

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)  
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ)**

---

**DESCENTRALIZAÇÃO, DESENVOLVIMENTO LOCAL E CRISE  
DA FEDERAÇÃO NO BRASIL**

**PROYECTO CEPAL/GTZ "DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y  
DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA"**

Santiago, Chile, 2000

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1975  
28 de febrero de 2000

ORIGINAL: PORTUGUÉS

---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**DESCENTRALIZAÇÃO, DESENVOLVIMENTO LOCAL E CRISE  
DA FEDERAÇÃO NO BRASIL**

---

Este documento foi preparado âmbito do Projeto CEPAL/GTZ “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina”, pelo Sr. Rui de Britto Álvares Affonso, Diretor técnico-científico do Instituto de Economia do Sector Público da Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo (IESP-FUNDAP).

As opiniões expressadas neste documento, que não foi sometido à revisão editorial, são de exclusiva responsabilidade do autor, podendo não coincidir com aas da Organização.

00-03-168

**SÚMARIO**

|  |    |
|--|----|
| RESUMO EXECUTIVO.....  | 1  |
| I. INTRODUÇÃO .....  | 3  |
| II. O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DO BRASIL NO CONTEXTO LATINO AMERICANO. ....                                | 5  |
| III. FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO: UMA APROXIMAÇÃO CONCEITUAL.....   | 9  |
| IV. DESCENTRALIZAÇÃO E FEDERALISMO: A ESPECIFICIDADE DO CASO BRASILEIRO .....                                  | 11 |
| V. CONSIDERAÇÕES SOBRE A RELAÇÃO ENTRE O DESENVOLVIMENTO LOCAL, A<br>DESCENTRALIZAÇÃO E A GLOBALIZAÇÃO .....   | 15 |
| 1. A RELAÇÃO ENTRE DESCENTRALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO.....   | 16 |
| 2. A RELAÇÃO ENTRE A GLOBALIZAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO LOCAL .....  | 18 |
| VI. A PRIMEIRA FASE DA DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL. OS ANOS OITENTA:<br>REDEMOCRATIZAÇÃO E DESCOORDENAÇÃO.....  | 21 |
| VII. A SEGUNDA FASE DA DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL. OS ANOS 90: REFORMA DO ESTADO E<br>CRISE DA FEDERAÇÃO ..... | 27 |
| VIII. BALANÇO SUMÁRIO.....   | 41 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....  | 45 |
| NOTES .....  | 41 |

## **RESUMO EXECUTIVO**

Este documento tem como objetivo realizar uma análise de caráter geral da situação atual do processo de descentralização no Brasil, procurando identificar os condicionantes para o fortalecimento das experiências de desenvolvimento local.

Para isto, examinam-se inicialmente algumas especificidades do processo de descentralização em um contexto de um estado federal - como o Brasil - e destacam-se algumas relações relevantes entre o desenvolvimento local, a descentralização, o federalismo e a globalização.

Na segunda parte do trabalho, procuramos diferenciar a descentralização “pela demanda” ocorrida nos anos 80 durante a redemocratização do país, da descentralização “pela oferta”, principalmente na segunda metade dos anos 90 e tendo como contexto mais amplo uma progressiva crise da federação.

Finalmente, apontam-se algumas disjuntivas que este processo recente coloca para a generalização de experiências virtuosas de desenvolvimento local.

## I. INTRODUÇÃO

Este trabalho procura examinar a evolução da descentralização no Brasil nos anos noventa, procurando estabelecer os condicionantes - tanto em torno de oportunidades quanto de limitações - para as experiências de desenvolvimento local.

As experiências de desenvolvimento local ganharam impulso nos anos oitenta com a descentralização fiscal do governo federal para os governos estaduais e municipais no contexto da redemocratização do país e de uma prolongada crise econômica marcada pelo desequilíbrio das contas externas, a retração da atividade econômica e a ameaça latente de hiperinflação.

Nos anos noventa, a descentralização e o desenvolvimento local estiveram marcados profundamente por duas grandes tendências. De um lado, pela globalização da economia internacional e a adesão do Brasil através da abertura externa acentuada; de outro lado, pela implementação de reformas liberalizantes que resultaram na desestruturação do aparelho de Estado herdado do período nacional -desenvolvimentista.

Ao longo dos anos 80 e 90 assistimos à emergência e ao progressivo avanço da crise da Federação. Como se sabe, Descentralização, Federalismo e Desenvolvimento constituem termos equívocos aos quais se atribuem conteúdos diversos e, não raro, conflitantes.

Da mesma forma, os condicionantes das experiências de desenvolvimento local são profundamente distintos conforme se trate de processos de descentralização sob Estados unitários ou sob Estados Federais. Neste último caso, a multiplicidade de centros de poder se, por um lado, abre inúmeras possibilidades ao desenvolvimento local, por outro, coloca complexos desafios no que se refere à necessidade de coordenação entre níveis de governo e entre regiões ou sub-regiões.

Além da forma de organização do Estado Nacional (Federal ou unitário) condicionar as experiências de desenvolvimento local, a própria trajetória histórica e os determinantes dos processos de descentralização irão preencher com conteúdos sociais diferenciados estas experiências.

Torna-se, portanto, indispensável, caracterizar historicamente a evolução do processo de descentralização no Brasil no contexto latino-americano, ressaltando a distinção analítica entre “federalismo” e “descentralização” e assinalando as peculiaridades da pactuação federativa no país. É o que se procura fazer nos itens 2, 3 e 4.

A seguir, no item 5, teceremos algumas considerações a respeito das relações entre desenvolvimento local, descentralização, federalismo e globalização.

A segunda parte do trabalho procura recuperar a trajetória da descentralização no Brasil desde os anos oitenta enfatizando as suas mudanças e os desafios que a crise federativa coloca para o desenvolvimento local nos anos noventa (itens 6 e 7).

Finalmente, recuperam-se algumas reflexões ao longo do texto como forma de balanço.

## II. O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DO BRASIL NO CONTEXTO LATINO AMERICANO.

Na América Latina, em particular, a descentralização tem estado associada aos processos de redemocratização a partir dos anos oitenta, à crise fiscal dos governos centralizados e a problemas de governabilidade.

De uma forma geral, a descentralização fiscal teve início com a destinação de atribuições do governo central para os governos subnacionais para, em um segundo momento, serem negociadas as assignações de recursos compatíveis com as novas atribuições. Em alguns casos o processo ocorreu de forma cronologicamente inversa: a descentralização de recursos em primeiro lugar e, em seguida, a transferência de atribuições aos governos subnacionais.

A ordem da cronologia do processo de descentralização fiscal parece estar fortemente associada à determinação mais geral do processo. Assim, nos casos em que o determinante central reside na crise fiscal do governo central ou em uma crise aguda de governabilidade, a tendência é o nível central do governo repassar “parcela” da crise aos governos subnacionais, isto é, transferir inicialmente encargos e discutir, depois, o nível de participação destes governos na receita. Quando a descentralização fiscal é motivada por uma pressão diretamente relacionada à redemocratização, a pressão pela ampliação da participação dos governos subnacionais nas receitas fiscais ganha peso (é o caso do Brasil, por exemplo).

Sob o manto de uma denominação comum, a descentralização esconde uma variedade de processos com conteúdos históricos profundamente diferentes. Não é de se estranhar, portanto, que autores com diferentes orientações político-ideológicas ou analítico-metodológicas, confirmam ao termo “descentralização” significações tão diferentes e, não raro, contraditórias. Para exemplificar este ponto, vejamos rapidamente a polarização de posições em torno da relação entre “descentralização” e “desenvolvimento”, e entre “desenvolvimento” e “democracia”.

Para alguns a descentralização seria um mecanismo de redistribuição do poder político que permeabilizaria o regime às pressões e à participação dos setores populares.

Para outros, entretanto, a descentralização seria uma estratégia de restrição de qualquer alternativa política de cunho popular ao plano local e microeconômico, enquanto seriam centralizadas com uma lógica transnacional, as principais decisões políticas.

No que se refere à conexão entre descentralização e desenvolvimento, as posições também são antagônicas. Alguns crêem que a descentralização é o instrumento, por excelência, para implementar sobre determinada base territorial um desenvolvimento em favor das maiorias sociais, mediante a redistribuição espacial de recursos. Outros, por sua vez, enxergam na descentralização a expressão do abandono de qualquer pretensão de equilibrar o desenvolvimento entre regiões e no interior delas. A descentralização consistiria, assim, em uma estratégia neoliberal de assignação de recursos contrária às políticas redistributivas.

A abrangência conceitual, assim como a percepção das implicações do processo de descentralização, têm sofrido uma série de mudanças nos últimos anos. Em um primeiro momento observamos a “descoberta” da descentralização como novo paradigma para a eficiência no setor público. A descentralização, além de corresponder às exigências de diminuição do tamanho do Estado central, propiciaria a introdução de regras de comportamento privado no setor público, ao estabelecer maior concorrência no âmbito de cada esfera descentralizada de governo e ao propiciar melhores condições para a cobrança de serviços públicos eficientes por parte dos “usuários-contribuintes”.

Mas não apenas no “main-stream” a descentralização fez sucesso. Também entre os “desenvolvimentistas” atribuiu-se a este conceito uma especial importância, identificando-o como o “elo perdido na cadeia do desenvolvimento produtivo com equidade social”<sup>1</sup>. Em outras palavras, a possibilidade de superar o atraso econômico na América Latina e vincular o desenvolvimento econômico ao desenvolvimento social dependeria, em grande parte, da descentralização do aparelho do Estado.

Em um segundo momento, como decorrência da evolução das experiências concretas de descentralização, bem como do avanço da reflexão sobre o tema, uma série de problemas passaram a ser identificados. Estes referem-se basicamente: à inadequação do desenho e/ou estratégia de implementação dos processos de descentralização, o que se manifesta na falta de capacitação das unidades subnacionais para assumir novos encargos; ao excesso ou insuficiência de controle e acompanhamento das polícias sociais descentralizadas; à dificuldade de estruturar ou manter coalizões políticas pró-descentralização<sup>2</sup>; à incongruência entre a descentralização, a qual pressupõe o aumento do poder de comando dos governos subnacionais sobre o gasto público, e a política de estabilização macroeconômica<sup>3</sup>; às dificuldades para articular a descentralização e as políticas redistributivas interpessoais e interregionais.

Essas constatações levaram a se propugnar que a descentralização deveria ser acompanhada por iniciativas de coordenação das atividades descentralizadas, o que implicaria novos arranjos institucionais para as relações entre os entes federados (União, Governo Federal ou Central, Estados ou províncias e Municípios)<sup>4</sup>.

Paralelamente, a descentralização passou a ganhar novos conteúdos, abrangendo uma área antes reservada exclusivamente ao planejamento nacional centralizado: o desenvolvimento econômico<sup>5</sup>.



Sobre este ponto, as opiniões também estão longe de serem convergentes. Alguns entendem o “desenvolvimento econômico regional descentralizado” como uma reação possível do Estado nacional subdesenvolvido à globalização fragmentadora, a qual dificulta, ainda mais, a adoção de políticas uniformes para o país.

Outros reconceituam o desenvolvimento econômico, no sentido abrangente utilizado pelo nacional desenvolvimentismo, para defini-lo nos “interstícios” das grandes decisões de investimento. Tratar-se-ia de promover atividades como: reciclagem de mão-de-obra, cooperativas de pequenos produtores locais, programas de renda mínima, sistemas de informação para auxílio à produção local etc. O grosso da atividade econômica, seu direcionamento estratégico, o ordenamento do espaço econômico e suas implicações redistributivas interpessoais e interregionais seriam determinadas pela lógica do mercado. O “desenvolvimento econômico local” padece também, como não poderia deixar de ser, destas “tensões” conceituais. Trataremos disto mais adiante.

### III. FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO: UMA APROXIMAÇÃO CONCEITUAL

A descentralização e o federalismo possuem inúmeras intersecções. Constituem ambos, de um ponto de vista mais geral, uma resposta do Estado à necessidade de atender à multiplicidade de demandas territorialmente diferenciadas, ou seja, de enfrentar o desafio de articular o “geral” com as “particularidades” na gestão pública.

Tanto a noção de descentralização, quanto a de federalização constituem termos equívocos que comportam múltiplos significados. A literatura internacional confere a esses conceitos conteúdos muito distintos, tanto no que se refere à natureza dos fenômenos observados, quanto no que diz respeito às suas trajetórias históricas.

Tomemos, propositadamente, uma conceituação abrangente do termo descentralização tal como aparece em Benett (1990)<sup>6</sup>. Descentralização consistiria na redistribuição de recursos, espaços de decisão, competências, atribuições de responsabilidade, enfim, de poder político-econômico em cada formação econômico-social específica, em face da crise dos Estados-nação centrais e dos Estados desenvolvimentistas periféricos.

Essa redistribuição poderia ocorrer entre instâncias governamentais, entre poderes estatais e entre o Estado e a sociedade. Além da circunscrição do conceito a um contexto histórico determinado, o elemento decisivo nesta conceituação é a redistribuição de poder político-econômico.

Mesmo neste caso, é possível estabelecer uma nítida distinção entre os conceitos de federalização e descentralização. A Federalização caracterizar-se-ia pela difusão dos poderes em vários centros, cuja autoridade resulta não de uma delegação feita pelo poder central, e sim daquela conferida pelo sufrágio universal.

Desta forma, o processo de descentralização não implicaria, necessariamente, o estabelecimento de uma Federação. Esta última, entretanto, suporia algum nível de descentralização<sup>7</sup>.

A distinção básica repousa no fato do federalismo contemplar a coexistência de autonomia e a preservação simultânea da unidade e da diversidade em uma nação.

