



## As políticas de incentivo ao desenvolvimento regional em um federalismo assimétrico

Lucilélia Aparecida Colombo<sup>1</sup>

Rodrigo Alberto Toledo<sup>2</sup>

Rodrigo Augusto Prando<sup>3</sup>

### RESUMO

Este artigo empreende uma discussão sobre as políticas de incentivos ao desenvolvimento regional no Brasil, a partir do conceito de capital social. Discorre sobre tentativas de organizar a sociedade civil em torno da promoção de medidas que promovam uma melhor qualidade de vida, capaz de promover a diminuição das desigualdades existentes entre os entes que compõem a federação brasileira. Analisa, principalmente, uma proposta oriunda do Ministério da Integração Nacional, no ano de

---

<sup>1</sup> Lucilélia Aparecida Colombo é Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP-Araraquara); Mestre e Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar); Pós-Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Realizou um estágio de Doutorado Sanduíche na Università degli Studi di Firenze, na Itália. É autora dos livros: *Federalismo e Reforma Tributária no Governo de Fernando Henrique Cardoso* e do recente: *Ascensão e Queda de uma instituição: a Sudene no Sistema Federativo brasileiro*, publicado pelo Ministério da Integração Nacional em parceria com a Sudene.

<sup>2</sup> Professor na UNESP/FCLAr no Departamento de Administração Pública. Pós-Doutorando em Ciências Sociais pela UNESP-FLCAr (Bolsista CAPES-PNPD). Doutor em Ciências Sociais com período sanduíche na Universidade de Salamanca, USAL, Instituto de Iberoamérica e Centro de Estudios Brasileños e Mestre em Sociologia, respectivamente, nos anos 2013 e 2006, pela UNESP/Araraquara. Desenvolve pesquisas sobre o processo de planejamento urbano e metodologias participativas na formulação de políticas públicas. Foi presidente da ONG Araraquara Viva e coordenou inúmeros projetos socioambientais aprovados pelo Ministério da Cultura, Lei Rouanet. É autor dos livros: *Trajetórias do planejamento urbano* (2014); *Salamanca por Diversas Lentes – Um passeio fotográfico pelas memórias em Salamanca – Espanha* (2014); *Políticas Públicas e Gestão Cidadã* (edição bilingue, *Políticas Públicas y Gestión Ciudadana*); da série *Desafios Urbanos* (composta por três volumes).

<sup>3</sup> Possui Graduação em Ciências Sociais (1999), Mestrado em Sociologia (2003) e Doutorado em Sociologia (2009) pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Atualmente, é Professor Assistente Doutor da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM), do Centro de Ciências Sociais e Aplicadas. Professor da Unifae lecionando Sociologia para o curso de Publicidade e Propaganda e Professor do Mestrado em Desenvolvimento Sustentável e Qualidade de Vida. Atualmente, é pesquisador do Núcleo de Estudos sobre Gestão Baseada em Valores (MackGVAL). No MackGVAL, pesquisa acerca da temática "Valores e Cultura Política", com ênfase nos governos FHC, Lula e Dilma.

2003, que visava à implementação de uma política nacional de desenvolvimento regional, tema, aliás, que passa a ocupar lugar de destaque nas agendas governamentais e representa um desafio para os governantes para os próximos anos.

Palavras-Chave: Capital social, desenvolvimento regional, federalismo, desigualdade, políticas públicas.

Recebido em 24/09/2016  
Aceito para publicação em 02/11/2016

## Introdução

O Brasil é, constitucionalmente, um país que possui um sistema federativo, mas que, entretanto, possui fortes distorções neste sistema, configurando, contudo, a existência de vários “Brasis”. Existe uma grande assimetria entre as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de um lado, e Sul e Sudeste, de outro. Por definição, entende-se por federalismo um sistema coeso, onde os entes subnacionais são capazes de estabelecerem articulações que visem à promoção de vínculos de solidariedade e harmonia entre União, Estados e Municípios. Entretanto, o que se observa no Brasil é a presença da descentralização, que, de certa maneira, acaba por desarticular esse Pacto firmado entre as esferas governamentais.

Tal distorção pode ser verificada se examinarmos a história da consolidação deste Pacto Federativo. Ao contrário da constituição da clássica federação americana, onde as colônias e posteriormente os Estados se uniram para criar um sistema federativo, no Brasil o Governo Central precedeu as esferas subnacionais. Este motivo é particularmente evidente quando examinamos a Constituição de 1964, referente ao regime militar, onde havia grande concentração de recursos e, fundamentalmente, de poder, na esfera central.

