

Sistema Federativo Brasileiro e Limites ao Desenvolvimento Local e Descentralizado.

Soraia Cardozo.

Cita:

Soraia Cardozo (2007). *Sistema Federativo Brasileiro e Limites ao Desenvolvimento Local e Descentralizado*. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/408>

SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO E LIMITES AO DESENVOLVIMENTO LOCAL E DESCENTRALIZADO

Soraia Aparecida Cardozo*

Grupo de Trabalho: Desenvolvimento Territorial Regional e Local: Desigualdades e Descentralização

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo mostrar os limites do desenvolvimento local no Brasil, país que apresenta uma série de dificuldades para resolução dos problemas em seu Sistema Federativo. Defende-se que ações descentralizadas e descoordenadas, as quais buscam o desenvolvimento local, aprofundam disparidades e desencadeiam rivalidades entre os entes da federação em um país continental marcado por desigualdades inter e intra-regionais.

Palavras-chave: desenvolvimento local; desenvolvimento nacional; transnacionalização; federalismo.

ABSTRACT

This paper aims to show the limits of the local development in Brazil, country that presents a series of difficulties for resolution of the problems in his Federalist System. It points out that decentralized and non coordinated actions, the which plan the local development, deepen disparities and triggered rivalries between the entities of the federation in a continental country marked by inter and intra regional inequalities.

Key-words: local development; national development; transnationalization; federalism.

INTRODUÇÃO

O processo de formação da economia brasileira foi marcado, a partir de 1930, pela predominância de forças centrípetas responsáveis pela formação de um sistema econômico nacional articulado, de forma a garantir a livre mobilidade de capital e trabalho dentro do espaço econômico nacional. Alcançou-se um elevado grau de articulação comercial e produtiva do espaço econômico nacional com existência de mecanismos de soldagem federativa dados pelo papel coordenador da União. Entretanto, a partir da crise da dívida externa nos anos 80, o Brasil entrou em um processo de mudanças que determinaram o esgotamento do padrão de acumulação que havia assegurado altos níveis de crescimento econômico nas décadas anteriores. A crise da dívida externa, ao desnudar nossa fragilidade

* Doutoranda do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

e dependência financeira¹, desencadeou uma crise fiscal e financeira do setor público nacional e crescentes modificações no papel historicamente desempenhado pelo Estado.

Os determinantes internacionais das transformações da economia brasileira nas décadas de 1980 e 1990 estão relacionados à crise de acumulação na economia internacional na década de 70, que, por sua vez, desencadeou a adoção de políticas neoliberais (a princípio pelos Estados Unidos e Inglaterra) que estiveram aliadas a um processo mais amplo de transnacionalização da economia. Segundo Chesnais (1995: 2-3),

desde a recessão de 1974-1975, que marcou o início desta longa crise rastejante cuja “saída” os economistas tiveram tanta dificuldade em enxergar, o capital tudo fez no sentido de romper as amarras das relações sociais, leis e regulamentações dentro das quais se achava possível prendê-lo com a ilusão de poder civilizá-lo (...) Mas o capital industrial e financeiro beneficiou-se também de um apoio fundamental por parte dos principais Estados capitalistas, sob a forma de políticas de liberalização, desregulamentação e privatização que estes adotaram, um após o outro, desde a chegada ao poder dos governos de Thatcher e Reagan. Desta forma, o capital voltou a ter liberdade para se desenvolver e, principalmente, para se movimentar em âmbito internacional de um país para outro – liberdade que não desfrutava desde 1914.

Nos anos 90, a adaptação do Brasil a esse novo contexto internacional exigiu uma série de mudanças na condução da política econômica para que houvesse uma adequação às propostas do Consenso de Washington. O poder central perdeu as possibilidades de manejo autônomo da política macroeconômica revelando mais uma face da fragilidade dos centros internos de decisão (FURTADO, 1992). Surgiram, dessa forma, pressões para uma remodelação da atuação dos governos subnacionais, que promoveram ajustes à política de estabilidade de preços. A atrofia do nosso sistema de financiamento de longo prazo aprofundou-se nesses anos e a solução encontrada para contornar sua debilidade foi a abertura e desregulamentação financeira, processo que aumentou a dependência do país em relação aos fluxos de recursos de curto prazo e comprometeu a gestão autônoma da política monetária (CARNEIRO, 2002).

As políticas públicas de desenvolvimento regional no Brasil entraram em uma profunda crise nos anos 90 visto que as reformas políticas foram no sentido de diminuição relativa da intervenção do governo federal nas políticas públicas. Nesse contexto, as esferas locais vêm sendo privilegiadas como espaços responsáveis pela promoção do desenvolvimento econômico tanto pela literatura especializada em estudos de economia regional e urbana, quanto pelos poderes públicos, sejam eles municipais, estaduais ou federal (VAINER, 2000, 2001; BRANDÃO, 2003).

¹Sobre crise da dívida externa e ajustes macroeconômicos nas décadas de 1990 e 1980 ver Belluzzo & Almeida (2002), Cruz (1995), Baer (1993).

Quando falamos em políticas de desenvolvimento local, nos referimos a práticas guiadas por um marco analítico que projeta no local (cidades e cidades-região) um poder ilimitado e ressalta que nele se proliferam relações de cooperação e reciprocidade. Um mapeamento e uma análise crítica de algumas vertentes teóricas que ressaltam o poder exacerbado do poder local para promoção do desenvolvimento endógeno podem ser encontrados em Cardozo (2005).

Desse modo, o objetivo do presente trabalho consiste em mostrar, em um contexto de maior internacionalização da economia, limitações às políticas de desenvolvimento local no Brasil – país subdesenvolvido que apresenta grandes disparidades regionais. Procuraremos mostrar que tais limitações são decorrentes da organização do sistema federativo brasileiro que gera um processo contraditório: ao mesmo tempo em que se passa por um processo de descentralização de encargos e os municípios assumem um maior número de políticas públicas sob suas responsabilidades, são criados mecanismos, por parte do governo federal, que limitam a autonomia relativa das unidades subnacionais para decidirem sobre seus gastos, para ampliarem suas despesas e se endividarem. Nesse sentido, ações descentralizadas e descoordenadas que buscam o desenvolvimento local aprofundam disparidades e desencadeiam rivalidades entre os entes federados em um país continental marcado por desigualdades inter e intra-regionais.

Os defensores do desenvolvimento local endógeno, em grande medida, não estão atentos a questões fundamentais, tais como as distorções apresentadas pelo sistema federativo brasileiro, essencialmente à capacidade de gasto das unidades subnacionais que tem sido engessada desde a implementação do Plano Real, e aos conflitos federativos. Para alcançar nosso objetivo primeiramente discutiremos algumas distorções do sistema tributário/fiscal brasileiro com o intuito de identificar alguns problemas presentes no pacto federativo para, em seguida, apresentar a relação das distorções do sistema federativo brasileiro com a problemática do desenvolvimento econômico nesse contexto.

