

POLÍTICAS DE INCENTIVO E GUERRA FISCAL: UMA PROPOSTA DE ANÁLISE DOS FATORES DETERMINANTES DAS DISPUTAS SUBNACIONAIS POR INVESTIMENTOS PRODUTIVOS

DANILO JORGE VIEIRA*

ARTIGO SUBMETIDO ÀS SESSÕES ORDINÁRIAS

ÁREA TEMÁTICA 6: CAPITALISMO E ESPAÇO – SUBÁREA TEMÁTICA 6.1: ECONOMIA REGIONAL
XVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA – BELO HORIZONTE (MG), 28 A 31 DE MAIO DE 2013
SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA – SEP

RESUMO: O artigo propõe uma explicação de ordem teórica sobre os fatores que condicionam as políticas de incentivo subnacionais a se tornarem cada vez mais competitivas e dedicadas ao atendimento de projetos específicos de grandes grupos empresariais, o que aprofunda a disputa inter-regional por investimentos produtivos e aguça o fenômeno da guerra fiscal. O argumento básico parte da ideia que tais iniciativas adotadas por unidades de governo inferiores a favor da economia de seus respectivos territórios não são concorrenciais e tópicas por natureza, mas passam a operar com maior teor de rivalidade, sendo “capturadas” por interesses privados exclusivos, em decorrência de mudanças nos contextos que as ambientam, motivadas por diversas razões, entre as quais assume importância decisiva o declínio do poder de intervenção e de coordenação do Estado.

ABSTRACT: This article proposes an theoretical explanation to better understanding of the transformation process that distorts the subnational development policies, so that these initiatives will be increasingly competitive and dedicated to big business groups resulting in the exacerbation of interregional tax competition. The basic idea is that these categories of development policies adopted by subnational units of government to stimulate investment in the economies of their territories are not inherently competitive and topical, but they are operated with higher levels of rivalry, being manipulated by private interests specific, because of changes in the global context, specifically the decline of state power of intervention and coordination.

1. Introdução

O presente texto objetiva formular uma proposta de análise explicativa dos fatores determinantes da chamada “guerra fiscal”. Essa categoria de conflito econômico-espacial foi intensificada nas últimas décadas em muitos países, o que reanimou o interesse pelo tema e se desdobrou numa abundante e crescente literatura teórica e empírica devotada à sua investigação. Os estudos têm, de modo geral, acentuado a natureza concorrencial das políticas de desenvolvimento subnacionais, ora como uma característica positiva capaz de ampliar o bem-estar das comunidades e propiciar maior eficiência no fornecimento de bens públicos e na alocação espacial da produção e dos investimentos; ora como algo pernicioso, por degradar o sistema tributário nacional, comprometer escassos recursos públicos em projetos de duvidosos benefícios coletivos e impor custos onerosos e desnecessários aos contribuintes locais e de outras jurisdições¹. Ademais, a proliferação de variadas iniciativas subnacionais de fomento, configurando um quadro de

* Doutor em desenvolvimento econômico pelo Instituto de Economia da Unicamp e diretor executivo de comunicação integrada da UFMG. e-mail: danilojorge@ufmg.br.

¹ Para um balanço desta literatura, ver, entre outros, Wilson (1999), Ferreira, Varsano & Affonso (2005) e Raspiller (2006).

acirradas disputas, tem sido associada à atual dominância de novos paradigmas “localistas” no campo teórico e prático do desenvolvimento, que teriam sucedido o ultrapassado modelo de inspiração keynesiana anterior e desnudado o poder de autoimpulso de recortes geográficos específicos².

O presente documento busca reavaliar esses argumentos, defendendo o ponto de vista de que as estratégias de desenvolvimento implementadas por unidades político-espaciais inferiores, em apoio às bases produtivas de seus respectivos territórios, não são inerentemente competitivas e, muito menos, conformam práticas novas que vieram, no período recente, antagonizar e substituir outro padrão de política precedente, cuja orientação e execução estavam centralizadas sob o comando da esfera de poder superior dos Estados nacionais. A ideia básica exposta é a de que as medidas aplicadas pelos entes sub-regionais em prol da expansão econômica de suas áreas de influência são remotas e, em grande medida, conviveram, compartilhando recursos e objetivos modernizantes, com as ações das demais jurisdições e aquelas adotadas desde o plano nacional. Nessa perspectiva, a guerra fiscal traduziria um processo de deturpação amplo e progressivo das políticas de fomento subnacionais, que se tornariam crescentemente competitivas e hostis à medida que incorporariam diretrizes tópicas e dedicadas a interesses exclusivos, por conta de fatores complexos, entre os quais assume importância explicativa central a fragilização do Estado.

Além destes breves comentários introdutórios, o artigo está organizado da seguinte forma. Na próxima seção, é feita a apreciação crítica de três abordagens bastante representativas a respeito das principais mudanças ocorridas no enfoque das políticas de desenvolvimento na segunda metade do século XX. O objetivo é verificar até que ponto as ações sistemáticas de subunidades político-territoriais a favor das estruturas produtivas de suas regiões, que atraiu interesse cada vez maior ao longo do período indicado, podem ser efetivamente associadas à ascensão hegemônica dos postulados liberais e “endógenos” no campo teórico e prático do desenvolvimento econômico nas últimas décadas. A terceira seção examina os fatores condicionantes da agressiva competitividade que passou a orientar as estratégias subnacionais de fomento, buscando demonstrar a crucialidade que o declínio da capacidade de coordenação e de intervenção do Estado teve para a emergência de práticas muito mais atomizadas e concorrenciais. Na parte final do documento, a análise proposta é aplicada na interpretação das linhas evolutivas gerais da guerra fiscal no Brasil.

2. Políticas subnacionais de fomento: entre a redescoberta do poder endógeno dos lugares e a dinâmica do desenvolvimento desigual

As políticas de desenvolvimento patrocinadas por níveis inferiores de governo passaram a angariar grande atenção por parte de estudiosos e gestores públicos nas três últimas décadas, alcançando destaque de tal modo desproporcional nas pesquisas acadêmicas e na formatação de programas e estratégias oficiais, que não seria exagero algum reconhecer nesse movimento recente uma redescoberta, até mesmo surpreendente, do poder local. Surpreendente porque o súbito prestígio e o inusitado interesse devotados ao potencial de

² Os textos de Helmsing (1999), Drabenstott (2006) e Amin (2007) discutidos a seguir são representativos dessa visão bastante difundida.

crescimento autóctone de recortes territoriais específicos ocorreram em meio à globalização dos mercados domésticos e, portanto, estiveram referenciados a processos complexos envolvendo interesses nacionais e supranacionais que deveriam, em verdade, ter conferido dimensão bem mais ampla a muitas das problemáticas contemporâneas – entre as quais as relacionadas ao desenvolvimento econômico – e não tê-las confinado, como foi o caso, a horizontes estreitos e singelos, como os fixados pelo que se convencionou denominar de “novo localismo” ou “novo regionalismo”.

Algo um tanto paradoxal e permeado de ambiguidades, mas que buscou firmar sua coerência na persuasiva interpretação de que a atual extensividade da integração mundializada dos fluxos de mercadorias e dinheiro, alcançada na esteira do colapso do rígido modelo fordista-keynesiano, teria feito desmoronar a ordem econômica introvertida anterior, calcada na relativa soberania dos Estados nacionais. Dos escombros daquele padrão de acumulação excessivamente regulado, teria emergido outro rejuvenescido e mais flexível, enraizado agora nas localidades e apto a romper o torpor que havia envolvido as economias capitalistas, mediante o emprego de políticas adequadas visando emular os atores locais e acionar o acervo de elementos próprios alojados intrinsecamente in situ.

Na ausência de um ajuste regulatório sustentável nas escalas global, supranacional ou nacional, as localidades são cada vez mais observadas como únicas arenas institucionais remanescentes em que uma forma negociada de regulação capitalista pode ser forjada. [...] Uma variedade de experimentos de políticas foi posteriormente defendida a fim de liberar a latente capacidade inovadora das economias locais, fomentar uma cultura empresarial local e aumentar a flexibilidade dos sistemas locais de governança. O novo localismo, em suma, tornou-se um forte apelo às armas pelas quais as elites político-econômicas locais (e, em alguns casos, nacionais) buscam agressivamente promover o revigoramento econômico desde baixo (Brenner & Theodore, 2002, p. 341 e 342).

Um contexto, de fato, bastante distinto do precedente, no qual preponderavam políticas de desenvolvimento de cunho nacional intervencionistas, consistentes com o pleno emprego e, em grande medida, comprometidas com um crescimento mais equilibrado em termos espaciais, cujas diretrizes eram prescritas e implementadas de cima para baixo, sob o comando do governo central. No entanto, a costumeira confrontação desses dois momentos diferenciados sem as devidas qualificações, de modo a evitar a sobrevalorização de certos aspectos e a negligência de outros, vem resultando muitas vezes em análises insuficientes e anuviando, em consequência, a necessária investigação mais compreensiva acerca das estratégias de apoio e estímulo às atividades econômicas executadas por entes político-regionais inferiores. De maneira geral, essa atuação fomentadora subnacional é considerada um fenômeno recente, originada a partir da emergência de novos paradigmas teóricos que teriam conseguido desvelar o caráter territorializado do desenvolvimento econômico, firmando-se como sucessor do ultrapassado arranjo top-down até então dominante. É concebida também, não raras vezes, como uma prática inerentemente hostil e predatória, típica de guerras fiscais, dando vazão a disputas inter-regionais aguerridas travadas em torno de investimentos privados.

Essas incômodas e habituais deficiências contidas nas discussões a respeito de iniciativas de fomento promovidas por unidades subnacionais requerem melhor escrutínio e podem ser avaliadas a partir do exame de três estudos que buscaram sistematizar as principais mudanças ocorridas no enfoque das políticas de desenvolvimento nas últimas décadas. Convém começar pela abordagem “geracional” proposta por

Helmsing (1999), que se pautou pela mesma linha interpretativa convencional indicada acima, segundo a qual as transformações verificadas nas bases conceituais do desenvolvimento desde o pós-guerra teriam sido acompanhadas forçosamente por ajustes correspondentes no formato e no conteúdo das políticas, redundando, assim, em modalidades sucessivas e demarcadamente distintas de estratégias de fomento. Tal trajetória é descrita no Quadro 1, que dispensa comentários adicionais, mesmo com as inevitáveis simplificações incorridas, cabendo apenas uma breve ponderação sobre as chamadas políticas de terceira geração.

QUADRO 1 – MODELO GERACIONAL DAS TEORIAS E DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Modalidade	Período	Pressuposto teórico	Característica geral
Políticas de 1ª Geração	Década de 1950 ao início dos anos 1980	O crescimento econômico procede de modo desigual e seletivo, não ocorrendo em todas as localidades do espaço ao mesmo tempo, exigindo, assim, a intervenção de um agente exógeno para fazer face a essa dinâmica geradora de assimetrias regionais.	Protagonismo do Estado mediante políticas ativas de fomento, ação regulatória e investimentos públicos em infraestrutura, de forma centralizada na órbita do governo nacional, visando estimular a demanda agregada e reduzir as desigualdades regionais.
Políticas de 2ª Geração	Início dos anos 1980 ao final da década de 1990	O colapso do fordismo, caracterizado pela produção em massa de bens homogêneos em grandes unidades fabris, deu vez a métodos e técnicas flexíveis e inovativos de fabricação e impulsionou a manufatura de produtos diferenciados em pequenas tiragens. Como consequência, etapas e operações antes abrigadas no âmbito das empresas puderam ser externalizadas, reduzindo a divisão técnica do trabalho a favor de uma maior divisão social do trabalho, alcançada através de reestruturações produtivas (terceirização, subcontratação, encomenda de serviços, etc.). Assim, além da maior mobilidade espacial da produção, as economias externas ganharam maior relevância frente à perda de valor estratégico das economias de escala, estimulando a pulverização da produção em pequenas e médias firmas e o agrupamento espacial das mesmas – o que “territorializou” o desenvolvimento.	Estado deixa de ser o principal promotor do desenvolvimento, que passa a ser orientado pelo mercado. Ênfase na aglomeração espacial, de modo que a proximidade suscite a interação entre firmas, associações de empresários, organizações sociais e outras entidades locais e, mediante uma escalada cooperativa virtuosa, libere as suas capacidades latentes para concorrer em mercados globais e cada vez mais competitivos. As políticas almejam extrair esse potencial endógeno dos territórios e são comandadas pelos próprios atores locais, com o apoio dos governos subnacionais, que ampliaram suas atribuições em simultâneo ao retraimento da atuação do poder central. A ação pública é menos abrangente e acessória ao mercado, focalizando-se em infraestrutura física, preparação de terrenos industriais, planejamento do uso do solo, prestação de serviços básicos, etc.
Políticas de 3ª Geração	A partir do final da década de 1990	O avanço da globalização modificou os parâmetros da concorrência, tendo em vista que em mercados cada vez mais desregulados e integrados em escala mundial, a disputa deixa de ser travada apenas por firmas, envolvendo igualmente aglomerações produtivas localizadas – ou Sistemas Regionais de Produção (SRP). Assim, territórios concorrem entre si, de modo que o desenvolvimento local passa a incorporar também elementos antes negligenciados de caráter nacional e internacional, como os fluxos de Investimento Estrangeiro Direto (IED), as empresas multinacionais, agências nacionais de promoção industrial e de exportações, etc.	Maior ênfase no aumento da “competitividade sistêmica” da aglomeração espacial, a fim de habilitá-la a competir no mercado global como um SRP. Para tanto, é requerido um novo padrão de governabilidade local, que passe a contemplar a presença de empresas transnacionais e a necessidade de apoio de órgãos nacionais para a abertura de novos mercados, por intermédio de políticas setoriais e de promoção de exportações. Ainda que com algum tipo de coordenação centralizada, tais ações, no entanto, são implementadas no âmbito local, sob o comando dos atores presentes no SRP – firmas, entidades empresariais, sindicatos, etc.