Com o intuito de promover um reajuste no quadro então fortemente centralizador, buscou-se, com a Constituição de 1988, um rearranjo através da descentralização, principalmente de recursos, a Estados e Municípios. A descentralização era vista como a saída para os males fiscais do país, utilizada como um instrumento para a implementação de um projeto de desenvolvimento integral, especialmente em territórios extensos, diminuindo a desigualdade, por meio da redistribuição de recursos. Entretanto, outros consideravam que esta maciça descentralização representaria o abandono da pretensão de se promover o desenvolvimento de tais regiões e agravando sobremaneira a situação de

Estados e Municípios.

Com relação à democracia, algumas correntes sustentam que a descentralização é o mecanismo através do qual há a redistribuição do poder político, aproximando o regime ante as pressões dos setores populares. Entretanto, a principal discussão em torno da descentralização seria a perda da União, que a partir da Constituição de 1988 abre mão de parcela de seus recursos para as outras esferas subnacionais, sem, contudo, ver diminuídos seus encargos.

O modelo de descentralização também se relaciona com as políticas sociais, como mecanismo de revigoração do Estado, buscando a minimização da crise de gestão quanto à ineficiência das políticas públicas, estimulando, contudo, os poderes locais e promovendo a participação popular na gestão pública. O processo de descentralização era visto como um processo de redemocratização, em áreas sociais, como saúde, educação e assistência social.

Neste sentido, dada as peculiaridades da federação brasileira, podemos compreender que se torna necessária e urgente a adoção de medidas que visem à diminuição das desigualdades regionais, por meio de iniciativas governamentais e também da articulação de atores sociais para ações que promovam o desenvolvimento. Neste sentido, ocupa um papel fundamental a noção de capital social, que será desenvolvido ao longo do presente artigo.

Convém ressaltar que uma importante medida governamental foi realizada, por meio da elaboração, no ano de 2003, de uma Proposta, oriunda do Ministério da Integração Nacional e da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, visando à promoção do desenvolvimento regional, especialmente de regiões brasileiras menos desenvolvidas economicamente. O conteúdo de tal proposta será explicitado adiante.

Neste sentido, o presente artigo procura discorrer sobre tentativas de participação popular em diversas regiões do país, priorizando, portanto, a noção de capital social. Abordará algumas peculiaridades da federação brasileira, como o fenômeno conhecido como guerra fiscal e a proposta elaborada pelo Executivo em 2003, sobre a política de desenvolvimento regional.

A participação popular como mantenedora do desenvolvimento

Abordagens internacionais parecem chegar ao consenso de que a participação da sociedade civil é primordial para a sustentação de políticas

relacionadas ao desenvolvimento. Um exemplo típico deste ponto de vista foi a organização dos setores populares em torno do Orçamento Participativo, inicialmente oriundo em Porto Alegre e difundido pelo restante do país. Os representantes da sociedade civil são chamados a deliberar sobre os recursos públicos empregados e destinados a investimentos. Outro exemplo que pode ser considerado diz respeito às associações de municípios de Santa Catarina, que organizaram fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado.

Bandeira (1999) salienta que a preocupação com as questões relativas ao desenvolvimento regional é relegada a segundo plano. Para o autor:

*Nem sempre há consciência do fato de que muitos dos problemas econômicos e sociais que afetam essas áreas exigem soluções regionais. Em consequência, tais problemas tendem a ser percebidos e enfrentados como se fossem questões locais, deixando de ser identificadas e aproveitadas muitas oportunidades de cooperação entre esses atores na defesa de interesses comuns à região (BANDEIRA, 1999, p. 06).*

O autor em tela salienta, ainda, experiências de participação popular ocorridas em cinco regiões brasileiras. A primeira delas é no Ceará, onde são instalados conselhos municipais e regionais de Desenvolvimento Sustentável, a partir do ano de 1995. A segunda são as audiências públicas regionais promovidas pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, incorporando propostas da comunidade ao orçamento do Estado. A terceira é a dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado, de Santa Catarina. Convém destacar também a experiência do Espírito Santo, onde existem tentativas de organização de Orçamentos Participativos estaduais, com assembleias microrregionais. Além disso, Bandeira (1999) ressalta o papel da implantação dos COREDE (Conselhos Regionais de Desenvolvimento), uma experiência de construção institucional, surgidos no Rio Grande do Sul a partir de 1991.