Além dessa introdução e das considerações finais, o artigo apresenta quatro itens: o primeiro traz um apanhado geral sobre a tendência na repartição das receitas tributárias e na definição das competências sobre os gastos entre as três esferas de governo com ênfase na disparidade regional na capacidade de geração de receita; o segundo tópico mostra elementos do sistema federativo brasileiro que limitam o poder de atuação das unidades subnacionais; o terceiro item aborda alguns aspectos da guerra fiscal, que acirra as rivalidades entre os entes federados, que tem como um de seus determinantes problemas

verificados na organização do sistema tributário; o quarto item discute as limitações do desenvolvimento endógeno diante das distorções do sistema federativo brasileiro.

1. Descentralização fiscal e crise do pacto federativo

O ponto central a ser tratado neste item consiste na problemática da descentralização das competências sobre as políticas públicas para os níveis subnacionais de governo. No caso brasileiro o que se percebe é um processo de municipalização de um conjunto de políticas, com maior destaque à saúde e educação. Trata-se de um processo complexo visto que, no Brasil, a capacidade de geração de receitas municipais é altamente desigual, pois está relacionada à função econômica da cidade, ao tamanho do município, à região em que este município está inserido. Por outro lado, houve uma tendência, nos anos 90, de elevação da participação da esfera federal de governo na repartição da receita tributária e a imposição de uma série de limites às possibilidades de ampliação dos gastos dos governos subnacionais.

A reforma tributária da década de 60 instituiu um sistema tributário centralizador, no qual grande parte dos impostos estavam sob competência da União, que possuía, também, o poder de manipular as alíquotas dos impostos pertencentes às esferas subnacionais de governo, assim como influenciar as receitas de estados e municípios através do mecanismo de transferências. Tratou-se de um período em que o centralismo feriu o sistema federativo brasileiro, visto que estados e municípios perderam autonomia para a geração de seus próprios recursos, assim como o poder de decisão sobre seus gastos em virtude da proliferação do sistema de vinculação de receitas.

Com a redemocratização do país em 1985, as discussões acerca da estruturação de um novo sistema tributário pautaram-se, sobretudo, na necessidade de recuperação da autonomia fiscal de estados e municípios, visto que as unidades subnacionais de governo precisavam recuperar autonomia para criarem seus impostos, decidirem sobre as alíquotas dos tributos a elas competentes, possuindo, portanto, mecanismos próprios de geração de receita fiscal.²

Como observa Moura (2002: 17),

as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 institucionalizaram o aumento da participação dos estados na receita disponível do setor governo, o que vinha ocorrendo desde o início da década de 80, por intermédio das transferências negociadas. O governo

² Em Oliveira (1992) encontram-se algumas das propostas de reforma do sistema tributário da Constituição de 1988 apresentadas pelos seguintes grupos: Comissão Arinos, FIESP, Instituto de Advogados de São Paulo e Associação Brasileira de Direito Financeiro (IASP/ABDF), Comissão de Reforma Tributária e Administrativa (CRETAD) e PCB.

federal detinha, então, o poder de alocar os recursos segundo as suas prioridades. Com a definição constitucional de critérios para a distribuição de recursos, as receitas de transferências adquiriram a conotação de receitas próprias. Assim, apesar de não ter ocorrido necessariamente um aumento de participação na carga tributária, o agregado dos estados assistiu a uma elevação dessa receita.

Desta forma, as alterações contidas no texto tributário da Constituição de 1988 foram no sentido de diminuição do campo de competência da União em contrapartida ao aumento do número de impostos competentes a estados e municípios. Tratou-se de um primeiro passo para o aumento da autonomia relativa das unidades subnacionais e para o fortalecimento do sistema federativo brasileiro.

Além da possibilidade de geração de seus próprios recursos concedida a estados e municípios, o processo de fortalecimento da autonomia federativa esteve relacionado, também, ao aumento das transferências de recursos do governo federal para os governos subnacionais sem qualquer tipo de vinculação. Ou seja, a descentralização fiscal presente na Constituição de 1988 resgatou alguns princípios do funcionamento do sistema federativo brasileiro, ferido nos anos de autoritarismo político.

Embora o movimento de resgate da organização federativa não devesse se esgotar na descentralização fiscal, a conquista da autonomia relativa das unidades subnacionais consistia em um importante avanço e em um sinal de descontinuidade em relação ao período de centralização política.

Entretanto, na década de 90 as mudanças no sistema tributário brasileiro pautaram-se pela diminuição das transferências não constitucionais, imposição de restrições à concessão de crédito a Estados e Municípios, criação de novos tributos pela União (principalmente contribuições sociais, que não são sujeitas a transferências intergovernamentais), elevação das alíquotas dos impostos que não estivessem presentes no sistema de transferências.

Nesse sentido, na década de 90 o Governo Federal utilizou-se demasiadamente das contribuições sociais, tais como CPMF (contribuição provisória sobre movimentações financeiras) e Cofins (contribuição para financiamento da seguridade social). Além disso, criou-se o Fundo de Estabilização fiscal, que retira 20,0% das receitas destinadas aos fundos de participação de Estados e Municípios para uso da União (AFFONSO, 1997). A Tabela 1 mostra que, do total de receitas tributárias arrecadadas pelo setor público consolidado, a parcela apropriada pelo governo federal cresce significativamente entre os anos 1992 e 1993 ao passar de 53,77% para 61,15%. Entre 1993 e 2003 a tendência apresentada foi de uma apropriação pela União de parcelas superiores a 57,0% da receita tributária gerada no país, sendo que nos anos de 1993, 1994, 1999, 2000 e 2002 esta

parcela foi superior a 59,0%. As parcelas apropriadas pelos Estados e municípios são menores para cada ano no período 1993-2003 em comparação aos dados de 1992.

Tabela 1: Repartição (em %) da receita tributária total por nível de governo (1992-2003)

Nível de Governo	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2002	2003
União	53,77	61,15	59,5	56,95	56,22	58,08	58,64	60,90	59,99	59,41	57,72
Estados	38,68	34,74	35,9	36,85	37,29	35,21	34,63	32,88	33,89	34,09	35,10
Municípios	7,54	4,11	4,6	6,2	6,49	6,71	6,73	6,22	6,12	6,50	7,18

Fonte: IBGE (elaboração própria)

Ocorre, a nosso ver, um processo de reversão da tendência apresentada pela Constituição de 1988, ou seja, de descentralização da capacidade de geração de receitas. E é paralelamente a esta tendência de reconcentração da capacidade de arrecadação tributária que é desencadeado o processo de elevação no número de políticas públicas sob a responsabilidade das unidades subnacionais, principalmente dos municípios. Desta forma, houve descentralização dos gastos em ensino, saúde, habitação, urbanismo e segurança pública. A descentralização na área de educação ocorreu a partir da municipalização do ensino fundamental. Nesse sentido, desencadeia-se um “conflito vertical” que consiste na disputa entre União e governos subnacionais na definição das competências do gasto e na repartição de receitas.

