dimensões, especificou-se uma série de aspectos e variáveis que possibilitam avançar em uma agenda de estudos individuais e comparados, os quais se orientem para visualizar com precisão os obstáculos historicamente formados. Por seu turno, os avanços na conformação de capacidades estatais na atual fase exigem do Estado compromissos crescentes e estratégicos.

REFERÊNCIAS

AGLIETTA, M. **Regulación y crisis del capitalismo**. Madrid: Siglo XXI, 1988.

ALTENBURG, T. **Can industrial policy work under neopatrimonial rule?** Helsinki: WIDER; UNU, 2011. (Working Paper, n. 41).

AMSDEM, A. **Asia's next giant**: South Korea and late industrialization. Oxford: Oxford University Press, 1989.

BALDWIN, R. **Trade and industrialization after globalization's 2nd unbundling**: how building and joining a supply chain are different and why it matters. Cambridge: NBER, Dec. 2011. (Working Paper, n. 17.716).

BRENNER, N. **New spaces urban governance and the rescalin of stateshood**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

_____. Urban governance and the production of new State spaces in Western Europe, 1960-2000. **Review of international political economy**, v. 11, n. 3, 2004.

BOYER, R. **La teoría de la regulación**: un análisis crítico. Buenos Aires: Humanitas, 1989.

CAO, H.; VACA, J. El fracaso de la descentralización en Argentina. **Revista Andamios**, Ciudad de México, v. 4, n. 7, 2007.

_____. **Cambio estructural para la igualdad**. Una visión integrada del desarrollo. Santiago de Chile: Cepal, 2012.

CETRÁNGOLO, O.; JIMÉNEZ, J. P. Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, n. 84, 2004.

CHANG, H.-J. **Retirar la escalera**. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica. Madrid: Catarata, 2004.

CHIBBER, V. Bureaucratic rationality and the developmental state. **American journal of sociology**, v. 107, n. 4, Jan. 2002.

_____. **Locked in place**. State-building and late industrialization in India. Princeton: Princeton Univerty Press, 2003.

CIMOLI, M. **Proyecto técnico y cambio estructural en América Latina**. Santiago de Chile: Cepal, 2007.

COATZ, D.; GARCÍA DÍAZ F.; WOYECHESZEN, S. El rompecabezas productivo argentino. Una mirada actualizada para el diseño de políticas. **Boletín informativo techint**, Buenos Aires, n. 334, 2011.

_____. El eclipse del Estado Nación. Reflexiones sobre la estatalidad en la era de la globalización. *In*: _____. **Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal**. 1. ed. Bogotá: ILSA, 2007. Colección En Clave de Sur.

_____. **In search of the 21st Century developmental state**. Brighton: The Centre for Global Political Economy, 2008. (Working Paper, n. 4).

EVANS, P. B. **Embedded autonomy**: States and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FERNÁNDEZ, V. R. **Descentralización estatal y decisionismo fiscal –** Enfoque crítico y propuestas a partir de la experiencia argentina 1960-1990. Santa Fe: Editorial Universidad Nacional del Litoral, 1999.

_____. Desarrollo regional bajo transformaciones trans-escalares ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional? *In*: FERNÁNDEZ, V. R.; BRANDAO, C. **Escalas y políticas del desarrollo regional**. Desafíos para América Latina. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2010.

FERNÁNDEZ, V. R.; AMIN, A.; VIGIL, J. I. (Comp.). **Repensando el desarrollo regional**. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2008.

FERNÁDEZ, V. R.; CARDOZO, L. Nueva estatidad bajo la emergencia de re-regional: la reelaboración del proyecto y sus alternativas liberales en la periferia. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, 2012.

FERNÁNDEZ, V. R.; GARCÍA PUENTE, M. J.; ALFARO, M. B. El Estado y las PyMES. Propuesta metodológica y avances de investigación. **Papeles del Centro de Investigaciones**, Santa Fe, ano 2, n. 7, 2012.

FERNÁNDEZ, V. R.; GARCÍA PUENTE, M. J. Revisando el Estado: perspectivas y lineamientos para el desarrollo latinoamericano. **Revista de la facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO**, México, n. 40, jul./dic. 2012.

FERRER, A. Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, n. 101, agosto 2010.

FILGUEIRA, F. La antipática pero necesaria defensa política de la tecnocracia en América Latina. *In*: VERA, M. (Ed.). **Evaluación para el desarrollo social**. Aportes para un debate abierto en América Latina. Guatemala: Magna Terra, 2006.

GRUGEL, J.; RIGGIROZZI, P. Post-neoliberalism in Latin America: rebuilding and reclaiming the State after crisis. **Development and change**, v. 43, n. 1, Jan. 2012.

HALL, J.; IKENBERRY, J. **El Estado**. Madrid: Alianza, 2000.

HARVEY, D. **La condición de la posmodernidad**. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Buenos Aires: Amorrortu, 1991.

HAUSMANN, R.; RODRIK, D.; SABEL, C. **Reconfiguring industrial policy**: a framework with an application to South Africa. Cambridge: Center for International Development, 2008. (Working Paper, n. 168).

HIRSCHAMAN, A. **Shifting involvements**: private interest and public action. Princeton: Princeton University Press, 1982.

HIRSCH, J. Fordismo y Posfordismo. La crisis actual y sus consecuencias. *In*: _____. **Los estudios sobre el Estado y la reestructuración capitalista**. Buenos Aires: Tierra del Fuego, 1992.

IACOVIELLO, M.; ZUVANIC, L. Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los estados latinoamericanos. **Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal**, Santa Fe, ano 6, n. 7, 2006.

ILPES – INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. **Economía y territorio en América latina**: desigualdades y políticas. *In*: CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE PLANIFICACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 12. Brasilia: Cepal, jun. 2007.

JESSOP, B. ¿Narrando el futuro de la economía nacional y el Estado Nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-invención de la gobernancia. **Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal**, Santa Fe, n. 7, 2006.

_____. **El futuro del Estado capitalista**. Madrid: Catarata, 2008.

LINDAUER, D.; PRITCHETT, L. What's the Big Idea? The third generation of policies for economic growth. **Economía**, v. 3, n. 1, 2002.

LIPIETZ, A. Behind the crisis: the exhaustion of a regimen of accumulation. **Review of radical political economy**, v. 18, 1986.

MANN, M. El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. **Zona Abierta**, n. 57/58, 1991.

_____. ¿Ha terminado la globalización con el imparable ascenso del Estado nacional? *In*: JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA NACIÓN. **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas**: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, 2007.

ORLANSKY, D. Las políticas de descentralización. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 38, n. 151, oct./dic. 1998.

OSTROM, E. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. **World development**, v. 24, n. 6, 1997.

OSZLAK, O. El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación. **Nueva sociedad**, Buenos Aires, n. 210, jul./agosto 2007.

PECK, J. Economías políticas de escala: políticas rápidas, relaciones interescalares y workfare neoliberal. *In*: FERNÁNDEZ, V. R.; BRANDAO, C. **Escalas y políticas del desarrollo regional**: desafíos para América Latina. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2010.

_____. Neoliberalismo y crisis actual. **Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal**, Santa Fe, ano 12, n. 19, 2012.

PECK, J.; TICKELL, A. Searching for a New Institutional fix: the After-Fordist crisis and the Global-Local disorder. *In*: AMIN, Ash (Ed.) **Post-Fordism**: a reader. London: Blackwell, 1994.

PINTO, A. Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. *In*: **Inflación**: raíces estructurales. México: Fondo de Cultura Económica, 1976.

RODRÍGUEZ-POSE, A.; GILL, N. ¿Existe una conexión generalizada entre las disparidades regionales y el traspaso de competencias? **Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal**, Santa Fe, n. 6, 2007.

ROFMAN, A. Desigualdades regionales y políticas de desarrollo regional en América Latina. **Cuadernos del CEUR**, Buenos Aires, v. 7, 1982.

ROMERO, L. A. La decadencia argentina. **La Nación**, Buenos Aires, 29 mayo 2013.

SIKKINK, K. Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 32, n. 128, 1993.

SKOCPOL, T. El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. **Zona Abierta**, n. 57/58, 1991.

SWYNGEDOUW, E. Neither global or local: glocalization and the politics of scale. *In*: COX, E. (Ed.). **Spaces of Globalization**: reasserting the power of the local. New York: Guilford Press, 1997.

VELIZ, C. **La tradición centralista de América Latina**. Barcelona: Editorial Ariel, 1984.

WADE, R. **El mercado dirigido**. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del este de Asia. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

_____. **The return of industrial policy**. London: London School of Economics, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/TjPxtW>.

WEISS, L. **The myth of the powerless state**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

_____. **States in the Global Economy**. New York; Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **La hora de la igualdad**. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile: Cepal, 2010.

EVANS, P. El Estado como problema y solución. **Desarrollo económico**, Buenos Aires, v. 35, n. 140, 1996.

KOHLI, A. **State-directed development**. Political power and industrializations in the Global Periphery. Cambrige: Cambrige University Press, 2007.

PIORE, M.; SABEL, C. **La segunda ruptura industrial**. Buenos Aires: Alianza, 1993.

PARTE IV

CONSENSOS E DISSENSOS NO DEBATE ATUAL

CAPÍTULO 9

FEDERALISMO SEM PACTUAÇÃO: GOVERNOS ESTADUAIS NA ANTESSALA DA FEDERAÇÃO[1,2]

Aristides Monteiro Neto[3]

1 INTRODUÇÃO[4]

Este capítulo visa investigar as origens dos desequilíbrios e tensões recentes entre o governo central e os governos subnacionais em torno a questões de repartição de recursos. Argumenta-se aqui que o federalismo brasileiro atual vem restabelecendo um nível de centralização manifestamente mais acentuado em duas importantes dimensões das relações intergovernamentais, as quais vêm gerando tensões, estranhamentos e reações dos governos subnacionais, em particular dos governos estaduais. No primeiro caso, a recentralização apresenta-se nos recursos fiscais sob comando do governo central e, no segundo caso, apresenta-se nas suas crescentes capacidade e iniciativa de desenho e execução de políticas públicas.

Com foco nas relações intergovernamentais na década de 2000, a análise assume que o quadro federativo se deteriorou na passagem da euforia da expansão da economiabrasileira entre 2006-2008 para a consolidação de um quadro de gradativa piora de expectativas gerado com a crise financeira mundial em 2008-2009. Na crise tanto as receitas do governo central como as dos governos estaduais foram constrangidas frustrando as expectativas de realização de investimentos que tinham sido construídas no auge do crescimento.

Para agravar tal cenário, o governo central, com o intuito de se contrapor aos efeitos negativos da desaceleração econômica da crise de 2008, passou a realizar uma política de desonerações tributárias para setores produtivos específicos que resultou em redução dos montantes das transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE) – cuja base de cálculo para repartição é composta pelo Imposto

---

1. Este capítulo foi publicado anteriormente em abril de 2014, na coleção Texto para Discussão do Ipea, número 1.961.

2. O autor agradece a Maria Lucia Falcon, da Universidade Federal de Sergipe (UFS), pela leitura atenta do texto e pelas recomendações. Agradece também aos colegas do Ipea Guilherme Rezende, Carlos Wagner, Constantino Mendes e Leonardo Monasterio pelos comentários e sugestões feitos durante oficina de discussão de versão preliminar deste estudo, em 15 de outubro de 2013, na sede do Ipea em Brasília. As conclusões e erros remanescentes são de inteira responsabilidade do autor.

3. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea.

4. Este capítulo é produto dos estudos empreendidos no âmbito da pesquisa "O que podem os governos estaduais no Brasil? Trajetórias de desenvolvimento comparadas", em desenvolvimento, sob coordenação do autor, na Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos do Ipea.

sobre Produtos Industrializados (IPI) e pelo imposto sobre a renda (IR) –, com efeitos adversos sobre o nível prevalecente de recursos esperados pelos governos estaduais. Adicionalmente, a base – em trajetória de redução – de recursos do IPI e IR também provoca redução dos recursos destinados aos fundos constitucionais das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, tornando mais dramática a leitura de que os estados da Federação que mais perdem são justamente os mais frágeis. Aqui se combinaram dois movimentos em um mesmo cenário, provocando efeitos negativos para governos estaduais (e subnacionais em geral): redução da atividade econômica por efeito da crise externa e redução de receitas por iniciativa das desonerações tributárias a setores industriais escolhidos. Tudo se passou, aos olhos dos governos estaduais, como se o mau resultado tivesse sido produzido exclusivamente pelo governo central.