Em uma primeira aproximação, as fronteiras entre federalismo e descentralização parecem nítidas. Contudo, quando aprofundamos o conceito de Federação nos deparamos com um campo mais amplo de intersecções e de zonas cinzentas. De fato, segundo Bothe, o federalismo aparece

como uma alternativa a um amplo problema histórico-político relacionado ao conceito do moderno Estado territorial, a saber, a existência de forças políticas opostas de integração e de desintegração num determinado espaço geográfico. Do ponto de vista histórico, um ordenamento estatal federalista sempre significa um equilíbrio num campo de tensão entre forças centrífugas e centrípetas, ou integrativas e desintegrativas<sup>8</sup>. Desta forma, enquanto um objeto complexo, o federalismo encerra uma série de “contradições em processo”: “unidade” x “diversidade”, “poder local” x “poder geral”, “união” x “autonomia”, não sendo possível defini-lo apenas a partir do atributo da “descentralização”. Da mesma forma, tampouco é condição suficiente para tal, apenas a unidade sob alguma forma de “pactuação territorializada”. Na verdade, ambos os elementos são indispensáveis ao conceito “federalismo”. Disto resulta que, dentre as características centrais do federalismo, destaque-se o processo de permanentes barganhas pragmáticas, que conformam “pactos federativos” materializados em arranjos institucionais, com conteúdos sociais e políticos muito diferenciados.<sup>9</sup>

Entende-se, também, por esta via, que a inteligência da relação entre federalismo e descentralização se altere conforme o ponto de partida histórico<sup>10</sup>. Quando se parte de uma situação de centralismo, o federalismo se identifica claramente com a descentralização. Este é o caso da América Latina, em geral, e do Brasil, em particular, nos últimos vinte anos. Entretanto, quando o ponto de referência consiste numa situação de anomia e desintegração, ou então, numa situação em que entes soberanos, por algum motivo, se federam, o federalismo passa a identificar-se com a centralização do poder territorial. O exemplo por excelência desta forma de constituição federativa é a clássica federação americana, na qual as colônias e posteriormente os Estados se uniram para criar um Estado federal.

#### **IV. DESCENTRALIZAÇÃO E FEDERALISMO: A ESPECIFICIDADE DO CASO BRASILEIRO**

Aos processos de descentralização fiscal na América Latina tem se somado a adoção, ou re-adoção, de eleições diretas para prefeitos e/ou governadores. Neste sentido, mesmo sob uma ordem constitucional unitária, estabeleceram-se tendências federalistas no sentido da criação, ou recriação, de autonomias compartilhadas, ao invés de mera delegação de poder.

Certamente a descentralização fiscal e as eleições para os níveis de governo se reforçam mutuamente. Contudo, na maior parte dos processos de descentralização na América Latina inexistente uma tendência à federalização, entendida como reforço à autonomia dos governos subnacionais. Trata-se, nestes casos, do fortalecimento da atuação do Estado unitário na tentativa de torná-lo “mais eficiente”.

É bem verdade que o estabelecimento de eleições para os executivos dos governos subnacionais pode desencadear diferentes processos de politização local ou regional, concorrendo para o fortalecimento e a articulação de interesses regionais, reduzindo a exclusiva preponderância do centralismo do governo nacional.<sup>11</sup>.

Entretanto, a relação entre estruturas federativas e descentralização - mesmo quando apreendidas através de um indicador limitado - como é o gasto dos governos subnacionais como percentagem do gasto público total, evidencia a inexistência de uma correlação estreita entre os dois processos. Assim, a Colômbia e a Bolívia, estados formalmente unitários, apresentam percentuais de gasto subnacionais superiores aos do México e Venezuela, países federais com fortes viéses centralistas.

A primeira característica distintiva da federação brasileira é a sua acentuada disparidade sócio-econômica.

As federações, como se sabe, têm como elemento constitutivo básico a diversidade. No Brasil, contudo, esta diversidade traz a marca da heterogeneidade sócio-econômica, a qual constitui um dos obstáculos fundamentais ao desenvolvimento.

Segundo Celso Furtado: “No Brasil a luta pelo Federalismo está ligada às aspirações das distintas áreas do imenso território que o forma. Não se coloca sobre nós o problema de choques de nacionalidades, de agressões culturais ligadas a disparidades étnicas ou religiosas. Mas sim o da

dependência econômica de certas regiões com respeito a outras, de dissimetrias nas relações econômicas, de transferências de recursos encobertas em políticas de preços administrados.”<sup>12</sup>

Ou seja, a problemática do federalismo entre nós, vincula-se à temática do desenvolvimento. É preciso ter em mente, portanto, que um dos fatores constitutivos da organização federal de nosso Estado é, também, uma ameaça à sua existência.

A segunda característica da federação brasileira é a complexidade de seu aparato de Estado, com várias dimensões - administração direta, empresas estatais, sistema financeiro público - presentes, até recentemente, nos três níveis de governo (União, estados e municípios) de forma muito diferenciada, regional e intraregionalmente.<sup>13</sup>

Tendo em conta estes dois condicionantes estruturais, a soldagem do pacto federativo se processou através de um intrincado e pouco explícito mecanismo de trocas entre esferas de governo e entre regiões. A mera operação dos fluxos privados de comércio, de mão-de-obra e de recursos financeiros revelou-se incapaz de promover a diminuição da heterogeneidade sócio-econômica, tendo, ao contrário, amplificado-a.

Além das conhecidas transferências fiscais, utilizadas como mecanismos de compensação interregional, há que se considerar no caso do Estado desenvolvimentista brasileiro, os gastos diretos da União nas regiões, os repasses implícitos na atuação das empresas estatais federais e do sistema financeiro público e os gastos previdenciários.

Poderíamos traçar um paralelo entre os elementos aqui considerados para a soldagem do pacto federativo e parte daquilo que alguns autores denominam “política quase-fiscal”. Segundo Lerda<sup>14</sup>, “para compreender corretamente a política fiscal de um país é necessário - além de considerar o conjunto de operações tradicionais de gastos, impostos, subsídios e transferências incluídas no orçamento do governo - o lado “oficial” ou “legislado” da política fiscal - tem que se levar em conta uma ampla e heterogênea gama de instrumentos e modalidades de ação fiscal, por definição excluídas do orçamento de governo, que denominaremos “política quase-fiscal”.

De uma forma ampla, a “política quase-fiscal” pode ser definida como aquela não expressa pelo orçamento. Dentre estas políticas poder-se-iam incluir: atividades extra-orçamentárias, gastos tributários, passivos contingentes (avais de empréstimos de organismos internacionais) e políticas fiscais implícitas tais como a fixação de âncoras cambiais.

Para os efeitos deste trabalho, o que se deseja ressaltar é o fato de que estes expedientes de política fiscal implícita serviram para soldar de forma estrutural um determinado pacto federativo. Em outras palavras, estas “políticas quase-fiscais” corresponderam a atributos da estrutura do Estado Nacional desenvolvimentista. No caso da Federação Brasileira representaram elementos centrais na barganha entre níveis de governo e entre regiões. É desse ponto de vista, que se compreende a afirmação do ex-presidente Sarney ao dizer que a Companhia Vale do Rio Doce não constituía apenas uma empresa estatal mas também, uma “agência de desenvolvimento regional”.

Uma das características marcantes desta federação é o pequeno grau de explicitação dos elementos constituintes destas trocas, e mesmo da própria existência da federação. O conteúdo federal do Estado brasileiro manifesta-se nos períodos de crises agudas que limitam e tornam mais complexa - e ao mesmo tempo indispensáveis - a constituição de atores “equipotentes” para a pactuação federativa. Nestas ocasiões evidenciam-se os laços de dependência recíproca entre regiões e diferentes níveis de governo, assim como também, as profundas disparidades entre estes.

Ao mesmo tempo, além das compensações “quase-fiscais” implícitas, necessárias para manter a unidade de uma estrutura sócio-econômica extremamente heterogênea, existem também na base da pactuação federativa a tentativa de diminuir a superposição do poder político e do poder econômico regionalmente concentrado. Isto é feito de forma mais evidente, através da desproporção regional na representação parlamentar, mediante a qual se procura - a exemplo de outras federações - diminuir a representação política do Estado mais desenvolvido, no caso, o Estado de São Paulo.

O que se pretende ressaltar é que, conquantos fundamentais para a soldagem federativa, os instrumentos estritamente fiscais nunca foram suficientes para estabelecer um pacto federativo sob a égide do Estado nacional desenvolvimentista. Por outro lado, esta federação, mesmo nos raros momentos em que atenuou as diferenças fiscais ou mesmo econômicas interregionais, o fez sem reduzir estruturalmente as disparidades entre as classes e grupos sociais, explicitando, desta forma, seu caráter concentrador.

## V. CONSIDERAÇÕES SOBRE A RELAÇÃO ENTRE O DESENVOLVIMENTO LOCAL, A DESCENTRALIZAÇÃO E A GLOBALIZAÇÃO

Após ter sido objeto central de reflexão na América Latina, a questão do desenvolvimento econômico ressurgiu em outras bases, abrindo espaço através de uma nova realidade e de novos paradigmas teóricos.

A superação do subdesenvolvimento através da industrialização substitutiva de importações foi tida na América Latina como uma reação fundamental aos postulados da ortodoxia econômica e da posição geopolítica dos países centrais os quais, no começo do século XX, pregavam a especialização primário-exportadora para o continente como estratégia de desenvolvimento.

O paradigma da substituição de importações comandada por um estado centralizador e planejador foi abraçado sem reservas durante décadas por amplos setores sociais e largo espectro político. Responsável pela industrialização de vários países latino-americanos e pela ampliação de sua capacidade produtiva, restringiu, contudo, o avanço da produtividade em vários setores e ampliou a heterogeneidade estrutural de nossa economia reproduzindo as enormes disparidades de renda, tanto interpessoais, quanto interregionais.

Várias tentativas a partir de um estado nacional centralizado foram levadas adiante com escassos resultados em termos da promoção do desenvolvimento regional e da atenuação das disparidades sócio-econômicas.

Com a crise do estado nacional desenvolvimentista, ao começo dos anos oitenta, a redemocratização, a globalização da economia e as reformas do estado de cunho liberal na América Latina, iniciou-se uma intensa discussão de um novo papel para este estado sob vários aspectos, agora mais descentralizado e democrático.

De um lado, ao contrário das primeiras décadas deste século, postulou-se a maior capacidade do nível local de governo para implementar políticas públicas eficientes; de outro lado, reintroduziu-se paulatinamente a noção de “desenvolvimento econômico”, submerso durante quase duas décadas pela crise da dívida externa e por processos hiperinflacionários.

Foge aos propósitos deste trabalho uma discussão metodológica, de maior fôlego, sobre os novos paradigmas de desenvolvimento econômico e social. Trataremos, tão somente, de estabelecer alguns pontos para reflexão em torno da relação entre desenvolvimento local e descentralização, e entre estes e o fenômeno da globalização.

Procura-se desta forma, clarear alguns dos nexos importantes para a evolução recente da descentralização no Brasil, bem como para a avaliação das possibilidades de generalização e coordenação das experiências de desenvolvimento local.<sup>15</sup>

### **1. A relação entre descentralização e desenvolvimento**

Em primeiro lugar buscaremos delimitar um pouco mais o conceito de “desenvolvimento local”.

Segundo Barquero (1998)<sup>16</sup>, o desenvolvimento econômico local se definiria com “un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o un territorio”. Ao contrário da visão do “desenvolvimento exógeno”, de caráter redistributivo, o qual incentiva a atração de capitais e empresas externas para impulsionar o desenvolvimento de cidades e regiões periféricas, o novo paradigma do “desenvolvimento endógeno” considera como espaço preferencial as economias das regiões e cidades, as quais poderiam crescer utilizando o potencial de desenvolvimento existente no território.

Os sistemas locais de empresas desempenham, nesta visão, um papel protagônico nos processos de crescimento e mudança estrutural de forma semelhante às grandes empresas, gerando externalidades, rendimentos crescentes e desenvolvimento econômico.

Contudo, para delimitar com maior precisão o conceito de desenvolvimento local/endógeno é necessário diferenciá-lo do mero processo de crescimento econômico (Haddad - 1996)<sup>17</sup>. “Assim, a localização e implantação de novas atividades econômicas num estado ou município de determinada região podem elevar os seus níveis de produção, renda e emprego, a um ritmo mais intenso do que o crescimento de sua população sem que, entretanto, ocorra um processo de desenvolvimento econômico social”. Teríamos uma situação de crescimento econômico o qual dependeria principalmente da capacidade da região para atrair recursos (financeiros, tecnológicos, institucionais) nacionais e internacionais, através de diferentes modalidades (promoção e negociação de projetos, transferências intergovernamentais etc). O crescimento econômico de uma região, estado ou município poderia também ser estimulado pelos impactos das políticas macroeconômicas e setoriais.

Por outro lado, de acordo com Haddad (1996)<sup>18</sup> utilizando-se de trabalho desenvolvido por Boisier (1993)<sup>19</sup>, o processo de desenvolvimento de uma região, que pressupõe o seu crescimento econômico, depende fundamentalmente “da sua capacidade de organização social que se associa ao aumento da autonomia regional para tomada de decisões, ao aumento da capacidade de reter e reinvestir o excedente econômico gerado pelo processo de crescimento, a um crescente processo de inclusão social e a um processo de permanente conservação e preservação do ecossistema regional.”

Verifica-se que, nesta formulação, o fator endógeno por excelência para transformar o crescimento em desenvolvimento é a organização social da região, e, ao mesmo tempo, a capacidade de inclusão social.



Assim, nesta perspectiva o “desenvolvimento endógeno” não pode ser a antítese do “desenvolvimento exógeno”. Levando-se em conta as diferenças qualitativas entre os dois conceitos “resulta claro que el desarrollo regional jamás puede ser exógeno; el atributo de la “endogeneidad” es condición sine qua non del desarrollo, pero no necesariamente del crecimiento”.<sup>20</sup>

Ainda no que se refere à relação entre descentralização e desenvolvimento, cabe assinalar a necessidade de se promover diferentes níveis de associação e coordenação de modo a garantir um entorno adequado ao desenvolvimento local e à sua sustentabilidade no tempo.