Trata-se de um processo contraditório, visto que ao mesmo tempo em que há uma recentralização de recursos verifica-se uma descentralização dos encargos sociais envolvendo estados e municípios desiguais. Esta contradição se completa com a instituição de mecanismos que provocam o engessamento dos gastos das unidades subnacionais (que serão apresentados no próximo item) tais como as negociações das dívidas das unidades subnacionais, a privatização dos bancos públicos estaduais, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Esses elementos configuram-se como dificuldades impostas ao pacto federativo, uma vez que a solidariedade federativa vai dando lugar à concorrência entre estados, cidades e regiões.

Segundo Affonso(2000), o processo de revigoramento do federalismo brasileiro e da descentralização assumiu um caráter inconcluso e conflitivo. Nesse sentido, o autor coloca quatro aspectos centrais da crise da federação: disputa entre governo federal de um lado e estados e municípios de outro na partilha de receitas e definição de encargos; conflito entre estados e municípios para a atração de investimentos; dificuldades de revisão de competência dada a grande disparidade regional; crise fiscal de estados e municípios.

O Quadro 1 ilustra a tendência à descentralização das políticas públicas. Observa-se que políticas universais como saúde e educação passaram a ser oferecidas predominantemente pelos governos municipais. O quadro evidencia as possibilidades de conflitos na definição de competências uma vez que existe um conjunto de competências partilhadas, ou seja, um grande número de políticas podem ser oferecidas pelos três níveis de governo. Cabe, nesse sentido, um questionamento: qual é a capacidade dos municípios financiarem as responsabilidades crescentes sobre as políticas públicas? Reiteramos, mais uma vez, o aspecto contraditório do processo visto que a descentralização dos encargos é acompanhada de uma tendência de redução da autonomia dos governos subnacionais, que estão sujeitos a uma série de limitações financeiras como veremos no próximo item. A autonomia para a decisão sobre onde e como investir os recursos também é limitada uma vez que o financiamento de uma série de políticas públicas se dá a partir de transferências intergovernamentais vinculadas.

Quadro 1: Competências concorrentes e competências municipais

Esfera de governo	serviços/atividades
Federal-estadual-local (competências partilhadas)	Saúde e assistência pública assistência aos portadores de deficiência preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural proteção do meio ambiente e dos recursos naturais cultura, educação e ciência preservação das florestas, da fauna e da flora agricultura e abastecimento alimentar habitação e saneamento combate à pobreza e aos fatores de marginalização social exploração das atividades hídricas e minerais segurança do trânsito políticas para pequenas empresas turismo e lazer
predominantemente local	pré-escola e educação fundamental saúde preservação histórica e cultural
apenas local	transporte coletivo uso do solo

Fonte: Souza (2004)

Por outro lado, outro ponto a ser destacado consiste nas disparidades regionais do ponto de vista da geração de renda, que suscitam dificuldades para se chegar a um consenso na revisão das competências dos três níveis de governo visto que as desigualdades territoriais traduzem-se em heterogeneidades na capacidade de geração de receitas e nas demandas sociais existentes.

A Tabela 2 mostra que apesar da redução nas diferenças entre os PIBs regionais entre 1939 e o ano 2000, a região Sudeste ainda é responsável por 57,5% da riqueza gerada no país. Apesar dessa extrema concentração da capacidade de geração de renda, as regiões Norte e Centro-Oeste, que apresentam as menores proporções, elevaram sua participação na geração de riqueza de forma significativa, pois passaram, respectivamente, de uma participação de 2,7% e 2,1% em 1939, para uma participação de 4,6% e 7,2% em 2000.

Tabela 2: Distribuição relativa dos PIBs regionais (1939-2000)

	1939	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Norte	2,7	1,7	2,2	2,3	3,3	4,9	4,6
Nordeste	16,7	14,6	14,8	12	12,2	12,9	13
Sudeste	63,2	65,6	62,8	65	62,1	58,8	57,5
Sul	15,3	16,3	17,8	17	17,3	18,2	17,7
Centro-Oeste	2,1	1,8	2,4	3,7	5,1	5,2	7,2

Fonte: IBGE, *in*: Brandão e Siqueira (2004: 01)

A disparidade do ponto de vista da geração de produto e renda traduz-se claramente na capacidade de geração de receita tributária. A Tabela 2 mostra que apenas a região Sudeste apresenta receita tributária per capita (R\$115,00) superior à média do Brasil (R\$71,00). No extremo oposto está a região Nordeste (R\$ 21,10), seguida das regiões Norte (R\$30,00) e Centro-Oeste (R\$ 40,00). As três regiões apresentam uma arrecadação per capita inferior à metade do valor apresentado pelo Sudeste. A região Sul, por sua vez, apresenta uma arrecadação per capita (R\$58,00) pouco acima da metade da receita tributária da região Sudeste.

Tabela 3: População, número de municípios, PIB per capita e receita tributária per capita - Regiões do Brasil.

Regiões	População (1)	n° de municípios (2)	PIB per capita 2001 (3)	Receita Tributária Per capita (R\$) (4)
Brasil	169.590.693	5.650	6.954	71,0
Norte	12.893.561	449	4.312	30,0
Nordeste	47.693.253	1.791	3,255	21,1
Sul	25.089.783	1.189	8.387	115,0
Sudeste	72.297.351	1.668	9.316	58,1
Centro-Oeste	11.616.745	463	7.260	40,1

(1) dados referentes ao ano de 2000

(2) dados referentes ao ano de 2000

(3) dados referentes ao ano de 2001

(4) dados referentes ao ano de 1996

Fonte: Adaptado de Souza (2004)

Os dados apresentados acima evidenciam a grande disparidade regional brasileira na geração de riqueza, o que implica em heterogeneidade na capacidade de geração de

receitas fiscais e no financiamento das políticas públicas descentralizadas. Por outro lado, esta capacidade heterogênea de criar riquezas interfere, também, nas condições sócio-econômicas e geram problemas diferenciados territorialmente.

Não entraremos em detalhes sobre a eficácia das políticas públicas descentralizadas, mas vale ressaltar mais uma vez que vêm sendo criados mecanismos de transferências vinculadas para o seu financiamento. Isso evidencia que em um sistema federativo que apresenta as distorções mencionadas acima, as políticas descentralizadas acabam dependendo de recursos e de regras colocadas pela União.

Por outro lado, em um país que apresenta as disparidades regionais ilustradas acima aliadas às distorções do pacto federativo, o desenvolvimento local endógeno consiste em uma falácia. As ações autônomas e descentralizadas de desenvolvimento privilegiam regiões que apresentam maiores atrativos ao processo de valorização do capital e, dessa forma não resolvem as disparidades, mas apresentam tendência a agrava-las. Ressalta-se, portanto, que o desenvolvimento das localidades tem que ser parte integrante de uma política de desenvolvimento nacional. O Estado Nacional deve promover políticas de desenvolvimento que incorporem todo o território nacional, considerando-se as disparidades e atuando no sentido de sua redução.