2 O QUADRO DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS ENTRE 1990 E 2010

A despeito de a Constituição Federal de 1988 (CF/88) ter propugnado pela descentralização federativa – o que de fato ocorreu nos anos iniciais da década de 1990 –, um processo de reversão dos objetivos iniciais veio a prevalecer nos anos posteriores. Primeiro, a partir de 1994, com a implementação do Plano Real, o esforço para realizar o saneamento das contas públicas e a estabilização macroeconômica veio a exigir a recentralização de fundos fiscais na órbita da União: a retenção de 20% de toda a arrecadação federal nas mãos da União, ainda em 1994, na forma do Fundo Social de Emergência (FSE) e depois no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF); a criação de impostos na forma de contribuições – a Contribuição Permanente sobre Movimentação Financeira (CPMF), que vigeu até 2007, quando foi extinta; a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) – que não precisam ser repartidas com governos subnacionais; e os impedimentos à expansão de gastos e do endividamento dos governos subnacionais (Lei Camata e Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Na década de 2000, o processo de centralização tomou outra forma, ao mesmo tempo em que mantinha as bases do modelo de centralização anterior, motivado, desta vez, pela necessidade de a União levar adiante a agenda de montagem do sistema de bem-estar brasileiro. Para esta tarefa, o governo central vem operando de modo crescente com um padrão de relações intergovernamentais que visa à descentralização da execução das políticas públicas – com destaque para as sociais (educação, saúde e transferências de renda às famílias) –, porém deixa pouco espaço para que os governos subnacionais possam eles próprios desenhar e implementar suas próprias políticas.

No entendimento dos estudiosos do federalismo, essa situação configura um padrão de descentralização relacionado de maneira estreita com a capacidade dos governos estaduais em executar a política pública (vinda do governo federal),

mas não a de elaborar e desenhar suas (próprias) políticas públicas. Autores como Rodden (2005) e Arretche (2012) distinguem, para efeitos de análise, os avanços constatados em estudos recentes, partindo inicialmente das ideias estabelecidas de uma primeira geração acadêmica, que encarava a descentralização como um movimento em direção única do governo central para governos subnacionais e cujo principal atributo era a descentralização da autoridade fiscal (isto é, de recursos fiscais), para uma segunda geração, que amplia a concepção de autoridade para além da fiscal e observa a relevância crescente das autoridades política e de gestão de políticas para a compreensão das relações federativas em vários países do mundo. Para esta segunda geração, em que estes autores se inserem, se considera que a descentralização não tem direção única, pelo contrário, ela é múltipla e fortemente permeada pelo ambiente institucional e pela dimensão política prevalecente no contexto em relevo.

Resulta do ambiente institucional mais complexo, portanto, formas de descentralização também mais complexas e variadas. Não se constituindo a pura descentralização de recursos fiscais em exemplo único de descentralização federativa. Há que se atentar também, como sugere Arretche (2012), para as diferenças entre a descentralização das competências (*policy-making*) e a descentralização da autoridade decisória sobre as políticas (*policy decision-making*). Esta distinção conceitual permite o correto entendimento das razões motivadoras para as tensões recentes, derivadas de reações negativas dos governos subnacionais, principalmente dos estaduais, ao controle do governo central sobre recursos e capacidade decisória sobre as políticas públicas.

Parece estar ficando cada vez mais evidente que as razões motivadoras da centralização – estabilização macroeconômica e consolidação do sistema de bem-estar social – ora de recursos, ora decisória no âmbito do governo federal, foram, até recentemente, razoavelmente apoiadas por governos subnacionais, entretanto, os governos parecem reclamar de que não encontram canais institucionais de articulação federativa que os tornem, também, protagonistas das políticas públicas.

Tais tensões federativas se expandem ou arrefecem a depender de muitas variáveis, mas sem dúvida o ciclo econômico é um elemento de grande relevância para sua expressão. Quando a economia vai bem e os fundos públicos estão crescendo simultaneamente para os governos central e os subnacionais, as diferenças tendem a ser diminuídas em prol de objetivos comuns. Quando, por seu turno, a situação econômica claudica e as receitas tributárias dos governos subnacionais perdem fôlego, o embate federativo se torna mais acirrado.

Depois de 2008, quando eclodiu a crise financeira internacional, as medidas adotadas pelo governo federal para se contrapor à crise e várias outras tomadas subsequentemente vieram a estreitar os limites, já bastante restritos, das relações federativas e, como quer sugerir este capítulo, este limite parece ter chegado ao fim.

Concorreram para os limites e as tensões federativas os elementos a seguir.

- A manutenção do horizonte de baixa capacidade de investimento dos governos estaduais, a despeito do período de bonança econômica na segunda metade desta última década. Entre 2000 e 2005, a média anual do gasto em investimento estadual foi de R$ 13,4 bilhões (correntes) em todo o país; o qual veio a se expandir para a média anual de R$ 30,2 bilhões entre 2006 e 2011. Em proporção do produto interno bruto (PIB) nacional o acréscimo, entretanto, foi pouco expressivo: da média de 0,84% do PIB entre 2000-2005 para 0,93% do PIB entre 2006-2011 (Silva, Monteiro Neto e Gerardo, 2013).
- A capacidade de endividamento dos estados continua sendo uma restrição importante à capacidade de implementar políticas públicas: a relação dívida consolidada líquida (DCL) e receita corrente líquida (RCL) dos estados passou de 1,7 para o conjunto dos vinte e seis estados e o Distrito Federal em 2000, para 1,53 em 2005 e para 1,04 em 2011. Na média nacional, o endividamento estadual se iguala, ainda em 2011, ao montante das receitas correntes, apontando para o elevado fardo de comprometimento de receitas a que estão submetidos os governos estaduais em suas operações cotidianas (Silva, Monteiro Neto e Gerardo, 2013).
- O movimento secessionista em vários estados do país tem ganhado volume nos últimos cinco anos, com discussões nos legislativos estaduais sobre a necessidade e oportunidade de divisão territorial e política. Encontram-se latentes as proposições de divisão no Amazonas, com a criação do estado do Rio Negro (três municípios), do Solimões (treze municípios) e do Juruá (sete municípios); no Amapá, com a transformação do município de Oiapoque (22 mil km^2 de extensão) em território da União; no Mato Grosso, com a criação do estado do Mato Grosso do Norte (47 municípios) e do Araguaia (32 municípios); o Piauí daria território para o estado do Gurgueia (87 municípios), correspondendo a 60% do território atual ao sul do estado; o Maranhão seria dividido para a criação do Maranhão do Sul (49 municípios); e a Bahia perderia território para o estado do Rio São Francisco, ao noroeste do estado, com 34 municípios.[5]
- Mais recentemente, em 2011, uma proposta concreta foi levada à população para plebiscito: a proposta de divisão do estado do Pará para a criação de dois novos estados: Tapajós, no oeste paraense, e Carajás, no sul e sudeste do estado. Motivados pelas insatisfações crescentes das

5. Para detalhes, ver <http://www.terra.com.br/noticias/infograficos/estados-brasil/>.

populações com o atual estágio em que se encontra o nível de cobertura do Estado brasileiro quanto à oferta de bens e serviços públicos.[6]

- As discussões, sem consensos, sobre a partilha dos *royalties* do pré-sal no Congresso Nacional gerando dúvidas sobre a possibilidade de reconcentração da riqueza nacional nos estados da região Sudeste, detentora dos, até o momento, maiores estoques nacionais conhecidos de petróleo em alto mar.
- Sendo o principal mecanismo de transferência de recursos para governos estaduais, o FPE, procíclico, quando se instala a crise econômica – que é o caso em 2011 e 2012 – as receitas deste fundo se contraem e os governos estaduais que já comprometeram seus recursos com despesas fixadas em nível mais alto no momento da alta do ciclo econômico, passam a se ressentir de perdas. Este comportamento é tanto mais verdadeiro quanto mais dependente de FPE, *vis-à-vis* a arrecadação própria, for a Unidade da Federação (UF).
- A utilização recorrente desde 2008 de desonerações de tributos para setores produtivos escolhidos com o objetivo de se contrapor à crise financeira mundial impacta sobre as transferências constitucionais e, portanto, frustra as receitas estaduais esperadas sob duas maneiras distintas: no primeiro caso, a redução de receitas do FPE e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ocorre horizontalmente, afetando todos os entes federados; no segundo caso, e de maneira adicional ao impacto anterior citado, mais discricionariamente, atinge as UFs elegíveis para recursos dos fundos constitucionais de desenvolvimento regional: Norte, Nordeste e Centro-Oeste.[7]

Sendo o federalismo um modelo sempre cambiante de relações intergovernamentais, sujeito a tensões e rupturas, os problemas que se viu surgir nos anos recentes não constituem algo excepcional; entretanto, em todos estes momentos

6. Em plebiscito realizado em 11 de dezembro de 2011, a maior parte da população do Pará manifestou-se contra a divisão territorial do estado. Pesou no resultado o maior número de eleitores na capital Belém – o maior centro urbano do estado – e em municípios localizados na área remanescente (na hipótese de divisão) do estado do Pará, os quais votaram pela manutenção do *status* atual. Entretanto, nas cidades de Marabá e Santarém, possíveis capitais dos novos estados de Carajás e Tapajós, a população em cada qual votou pela divisão. A maioria teve sua vontade prevalecida, entretanto, o desejo de secessão continua instalado entre parte da população do estado. Disseram não à criação do Carajás 2,36 milhões de eleitores e o sim teve 1,18 milhões de votos. Os resultados para a criação do Tapajós foram: o não com 2,34 milhões e o sim com apenas 1,2 milhões (Brasil, 2011).

7. O conjunto das desonerações praticadas pelo governo federal, na forma de Cide, IPI, Programa de Integração Social/Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins), Simples, Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), e desoneração de folha de pagamentos, totalizou R$ 44,5 bilhões em 2012 e estão previstos os montantes de, respectivamente, R$ 72,1 bilhões e R$ 91,5 bilhões para 2013 e 2014. Para o IPI – que afeta mais diretamente o FPE e, FPM – as renúncias chegam a R$ 8,5 bilhões, R$ 11,8 bilhões e R$ 7,1 bilhões, respectivamente, em 2012, 2013 e 2014. Dados obtidos no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 do Governo Federal, ver Brasil (2013a).

de crise federativa as instâncias de pactuação política ou falharam em administrar as questões ou simplesmente não deram a devida atenção aos fatos em curso.

Auxilia ao bom entendimento desse novo quadro de tensões colocar as relações intergovernamentais em um dado pacto federativo, como se desenvolvendo muito mais em uma trajetória cambiante entre uma situação de *competição* e/ou de *coordenação* (e as variações entre estas duas posições) das ações entre os entes federados, e menos explicadas por posições situadas nos extremos do plano conceitual.

Sendo por natureza a federação um pacto entre entes que guardam autonomia entre si, as relações que se estabelecem devem preservar, sempre que possível, este acordo geral.

> Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles (Elazar, 1987 *apud* Abrucio, 2005).

Em reflexão sobre a coordenação federativa no Brasil, Abrucio (2005) afirma que: "Para garantir a coordenação entre os níveis de governo, as federações devem, primeiramente, equilibrar as formas de cooperação e competição existentes, levando em conta que o federalismo é intrinsecamente conflitivo". E mais adiante ele lembra:

> Não se pode esquecer, (...) que o modelo cooperativo contribui para elevar a esperança quanto à simetria entre os entes territoriais, fator fundamental para o equilíbrio de uma federação. No entanto, fórmulas cooperativas mal-dosadas trazem problemas. Isso corre quando a cooperação confunde-se com a verticalização, resultando mais em subordinação do que em parceria, como muitas vezes aconteceu na realidade latino-americana, de forte tradição centralizadora (Abrucio, 2005, p. 44).

Na situação atual do país, o federalismo centralizador pós-1995 tem sido marcado pela promessa de coordenação de recursos e competências entre governo central e subnacionais visando à implementação do sistema de bem-estar social no país, o qual a um só tempo aumenta o bem-estar geral com significativa redução das desigualdades sociais regionais. Tem sido, até o momento, um pacto amplamente consensuado entre as partes, como conclui Arretche (2012). Ou seja, os entes territoriais têm acordado, em linhas gerais, que uma situação de cooperação em torno a uma agenda social contribui efetivamente para a redução de desigualdades e para o equilíbrio federativo.

Questiona-se como entender, então, as tensões que se abrem no pacto em vigência e que têm como origem mais visível as insatisfações de governos estaduais. Para este trabalho, o que se quer demonstrar é que as tensões mais recentes no pacto federativo decorrem não da negação dos avanços do "pacto social", mas do reconhecimento também mais recente de que este pacto, para avançar e ter sustentabilidade, precisa ser acompanhado de políticas de infraestruturas (urbanas,

logísticas, de transportes, de saneamento etc.) para as quais as finanças estaduais não encontram possibilidade de atendimento no cenário atual.