Os conselhos regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDE) surgiram com a finalidade de promover o desenvolvimento em regiões “esquecidas” pelo Estado, representando um instrumento de mobilização da sociedade, a fim de que esta pudesse participar na formulação e implementação de iniciativas que promovessem o desenvolvimento regional. Foram implantados pelo governo do Estado, a partir de 1991; inicialmente, foram criados seminários informativos, onde sua implementação eficaz foi promovida pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social, contando com o incentivo das universidades, que foram as principais estimuladoras do

processo de constituição destes conselhos, pois promoviam seminários e organizavam propostas para a implantação.

Bandeira (1999) explicita, nesta passagem, o que significou a criação dos COREDE:

*Os Conselhos Regionais têm por objetivo a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição eqüitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente (BANDEIRA, 1999, p. 34).*

Faziam parte dos COREDE: deputados estaduais e federais, das regiões dos Conselhos, prefeitos e presidentes de câmara de vereadores, representantes das instituições de ensino superior e que atuam na região, empresários, trabalhadores rurais, cooperativas e associações de produtores, movimentos ecológicos e movimentos comunitários.

Na fase inicial, segundo Bandeira (1999), os COREDE atuavam quase como os orçamentos participativos, indicando prioridades das regiões às quais representavam; entretanto, com o passar do tempo, os Conselhos, principalmente do Noroeste gaúcho, uniram-se, com o apoio das universidades existentes e elaboraram documentos que visavam estabelecer medidas que estimulassem a reconversão econômica destas regiões.

Com o passar do tempo, outras regiões, como Chapecó, município de Santa Catarina, foram se integrando aos Conselhos e elaborando novos documentos para a promoção do desenvolvimento regional. Estes documentos representavam meios de fortalecer as reivindicações regionais perante as instâncias governamentais. Neste sentido, observa-se que os COREDE surgiram com uma dupla função: promover políticas que incentivassem o desenvolvimento regional e também, inserir as necessidades populares na agenda das discussões governamentais.

Bandeira (1999, p. 50) explicita nesta passagem o que significa a criação dos COREDE:

*Numa perspectiva de longo prazo, uma das funções mais importantes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento é a de constituírem-se em agentes de mudança social e cultural, fazendo que, pela prática da participação, haja o fortalecimento do espírito associativo e das*

*estruturas da sociedade civil, promovendo a acumulação de capital social. Pode-se afirmar que, se os Conselhos forem bem-sucedidos no desempenho dessa função – assumindo o papel de instituições animadoras e viabilizadoras da participação -, as regiões do Rio Grande do Sul terão dado um passo importante para melhor capacitarem-se para a promoção do desenvolvimento.*

Experiência semelhante foi tentada também no Ceará, onde os Conselhos Regionais intencionavam promover um modelo de desenvolvimento sustentável do Estado, e, sobretudo, gerenciar os recursos públicos de forma a aumentar a eficiência, por meio da mobilização da sociedade.

De 1995 a 1998, o governo cearense, com o apoio da assessoria da Universidade Federal do Ceará, implantou Conselhos de Desenvolvimento Sustentável (CDMS) em 184 municípios do Estado. Participavam destes conselhos, representantes da sociedade civil e governantes. Entretanto, a meta não foi atingida e a implantação ocorreu apenas em 90 municípios.

Os principais objetivos destes Conselhos eram a identificação dos problemas regionais e as alternativas para atingir a solução, por meio da valorização dos potenciais para o desenvolvimento regional, constituindo, portanto, espaços de negociação para as ações governamentais, estabelecendo, contudo, metas prioritárias a serem perseguidas, valorizando áreas como saúde, educação, preservação ambiental, etc.

No entanto, devido a diversos fatores, Bandeira (1999) salienta que não houve muito sucesso na implantação destes conselhos. O projeto tendeu ao fracasso antes mesmo de ser concluído o mandato.

Outra tentativa de mobilização da participação civil foi realizada em 1993, em Minas Gerais, por meio de audiências públicas que tinham por finalidade selecionar propostas de regiões para inclusão ao orçamento estadual. A iniciativa partiu do Poder Legislativo, com a subsequente participação dos poderes Executivo e Legislativo.

A experiência mineira centra-se mais na questão orçamentária e não possuía, segundo o autor em tela, mecanismos que promovessem a formulação de estratégias de desenvolvimento regional.