Em síntese, este tópico mostrou aspectos importantes do sistema federativo que configuram em elementos limitadores do processo de descentralização das competências das políticas públicas. Por um lado observa-se uma tendência divergente daquela apresentada pela reforma tributária da Constituição de 1988 uma vez que a União eleva sua capacidade de arrecadação e surge uma série de transferências vinculadas. Por outro lado, as desigualdades regionais consistem em mais um limitador do processo de descentralização, pois a capacidade de geração de receitas é altamente desigual entre as diferentes regiões. Esta análise se completará no próximo item, no qual mostraremos que as unidades subnacionais, ao terem que se submeter ao ideal de austeridade fiscal, passaram por um processo de adequação à política monetária e fiscal restritiva definida pela União, o que provocará o surgimento de contingenciamento de gastos e redução da capacidade de endividamento.

2. Subordinação dos governos subnacionais às políticas de estabilização

Neste item ressaltaremos, de forma sucinta, alguns mecanismos pelos quais os governos subnacionais vão tendo sua capacidade de gasto limitada em virtude do ajustamento de suas políticas ao plano de estabilização. O objetivo não consiste no aprofundamento dos temas, mas sim na indicação de elementos que sustentam a hipótese

implícita neste artigo, de que há uma contradição em processo na medida em que paralelamente à descentralização de encargos são criados mecanismos de controle da autonomia relativa de estados e municípios.

Nos anos 90 a autonomia relativa das unidades subnacionais sofreu algumas limitações em virtude da implementação de mecanismos de contingenciamento de gastos dos estados e municípios a partir das exigências conferidas pelo governo federal nas negociações das dívidas estaduais e municipais, do ajuste fiscal imposto às unidades subnacionais, da privatização dos Bancos Estaduais e da Lei de Responsabilidade Fiscal. A relação desses elementos com a redução da autonomia das unidades subnacionais será analisada brevemente a seguir.

Renegociação das dívidas de estados e municípios

Após a implementação do Plano Real a autonomia dos estados tornou-se ainda mais restrita em virtude das diretrizes dos acordos de renegociação das dívidas a partir de 1995. A dívida mobiliária ficou submetida a altas taxas de juros mantidas pela política de estabilização econômica e o governo exigiu um ajuste patrimonial por parte dos estados. Fazia parte deste ajuste patrimonial a privatização de empresas estatais, assim como dos bancos estaduais. Desta forma, a vulnerabilidade dos estados diante da política monetária ficou explícita ao longo dos anos 90. O programa de estabilização consubstanciado no Plano Real passou a depender, em grande medida, do desempenho fiscal dos governos subnacionais. A lógica implícita ao plano era que diretrizes dos estados deveriam ter coerência com a política definida no plano federal, visto que o equilíbrio das finanças públicas estaduais era necessário para que a política monetária restritiva adotada pelo governo alcançasse o objetivo de controle da inflação. O equilíbrio das finanças públicas evitaria a multiplicação dos meios de pagamento por parte dos estados.

O processo de renegociação das dívidas estaduais consiste, ao nosso ver, em mais uma faceta da limitação da autonomia das unidades subnacionais. Trata-se de mais uma forma da União ditar as regras dos gastos das unidades subnacionais, que devem estar em consonância com a opção de inserção subalterna do Brasil nos circuitos financeiros internacionais, o que requer ajuste fiscal e superávits destinados ao pagamento de juros.

O não cumprimento dos acordos firmados com a União levaria os estados a uma situação insustentável uma vez que teriam possibilidades de ficarem sem os repasses das transferências intergovernamentais, sem o acesso a novas fontes de financiamento e endividamento. Contudo, ao seguir todas as exigências da União os estados teriam significativas parcelas de receitas comprometidas com os refinanciamentos. Dessa forma,

para que os Estados pagassem suas parcelas de dívidas foi imposto um severo corte de despesas e programas de aumento de receitas.

Como observa Moura,

constatam-se as limitações impostas pela presença de elevados estoques de dívidas à descentralização e à autonomia, com a redução das capacidades de gasto e da prerrogativa sobre o gasto. **As implicações do endividamento sobre a esfera fiscal solaparam a descentralização fiscal proposta na Constituição de 1988** (MOURA, 2002: 28; *grifos nossos*).

Privatização dos Bancos Estaduais

No que diz respeito aos problemas apresentados pelos bancos estaduais, a crise de financiamento externo que assolou o Brasil no início dos anos 80 elevou as fragilidades dos estados, visto que nos anos de alta centralização tributária os bancos estaduais tinham sido peças fundamentais no financiamento do gasto público das unidades da federação utilizando-se de recursos advindos do exterior em um momento de grande liquidez. Segundo Lopreato (1992: 47)

A crise de financiamento refletiu-se sobre todos os segmentos do setor público estadual e interferiu na articulação financeira entre eles. O setor empresarial e as entidades da administração descentralizada, enfraquecidos financeiramente, tornaram-se mais dependentes de recursos sujeitos à ingerência do tesouro estadual e perderam autonomia em suas decisões. Os bancos estaduais, por sua vez, passaram a responder diretamente pela demanda de operações de crédito e pela cobertura das responsabilidades de encargos do setor público estadual.

O programa de privatizações dos bancos estaduais empreendido nos anos 90 consistiu em uma das estratégias do plano de estabilização. Em primeiro lugar, a política monetária restritiva, pautada em elevadas taxas de juros, provocou uma crise bancária que atingiu tanto os bancos privados quanto os bancos públicos. Em segundo lugar, a privatização dos bancos estaduais esteve relacionada ao ajuste patrimonial exigido para dar cabo ao ajuste fiscal requerido pelo Plano Real. Com a privatização dos bancos estaduais coloca-se fim na autonomia dos estados para expandirem sua base monetária com relativa autonomia em relação às determinações da União. A privatização dos bancos estaduais enquadra-se, portanto, nas diretrizes do Plano Real na medida em que este esteve pautado pela manutenção de juros altos e pela retração da base monetária para conter a inflação.

Além das questões referentes à autonomia das unidades subnacionais, a privatização dos bancos públicos estaduais compromete o desenvolvimento regional uma vez que esses bancos foram, em um passado recente, de extrema importância para o

financiamento de obras e empreendimentos regionais que não encontraram respaldo no sistema bancário privado.

Lei de Responsabilidade Fiscal

Na tendência à contenção de gastos das unidades subnacionais, em maio de 2002 foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe controles ao endividamento das esferas de poder, limites para a efetivação de gasto com pessoal, às operações de crédito, às dívidas consolidadas e à dívida mobiliária. Os governos subnacionais deverão cumprir uma série de exigências caso necessitem de novas operações de crédito com o aval do governo federal: os pedidos serão enviados ao Senado Federal após sua situação financeira ter sido averiguada pelo Ministério da Fazenda e terem pareceres da Procuradoria Geral da Fazenda e da Secretaria do Tesouro Nacional. A concessão de crédito deverá obedecer a exigências legais, muitas vezes exigindo-se oferecimento de contragarantias por parte das unidades subnacionais (Moura, 2002).

A Lei de Responsabilidade Fiscal consolida o processo de diminuição da autonomia relativa das unidades subnacionais que, em nome do ajuste e da austeridade fiscal são levadas a diminuir seus gastos em serviços públicos voltados para a população.