De fato, as políticas de desenvolvimento local ao procurar potencializar as suas capacidades endógenas devem, necessariamente, ser vinculadas a estratégias de coordenação regional e nacional, sem o que correm o risco de “varrer a sujeira para o tapete do vizinho” e/ou absorver as desigualdades sociais e econômicas do entorno macroeconômico. A reação a estas conseqüências tem sido, freqüentemente, o recurso à segregação da mão-de-obra menos qualificada e outras formas de “apartheid” social. No Brasil, nos anos 90, têm-se multiplicado, no plano municipal, práticas de triagem nos terminais rodoviários e ferroviários e a “indução”, mais ou menos coercitiva, para a “devolução” dos “imigrantes” (sic) indesejáveis a seus lugares de origem. Há casos em que se estipularam prêmios para quem denunciasse esses “imigrantes” não-desejáveis, e outros em que a prefeitura paga a passagem de volta a estas pessoas, após “convencê-los” de que a localidade não se adequa ao seu perfil profissional/ocupacional. A proliferação destas práticas acaba por minar a solidariedade interregional e nacional levando ao separatismo e à entropia.<sup>21</sup>

A articulação de políticas de desenvolvimento local e estratégias de coordenação regional e nacional deve assumir formas variadas conforme a realidade histórica de cada país. No caso de um Estado federal, como o Brasil, as regiões, estados ou municípios, constituem entidades de “grau superior”, digamos assim, uma vez que estes se projetam na estrutura estatal de poder com uma certa “autonomia”, a qual não pode ser, evidentemente, confundida com “soberania” a qual só a federação possui. O governo subnacional, nestes casos, constitui algo mais do que uma jurisdição administrativa, funcional aos propósitos das políticas do governo central. Este fato introduz maior complexidade na necessária coordenação entre níveis de governo e entre regiões que o desenvolvimento local requer.

Segundo Meyer-Stamer (1998) “Advocating economic promotion does not mean to demand inactivity by federal and state governments. On the contrary, what is necessary is a compact between federal, state and local governments that defines a division of tasks in the field of economic promotion competitiveness policy, and industrial policy between the three levels”.<sup>22</sup>

A compatibilização do desenvolvimento local com os sistemas regionais e o nacional é proposto por Meyer-Stamer através de uma abordagem de competitividade sistêmica, a qual contempla quatro níveis: “micro”, “meso”, “macro” e “meta”.

O nível “micro” é aquele no qual se dão as ações que têm por objetivo tornar as empresas mais eficientes e flexíveis. Para isto utiliza-se do incentivo à inovação tecnológica, social e

organizacional, do apoio à criação de redes, “distritos industriais” e “clusters” e do incremento da eficiência coletiva e das relações interindustriais. O nível “meso” é aquele no qual se processam as ações que têm por objetivo desenvolver ou reforçar vantagens competitivas específicas através: da criação de instituições pelo governo, empresas e outros atores sociais; da formulação de políticas tecnológicas, de educação, de pesquisa e desenvolvimento; e da criação de centros tecnológicos e incubadoras de empresas. Por sua vez, o nível “macro” é aquele no qual as ações visam criar um ambiente macroeconômico estável, sólido e confiável. O nível “meta” corresponderia ao plano no qual os atores sociais desenvolvem as habilidades relevantes para a formulação e implementação de estratégias nos níveis nacional, regional e local. Neste nível deveriam consolidar-se as atitudes e valores voltados para o aprendizado e para a mudança, padrões competitivos da organização econômica e de coesão social, vale dizer da cidadania (entendida como um feixe de direitos e deveres).

## **2. A relação entre a globalização e o desenvolvimento local**

Para alguns autores, a globalização embora questione o padrão anterior de desenvolvimento, apoiado no estado nacional centralizado, tem atuado no sentido de ampliar o leque de possibilidades de desenvolvimento local.

Segundo Barquero (1998)<sup>23</sup> “Bajo las condiciones de la globalizacion la dinamica de los sistemas productivos ha favorecido las vinculaciones entre los elementos funcionales y territoriales, lo que impulsa al encuentro de las estrategias de desarrollo endógeno y de desarrollo exógeno. Así se puede decir que se está produciendo convergencia entre las estrategias económicas de los territorios y las estrategias territoriales de las empresas más dinamicas.”

“A su vez el “orgaware” del desarrollo se ha intensificado mediante acciones que favorecen la construcción de masas críticas de redes que permiten a las economías locales competir globalmente, la formación de nuevas alianzas que fortalecen la cooperación internacional y la puesta en funcionamiento de pactos de desarrollo local entre las administraciones locales y centrales y las empresas externas.”

Que a globalização possui um potencial dinamizador em escala planetária é inegável. Também salta aos olhos a multiplicação de iniciativas visando ao desenvolvimento local. O que se trata de saber é se existe uma relação de causalidade entre estes dois movimentos e qual a natureza da mesma.

Sem pretender tratar de assunto tão complexo de forma sumária, reforçaremos aqui a hipótese de que a globalização constitui, sob quase todos os aspectos, mais um enorme desafio do que um benefício ao desenvolvimento local das regiões mais atrasadas da América Latina. E isto por vários motivos.

Em primeiro lugar, “a globalização se manifesta como força centrífuga que esfacela os empreendimentos e as cadeias produtivas em seus vários segmentos, separando-os em partes com

requerimentos semelhantes e por todo o globo em localizações que maximizem a eficiência de cada parte (“global outsourcing”). Naturalmente a deterritorialização dos empreendimentos leva a uma transferência de poder dos atores geopolíticos para os atores globais (Pacheco, 1997)<sup>24</sup>.

Em segundo lugar, as evidências disponíveis apontam no sentido de que a globalização econômica vem gerando fortes desequilíbrios distributivos (intra e interregionais)<sup>25</sup>. “Tais percepções levam ao questionamento se a atual trajetória de globalização ... não é em realidade um processo instável de repolarização regional e reconcentração social das novas forças dinâmicas de crescimento, ainda que de uma forma mais interconexa do que aquela reinante nos pólos e povos da submergente economia mundial dos estados nacionais”.

“Em suma, após um círculo sofisticado de construções teóricas e extensivas baterias de testes econométricos, chega-se à conclusão mais elementar: face à globalização, atraso sócio-econômico não constitui vantagem latente em circunstância alguma, mas sim um enorme custo por ser arcado para que se possa chegar a aproveitar as chances de crescimento oferecidas por tecnologia moderna presumivelmente disponíveis a baixo custo no âmbito internacional”.<sup>26</sup>

A conclusão a que chegamos é que, ante o desafio que a globalização significa para a grande maioria de países e regiões atrasadas, qualquer estratégia de desenvolvimento local deve, mais do que nunca, reforçar novas formas de coordenação interregional. O repto consiste em estruturar novas formas de coordenação e articulação entre níveis de governo, entre localidades e entre regiões mantendo e/ou aprofundando a descentralização alcançada.

## VI. A PRIMEIRA FASE DA DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL. OS ANOS OITENTA: REDEMOCRATIZAÇÃO E DESCOORDENAÇÃO

A descentralização no Brasil, nos anos oitenta, caracterizou-se, em primeiro lugar, por não ter sido uma iniciativa preponderantemente do governo federal, ao contrário do que aconteceu em outros países latino-americanos, como a Colômbia, a Venezuela ou a Bolívia. Nesses países, a descentralização decorreu ou da crise fiscal do Estado centralizado, ou da perda acentuada de governabilidade frente ao crescimento do narcotráfico, da guerrilha e do banditismo, ou ainda, da decisão de estender mais eficazmente a ação do governo central ao plano local.<sup>27</sup> No Brasil, a descentralização iniciou-se muito antes da crise fiscal se manifestar com toda a sua intensidade e ser levada para o centro da pauta da política econômica. Ao mesmo tempo, os nossos problemas de governabilidade nos anos oitenta estiveram mais associados ao processo hiperinflacionário latente e, desse ponto de vista, a descentralização era vista pelo governo federal como um potencializador do problema e não como uma solução.

Durante os anos oitenta, os governos subnacionais passaram a desempenhar um papel de destaque na Federação brasileira. A luta dos Estados e Municípios pela descentralização tributária iniciou-se já no final dos anos 70, com a emergência da crise econômica e com o processo de redemocratização do País. Desta forma, a descentralização no País pode ser entendida, basicamente, como uma “descentralização pela demanda”.<sup>28</sup>

A segunda característica do processo de descentralização relaciona-se com a sua simultaneidade ao processo de redemocratização bem como ao *timing* peculiar da abertura política no Brasil. O fato decisivo é que a redemocratização ocorreu primeiro nos governos subnacionais, no início dos anos oitenta, com a eleição para governadores e prefeitos, para somente quase dez anos depois chegar ao núcleo central do Estado (em 1988, com a Constituinte, e em 1989, com a eleição direta para a Presidência da República). Desta forma, ocorreu uma identificação entre a luta pela descentralização e a luta pela redemocratização, a União ficou sem defensores na Constituição de 1988 e a descentralização se deu sem um projeto articulador, sem coordenação. Cabe notar que se os governos subnacionais passaram a ser identificados com a nova institucionalidade democrática do país, o nível federal arcava com o ônus de um regime autoritário em decomposição e um governo em final de mandato.

A falta de uma política global de descentralização, aliada à extrema heterogeneidade sócio-econômica do país, contribuiu para acentuar a coexistência de lacunas em alguns setores e regiões e a superposição de atribuições em outras.

A terceira e última característica da descentralização no Brasil residiu no fato deste processo ter significado um reforço da Federação.

**Tabela 1**  
**EVOLUÇÃO DA REPARTIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA NACIONAL**  
**POR NÍVEL DE GOVERNO – 1980/1997/E (CONCEITO CONTAS NACIONAIS)**

|                            | 1980  | 1988 (*) | 1991  | 1997/e |
|----------------------------|-------|----------|-------|--------|
|                            | %     | %        | %     | %      |
| <b>Arrecadação Própria</b> |       |          |       |        |
| Carga - % do PIB           | 24,6  | 22,4     | 25,2  | 29,2   |
| Central                    | 18,5  | 15,8     | 16,3  | 19,4   |
| Estadual                   | 5,4   | 6,0      | 7,7   | 8,2    |
| Local                      | 0,7   | 0,6      | 1,2   | 1,6    |
| <b>Composição (%)</b>      |       |          |       |        |
| Total                      | 100,0 | 100,0    | 100,0 | 100,0  |
| Central                    | 75,1  | 71,0     | 64,8  | 66,5   |
| Estadual                   | 22,0  | 26,1     | 30,3  | 28,1   |
| Local                      | 2,9   | 2,9      | 4,9   | 5,4    |
| <b>Transferências</b>      |       |          |       |        |
| Fluxo em % do PIB          |       |          |       |        |
| Central                    | -1,5  | -1,8     | -2,1  | -3,0   |
| Estadual                   | 0,0   | 0,0      | -0,8  | -0,3   |
| Local                      | 1,4   | 1,8      | 2,9   | 3,3    |
| <b>Receita Disponível</b>  |       |          |       |        |
| Carga - % do PIB           | 24,6  | 22,4     | 25,2  | 29,2   |
| Central                    | 17,0  | 14,0     | 14,2  | 16,5   |
| Estadual                   | 5,5   | 6,0      | 6,9   | 7,9    |
| Local                      | 2,1   | 2,4      | 4,1   | 4,9    |
| <b>Composição (%)</b>      |       |          |       |        |
| Total                      | 100,0 | 100,0    | 100,0 | 100,0  |
| Central                    | 69,2  | 62,3     | 56,3  | 56,3   |
| Estadual                   | 22,2  | 26,9     | 27,4  | 27,0   |
| Local                      | 8,6   | 10,8     | 16,3  | 16,6   |

**Fonte:** Afonso, J.R.R.(1998), a partir de IBGE, FGV, Min. Fazenda, INSS, ABRASF e IESP.

*Descentralização Fiscal à La Brasileira*

(e) estimativas preliminares. Inclui todas contribuições para seguridade social

Receita Disponível: arrecadação própria mais/menos transferências constitucionais para outros níveis de governo (regime de caixa)

(\*) último ano de vigência do sistema anterior

Esta reiteração do conteúdo federativo do Estado brasileiro é dada: pela re-introdução de eleições diretas para os governos estaduais e municipais (após o longo interregno autoritário), pelo aumento das atribuições e competências dos níveis subnacionais de governo e pela elevação da

capacidade fiscal própria e disponível de estados e municípios (considerando-se as transferências livres ou de escassa vinculação).

Na maior parte dos processos de descentralização na América Latina, como vimos, inexistiu uma tendência à federalização, entendida como reforço do poder político dos governos subnacionais. Tratou-se, nestes casos, de fortalecer a atuação do Estado unitário tornando mais eficiente a sua atuação fiscal.

No Brasil as evidências sobre a descentralização fiscal são eloquentes. Como se pode perceber no quadro a seguir, ocorreu uma expressiva descentralização de recursos fiscais da União para as esferas subnacionais de governo, tanto em termos de arrecadação própria, quanto de receita disponível, principalmente para os Municípios. Os Estados obtiveram seus ganhos fiscais basicamente ao longo da luta pela redemocratização (eleições diretas para presidente, constituinte, anistia), nos anos oitenta, enquanto os Municípios alcançaram uma maior parcela de sua receita com a Constituição de 1988.

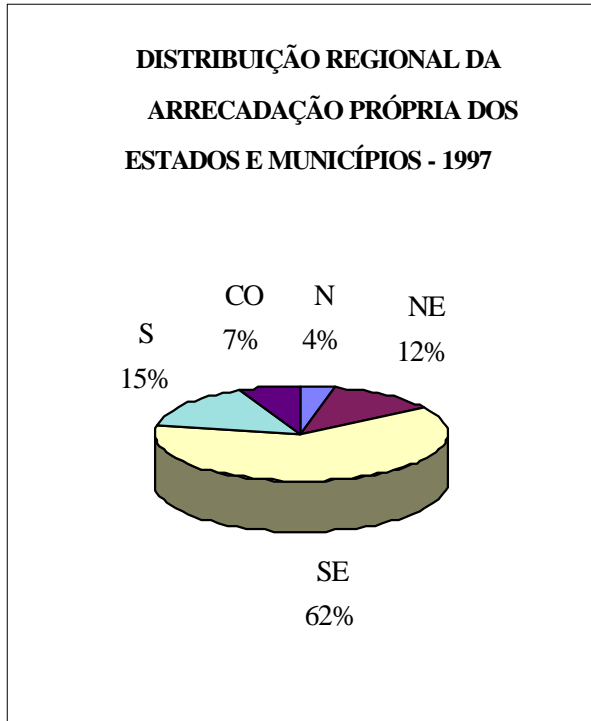
Por outro lado, também ocorreu uma descentralização interregional da receita disponível, a qual cresceu a taxas mais elevadas nas regiões menos desenvolvidas do País. O resultado pode ser observado através da diferença entre as receitas próprias e as receitas disponíveis das regiões mais desenvolvidas (Sudeste e Sul) e a diferença equivalente no caso das regiões mais atrasadas (Nordeste, Norte e Centro-Oeste). Como mostram os gráficos 1 e 2, a maior parte dos recursos dos estados e municípios da região Sudeste provem de suas receitas próprias. No outro extremo, a região Nordeste depende fortemente de receitas de transferências para a manutenção dos seus gastos.