A permanência de elevada dependência de governos estaduais em relação às transferências constitucionais e voluntárias do governo central, associada com o baixo nível de investimento público estadual, mesmo em contexto de retomada do crescimento econômico, constitui-se em alerta e sinalizador de que o pacto federativo recente não tem se dirigido para produzir equilíbrio federativo vertical. Pelo contrário, a dependência de transferências fiscais, mais forte em estados e regiões de menor desenvolvimento, torna governos estaduais (e municipais) reféns da autoridade do governo central sobre recursos e políticas públicas.

Realçando o argumento, pode-se afirmar que, em contexto de baixa autonomia decisória e de recursos, os governos estaduais passaram a entender as proposições – do governo federal – de coordenação federativa como proposições de imposição federativa.

3 MODELO DE REPARTIÇÃO FISCAL: ELEMENTOS DE SUA CONFIGURAÇÃO ATUAL

O sistema de repartição de recursos da Federação brasileira sofreu um conjunto de alterações na Constituição de 1988, visando à efetivação de uma trajetória descentralizadora. O ambiente de retorno à redemocratização com eleições diretas e assunção dos municípios como membros da Federação ensejava maior participação política dos governos subnacionais e, portanto, de recursos tributários para sua efetivação. Sua configuração subsequente, entretanto, a despeito de a Constituição Federal ter previsto um processo de descentralização de recursos e competências para governos subnacionais, tomou um rumo diferente do prefigurado.

No Brasil, o sistema de partilha de recursos fiscais opera fundamentalmente com dois grupos de transferências a governos subnacionais: as constitucionais e as voluntárias. No primeiro caso, definidos legalmente, tais recursos são livremente transferidos para estados e municípios e servem como importante elemento de redistribuição regional de recursos. No segundo caso, tais recursos são transferidos a governos subnacionais mediante aplicação condicionada a propósitos definidos centralmente pela União, em geral, por meio da celebração de convênios.[8]

O manejo do governo central sobre cada um destes grupos de recursos tem definido as características, operação e dinâmica do federalismo brasileiro atual. Relações com governos subnacionais mais ou menos tensionadas e/ou competitivas, de um lado, ou coordenadas e pactuadas, de outro, devem ser entendidas

8. Este capítulo não tem como objetivo realizar uma reconstituição do sistema de partilha de recursos vigente no federalismo brasileiro. Para uma análise minuciosa, ver os trabalhos de Sergio Prado (2003) nos livros *Partilha de recursos na Federação brasileira*, Ipea-FUNDAP, e *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil (desafios da reforma tributária)*, da Fundação Konrad Adenauer.

no contexto das opções tomadas pelo governo central para dar destinações e usos específicos a recursos públicos de caráter federativo.

O governo central ao se incumbir da tarefa de estabilização econômica, em um primeiro momento na década de 1990, e da ampliação da política social, no momento seguinte da década de 2000, passou a operar a carga tributária nacional de tal forma que o conjunto das transferências constitucionais teve sua participação contida no conjunto das receitas tributárias, resultando daí um represamento dos montantes de recursos partilhados com governos subnacionais.

A criação de contribuições sociais federais ainda nos anos 1990 – impostos que não precisam ser partilhados com governos subnacionais – foi o elemento personificador deste comportamento. A carga tributária total se expandiu de um patamar de 25% em início dos anos 1990 para 36% em meados dos 2000 por meio de, principalmente, contribuições sociais novas, como a CPMF e a Cide, e pelo aumento das alíquotas das existentes.

Desse modo, ao dispor de um conjunto maior de recursos para transferências voluntárias e discricionárias, o governo central passou a induzir, estimular e coordenar um ciclo de políticas públicas no território nacional. Aos governos subnacionais, neste novo contexto, coube o papel de se adequarem às proposições de políticas centralmente delineadas de maneira a se tornarem aptos a receber recursos públicos.

No debate atual sobre o federalismo brasileiro, essa configuração posta pelo governo federal para as políticas públicas deve ser entendida, segundo Arretche (2012), como a capacidade retida pela União do *policy decision making*, isto é, a decisão sobre a realização da política pública, restando aos governos subnacionais apenas o *policy making*, ou seja, a tarefa de realizar o que foi decidido.

É nesse sentido que muitas das tensões federativas do cenário atual devem ser compreendidas: os governos estaduais, para além do pouco domínio sobre recursos fiscais próprios, ficaram com autonomia reduzida para elaboração de políticas públicas. Os governos estaduais passaram a se ver pressionados *por cima*, pela União, para realizarem ajustamento fiscal e economia de gastos e *por baixo*, isto é, pelos governos municipais, para ofertar em caráter mais universal uma gama mais ampla de serviços públicos.

3.1 Recursos das transferências constitucionais

Os principais instrumentos constitucionais da repartição de recursos estão consubstanciados no FPE e no FPM, os quais transferem uma fração de recursos das fontes de arrecadação dos impostos federais – IPI e IR – para estados e municípios na seguinte base:

- a porcentagem de 47% da arrecadação conjunta do IPI e do IR devem ser transferidas para os entes subnacionais na forma de 21,5% para o FPE e 22,5% para o FPM;
- adicionalmente, 3% do total do IR e IPI devem ser transferidos para programas de financiamento ao setor produtivo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sendo que 1,5% são destinados ao Nordeste, 0,75% à região Norte e 0,75% ao Centro-Oeste.

A base de arrecadação federal formada pelo IPI e IR, que vem a ser de interesse direto dos estados, pois representa fração a ser transferida a governos subnacionais, perdeu importância relativa no conjunto da arrecadação tributaria federal, tendo o conjunto das contribuições – as quais são de uso exclusivo do governo federal, não tendo que ser necessariamente transferidas aos governos subnacionais – adquirido importância maior. No ano de 2000, o IPI e o IR representaram conjuntamente 42,6% (ou 6,4% do PIB) da arrecadação federal (exceto previdência), ao mesmo tempo em que o conjunto das contribuições perfazia 41,7% (ou 6,3% do PIB) da arrecadação. Em 2005, os impostos chegaram a apenas 39% da arrecadação (7% do PIB) e as contribuições a 47,4% (8% do PIB). Em 2010 já aparece uma reversão da importância das contribuições como geradoras de receitas em função do fim da cobrança de CPMF (em 2007), quando os impostos somaram 43,4% (6,6% do PIB) da arrecadação e as contribuições apenas 40,9% (6,2% do PIB) desta (ver tabela 1).

O governo federal, durante a década de 2000, reproduziu o comportamento já estabelecido na década anterior de recentralização de recursos provocando perdas para os governos subnacionais, em particular, para os governos estaduais. Os impostos, como o IPI e o IR, base das transferências constitucionais a estados e municípios, foram contidos quanto a sua relevância na carga tributária federal com a expansão do conjunto das contribuições sociais federais, as quais não precisam ser repartidas com governos subnacionais.

Note-se que a base do IPI apresentou crescimento real muito baixo na década, atingindo uma taxa de 0,2% ao ano entre 2000 e 2010. Entre 2004 e 2008 houve uma expansão à taxa mais elevada por conta da expansão da economia brasileira, entretanto, depois de 2008 sua participação relativa voltou a cair, possivelmente em função das desonerações realizadas pelo Ministério da Fazenda para se contrapor à crise internacional em curso. Foi justamente o IR que garantiu a estabilidade de recursos a serem transferidos aos governos subnacionais, na medida em que cresceu a taxa de 5,5% ao ano entre 2000 e 2010.

A expansão da participação das contribuições sociais federais no conjunto da arrecadação federal se inicia ainda na década de 1990 e atinge seu auge no triênio 2003/2005 quando chegou a uma média de 46% do total (exceto previdência).

A partir de 2008, por conta da extinção da CPMF, o governo federal perde anualmente cerca de 8% de sua arrecadação total, tendo que compensá-la com outras fontes, como o Cofins e a CSLL. Em 2010, o total das contribuições já tinha se reduzido para 40,9% do total da arrecadação federal.

Está claro, entretanto, que ao longo da década de 2000, o governo federal continuou a operar a sua arrecadação total de maneira a preservar sua autonomia quanto à transferência de recursos obrigatórios para estados e municípios. Impôs, deste modo, controle estrito sobre as finanças dos governos subnacionais, principalmente no que se refere aos recursos por excelência das transferências obrigatórias constitucionais.

TABELA 1
Arrecadação bruta de receitas federais (exceto receitas previdenciárias)

Arrecadação federal total	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
						Participação relativa na arrecadação federal total (%)						
IR (A)	31,9	33,0	35,3	34,0	31,8	34,3	35,0	35,7	38,0	38,5	36,4	35,8
IPI (B)	10,7	9,9	8,1	7,2	7,1	7,3	7,2	7,5	7,8	6,2	7,0	6,7
IR+IPI (A+B)	42,6	42,9	43,5	41,2	39,0	41,6	42,2	43,2	45,8	44,7	43,4	42,5
Imposto Importação	4,8	4,6	3,3	3,0	2,9	2,5	2,6	2,7	3,4	3,2	3,7	3,8
IOF	1,8	1,8	1,7	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	4,0	3,9	4,6	4,6
Cofins (C)	22,6	23,6	21,5	21,8	24,5	23,9	23,4	22,9	23,9	23,7	24,4	22,6
CSLL (D)	5,2	4,8	5,5	6,1	6,2	7,2	7,2	7,7	8,7	8,9	8,0	8,3
PIS/PASEP (E)	5,7	5,8	5,3	6,4	6,2	6,0	6,2	6,0	6,3	6,4	7,1	6,0
CPMF (F)	8,2	8,7	8,4	8,5	8,3	8,1	8,2	8,1	0,2	0,1	0,0	0,0
Cide (G)	--	--	3,0	2,8	2,4	2,1	2,0	1,8	1,2	1,0	1,4	1,3
Contribuições (C+D+E+F+G)	41,7	42,9	43,7	45,4	47,5	47,4	46,9	46,5	40,3	40,0	40,9	38,3
Outros	9,1	7,8	7,9	8,8	8,9	6,9	6,6	5,8	6,5	8,2	7,4	10,9
						Arrecadação federal total (% do PIB)						
IR (A)	4,8	5,0	5,8	5,4	5,2	5,8	5,8	6,0	6,3	5,9	5,5	6,0
IPI (B)	1,6	1,5	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	0,9	1,1	1,1
IR+IPI (A+B)	6,4	6,5	7,1	6,6	6,4	7,0	6,9	7,3	7,6	6,9	6,6	7,2
Imposto Importação	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6
IOF	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,7	0,6	0,7	0,8
Cofins (C)	3,4	3,6	3,5	3,5	4,0	4,0	3,8	3,9	4,0	3,6	3,7	3,8
CSLL (D)	0,8	0,7	0,9	1,0	1,0	1,2	1,2	1,3	1,5	1,4	1,2	1,4
PIS/PASEP (E)	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0
CPMF (F)	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Cide (G)	--	--	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2

(Continua)

(Continuação)

Arrecadação federal total	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Arrecadação federal total (% do PIB)											
Contribuições (C+D+E+F+G)	6,3	6,5	7,2	7,3	7,8	8,0	7,7	7,8	6,7	6,1	6,2	6,4
Outros	1,4	1,2	1,3	1,4	1,5	1,2	1,1	1,0	1,1	1,3	1,1	1,8
Arrecadação federal total/PIB	15,0	15,1	16,4	16,0	16,4	16,8	16,5	16,9	16,7	15,4	15,2	16,9

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB, 2012).

4 DESEQUILÍBRIOS E TENSÕES NO MODELO DE REPARTIÇÃO E DE ATRIBUIÇÕES DE COMPETÊNCIAS

O modelo atual de repartição apresenta alguns problemas graves quanto aos resultados finais de sua aplicação. São duas as problemáticas mais evidentes deste sistema (Monteiro Neto, 2013). A primeira é que ele não visa em sua concepção à equalização dos recursos públicos por habitante das unidades federativas; sua aplicação, de fato, promove redistribuição de recursos, e Unidades da Federação de baixa capacidade tributária tendem a obter ganhos de recursos em volumes bem consideráveis, entretanto, as disparidades finais de dotação de recursos públicos ainda permanecem preocupantes.[9]

A segunda questão está relacionada com o fato de que no Brasil existe uma forte ligação entre o problema federativo e as desigualdades regionais, sendo que as Unidades da Federação de baixa dotação de recursos *per capita* são justamente aquelas de mais baixo nível de desenvolvimento e situação, regra geral, na região historicamente com padrões de bem-estar mais baixos do país, o Nordeste.[10] Daí que os recursos transferidos pelo sistema de partilha fiscal, ademais de não serem suficientes, em seus montantes, para igualar nacionalmente padrões de acesso a políticas públicas, não têm sido capazes de modificar a dinâmica do investimento dentro da região menos desenvolvida: os recursos públicos transferidos para as regiões menos desenvolvidas tendem a retornar, via comércio inter-regional, para as regiões mais desenvolvidas do país.[11]

9. Ver discussão sobre desigualdades regionais, na década de 2000, na distribuição de recursos para políticas setoriais e sociais do governo federal em Mendes e Monteiro Neto (2012).