Como bem observa Lopreato (2002: 20),

A Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos em que foi aprovada, constitui outro instrumento cujo objetivo é garantir o poder federal e restringir a autonomia dos governos subnacionais. Esta questão é delicada, pois se é verdade que não se pode aceitar a falta de compromisso dos dirigentes com a evolução responsável das finanças públicas, é preciso reconhecer que a rigidez excessiva das metas definidas na nova Lei estreita os espaços de autonomia dos estados e municípios em favor da União e abre campo para a desobediência consentida de regras.

Nesse sentido, nota-se que na década de 90 instaura-se uma tendência à diminuição da autonomia relativa das unidades subnacionais para ampliarem seus recursos através do endividamento e à liberdade de escolha de seus gastos. Estas tendências desencadeiam políticas fiscais restritivas destinadas à manutenção de baixas taxas de inflação.

3. O conflito na atração de investimentos: a guerra fiscal

Além do processo contraditório destacado nas páginas anteriores, que limita a autonomia dos governos estaduais e municipais, um aspecto importante da crise da federação brasileira encontra-se nas tensões entre estados e municípios desencadeadas em virtude de ações competitivas para a atração de investimentos. Embora este fenômeno tenha uma de suas explicações fundamentais relacionada a distorções no sistema tributário

brasileiro, existe um complexo de fatores responsáveis pelo acirramento da competição federativa nos anos 90.

O conceito de guerra fiscal está associado à disputa entre entes federativos na decisão locacional de atividades produtivas e na concorrência setorial, ou seja, trata-se de uma prática não cooperativa entre as unidades da federação na administração de “políticas industriais” descentralizadas. O instrumento tributário e os benefícios financeiros oferecidos pelo poder público estadual (e também municipal) são os principais elementos utilizados na guerra fiscal (SILVA, 2001; FERNANDES & WANDERLEI, 2000).

A guerra fiscal, portanto, consiste em um mecanismo estratégico presente nos programas de desenvolvimento dos estados, nos quais a utilização do ICMS tem importante participação. A intensificação do uso de tais estratégias pode ser considerada uma resposta à insuficiência de programas de âmbito nacional. No plano estadual, contudo, não há planejamento, mas sim o uso indiscriminado dos incentivos fiscais para atração de empresas que terão direito de atuar naquela localidade com isenção de impostos por muitos anos e, quando acabarem os incentivos, haverá o risco de reversão deste investimento para outra localidade que oferecer incentivos melhores por mais alguns anos.

A Guerra Fiscal é praticada pelos governos estaduais desde a criação do ICM (imposto sobre circulação de mercadorias) na reforma tributária de 1965/1966. Imposto caracterizado por sua incidência sobre o valor adicionado, o ICM surgiu como um imposto de competência dos governos estaduais. Entretanto os estados não possuíam o direito de instituir e aumentar alíquotas, o que cabia às decisões do Senado Federal. A partir de 1967, contudo, surge uma certa flexibilização na atuação dos governos estaduais, pois estes, através de convênios regionais, poderiam definir as alíquotas do ICM comuns a todos estados pertencentes a uma determinada região. Nesse sentido, cria-se uma espécie de guerra fiscal regional, visto que estados coligados passaram a utilizar concessões de incentivos fiscais para atraírem investimentos (CAVALCANTE & PRADO, 1998; FERNANDES & WANDERLEI, 2000; SILVA, 2001).

O governo federal passa a interferir nas políticas de incentivos fiscais com a criação do CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária) em 1975, uma vez que a utilização do ICM por parte dos governos estaduais como incentivo a novos investimentos deveria ter a aprovação do Conselho. Por outro lado, fazendo parte da política fiscal centralizadora do governo militar, a União passa a conceder isenções de ICM com o objetivo de direcionar os investimentos para regiões mais carentes. Apesar destas políticas de centralização das decisões referentes à utilização do ICM como mecanismo de atração

de investimentos, Silva (2001) mostra que estados como Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul criaram uma série de programas de estímulo à produção com outras fontes de recursos, mas que na segunda metade da década de 1980 passaram a utilizar a ampliação de prazos de pagamentos do ICM (entre outras operações com este imposto) como importante mecanismo de estímulo às inversões produtivas.

A partir da Constituição de 1988 surgem novos elementos que possibilitarão uma postura mais agressiva dos governos estaduais na atração de investimentos a saber: ampliação da base de arrecadação do ICM, que passa a ser denominado ICMS, com a incorporação dos impostos únicos sobre combustíveis e minerais e, também, com incidência sobre serviços como energia elétrica, transportes e telecomunicações; os estados passaram a ter liberdade para fixar as alíquotas do imposto como marca da descentralização fiscal da Constituição de 1988.³ Nesse sentido, os governos estaduais terão maior autonomia nas negociações com a iniciativa privada, pois, a Constituição de 1988, por sua vez, delegou autonomia aos governos estaduais para decidirem autonomamente sobre as legislações do ICMS, incluindo, portanto, a autonomia na definição de alíquotas e de isenções do imposto. A problemática em torno do ICMS está relacionada, também, à cobrança desse imposto na origem, não no destino.

Entretanto, a descentralização fiscal e a maior autonomia das decisões dos governos estaduais não são os únicos determinantes da Guerra Fiscal. Cavalcante e Prado (1998) observam que o governo federal, ao reduzir sua participação ativa nas políticas de desenvolvimento nacional e ao reduzir os investimentos produtivos estatais, omite seu papel de coordenador das políticas de desenvolvimento estadual ou regional. Este novo papel do Estado, aliado ao crescente desemprego, provoca políticas descoordenadas de alocação de investimentos. As empresas privadas passaram, com isso, a comandarem os grandes blocos de investimento, uma vez que a briga travada entre as unidades da federação vai no sentido de minimização dos custos das inversões produtivas. Desta forma, os governos estaduais tudo fazem para satisfazerem as exigências do setor privado (CAVALCANTE E PRADO, 1998; SILVA, 2001; CAMARGO, 2004; FERREIRA, 2005).

Segundo Cavalcante e Prado (1998), o conflito, e não a cooperação, é algo intrínseco à Federação visto que nem sempre os interesses dos governos subnacionais são convergentes. O problema está, segundo os autores, na falta de políticas coordenadoras

³ Sobre reforma tributária na Constituição de 1988 e finanças estaduais ver, respectivamente Oliveira (1992) e Lopreato (1981; 1992; 1993; 1997; 2000).

implementadas pelo governo federal que impeçam a alocação desordenada de investimentos no território nacional e o leilão de incentivos causados pela guerra fiscal. Os autores argumentam que o poder de controle e planejamento dos investimentos, através de iniciativas do governo federal, perde-se ao longo dos anos 80, não existindo mais um padrão de atuação do governo federal que possibilite “*que interesses conflitantes entre blocos regionais sejam articulados em único um projeto*” (CAVALCANTE E PRADO: 1998, 21-22).