Fonte: Elaborado a partir de Helmsing (1999)

A despeito dessa última categoria relaxar algumas hipóteses do modelo de intervenção anterior, tornando mais realista o seu ambiente de operação, ao incorporar “agentes externos” (como o capital estrangeiro, a grande firma oligopólica e o Estado nacional) em lugares onde só existiriam pequenas e médias empresas agrupadas em permanente articulação sinérgica, não houve, de modo efetivo, a suposta conciliação entre ações top-down e bottom-up³. A governabilidade cobrada – a fim de perpetrar os laços formais e informais de interação virtuosa e colaborativa essenciais à consecução de padrões apropriados de competitividade territorial – permaneceu, mais do que nunca, circunscrita no espaço e calcada nos atores, nas instituições e no poderio de transformação latente albergados nas localidades ubíquas. A intervenção do ente nacional é

³ Evidentemente, Helmsing (1999, p. 7) é muito mais otimista quanto à possível combinação desses dois tipos de estratégias e sustenta que “a terceira geração, de certa forma, supera a oposição entre políticas do desenvolvimento exógeno e endógeno”.

consentida apenas em campos bem delimitados e em circunstâncias bastante específicas – como programas tópicos de promoção de exportações ou naquelas áreas geográficas deprimidas e atrasadas, carentes dos requisitos de “capital econômico, social e físico” essenciais à desobstrução do autodesenvolvimento (Helmsing, 1999, p. 35).

De qualquer forma, o que importa sublinhar da abordagem geracional é a ideia de ter ocorrido uma guinada substancial, uma ruptura pronunciada nas concepções e nas diretrizes que norteavam a intervenção de autoridades públicas e de organismos multilaterais em prol do desenvolvimento, promovendo o deslocamento de uma ação assentada na grande corporação capitalista e no Estado nacional (o big business e o big government) para outra centrada nas pequenas e médias empresas e nas instâncias inferiores de governo (o small business e o local government). Um processo de transição que teria sido, portanto, radical, uma vez que contrapôs dois marcos de intervenção estatal e de modelos de desenvolvimento profundamente distintos e contrastantes entre si, abrindo novos e até então inexplorados campos de atuação para as esferas subnacionais.

No período do Estado do Bem-Estar e do Estado Desenvolvimentista, os governos locais se concentraram na prestação de alguns serviços básicos e no planejamento físico. Seu papel na gestão e na promoção do desenvolvimento econômico local foi bastante limitado (Helmsing, 1999, p. 29).

A clivagem de dois momentos acentuando diferenças para comprovar o que poderia ser julgado como o irrompimento de uma nova era, entretanto, é problemática porque, como advertido antes, sublinha de modo exagerado muitos aspectos ou os trata sem o devido rigor e, ademais, comete generalizações imprudentes que omitem idiossincrasias relevantes⁴. No que concerne ao papel desempenhado pelas instâncias inferiores de governo nas tarefas de apoio e indução ao desenvolvimento em federações e países com marcantes disparidades regionais, a análise é particularmente obscurecida, pois não reconhece o ativismo, até certo ponto perene, desses entes subnacionais na realização de tais funções. A periodização feita por Drabenstott (2006) a partir da experiência norte-americana, nesse sentido, é um pouco mais esclarecedora e útil para os propósitos aqui pretendidos. A exposição parte também da percepção de que as políticas e as teorias subjacentes cursaram por três momentos distintos desde os anos 1950, mas sem desconsiderar a participação duradoura de estados e municípios no patrocínio de investimentos visando impulsionar a produção e o emprego de suas jurisdições ao longo de todo o período em referência. É oportuno fazer uma apreciação resumida da proposição esquematizada no Quadro 2.

⁴ Esse demasiado realce com a intenção de atribuir importância ou originalidade desproporcionais e, muitas vezes, infundadas a determinados movimentos ou fenômenos, concebendo-os muito mais como ruptura do que como continuidade, é uma das principais críticas dirigidas por Amin & Robins (1994) aos novos paradigmas teóricos “endogenistas” dominantes no debate regional em décadas recentes: “Os novos fautores de mitos, com a sua visão otimista e apologética de uma produção descentralizada, de pequenas empresas *high-tech* ‘no campo’ e de futuros flexíveis, baseiam as suas asserções naquilo que pensamos ser um ponto de vista extremamente simplista e contestável da transformação histórica. Uma análise mais adequada, que reconheça o caráter complexo e contraditório do processo de reestruturação, em particular nas suas dimensões espaciais, pode [...] suscitar bom número de objeções ao paradigma do distrito industrial (que juntamente com) a especialização flexível são invocados cegamente como uma terceira via do desenvolvimento econômico e social e como um modelo universal. Situar-se-iam no centro de uma transformação fundamental e benéfica [...] Os representantes da nova ortodoxia sobrevalorizam a importância das novas aglomerações industriais. Esta atitude deriva de uma propensão para amalgamar numa única categoria processos e regiões muito diversos, e para fazer deles o símbolo de um novo espaço da acumulação” (Amin & Robins, 1994, p. 77 e 78, *itálico no original*).

QUADRO 2 – TRÊS MOMENTOS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL – TEORIA E PRÁTICA

	Recrutamento industrial 1950 – 1980	Competição em custo Início/1980 - início/1990	Competitividade regional Desde o Início de 1990
Drivers	Base de exportação	Economias de escala	Inovação e empreendedorismo
Estratégia	Incentivos financeiros a parques de firmas industriais	Consolidação industrial e desregulamentação para corte de custos	Empreendedorismo, clusters, pesquisa de comercialização
Chave para o sucesso	Fundo público para subsídios e incentivo tributário; infraestrutura industrial	Saúde das indústrias existentes	Ativos regionais distintos: capital humano, ensino superior, amenidades

Fonte: Reproduzido de Drabenstott (2006, p. 124)

Na primeira fase, as estratégias oficiais estiveram ambientadas inicialmente no proveitoso contexto do debate mais amplo sobre o desenvolvimento econômico do imediato pós-guerra e seguiram os mandamentos da industrialização dirigida recomendados pela visão hegemônica daqueles anos, como os provenientes da chamada Teoria da Base de Exportação, associada a Douglas North, segundo a qual as regiões deveriam gerar e reter excedentes monetários para impulsionar a transformação de suas estruturas produtivas. Tais fluxos de recursos poderiam ser criados e sustentados por intermédio de um dinâmico setor exportador, exigindo, para tanto, a instalação de um parque industrial pujante no território. Essa estratégia de “caça à chaminé” – direcionada a atrair unidades fabris para a localidade e estimular a constituição de distritos industriais – foi calcada no suprimento de infraestrutura básica e na concessão de variados tipos de benefícios tributários e financeiros, assegurados com aportes diretos dos governos subnacionais e também se valendo de volumosos e abundantes recursos advindos de programas federais.

No período subsequente, a onda de desregulamentação e de liberalização dos mercados domésticos dos anos 1980 acentuou a concorrência e exigiu das empresas ajustes sistemáticos de custos, redundando em processos amplos de reestruturação e consolidação de negócios e de operações produtivas. Por outra parte, desequilíbrios fiscais resultaram na contenção de dispêndios federais, o que afetou substancialmente as atividades de fomento e de desenvolvimento regional sustentadas pelo governo da União, reforçando a descentralização dessas atribuições a favor das instâncias federativas inferiores – no bojo daquilo que, nos Estados Unidos, ficou conhecido como “Novo Federalismo”. Circundadas por esses movimentos de reestruturação, consolidação e descentralização, as diretrizes e estratégias de desenvolvimento ficaram mais restritas e focalizadas em firmas individuais, objetivando auxiliá-las a se tornarem sólidas, saneadas e competitivas em custos.

A década de 1990 descortinaria um novo momento, à medida que o aprofundamento da globalização econômica vinha deixando patente que as vantagens em custos eram passageiras e instáveis, desnudando, assim, a fragilidade dos fundamentos da política de desenvolvimento dominante e exigindo, ao mesmo tempo, novos parâmetros norteadores. Impasses que teriam feito as estratégias almejarem diferentes fontes de competitividade, de caráter territorial e não mais circunscritas em firmas isoladas. A ênfase recaiu, então, na capacidade latente da localidade de fazer germinar por si mesma inovações e empreendedores habilitados a explorar tais potencialidades endógenas disponíveis. Nessa abordagem, ganharam importância ativos tangíveis e intangíveis, como capital humano, instituições de pesquisa e “amenidades” suscetíveis de permitir a geração e a difusão de competências, de novas ideias, de novos negócios, etc. O foco das políticas

deixou de repousar e de depender de agentes extra-regionais e de condicionamentos exógenos, como nas fases precedentes, e passou a incidir na suposta aptidão da localidade para forjar o próprio desenvolvimento explorando seus ativos autóctones.

O enfoque normativo proposto por Drabenstott (2006) também adere ao entusiástico modelo localista em voga, que proclama novas alternativas de desenvolvimento regional, não mais enlaçando os Estados nacionais, a grande corporação oligopólica transfronteirizada e uma classe assalariada heterogênea e nem sempre dócil e facilmente ajustável – estruturas tidas como ultrapassadas e rígidas demais. Tudo agora poderia ocorrer num contexto insípido e sem conflitos, onde prevaleceriam interesses convergentes aninhados em lugares dispersos, abarcando pequenos negócios inovativos, empreendedores próximos uns dos outros em permanente interação cooperativa e trabalhadores altamente qualificados e versáteis, predispostos e preparados a se adaptarem a qualquer circunstância dada. Embora tais questões requeiram um juízo melhor⁵, por ora basta reter, do que foi exposto, o entendimento a respeito da regularidade com que os entes subnacionais adotam iniciativas para promover as economias de seus territórios. Elas não estariam, portanto, associadas estritamente ao predomínio recente das comentadas hipóteses localistas, mas seriam habituais e persistentes, coadunando igualmente com estilos de políticas centralizadas, discricionárias e, sobretudo, abrangentes em termos espaciais e setoriais; harmonizariam com padrões exógenos de intervenção pública, em que estratégias top-down são definidas e implementadas sob a liderança da instância superior de governo⁶.

Outro ponto enunciado por Drabenstott (2006) que merece ser realçado é relativo ao conteúdo e à orientação prevalecentes nas atuais políticas subnacionais de fomento, que estariam a replicar as diretrizes e os instrumentos usuais de programas típicos dos anos 1950⁷, cuja tônica era atrair empresas em troca de vantagens locais sedimentadas por uma infinidade de benefícios de natureza infraestrutural, tributária e financeira – prática bastante disseminada e que teria redundado, em diversos momentos, num “jogo de soma zero”, no qual “o ganho de uma região foi muitas vezes a perda de outra” (Drabenstott, 2006, p. 123). De fato, numerosas pesquisas relatam a ocorrência, nas últimas décadas, de um ciclo razoavelmente generalizado de revigoramento e maior difusão de programas de incentivos por subterritórios de vários países com o intuito de atrair empreendimentos produtivos para as suas respectivas áreas de influência,

⁵ Veja, por exemplo, a acurada e abrangente crítica de Brandão (2007, p. 35 a 55) às hipóteses localistas dominantes.