No que diz respeito aos gastos, os Estados e Municípios foram responsáveis em 1996 por 77,7% dos investimentos públicos (exclusive empresas estatais), e 69,1% dos salários e ordenados do setor público. Refletindo também a descentralização das receitas fiscais, os governos subnacionais responderam em 1995 por 76% do gasto público nas funções educação e cultura e por 55% do gasto nas funções saúde e saneamento.

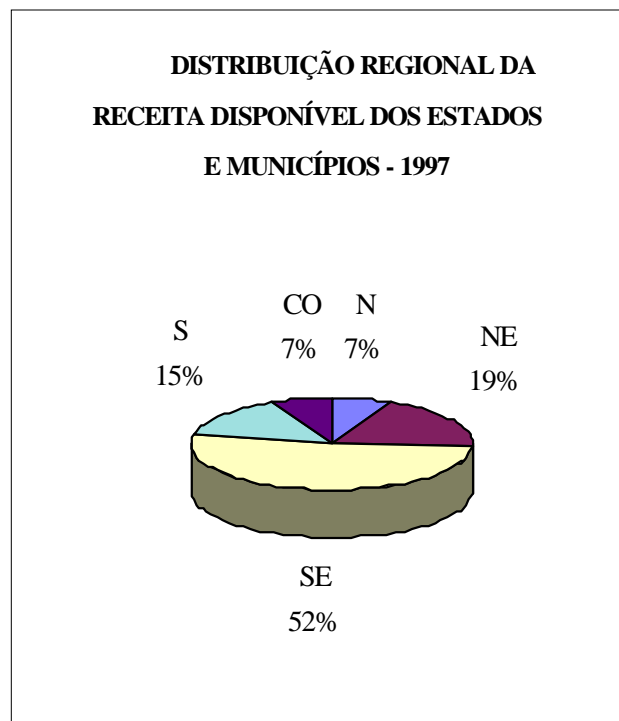
Ao mesmo tempo, apesar de parcela expressiva da descentralização ter se apoiado em transferências, estas possuem hoje em dia um reduzido grau de condicionalidade ou dependência financeira em relação à União, especialmente quando comparadas às transferências em outros países da América Latina. Até recentemente, o mesmo ocorria em relação à autonomia de endividamento dos governos subnacionais. Os gráficos 3 e 4 evidenciam esta situação.

Em termos fiscais o Brasil é hoje, ao lado da Argentina, o país mais descentralizado da América Latina, ocupando uma posição de destaque ao lado de federações desenvolvidas, como os Estados Unidos e a Alemanha, sob vários critérios.<sup>29</sup>

**Gráfico 1**

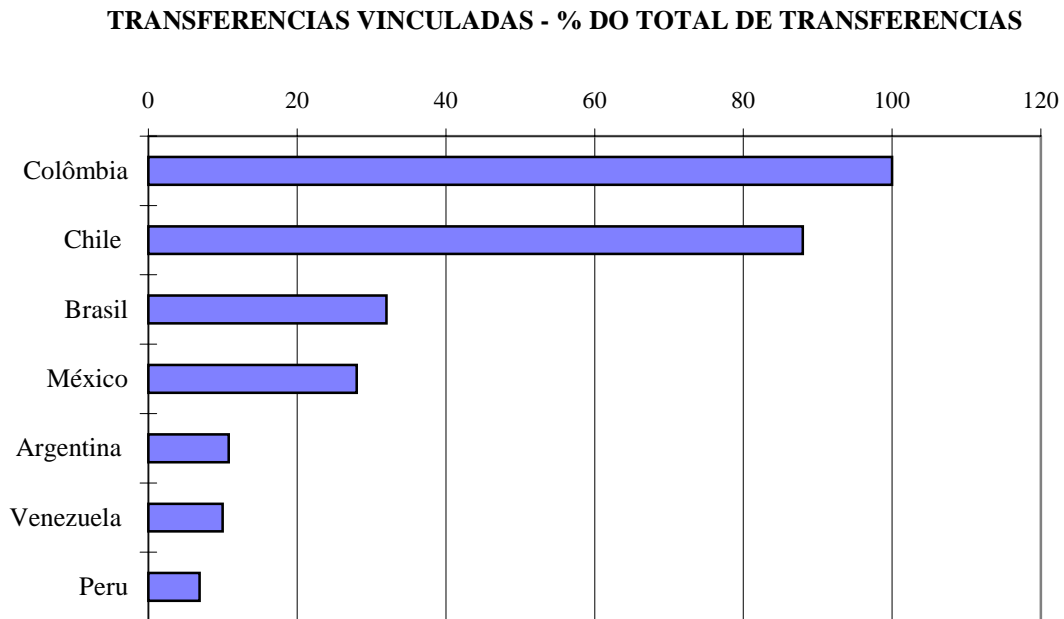


**Gráfico 2**



Fonte: Afonso, J. R. R. (1998a).

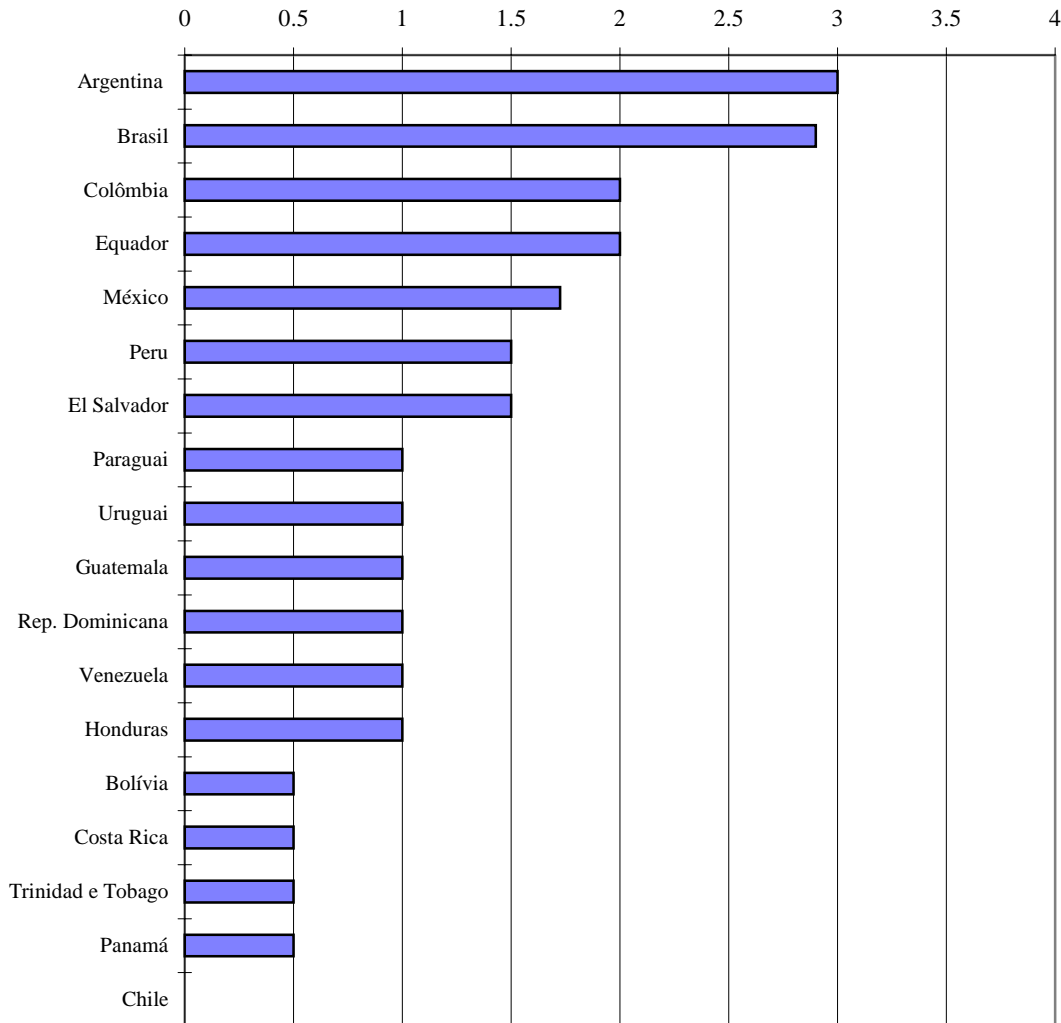
**Gráfico 3**



Fonte: BID, "America Latina tras una decada de reformas", Informe 1997.

Gráfico 4

**AUTONOMÍA DE ENDIVIDAMENTO -  
ESCALA ENTRE 0 E 4**



**Fonte:** BID, “America Latina tras una decada de reformas”, Informe 1997.

No caso do Brasil, como os limites de endividamento dos governos subnacionais dependem de autorização do Senado federal, foram recorrentes as concessões de limites adicionais aos fixados.

Entretanto, apesar da intensa descentralização ocorrida, a descoordenação do processo, a falta de definições claras quanto às novas competências, a expressiva heterogeneidade econômico-regional somadas às transformações estruturais pelas quais a economia brasileira está passando, resulta na falta de correspondência entre a distribuição de encargos e de receitas, fazendo com que alguns estados e municípios não consigam arcar com as novas atribuições.



Adicionalmente, destaca-se o fato da Federação brasileira assentar-se sobre profundas disparidades econômicas, sociais, fiscais, populacionais e geográficas. Resulta na ambigüidade do recorte institucional de cada nível de governo, fazendo com que os termos “estado” ou “municípios” sejam equívocos, podendo significar realidades com escassíssimo conteúdo comum.<sup>30</sup>

## **VII. A SEGUNDA FASE DA DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL. OS ANOS 90: REFORMA DO ESTADO E CRISE DA FEDERAÇÃO**

A descentralização fiscal e a redemocratização ocorrem no Brasil no contexto da prolongada crise do Estado Nacional Desenvolvimentista, ao longo dos anos oitenta. A sua posterior desestruturação ao longo dos anos noventa, através das reformas liberalizantes, terá como uma de suas conseqüências o comprometimento de alguns dos pilares sobre os quais se assentava a pactuação federativa.

Em um primeiro momento, assistimos ao revigoramento do federalismo no Brasil, tanto enquanto prática, quanto enquanto ideologia. Neste contexto, o federalismo é equiparado, evidentemente, à descentralização e ao reforço do poder político das esferas subnacionais.

Contudo, a vertiginosa fragilização das bases de financiamento interno e externo deste Estado nacional desenvolvimentista em crise, irá condicionar fortemente, e de forma negativa, a crescente autonomia dos estados e municípios, assim como comprometer a capacidade de articulação do governo federal, tanto em termos verticais (entre esferas de governo), quanto interregionais.

À medida em que se rompe o padrão de financiamento externo e se aprofunda a crise econômica nos anos 80, as bases fiscais do Estado Nacional são corroídas pela assunção progressiva da dívida externa privada, e pela utilização dos preços e tarifas das empresas estatais como instrumentos de política econômica, amortecendo os impactos da crise sobre o setor privado.<sup>31</sup> O protelamento de uma alternativa a este processo de corrosão das bases fiscais do Estado, aliado à indexação geral da economia levou o país à beira da hiperinflação ao final dos anos oitenta.

Inaugura-se, assim, um período de transição entre a conquista da descentralização e as intensas disputas federativas da segunda metade dos anos noventa.

A ruptura do padrão de financiamento do setor público, aliado à assunção de parcela significativa do ônus da crise por parte do Estado terá como implicação a utilização do expediente de levar ao limite os instrumentos “parafiscais” ou “quase-fiscais” de financiamento e pactuação federativa.

Estes fatores, aliados à perda de receitas e ao aumento das vinculações federais, fazem com que a União perca crescentemente capacidade de soldar interesses regionais, seja através dos gastos tributários ou da renúncia fiscal, seja dos seus gastos diretos nos Estados e Municípios.

O governo federal esboçou, nesse momento, sem sucesso, a chamada “operação desmonte”, uma tentativa de repassar atribuições ou novas competências quanto ao gasto aos Estados e Municípios através da regulamentação do artigo 23 da Constituição federal. Esta iniciativa encontrou uma feroz resistência tanto no legislativo, quanto na burocracia da União.<sup>32</sup>

Enquanto isso, os governos Estaduais e Municipais, além de ampliarem a exploração de suas bases impositivas, irão recorrer crescentemente, para se financiarem, aos seus bancos e empresas e a expedientes solidários com uma inflação ascendente:<sup>33</sup> o atraso no pagamento de empreiteiros e fornecedores assim como no pagamento ao funcionalismo público, e a ampliação do seu endividamento interno e externo. Contudo, sob a lógica oculta do recurso ao “floating” e aos financiamentos disfarçados ao tesouro e ao endividamento, escondia-se uma crescente fragilização das finanças subnacionais encoberta pela espiral inflacionária.

O segundo momento do processo de descentralização começa a delinear-se com o esgotamento das estratégias de protelação de reformas estruturais e pela vitória da alternativa liberal. A emergência com Collor e a consolidação com FHC das reformas liberalizantes possuem, grosso modo, as seguintes características: a abertura externa da economia, a desregulamentação (de forma expressiva no mercado financeiro), o processo de privatização de empresas estatais federais e, mais recentemente, de empresas e bancos estaduais, e as sucessivas tentativas de redução das “Redes de Proteção Social”, notadamente na área previdenciária e trabalhista.

O processo de estabilização monetária produz um efeito protelatório sobre a crise emergente de coordenação federativa, uma vez que seus efeitos de curto prazo implicaram uma expansão da arrecadação fiscal.

Entretanto, a estabilização da moeda ao ancorar-se em uma conjugação perversa de câmbio sobrevalorizado com elevadas taxas internas de juros, de modo a contrarrestar os efeitos deletérios sobre o balanço de pagamentos tendeu, em um segundo momento, a provocar uma forte retração na atividade econômica e no emprego. Este “efeito colateral” associado à expansão das dívidas públicas irão explicitar a fragilidade e a incongruência atual das antigas bases fiscais e “parafiscais” da pactuação federativa.

No bojo deste processo evidencia-se o caráter inconclusivo e conflitivo tanto da descentralização, quanto do revigoramento do federalismo brasileiro no período recente.