Em Santa Catarina foi igualmente procurado instalar instâncias intermediárias entre o Estado e a sociedade, visando à implementação de ações voltadas ao desenvolvimento regional. Eram chamados Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado, que possuíam os seguintes objetivos: integrar as instituições públicas e privadas em torno do desenvolvimento

harmônico da região do oeste de Santa Catarina; institucionalizar o Fundo de Desenvolvimento Regional Integrado e estimular a captação e aplicação de recursos humanos, financeiros e materiais, visando o desenvolvimento integrado da região.

Bandeira (1999) ressalta que em Santa Catarina existe um forte entrosamento entre as associações de municípios e a área de planejamento do estado, contando com uma forte estrutura técnica de apoio e assessoramento às prefeituras, com profissionais contratados em caráter permanente. Neste sentido, a existência dessa estrutura permite o apoio ao bom funcionamento dos fóruns como intermediadores entre a sociedade civil, as administrações municipais e o Estado.

Estes fóruns são constituídos por empresários, órgãos governamentais, instituições públicas e privadas e agentes comprometidos com o desenvolvimento de Santa Catarina. Entretanto, como ressalta o autor em tela, em Santa Catarina, não foram estruturados mecanismos para que estes fóruns pudessem influenciar a elaboração do planejamento estadual.

Em 1995, no Espírito Santo, a administração estadual procurou implantar um sistema de participação civil na elaboração do orçamento. O órgão que então passou a assumir a tarefa da articulação foi a Coordenação de Planejamento do Governo (COPLAG). A sistemática adotada para a elaboração de tais orçamentos era a seguinte: organizavam-se assembleias municipais para a seleção de demandas nas áreas de educação, saúde, agricultura, segurança pública e desenvolvimento econômico. Em um segundo momento, eram realizadas assembleias macrorregionais, com a finalidade de estabelecer demandas, obedecendo aos seguintes critérios: abrangência regional, parceria e continuidade. Nessas assembleias eram escolhidos representantes que então iriam compor uma comissão orçamentária estadual, encarregada de acompanhar a tramitação do Projeto de Lei do Orçamento na Assembleia Legislativa, analisando as proposições de emendas e fiscalizando a execução orçamentária.

Entretanto, tal projeto encontrou alguns óbices difíceis de serem transpostos, como observado na passagem a seguir:

*A partir de 1996, deixou de ser feito o levantamento de novas demandas, tendo em vista a impossibilidade de atendimento. Também a estrutura de gestão deixou de ser implantada, frustrando, ao menos em parte, a implementação do que parece ser uma experiência tecnicamente bem-concebida de gestão participativa do desenvolvimento regional (BANDEIRA, 1999, p. 58).*

A dificuldade de se levar adiante tais iniciativas decorre de vários fatores. Em primeiro lugar, a influência da comunidade sobre as decisões contraria o mecanismo de administração que determina como as verbas públicas são utilizadas. A iniciativa de ampliar a participação da sociedade no processo decisório exige a ruptura de formas tradicionais de governo.

Outro problema a ser enfrentado para que movimentos em torno das iniciativas populares se efetivem é a permanente desconfiança dos indivíduos em torno das ações implementadas, quase sempre sem credibilidade por considerarem manobras eleitorais.

Além disso, cabe ressaltar que, em geral, os novos ocupantes de cargos administrativos tendem a não levar adiante projetos de administrações rivais, principalmente em casos de ações participativas. O que é comum, nesse sentido, é o abandono de tais projetos, ou alterações, ganhando novos contornos da administração que está no poder. Além disso, como bem salienta Bandeira (1999, p.60):

*É importante destacar que mesmo os empreendimentos mais sinceros de promoção da participação precisam ser temperados pela sobriedade e pelo realismo. Caso contrário, existe o risco de que seja induzida a formação de expectativas incompatíveis com a realidade financeira e administrativa das instâncias promotoras.*

É necessário, portanto, levar em consideração as limitações e potencialidades de cada região, estimulando, contudo, o processo de participação em cada uma delas. Esse processo pode ser organizado na forma de audiências públicas, como observado em Minas Gerais, ou na promoção da participação, com os conselhos regionais destacados no Ceará e no Rio Grande do Sul. O processo pode ser combinar estes dois tipos de participação, como ocorreu no Espírito Santo.

O que se torna indispensável salientar é que os exemplos citados nos fornecem a importância da participação da sociedade, na acumulação de capital social, em torno das decisões políticas implementadas. Além disso, por meio destes movimentos, a fiscalização também é estimulada, permitindo, assim, formas verdadeiramente democráticas de governo.