⁶ Drabenstott (2006, p.124) frisa, aliás, que os três períodos correspondentes aos distintos enfoques de políticas de desenvolvimento não são rigidamente estanques e independentes, mas, ao contrário, demonstram “considerável sobreposição”, o que permite inferir, vale reforçar, que a ação fomentadora subnacional não tem como motivação e justificativas originais apenas os postulados localistas que passaram a prevalecer em anos recentes, conforme apregoado por Helmsing (1999), mas remontam a determinantes anteriores. O texto de Bradshaw & Blakely (1999), também com base na experiência norte-americana, talvez seja mais apropriado para firmar esse mesmo entendimento. Numa perspectiva bastante esquemática similar à de Drabenstott (2006), e igualmente apologética dos novos paradigmas endógenos predominantes, os citados autores identificaram “três ondas” de estratégias de intervenção dos governos estaduais a favor de suas respectivas regiões: a primeira teria sido a tradicional política de “recrutamento industrial”, dirigida à atração de atividades produtivas; em seguida, no início dos anos 1980, sobreviria a segunda onda, cujo foco passou a ser a retenção e expansão das firmas já instaladas no próprio estado, mediante incentivos diretos e individuais às empresas, dando vez a políticas do tipo “empresariais”; finalmente, no encerramento do século passado, emergiriam novas práticas, uma terceira onda de políticas que desviaria a ênfase de empresas isoladas para o plano regional mais amplo. Para os propósitos imediatos, importa frisar o reconhecimento da permanência temporal alargada de iniciativas de desenvolvimento no plano subnacional.

⁷ “Nos níveis estadual e local [...] a política é predominantemente destinada a atrair negócios [...] O dinheiro gasto com esses esforços alcança a cifra dos bilhões, enquanto o impacto é cada vez mais questionado pelos analistas [...] Algum esforço tem como objetivo manter as empresas existentes, com atenção limitada ao fomento de inovações ou ao cultivo de empreendedores” (Drabenstott, 2006, p. 129).

motivando a configuração de um ambiente tensionado de disputas interjurisdicionais calcadas em variados e crescentes subsídios ao capital privado doméstico e estrangeiro. Permanecendo ainda no caso específico dos Estados Unidos, a propagação dessa modalidade concorrencial de estratégia centrada no recrutamento industrial – para usar a tipologia sugerida por Drabenstott (2006) – parece ter ganhado novo fôlego principalmente na segunda metade dos anos 1980, no rastro da extinção dos subsídios federais de crédito tributário sobre investimentos (ITC, na sigla em inglês), o que provavelmente ensejou muitos governos estaduais a adotarem dispositivo semelhante ou a ampliá-lo para suprir a lacuna deixada pelo encolhimento das benesses de cunho nacional (Chirinko & Wilson, 2008)⁸.

Esses impulsos descentralizadores das funções de apoio às atividades produtivas – encorpando as atribuições das instâncias político-espaciais inferiores frente ao simultâneo acanhamento daquelas exercidas pelo ente nacional e instando, ao mesmo tempo, a competição entre elas – assumem importância primordial na formulação de Amin (2007) para explicar a emergência das diretrizes localistas predominantes nas estratégias contemporâneas de desenvolvimento, conforme sumarizado no Quadro 3.

QUADRO 3 – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO ORIENTADAS PELO MERCADO: A ASCENSÃO DA ‘TERCEIRA VIA’

Período	Característica geral
Pós-guerra – 1980	Políticas regionais e de desenvolvimento ativas conduzidas pelo governo central com a finalidade de oferecer um tratamento às disparidades regionais, por intermédio de medidas visando estimular o redirecionamento dos investimentos, dos empregos e da renda a favor de áreas menos favorecidas.
Década de 1980	Ofensiva liberal reanima a ideia da eficiência inata dos mercados autorregulados, de modo que o intervencionismo estatal de orientação keynesiana passa a ser considerado inconveniente, por causa das distorções alocativas de recursos que provocava, tanto do ponto de vista social quanto espacial. Assim, sobreveio a desarticulação dos programas e das políticas de desenvolvimento regional e a subsequente adoção de uma estratégia pautada pela decisão de concentrar esforços nas áreas potencialmente competitivas – áreas já elegidas previamente pelo mercado como as mais apropriadas para a realização lucrativa de investimentos. As áreas problemáticas foram então abandonadas a favor de uma reestruturação comandada pelas forças do mercado.
Década de 1990	Emergência e consolidação da “Terceira Via”, com a implementação de medidas ativas objetivando estimular a competitividade regional, mediante reformas para liberalizar e desregular os mercados. As políticas de reestruturação regional permanecem sob a liderança dos mercados e são direcionadas a fomentar o potencial local para melhorar a competitividade, de modo indiscriminado, sem diferenciar regiões prósperas de regiões periféricas. As políticas buscam mobilizar recursos latentes das próprias regiões, constituindo agrupamentos produtivos, estimulando, assim, a capacidade inovativa local. Almejam, ainda, fortalecer o poder próprio de todas as regiões indistintamente.

Fonte: Elaborado a partir de Amin (2007)

O argumento apresentado, em resumo, é que a ampliação do raio de ação de unidades regionais e locais dispersas em detrimento do poder central foi um desdobramento de transformações substantivas, orientadas pelo mercado, a fim de redesenhar o espectro de operação do próprio aparelho estatal. A fundamentar tais reformas estaria a concepção de cunho liberal, tornada hegemônica a partir dos anos 1980, a respeito da

⁸ “Nas últimas quatro décadas, os incentivos tributários estaduais ao investimento proliferaram [...] Por exemplo, embora nos Estados Unidos o Crédito Tributário a Investimento federal [...] veio a ser revogado em 1986, o benefício no nível estadual tem crescido dramaticamente [...] 40% dos estados já oferecem, de modo geral, crédito tributário sobre o investimento em máquinas e instalações no âmbito regional, e a taxa média desse crédito superou 6 pontos percentuais em 2004” (Chirinko & Wilson, 2008, p. 2363). Tais práticas seriam, segundo a mesma investigação, de elevado teor concorrencial. Cabe observar, no entanto, que este não é um ponto de vista pacificado entre os analistas. Outros autores sustentam uma posição contrária. Clarke, Gaile & Saiz (1999) argumentam, por exemplo, que os governos subnacionais nos Estados Unidos teriam, em anos recentes, atenuado as práticas tradicionais mais competitivas de atração de investimentos, assentadas primordialmente em vantagens dirigidas individualmente a empresas específicas, a favor de iniciativas de maior escopo direcionadas a impulsionar as condições competitivas de suas jurisdições mediante melhorias incrementais de atributos locais mais amplos. Do mesmo modo, o comentado estudo de Bradshaw & Blakely (1999) verificou a emergência de uma “terceira onda” de estratégias estaduais de desenvolvimento econômico, que combinaria instrumentos das modalidades anteriores, mas com metas distintas, enfatizando “a comunidade e os recursos institucionais” a fim de ampliar estruturalmente a capacidade da localidade competir em um mercado global, conformando, assim, “uma política industrial de soma positiva” (Bradshaw & Blakely, 1999, p. 243). Uma diretriz que seria, na opinião dos referidos autores, menos concorrencial do que as orientações precedentes, focadas na promoção e na atração de indústrias.

intervenção infrutífera do Estado, tida como geradora de distúrbios alocativos indesejáveis e inconvenientes. Assim, a remoção dos entraves impostos pelo setor público ao funcionamento autorregulado e desimpedido dos mercados seria não apenas recomendável, mas também inevitável para assegurar níveis elevados e satisfatórios de eficiência, o que convalidou a desarticulação das políticas ativas patrocinadas pelo governo central para fazer face às tendências inerentes do sistema de criar, aprofundar e perpetuar disparidades econômicas regionais. Os desequilíbrios espaciais, doravante, precisariam ser equacionados pelo esforço isolado das próprias localidades, significando que as áreas menos atrativas ao capital deveriam buscar, por si mesmas, melhorar e criar seus atributos locais para, rivalizando com os sítios mais prósperos, também se credenciar como lugares aptos à recepção de investimentos.

Desse modo prevê-se que a competitividade regional funcione tanto para o centro quanto para a periferia por meio de processos de especialização regional e mobilização de potenciais latentes (Amin, 2007, p. 16).

Um aspecto débil da análise concerne à implícita relação causal que Amin (2007) aparentemente deduziu a partir da simultaneidade verificada entre a ascensão do ideário neoliberal e o revigoramento das iniciativas de fomento subnacionais. É como se o primeiro evento, resgatando a aventada virtuosidade de mercados autorregulados, tivesse acarretado a transferência da prerrogativa de implementar políticas de desenvolvimento, antes imputada exclusivamente ao governo nacional, para o escopo de unidades regionais e locais. Não restam dúvidas de que a ofensiva ortodoxa desfechada contra os paradigmas keynesianos, recrudescida a partir dos anos 1970, incorporou propostas prescritivas favoráveis à descentralização das funções fiscais, cujo objetivo seria o de reverter o tamanho desmesurado alcançado pelo Estado. Ademais, a descentralização viria para introjetar uma dinâmica competitiva similar à dos mercados no âmbito do governo e, assim, fazê-lo operar com eficiência análoga à do setor privado⁹. Contudo, embora as reformas liberalizantes tenham efetivamente conferido maior autonomia e ampliado o comando sobre gastos dos entes subnacionais, a atuação dos mesmos na definição e execução de estratégias de fomento produtivo em prol das bases econômicas de seus territórios é anterior à restauração conservadora e demonstrou plena consonância com as diretrizes estatizantes intervencionistas vigentes sob a hegemonia das orientações de extração keynesiana, como pode ser inferido da explanação feita por Drabenstott (2006). Mas o ponto relevante a destacar da interpretação de Amin (2007) – crucial para as discussões subsequentes – é a percepção de que o esmorecimento da presença ativa do Estado se fez acompanhar pela agudização da competição espacial fracionada, contrapondo jurisdições umas contra as outras pela captura de investimentos privados.

Sob esse novo clima de formulação de políticas, espera-se que as regiões passem a competir, superando suas desvantagens, por mobilizar o potencial local, atrelando-o às cadeias de suprimento locais com a finalidade de maximizar os retornos regionais (Amin, 2007, p. 16).

⁹ Relatório do Banco Mundial sintetiza bem esse ponto de vista: “o argumento clássico a favor da descentralização é que ela aumenta a eficiência e a capacidade de resposta do governo. Os líderes eleitos localmente conhecem melhor os seus eleitores do que as autoridades de âmbito nacional e, assim, devem estar melhor posicionados para fornecer os serviços públicos que os residentes locais querem e precisam. A proximidade física faz com que seja mais fácil aos cidadãos manter sob controle os servidores públicos locais responsabilizando-os pelo seu desempenho. Finalmente, se a população tem mobilidade e os cidadãos podem ‘votar com os pés’ indo para outra jurisdição, a descentralização pode criar uma concorrência entre os governos locais para melhor satisfazer as necessidades dos cidadãos” (The World Bank, 2000, p. 108 e 109).

Cumpra, agora, tentar um arremate das formulações expostas acima. A de Helmsing (1999), seguindo mais de perto o feitiço das análises convencionais, incidiu no equívoco já anotado de considerar as iniciativas de fomento patrocinadas por instâncias político-espaciais inferiores uma prática atualizada e moderna, rotinizada apenas recentemente, sob a influência decisiva do assentamento de renovadas proposições no campo do desenvolvimento econômico imputando às localidades aptidões congênicas e encobertas para sedimentar seu autoimpulso, o que as levaria renunciar – e, mais do que isso, suceder – a distorcida ingerência centralizada dos Estados nacionais. A despeito de trilhar o mesmo viés enaltecido do poder de transformação endógeno incrustado nos lugares, o texto de Drabenstott (2006) permitiu o entendimento de que, especialmente em países organizados nos moldes federativos e com demarcadas assimetrias regionais, os entes subnacionais acumularam longa e ativa tradição desenvolvimentista¹⁰, manejando variados mecanismos de incentivos ao capital privado a fim de contra-arrestar a tendência intrínseca do crescimento econômico de suscitar a concentração espacial da renda, dos investimentos e do emprego.