A progressiva configuração de uma crise da Federação pode ser percebida através dos seguintes fatores.

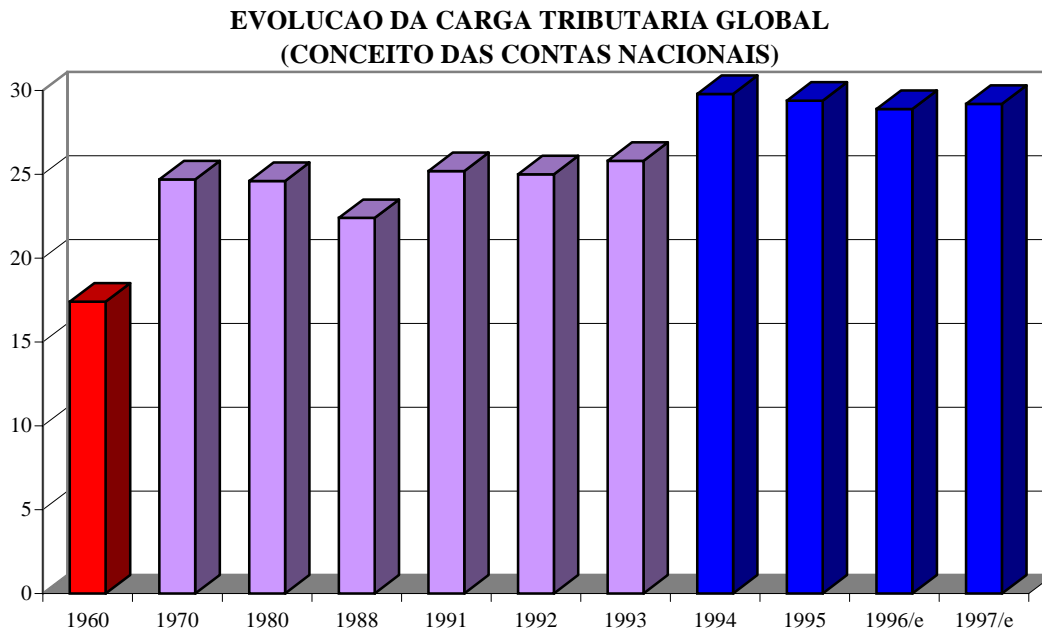
Em primeiro lugar, pela persistência do conflito vertical, ou seja, pela disputa entre a União e os governos subnacionais, tanto no se refere às competências, manifesta na luta pelo comando sobre o gasto público com visibilidade eleitoral, quanto no que diz respeito às receitas, expressa pelo aumento significativo das contribuições sociais na arrecadação federal.

De fato, o governo federal reagiu à perda de receitas e poderes na área fiscal de forma proporcional à recuperação de sua legitimidade institucional e eleitoral. Após o interregno da transição do regime autoritário na Constituição de 1988, a União contornou a determinação de partilhar seus principais tributos (IR e IPI) com estados e municípios através da criação de contribuições com vinculações sociais e supostamente de caráter provisório. Com o passar do tempo revelou-se o conteúdo meramente tributário de boa parte destas “contribuições” ao explicitar-se a sua não vinculação às funções sociais pré-estabelecidas. Tornou-se claro, também, a sua não provisoriedade ou objetivo emergencial. Assim, por exemplo, a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), passou a ser permanente e não vinculada à Saúde (mediante um artifício de gestão orçamentária).

Além disto, estes impostos possuem como característica a cumulatividade, onerando a produção em todas suas etapas e gerando verdadeiras “barreiras alfandegárias às avessas”, na medida em que oneram a produção nacional e livram desse ônus a concorrência de produtos importados.<sup>34</sup>

Esta atitude do governo federal aliada à estabilização monetária com o Plano Real contribuiu para elevar o patamar da carga tributária de uma média de 25% do PIB nos anos 70 e 80 para algo em torno de 30% do PIB a partir da segunda metade dos anos 90.<sup>35</sup> (Gráfico 5)

Gráfico 5



**Fonte:** Afonso, J. R. (1998) a partir de Contas Nacionais do Brasil, IBGE e FGV e Estimativas preliminares.

Contudo, a composição da carga impositiva piorou bastante. No começo dos anos noventa, entre 1991 e 1993, a média dos impostos cumulativos correspondia a 13% do total; se acrescentarmos o IOF este número salta para 16%. (Gráfico 6)

Ao final da década de 90, a participação desses impostos - entre 1995 e 1997 - corresponderam a 17% (20% considerando o IOF). A taxaço sobre pessoas físicas e patrimônio é baixíssima em termos internacionais e a regressividade, muito elevada.<sup>36</sup> (Gráfico 7)

Gráfico 6

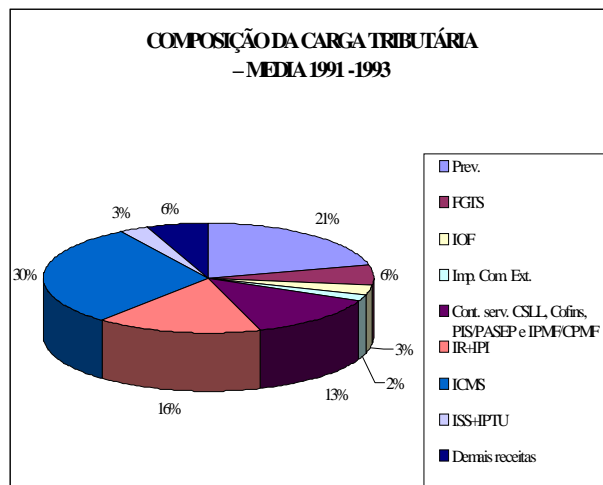
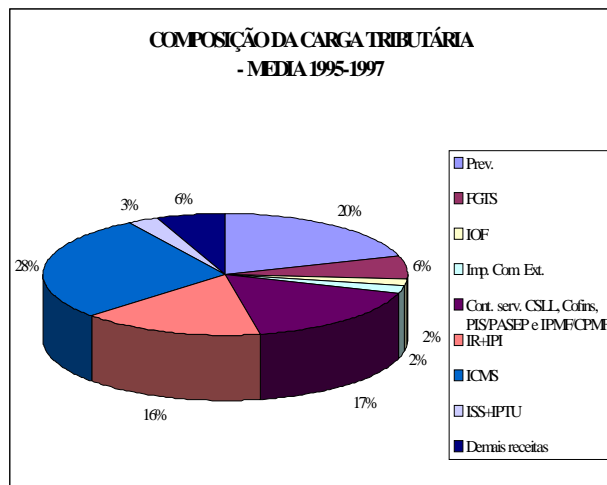


Gráfico 7



**Fonte:** Min. Fazenda, Secretaria da Receita Federal

Recordemos que esse aumento permanente da carga tributária através de tributos cumulativos e incidentes sobre a produção ocorreu em um momento no qual existiu, como nunca antes, um consenso - na sociedade e em todo o espectro político-partidário - em torno à não elevação de impostos.

A desconsideração da importância da disputa federativa no Brasil como determinante de boa parte das suas decisões estratégicas, econômicas e políticas faz com que este aparente paradoxo permaneça sem uma explicação mais acurada.

A necessidade de elevar a carga tributária - em cinco pontos percentuais do PIB - revela, ao menos em parte, a dificuldade de acomodar na estrutura tributária anterior os interesses de uma Federação cujo aparelho de Estado está sendo profundamente modificado e que não tem, no momento, o recurso à inflação e ao endividamento como formas de obscurecer os conflitos.

A crise externa atual, com a desvalorização do Real, logo ao começo de 1999, e o acordo com o FMI tenderão a reforçar esta tensão. Algo semelhante ocorreu no começo dos anos 80, porém àquela época os instrumentos à disposição dos três níveis de governo permitiam protelar decisões e conflitos mais estruturais. Hoje em dia, parte-se de um patamar de tensões sociais derivadas da "reestruturação produtiva" muitíssimo maior. As taxas de desemprego em São Paulo, por exemplo são de 18,3%, segundo o SEADE-DIEESE e de 8,8 % segundo o IBGE, ambas recordes históricos.

Na mesma linha, a União procura desvincular-se das vinculações e partilhas impostas pela Constituição de 1988, através da implementação do “Fundo Social de Emergência” (F.S.E.) mais tarde denominado “Fundo de Estabilização Fiscal” (F.E.F.).

O objetivo básico do “Fundo Social de Emergência”, criado pela Emenda Constitucional de 1/04/94, seria “a constituição de uma ‘grande’ massa de recursos a ser aplicada no custeio das ações de saúde e educação, benefícios previdenciários e outros programas sociais”. A proposta inicial do executivo de alterar os percentuais dos Fundos de Participação de Estados e Municípios foi, entretanto, rejeitada no Congresso.<sup>37</sup>

Para o governo federal o F.S.E. não se tratava, obviamente, nem de um fundo, nem necessariamente de destinação social pois sua utilização seria orçamentária nem tampouco emergencial, uma vez que através de várias prorrogações prolongou-se até hoje, estando em negociação sua extensão até 2006. O F.S.E. consistiu, basicamente, numa forma de reduzir a rigidez de execução do orçamento federal.<sup>38</sup>

Em segundo lugar, a materialização da crise da federação manifesta-se também, pela horizontalização do conflito federativo, isto é, pela disputa entre estados e entre municípios, evidenciada, basicamente, por dois movimentos:

Pela guerra fiscal, a qual possui vários determinantes: o aumento da heterogeneidade da economia brasileira, com o declínio de alguns setores e regiões e a expansão de outros; a redução do gasto direto da União nas regiões mais atrasadas e a diminuição de suas transferências não-constitucionais para vários estados; e, não menos importante, a ausência de uma política de desenvolvimento regional. Estes fatores levaram vários estados a se engalfinharem em uma disputa pela atração de investimentos, através da concessão de incentivos fiscais.<sup>39</sup> Varsano (1996) em análise de uma lógica irretocável assinala:

“É certamente aceitável, em face da dinâmica do desenvolvimento, que se incluam entre os objetivos da política industrial a desconcentração da produção e o desenvolvimento regional e que se utilizem recursos públicos com esta finalidade. Tais objetivos, no entanto, são necessariamente nacionais e, por isso, devem ser perseguidos sob a coordenação do governo central. Quando através da guerra fiscal, estados tentam assumir este encargo, o resultado tende a ser desastroso. Primeiro, os vencedores das guerras fiscais são, em geral, os estados de maior capacidade financeira, que vêm a ser os mais desenvolvidos, com maiores mercados e melhor infra-estrutura. Segundo, ao renunciar à arrecadação, o estado está abrindo mão ou da provisão de serviços (educação, saúde, a própria infra-estrutura etc.) que são insumos do processo produtivo ou do equilíbrio fiscal, gerando instabilidade macroeconômica.

O déficit fiscal atualmente existente no Brasil deve-se em grande parte ao desequilíbrio das contas públicas estaduais. Em diversos estados, a arrecadação é quase insuficiente para cobrir exclusivamente os gastos com pessoal. Mesmo entre estes, há os que insistem em participar de verdadeiros leilões promovidos por empresas que já decidiram instalar novos estabelecimentos no

país. Em alguns casos, até mesmo o estado de localização já foi escolhido e o leilão nada mais é que um instrumento para forçar a unidade a conceder vantagens adicionais”.

Além disto, a guerra fiscal fragmenta a Federação, portanto o principal perdedor nesta guerra é a Nação.<sup>40</sup>

Atualmente, o ponto central em debate nas propostas de reforma tributária no Congresso Nacional consiste na alteração do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), o principal imposto em termos de arrecadação no país. Dificilmente as proposições de alterar a sua competência estadual pura e simplesmente para a órbita do Governo Federal terão respaldo suficiente no Congresso Nacional, uma vez que subtrairiam poder expressivo dos governos estaduais.

Em 1996, através de Lei Complementar nº 87, promoveram-se importantes alterações no ICMS. Sinteticamente, passou-se a permitir que todos os insumos produtivos pudessem gerar crédito do imposto pago anteriormente pelo adquirente; que os produtores se creditassem do imposto pago sobre bens incorporados a seus ativos permanentes; e adotou-se o princípio de destino no comércio exterior, ao desonerar as exportações de produtos primários e industrializados semi-elaborados.

Esta Lei Complementar nº 87, também conhecida como “Lei Kandir”, por ter sido autoria do deputado e ex-ministro Antonio Kandir, tem sido motivo de inúmeras críticas uma vez que impõe perdas importantes em termos de arrecadação aos maiores estados exportadores.

O que se debate no momento é a extensão do princípio do destino para a tributação dos fluxos interestaduais, a exemplo do que foi adotado no comércio exterior. Esta sistemática limitaria seriamente a eficácia da concessão de incentivos do ICMS como mecanismo de guerra fiscal.<sup>41</sup> Entretanto, esta mudança penalizaria seriamente os Estados exportadores líquidos no comércio interestadual. São Paulo, por exemplo, sofreria uma perda de, pelo menos, 10% de sua arrecadação total.

Uma segunda dimensão da horizontalização dos conflitos federais consiste na emancipação desenfreada de municípios, muitos dos quais sem base econômica ou fiscal própria, beneficiados pela possibilidade de repartição do Fundo de Participação dos Municípios com o município original (nos últimos 10 anos foram criados mais de 1000 municípios). Esta multiplicação intensa e desordenada de municípios limita, cada vez mais, as possibilidades de coordenação federativa e de uma correspondência satisfatória entre responsabilidades e capacidade financeira deste nível de governo.<sup>42</sup> A opção fragmentadora e isolacionista dos governos locais face à crescente dificuldade de enfrentar os problemas gerados pelo aumento da heterogeneidade econômica e social dos últimos anos, tem redundado em políticas de segregação ativa, com a proibição ou inibição do acesso de imigrantes domésticos pobres ou sem qualificações. Esta multiplicação de fronteiras internas corrói a integridade nacional.<sup>43</sup>

São conhecidas as enormes disparidades econômicas entre as unidades da federação brasileira. Estas disparidades, por sua vez, se traduzem em profundas assimetrias em termos de

capacidade fiscal. Segundo dados do Banco Central<sup>44</sup> apenas São Paulo “poderia se considerar auto-suficiente. Em 97, as transferências de receitas da União correspondiam a 3% das receitas próprias (baseadas principalmente no ICMS)”. “No Estado do Rio, a relação subiria para 17%. Em Minas Gerais e Rio Grande do Sul as transferências representavam 18% das receitas próprias”.