10. O conflito federativo no Brasil não pode ser entendido dissociado da persistente questão regional. Na verdade, esta última, em certo sentido, tinge a discussão federativa de forte conteúdo político e tem profundo enraizamento histórico. Prado afirma, por exemplo, que "De um ponto de vista histórico e estrutural, os dois problemas [a fragilidade fiscal e política dos governos estaduais e o elevado grau de antagonismo que caracteriza a Federação] tem algo em comum: estão de alguma forma relacionados às profundas disparidades em atividade econômica que marcaram toda a história brasileira, com maior ênfase na forma como se deu a industrialização. Esta dinâmica regional determina os balizamentos mais gerais para as relações intergovernamentais no país" (Prado, 2012, p. 45).

11. Ver a discussão sobre transferências regionais de recursos fiscais, *Fluxo de Renda Fiscal* versus *Fluxos de Renda via Comércio: o que há de novo na direção e magnitude da ação redistributiva do governo federal nas regiões brasileiras?* Monteiro Neto (2006). Para problematizações mais recentes, ver Monteiro Neto (2013, p. 39-44).

4.1 Limites do sistema de partilha

A partilha de recursos vem sendo objeto de análise nos estudos do federalismo brasileiro de modo crescente em face das preocupações para que ele possa vir a produzir uma orientação de igualação dos recursos finais por habitante no país, situação ainda não estabelecida. Uma avaliação dos dados da década ilustra esta dificuldade. Existem avanços, sem dúvidas, os quais são notáveis. Entretanto, os recursos *per capita*, por exemplo, em estados nordestinos, onde vivem 28% da população do país, ainda são inferiores aos padrões médios nacionais.

Os dados das tabelas 2 e 3 trazem evidências para os anos de 2000 e 2010 que avaliam a efetividade do sistema de partilha, bem como seus limites. Os recursos de receita tributária própria apresentam grande discrepância por região do país, sendo que Norte e Nordeste, no ano de 2000, tinham receita própria igual a 58% e 48,5%, respectivamente, da média nacional neste ano. O sistema de transferências governamentais operou no sentido de ampliar a capacidade final de recursos nestas regiões, tendo sido mais eficiente para a região Norte que para o Nordeste. Após a partilha de recursos, a região Norte ficou com valores por habitante de 95% da média nacional, mas o Nordeste atingiu apenas 65% da mesma média nacional.

Ao final da década, em 2010, o quadro geral tornou-se mais positivo para as regiões de menor desenvolvimento, mas ainda assim, de dificuldades. A região Norte gerou em 2010 um nível de receita tributária por habitante em montante equivalente a apenas 66,4% da média nacional, tendo sido transferido recursos públicos pelo sistema de partilha, os quais promoveram uma ampliação da capacidade fiscal dos estados da região para o equivalente a 102% da média nacional. No Nordeste, sua capacidade de geração de impostos permaneceu muito baixa – apenas 52,8% da média nacional por habitante – em 2010. O sistema federal de partilha foi muito relevante – embora limitado – pois foi capaz de elevar os recursos finais da região para 73% do padrão de referência nacional.

Nesse contexto, de menor potencial relativo de recursos para a política pública, principalmente a de cunho social, estados nordestinos enfrentam maiores dificuldades para melhorar seus níveis e o seu desempenho na oferta de serviços essenciais à população, principalmente, de educação, saúde e assistência social.

O índice de Theil, apresentado na tabela 4 e calculado para os anos de 2000 e 2010, é utilizado para medir as desigualdades interestaduais, e permite evidenciar o esforço positivo de reduzir as disparidades de recursos públicos por habitante no país.[12] O nível de desigualdades inicial de receitas próprias dos estados

12. O índice de Theil é uma medida de entropia e de desigualdade dada por: $L = \sum pi \,.\, ln\,(pi/yi)$. Onde *pi* e *yi* são, respectivamente, as participações da região/estado *i* no total da população (*Pi*/*Pn*) e no total do PIB (*Yi*/*Yn*) nacional, e *ln* é o logaritmo natural. Quanto maior o valor *L* do índice, maior a desigualdade.

é efetivamente diminuído após a transferência de recursos públicos pelo sistema de partilha nos anos investigados. Tanto para o recorte nacional quanto para os regionais, os índices calculados mostram que o sistema de partilha de fato opera uma capacidade redistributiva relevante no contexto brasileiro.

O fato dos dados apontarem para uma lenta ampliação da capacidade de geração de receitas próprias nas regiões menos desenvolvidas é motivo de preocupação e de mais amplo interesse para o correto entendimento do federalismo brasileiro. Sugere que os recursos públicos federais transferidos para governos estaduais não estão sendo capazes de transformar adequadamente as estruturas produtivas dos estados em regiões menos desenvolvidas do país. Caso viesse a fazê-lo, a capacidade de geração de receita tributária própria seria bem mais elevada em 2010 que em 2000. A região Nordeste mostra um nível de receitas tributárias próprias de 48,5% da média nacional em 2000 e apenas 52,8% em 2010. Dado o volume anual de transferências realizado, era esperado que este último viesse a reverberar sobre o nível de geração de receitas próprias ao longo do tempo com intensidade mais alta que a observada.

Pode-se inferir que os recursos transferidos pela política pública – de resto, de extrema importância para o bem-estar dos cidadãos que os recebem – têm se destinado mais a objetivos de ampliação do gasto em consumo nas regiões que a transformação da capacidade de investimento. Ademais, o consumo regional expandido pelas transferências de recursos deve estar sendo atendido em larga medida por produção (oferta) extrarregional. Neste contexto, as estruturas produtivas de regiões-problema encontram dificuldades em se renovar e ampliar seu capital produtivo, restringindo, por sua vez, a capacidade de geração de receitas tributárias próprias.

Essa dimensão regional do problema federativo brasileiro vem ganhando contornos cada vez mais nítidos, uma vez consolidados os avanços próprios da política social de redução da pobreza absoluta e da desigualdade de renda. Desde, pelo menos, os anos 1950 que os estudos e as análises do desenvolvimento brasileiro vêm alertando para o fato de que o processo de modernização da socioeconomia brasileira foi acompanhado de aumento das desigualdades pessoais e regionais (Furtado, 1959). Na verdade, o processo de modernização produtiva não tem sido capaz de reduzir a miséria e pobreza em regiões e territórios onde a industrialização avançou e nem mesmo em regiões não contempladas pela indústria. Eis que o sistema de partilha torna-se de fundamental importância para a reversão das históricas disparidades econômicas e sociais prevalecentes entre as Unidades da Federação.

TABELA 2
Receitas tributárias no federalismo brasileiro – valores por habitante (2000)
(Em R$ de 2008)

	Receitas tributárias (A)		RT pós transferências (B)		(B)/(A)
	R$	BR=100	R$	BR=100	
Norte	619,2	58,0	1.383,4	94,9	2,2
Rondônia	814,9	76,3	1.564,0	107,2	1,9
Acre	447,5	41,9	2.581,8	177,0	5,8
Amazonas	1.054,9	98,7	1.521,4	104,3	1,4
Roraima	725,8	67,9	3.408,5	233,7	4,7
Pará	412,8	38,6	893,7	61,3	2,2
Amapá	451,9	42,3	2.701,4	185,2	6,0
Tocantins	550,9	51,6	1.760,8	120,7	3,2
Nordeste	518,0	48,5	949,3	65,1	1,8
Maranhão	246,7	23,1	753,6	51,7	3,1
Piauí	332,1	31,1	888,4	60,9	2,7
Ceará	548,8	51,4	902,2	61,9	1,6
Rio Grande do Norte	636,8	59,6	1.332,2	91,3	2,1
Paraíba	453,4	42,4	1.106,6	75,9	2,4
Pernambuco	593,2	55,5	928,0	63,6	1,6
Alagoas	402,4	37,7	880,7	60,4	2,2
Sergipe	590,5	55,3	1.451,0	99,5	2,5
Bahia	619,5	58,0	910,5	62,4	1,5
Sudeste	1.502,3	140,6	1.751,8	120,1	1,2
Minas Gerais	959,0	89,8	1.257,2	86,2	1,3
Espírito Santo	1.426,7	133,5	1.812,0	124,2	1,3
Rio de Janeiro	1.275,0	119,3	1.479,9	101,5	1,2
São Paulo	1.859,2	174,0	2.091,2	143,4	1,1
Sul	1.027,1	96,1	1.352,9	92,8	1,3
Paraná	725,9	67,9	1.075,9	73,8	1,5
Santa Catarina	1.142,0	106,9	1.468,6	100,7	1,3
Rio Grande do Sul	1.249,5	117,0	1.552,2	106,4	1,2
Centro-Oeste	1.214,3	113,7	2.032,7	139,4	1,7
Mato Grosso do Sul	1.089,3	102,0	1.594,4	109,3	1,5
Mato Grosso	1.227,2	114,9	1.747,5	119,8	1,4
Goiás	932,6	87,3	1.194,9	81,9	1,3
Distrito Federal	2.013,6	188,5	4.874,1	334,2	2,4
Brasil	**1.068,3**	**100,0**	**1.458,5**	**100,0**	**1,4**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Execução Orçamentária dos Estados. Disponível em: <http://goo.gl/yKURpX>.

TABELA 3
Receitas tributárias no federalismo brasileiro – valores por habitante (2010)
(Em R$ de 2008)

	Receitas tributárias (A)		RT pós transferências (B)		(B)/(A)
	R$	BR=100	R$	BR=100	
Norte	929,7	66,4	1.957,6	102,1	2,1
Rondônia	1.349,8	96,5	2.479,1	129,4	1,8
Acre	829,9	59,3	3.457,2	180,4	4,2
Amazonas	1.458,5	104,2	2.151,4	112,3	1,5
Roraima	962,9	68,8	3.964,1	206,8	4,1
Pará	641,4	45,8	1.225,1	63,9	1,9
Amapá	709,3	50,7	3.547,6	185,1	5,0
Tocantins	858,6	61,4	2.690,2	140,4	3,1
Nordeste	738,5	52,8	1.399,5	73,0	1,9
Maranhão	449,7	32,1	1.082,8	56,5	2,4
Piauí	616,0	44,0	1.480,2	77,2	2,4
Ceará	702,3	50,2	1.229,2	64,1	1,8
Rio Grande do Norte	922,7	65,9	1.853,2	96,7	2,0
Paraíba	696,5	49,8	1.433,2	74,8	2,1
Pernambuco	922,6	65,9	1.548,7	80,8	1,7
Alagoas	623,2	44,5	1.440,4	75,2	2,3
Sergipe	878,9	62,8	2.080,6	108,6	2,4
Bahia	782,2	55,9	1.317,8	68,8	1,7
Sudeste	1.824,9	130,4	2.136,9	111,5	1,2
Minas Gerais	1.379,8	98,6	1.812,6	94,6	1,3
Espírito Santo	1.971,5	140,9	2.633,4	137,4	1,3
Rio de Janeiro	1.548,9	110,7	1.821,6	95,0	1,2
São Paulo	2.130,9	152,3	2.370,9	123,7	1,1
Sul	1.542,1	110,2	2.037,4	106,3	1,3
Paraná	1.322,8	94,5	1.804,5	94,2	1,4
Santa Catarina	1.628,5	116,4	2.180,3	113,8	1,3
Rio Grande do Sul	1.705,6	121,9	2.181,1	113,8	1,3
Centro-Oeste	1.714,4	122,5	2.328,1	121,5	1,4
Mato Grosso do Sul	1.762,0	125,9	2.389,8	124,7	1,4
Mato Grosso	1.457,6	104,2	2.211,3	115,4	1,5
Goiás	1.371,6	98,0	1.824,9	95,2	1,3
Distrito Federal	2.775,7	198,4	3.586,1	187,1	1,3
Brasil	**1.399,3**	**100,0**	**1.916,6**	**100,0**	**1,4**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Execução Orçamentária dos Estados. Disponível em: <http://goo.gl/yKURpX>.