É possível, portanto, assentir com a opinião de que as políticas de fomento subnacionais conviveram – e compartilharam recursos e objetivos expansionistas – entre si e, sobretudo, com as estratégias e planos de desenvolvimento fixados e executados sob o comando do nível superior da União. A posse de atribuições muitas vezes geminadas às do governo central proporcionou condições para que os entes federativos inferiores empreendessem diversas iniciativas visando enfrentar o atraso relativo de suas jurisdições, em substituição ou complemento às medidas encaminhadas desde o âmbito federal. Nesses termos, a operação de políticas autônomas de estímulo à produção por subunidades político-territoriais teria, em verdade, origem bem mais remota do que a cogitada frequentemente em muitos estudos, não sendo sancionada apenas pela recém posição hegemônica triunfante granjeada pelo novo localismo, mas animada igualmente pela lógica do desenvolvimento desigual e, outrossim, em conformidade tanto com diretrizes estatizantes intervencionistas de orientação keynesiana quanto com preceitos liberais adeptos da desregulação dos mercados¹¹. Ademais, acompanhando os argumentos apresentados por Amin (2007), as mencionadas práticas descentralizadas de indução a investimentos não seriam inextricavelmente concorrenciais, estando o seu potencial conflitivo intimamente relacionado aos contextos que as circundam. Desde tal perspectiva, o acirramento das disputas interjurisdicionais pela atração de projetos produtivos, observado nos últimos anos

¹⁰ A prática enraizada no plano subnacional visando estimular a atividade produtiva não pode ser considerada restrita a economias classificadas de acordo com a mencionada tipologia. Collinge (1992), por exemplo, sistematizou as iniciativas dos governos locais do Reino Unido entre os anos 1880/1990 e conseguiu mapear quatro distintas modalidades de estratégias adotadas por esses entes inferiores ao longo desses quase 100 anos de ativismo fomentador. Na sua tentativa de formular um conceito para o termo “desenvolvimento local”, Blakely (2003) também sustentou que ações de fomento são adotadas em níveis jurisdicionais inferiores desde o século XVIII.

¹¹ Essa conciliação entre as iniciativas de fomento de entes subnacionais e os paradigmas mais centralizadores de orientação keynesiana é inferida também por Burlamaqui & Fagundes (1993, p. 78 e 79, negrito no original e grifo adicionado): “a visão de política industrial que emerge das obras de Keynes e Schumpeter, no entanto, tem uma natureza institucional mais ampla, isto é, sua efetivação – e justificativa – implica a ação de um leque bastante diversificado de instituições que ultrapassa em muito a presença do Estado. Logicamente, este, pela sua abrangência e suposta legitimidade, se apresenta como entidade privilegiada para o exercício de catalisação de forças, através de sua atuação de **coordenação de última instância de estratégias empresariais**, e na **consolidação dos pactos** necessários à sua concretização. Entretanto, mesmo nesse âmbito, é preciso explorar suas diversas dimensões. Por exemplo, a utilização de políticas industriais regionais ou municipais – sobretudo em países com dimensões continentais, econômica e culturalmente heterogêneos – atende plenamente aos imperativos destes princípios operativos, na medida em que estejam mais aptas a respeitar as especificidades locais, facilitando a interação – e a confiança – entre o público e o privado”.

em diversos países, seria um fenômeno complexamente determinado, derivado de um processo de degeneração das recorrentes políticas de incentivos adotadas nos planos regional e local, cuja causa radica em múltiplos fatores, entre os quais assume influência decisiva o estreitamento do poder de intervenção e de coordenação do Estado, como será discutido na próxima seção.

3. O declínio da capacidade de ação do setor governamental e a revitalização competitiva das políticas subnacionais de fomento

A despeito das divergências, os três estudos apreciados na seção anterior forneceram um bom indicativo do amplo reconhecimento de que o enfoque teórico e prático dominante no campo do desenvolvimento passou por sensíveis alterações nas últimas décadas. Uma concordância passível de ser extraída das análises é a de que, no contexto de crise inflacionária, recessiva e fiscal aguda dos anos 1980, as políticas macro-estruturantes e integradoras de extensão nacional, comprometidas com o pleno emprego e metas de equalização social e espacial da renda, foram sendo desarticuladas, enquanto ganharam força outras bem mais tópicas e restritas, orientadas pelo mercado e de caráter localizado e disperso, direcionadas a promover o crescimento pontual de regiões e de setores produtivos específicos. No bojo de tal processo de reconfiguração de paradigmas e de estratégias, a solidariedade regional, que imantava as diretrizes antecessoras, foi colocada em segundo plano, dando vez ao consentimento de que a competição territorial seria, de fato, a melhor alternativa para cimentar fundações firmes e promissoras aptas a assegurar o crescimento prolongado e a transformação estrutural das economias nacionais.

Mas se há relativo consenso em torno do sentido geral das mudanças ocorridas, ainda pontifica enorme desentendimento sobre as razões que as motivaram e, principalmente, a respeito de seu significado e desdobramento para a formatação e implementação de políticas que fizeram assomar, fortificada, a concorrência inter-regional em período recente. González (1999), ao refletir sobre as particularidades inatas da práxis do desenvolvimento local, propiciou um tratamento que simplifica e permite apreender mais facilmente várias dessas questões nada triviais, podendo ser útil ao prosseguimento da presente discussão. Tendo como pano de fundo a globalização, o citado autor identificou dois fatores básicos determinantes das aludidas transformações. Um deles seria a revalorização geoeconômica da localidade singela, a partir da anuência um tanto difusa do caráter essencialmente territorializado do desenvolvimento, proporcionada pelo desvanecimento das fronteiras nacionais no bojo da integração dos mercados domésticos em escala mundial e pelos novos aportes teóricos que endogenizaram as principais forças motrizes do crescimento econômico¹². O outro decorreria da crise do Estado, precipitando a desativação das políticas regionais centralizadas e o desmonte do aparato institucional de planejamento e indução ao investimento produtivo. Duas razões que seriam plausíveis e explicitariam o fundamento complexo e ambíguo dos processos que incitaram as disputas entre entidades governamentais inferiores, mediante diversos tipos de subsidiamento ao capital privado.

¹² Amaral Filho (1996) e Mattos (2000) dão uma ideia das implicações teóricas dos modelos de crescimento endógeno para o debate regional contemporâneo e confrontam seus postulados com os dos modelos de crescimento exógeno.

As relações entre as instâncias nacional e local na promoção do desenvolvimento econômico se modificaram, em alguns casos como resposta ao vazio deixado pelo abandono de funções previamente desempenhadas pelos governos centrais e, em outros, como fruto da convenção de que o âmbito local é mais adequado para criar as sinergias entre o crescimento e o bem-estar [...] Revela, assim, desde o início, a natureza ambivalente do desenvolvimento local: se trata de uma resposta residual, desencadeada por um vazio gerado pela ausência e o debilitamento do governo nacional; se trata igualmente de uma oportunidade, criada pelas novas e velhas virtudes do local, como âmbito de construção de processos de desenvolvimento (Gonzalez, 1999, p. 12).

A última explicação arrolada na citação acima, que associa as iniciativas de fomento adotadas no âmbito subnacional à dominância de novos paradigmas localistas, é de pouca serventia aos propósitos ora visados e, ademais, já foi objeto dos reparos críticos feitos na parte precedente. A atenção deve ser dirigida ao que González (1999) denominou de “resposta residual”, abarcando, com isso, as consequências que os impasses fiscais e financeiros vivenciados pelo setor público a partir dos anos 1970 tiveram para a gestão do desenvolvimento. Embora admita que tais desajustes tenham feito avolumar os constrangimentos à operação de políticas ativas e ensejado, ao mesmo tempo, processos descentralizadores de “empoderamento” das instâncias inferiores de governo, o conceito em referência não concebe as ações de fomento patrocinadas por esses entes como práticas novas, avivadas somente a partir daquele momento de dificuldades progressivas, que iam tolhendo crescentemente a atuação do Estado nacional e dismantelando, em direção a níveis jurisdicionais menores, a prerrogativa de apoiar e promover as inversões privadas de capital. A ideia é mais abrangente e, em acordo com Collinge (1992)¹³, prediz que as unidades político-territoriais inferiores são obrigadas a acomodar suas respectivas estratégias às circunstâncias dominantes, conformando-as ao quadro situacional prevalecente, em resposta às mudanças sucessivas do entorno global, sobretudo as geradoras de efeitos mais duradouros e penetrantes, entre as quais assumem importância decisiva as de natureza fiscal.

A evidência histórica [...] revela um padrão de mudança periódica na forma de intervenção do governo local [...] e sugere que esse padrão é amplamente sincronizado com as alterações a longo prazo na economia [...] As modalidades de ‘gestão do crescimento’ e de ‘promoção do crescimento’ representam as respostas contrastantes das autoridades locais para as condições fiscais e políticas criadas pelas diferentes fases do desenvolvimento capitalista [...] A evidência também mostra [...] que as pressões orçamentárias nos níveis local e nacional se combinaram com [os interesses de classe e da comunidade] para moldar o comportamento real das autoridades locais. Qualquer teoria que lida apenas com a dimensão política do governo local e ignora o impacto causal das condições fiscais será totalmente inadequada (Collinge, 1992, p. 71, 72 e 73).

Nos marcos normativos e teoricamente genéricos dessa formulação, pode ser inferido que a fragilização gradual da ação governamental, fazendo retrair o alcance de seu duplo poder diretivo e executivo, fixou novas bases contextuais para o manejo das políticas subnacionais e exigiu ajustes forçosos às condições diferenciadas que passaram a circundá-las. Antes de avançar na análise, deve ser considerado,

¹³ O trabalho de Collinge (1992), como comentado em outra oportunidade, identificou um comportamento arraigado, quase atávico, dos governos locais do Reino Unido no sentido de apoiar permanentemente a estrutura produtiva de suas respectivas áreas de influência. A investigação expõe um relato histórico extenso, identificando 100 anos de ativismo dos entes subnacionais e quatro modalidades distintas de estratégias econômicas entre as décadas de 1880 e 1990: prestação de serviços públicos, promoção industrial, planejamento urbano e desenvolvimento econômico. Cada padrão de intervenção predominou em momentos específicos: entre 1880/1914, liderou o esforço para assegurar a prestação de serviços públicos (água, eletricidade, gás e transporte); no período entre-guerras, prevaleceram as ações de promoção industrial; no pós-guerra (a “golden age”), ganharam expressão as atividades de planejamento urbano; nos anos recessivos seguintes a 1975 e na década de 1980, os programas de promoção industrial foram reanimados, evoluindo posteriormente para estratégias de “desenvolvimento econômico” – consideradas como aquelas que visam, prioritariamente, sustentar o nível de produção e emprego da localidade com medidas direcionadas às empresas e residentes já situados na própria jurisdição.

primeiramente, que essa fadiga gradual e acentuada da atuação estatal tem múltiplos desdobramentos sobre as unidades inferiores, interessando verificar duas ordens de problemas possíveis: i) os decorrentes do esfacelamento dos mecanismos de coordenação centralizada das iniciativas de fomento dispersas entre as distintas unidades jurisdicionais e ii) os derivados do encolhimento do Estado propriamente dito, por meio da desativação e da contenção ampliada de sua intervenção direta em várias frentes e atividades.

3.1. Efeitos advindos da menor capacidade de coordenação – “problemas de coordenação”

É a dinâmica do desenvolvimento desigual – patenteada na concentração espacial dos investimentos, da produção e do emprego – que cria as justificativas elementares e motiva a implementação de políticas discriminatórias ativas por parte do Estado para fazer face às heterogeneidades regionais que vão sendo criadas e nutridas pela economia de mercado no seu próprio movimento de reprodução. A interposição do setor público a fim de contra-arrestar essas forças diferenciadoras se dá mediante orientação, iniciativas diretas e recursos do governo central, mas pode também, como ocorre frequentemente em muitos países e em muitos momentos, contar com o concurso das instâncias subnacionais, que preenchem lacunas ou reforçam ações comandadas desde o plano superior, no sentido de assegurar taxas de crescimento mais acentuadas e prolongadas para seus respectivos territórios – seja no intuito de reverter o atraso em relação às áreas geográficas primazes, seja com a finalidade de sustentar a robustez da estrutura produtiva local. De tal ponto de vista, a política de fomento dos entes inferiores equivale a uma política regional – mais precisamente, a um gênero descentralizado de política regional.