Nos Estados do Norte e Nordeste, com exceção de Pernambuco, Bahia e Ceará que dependiam em 1997, respectivamente, 58%, 60% e 78% das transferências da União em relação às receitas próprias para todos os demais estados a dependência em relação aos recursos federais era, no mínimo uma vez e meia superior às receitas próprias.

Em mais da metade dos 5.500 municípios brasileiros, em média, “a arrecadação própria dos municípios de menor porte não passa de 4,6% da receita total. A cota-parte do município no ICMS estadual fica, em média, em 36%, e a fatia do FPM corresponde a 54% da receita total”.<sup>45</sup>

Durante um longo período, estas disparidades fiscais foram contornadas através da operação de uma infinidade de instrumentos e canais “quase-fiscais”: os bancos federais e estaduais, o endividamento, a forma de operação de empresas estatais federais e estaduais etc. Com o fim ou a forte restrição de utilização destes mecanismos parafiscais, as diferenças interregionais reaparecerão em toda sua amplitude.

A resposta que o governo federal tem dado a esta questão tem sido na direção de disciplinar os gastos das esferas subnacionais de governo limitando, por exemplo, à 60% da receita líquida os gastos com pessoal dos estados e municípios; restringindo os gastos dos poderes subnacionais - no caso dos legislativos municipais - a 3% da receita dos municípios etc. Certamente a iniciativa mais ambiciosa consiste na proposta da “Lei de Responsabilidade Fiscal” (anteprojeto de lei complementar que regulamenta o artigo 163 da Constituição Federal). Esta proposta estabelece diretrizes a serem observadas pelos três níveis de governo na programação e execução da sua política fiscal.

O anteprojeto estabelece providências a serem tomadas nos casos em que se verifiquem o descumprimento das normas ou desvios injustificados em relação às metas da política fiscal, definindo, não apenas dispositivos de correção, mas, também, sanções e penalidades quer de natureza institucional, em relação aos entes federativos, quer de natureza individual.

Sem dúvida o disciplinamento da execução fiscal, de forma negociada entre os diferentes níveis de governo constitui um avanço na direção do ordenamento federativo do país. Contudo, é importante lembrar que uma federação não visa, necessariamente, a auto-sustentação financeira absoluta de todos os seus entes federados; as transferências e trocas das mais diversas naturezas são essência do Estado Federal. O que se deve procurar minorar são, de certo, as heterogeneidades sócio-econômicas através de um processo de desenvolvimento econômico e social. Esta tentativa, como vimos, foi durante muito tempo alicerçada, do ponto de vista da soldagem federativa, em uma série de mecanismos que iam muito além da política estritamente fiscal. A retomada do desenvolvimento,



em novas bases, e a reestruturação do pacto federativo, supõem, portanto, um esforço que deverá avançar muito além do ordenamento fiscal-federativo.

É precisamente neste ponto que as propostas de desenvolvimento local aliadas a uma estratégia de coordenação regional e nacional ganham toda sua extensão. De fato, trata-se de colocar no centro da discussão do desenvolvimento a capacidade de inclusão social, de um lado e de articulação interregional, de outro.

A emergência de uma crise da federação pode ser também percebida pelas dificuldades para a redivisão de competências. Existem duas grandes limitações para uma delimitação clara de responsabilidades e competências fiscais entre os três níveis de governo. A primeira é a enorme heterogeneidade sócio-econômica regional, à qual, aliada à expansão desordenada do número de municípios, impede um tratamento uniforme aos entes de um mesmo nível de governo. A segunda se relaciona ao fato de que a estruturação do poder político no País se apóia em um sistema eleitoral e partidário que tem sua reprodução condicionada pela intermediação de recursos federais para o nível estadual e municipal. Disto se depreende a necessidade de se estabelecer uma estreita relação entre as reformas política, eleitoral e a distribuição de competências<sup>46</sup>, ou seja, de estabelecer um novo “pacto federativo”.

Finalmente, a crise federativa tem sua dimensão mais eloqüente na crise fiscal dos estados. A evidência sintética da crise é dada pela participação dos estados e municípios no déficit agregado do setor público, pela crise dos bancos estaduais e pelo crescente endividamento deste nível de governo.

Até meados dos anos oitenta, os estados e municípios respondiam por menos de 25% das necessidades de financiamento do setor público, no conceito operacional.

A partir de 1992 essa proporção subiu progressivamente, ultrapassando os 50% no primeiro semestre de 1996. Mais do que isso, a partir de 1994, os estados e municípios passaram a gerar também um déficit primário, não conseguindo cobrir os seus gastos não financeiros.<sup>47</sup> É digno de nota o constrangimento que sofreram as finanças dos governos estaduais e municipais em virtude da elevação do patamar dos juros reais correspondentes às dívidas destes níveis de governo.

**Tabela 2**  
**NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO - NFSP (% PIB)**

| Especificação         | 1986  | 1988  | 1990  | 1992  | 1994  | 1995 | 1996 | 1997 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|
| Nominal               | 11.30 | 53.00 | 29.60 | 44.14 | 43.42 | 7,2  | 5,9  | 6,1  |
| Gov.Fed.& Bco.Central | 5.90  | 28.20 | 12.30 | 14.86 | 16.41 | 2,3  | 2,6  | 2,6  |
| Gov.Est. e Municípios | 2.70  | 11.40 | 8.60  | 16.37 | 18.89 | 3,6  | 2,7  | 3,0  |
| Empresas Estatais     | 2.70  | 13.40 | 8.70  | 12.91 | 8.12  | 1,3  | 0,6  | 0,4  |
| Operacional           | 3.60  | 4.80  | -1.30 | 2.21  | -1.28 | 4,9  | 3,7  | 4,3  |
| Gov.Fed.& Bco.Central | 1.30  | 3.40  | -2.30 | 0.80  | -1.54 | 1,7  | 1,6  | 1,8  |
| Gov.Est. e Municípios | 0.90  | 0.40  | 0.40  | 0.80  | 0.57  | 2,4  | 1,8  | 2,3  |
| Empresas Estatais     | 1.40  | 1.00  | 0.60  | 0.61  | -0.31 | 0,9  | 0,3  | 0,3  |
| Primário              | -1.60 | -0.90 | -4.60 | -2.36 | -5.11 | -0,4 | 0,1  | 0,9  |
| Gov.Fed.& Bco.Central | -0.40 | 1.00  | -2.70 | -1.31 | -3.04 | -0,6 | -0,4 | 0,3  |
| Gov.Est. e Municípios | 0.10  | -0.50 | -0.20 | -0,4  | -0.85 | 0,2  | 0,6  | 0,7  |
| Empresas Estatais     | -1.30 | -1.40 | -1.70 | -0.65 | -1.21 | 0,1  | -0,1 | -0,1 |
| Juros Reais           | 5.20  | 5.70  | 3.30  | 4.57  | 3.83  | 5,2  | 3,7  | 3,4  |
| Gov.Fed.& Bco.Central | 1.70  | 2.40  | 0.40  | 2.11  | 1.50  | 2,2  | 2,0  | 1,5  |
| Gov.Est. e Municípios | 0.80  | 0.90  | 0.60  | 1.20  | 1.40  | 2,2  | 1,3  | 1,5  |
| Empresas Estatais     | 2.70  | 2.40  | 2.30  | 1.26  | 0.90  | 0,8  | 0,4  | 0,3  |

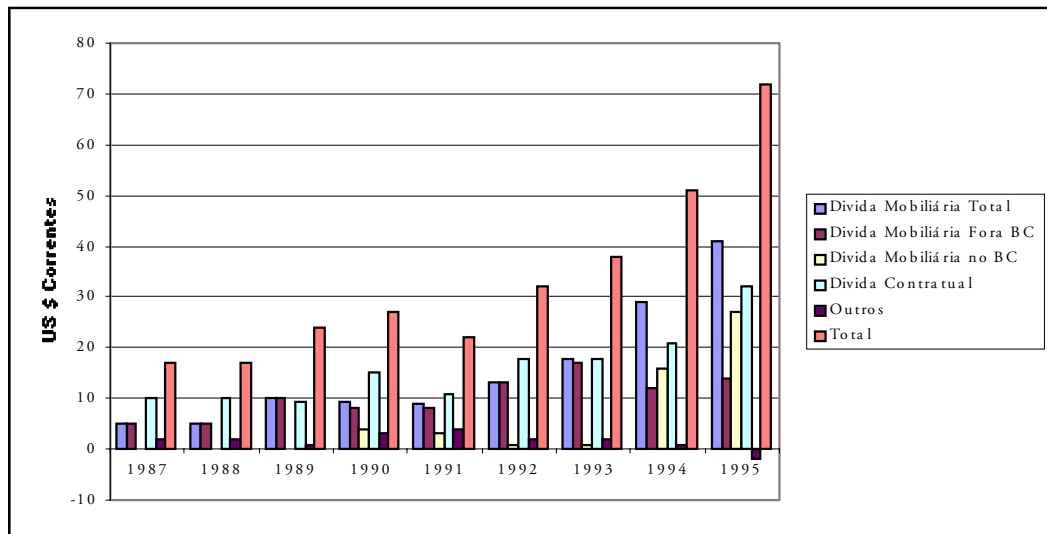
Fonte: BACEN.

A expansão do déficit dos estados se relaciona a diferentes fatores e não é esta a oportunidade para uma análise mais detalhada dos mesmos. Citemos apenas como registro: a elevação dos gastos com pessoal e encargos, as dívidas estaduais, a situação de insolvência dos bancos estaduais.

A eclosão destes problemas relaciona-se a vários fatores, alguns de natureza estrutural tais como a reforma do Estado, a abertura externa, a descentralização descoordenada e à explicitação de diversos desequilíbrios encobertos quando da redução drástica da taxa de inflação com o Plano Real.<sup>48</sup>

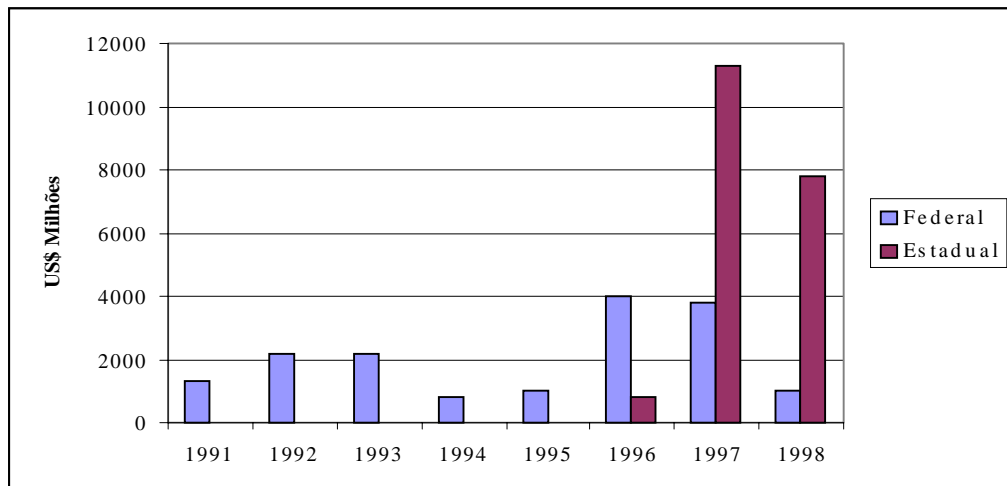
Neste contexto, a última rodada de renegociação e assunção das dívidas dos Estados no último ano de mandato dos governadores do período 1994-1998 (ver Gráfico 8), ampliou consideravelmente a capacidade da União de interferir nas finanças subnacionais. A renegociação da enorme dívida estadual junto à União foi vinculada a programas de demissão de funcionários públicos, venda ou rígido controle dos bancos estaduais, privatização de empresas nas áreas de energia elétrica, saneamento, transportes e comunicações (ver Gráfico 9) e apoio à proposta de reestruturação do sistema tributário na área do ICMS.<sup>49</sup>

### EVOLUÇÃO DAS DÍVIDAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS



Fonte: Almeida, A. O. (Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual), Rio de Janeiro, IPEA, 1996.

### Gráfico 9 PRIVATIZAÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS: VALOR ARRECADADO COM AS PRIVATIZAÇÕES



Fonte: Indicadores Iesp.

Apesar da grande maioria dos governos estaduais ter assinado os acordos, com a posse dos novos governadores em janeiro de 1999 e a decretação da moratória das dívidas do governo de Minas Gerais pelo prazo de 90 dias, reabriu-se uma nova e intensa crise entre a União e os governos estaduais.

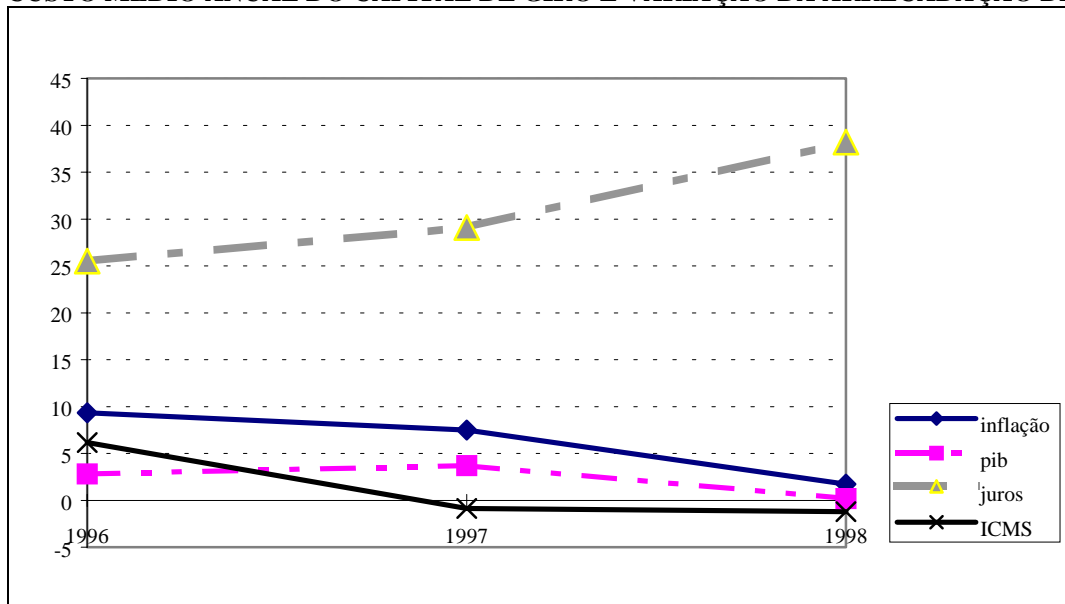
O governo federal fundamentalmente argumenta:

- que os acordos de refinanciamento das dívidas beneficiam os governos estaduais uma vez que além do longo prazo de pagamento, os contratos estipulam uma taxa de juros muito abaixo daquela que os Estados teriam que pagar no mercado para a rolagem de suas dívidas;
- que os acordos foram assinados por representantes dos Estados e não por pessoas físicas, alinhados ou não ao partido político no comando do governo federal devendo, portanto, ser cumpridos sem restrições.