TABELA 4
Receitas tributárias no federalismo brasileiro – índice de Theil para desigualdades estaduais

Ano		Receitas tributárias (A)	RT pós transferências (B)	(B)/(A)
2000	**Brasil**	**1,1606**	**1,1005**	**0,95**
	Norte	0,0810	0,0796	0,98
	Nordeste	0,0414	0,0122	0,30
	Sudeste	0,0366	0,0234	0,64
	Sul	0,0301	0,0140	0,47
	Centro-Oeste	0,0416	0,1506	3,62
2010	**Brasil**	**0,0939**	**0,0340**	**0,36**
	Norte	0,0650	0,0815	1,25
	Nordeste	0,0221	0,0126	0,57
	Sudeste	0,0179	0,0094	0,53
	Sul	0,0067	0,0042	0,63
	Centro-Oeste	0,0377	0,0318	0,84

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Execução Orçamentária dos Estados. Disponível em: <http://goo.gl/yKURpX>.

4.2 Recursos fiscais e impactos potenciais sobre as economias estaduais

A relevância do sistema de transferências de recursos fiscais na Federação está visivelmente associada aos seus impactos sobre as finanças estaduais, e este tem sido um aspecto muito discutido e comentado na literatura do federalismo fiscal. Entretanto, há outra característica de peso expressivo sobre a capacidade potencial dos governos estaduais em produzir algum tipo de orientação estratégica sobre a realidade econômica local.

Os recursos fiscais transferidos pela União aos governos estaduais (o mesmo se aplicando para os governos municipais) adicionam, em cada momento do tempo em que são repassados, pressão sobre a demanda agregada de bens e serviços, a qual, por sua vez, pode ser satisfeita em parte por oferta local e em parte por oferta externa. Fica evidente que tais transferências realizadas têm impactos certos sobre a demanda local, mas não exatamente sobre o nível de oferta local. Os habitantes do estado em consideração melhoram seu bem-estar em função de seu poder de compra aumentado, embora tal situação não venha a significar que a estrutura produtiva estadual esteja sendo modificada pela adição das transferências (ou modificada em igual razão do montante de transferências recebidas). A situação mais dramática seria aquela em que todas as transferências recebidas vazam para o exterior do estado (no país ou fora do país) sem ser capaz de internalizar capacidade produtiva própria.

Quer as transferências federais tenham um maior ou menor impacto sobre a economia estadual, importa considerar que tais recursos encarnam a possibilidade de provocar efeitos positivos concretos sobre as economias estaduais, daí porque comparar sua dimensão *vis-à-vis* ao conjunto do PIB gerado no estado. Quando expressos em termos de proporção dos PIBs estaduais, as transferências de recursos sinalizam para gestores locais a sua estreita dependência das determinações de descentralização do governo central.

O retrato obtido com os dados de 2000 e 2010 (tabela 5) revela que as transferências constitucionais impactam sobremaneira nas economias estaduais brasileiras, equivalendo a 2,7% do PIB nacional em 2000 e a 3,1% em 2010. Em regiões de baixo desenvolvimento relativo, Norte e Nordeste, os impactos são mais representativos. Respondem por 9,2% do PIB nortista, e se somam aos 7,5% de receitas próprias em 2000 para atingir o total de 17% do PIB regional. Dez anos depois, em 2010, a relevância das transferências só aumentou, chegando a 9,5% do PIB regional. Em Unidades da Federação como Acre, Roraima e Amapá as transferências adicionam recursos à economia local em cifras entre 25 e 27% do PIB estadual em cada uma em 2010. São recursos que, se não mais transferidos (por hipótese), provocariam um impacto negativo sobre o poder de compra estadual muito elevado.

No caso da região Nordeste, o impacto sobre a economia regional é um pouco menor, mas igualmente relevante. As transferências somaram 6,7% do PIB em 2000 e 8,1% em 2010. Estados como Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba e Sergipe, por exemplo, veem seu poder de compra ser acrescido em mais de 10% dos seus PIBs estaduais nos dois anos analisados.

De forma positiva, pode-se assinalar o comportamento das receitas totais próprias (RT), as quais têm aumentado relativamente aos PIBs estaduais entre 2000 e 2010. Este dado aponta para resultados em geral esperados, mas cuja magnitude não é completamente prevista com relação à dimensão dos possíveis impactos sobre a estrutura de arrecadação própria em cada Unidade da Federação.

De todo modo, pode-se, a princípio, afirmar sobre a existência de um esforço fiscal importante em todo o país, o qual vem fortalecendo paulatinamente a arrecadação própria dos governos estaduais. O ritmo em que a melhoria das capacidades estatais acontece, entretanto, é lento. Os recursos transferidos tendem a operar o reforço de um circuito de renda em que criam poder de compra adicional nas regiões e favorecem o bem-estar, mas não têm se destinado, até o momento, a realizar uma transformação substantiva sobre a estrutura produtiva regional.

TABELA 5
Receitas tributárias e transferências fiscais no federalismo brasileiro (2000 e 2010)
(Em % do PIB)

	2000			2010		
	RT/PIB	TRf/PIB	(RT+TRf)/PIB	RT/PIB	TRf/PIB	(RT+TRf)/PIB
Norte	7,5	9,2	16,7	8,6	9,5	18,1
Rondônia	9,1	8,4	17,5	10,5	8,8	19,3
Acre	5,6	26,7	32,3	8,4	26,7	35,1
Amazonas	8,6	3,8	12,3	10,0	4,7	14,7
Roraima	6,4	23,7	30,1	8,0	25,1	33,1
Pará	6,5	7,5	14,0	7,4	6,7	14,0
Amapá	4,4	22,0	26,4	6,7	27,0	33,7
Tocantins	8,4	18,4	26,8	8,1	17,3	25,3
Nordeste	8,1	6,7	14,9	9,1	8,1	17,2
Maranhão	5,6	11,6	17,2	7,7	10,8	18,5
Piauí	7,5	12,6	20,0	10,2	14,3	24,6
Ceará	8,7	5,6	14,3	8,9	6,7	15,7
Rio Grande do Norte	9,3	10,2	19,5	10,6	10,7	21,3
Paraíba	8,0	11,6	19,6	9,6	10,2	19,8
Pernambuco	8,4	4,7	13,1	10,0	6,8	16,8
Alagoas	7,0	8,4	15,4	9,3	12,2	21,5
Sergipe	7,8	11,3	19,1	8,9	12,2	21,1
Bahia	8,4	3,9	12,3	8,3	5,7	14,1
Sudeste	7,6	1,3	8,9	8,2	1,4	9,7
Minas Gerais	8,2	2,6	10,8	9,0	2,8	11,9
Espírito Santo	9,2	2,5	11,6	9,9	3,3	13,2
Rio de Janeiro	6,3	1,0	7,3	7,1	1,3	8,4
São Paulo	7,8	1,0	8,8	8,3	0,9	9,2
Sul	6,4	2,0	8,4	8,0	2,6	10,5
Paraná	4,8	2,3	7,2	7,5	2,7	10,2
Santa Catarina	6,8	1,9	8,7	7,8	2,7	10,5
Rio Grande do Sul	7,5	1,8	9,3	8,5	2,4	10,8
Centro-Oeste	6,9	4,6	11,5	8,1	2,9	11,0
Mato Grosso do Sul	9,6	4,5	14,1	11,6	4,1	15,8
Mato Grosso	10,0	4,2	14,2	8,7	4,5	13,2
Goiás	8,6	2,4	11,0	9,9	3,3	13,2
Distrito Federal	4,3	6,1	10,3	5,6	1,6	7,2
Brasil	**7,4**	**2,7**	**10,1**	**8,3**	**3,1**	**11,4**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Execução Orçamentária dos Estados. Disponível em: <http://goo.gl/yKURpX>.
Obs.: RT – receita total própria; e TRf – transferências constitucionais e voluntárias feitas pela União.

4.3 Relevância dos fundos de participação de estados e municípios

O descontentamento dos governos subnacionais face ao sistema de partilha do federalismo brasileiro somente pode ser entendido pela combinação do movimento geral da estrutura de funcionamento da partilha com o movimento conjuntural de expansão/retração da base tributária a ser partilhada. As tabelas 6, 7 e 8, com os dados dos fundos de participação dos estados e municípios em valores por habitante, permitem dimensionar as tensões que se colocam sobre tais entes subnacionais para o financiamento de políticas públicas.

Com dados de 2005, 2010 e 2012, os valores do FPE por habitante no país – principal item das transferências constitucionais da União para governos estaduais – variaram da média nacional de R$ 166,9 em 2005, para R$ 174,2 em 2010 e R$ 196,4 em 2012 (medidos em reais de 2008). Houve um ganho médio em termos reais de apenas 17,6% em 2012 com relação ao ano de 2005. As dificuldades da dimensão regional permaneceram intocadas quanto a esta fonte de recursos: no caso da região Norte, os valores *per capita* do FPE, em termos reais, ficaram inalterados entre os dois primeiros anos analisados, com R$ 530,5 em 2005, R$ 531,0 em 2010 e se expandiram para R$ 598,4 em 2012. Na região Nordeste, o ganho observado entre 2005 e 2012 foi de 17%, portanto igual ao observado em dimensão nacional, passando de R$ 316,0 em 2005 para R$ 370,2 em 2012.

Considerando o conjunto dos fundos de participação e não somente o FPE, os valores transferidos a municípios tornam-se ainda mais importantes quanto ao rebatimento sobre a demanda agregada no território estadual. Em todo o país, o total de FPE mais FPM (inclusive capitais) somou R$ 66,1 bilhões em 2005, R$ 73,5 bilhões em 2010 e R$ 82,9 bilhões em 2012 (em reais constantes de 2008).

Na distribuição regional do conjunto dos fundos de participação as regiões Norte e Nordeste ficaram com 61,1% (17,3% e 43,8%, respectivamente) do total em 2005 e 60,8% (16,9% e 43,9%, respectivamente) em 2010 e 60,8% (16,8% e 44,0%, respectivamente) em 2012. São mecanismos de partilha que efetivamente contribuem para melhor equilíbrio regional, mas que parecem estar chegando a um teto máximo de sua contribuição para este objetivo.

O grau de dependência dos estados de regiões menos desenvolvidas, Norte e Nordeste, com relação a estes recursos é bastante elevado. Na média, os valores por habitante no Nordeste do FPE assumem a proporção de 44,5% das receitas próprias por habitante em 2010. Na região Norte, a proporção entre as variáveis fiscais indicadas assume uma magnitude ainda maior, de 57,1% no mesmo ano (tabela 9).

A consideração da importância do conjunto dos recursos dos Fundos de Participação de Estados e Municípios *vis-à-vis* a arrecadação própria dos governos estaduais mostra a enorme relevância que adquirem tais transferências para

as economias estaduais. Deve-se ter em mente aqui os limites deste exercício de comparação de finanças estaduais somadas às municipais, vistas conjuntamente, *versus* as economias estaduais: é que os recursos transferidos a municípios decorrentes do FPM têm, é claro, rebatimentos sobre a demanda agregada (atividade produtiva) no território estadual e, portanto, importam adicionalmente para as finanças dos governos estaduais. Entretanto, os recursos do FPM não estão sob o controle dos governos estaduais.

O exercício comparativo tem, contudo, a qualidade de evidenciar a fragilidade estrutural das finanças públicas de governos estaduais em regiões de baixo nível de desenvolvimento relativo, como são os do Norte e do Nordeste. Apenas considerando-se uma fração das transferências constitucionais (fundos de participação de estados e municípios), seu impacto potencial sobre as economias e finanças estaduais em regiões pobres do país é muito elevado e assume, portanto, uma dimensão de dependência federativa, em geral, subestimada pelo governo central. Dependência que extrapola a questão financeiro-econômica e chega até às dificuldades de construir capacidades institucionais e políticas para levar adiante estratégias de desenvolvimento, quer sejam estas de cunho próprio ou desenhadas e coordenadas pelo governo federal.[13]

TABELA 6
Sistema de partilha, transferências constitucionais para FPE, FPM e FPM Capitais – valores por habitante (2005)
(Em R$ 2008 constantes)

Estados	População	FPEpc	FPMpc	FPM CAPpc	Totalpc
Norte	14.698.878	530,5	193,8	55,5	779,8
Rondônia	1.534.594	563,8	190,8	55,6	810,3
Acre	669.736	1.569,7	268,5	159,3	1.997,5
Amazonas	3.232.330	265,3	136,8	29,7	431,8
Roraima	391.317	1.948,2	401,3	340,9	2.690,4
Pará	6.970.586	269,5	168,0	26,8	464,2
Amapá	594.587	1.763,5	190,3	125,3	2.079,1
Tocantins	1.305.728	1.021,4	377,8	102,2	1.501,5
Nordeste	51.019.091	316,0	222,6	29,9	568,5
Maranhão	6.103.327	363,4	214,3	27,3	605,0
Piauí	3.006.885	441,7	266,3	44,4	752,3
Ceará	8.097.276	278,5	207,8	41,2	527,5
Rio Grande do Norte	3.003.087	427,5	266,1	32,0	725,6

(Continua)

13. Ver discussão do grau de autonomia fiscal dos estados da Federação com relação a recursos federais para o período 1990-2010 feitas por Vergolino (2013).