O conceito de política regional tem duas acepções, não excludentes entre si: a) o conjunto de medidas destinadas a reduzir os desequilíbrios (ou disparidades) inter-regionais, b) os esforços no interior das regiões, consideradas individualmente, para superar problemas de atraso ou declínio econômico. A primeira aproximação, que é a clássica, objetiva – por razões de eficiência e de equidade – garantir o crescimento coeso da economia nacional e tem implícita uma ênfase no apoio aos territórios mais atrasados. A segunda, que no meio anglo-saxão se conhece como *Regional Planning*, busca realizar as potencialidades próprias de cada região em separado, independente de sua posição relativa no *ranking* nacional (Jiménez, 2002, p. 31, *italico no original*).

O anterior permite divisar dois padrões de intervenção pública que, se não são incompatíveis entre si, não deixam de ser diametralmente distintos. Com base na definição enunciada e seguindo a tipologia proposta por Galvão (2004, p. 113 a 115), uma categoria das estratégias de desenvolvimento regional seria a “solidária”, fundamentada no propósito de promover a equalização espacial da renda e amparada na ampla convergência entre os agentes políticos e sociais a respeito da necessidade de apoiar as zonas geográficas desprovidas, de modo a propiciar a redução substancial das assimetrias existentes. Seu comando deve ser centralizado na órbita nacional, cuja abrangência das ações pode cobrir simultaneamente a integralidade territorial do país, mediante programas claramente direcionados por objetivos redistributivos. A outra modalidade seria a “autocentrada”, porque tem como foco a localidade e visa explorar os atributos próprios disponíveis internamente, sendo implementada de forma fragmentada e dispersa no âmbito jurisdicional menor – o que não dispensa ou impossibilita articulações pontuais e previamente delimitadas com outras esferas de poder. Sua característica principal seria a competitividade, uma vez que almejaria,

primordialmente, assegurar ou ampliar vantagens isoladas, não interessando a redução das desigualdades regionais prevaletentes.

Disso segue que, por terem diretrizes atomizadas e individualísticas, as ações de fomento autocentradas dos entes subnacionais constituem uma classe inferior de estratégia de desenvolvimento regional, quando confrontadas com as do tipo solidária patrocinadas pela União, que são orientadas, em contraste às primeiras, por metas unificadoras e estruturantes de todo o compósito espacial-federativo da nação. Assim, em um contexto de esvaziamento da atuação do governo central, as políticas solidárias perderiam vigor e assumiriam maior expressão as autocentradas, o que perpetraria evidentes problemas de coordenação decorrentes da dominância de diversos programas autônomos e descentralizados de estímulo produtivo em operação, dedicados a sedimentar rotas de crescimento particulares, concorrentes e desconexas umas das outras, sem levar em consideração as externalidades geradas para o agrupamento territorial e, muito menos, para cada região separadamente¹⁴.

3.2. Efeitos advindos do cerceamento da intervenção estatal – “problemas de intervenção”

Interessa agora verificar as implicações mais gerais relacionadas ao processo ampliado de debilitamento do setor estatal, ocasionado tanto por desequilíbrios fiscais que exigem a reestruturação de suas atividades, refreando a intervenção efetuada em múltiplos campos mediante diversos níveis de governo, quanto por reformas liberalizantes intencionais implementadas a fim de desregular e abrir novos mercados à iniciativa privada, bem como para assegurar condições consideradas confiáveis e promissoras à preservação e acumulação de capital – seja na sua forma financeira ou produtiva. Não carece trazer à baila um escrutínio pormenorizado de todas as consequências derivadas de tais transformações que, nas últimas décadas, redefiniram o escopo de operação do Estado, bastando restringir a análise ao aspecto essencial que importa à presente discussão; qual seja: o comportamento assumido pelas estratégias de fomento no curso de dissolução de um modelo de presença governamental proeminente no domínio econômico, dando lugar a outro mais acanhado e subordinado aos interesses de investidores participantes de mercados mundializados. O texto de Blais & Faucher (1981) pode auxiliar essa pretensão, porque acompanha a trajetória da política

¹⁴ O artigo de Gordon (1983) é uma referência na análise dos efeitos advindos de decisões governamentais descentralizadas em regimes federativos. O modelo exposto sustenta que as políticas adotadas por uma jurisdição geram naturalmente externalidades que atingem as condições de vida em outras jurisdições: “o próprio processo decisório descentralizado pode levar a um resultado menos eficiente (equitativo). Isso ocorre porque as decisões de uma comunidade afetam de variados modos os níveis de prestação de serviços públicos dos residentes de outras comunidades, embora tais efeitos sejam ignorados no processo decisório. Os tipos de externalidades que apareceram nas equações resultantes das decisões de uma determinada comunidade foram os seguintes: i) os não-residentes podem pagar alguns impostos; ii) os não-residentes podem receber alguns dos benefícios dos serviços públicos; iii) os custos de congestionamento enfrentados por não-residentes podem mudar; iv) as receitas tributárias recebidas em outras comunidades podem mudar devido ao transbordamento da atividade econômica; v) os custos dos recursos dos serviços públicos em outras comunidades podem mudar; vi) mudanças nos preços da produção e dos fatores podem favorecer mais os moradores não-residentes; vii) os efeitos distributivos entre não-residentes seriam ignorados” (Gordon, 1983, p. 580). Com base nessas considerações, e mesmo julgando que um padrão mais descentralizado de organização do setor público possa ter vantagens por aproximar o governo das comunidades locais, o referido autor advoga a constituição de mecanismos de coordenação centralizados no âmbito federal, com o intuito de mitigar as externalidades negativas passíveis de serem criadas por decisões isoladas de entes subnacionais: “à luz [dos] custos decorrentes da falta de coordenação, pode ser preferível fazer com que o governo central assuma a responsabilidade por determinadas atividades, apesar de implicar perda de diversidade. Alternativamente, o governo central pode tentar coordenar as políticas tributária e de gastos locais, como, por exemplo, através de partilha de receitas e de subsídios equivalentes, preservando, assim, a tomada de decisão descentralizada ao diminuir os custos decorrentes da falta de coordenação” (Gordon, 1983, p. 585).

industrial de países desenvolvidos ao longo de um intervalo temporal relativamente extenso, compreendendo os anos do pós-guerra de auge e crise dos incisivos e penetrantes programas oficiais de incentivo ao desenvolvimento de inspiração keynesiana¹⁵. Seria supérfluo esmiuçar o estudo, cabendo examinar apenas as suas passagens que permitem aclarar melhor o que está sendo denominado de problemas de intervenção.

Um passo inicial é verificar o conteúdo das políticas, indicando, resumidamente, os dispositivos usuais manejados pelos governos no período analisado com vistas a impulsionar e modernizar o setor secundário de suas respectivas economias. Foram identificados quatro tipos de iniciativas, que se desdobravam em diversas ações: i) participação na produção: companhias estatais e mistas atuavam em infraestrutura (energia, transporte e comunicação), insumos básicos (petróleo, mineração, siderurgia, etc.) e outros segmentos relevantes (aeroespacial, informática, construção naval, automobilístico, etc.); ii) assistência financeira: suprimento de crédito preferencial subsidiado, volumes substanciais de subvenções diretas, benefícios tributários e apoio tecnocientífico; iii) proteção tarifária, e iv) regulação de monopólios e de fluxos de Investimento Estrangeiro Direto (IED). Designados os principais vetores de intervenção pública, Blais & Faucher (1981) dão a entender que, em relação aos demais, a assistência financeira seria o instrumental de teor mais tópico, disjuntivo e focalizado, principalmente os subsídios diretos, por conferir maior capacidade discriminatória e seletiva às autoridades governamentais, além de exigir critérios de escolhas mais restritivos nas decisões tomadas para atrair e orientar os investimentos privados, permitindo eleger as empresas individuais a serem beneficiadas; os setores e ramos sujeitos a obter vantagens especiais; as regiões receptoras das inversões produtivas, etc. Na apreciação subsequente da evolução das políticas industriais, os citados autores observaram que, no âmbito do conjunto de mecanismos manipulados pelos gestores do desenvolvimento, a assistência financeira ganhou expressão e importância, com destaque para as subvenções, em detrimento de outras categorias de incentivo, sobretudo as de caráter protecionista, cujo relaxamento ocorria no mesmo compasso do aprofundamento paulatino da internacionalização dos fluxos comerciais e financeiros e em simultâneo à maré-montante liberal, que veio reclamar o desmanche do liame regulatório assentado pelo Estado e a desobstrução crescente dos mercados.

O Estado abandona seu instrumento indireto e ‘defensivo’ (a proteção tarifária) para outro mais direto e ‘ofensivo’ (as subvenções). A ajuda direta permite mais de nuance e de precisão na aplicação do que a proteção tarifária. Os programas de subvenção permitem introduzir uma gama praticamente infinita de critérios de discriminação: tamanho da empresa, nível de concentração do setor, número de empregados, nacionalidade do capital, tecnologia utilizada, tipo de produção, região de implantação, mercado visado etc. Eles permitem igualmente ao Estado negociar com empresas específicas e exigir que preencham certo número de condições. Em resumo, o que caracteriza de início a evolução da política industrial desde o fim da segunda guerra mundial é a substituição progressiva da ajuda financeira à proteção tarifária [...] A dinâmica da política industrial desde o pós-guerra é coerente com a emergência das grandes firmas multinacionais. Essas aparecem como as principais beneficiárias dos subsídios governamentais. Elas se beneficiam mais das novas isenções fiscais e são as mais bem posicionadas para tirar partido da redução da proteção tarifária [...] Esta evolução é paradoxal. De uma parte, o Estado se retira de modo a deixar mais o lugar ao jogo do mercado; de outra parte, ele introduz distorções suplementares pela via de suas subvenções. A coincidência não é, de fato, fortuita. É precisamente no momento da liberalização do comércio internacional que os Estados começaram a ter mais recursos para subvenção. Esta liberalização conduziu a uma maior ‘fluidez’ das vantagens comparativas e, então, mudou a posição relativa dos

¹⁵ A referida pesquisa concentra atenção nos países membros da OCDE no período entre 1950 e 1980, sustentando a análise em dados e informações estatísticas disponíveis até o ano de 1977.

diversos setores nacionais frente à concorrência estrangeira. Pelo jogo das subvenções, os governos vieram frear o movimento que eles mesmos tinham deflagrado (Blais & Faucher, 1981, p. 21 e 22).

Os comentários feitos acima possibilitam firmar, em primeira aproximação, um juízo sobre os problemas de intervenção. Eles aludem – como pode ser deduzido a partir de algumas das evidências contidas nos trechos extraídos do trabalho de Blais & Faucher (1981) – à perda de densidade e de abrangência sistêmicas das políticas de fomento provocada pelo estreitamento progressivo da atuação do Estado, concomitante à operação cada vez mais desimpedida e autorregulada dos mercados. Pelo exposto, é sugerido que não foi outra senão essa a linha básica do movimento observado no período em referência, no qual a crise pronunciada do setor público e a caudalosa pressão liberalizante desfechada para remover os empecilhos que embotavam oportunidades propícias à valorização do capital fizeram as políticas de fomento se desprenderem de diretrizes mais “holísticas” e a se orientarem, predominantemente, por metas fracionadas e tópicas, endereçadas ao atingimento de objetivos muito específicos e pontuais, acoplados (ou, porque não dizer, moldados), na maioria das vezes, aos interesses da grande corporação transfronteirizada. Tal metamorfose, a ser melhor avaliada na sequência, se assemelha, de certa maneira, ao que ocorre quando são observados problemas de coordenação, uma vez que as estratégias oficiais fixadas para apoiar e promover as bases produtivas também transitam de uma conduta hegemônica pautada por normas tipicamente solidárias para outras mais próximas às autocentradas – não porque focalizam recortes territoriais determinados, mas pelo fato de serem lideradas, igualmente, por finalidades particularistas e exclusivistas. Trata-se, no entanto, apenas de uma analogia, pois os problemas de intervenção têm extensão maior e são de outra linhagem. Nesse caso, por exemplo, a ascendência do “viés autocentrado” no âmbito das políticas de fomento não resulta simplesmente da perda de consistência do “viés solidário” ocasionada pela fragilização do governo central, mas é uma dominância que se impõe espriadamente em decorrência do debilitamento generalizado do Estado em termos consolidados, envolvendo tanto a sua unidade político-administrativa nuclear como também as demais instâncias descentralizadas e inferiores de poder. De outra parte, mas não menos importante, os componentes que imprimem características generalistas às referidas políticas são abalados, abrindo espaço para que elas sejam manietadas a favor de pretensões bem definidas de agentes privados e assumam, assim, feições e conteúdo demarcadamente direcionados. Ou seja, da mesma forma que faz as iniciativas em prol do desenvolvimento econômico adotadas no plano nacional se tornarem mais individualizadas e consagradas à consecução de projetos privativos, a erosão crescente da capacidade interventora do setor estatal provoca o afunilamento do escopo das ações de fomento dos níveis jurisdicionais subalternos, que também passam a ser norteadas por diretrizes de amplitude muito menor.