O capital social e a construção de políticas sociais

Abordagens relativamente recentes apontam para as ações que

proporcionam o fortalecimento da sociedade civil, com apoio das instituições não governamentais e pelas práticas participativas. O elemento central desse enfoque, que destaca a importância dos fatores culturais no processo de desenvolvimento, é o conceito de *capital social*.

Segundo economistas e agências multilaterais, existem três tipos de capital, ou seja, três formas de ativos que produzem riqueza e desenvolvimento:

- a) o capital natural, constituído pelos recursos naturais de um país;
- b) o capital constituído pelo homem, que inclui o capital financeiro, comercial, etc. e
- c) o capital social, que se refere às habilidades com as quais os homens contribuem para a vida econômica.

O capital social abarca as noções de confiança, compromisso, de normas, de vínculos de reciprocidade, cooperação e solidariedade, capazes de estimular as pessoas para aumentarem o desenvolvimento econômico. Ajuda a aproximar os indivíduos, fortalecendo os laços existentes entre eles e tornando-os propensos a colaborar no enfrentamento de problemas comuns. O termo tem sido frequentemente utilizado pelo Banco Mundial, que mensura como e de que forma ele habilita os indivíduos (especialmente os mais pobres) a participarem e a beneficiarem-se do desenvolvimento, uma vez que o capital social molda a quantidade e qualidade das interações sociais.

O termo *capital social* foi definido por Pierre Bourdieu e por James Coleman nos anos 80. Este último utiliza o termo para destacar que os indivíduos atuam para construir o capital social para que haja a maximização de suas oportunidades sociais e econômicas. Neste sentido, a confiança mútua entre os indivíduos contribuiria para reduzir os custos de transações entre eles.

A partir destes dois autores, outro teórico que discorreu sobre a questão do capital social foi Robert Putnam, com a publicação *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, em 1993. Em seu estudo comparativo sobre o desenvolvimento político das regiões da Itália estabeleceu uma conexão entre o grau de civismo de uma sociedade e a qualidade de sua governança. Para Putnam, a partir da conquista da Sicília, na Idade Média, constituiu-se no Sul da Itália uma cultura autoritária, que levou essa região a estabelecer relações sociais do tipo vertical, hierárquicas, que tornou difícil o desenvolvimento de um espírito participativo. Os indivíduos concentraram suas lealdades e seus laços em torno da unidade familiar, sendo pouco propensos a estabelecer relações com pessoas menos próximas na comunidade.

O Norte da Itália, ao contrário, possui organizações como a Igreja e as sociedades de ajuda mútua, que conseguiram desenvolver o associativismo horizontal e a participação cívica.

Neste sentido, a análise de Putnam é pertinente, sobretudo para as políticas de desenvolvimento regional, pois além de medidas tradicionais, como a implantação de infraestrutura, incentivo ao investimento, devem ser adotadas medidas que incentivem a coesão da sociedade, através da acumulação do capital social, estimulando, assim, a participação de vários atores sociais na discussão de questões de interesses comuns. O fomento para a organização da sociedade é tão importante que, em alguns países desenvolvidos, existem instituições responsáveis pela interação entre sociedade civil e a administração pública: são os conselhos econômicos e sociais, que existem na Espanha, França e Chile.

Peter Evans (1996), procurando oferecer uma visão neo-institucionalista ao “culturalismo” presente na definição de Putnam, destaca a burocracia estatal como promotora do capital social, no sentido de que o Estado passaria de mero regulador da ação social, para indutor e mobilizador do capital social, articulando, dessa maneira, uma sinergia entre Estado e sociedade. Neste sentido, o autor questiona a ideia dessa sinergia depender de fatores culturais preexistentes na sociedade; para ele, a sinergia fracassa porque não existem instituições públicas fortes o suficiente para manter o engajamento. Neste sentido, a sinergia entre Estado e sociedade poderia oferecer condições para uma mudança institucional.

A participação social contribuindo para a acumulação de capital social facilita a interação e articulação dos atores sociais, produzindo consensos em torno das políticas de desenvolvimento empregadas, contribuindo, também, para a competitividade de regiões. Todavia, o que se observa, em especial, no Brasil, é a existência de uma competição exacerbada dos entes federais, que se consolida na chamada “guerra fiscal”, travada entre governos estaduais, com o intuito de atrair investimento para as regiões que representam. Os efeitos de tal processo serão verificados a seguir.