(Continuação)

Estados	População	FPEpc	FPMpc	FPM CAPpc	Totalpc
Paraíba	3.595.886	409,3	289,1	37,1	735,5
Pernambuco	8.413.593	252,0	192,5	23,2	467,8
Alagoas	3.015.912	423,9	253,9	55,3	733,1
Sergipe	1.967.791	648,9	237,9	43,4	930,3
Bahia	13.815.334	209,0	208,0	15,5	432,5
Sudeste	78.472.017	33,2	128,3	5,1	166,6
Minas Gerais	19.237.450	71,2	219,9	8,3	299,4
Espírito Santo	3.408.365	135,2	168,5	15,7	319,4
Rio de Janeiro	15.383.407	30,5	61,8	6,0	98,3
São Paulo	40.442.795	7,6	106,7	2,3	116,6
Sul	26.973.511	74,3	207,3	7,8	289,4
Paraná	10.261.856	86,3	211,6	9,2	307,2
Santa Catarina	5.866.568	67,0	213,2	7,2	287,4
Rio Grande do Sul	10.845.087	66,7	200,1	6,9	273,7
Centro-Oeste	13.020.767	169,3	178,7	22,0	370,0
Mato Grosso do Sul	2.264.468	180,8	211,3	23,9	415,9
Mato Grosso	2.803.274	253,0	217,1	22,9	493,0
Goiás	5.619.917	155,5	208,0	17,2	380,6
Distrito Federal	2.333.108	90,9	30,6	30,6	152,0
	184.184.264	**166,9**	**174,8**	**17,6**	**359,2**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Impostos. Disponível em: <http://goo.gl/yKURpX>; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. População (Censos Demográficos).

Obs.: os dados dos impostos são do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) com valores já deduzidos de 15% para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

TABELA 7

Sistema de partilha, transferências constitucionais para FPE, FPM e FPM Capitais – valores por habitante (2010)

(Em R$ 2008 constantes)

Estados	População	FPEpc	FPMpc	FPM CAPpc	Totalpc
Norte	15.880.839	531,0	198,9	52,8	782,7
Rondônia	1.560.501	599,7	206,3	54,7	860,6
Acre	732.793	1.551,6	246,8	133,0	1.931,4
Amazonas	3.480.937	266,4	155,4	42,0	463,8
Roraima	451.227	1.827,2	301,9	242,1	2.371,1
Pará	7.603.239	267,2	175,6	28,0	470,8
Amapá	668.689	1.695,9	193,5	127,6	2.017,0
Tocantins	1.383.453	1.042,6	372,1	73,9	1.488,7

(Continua)

(Continuação)

Estados	População	FPEpc	FPMpc	FPM CAPpc	Totalpc
Nordeste	53.078.137	328,5	246,7	34,1	609,3
Maranhão	6.569.683	365,2	232,4	29,0	626,5
Piauí	3.119.015	460,5	311,3	61,1	832,8
Ceará	8.448.055	288,6	226,3	45,1	560,0
Rio Grande do Norte	3.168.133	438,3	291,6	38,5	768,3
Paraíba	3.766.834	422,5	314,3	40,4	777,3
Pernambuco	8.796.032	260,7	209,3	24,2	494,3
Alagoas	3.120.922	443,0	279,3	61,0	783,3
Sergipe	2.068.031	667,8	257,6	47,1	972,5
Bahia	14.021.432	222,7	237,6	19,6	479,9
Sudeste	80.353.724	35,1	141,8	5,5	182,4
Minas Gerais	19.595.309	75,6	245,4	9,3	330,3
Espírito Santo	3.512.672	141,9	179,7	13,9	335,5
Rio de Janeiro	15.993.583	31,7	69,3	7,6	108,7
São Paulo	41.252.160	8,1	117,5	2,2	127,8
Sul	27.384.815	79,1	233,6	9,8	322,5
Paraná	10.439.601	91,8	238,3	11,8	341,9
Santa Catarina	6.249.682	68,1	227,7	7,8	303,6
Rio Grande do Sul	10.695.532	73,2	232,5	9,0	314,6
Centro-Oeste	14.050.340	169,7	187,5	21,7	378,9
Mato Grosso do Sul	2.449.341	180,7	227,8	29,9	438,4
Mato Grosso	3.033.991	252,8	223,1	20,1	496,0
Goiás	6.004.045	157,4	223,0	18,3	398,6
Distrito Federal	2.562.963	89,5	23,8	23,8	137,1
	190.747.855	**174,2**	**192,3**	**19,2**	**385,8**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Impostos. Disponível em: <http://goo.gl/yKURpX>; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. População (Censos Demográficos).

Obs.: os dados dos impostos são do Siafi com valores já deduzidos de 20% para o FUNDEB.

TABELA 8
Sistema de partilha, transferências constitucionais para FPE, FPM e FPM Capitais – valores por habitante (2012)
(Em R$ 2008 constantes)

Estados	População	FPEpc	FPMpc	FPM CAPpc	Totalpc
Norte	16.259.481	584,5	217,6	55,2	857,3
Rondônia	1.597.708	660,1	219,2	52,2	931,6
Acre	750.265	1.708,0	273,6	148,3	2.129,9
Amazonas	3.563.932	293,3	171,7	46,8	511,8
Roraima	461.985	2.011,4	246,5	180,6	2.438,5
Pará	7.784.521	294,1	195,5	31,3	520,9
Amapá	684.632	1.866,8	214,9	142,2	2.223,9
Tocantins	1.416.438	1.147,7	415,0	78,5	1.641,3
Nordeste	54.343.662	361,6	272,2	38,3	672,1
Maranhão	6.726.322	402,0	255,9	32,3	690,1
Piauí	3.193.381	506,9	343,5	68,0	918,4
Ceará	8.649.479	317,7	249,5	50,2	617,5
Rio Grande do Norte	3.243.670	482,5	321,3	42,9	846,6
Paraíba	3.856.645	465,1	346,6	45,1	856,8
Pernambuco	9.005.753	287,0	230,4	27,0	544,5
Alagoas	3.195.333	487,7	308,2	68,0	863,9
Sergipe	2.117.338	735,1	291,5	59,1	1.085,8
Bahia	14.355.741	245,2	262,1	21,8	529,1
Sudeste	82.269.573	38,6	156,3	6,3	201,1
Minas Gerais	20.062.514	83,2	270,2	10,4	363,7
Espírito Santo	3.596.424	156,2	202,8	17,4	376,4
Rio de Janeiro	16.374.913	34,9	76,2	8,5	119,6
São Paulo	42.235.722	8,9	129,2	2,5	140,6
Sul	28.037.743	87,1	257,7	10,9	355,6
Paraná	10.688.509	101,0	263,0	13,0	377,0
Santa Catarina	6.398.691	74,9	251,7	8,7	335,3
Rio Grande do Sul	10.950.542	80,6	255,9	10,0	346,5
Centro-Oeste	14.385.338	186,8	205,9	23,7	416,4
Mato Grosso do Sul	2.507.740	199,0	250,5	33,3	482,7
Mato Grosso	3.106.329	278,3	243,1	20,1	541,5
Goiás	6.147.198	173,2	245,6	20,4	439,2
Distrito Federal	2.624.071	98,5	26,5	26,5	151,5
Brasil	**195.295.796**	**191,8**	**211,9**	**21,2**	**424,8**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Impostos. Disponível em: <http://goo.gl/yKURpX>; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. População (Censos Demográficos).
Obs.: os dados dos impostos são do Siafi com valores já deduzidos de 20% para o FUNDEB.

TABELA 9
Grau de dependência fiscal – FPE, FPM e FPM Capitais – valores por habitante (2010)
(Em R$ 2008 constantes)

Estados	Fundo de Participação dos Estados *per capita* (FPE pc) (A)	Fundos de Participação dos Estados e dos Municipíos (FPE + FPM)pc (B)	Receita Tributária Total *per capita* (RT pc) (C)	Grau de dependência fiscal	
				FPEpc/RTpc (A/C) (%)	(FPE+FPM)pc/ RTpc (B/C) (%)
Norte	531,0	782,7	929,7	57,1	84,2
Rondônia	599,7	860,6	1.349,8	44,4	63,8
Acre	1.551,6	1.931,4	829,9	187,0	232,7
Amazonas	266,4	463,8	1.458,5	18,3	31,8
Roraima	1.827,2	2.371,1	962,9	189,8	246,3
Pará	267,2	470,8	641,4	41,7	73,4
Amapá	1.695,9	2.017,0	709,3	239,1	284,4
Tocantins	1.042,6	1.488,7	858,6	121,4	173,4
Nordeste	328,5	609,3	738,5	44,5	82,5
Maranhão	365,2	626,5	449,7	81,2	139,3
Piauí	460,5	832,8	616,0	74,8	135,2
Ceará	288,6	560,0	702,3	41,1	79,7
Rio Grande do Norte	438,3	768,3	922,7	47,5	83,3
Paraíba	422,5	777,3	696,5	60,7	111,6
Pernambuco	260,7	494,3	922,6	28,3	53,6
Alagoas	443,0	783,3	623,2	71,1	125,7
Sergipe	667,8	972,5	878,9	76,0	110,7
Bahia	222,7	479,9	782,2	28,5	61,4
Sudeste	35,1	182,4	1.824,9	1,9	10,0
Minas Gerais	75,6	330,3	1.379,8	5,5	23,9
Espírito Santo	141,9	335,5	1.971,5	7,2	17,0
Rio de Janeiro	31,7	108,7	1.548,9	2,0	7,0
São Paulo	8,1	127,8	2.130,9	0,4	6,0
Sul	79,1	322,5	1.542,1	5,1	20,9
Paraná	91,8	341,9	1.322,8	6,9	25,8
Santa Catarina	68,1	303,6	1.628,5	4,2	18,6
Rio Grande do Sul	73,2	314,6	1.705,6	4,3	18,4
Centro-Oeste	169,7	378,9	1.714,4	9,9	22,1
Mato Grosso do Sul	180,7	438,4	1.762,0	10,3	24,9
Mato Grosso	252,8	496,0	1.457,6	17,3	34,0
Goiás	157,4	398,6	1.371,6	11,5	29,1
Distrito Federal	89,5	137,1	2.775,7	3,2	4,9
Brasil	**174,2**	**385,8**	**1.399,3**	**12,5**	**27,6**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Impostos. Disponível em: <http://goo.gl/yKURpX>; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. População (Censo Demográfico 2010).

Obs.: 1. os dados dos impostos são do Siafi com valores já deduzidos de 20% para o FUNDEB.
2. dependência fiscal entendida como a proporção (%) dos fundos de participação no total da receita própria.

4.4 A base tributária própria dos governos estaduais

De maneira a enfrentar a dependência por recursos fiscais carreados pelo sistema de partilha, os governos estaduais poderiam contar com a alternativa da arrecadação própria em trajetória de expansão, dado o quadro econômico favorável no período 2005-2010. Quando vista sob a ótica da arrecadação do principal tributo estadual, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), esta possibilidade, contudo, não se colocou adequadamente e seu comportamento se apresentou em rota de relativa estabilidade quanto à geração de seus recursos: permaneceu próxima a 7,2% do PIB nacional entre, pelo menos, 2000 e 2012 (tabela 10 e gráfico 1).

O ciclo de crescimento da economia brasileira no triênio 2005-2010 teve pouco efeito expansivo sobre este tipo de tributo estadual. Sabendo que as estruturas de consumo sofreram modificações nesta última década devido: i) a entrada no mercado de novas camadas de consumidores de baixa renda; ii) a expansão do crédito bancário para habitação, automóveis e bens de consumo de alto valor (como TVs e equipamentos digitais); e iii) a expansão do investimento privado em fábricas, máquinas e equipamentos; se esperaria que o ICMS apresentasse um ritmo mais que proporcional ao crescimento da economia como um todo.

Na verdade, o que parece estar em ação aqui – no sentido de conter a expansão da base tributária – é a generalização do mecanismo de renúncia fiscal do ICMS (guerra fiscal) como instrumento já bastante internalizado nas políticas de atração do investimento dos governos estaduais (Amaral Filho, 2012; Vieira, 2012). Mecanismo que configura, ele próprio, uma resposta dos governos estaduais a uma situação estrutural de baixa autonomia tributária: a renúncia de receita futura, em um quadro de guerra fiscal, opera como principal mecanismo de política estadual de desenvolvimento, visando à atração de empresas para o território em relevo.