Feita essa concisa digressão, é possível retornar ao ponto anterior da explanação e proporcionar um fecho provisório sobre a questão relacionada ao reflexo do esmorecimento do Estado sobre os programas de estímulo às atividades produtivas executados na órbita subnacional. A ideia a ser sublinhada é que os embaraços iniciais de ordem fiscal e financeira enfrentados pelo setor público, desembocando depois em reformas liberais de grande envergadura, geraram os problemas aqui anotados: primeiro, os de coordenação

e, posteriormente, os de intervenção, que se somaram e estabeleceram novas condições para a implementação e condução dessas mesmas políticas de incentivo. Foram cobrados, então, ajustes adaptativos inescapáveis às circunstâncias distintas que se constituíram, fazendo as estratégias de fomento operadas pelos entes inferiores a incorporarem uma dinâmica sucessivamente mais hostil e competitiva; mais tópica e individualística. A compreensão de tal transformação requer uma análise com maior minúcia, partindo de uma tipologia básica e simplificada dos principais instrumentos usados na promoção de investimentos, o que é feito a seguir.

3.3. Classificação dos mecanismos de indução de investimentos

Duas propostas simplificadas de taxonomia são particularmente instrutivas e devem ser averiguadas para ajudar no exame da evolução das estratégias governamentais de fomento. A de Prado & Cavalcanti (2000, p. 37 a 42) ordenou as políticas locais de incentivo nas seguintes modalidades: “sistêmica” e “específica”. A primeira, cujos impactos seriam perceptíveis apenas no médio e longo prazos, teria como alvo a transformação estrutural da unidade territorial, agindo de forma abrangente e indiferenciada sobre seus mais variados fatores locacionais, a fim de torná-la atrativa à recepção de capital e apta a acolher inversões privadas. Contemplaria reformas de corte institucional visando rebaixar custos de transação e baratear insumos e serviços absorvidos no processo produtivo. Abarcaria um aparato técnico-burocrático aparelhado para planejar e executar ações e programas diversos, como os regionais, setoriais e de P&D, bem como prestar apoio contínuo às empresas em múltiplos campos. Envolveria, ainda, substanciais desembolsos na construção de infraestrutura econômica e social, requerendo, para tanto, linhas de financiamento operantes, supridas tanto pelo governo federal quanto por instituições multilaterais e privadas (nacionais e estrangeiras). A disponibilidade de fontes líquidas de recursos, além de capacidade para efetuar e comandar gastos por parte do ente subnacional, podem ser consideradas condições mínimas e críticas à adoção desse tipo de estratégia, por causa da ênfase colocada nos dispêndios orçamentários, com vistas a sustentar investimentos públicos e a manutenção de uma máquina governamental suficientemente organizada para realizar as mencionadas atividades de planejamento, necessárias ao desenho e à implementação de iniciativas programáticas de desenvolvimento.

No que se refere aos incentivos sistêmicos, a presença de uma política de atração de investimento expressar-se-ia na existência de um viés nos processos de alocação do gasto público em inversão, assim como nas reformas de corte institucional, que os orientassem para a criação de um ambiente favorável ao investimento privado em áreas e setores considerados de maior potencial no Estado/região (Prado & Cavalcanti, 2000, p. 38).

Outra classe de política seria a das específicas, que buscariam estimular investimentos mediante a oferta de vantagens locacionais a empresas, atividades produtivas e setores econômicos determinados – em contraste com as estratégias de cunho sistêmico, aplicadas no fortalecimento indistinto dos fatores de atratividade presentes na região. Teria efeitos de curto e médio prazos, mobilizando um conjunto diversificado de incentivos, entre os quais figuram variadas formas de benesses tributárias, crédito subvencionado, aporte direto de capital e suprimento de infraestrutura econômica e de instalações

industriais (terrenos, terminais portuários, áreas de armazenagem, etc.). As políticas específicas podem ser desmembradas em duas subcategorias: i) genérica e ii) seletiva. A primeira corresponderia a programas de escopo amplo, cujos benefícios seriam estipulados em detalhada regulamentação, com acesso aberto às empresas de forma indiscriminada e irrestrita. Os incentivos poderiam ser direcionados em termos setoriais e regionais, mas também por intermédio da definição prévia de critérios normativos.

As políticas seletivas, de efeitos mais imediatos, consistiriam em iniciativas discriminatórias orientadas a agraciar com privilégios excepcionais e individualizados certos empreendimentos de empresas, atividades, aglomerações produtivas e setores econômicos selecionados preliminarmente para o recebimento de tratamento preferencial – embora as ações enfeixadas se apresentem, na maioria das vezes, com feições difusas, ocultando sua verdadeira instrumentalização por interesses particularizados¹⁶. Um artifício usual empregado para dar maior seletividade às estratégias de fomento é a introdução de regras intempestivas nos regulamentos dos programas oficiais, outorgando aos gestores da política estadual poderes de decisão ad hoc mais extensos e recorrentes, tanto na escolha de projetos de investimentos privados a serem assistidos em condições diferenciadas quanto na definição de parâmetros especiais para a concessão dos benefícios. Em consequência, as políticas seletivas teriam, evidentemente, alcance muito mais contido e pontual, uma vez que não almejariam patrocinar transformações estruturais e sistêmicas em dada região, mas somente promover melhorias tópicas a fim de contrabalançar debilidades locacionais existentes, comparativamente a outros sítios, e proporcionar, ao mesmo tempo, ganhos extraordinários para demover as empresas de suas preferências originais de localização espacial.

A dimensão restrita dos impulsos dinâmicos das políticas seletivas se exprimem claramente na infraestrutura econômica que é implantada para estimular um determinado investimento privado. Nesses casos, os projetos infraestruturais, como rodovias, portos, redes de telecomunicações e de energia elétrica, por exemplo, são instalados para atender unicamente o empreendimento em causa, sendo moldados conforme suas especificações técnicas e financeiras individuais. Por conseguinte, os benefícios propiciados por tais equipamentos públicos, novos ou melhorados, são retidos quase que integralmente pela empresa incentivada, com efeitos muito reduzidos para o conjunto da sociedade e da base produtiva local¹⁷.

A tipologia formulada por González (2000) também classificou dois modelos distintos de intervenção governamental no campo do desenvolvimento econômico. Um deles incluiria as chamadas estratégias de competitividade frágil, destinadas estritamente a fortalecer e melhorar as condições imediatas de atratividade de investimentos de dada região, mediante ações para reduzir os custos de produção em relação às demais localidades, sendo subdivididas em dois tipos de políticas: a de competitividade branda e a de competitividade rígida. A primeira estaria focada no curto prazo, tendo como suposição básica o entendimento de que a alternativa mais fácil e rápida para fazer face aos problemas de estagnação e

¹⁶ “Isso fica claro em alguns casos, em que são criados programas com todo o formato típico dos tradicionais, mas cuja finalidade básica é atender a projetos específicos de grande porte” (Prado & Cavalcanti, 2000, p. 39 e 40).

¹⁷ É o que Prado & Cavalcanti (2000, p. 39) definiram de “operações fiscal-financeiras dedicadas”, nas quais “o governo local elabora um conjunto de benefícios negociados com o agente privado individual, envolvendo um processo interativo entre as características da inversão e os benefícios concedidos”.

desemprego seria a captação de investimentos externos ao território. Sob tal perspectiva, a estratégia de competitividade branda buscaria favorecer o máximo possível a entrada de capital e a realização de investimentos, através de ajustes regulatórios que permitissem a determinados empreendimentos desfrutarem de benefícios tributários diferenciados, regime trabalhista flexível, privilégios aduaneiros, além de outras vantagens excepcionais. A política de competitividade rígida teria objetivo similar ao da anterior, de baixar os custos da formação de capital fixo em determinada área geográfica, impulsionando o fluxo de inversões privadas, mas com prioridade dirigida à construção e provisão de infraestruturas econômicas. Por se expressar em volumosa imobilização de ativos, essa estratégia exigiria a disponibilidade permanente de fontes líquidas de financiamento, entre as quais os fundos públicos federais, que exerceriam papel crucial no suprimento de recursos.

A execução destas estratégias [de competitividade rígida] requer uma alta capacidade de mobilização de recursos financeiros e depende, geralmente, de fundos nacionais de apoio à realização de inversões básicas (González, 2000, p. 76).

O segundo modelo tentaria combinar ações de atratividade com outras direcionadas a fortalecer o potencial da localidade para gerar condições próprias de crescimento, desdobrando nas chamadas políticas de competitividade duradoura. Mas a ênfase recairia em fatores que objetivariam estimular o avanço inovativo, técnico e tecnológico da região, de modo que assumiriam peso relevante os dispêndios em educação e P&D. Englobariam, ainda, as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento. Um aspecto distintivo importante é que não seria a redução de custos de produção imediatos que orientaria as ações implementadas para atrair e impulsionar investimentos, mas a promoção e a melhoria estrutural dos atributos locacionais do território em seu conjunto, dotando-lhe de potencial para alcançar elevado nível de produtividade, produzir novos bens e serviços sofisticados e gerar processos produtivos superiores.

Vale observar que a política de competitividade branda teria características mais concorrenciais do que as das outras estratégias, pois seus fatores de atração de investimentos (incentivos tributários, principalmente) seriam facilmente replicáveis pelas demais regiões, suscitando, caso aplicada inicialmente por uma localidade isolada, a proliferação das mesmas iniciativas e, com isso, o acirramento do conflito espacial/federativo. As políticas de competitividade rígida e duradoura, ao contrário, por mobilizarem fatores de custos substantivos (infraestruturas econômica, social e ambiental; P&D; educação superior, etc.), exigindo volumosas quantias de recursos, apresentariam dificuldades muito maiores para serem reproduzidas de forma mais disseminada territorialmente. Ademais, por conta do montante de gastos requeridos e da escala das obras infraestruturais, que muitas vezes ultrapassariam a capacidade de financiamento de uma subunidade geográfica em separado ou apresentariam extensão multijurisdicional, as políticas rígida e duradoura induziriam não a disputa, mas a construção de parcerias e alianças horizontais e verticais entre os diversos entes governamentais (nacional e subnacionais) para o compartilhamento de responsabilidades e competências na realização e gestão dessas infraestruturas.

As propostas de tipologia examinadas são coincidentes e complementares em vários aspectos (Quadro 4). A política sistêmica seria a opção implementada com vistas a impulsionar a competitividade duradoura

de determinada região, enquanto as estratégias específicas genérica e seletiva almejavam, respectivamente, fazer avançar as competitividades rígida e branda. Enquanto as iniciativas de cunho sistêmico e genérico conformariam uma linha de intervenção governamental menos concorrencial, próxima às políticas do tipo solidária, as ações de fomento seletivas incorporariam acentuadas características conflitivas, análogas às estratégias autocentradas.