Por sua vez, os governadores recém-empossados alegam:

- que as condições preexistentes quando da assinatura dos acordos mudaram radicalmente. O aumento explosivo da taxa de juros pelo governo federal como opção de política econômica para sustentar a valorização do Real, principalmente a partir da crise asiática, significaram, de um lado, uma importante elevação do montante das dívidas dos estados e, de outro, uma retração da atividade econômica repercutindo negativamente sobre a arrecadação do principal imposto estadual: o ICMS.

**Gráfico 10**  
**TAXAS DE INFLAÇÃO (IGP-DI), TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB,**  
**CUSTO MÉDIO ANUAL DO CAPITAL DE GIRO E VARIAÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE ICMS**



**Fonte:** Indicadores IESP, Andima e IPEA.

Acrescente-se a isto as perdas decorrentes da desoneração de ICMS nas exportações de produtos semi-industrializados (Lei Kandir). Como o montante de desembolsos mensais por conta do pagamento da dívida corresponde a um percentual da receita dos Estados, o governo federal argumentou que não haveria motivo em suspender o pagamento das dívidas por conta de uma queda na arrecadação. Entretanto, é mister recordar que se a retração na arrecadação não encontra limites, a redução nas despesas enfrenta várias “incompressibilidades” decorrentes das funções constitucionais destes níveis de governo.

A intransigência do governo federal em resistir a qualquer possibilidade de mudanças nos termos das renegociações prende-se a duas ordens de fatores.

Em primeiro lugar, à convergência da crise cambial do Real e à renegociação com o FMI, as quais impõem, no mínimo, uma demonstração de firme disposição para cumprir o acordo firmado, que tem como eixo básico a austeridade fiscal.

Em segundo lugar, a leniência na renegociação das dívidas estaduais poderia, aos olhos do governo federal, desestruturar as mudanças de procedimentos estabelecidas nas últimas negociações, cujos contratos possuem cláusulas punitivas em caso de descumprimento (como a retenção de transferências constitucionais aos Estados).

Os principais termos dos acordos firmados pelos Estados junto ao governo federal encontram-se sumariados na Tabela a seguir.

**Tabela 3**  
**LEI 9.496/1997 – ACORDO REFINANCIAMENTO DAS DIVIDAS ESTADUAIS**

| ESTA-<br>DOS | ASS. DO<br>CONTRATO | DIVIDA<br>ASSUMIDA | DIVIDA<br>REFINAN. | DIFE-<br>RENCA | CONTA<br>GRÁFICA | PRAZO   | ENCARGOS      | LIM. COMP.<br>REC. 98 (%) | LIM.<br>COMP.<br>REC. 99 (%) | LIM.<br>COMP.<br>REC. 00<br>(%) |
|--------------|---------------------|--------------------|--------------------|----------------|------------------|---------|---------------|---------------------------|------------------------------|---------------------------------|
| AC           | 30/0498             | 19,252             | 18,226             | 1,026          | 3,645            | 30 Anos | IGP-DI+6.0%aa | 11.5                      | 11.5                         | 11.5                            |
| AL           | 29/06/1998          | 677,887            | 648,241            | 29,646         | 0                | 30 Anos | IGP-DI+7.5%aa | 15                        | 15                           | 15                              |
| AM           | 11/03/1998          | 120,000            | 120,000            | 0              | 24,000           | 30 Anos | IGP-DI+6.0%aa | 11.5                      | 11.5                         | 11.5                            |
| AP           |                     |                    |                    |                |                  |         |               |                           |                              |                                 |
| BA           | 01/12/1997          | 959,662            | 898,786            | 60,876         | 181,365          | 30 Anos | IGP-DI+6.0%aa | 12                        | 12                           | 13                              |
| CE           | 17/10/1997          | 138,081            | 126,916            | 11,165         | 25,383           | 30 Anos | IGP-DI+6.0%aa | 11.5                      | 11.5                         | 11.5                            |
| ESTADOS      | 24/03/1998          | 429,887            | 387,308            | 42,579         | 27,305           | 30 Anos | IGP-DI+6.0%aa | 13                        | 13                           | 13                              |
| GO           | 25/03/1998          | 1,340,356          | 1,163,057          | 177,299        | 232,611          | 30 Anos | IGP-DI+6.0%aa | 13                        | 14                           | 15                              |
| MA           | 22/01/1998          | 244,312            | 236,502            | 7,810          | 47,300           | 30 Anos | IGP-DI+6.0%aa | 13                        | 13                           | 13                              |
| MG           | 18/02/1998          | 11,827,540         | 10,185,063         | 1,642,477      | 972,887          | 30 Anos | IGP-DI+7.5%aa | 9.79 A 12                 | 12.5                         | 13                              |
| MS           | 30/03/1998          | 1,236,236          | 1,138,719          | 97,517         | 83,188           | 30 Anos | IGP-DI+6.0%aa | 14                        | 14.5                         | 15                              |
| MT           | 11/07/1997          | 805,682            | 779,943            | 25,739         | 155,988          | 30 Anos | IGP-DI+6.0%aa | 15                        | 15                           | 15                              |
| PA           | 30/03/1998          | 274,495            | 261,160            | 13,335         | 26,116           | 30 Anos | IGP-DI+7.5%aa | 15                        | 15                           | 15                              |
| PB           | 31/03/1998          | 266,313            | 244,255            | 22,058         | 11,348           | 30 Anos | IGP-DI+6.0%aa | 11                        | 11                           | 11.2 a 13                       |
| PE           | 23/12/1997          | 163,641            | 157,571            | 6,070          | 31,514           | 30 Anos | IGP-DI+6.0%aa | 11.5                      | 11.5                         | 11.5                            |
| PI           | 20/01/1998          | 250,654            | 240,522            | 10,132         | 48,104           | 30 Anos | IGP-DI+6.0%aa | 13                        | 13                           | 13                              |
| PR           | 31/03/1998          | 519,944            | 462,339            | 57,605         | 92,467           | 30 Anos | IGP-DI+6.0%aa | 12                        | 12.5                         | 13                              |
| RJ           | 24/06/1998          | 12,946,395         | 12,924,711         | 21,684         | 71,592           | 30 Anos | IGP-DI+7.5%aa | Fabela price              | Fabela price                 | 12                              |
| RN           | 26/11/1997          | 73,272             | 72,479             | 793            | 11,295           | 30 Anos | IGP-DI+6.0%aa | 12                        | 12.5                         | 13                              |
| RO           | 12/02/1998          | 146,950            | 143,677            | 3,273          | 28,512           | 30 Anos | IGP-DI+6.0%aa | 15                        | 15                           | 15                              |
| RR           | 25/03/1998          | 7,247              | 6,601              | 646            | 1,318            | 30 Anos | IGP-DI+6.0%aa | 11.5                      | 11.5                         | 11.5                            |
| RS           | 15/04/1998          | 9,427,324          | 7,782,423          | 1,644,901      | 1,150,000        | 30 Anos | IGP-DI+6.0%aa | 12                        | 12.5                         | 13                              |
| SC           | 31/03/1998          | 1,552,400          | 1,390,768          | 161,632        | 267,086          | 30 Anos | IGP-DI+6.0%aa | 12                        | 12.5                         | 13                              |
| SE           | 27/11/1997          | 389,065            | 355,162            | 33,903         | 41,226           | 30 Anos | IGP-DI+6.0%aa | 12                        | 12.5                         | 13                              |
| SP           | 22/02/1997          | 50,388,778         | 46,585,141         | 3,803,637      | 6,242,043        | 30 Anos | IGP-DI+6.0%aa | 12.6                      | 12.5                         | 13                              |
| <b>TOTAL</b> |                     | 94,205,373         | 86,329,570         | 7,875,803      | 9,776,293        |         |               |                           |                              |                                 |

**Fonte:** Secretaria do Tesouro Nacional in Jornais Gazeta Mercantil de 08, 09 e 10/01/99; Folha de São Paulo, 09/01/99 e Jornal da Tarde, 12/01/99.

Paradoxalmente, a crise cambial torna difícil a manutenção desta postura inflexível do governo federal. Quando a própria União encontra-se revendo seus compromissos assumidos com o FMI com base no argumento de que a situação externa alterou-se substancialmente desde a primeira rodada de negociações, como, então, não admitir que o mesmo (uma alteração exógena provocada pelo governo federal, no caso) deva se aplicar também para os Estados Federados?

Como vimos a descentralização “pela demanda” dos anos 80 teve como sub-produto a tentativa da União recuperar parcela da sua capacidade fiscal através do aumento de impostos não-partilhados com Estados e Municípios, bem como do desvencilhamento de parte das vinculações estabelecidas na Constituição de 1988.

A emergência da crise fiscal nos anos 90, por outro lado, produziu efeitos mais característicos de processos de descentralização “pela oferta”. Dentre as principais iniciativas merecem destaque:

- A renegociação e assunção por parte do governo federal da dívida dos Estados, ampliando sua capacidade de ingerência nas finanças subnacionais;
- A recuperação da prática de capacitação e suporte técnico às administrações tributárias dos Estados bem como a difusão de experiências locais de administração tributária com apoio de organismos internacionais. É o caso do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE) com suporte financeiro do BID, do Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais (PMAT) do BNDES, em convênio com o IPEA e a ABRASF. Acrescente-se também, o site na internet do “Banco Federativo”, do BNDES e IPEA, o qual difunde informações e experiências bem sucedidas das Secretarias de Fazenda municipais, além de constituir-se num espaço de debate sobre a federação brasileira.<sup>50</sup>
- No que se refere à redistribuição de competências, ampliam-se as iniciativas setoriais visando criar uma nova institucionalidade descentralizada para as principais políticas da área social. Exemplos disto são a normatização e implantação da municipalização do Sistema Único de Saúde, a definição federal por formas descentralizadas de gestão no ensino fundamental, a formulação de uma nova política federal de desenvolvimento urbano e a implantação das medidas estabelecidas na Lei Orgânica da Assistência Social<sup>51</sup>. Contudo, ainda é cedo para se falar de um novo modelo, mas apenas e tão somente de um crescente conjunto de medidas do governo federal destinado a dar um formato descentralizado à gestão de suas políticas<sup>52</sup>.

O problema remanescente consiste na ausência de uma perspectiva abrangente de reestruturação das bases da pactuação federativa no Brasil em um contexto de ampliação dos conflitos entre esferas de governo e regiões, bem como de profundas transformações na economia e na sociedade brasileira, e na sua inserção internacional.

### VIII. BALANÇO SUMÁRIO

As arquiteturas federativas têm suposto ou entes equipotentes (ainda que diversificados), o que possibilita uma coordenação mais descentralizada ou, então, entes federados muito heterogêneos, que normalmente implicam coordenações federativas mais centralizadas, e não raro, autoritárias.

A tensão descentralização - federalização/recentralização é motivada, além da reação do próprio governo central, pela dificuldade de enfrentar os mesmos desafios nos quais o Estado nacional centralizado desenvolvimentista fracassou, as desigualdades sociais, pessoais e interregionais, e o problema do desenvolvimento econômico.

A descentralização sem a incorporação de conteúdos sociais condizentes com uma trajetória de longo prazo de inclusão social tende a gerar, como estamos assistindo atualmente, outras formas de desigualdade (tanto interpessoais, quanto interregionais).

Finalmente, a descentralização na esfera do Estado, na presença das grandes tendências internacionais da privatização, da abertura dos mercados e da desregulamentação das economias se dá paralelamente a uma enorme reconcentração de capital na esfera privada.<sup>53</sup> Esta forte assimetria de tendências, reforça a importância da temática das novas atividades regulatórias que o Estado descentralizado deve desempenhar.

A atuação do governo federal, contudo, tem colocado o País no fio da navalha entre uma trajetória de coordenação federativa e, outra, de recentralização.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, R.B.A. (1990). “A Ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80”. In: **Planejamento e Políticas Públicas** - IPEA - R. J., nº 4.
- \_\_\_\_\_ (1995). “A Federação no Brasil impasses e perspectivas”. In: AFFONSO, R. B. A. e SILVA, P. L. B. **A Federação em Perspectiva**, Fundap, São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (1996). “Os municípios e os desafios da federação no Brasil”. In: **São Paulo em Perspectiva**, Fundação Seade, vol. 10, nº 3, São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (1997). “Os Estados e a descentralização no Brasil”. In: **Proyecto Regional de Descentralización Fiscal nº 93**, CEPAL/GTZ, Santiago/Chile.
- \_\_\_\_\_ (1998). **Coordenação ou Recentralização: o Federalismo Brasileiro na Encruzilhada**, Latin American Studies Association (LASA), XXI International Congress, Chicago, Illinois, September 24-26.
- AFONSO, J. R. (1996). “Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira”. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 3, nº 5, pg. 31-62, junho.
- AFONSO, J. R., CARVALHO, L. G. e SPÍNDOLA, L. (1995). **Fundo Social de Emergência: Intenções e Feitos**. Nota Técnica nº 11, maio, Fundap/IESP.
- AFONSO, J. R. & LOBO, T. (1996). **Descentralização em Experiências Democráticas Retardatárias**. ICEG, México.
- AFONSO, J. R.; REZENDE, F.; VARSANO, R. (1998). **Reforma tributária no plano constitucional: uma proposta para o debate**. Texto para Discussão nº 606, IPEA, Brasília, novembro.
- AFONSO, J. R. (1998a) et all. “**Breves notas sobre o Federalismo Fiscal no Brasil**” - mimeo.
- \_\_\_\_\_ (1998b) et all. “Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando Tabus” **Revista do BNDES**, V. 5, nº 10, Rio de Janeiro.
- AMARAL FILHO, J. (1996) “Desenvolvimento Regional Endógeno em um Ambiente Federalista”. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, 14, Brasília, dezembro.
- ARRETCHE, M. T. S. (1997). “O Sistema de Proteção Social Brasileiro - em direção a um modelo descentralizado”. In: **São Paulo em Perspectiva**, Fundação Seade, 11(3), São Paulo.