Nesse sentido, o comprometimento das políticas federais de desenvolvimento aliado à descentralização tributária, à descentralização dos encargos – antes atribuídos ao poder central – para as unidades da federação e à difusão das práticas de desenvolvimento local, permitiu que os governos estaduais passassem a utilizarem a guerra fiscal como um elemento de uma suposta política de desenvolvimento descentralizada. A guerra fiscal, neste contexto, transformou-se em um mecanismo de alocação de investimento controlado pelas empresas privadas, que “conduz à maximização do custo fiscal associado à implementação de cada projeto” (CAVALCANTE E PRADO, 1998: 19).

Além dos fatores colocados acima, é preciso destacar que na década de 90 houve a retomada dos fluxos de investimentos externos diretos no Brasil estimulados pela abertura econômica, desregulamentação e privatizações. Neste sentido, contexto, aqueles investimentos que não estavam associados à reestruturação produtiva, fusões, aquisições e privatizações, passaram a ser alvo de disputa por parte dos governos subnacionais, principalmente no setor automobilístico.

A indústria automobilística foi beneficiada por um novo Regime Automotivo implementado pelo governo federal para atrair novos investimentos no setor tanto para ampliação da capacidade produtiva, quanto para reestruturação das plantas já existentes. O resultado foi uma grande expansão do setor, que pode ser comparada com a primeira grande migração das montadoras para o Brasil no período de 1956-1968. Entretanto, enquanto no passado a indústria automobilística concentrou-se na Região Metropolitana de São Paulo, os novos investimentos da década de 1990 foram direcionados para os estados do Paraná, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia e Rio de Janeiro (ARBIX, 2000; SANTOS, 2001).

Arbix (2000) destaca vários fatores que determinaram a nova localização espacial da indústria automobilística no Brasil – com base em pesquisa da Confederação Nacional da Indústria – tais como, proximidade do mercado, custo da mão de obra, vantagens específicas das localidades, ausência de sindicalismo atuante e saturação espacial.

Entretanto, os benefícios fiscais e financeiros concedidos através da guerra fiscal consistiram no principal fator explicativo deste processo.

Os compromissos dos governos estaduais compreendem concessão de créditos, desoneração do diferencial de ICMS nas aquisições de matérias primas de outros estados, e isenção de ICMS por prazos determinados. Os municípios recebedores destes investimentos geralmente oferecem isenção dos tributos municipais (ISS e UPTU) e de taxas diversas, assim como doação de terreno e obras de infra-estrutura que, em muitos casos, são oferecidos em parceria com os governos estaduais. Em contrapartida, o compromisso da empresa investidora está relacionado com a geração de empregos diretos e indiretos que, segundo Arbix (1999; 2000; 2001), nem sempre ocorrem na proporção definida no projeto inicial.

O setor automotivo, todavia, não foi o único que teve sua localização afetada em virtude do “leilão” praticado entre estados e entre municípios na atração de investimentos. Cano (2005) ressalta que os ramos mais afetados pela guerra fiscal, além do setor automobilístico, foram vestuário, têxtil, calçados e fumo, que, segundo o autor, praticamente desapareceram do Estado de São Paulo.

Sobre as decisões locacionais relativas ao setor de confecções, Melo e Teixeira (2000) destacam que nos anos 90 houve um novo ciclo expansivo daquele setor no Ceará. Os autores destacam que os incentivos fiscais foram os principais determinantes deste ciclo, uma vez que ele se deu graças à atração de empresas originárias de outros estados da federação. Os incentivos foram dados por um conjunto de ações integradas das três esferas de governo: governo federal, através da isenção do imposto de renda via FINOR; governo estadual, com isenção de ICMS; governos municipais, com isenção de ISS. Podem ser observados, também, outros atrativos para as empresas tais como a mão-de-obra barata e a oferta de terrenos e infra-estruturas.

Em síntese, procuramos tão somente destacar nesta breve exposição sobre a disputa entre os entes federados na atração de investimentos, que a guerra fiscal põe em evidência que políticas descentralizadas e descoordenadas de atração de investimentos desencadeiam conflitos competitivos dentro da federação. Nesse sentido, ações localizadas de promoção do desenvolvimento reforçam o comprometimento da solidariedade federativa.

4. Limitações da descentralização para a promoção do desenvolvimento local

Observamos até aqui que existem aspectos da crise da federação que criam limites, bloqueios e contradições à autonomia dos governos subnacionais. Nesse sentido, o discurso do desenvolvimento local endógeno, que defende a esfera local como a escala mais apropriada para a promoção do desenvolvimento econômico, encontra uma série de limitações nas possibilidades que são dadas à atuação autônoma dos governos municipais e estaduais.

Além dos aspectos da crise da federação apresentados anteriormente, deve-se destacar mais um agravante: o processo de transnacionalização e a inserção subalterna do Brasil às transformações na economia mundial. Dessa forma, indagamos: quais são as possibilidades de êxito das políticas locais descentralizadas de desenvolvimento econômico em um contexto de transnacionalização do capitalismo?

Na visão de Furtado (1992), em um contexto de transnacionalização do capitalismo o aumento da autonomia da esfera econômica apresenta os seguintes impactos sobre as economias nacionais: o dinamizador de crescimento econômico não será mais o mercado interno, mas sim a articulação com a economia internacional; incentiva-se a instalação de empresas com alto grau de capitalização e baixo nível de emprego de mão-de-obra; as decisões relacionadas à quantidade importada, produzida, assim como as decisões de onde completar o processo produtivo, a que mercados se dirigir, estarão estritamente no âmbito da empresa transnacional; as empresas transnacionais passam a apresentar vínculos ainda mais voláteis com as economias dependentes em virtude da grande facilidade em reverter seus investimentos a qualquer momento, bastando aparecer condições melhores de rentabilidade ao capital invertido em outro território.

Segundo Furtado (1992: 24-25),

em um país ainda em formação, como é o caso do Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas conduzirá quase necessariamente a tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional.

A crise do Estado desenvolvimentista, juntamente com a hegemonia das idéias liberalizantes, possibilitou que o desenvolvimento econômico fosse reinterpretado e que a ênfase no desenvolvimento nacional fosse substituída pela defesa do desenvolvimento local. Todavia, em um contexto de globalização, em que os governos nacionais perdem autonomia sobre a condução de suas políticas macroeconômicas (KREGEL, 1996) e a capacidade da sociedade controlar o mercado se enfraquece, o desenvolvimento local privilegia apenas alguns pontos dentro do espaço econômico nacional. No caso do Brasil,

acrescenta-se, ainda, a este contexto, a crise da federação, visto que dois aspectos devem ser reiterados: a disputa entre os entes federativos e o enfraquecimento dos instrumentos de soldagem federativa para que possam se fortalecer objetivos comuns dentro da federação.