QUADRO 4 – ARTICULAÇÃO ENTRE AS TAXONOMIAS DAS POLÍTICAS DE FOMENTO PRODUTIVO LOCAL

Modalidade de política	Tipo de competitividade	Grau de concorrência	Dependência de capacidade de gasto
Política sistêmica	Competitividade duradoura	Baixo	Elevada
Política específica genérica	Competitividade rígida	Médio / Baixo	Elevada
Política específica seletiva	Competitividade branda	Elevado	Baixa

Um aspecto de suma importância a ser levado em conta diz respeito à interação entre esses modelos ideais. Na realidade, a separação demarcada e nítida entre as referidas categorias, da maneira aqui apresentada, é observável apenas no plano abstrato, sendo inescapável a combinação de seus conteúdos e de suas diretrizes para conformar um determinado padrão preponderante de intervenção. É nesse sentido que Prado & Cavalcanti (2000, p. 38) sustentaram que as estratégias sistêmicas comportam “operações dedicadas à atração de projetos individuais” e, no mesmo diapasão e mais categórico, González (2000, p. 77) observou que a política de competitividade duradoura “normalmente se entrelaça com modos de regulação social” semelhantes aos das iniciativas endereçadas a nutrir as outras formas de competitividade¹⁸. A dominância desta ou daquela estratégia, definindo o viés de atuação do agente governamental, não é invariável e, seguindo os argumentos já expostos, está condicionada pelos contextos prevaletentes, cabendo destacar as condições fiscais e financeiras verificadas para o desenho e a implementação dos programas oficiais de estímulo aos investimentos.

À luz das duas taxonomias avaliadas, indicando as orientações de corte sistêmico e genérico como as mais dependentes da disponibilidade de fontes líquidas de recursos e de maior capacidade decisória para o

¹⁸ Blais & Faucher (1981) sustentam que as políticas de fomento produtivo são inerentemente discriminatórias e envolvem, em simultâneo, instrumentos de subsidiamento de caráter sistêmico, genérico e seletivo. De fato, como argumentam Burlamaqui & Fagundes (1993) a distinção demarcada entre as mencionadas categorias de políticas é operada no âmbito de uma proposição geral de inspiração neoclássica em prol de um padrão de intervenção governamental contido e neutro no campo do desenvolvimento econômico (política sistêmica/horizontal) e contrária ao ativismo estatal (política seletiva/vertical). O suposto básico, nessa abordagem convencional, é a de que o sistema econômico está sujeito a um equilíbrio sub-ótimo em decorrência de inevitáveis falhas de mercado, oriundas, por exemplo, da existência de bens públicos, externalidades e problemas informacionais, justificando, assim, o auxílio tópico do Estado em face dessas circunstâncias peculiares. Diversas pesquisas sobre as transformações ocorridas nas políticas de fomento dos governos subnacionais dos Estados Unidos ao longo da segunda metade do século XX tem comprovado essa combinação em graus diferenciados de estratégias distintas, configurando um determinado padrão dominante de intervenção governamental no campo do desenvolvimento econômico. Como comentado em outra nota, o texto de Bradshaw & Blakely (1999) identificou a emergência de uma “terceira onda” de política de desenvolvimento nos anos 1990, que mesclaria os modelos anteriores sob uma nova orientação visando promover estruturalmente a região e, ao mesmo tempo, atenuando as iniciativas precedentes de subsidiamento dedicadas a atrair e estimular empresas selecionadas. “Os programas de terceira onda não eliminam as estratégias de primeira e segunda onda, mas fornecem propósito específico para o uso dessas práticas” (Bradshaw & Blakely, 1999, p. 230). O estudo de Clarke, Gaile & Saiz (1999), por sua vez, classificou duas modalidades de políticas: a “tradicional”, que teria predominado até os anos 1980, e a “empresarial”, que seria a estratégia prevaletente na década seguinte. Enquanto a primeira buscaria “melhorar a capacidade local para atrair empresas, entrando em franca competição com outras localidades”, mediante o uso primordial de incentivos tributários, creditícios e infraestruturais (p.48), a outra enfatizaria a promoção da base produtiva e das firmas pré-existentes na localidade. “Apesar das diferenças entre os dois enfoques de política – o tradicional e o ‘empresarial’ – nenhum estado da União os aplica de maneira excludente” (Clarke, Gaile & Saiz, 1999, p. 51).

direcionamento de receitas e alocação de dispêndios no âmbito do orçamento, pode ser deduzido que são essas as diretrizes que hegemonizam a modelagem das políticas de fomento nas fases de abundância ou de menores restrições de financiamento e de execução de gastos. A reversão de tais circunstâncias favoráveis, fazendo emergir agudas restrições orçamentárias, aperto financeiro e exigências incontornáveis de austeridade fiscal, daria expressão às operações seletivas, que passariam, então, a nortear as ações do governo de promoção das atividades econômicas¹⁹.

Considerando tais premissas, fica mais compreensiva a evolução das políticas de fomento subnacionais no quadro de crise e de reestruturação liberalizante do Estado posto em discussão, uma vez que permitem distinguir e apreender melhor as etapas diferenciadas dessa trajetória em direção a um ambiente de acentuados confrontos travados pelos entes inferiores em torno de projetos produtivos. Os apuros fiscais e financeiros vivenciados pelo setor público – cujos efeitos mais drásticos foram suportados pelo governo nacional – delinearam, inicialmente, problemas de coordenação, ensejando a propagação de embates concorrenciais no nível jurisdicional subalterno e seu aprofundamento à medida que as políticas de incentivo descentralizadas ficavam progressivamente sob a ascendência de estratégias específicas (genéricas e seletivas), em detrimento das de natureza sistêmica. A intensificação das dificuldades de financiamento e as subsequentes reformas liberais engendraram, no momento posterior, os problemas de intervenção, o que obrigou novas correções de rumos. As estratégias de fomento foram, então, submetidas a outro ciclo de ajustes e renunciaram forçosamente aos critérios de subsidiamento genéricos remanescentes a favor da absorção de iniciativas paulatinamente mais discriminatórias, de modo que os parâmetros seletivos utilizados na fixação e direcionamento dos incentivos se tornaram majoritários, exasperando, assim, a já tensionada competição territorial por investimentos.

4. Comentários finais

O texto propôs uma explicação de ordem teórico-analítica para o acirramento das disputas inter-regionais por investimentos, que no período recente veio a culminar em embates ruinosos em vários países, justificando a denominação de guerra fiscal frequentemente designada a esse tipo de conflito espacial-federativo. Atenção especial foi dirigida às estratégias empregadas pelas instâncias subnacionais para impulsionar as bases produtivas de seus respectivos territórios, mediante incentivos criados com o intuito de influenciar as decisões locais privadas. O foco recaiu, então, sobre os fatores centrais que motivaram tais iniciativas a se tornarem cada vez mais concorrenciais, passando a ser calcadas crescentemente em diretrizes tópicas e, ao mesmo tempo, instrumentalizadas por interesses particulares isolados de grandes grupos corporativos nacionais e estrangeiros. Uma forma de abordagem que contrasta – e rejeita – opiniões correntes bastante disseminadas que tratam as políticas subnacionais de fomento como inerentemente competitivas e desagregadoras; ou, ainda, uma práxis moderna, despertada apenas nos últimos anos, a partir

¹⁹ Clarke, Gaile & Saiz (1999) chegaram à conclusão semelhante de que a implantação de programas de fomento que combinam incentivos sistêmicos e genéricos, nos moldes das políticas que eles denominam de “empresariais”, exigem a disponibilidade de fontes líquidas de financiamento, bem como maior poder discricionário de gastos por parte dos governos subnacionais: “[essas] novas estratégias são uma reação à estagnação industrial e [sua] execução requer certa folga de recursos” (Clarke, Gaile & Saiz, 1999, p. 54).

do consenso primaz alcançado pelas hipóteses “localistas” no campo teórico e prático do desenvolvimento e que teria, enfim, descortinado o poder de autoimpulso dos lugares baseado na mobilização de seus próprios recursos e agentes autóctones.

De outra perspectiva, contraditando essa visão convencional, foi realçada a persistência do comportamento “fomentador” arraigado no nível jurisdicional menor em diversos países, muito mais em resposta às tendências intrínsecas do crescimento econômico de causar e aprofundar desigualdades regionais do que devido à afirmação de renovados paradigmas orientadores de inspiração liberal e devotados às supostas virtudes endógenas das localidades. Indicou, igualmente, se tratarem de práticas espalhadas e dispersas, mas que conseguiram conviver e se mostrarem relativamente compatíveis entre si e, também, com planos estruturantes de alcance nacional capitaneados pelo governo central, servindo-lhes muitas vezes de complemento e, em outras, preenchendo suas lacunas recorrentes. Assim, a discussão incidiu nas causas principais da agressiva competitividade que passou a dominar progressivamente as ações enfiadas pelos entes subnacionais a favor de suas áreas de influência, buscando desvelar as razões explicativas de tal processo de deturpação.

A ideia desenvolvida partiu do entendimento de que o padrão básico de atuação das instâncias inferiores de governo é influenciado de modo decisivo pelas circunstâncias globais prevaletentes, forçando ajustes rotineiros das estratégias de fomento ao contexto que as circunda. A eclosão e o agravamento da crise do Estado, primeiramente, e as reformas liberalizantes implementadas depois, para fazer face ao colapso fiscal e financeiro do setor público, fixaram condições sucessivamente diferenciadas para a operação das políticas de incentivo, que foram se tornando cada vez mais seletivas, concorrenciais e autocentradas. As transformações, vale sublinhar, não se processaram de imediato, a um só golpe. A despeito de terem descrito um movimento incremental e acumulativo, acompanhando o declínio paulatino da capacidade executiva e orientadora das autoridades governamentais, as mudanças ocorridas estiveram sob a influência de fatores distintos. Os problemas iniciais de coordenação, suscitados pela crise do Estado, constituíram, por si só, uma arena propícia às disputas subnacionais e induziram, ao mesmo tempo, o gradual abandono dos parâmetros sistêmicos e genéricos em prol da ampliação da seletividade dos programas de atração de investimentos. Os problemas de intervenção subsequentes, engendrados pelas reformas liberais, adicionaram novos determinantes e acirraram, no momento posterior, a competição inter-regional, à medida que exigiram correções que fizeram as políticas acentuarem ainda mais seus componentes discriminatórios e dedicados, dirigindo benefícios excepcionais a projetos específicos previamente escolhidos para o acolhimento de tratamento preferencial.

Um procedimento final necessário consiste em verificar até que ponto o modelo analítico exposto é conveniente ao exame da guerra fiscal no Brasil, particularmente no que se refere à evolução do fenômeno nos anos posteriores ao Plano Real. A periodização feita por Prado & Cavalcanti (2000) a respeito dos conflitos interestaduais por investimentos serve para balizar a avaliação, sendo suficiente apresentá-la a seguir em linhas apenas panorâmicas. O estudo enfatizou a década de 1990, marcada pelo ressurgimento

das disputas e a sua ulterior escalada, mas forneceu também o esboço de alguns importantes antecedentes, divisando, grosso modo, quatro fases distintas. A primeira teve início com a reforma tributária de 1965/1966, que instituiu o ICM em substituição ao IVC, municiando os estados com um mecanismo mais potente para influir nas decisões de alocação espacial de investimentos, e se estendeu até 1975. Foi caracterizada pelo recrudescimento da concorrência entre estados e regiões, mas também pela tentativa de estabelecer bases mínimas de coordenação dos incentivos, mediante convênios ou a interferência direta da União no sentido de coibir as operações de subsidiamento consideradas mais danosas para o conjunto da federação. Esses métodos iniciais de regulação desembocaram na instituição do Conselho de Política Fazendária (Confaz), através da Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975, com a missão de disciplinar e dar maior uniformidade à gestão do ICM em todo o território nacional.

A etapa seguinte, que se estendeu da criação do Confaz, em 1975, até a promulgação da Constituição de 1988, cujos preceitos outorgaram maior autonomia e poder impositivo aos governos subnacionais, foi muito heterogênea, sendo observado, no entanto, o arrefecimento e praticamente a extinção da guerra fiscal entre os estados, em decorrência de diversos fatores, entre os quais cabe sublinhar os seguintes: i) o maior poder de coordenação exercido de modo incisivo pelo governo central através do manejo de fundos públicos líquidos, permitindo conciliar as múltiplas demandas regionais federativas, e que funcionou a contento até ser erodido no curso da crise fiscal e financeira do Estado na década de 1980; ii) o processo intencional comandado pela União no bojo do II PND de desconcentração espacial das atividades econômicas, cujos efeitos propagados até por volta de 1985 esvaziaram os ânimos locais mais beligerantes; iii) a reversão das condições macroeconômicas favoráveis, renunciada na segunda metade dos anos 1970 e que redundou num ciclo recessivo e inflacionário de grandes proporções na década seguinte, desestimulando os investimentos e a realocação territorial de unidades produtivas; iv) a ascendente deterioração da capacidade de financiamento do setor público estadual, exigindo a revisão e a moderação dos incentivos às empresas privadas.