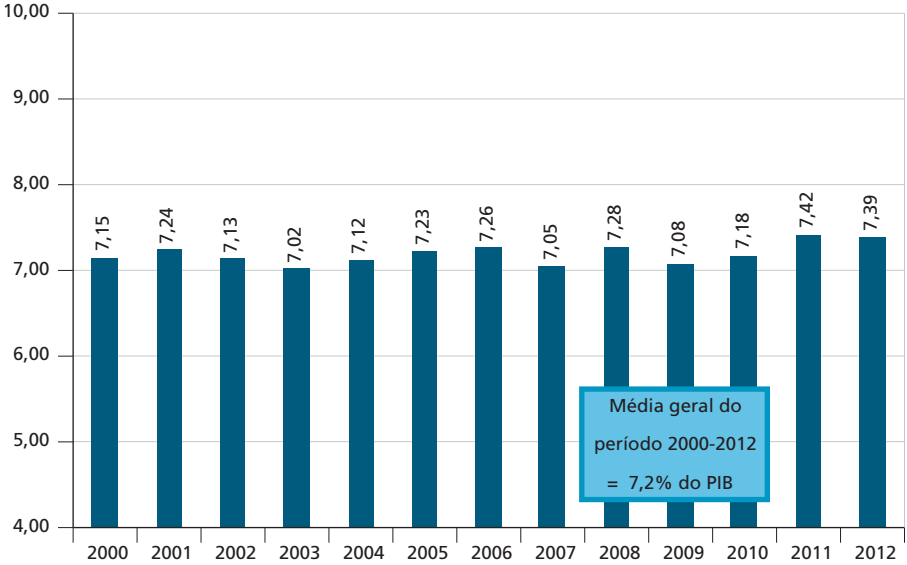
Ainda assim, esse comportamento nacional de estabilidade da arrecadação do ICMS não se verifica igualmente por todos os estados da Federação e regiões. As regiões de menor nível de desenvolvimento, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, apresentaram avanços – modestos é verdade, mas bastante significativos – em suas participações relativas entre 2000 e 2012 no montante geral de arrecadação do ICMS nacional.

A região Nordeste, por exemplo, avançou sua participação no total de geração de ICMS do país com um ganho final entre 2000 e 2012 de 2 pontos percentuais: de 13,51% em 2000 para 15,56% em 2012. A região que perdeu participação relativa foi o Sudeste, depois de ter atingido em 2000 a fração de 59,72% do total nacional chegou em 2012 com 52,79%, ou seja, sofreu uma redução de 5,93% no período.

Nesse contexto de baixa capacidade para expansão de receitas próprias, os governos estaduais no país estão a depender cada vez mais do sistema federativo

de transferências fiscais. Compreende-se, portanto, as preocupações externadas em várias ocasiões pelos governadores:[14] suas possibilidades de expandir receitas próprias estão limitadas pela própria dinâmica evolutiva da economia nacional, tornando-se mais agudo o quadro para os estados localizados nas regiões mais pobres para as quais os recursos da partilha federativa são pouco capazes de alavancar seus sistemas produtivos e criar recursos adicionais de impostos.

GRÁFICO 1
Arrecadação total do ICMS como proporção do PIB total – Brasil (2000-2012)
(Em %)



Fonte: Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Disponível em: <http://goo.gl/I9Z1sY>.

TABELA 10
Arrecadação de ICMS – Brasil, regiões e Unidades da Federação (2000-2012)
(Em % da participação relativa)

UF	2000	2005	2010	2012	Ganho/perda 2000-2012
Norte	4,39	5,50	5,73	5,54	1,15
Acre	0,13	0,21	0,21	0,15	0,02
Amazonas	1,67	1,93	2,05	2,00	0,33
Pará	1,40	1,84	1,91	1,93	0,52

(Continua)

14. Ver declarações no Fórum Estadão Nordeste (19/9/2013) promovido pelo jornal O Estado de S. Paulo, do governador do Ceará, Cid Gomes, sobre a necessidade e legitimidade do uso das isenções fiscais com instrumento de atração de investimentos para estados da Federação pobres e pouco industrializados na página eletrônica do jornal: <http://goo.gl/CjkDHg>.

(Continuação)

UF	2000	2005	2010	2012	Ganho/perda 2000-2012
Rondônia	0,61	0,80	0,81	0,66	0,05
Amapá	0,12	0,16	0,18	0,21	0,09
Roraima	0,13	0,12	0,15	0,13	0,00
Tocantins	0,33	0,44	0,41	0,46	0,13
Nordeste	13,51	14,64	15,10	15,56	2,05
Maranhão	0,75	0,94	1,09	1,19	0,44
Piauí	0,51	0,58	0,71	0,74	0,23
Ceará	2,22	2,03	2,27	2,35	0,13
Rio Grande do Norte	0,94	1,04	1,05	1,13	0,20
Paraíba	0,87	0,86	0,93	1,00	0,13
Pernambuco	2,54	2,78	3,11	3,26	0,71
Alagoas	0,64	0,71	0,77	0,75	0,11
Sergipe	0,58	0,65	0,68	0,71	0,13
Bahia	4,46	5,05	4,49	4,44	-0,03
Sudeste	59,72	54,57	55,21	53,79	-5,93
Minas Gerais	8,97	10,08	10,04	9,86	0,89
Espírito Santo	2,38	2,99	2,57	2,58	0,20
Rio de Janeiro	9,69	8,63	8,50	7,82	-1,86
São Paulo	38,69	32,87	34,10	33,52	-5,16
Sul	15,13	16,74	15,56	15,96	0,83
Paraná	5,17	5,65	5,12	5,49	0,32
Santa Catarina	3,27	3,76	3,83	3,91	0,64
Rio Grande do Sul	6,70	7,34	6,61	6,57	-0,13
Centro-Oeste	7,24	8,55	8,40	9,15	1,91
Mato Grosso	1,68	2,22	1,97	2,06	0,38
Mato Grosso do Sul	1,28	1,72	1,71	1,85	0,57
Goiás	2,61	2,72	3,02	3,49	0,89
Distrito Federal	1,68	1,89	1,70	1,75	0,07
Brasil	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**-**

Fonte: Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). ICMS. Disponível em: <http://goo.gl/I9Z1sY>; IBGE. PIB (Contas Nacionais).

5 DESAFIOS AO FEDERALISMO BRASILEIRO: PARA ALÉM DA DIMENSÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO, O RETORNO À DIMENSÃO REGIONAL

Novas tensões federativas vieram à baila neste início de década de 2010 em função do arrefecimento do crescimento econômico e da continuidade de práticas centralizadoras do governo federal. Entre as mais significativas podem ser citadas as seguintes: *i)* o reforço das medidas de desonerações de impostos, principalmente do IPI, adotadas para incentivar a expansão do investimento e/ou reduzir o custo de produção em setores industriais específicos; *ii)* a dificuldade de se chegar a um consenso sobre o rateio dos recursos dos royalties do pré-sal; e *iii)* a falta de consenso quanto à nova configuração de cobrança do ICMS (dilema entre a cobrança no destino ou na origem e sobre as margens a serem aplicadas doravante).

São todas, as medidas citadas, questões de extrema relevância para os governos subnacionais, principalmente os estaduais, pois representam possibilidades de restrição do nível de receitas correntes, no primeiro caso, e de frustração do acesso a recursos novos do sistema nacional de arrecadação tributária, nos dois casos subsequentes. Mais que isso, são questões de relevância para os governos estaduais em regiões de menor desenvolvimento em face da constatação de que os avanços sociais e de bem-estar recentes são determinantes (condição necessária) para que tais regiões saiam da pobreza, mas não são condição suficiente para a reversão da trajetória de menor desenvolvimento relativo.

Comprimidos, de um lado, pela expansão dos gastos em políticas sociais (educação, saúde, previdência e assistência social), pelas regras de renegociação do endividamento (e seus encargos) junto ao governo federal e, de outro lado, pela estabilidade da trajetória das fontes de recursos próprios (ICMS) e redução dos montantes de transferências constitucionais (FPE), os governos estaduais se veem limitados em suas capacidades para desenhar e implementar trajetórias de desenvolvimento em seus territórios.

Parte da solução para a crise atual do federalismo pode ser encaminhada pelo reconhecimento por parte do governo central de que está em curso no país um forte processo de centralização federativa, e de que sua motivação se deve à necessidade de o país superar suas graves questões de pobreza e desigualdades.

Entretanto, tendo a agenda do combate à miséria e pobreza fincado suas bases nas estratégias da política pública, é chegado o momento da ampliação do nível de investimento em infraestrutura social e econômica que visa garantir a expansão sustentada da política social. Alguns entraves verificados na estratégia do governo federal para a realização de sua agenda de investimento devem ser mencionados e abrem possibilidade mais ampla para uma atuação conjunta entre governo central e governos estaduais, os quais se referem ao baixo volume do investimento público no país.

Quando em 2007 o governo federal lançou o Programa de Aceleração do crescimento (PAC), seu objetivo era criar uma arena de coordenação da ação dos ministérios em torno de prioridades para a ampliação da infraestrutura necessária ao desenvolvimento brasileiro. Iniciou-se com esta experiência institucional, de maneira mais clara, a constatação das reais dificuldades do Estado brasileiro para levar adiante tal tarefa.

Projetos de investimentos de grande impacto territorial começaram a ser paulatinamente implementados, como a refinaria da Petrobras e um estaleiro em Pernambuco; um complexo naval e um porto no Rio de Janeiro; um aeroporto no Rio Grande do Norte; o porto de Pecém no Ceará; entre outros. Entretanto, um modelo formal e estruturado para a participação dos governos subnacionais na viabilização dos projetos nunca foi levado adiante. Desde então alguns problemas vem se acumulando (na forma de obstáculos e atrasos na execução dos projetos), sem que uma solução, ou conjunto de soluções, tenha sido adequadamente formulada e implementada.

Mais recentemente, em 2011, já no mandato da presidenta Dilma, uma proposta de "sala de gestão", onde se centralizaria o acompanhamento dos projetos e ações prioritários, foi idealizada e chegou até ser estruturada junto ao próprio gabinete da presidência da república. Entretanto, a experiência não prosperou e deixou de ser comentada. Restou como dificuldade permanente a fraca conexão entre os projetos e propósitos do governo federal e as capacidades dos governos subnacionais de contribuírem para sua realização.

O parecer do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de fiscalização das contas do governo federal, para 2012 menciona que, no ano em exercício, a execução orçamentária relacionada com o investimento teria sido baixa, de apenas 58% dos valores empenhados no exercício:

> Aspecto relevante relacionado às despesas com investimentos é a baixa execução orçamentária e o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados. Consoante se pode observar (...) da dotação total de investimentos para 2012, apenas 58% foi empenhado no exercício (Brasil, 2013b, p. 113).

Adicionalmente, quando o relatório se dedica à avaliação do PAC há uma importante referência à dimensão federativa deste programa: segundo o relatório – que apresenta a utilização de recursos do PAC por ente da Federação –, apenas 30% dos recursos do programa, no período 2007-2012, foram executados por intermédio de transferências a entes subnacionais (estados, municípios e Distrito Federal). Destes recursos, 16,5% foram executados pelos estados e o restante por municípios (Brasil, 2013b, p. 199). Em sua maior parte, os recursos deste programa estão concentrados (70%), em sua execução, no próprio governo federal.

A despeito das dificuldades presentes, o governo federal tem amplas possibilidades institucionais e políticas para avançar na construção de uma nova agenda nacional que seja capaz de induzir um modelo de crescimento voltado para a superação de gargalos infraestruturais e para a renovação da competitividade econômica do país, ao mesmo tempo em que fortalece o esforço nacional de superação da pobreza e desigualdade.

Esse novo modelo para ser exitoso terá, obrigatoriamente, que reconsiderar sua desatenção à questão regional. Os esforços do Estado brasileiro até o momento têm sido pouco efetivos em promover a redução das desigualdades regionais – exceto pelos ganhos recentes na questão social – tendo-se constatado, na verdade, que os recursos públicos transferidos para regiões pouco desenvolvidas apresentam destino desfavorável à mudança em suas estruturas econômicas: tais recursos tendem a ser transferidos de volta, na forma de vazamentos via comércio interregional, para as regiões com parques produtivos mais densos e sofisticados do país (e para o exterior).

Os esforços federais, ainda apenas no papel, de dar passos adiante na regionalização dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento têm sido de pouca monta frente à dimensão do problema regional brasileiro. Os obstáculos para tal objetivo estão, de um lado, na débil capacidade do governo federal para empreender o investimento público, a qual deriva da revelada fragilidade institucional para transformar recursos orçamentários em gastos efetivos (entraves burocráticos, corpo técnico pouco afeito a agenda de execução de gasto; instituições de controle com aversão ao trabalho do Poder Executivo, entre outras); de outro lado, a incapacidade para desenhar e propor modelos de pactuação junto aos governos estaduais para a realização conjunta do investimento público, onde se dividem atribuições, responsabilidades e resultados.