Como vimos anteriormente, o sistema federativo brasileiro apresenta uma série de contradições, uma vez que há descentralização de encargos envolvendo entes federativos acentuadamente desiguais do ponto de vista da capacidade de geração de receita tributária e das demandas sociais. Além disso, o processo de descentralização ocorre acompanhado da disseminação de mecanismos criados pela União para contingenciar os gastos das unidades subnacionais. Mesmo diante destes processos e dos alertas acerca dos riscos de desencadeamento das rivalidades, tendo a guerra fiscal como um exemplo, grande parte da literatura econômica indica que os lugares devem cumprir as exigências da globalização para tornarem-se eleitos pelo capital produtivo. Como ressalta Brandão,

neste contexto, grande parte da literatura internacional contemporânea adotada de forma mecânica e indiscriminada no país – e que informa parcela majoritária das ações públicas em nível subnacional – proclama que bastaria cumprir as ‘exigências’ da globalização, deste novo imperialismo da ‘partilha dos lugares eleitos’, se ajustando, adaptando e submetendo a esta inexorável ‘fatalidade’, para se tornar um espaço receptivo e conquistador de confiança dos agentes econômicos mais poderosos. Negando completamente a natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de geração e apropriação de riqueza, segundo este ‘pensamento único’ que invade o debate do desenvolvimento regional, urbano e local na atualidade, **teria ocorrido o fim das escalas intermediárias (e das mediações) entre o local e o global** (BRANDÃO, 2003: 5; *grifos nossos*).

Cumprir as exigências da globalização para se tornar um espaço competitivo e conquistador da confiança dos investimentos internacionais significa intensificar a inserção fragmentada do país na economia mundial e agravar o enfraquecimento dos nexos orgânicos entre as partes no território nacional.

Estas propostas, todavia, têm exercido grande influência na formulação de políticas urbanas e regionais em todo o mundo. As cidades procuram sua identidade elegendo algo que represente seu valor simbólico: monumentos, torres, produtos, etc. O marco analítico que exalta o poder do poder local no desenvolvimento econômico é muito vasto, mas todos possuem algumas características comuns. Além de projetarem no local (cidades ou cidades-região) um poder ilimitado, ressaltam que nele se proliferam relações de cooperação e reciprocidade, formando um ambiente cooperativo, em que as “relações mercantis são subordinadas pelo consenso cívico e cidadão, onde parece não haver conflitos” (BRANDÃO, 2003: 6).

As políticas guiadas por este marco analítico, que tem sido o referencial teórico dominante, contribuem diretamente para acentuar a tendência às rivalidades federativas dentro do território nacional. Isso ocorre visto que ao se enfatizar o desenvolvimento endógeno localizado, se estimula a concorrência entre os locais e a inserção individualizada das cidades (ou cidades-região) na economia internacional.

Oliveira também nos alerta sobre as possibilidades de intensificação das disparidades territoriais a partir da maior seletividade imposta pelo capital, gerando fatores que comprometem a Federação brasileira. Para o autor, diante do processo de

globalização a expansão das forças produtivas envolve transformações na estrutura político-locacional-territorial das atividades econômicas, o que torna a federação um anacronismo". A globalização parece favorecer ainda mais pontos, locais, que já desfrutaram de qualidades. "Não está na perspectiva de ninguém que um país, ou região, ou estado – no caso brasileiro – e, no limite, algum município pobre venha a se tornar estrela de primeira grandeza na galáxia dos processos globais produtivos e financeiros (OLIVEIRA; 1995: 89).

Segundo Fiori, uma Federação necessita de um princípio comum que justifique a convivência conjunta, o que requer a existência de bases materiais sólidas. Além disso, o autor destaca que o

federalismo é uma forma de organização territorial do poder dos estados nacionais que supõe necessária e positiva uma permanente tensão e desarmonia entre as partes. **Desarmonia que está na origem da tensão mas que é o motivo também de uma negociação que passa a ser permanente e cujos produtos serão sempre arranjos institucionais transitórios** (FIORI, 1995: 10; *grifos nossos*).

Desta forma, faz-se necessária a existência de identidade nacional que dê subsídio à complementaridade federativa. As partes constitutivas da federação devem ser dotadas de solidariedade para que possa existir unidade diante das desigualdades.

Em síntese, os aspectos mencionados acima mostram as dificuldades internas para a conclusão de uma reforma federativa no Brasil. Estas dificuldades ocorrem, em grande parte, porque o Brasil consiste em um país extremamente heterogêneo do ponto de vista sócio econômico, problema que não foi resolvido e coloca limitações ao sistema federativo.

Portanto, para a resolução da crise da federação se faz necessário o fortalecimento do Estado Nacional para que este possa recriar mecanismos de soldagem federativa que passem tanto pela resolução das desigualdades regionais, quanto pela redução da disputa entre os entes da federação na atração dos investimentos privados.

Uma federação precisa de instrumentos que possibilitem a conservação da unidade dentro da diversidade, assim como a preservação de interesses comuns que sustentem a

solidariedade federativa. Em um contexto de globalização e crise da federação, a ênfase no desenvolvimento local/descentralizado acentua a diversidade e desencadeia a geração de inúmeros interesses divergentes, comprometendo a solidariedade federativa em virtude da intensificação das disputas.

Nesse contexto, o papel do Estado Nacional como coordenador de interesses conflitantes e promotor do desenvolvimento nacional deve ser fortalecido. O desenvolvimento local/regional deve possuir mecanismos de coordenação e, ao mesmo tempo, as políticas de desenvolvimento econômico devem privilegiar todo o espaço econômico nacional.

Segundo Myrdal (1965), a sociedade deve ter mecanismos para controlar o mercado. Entretanto, o que se observa é que a globalização difunde idéias mercantilizantes, ao passo que o Estado abre espaço para o mercado. Nesse sentido, compartilhamos do pensamento de Myrdal ao sustentar que, em países subdesenvolvidos, as forças de livre mercado (liberalismo econômico) conduzem tendencialmente a desigualdades regionais, sociais, setoriais e pessoais, podendo daí surgir tensões que comprometam a unidade do espaço econômico nacional.

Considerações Finais

O texto procurou contribuir para a discussão sobre as limitações à definição da esfera local como escala privilegiada na promoção do desenvolvimento econômico. A recentralização das receitas tributárias, as diferenças regionais na capacidade de arrecadação, os mecanismos de contingenciamento dos gastos públicos, principalmente das esferas subnacionais de governo e a guerra fiscal mostram que são geradas situações adversas para estados e municípios, que os deixam em situação contrária ao que os discursos pró-localismo preconizam. Foi possível evidenciar que embora as teorias localistas atribuam ao local uma capacidade *sui generes* para a promoção do desenvolvimento econômico, o caráter inconcluso e conflitivo do sistema federativo brasileiro bloqueia a capacidade de atuação autônoma das localidades.

O presente artigo mostrou que as transformações na economia brasileira na década de 90 desencadearam um processo em que a descentralização de encargos ocorre simultaneamente a uma tendência de perda da autonomia de gasto das unidades subnacionais, pois estas devem alcançar metas fiscais impostas pela União. O plano de estabilização provocou uma adequação das políticas das três esferas de governo aos objetivos de restrição da oferta monetária e de ajuste fiscal. As combinações de

estabilização, política monetária restritiva, diminuição de gastos e privatizações, levaram o país a baixas taxas de crescimento, comprometendo a livre mobilidade de trabalho no território nacional.