#### A guerra fiscal e suas contradições

A guerra fiscal é uma expressão utilizada para designar as relações competitivas existentes entre as unidades da federação. Adquiriu centralidade a partir dos anos 90, mas é um fenômeno antigo no Brasil e em alguns países com

fortes heterogeneidades econômicas. Entretanto, nesse cenário “hobbesiano”, a competição travada não encontra freios capazes de atenuar seus impactos negativos sobre o federalismo, que procura construir sua unidade em um país marcado por desigualdades regionais, culturais e econômicas.

Formalmente, o Brasil tornou-se um sistema federativo logo após a Proclamação da República; entretanto, o federalismo brasileiro aparece constantemente desfigurado, em virtude de muitos fatores, dentre eles, da competição existente entre os Estados. Essa competição foi sendo mais fortemente acentuada a partir das condições políticas e econômicas que emergiram a partir da década de 80. Além disso, a Constituição de 1988 trouxe consigo o processo de descentralização que, de um lado, oferece um sentido democrático à federação, mas por outro lado, permitiu aos Estados estabelecerem alíquotas diferenciadas sobre o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal imposto estadual.

Há, ainda, outros dois pontos a serem destacados, com relação à guerra fiscal. Em primeiro lugar, as agências federais de desenvolvimento regional começaram a serem extintas a partir de 2001, deixando para as administrações subnacionais a incumbência de nutri-las. Entretanto, tal ação foi considerada nociva por muitos especialistas na área, dentre eles, Prado e Cavalcanti (2000, p. 113), como na passagem a seguir: *“Na prática, a progressiva retirada do governo federal das ações discricionárias não levou à saudável hegemonia do mercado, como muitos esperavam, mas criou um vazio de políticas rapidamente preenchido pela ação dos grupos regionais”*.

Um segundo ponto que acentua a guerra fiscal é a abertura da economia brasileira, na medida em que atrai um fluxo grande de capitais internacionais em busca de novos investimentos no país. Neste sentido, cada Estado promove verdadeiras instâncias atrativas para que indústrias multinacionais se instalem em seus territórios.

Neste sentido, a internacionalização da economia fomenta a guerra fiscal, que se torna cada vez mais nociva, quando analisamos o contexto de desigualdades regionais e de limitação de recursos internos a investimentos. Em contrapartida, os Estados procuram atrair os investimentos externos, com isenções fiscais e alíquotas mais baixas do ICMS, vislumbrando, assim, novos empregos, diversificação da produção local e aumento da renda regional.

Porém, cabe indagar os efeitos da renúncia fiscal promovida pelos governos estaduais, que nem sempre estão preparados para realizá-la. Além

disso, as empresas multinacionais são beneficiadas pelos benefícios concedidos, em detrimento das empresas nacionais, que além de não encontrarem grandes incentivos para o desenvolvimento, são oneradas com a quantidade de impostos pagos.

A contradição da guerra fiscal reside quando analisamos a geometria de perdas e ganhos, que é sempre variada. Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro têm tido sucesso na atração de novos investimentos. O exemplo de Goiás também é sempre lembrado, pois nos últimos dez anos conseguiu atrair mais de 250 indústrias, criando 130 mil empregos e passando do 12º lugar, para o 8º lugar, em termos de participação no PIB nacional, em função de uma política explícita de incentivos fiscais.

Além disso, tanto entre parlamentares federais como entre autoridades estaduais, existem os defensores da livre concorrência entre os Estados em favor da atração de indústrias e de serviços para seus territórios. Afirmam que os incentivos fiscais são um direito constitucional e que, apesar de apresentarem um lado negativo, têm sido vitais para o desenvolvimento de alguns Estados.

O tema da guerra fiscal adquiriu centralidade também, entre os anos de 1994 a 2003, quando os debates sobre a reforma tributária eram intensos. Analisando o comportamento dos parlamentares presentes, à época, na discussão, se compreende que estes são favoráveis à prática competitiva entre os entes da federação. O depoimento a seguir é de um ex-Secretário da Fazenda do Estado da Bahia, Albérico Mascarenhas, que fornece sua opinião acerca da guerra fiscal:

*Concordo também com que a guerra para a atração de investimentos não é a melhor saída, mas não resta alternativa. Não temos opção, por exemplo, para cidades do interior da Bahia e do Nordeste em que não há uma única forma de geração de emprego. Não pode ser turismo, porque não existem atrativos turísticos, são regiões pobres, de semi-árido, onde não se tem o que fazer. Essas populações acabam indo para as grandes cidades em busca de emprego. Cito como exemplo o setor calçadista da Bahia, que gera hoje mais de 30 mil empregos. É um custo alto para o Estado, concordo com isso. Na verdade, está comprando emprego, mas é a única esperança que temos. Mesmo com toda essa dificuldade, a Bahia cresceu sua participação nacional de 4,5%, em 1995, para 4,9%, em 2002. Temos conseguido crescer, mas concordo que esse não é o melhor mecanismo. Concordo também que os Governadores dos estados menos desenvolvidos não tiveram outra opinião. (MASCARENHAS, Comissão Especial, Câmara dos Deputados, Brasília, 10/04/2003, p. 35).*

O ex-deputado Sandro Mabel (PL-GO), ressaltava, na época das discussões sobre a reforma tributária, que é necessário a extinção do termo “guerra fiscal”, pois se trata de uma política de correção das desigualdades regionais existentes no país, reconhecidas pela Constituição. Para o deputado, os incentivos estaduais para os Estados de Santa Catarina, Goiás, Sergipe, Mato Grosso promovem desenvolvimento, e salienta:

*Quanto ao fato de Pernambuco permitir a renúncia fiscal, registro a seguinte tese: é melhor renunciar a 5% ou 30% ou 40% de algo do que não arrecadar nada. Se não forem instaladas empresas no Estado – como acontece na minha região, nos Estados do Centro-Oeste, Norte e Nordeste -, não haverá renúncia fiscal, mas também não haverá arrecadação. Se no Orçamento está prevista a renúncia fiscal, isso significa dizer que está começando a haver arrecadação (MASCARENHAS, Comissão Especial, Câmara dos Deputados, Brasília, 10/04/2003, p. 22).*

E complementa:

*O algodão do Mato Grosso tem 75% de incentivo, por isso se desenvolveu, tem qualidade para ser exportado. Lá o programa tem efeito qualitativo, buscam a qualidade para exportar o algodão produzido no Centro-Oeste, no Mato-Grosso. Se esses 75% forem retirados, torna-se inviável, pois não se chega ao preço internacional com a qualidade que é pretendida e que permite ao Brasil exportar e tornar o Mato Grosso um dos maiores produtores de algodão (MABEL, Comissão Especial, Câmara dos Deputados, Brasília, 08/05/2003, p. 54).*

Apesar de todo o discurso em prol da guerra fiscal, é necessário que o debate seja pautado pelo bom senso, pois esta é um instrumento de desagregação do pacto federativo, a medida em que produz comportamentos competitivos entre os Estados; além disso, é necessário salientar que o problema da guerra fiscal é uma questão que se desdobra em uma discussão maior, que é a ausência de políticas nacionais de desenvolvimento regional, capazes de promover mecanismos que estabeleçam elos harmônicos entre os entes da federação.

Diante desta real necessidade, em dezembro de 2003 foi elaborada uma proposta para discussão, através do Ministério da Integração Nacional e das Secretarias de Política de Desenvolvimento Regional e da Secretaria de Programas Regionais, que foi intitulada “Política Nacional de Desenvolvimento Regional”, que buscava fornecer os pilares para a implantação do

desenvolvimento regional no Brasil. É essa proposta que detalharemos a seguir.

### 1. A proposta sobre uma política nacional de desenvolvimento regional

A proposta tinha como porta-voz o então Ministro da Integração Nacional, Ciro Gomes (2003 a 2006), e envolvia a participação das seguintes equipes técnicas: Departamento de Planejamento do Desenvolvimento Regional, Departamento de Gestão dos Fundos de Investimento, Departamento de Programas das Regiões Norte e Nordeste e Departamento de Programas das Regiões Sul e Sudeste.

A metodologia empregada para a construção da proposta é formada por uma base de dados, que inclui o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre os anos de 1991 a 2000 e as estimativas do PIB.

A proposta ressalta que os países menos desenvolvidos são os mais afetados pela ausência de políticas de desenvolvimento regional, pois quando existe o desenvolvimento, ele tende a privilegiar certas localidades, enquanto inabilita outras, levando sempre em conta o interesse das corporações e das indústrias.

Neste sentido, as atividades econômicas se desenvolvem em áreas que possuem boa infraestrutura, recursos humanos qualificados e boa qualidade de vida à população, adequados, portanto, à instalação de grandes indústrias e grandes empreendimentos e à geração de lucros. Regiões que não estiverem devidamente amparadas com tais exigências, na maioria das vezes não estimulam a vinda de tais empresas.