- ARTANA, D. e LÓPEZ M. (1996). “Descentralización y los aspectos macroeconômicos: una perspectiva latino-americana”. In: **III Seminario Internacional de Descentralización Fiscal en America Latina: nuevos desafios y agenda de trabajo**. Isla Margarita, Venezuela. CEPAL
- BARQUERO, A. V. (1998) **Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un marco conceptual**. Universidad Autónoma de Madrid.
- BENETT, R. J. (1990) **Descentralization, local governments and markets: towards a post-welfare agenda**. Oxford, Clarendon press.
- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento (1997) **América Latina Tras una Década de Reformas - Progreso Económico y Social en América Latina**. Informe 1997.
- BOISIER, S. (1996a). Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, Brasília.
- BOISIER, S. (1996b). **La Política regional em América Latina bajo el signo de la globalización - A Política Regional na Era da Globalização**, Debates, nº 12, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung/IPEA.
- BOISIER, S. et alli (1991). **La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad**, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile (cuaderno, 36).
- BOISIER, S. e ZURITA, G. (1993). Gobierno Regional y Desarrollo Económico (el caso chileno), Dirección de Políticas y Planificación Regional, **Série Ensayos**, Documento 93/16, 10 de mayo.
- BOTHE, M. (1997). Federalismo - “Um Conceito em transformação histórica”. In: **O Federalismo na Alemanha** - Traduções. Konrad Adenauer Stiftung, nº 07, São Paulo.
- BRAGA, T. M. “Desenvolvimento local endógeno” e suas aplicações na formulação de políticas municipais: descentralização/participação ou fragmentação/estratégias de legitimação?, Unicamp/IE.
- CASTRO, A. B. **Tipos Industriais Regionais: novas estratégias**. Rio de Janeiro, UFRJ.
- CEPAL/GTZ (1996). **Descentralización fiscal en America Latina, balance y principales desafios**.
- COELHO, F. D. (1998) **Desenvolvimento Econômico Local no Brasil - As experiências recentes num contexto de descentralização**. CEPAL/GTZ, mimeo.
- DILLINGER, W. (1995) “Descentralization: politics and public services” in: AFFONSO, R. de Britto A. e SILVA, P. L. B. - “**A Federação em Perspectiva - Ensaio Selecionados**”, Fundap, São Paulo.
- DUCHACEK, I. D. (1970) **Comparative Federalism - The Territorial Dimension of Politics**, Holt, Rinehart and Winston, INC. New York.

- ELAZAR, D. J. (1994) **“Federal Systems of the World”**- Longman Group Limited, New York.
- FAGNANI, E. (1997). **Da Descentralização não Planejada ao Federalismo Cooperativo: Tendências, contradições e Impasses da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil nos anos 90**. Paper elaborado para o II Congresso Interamericano sobre la Reforma del Estado y de la Administración, Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo - CLAD, Margarida, Venezuela, 15-18 outubro.
- FIORI, J. L. (1995). O Federalismo diante do Desafio da Globalização. In: **A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados**. FUNDAP/UNESP,. (Série “Federalismo no Brasil”), São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (1997) **Os Falsos Moedeiros**, Ed. Vozes, Rio de Janeiro.
- FIORI, J. L. & TAVARES, M. C. (1997) **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização**. Ed. Vozes, Petrópolis.
- FURTADO, C. (1984). **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_ (1992). **Brasil: A construção interrompida**, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, IPEA E BANCO MUNDIAL (1996). **A Reforma do Estado e o Desenvolvimento do Nordeste na Economia Globalizada**. Simpósio Internacional - Anais - Salvador (BA), outubro.
- HADDAD, P. R. (1996) A experiência brasileira de planejamento regional e suas perspectivas. In: **A Política regional na era da globalização** - Debates, 12, Konrad Adenauer Stiftung/IPEA.
- LERDA, J. C. (1996). **“El Componente Implícito de la Política Quasi-Fiscal” (o La Política Fiscal Implícita)**, VIII Seminário Regional de Política Fiscal, Santiago, Chile, 22-25 enero.
- LIZANA, D. M. R. (1993). “El Financiamiento en los procesos de descentralización”, **Revista de La CEPAL 50**, agosto.
- LOPREATO, F. L. C. (1997). “Um novo caminho do federalismo no Brasil”. In: **Economia e Sociedade**, Campinas, (9): 95-114, dezembro.
- MEDICI, A. C. e MARQUES, R. M. (1994). **O Fundo Social de Emergência e o Financiamento da Política Social no Biênio 1994/1995**. Nota Técnica nº 5, FUNDAP/IESP, maio
- MEYER-STAMER, J. (1998). **Stimulating Growth, Improving Competitiveness in Brazil: Beyond Industrial Policy and Outsourcing Responsibility**, ILDES, Friedrich-Ebert Foundation, São Paulo, novembro.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Anteprojeto de lei complementar regulamentando o artigo 163 da Constituição federal, dezembro.
- NOLTE, D. (1991). “Procesos de descentralización en América Latina: un enfoque comparativo” In: Nohlen, D. (editor) **Descentralización Política y Consolidación Democrática**. Caracas, Venezuela, Ed. Nueva Sociedad.

- OLIVEIRA, J. C. (1996) “Experiência brasileira de descentralização: a perspectiva do governo central” In: **Seminário Internacional de Descentralización Fiscal**. Isla Margarita, Cepal.
- PACHECO, R. (1997). “Prerrogativas locacionais face à economia globalizada: uma introdução conceitual”. In: **Inserção na Economia Global: uma reapreciação**. Pesquisas nº 8, Fundação Konrad Adenauer - Stiftung.
- PANZARINI, C. (1998). “A Nova Proposta de Reforma Tributária”. In: **Indicadores DIESP, nº 69, nov./dez.**
- PRADO, S. & CAVALCANTI, C. E. (1998) “**Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil**”, IPEA-FUNDAP.
- RICKER, W. (1987). **The Development of American Federalism**. Dordrecht: Klawer Academic Publishers.
- ROJAS, F. (1993). “Financiamiento de la descentralización en America Latina”. In: **Seminario Interregional**. CLAD-NACIONES UNIDAS, Santa Cruz de la Sierra, Bolívia.
- SHAH, A. (1990). **The new federalism in Brazil**. The World Bank, Washington, dez. (Working Paper, 557).
- SILVA, S. L. C. (1994). **O Fundo Social de Emergência sob a ótica do Ajuste Fiscal**, Nota Técnica nº 9, maio, FUNDAP/IESP.
- TER-MINASSIAN, T. (1996). “Los empréstitos de los gobiernos subnacionales: problemas y experiencias internacionales”. In: **VII Seminário Regional de Política Fiscal**. CEPAL, Santiago de Chile.
- VARSAÑO, R. (1996). **A Guerra Fiscal do ICMS: Quem ganha e quem perde**. Seminário Internacional “Políticas Industriais Recentralizadas”, CEPAL/IPEA, Brasília, novembro.
- VARSAÑO, R.; (1998) et alli. “Uma Análise da Carga Tributária no Brasil”, Texto para Discussão 583, IPEA, agosto.
- VELLOSO, J.P.R.; ALBUQUERQUE, R. C.; KNOOP, J. (coord.) (1995). **Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade**. INAE/ILDES, Rio de Janeiro.

## Notes

<sup>1</sup> Boisier, S. et alli (1991).

<sup>2</sup> Rojas, F. (1993).

<sup>3</sup> Artana, D. e López, M. R. (1996); Ter-Minassian, T. (1996).

<sup>4</sup> Ver a respeito Affonso, R. (1997).

<sup>5</sup> Boisier, S. (1996).

<sup>6</sup> Benet, R.J. - Decentralization, local governments and markets: towards a post-welfare agenda. Oxford, Clarendon press.

<sup>7</sup> Embora Ricker, W. (1987) refira-se ao “federalismo centralizado” norte-americano como sendo o marco da consolidação desta forma de organização do Estado..

<sup>8</sup> Bothe, M. (1997), pág. 5.

<sup>9</sup> Ver a respeito Fiori, J.L. (1995) e Ricker, W. (1987)

<sup>10</sup> Embora de forma freqüente os termos “federalismo” e “federação” sejam usados indistintamente, o termo “federalismo” refere-se ao processo ou prática político-institucional, com diferentes conteúdos sociais, econômicos, étnicos e culturais, condizente com o princípio da pactuação territorializada do poder. A “federação”, por sua vez, seria a “materialização”, o “produto” deste processo. É evidente, no entanto, a íntima inter-relação semântica destes conceitos.

<sup>11</sup> Nolte, D. pág. 81.

<sup>12</sup> Furtado, C. (1984).

<sup>13</sup> Ver a respeito: Affonso, R. (1997).

<sup>14</sup> Cf. Lerda (1996).

<sup>15</sup> Para um amplo diagnóstico das experiências de desenvolvimento local em curso no Brasil ver [Coelho (1998)].

<sup>16</sup> pág. 1.

<sup>17</sup> pág. 147.

<sup>18</sup> pág. 148.

<sup>19</sup> págs.17 e 18.

<sup>20</sup> Boisier (1993) pág. 19.

<sup>21</sup> Cf. Furtado (1992) pág. 33.

<sup>22</sup> pág. 14.

<sup>23</sup> pág. 14.

<sup>24</sup> Pacheco (1997) pág.11.

<sup>25</sup> Pacheco (1997) pág.41.

<sup>26</sup> Pacheco (1997) pág. 42.

<sup>27</sup> Conferir Nolte, D. (1991): “Pero, al mismo tiempo, la crisis económica puede ser la causa de procesos de descentralización ya sea para otimizar el reparto de recursos públicos diminuídos, o para prevenir déficit de legitimidad del orden político vigente”.

<sup>28</sup> Velloso, J. P. R., Albuquerque, R.C. & Knoop, J. (coords.), 1995, pág. 10: “Dentre as descentralizações pela oferta, poder-se-iam incluir as reformas político-administrativas descentralizadoras da Colômbia de início dos anos oitenta, voltadas para reduzir a pressão fiscal sobre o governo central; a reforma educacional no México, destinada a quebrar poderes e influências sindicais julgadas excessivas; as medidas descentralizadoras conduzidas pelo Chile na década de setenta, visando difundir mais eficientemente, no espaço nacional, as ações de governo; e a descentralização na Venezuela (iniciada em 1989), que objetiva superar a crise generalizada de legitimidade governamental. Exemplos de descentralização pela demanda seriam os casos do Brasil e da Colômbia (Constituintes 1988 e 1992).

<sup>29</sup> Ver: Shah, A. (1990) e Cepal (1996).

<sup>30</sup> Affonso, R. (1997) pág. 21.

<sup>31</sup> Cf. Affonso, R. (1990).

<sup>32</sup> Ver a respeito Affonso, R. (1995).

<sup>33</sup> Ver a respeito Affonso, R. (1995).

<sup>34</sup> Panzarini (1998).

<sup>35</sup> Varsano et alli (1998) pág. 13. Alguns exemplos são a criação em 1989 (prevista na Constituição) da Contribuição Sobre o Lucro Líquido das empresas (CSLL), o aumento de alíquota do COFINS de 0,5 para 2% e também do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) (1990); a criação do IPMF, mais um tributo cumulativo, recriado como contribuição

em 1996 com alíquota de 0,20% e prazo de duração de 13 meses; posteriormente, em 1997, foi prorrogado por mais 24 meses.

<sup>36</sup> Varsano et alli (1998) pág. 14.

<sup>37</sup> Afonso, J. R. et alli (1995) pág. 1.

<sup>38</sup> Questionou-se no plano da teoria do federalismo fiscal se as transferências dos Fundos de Participação para Estados e Municípios, cuja base são o I.R. e o I.P.I., deveriam ser consideradas “vinculações” do ponto de vista da receita da União. Isto porque muito embora sua base de incidência seja de competência federal, a Constituição atribui uma parcela da sua arrecadação líquida aos entes subnacionais. Seriam, assim, “receitas partilhadas”.

Cf. Lizana, D. M. R. (1993) Págs. 116, 117, 118 e 119. “Dejando aparte los supuestos de distribución territorial (en cuyo caso estaremos en presencia no ya de una subvención sino de un ingreso propio, que en la literatura recibe el nombre de participación en los impuestos ...)”.

<sup>39</sup> Ver a respeito: Prado, S. e Cavalcanti, C. (1998)

<sup>40</sup> Alguns autores consideram a competição entre jurisdições e entes governamentais “benéfica” e propulsora de eficiência. Contudo, se até a competição definida no nível privado pressupõe uma certa regulação estatal, a concorrência entre entes federados sem qualquer coordenação da União, assemelha-se mais à “guerra” e à “secessão” do que à “concorrência”.

<sup>41</sup> Cf. Varsano (1996).

<sup>42</sup> Análise a respeito é desenvolvida em Affonso, R. (1996).

<sup>43</sup> Conforme Furtado, C. (1992) pág. 33.

<sup>44</sup> Jornal do Brasil, 31/10/98, pág. 8.

<sup>45</sup> Jornal do Brasil, 31/10/98, pág. 8.

<sup>46</sup> Cf. Affonso, R. B. A. (1995).

<sup>47</sup> Cf. Oliveira, J. C. (1996).

<sup>48</sup> Ver Affonso, R. B. A. (1997).

<sup>49</sup> Cf. Afonso, J. R. (1996).

<sup>50</sup> Ver Afonso et alli (1998).

<sup>51</sup> Arretche (1997) pg. 22.

<sup>52</sup> Arretche (1997) pg. 22.

<sup>53</sup> Ver a respeito: Fiori, J. L. “Os Falsos Moedeiros” e Tavares, M. C. & Fiori, J. L. “Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização”, Ed. Vozes, Petrópolis, 1997.