Nesse sentido, gera-se uma série de incongruências no sistema federativo brasileiro à medida que por um lado há um enquadramento de estados e municípios à austeridade fiscal e por outro defende-se que é a partir das localidades que se construirão as bases para o desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, as propostas de desenvolvimento endógeno incorrem em algumas contradições visto que as atribuições do local aumentam ao passo que sua capacidade de gasto está engessada. As localidades, dessa forma, fazem as melhores associações possíveis com o capital privado para dar conta de suas atribuições, ao passo que o capital privado escolherá as propostas que lhe derem maiores possibilidades de retorno. Vale ressaltar que esse capital, em grande parte, não necessariamente é uma fração do capital nacional/local, mas sim o capital internacional.

A proliferação das propostas de desenvolvimento local deixam claro que o principal objetivo consiste em “salve-se quem puder”. Grande parte das teorias sobre desenvolvimento urbano e regional e as propostas de gestão do local ressaltam o grande poder das esferas local e global. O nacional e o regional vão perdendo sentido em consonância com o enfraquecimento do Estado Nacional. Podemos relacionar essa exaltação do local e do global ao esvaziamento que a noção de sistema nacional vai sofrendo.

Portanto, é preciso recuperar o mercado interno brasileiro como o principal fator de dinamismo da economia brasileira, resgatar o sentimento de solidariedade entre regiões, estados e municípios a partir de um novo pacto federativo. Para isso, se faz preciso que se restabeleça as competências das três esferas de governo, o que, em grande medida, necessita de uma série de mudanças estruturais que diminuam as desigualdades sócio-econômicas intra e inter-regionais e a retomada do poder de gasto das unidades subnacionais de governo. O resgate do Estado Nacional como agente coordenador e promotor do desenvolvimento econômico é condição necessária, assim como políticas articuladas entre as três esferas de governo voltadas para a promoção do desenvolvimento da nação.

Referências Bibliográficas

- AFFONSO, Rui de Brito (1997). Os estados e a descentralização no Brasil. (mimeo).
- _____ (1999). A Federação na Encruzilhada. *Rumos, os caminhos do Brasil em Debate*. Ano 1, n° 2, mar/abr de 1999.
- _____ (2000). Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Revista Economia e Sociedade*, n° 14. Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP.
- ARBIX, Glauco. Guerra fiscal e competição intermunicipal por novos investimentos no setor automotivo brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 43, n. 1, Rio de Janeiro, 2000.
- _____. Desenvolvimento Regional e guerra fiscal entre estados e municípios no Brasil. In: GUIMARÃES, Nadya Araújo & MARTIN, Scott (orgs.). *Competitividade e Desenvolvimento: atores e instituições locais*. São Paulo: Editora SENAC, 2001.
- BAER, Mônica. (1993). *O rumo perdido: crise fiscal e financeira do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello (1995). O Declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”. *Economia e Sociedade*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)/Instituto de Economia, n.4, junho.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; ALMEIDA, Julio Gomes (2002). *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- BRANDÃO, Carlos Antônio; OLIVEIRA, Hipólita Siqueira. Divisão Inter-Regional do Trabalho no Brasil dos anos 90: perdas de quantidade e qualidade nos investimentos, empregos e instrumentos de regulação. *RII- VIII Seminário Internacional. 2002 ou 2003*
- CANO, Wilson. A desconcentração espacial da indústria paulista. *Boletim Informativo de Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. 2005.
- CARDOZO, Soraia Aparecida. *Continuidades e discontinuidades na articulação do espaço econômico nacional – 1930 aos anos 90: uma análise a partir das políticas tributária, monetária e de desenvolvimento regional*. Campinas, SP: UNICAMP/IE. 2004b. (Dissertação de Mestrado).
- _____. Desenvolvimento local e tensões desarticuladoras sobre o espaço econômico nacional. *Anais do X Encontro de Economia Política*. Campinas, SP. 2005a.
- CAVALCANTI, Carlos Eduardo; PRADO, Sérgio. (1998). *Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil*. Brasília: IPEA; São Paulo: FUNDAP, 1998.
- COUTINHO, Luciano (1995). *Nota sobre a natureza da globalização*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)/Instituto de Economia, n.4, junho.
- FERNANDES, André Eduardo da Silva; WANDERLEI, Nélio Lacerda. A questão da guerra fiscal: uma breve resenha. *Revista de Informação Legislativa*, ano 37, n. 148, Brasília, out/dez 2000.
- FIORI, José Luís. *O Federalismo frente o desafio da globalização*. Texto para Discussão IEI/UERJ, n° 336. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, 1995

- FURTADO, Celso (1992). *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- KREGEL, Jan A. (1996). Riscos e implicações da globalização financeira para a autonomia das políticas nacionais. *Economia e Sociedade*, Campinas, n.7, dez.
- LOPREATO, Luiz Cazeiro. *Evolução da Participação Estadual na Distribuição Institucional de Renda*. Campinas : UNICAMP/IE (Dissertação de Mestrado), 1981.
- _____. *Crise de Financiamento dos Governos Estaduais (1980/1988)*. Campinas. (Tese de Doutorado), 1992.
- _____. *Crise de Financiamento dos governos estaduais (1980/1988)*. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n. 26. Campinas: IE/UNICAMP, 1993.
- _____. Um novo caminho para o federalismo no Brasil? *Economia e Sociedade* n.9. Campinas: IE/ Unicamp, 1997.
- _____. Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões. Texto para Discussão, IE/UNICAMP, n. 98. Campinas: IE/UNICAMP, 2000.
- MELO, Maria Cristina Pereira de; TEIXEIRA, Márcia Jucá. *Indústria de Confeções no Ceará: uma análise dos investimentos dos anos 90*. In: AMARAL FILHO, Jair. *Federalismo Fiscal e Transformações Recentes no Ceará*. Fortaleza: INESP, 2000.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto (1992). *Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional*.Campinas. (Tese de Livre Docência).
- OLIVEIRA, Francisco (1999). A federação desfigurada. *Rumos, os caminhos do Brasil em Debate*. Ano 1, n° 2, mar/abr .
- PACHECO, Carlos Américo (1998). *Fragmentação da Nação*. Campinas; Unicamp, IE.
- MYRDAL, Gunnar (1965). *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro, Editora Saga.
- MOURA, Mônica (2002). Federalismo e Dívida Estadual no Brasil. *Texto para discussão IPEA n.866*. Rio de Janeiro: IPEA.
- SILVA, Maria Abadia. *Guerra Fiscal e Finanças Federativas no Brasil: o caso do setor automotivo*. Campinas: Unicamp/Dissertação de Mestrado, 2001.
- SOUZA, Celina (1999). *Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas políticas públicas brasileiras*. São Paulo (mimeo).
- _____. (2004). Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, São Paulo, abr./jun.
- TEIXEIRA, A. (1993). *O ajuste Impossível (um estudo sobre a desestruturação da ordem mundial e seu impacto sobre o Brasil)*. Campinas: Tese de Doutorado – IE/UNICAMP.