Quanto à dimensão regional do desenvolvimento, esta continua relegada ao ostracismo no planejamento nacional. No documento do PPA 2012-2015 (Volume I – Dimensão Estratégica) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a menção à questão regional é escassa e subsidiária a demais eixos estruturantes da ação do ministério. O corpo do documento desdobra-se nos seguintes temas, sem que indicações da questão regional sejam apresentadas no seu sumário geral: estratégia de desenvolvimento; macroeconomia para o desenvolvimento; sistema de proteção social; infraestrutura; produção com sustentabilidade e inovação; inserção internacional; e estado, federalismo, planejamento e gestão.

Na sua seção "Estado, Federalismo, Planejamento e Gestão" (Brasil, 2013a, p. 77), entretanto, destacam-se duas características muito denotadoras do estágio atual centralizador do nosso federalismo. Primeiro, a breve menção ao desenvolvimento regional refere-se tão somente ao aporte crescente de recursos para instrumentos clássicos da política regional brasileira, como os

fundos constitucionais – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro -Oeste (FCO), do Norte (FNO) e do Nordeste (FNE) – os quais, como se sabe, têm elevada importância para o financiamento de atividades produtivas, mas são parcela reduzida de recursos para o enfrentamento das questões do desenvolvimento regional. Sendo fundos de financiamento do crédito às atividades produtivas não podem ser utilizados para financiar estratégias de gasto público em projetos de infraestrutura social básica, por exemplo.

Em segundo lugar, a menção a novas estratégias para o desenvolvimento regional está centrada inteiramente no ente subnacional do município, sem que qualquer indicação que o ente governo estadual esteja contemplado pelo modelo de federalismo em curso pela União:

> há uma diretriz em curso para a redução das disparidades regionais, que passa pelo fortalecimento e equilíbrio da federação brasileira. É nesse espírito que o governo federal vem realizando encontros anuais com prefeitos, prefeitas e gestores municipais de todo o país. Em tais oportunidades são apresentados os principais programas federais, com as respectivas estratégias de implementação e os requisitos para acessar financiamentos e subsídios da União. Destaque especial vem sendo conferido à municipalização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM e aos consórcios públicos intermunicipais, instrumentos que tem trazido bons resultados na gestão de políticas públicas e que possui ainda grande espaço e potencial de desenvolvimento (Brasil, 2013a, p. 78).

Para repisar, por fim, um aspecto relevante da situação de desgaste atual nas relações federativas: é crucial compreender que os aportes crescentes dos bancos públicos (Caixa Econômica, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) em projetos do governo federal nas regiões, e mesmo os alocados para o setor empresarial, tendem a aumentar a pressão sobre os governos estaduais para criarem a correspondente oferta de infraestrutura econômica e social. São demandas legítimas, geradas pela própria ação benéfica do governo federal, as quais, entretanto, pressionam as finanças estaduais e tornam mais visíveis os limites (já estreitos) dos governos para fazer frente a tais gastos.

No segundo semestre de 2012, o governo federal, por intermédio do Ministério da Fazenda, levou a efeito a revisão do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) do período 2012-2014, cujo principal resultado foi a ampliação do montante da dívida dos governos estaduais, permitindo novos empréstimos totais no montante de R$ 58,3 bilhões, e beneficiando 21 Unidades da Federação.[15] Esta medida, sem dúvida, cria um reforço momentâneo nos estados para a expansão dos investimentos, entretanto, deverá fazer retornar a patamares anteriores os limites

15. Ver comunicação sobre o referido programa no *site* do Ministério da Fazenda: <http://goo.gl/2xHL4k>.

de endividamento para gestões estaduais subsequentes. Os parâmetros estruturais do federalismo centralizador, contudo, permanecem preservados e intocados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conflito federativo no Brasil, depois de uma breve trégua durante a primeira metade da década passada, voltou a se acirrar e manifestar-se mais explicitamente. Argumentou-se neste capítulo que a questão da autoridade fiscal é elemento importante para entender os processos recentes, entretanto, não incluir no quadro explicativo elementos relacionados com as possibilidades (ou frustração) de descentralização do *policy decision-making* torna o quadro pouco conclusivo.

Desde pelo menos 1994, o governo central vem em um continuum de centralização da autoridade fiscal sobre os entes subnacionais. As justificativas política e institucional para tal desenlace estiveram na necessidade, vista como imperiosa, de levar adiante a estabilização macroeconômica, ainda nos anos 1990, e a agenda da política social, nos anos 2000.

No momento recente, entretanto, as promessas ora da estabilidade e ora dos ganhos de bem-estar social estão cobrando a ampliação do nível de investimento em infraestruturas econômicas e sociais. O governo federal, único possuidor de capacidades governativas (econômico-financeiras e político-institucionais) para levar adiante tal projeto, ao conduzir os planos de investimentos sem necessárias mediações com governos subnacionais, principalmente com os estaduais, passou a ser um elemento de tensões federativas ao invés de ser visto como parte da solução.[16]

As dificuldades nas relações federativas resultam, na verdade, de uma fraca orientação estratégica para produzir no país um ambiente de coordenação federativa. De um lado, o sistema de partilha, que prometia se transformar em instrumento de descentralização fiscal pela Constituição de 1988, permanece operando no sentido contrário, isto é, da centralização. E, de outro lado, o primeiro ciclo de crescimento econômico relevante após o período de ajustamento macroeconômico dos anos 1990, durante os anos 2008-2010, não teve força suficiente para produzir uma trajetória mais sólida para que as finanças estaduais se vissem com maiores raios de manobras frente às restrições correntes do endividamento público.

Aprisionados pela falta de recursos e coadjuvantes na execução de políticas públicas centralmente elaboradas, os governos estaduais têm se tornado mais reativos às proposições oriundas do governo central.

16. Ver resenha de Lopreato sobre "a orientação da política fiscal, o papel reservado ao Estado e os instrumentos de ação do setor público no período que compreende os governos Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma" (Lopreato, 2013, p. 1).

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005. Dossiê Federalismo.

AMARAL FILHO, J. Federalismo brasileiro, trajetória pendular e viés centralizador. *In:* FAURÉ, Y.-A.; RODRIGUES, C. U. (Org.). **Descentralização e desenvolvimento local em Angola e Moçambique**. Lisboa: Almedina, 2012.

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de sociologia política**, Curitiba, n. 24, p. 69-85, 2005. Dossiê Federalismo.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; Editora FGV, 2012.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Política orçamentária, fiscal e tributária. **Finanças públicas**, n. 4, Brasília, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/nMQ4NB>.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Pará. **Plebiscito 2011**: Resultado de votação por UF. Pará: TRE, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/hUXrKp>.

_____. Ministério da Fazenda. **Revisão do PAF vale para o período 2012-2014**. Brasília: MF, 2012. (Nota para imprensa). Disponível em: <http://goo.gl/X7Sof8>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Mais Brasil**: PPA 2012-2015. Brasília, 2013a. Relatório Anual de Avaliação v. 1.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de prestação de contas do governo da União, 2012**. Brasília, 2013b. Disponível em: <http://goo.gl/M9u6pf>. Acesso em: 13 ago. 2013.

FURTADO, C. **A Operação Nordeste**. Rio de Janeiro: ISEB, 1959.

LOPREATO, F. L. **Aspectos da atuação estatal de FHC à Dilma**. Brasília: Ipea, 2013. (Mimeografado). Relatório de pesquisa da Rede do Desenvolvimento.

MENDES, C.; MONTEIRO NETO, A. Planejamento, instrumentos e resultados: a (in)compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 10, p. 43-82, 2012.

MONTEIRO NETO, A. **Fluxos de renda fiscal *versus* fluxos de renda via comércio**: o que há de novo na direção e magnitude da ação redistributiva do governo federal nas regiões brasileiras? Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1.230).

_____. **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações no cenário atual. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.894).

PRADO, S. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. *In*: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

_____. **Relações intergovernamentais, conflitos federativos e o papel dos governos estaduais na Federação brasileira**. Brasília, 2012. (Mimeografado).

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de sociologia política**, n. 24, p. 9-27, 2005. Dossiê Federalismo.

SILVA, A. M. A.; MONTEIRO NETO, A.; GERARDO, J. C. **Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil**: percalços no limiar do século XXI. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.889).

VERGOLINO, J. R. **Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil**: notas sobre o período recente (1990-2010). Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.908).

VIEIRA, D. Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? **Revista de sociologia política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005. Dossiê Federalismo.

APOLINÁRIO, V.; SILVA, M. L. (Org.). **Impactos dos grandes projetos federais sobre os estados do Nordeste**. Natal: Editora UFRN, 2011.

BERCOVICI, G. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

GIBSON, E. **Federalism and democracy**: theoretical connections and cautionary insights. *In:* Federalism and democracy in Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

HUEGLIN, T.; FENNA, A. **Comparative Federalism**: a systematic inquiry. Canada: University of Toronto Press, 2010.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Alexandre Manoel Angelo da Silva

Técnico em Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)/Ipea. Doutor em economia pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre pela Escola Brasileira de Economia e Finanças da Fundação Getulio Vargas (EPGE/FGV-RJ). Especialista em finanças públicas. Coordenador-geral de Política Fiscal na Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (2007-2008).

Aristides Monteiro Neto

Técnico em Planejamento e Pesquisa da Dirur/Ipea. Doutor em economia aplicada pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP). Mestre em economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Pernambuco (Pimes/UFPE). Chefe da Assessoria de Planejamento da Presidência do Ipea (2011-2012). Secretário de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do estado de Pernambuco (2007-2009).

Carlos Antonio Brandão

Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Doutor, livre docente e professor titular pelo IE/UNICAMP. Pós-doutor pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Coordenador do Observatório Celso Furtado para o Desenvolvimento Regional.

Danilo Jorge Vieira

Doutor e mestre em economia aplicada pelo IE/UNICAMP. Diretor de Comunicação Integrada na Reitoria da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

José Carlos Gerardo

Analista de finanças e controle do Ministério da Fazenda. Especialista em economia do setor público pela FGV do Distrito Federal (DF).

José Raimundo de Oliveira Vergolino

Ph.D. em economia pela University of Illinois. Professor aposentado do Departamento de Economia da UFPE. Professor da Faculdade dos Guararapes, Recife-Pernambuco. Consultor independente. Pesquisador sênior bolsista do Ipea (2011-2013).

María Jimena García Puente

Doutoranda em ciência política na Universidade Nacional de Rosario (Argentina). Mestre em administração e políticas públicas pela Universidade de San Andrés. Pesquisadora do Instituto de Investigação Estado, Território e Economia da Universidade Nacional do Litoral. Docente da Universidade Nacional do Litoral e da Universidade Nacional de Entre Ríos.

Ricardo Ismael

Professor do Departamento de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Doutor em ciências políticas pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Diretor do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Pesquisador sênior bolsista do Ipea (2011-2013).

Robson Dias da Silva

Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas e da graduação em ciências econômicas do Instituto Multidisciplinar da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Doutor e mestre em economia aplicada pelo IE/UNICAMP. Pesquisador sênior bolsista do Ipea (2011-2013).

Víctor Ramiro Fernández

Doutor em ciência política pela Universidade Autónoma de Madrid, Espanha. Mestre em ciências sociais pela Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO), sede Buenos Aires. Investigador do Conselho Nacional de Investigações Científicas (CONICET). Diretor acadêmico do Instituto de Investigação Estado, Território e Economia (IIETE) da Universidade Nacional do Litoral. Professor da Universidade Nacional do Litoral.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Reginaldo da Silva Domingos

Revisão
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Laeticia Jensen Eble
Leonardo Moreira de Souza
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Barbara Pimentel (estagiária)
Jessyka Mendes de Carvalho Vásquez (estagiária)
Karen Aparecida Rosa (estagiária)
Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniella Silva Nogueira
Danilo Leite de Macedo Tavares
Diego André Souza Santos
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Jeovah Herculano Szervinsk Junior

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3315 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m² (miolo)
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Alexandre Manoel Angelo da Silva
Aristides Monteiro Neto
Carlos Antonio Brandão
Danilo Jorge Vieira
José Carlos Gerardo
José Raimundo de Oliveira Vergolino
María Jimena García Puente
Ricardo Ismael
Robson Dias da Silva
Víctor Ramiro Fernández

ISBN 978-85-7811-209-7
9 788578 112097 >

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Secretaria de Assuntos Estratégicos