Os anos de 1990/1993 podem ser considerados como uma fase de experimentação, porque os estados buscaram reabilitar suas políticas de fomento, aproveitando as melhores perspectivas propiciadas pela Constituição de 1988. A nova Carta, como comentado acima, fortaleceu as finanças públicas subnacionais e, no caso dos estados, consagrou o aumento da participação na carga tributária e concedeu maior autonomia de gestão orçamentária. Ademais, ampliou a capacidade impositiva desses entes federativos, sobretudo devido à criação do ICMS, que não só sucedeu o ICM com uma base de cálculo ampliada pela incorporação dos chamados impostos únicos, mas também teve reiterada a sistemática de cobrança mista anterior, com incidência parcial sobre as operações interestaduais na origem, reforçando a possibilidade dos programas de incentivo serem assentados nesse revigorado tributo. O cenário recessivo do triênio em tela, entretanto, deteve a emergência da guerra fiscal e, principalmente, impôs aos estados a necessidade de adoção de políticas mais defensivas, vocacionadas à preservação do emprego e do produto de suas respectivas jurisdições, abalados pela adversa situação econômica corrente.

No último estágio, que compreendeu os anos iniciais do Plano Real (1994/1997), a guerra fiscal reapareceu e assumiu amplitude inusitada, envolvendo número crescente de estados, benefícios cada vez mais vantajosos e o engajamento de muitos municípios como coadjuvantes ativos nas empreitadas hostis montadas para a atração de empreendimentos produtivos. A estabilização macroeconômica e as reformas liberalizantes compuseram o pano de fundo do período, favorecendo a retomada do fluxo de capital externo e a recuperação das taxas de investimento no mercado doméstico nesse momento em especial e, sobretudo, nos segmentos de bens de consumo duráveis, o que aguçou a disputa no âmbito subnacional e fez as políticas de incentivo dos entes federativos inferiores ficarem mais focadas ao atendimento de benesses específicas requeridas por grandes grupos corporativos privados como contrapartida à alocação de seu investimento em uma dada localidade.

[O] caráter [planejado e estruturante dos programas] tem-se alterado de forma rápida e preocupante nessa década. O que fica evidente [...] é a crescente dominância [...] de ‘operações fiscal-financeiras dedicadas’. Em vez de conceber programas de escopo amplo, com mecanismos minimamente formalizados e transparentes de acesso e adesão, os governos passam a construir operações fiscal-financeiras que resultam em contratos no mais das vezes secretos com grandes empresas [...] alguns programas tem sido formulados com o objetivo estrito de servir a determinada empresa (Prado & Cavalcanti, 2000, p. 89).

O que deve ser extraído a título de síntese da sucinta descrição histórica antes relatada é o fato de os embates interestaduais por investimentos terem sido avivados nos momentos de fragilização do Estado. A exceção facilmente verificada nos anos seguintes à reforma tributária da década 1960 até a criação do Confaz, quando a guerra fiscal irrompeu mesmo num ambiente em que o setor governamental brasileiro contava com robusta capacidade de comandar gastos e alargado raio de manobra para harmonizar os contrastantes interesses regionais presentes no âmbito da federação, pode ser justificada pelos paradigmas desenvolvimentistas hegemônicos à época. Os programas estaduais de fomento não eram, a rigor, considerados nocivos ou desestabilizadores, mas, ao contrário, chegavam a ser vistos como alinhados às diretrizes expansionistas e modernizadoras da política federal, sendo muitas vezes acolhidos e estimulados pelo governo central. Evidências que autorizam tal ponto de vista foram as seguidas interferências reguladoras por parte da União a fim de equacionar diversas contendas naquela citada fase e a sua maior disposição de inibir, posteriormente à criação do Confaz, as iniciativas fomentadoras dos estados, demonstrando a plena operacionalidade de seu poder de disciplinamento.

De fato, o governo federal logrou relativo êxito nas investidas de coordenação das disputas no âmbito subnacional no período em referência, buscando atender e acomodar os variados e nem sempre convergentes pleitos locais. Para tanto, fez uso de um extenso espectro de mecanismos e de canais de mobilização de recursos públicos, formais e informais, abrangendo não apenas as fontes de caráter tributário (repasse obrigatórios e voluntários, subsídios e incentivos diversos), mas igualmente o conjunto de receitas e gastos executados diretamente pela União ou por intermédio das estatais, do sistema financeiro estatal

(empréstimos, garantias, avais, etc.), das autarquias e de fundos fiscais e parafiscais, dentre outros elementos²⁰.

O rompimento do crédito externo ao país no início dos anos 1980 descortinou uma nova realidade para a operação desse complexo esquema de articulação intergovernamental. Além de se desdobrar num fluxo substantivo de transferência líquida de recursos para o exterior, o colapso do financiamento internacional à economia brasileira agravou as condições macroeconômicas domésticas, instaurando um quadro recessivo e inflacionário persistente, e desembocou no colapso fiscal e financeiro do setor público. A crise, de proporções estruturais, desorganizou acelerada e irreversivelmente aquele aparato de fundos públicos, debilitando a capacidade do governo central de coordenar e compatibilizar as distintas pretensões políticas e econômicas regionais. Os problemas de coordenação emergentes de tal contexto conturbado repuseram as condições para o ressurgimento dos confrontos na escala subnacional por investimentos privados, mas que não vieram à tona e ficaram contidos por causa das mencionadas adversidades macroeconômicas de difícil solução, que desestimularam as decisões inversoras das empresas e seus eventuais planos de deslocamento espacial, bem como exigiram a adoção, por parte dos governos estaduais, de políticas reativas a fim de mitigar os efeitos danosos da crise sobre a base produtiva assentada em seus territórios.

As reformas liberais implementadas na década de 1990, tolhendo a ação reguladora e executiva do Estado em múltiplas áreas e níveis de governo, comprometeram ainda mais o funcionamento do sistema anterior de reprodução das relações federativas, tendo em vista que implicaram menor disponibilidade de fundos públicos líquidos e, ao mesmo tempo, a obstrução dos canais utilizados para mobilizá-los a fim de promover a composição de aspirações regionais muitas vezes díspares e contraditórias. Assim, não apenas foram intensificados os problemas precedentes de coordenação, mas também adicionados novos complicadores oriundos do esmorecimento do potencial interventor do setor público, em termos consolidados. Esses problemas de intervenção, provenientes de reformas que visaram interditar a atuação discricionária das autoridades governamentais e restringir seu poder de comandar gastos, cobraram correções adicionais nas políticas de incentivo estaduais, que redundaram no abrandamento crescente dos dispositivos sistêmicos e genéricos, tornando dominantes os outros mecanismos de subsidiamento seletivos e dedicados a atrair empreendimentos específicos, o que veio a acirrar a guerra fiscal no Brasil. Essa linha interpretativa, portanto, convalida e é consistente com o modelo teórico-analítico proposto, uma vez que, em anos recentes, os problemas de intervenção, sucedendo e se somando aos problemas de coordenação, reativaram e condicionaram a dinâmica das disputas federativas por investimentos no Brasil. Assim, tal abordagem pode vir a subsidiar reflexões futuras a respeito dos determinantes da guerra fiscal no país a partir de uma perspectiva distinta das usualmente aplicadas, ainda muito centradas em aspectos meramente

²⁰ Esses canais de fluxos de recursos conformam o que Affonso (1995) denominou de “fundos públicos”, que, no caso brasileiro, fundamentariam o “pacto federativo” da Nação: “esses fundos são um elemento decisivo para o alicerce de qualquer federação. Entretanto, o seu papel é de crucial importância no caso de países com enormes heterogeneidades estruturais, como o Brasil. Nesses casos, a estruturação do poder entre as esferas de governo – e a própria unidade da federação – pressupõe uma transferência significativa de recursos públicos entre regiões com desigual capacidade econômica e grandes assimetrias sociais” (Affonso, 1995, p.58).

tributários e amparadas, majoritariamente, no entendimento de que as políticas de fomento produtivo subnacionais são inerentemente concorrenciais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, R.B.A.. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. Em: AFFONSO, R. B. A. & SILVA, P. L. B. (Org.). **A federação em perspectiva – ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995.
- AMARAL FILHO, J. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Planejamento e Políticas Públicas** (Brasília), nº 14, dezembro de 1996.
- AMIN, A. Política regional em uma economia global. In: DINIZ, C.C. **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil**. Brasília: Editora UNB, 2007.
- BLAIS, A. & FAUCHER, P. La politique industrielle dans les économies capitalistes avancées. **Canadian Journal of Political Science** (Ottawa), vol. 14, nº 1, março de 1981.
- BLAKELY, E.J. Conceptualizing local economic development: part 1 – introduction for the special issues on local economic development. **Public Finance and Management** (Harrisburg, PA), vol. 3, nº 2, 2003.
- BRADSHAW, T.K. & BLAKELY, E.J. What are "third-wave" state economic development efforts? From incentives to industrial policy. **Economic Development Quarterly**, vol. 13, nº 3, agosto de 1999.
- BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.
- BRENNER, N. & THEODORE, N. From the "new localism" to the spaces of neoliberalism. **Antipode**, vol. 34, nº 3, junho/agosto de 2002.
- BURLAMAQUI, L. & FAGUNDES, J. Keynes, Schumpeter e política industrial. **Archè** (Rio de Janeiro), ano II, nº 6, 1993.
- CHIRINKO, R.S. & WILSON, D.J. State investment tax incentives: a zero-sum game? **Journal of Public Economics**, vol. 92, nº 12, dezembro de 2008.
- CLARKE, S., GAILE, G. & SAIZ, M. Estrategias de desarrollo en áreas deprimidas de Estados Unidos. **Territorios** (Bogotá), nº 1, janeiro de 1999.
- COLLINGE, C. The dynamics of local intervention: economic development and the theory of local government. **Urban Studies**, vol. 29, nº 1, fevereiro de 1992.
- DRABENSTOTT, M. Rethinking federal policy for regional economic development. **Economic Review** (Kansas City) primeiro trimestre de 2006.
- FERREIRA, S.G.; VARSANO R. & AFONSO, J.R. Inter-jurisdictional fiscal competition: a review of the literature and policy recommendations. **Revista de Economia Política** (São Paulo), v. 25, nº 3, julho-setembro de 2005.
- GALVÃO, A.C.F. **Política de desenvolvimento regional e inovação: a experiência da União Européia**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- GONZÁLEZ, L.M.C. Desarrollo económico local: leyendas y realidades. **Territorios** (Bogotá), nº 1, janeiro de 1999.
- _____. Ciudad y competitividad: entre las partes y el todo. **Territorios** (Bogotá), nº 3, janeiro de 2000.
- GORDON, R.H. An optimal taxation approach to fiscal federalism. **The Quarterly Journal of Economics**, vol. 98, nº 4, novembro de 1983.
- HELMSING, A.H.J. Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación. **Revista Eure** (Santiago de Chile), vol. XXV, nº 75, setembro de 1999.
- JIMÉNEZ, E.M. Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. **Série Gestión Pública** (Santiago de Chile), nº 27, dezembro de 2002.
- MATTOS, C.A. Nuevas teorías del crecimiento económico: lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia. **Territorios** (Bogotá), nº 3, janeiro de 2000.
- PRADO, S & CAVALCANTI, C.E.G. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo: Fundap, Fapesp; Brasília: Ipea, 2000.
- RASPILLER, S. Une analyse économique de la concurrence fiscale. **Revue française d'économie** (Paris), v. XX, nº 3, janeiro de 2006.
- THE WORLD BANK. **Entering the 21st century World Development Report 1999/2000**. Washington: The World Bank; New York: Oxford University Press, 2000.
- VIEIRA, D.J. Políticas subnacionais de desenvolvimento e "guerra fiscal": contextos e elementos diferenciadores. **Anais do XXXVII Encontro Nacional de Economia**. Foz do Iguaçu (PR): Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2009.
- WILSON, J.D. Theories of tax competition. **National Tax Journal** (Washington), vol. 52, nº 2, junho de 1999.