Assiste-se, neste sentido, que as áreas mais pobres e com menores níveis de renda propiciam o esvaziamento populacional e o fluxo migratório para áreas mais desenvolvidas, como ressalta os termos da proposta:

*Enquanto certas áreas assistem a um uso intenso dos recursos disponíveis, outras veem seus potenciais de desenvolvimento subutilizados. A configuração territorial resultante desse mosaico de situações dispare, quanto à inserção produtiva, conforma e reafirma situações de desigualdade entre indivíduos, empresas e regiões. Os desequilíbrios observados, no entanto, são passíveis de alteração pelo impulso de políticas de desenvolvimento regional (Proposta para discussão, 2003, p. 08).*

As políticas de desenvolvimento já tentadas no Brasil estiveram, portanto, ligadas à promoção de mudanças das condições socioeconômicas das regiões que compõem a federação. No entanto, segundo a proposta, o desenvolvimento regional deve não somente visar à reestruturação econômica das regiões, mas, sobretudo, impulsionar um valor agregado a esta, estabelecendo conexão com as estruturas produtivas existentes e visando a criação de empregos diretos e indiretos. A proposta cita dois exemplos de experimentos bem-sucedidos, que são os distritos industriais italianos e o Vale do Silício Californiano, onde as políticas de desenvolvimento passaram a assumir uma expressão regional, considerando a importância das forças sociais nestas regiões, como elementos-chave das estratégias bem-sucedidas.

No Brasil, principalmente no final do século XX, houve uma revalorização da dimensão regional, onde grandes empresas passaram a expandir seus empreendimentos, gerando lucro. Entretanto, houve uma desvalorização ainda maior de regiões menos desenvolvidas, e que, segundo a proposta, devem ser mobilizadas, por meio do desenvolvimento regional.

Uma das maneiras de mobilização destas regiões carentes seria a acumulação de capital social, que possui um caráter conciliador e que, portanto, poderia organizar coletivamente as populações, procurando espaços para a inclusão social, inserindo-se de maneira sustentável nos mercados. O ex-ministro Ciro Gomes cita exemplos em que a organização coletiva promoveu o desenvolvimento de regiões, como o caso do Seridó Norte- Rio-grandense, onde a mão-de-obra local produz bonés, produtos alimentares e cerâmicas, gerando renda e o eixo Toritama/Santa Cruz do Capibaribe, no Agreste Pernambucano, que desenvolveu habilidades com o setor de confecções e transformou índices negativos em melhoria da qualidade de vida da população.

Neste sentido, a proposta contempla:

*Políticas nacionais de desenvolvimento possuem, assim, novo espaço para agir. Não precisam mais lidar apenas e exclusivamente com a atração de empresas de grande porte, dos empreendimentos motores do crescimento. Mas, agora, estão abertas à exploração das relações sociais de cooperação e de compartilhamento de visões de futuro e projetos de desenvolvimento dos membros da sociedade regional (Proposta para discussão, 2003, p. 11).*

Um dos aspectos que a proposta visa corrigir é a guerra fiscal entre os Estados brasileiros:

*Nas décadas recentes, prevaleceu a “guerra fiscal”, mas floresceram, também, experiências de cooperação sub-regional muito positivas e que devem ser valorizadas, agora, pelas políticas federais. Em nível estadual, alguns Estados começam a implementar uma verdadeira revolução institucional, valorizando a dimensão regional na estruturação de suas ações (Proposta para discussão, 2003, p. 11).*

### 1.1. Objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional

O enfoque principal da PNDR é a diminuição das desigualdades de níveis de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre as unidades territoriais brasileiras. Segundo a proposta, os diferentes potenciais de desenvolvimento das diversas sub-regiões, que refletem a diversidade social, econômica, ambiental e cultural presentes no país são a matéria-prima das políticas regionais.

Nos próprios termos da proposta:

*O sentido maior de uma PNDR é, portanto, duplo: de um lado, sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades regionais que, à exceção de curtos períodos históricos, não pararam de se ampliar no Brasil; de outro, explorar, com afinco, os potenciais endógenos da magnificamente diversa base regional de desenvolvimento, em conformidade com os fundamentos sociais atuais de uma produção mais diversificada e sofisticada, mas portadora de valores sociais regionalmente constituídos. Um dos mais importantes patrimônios do país é sua diversidade ambiental, sócio-econômica e cultural (Proposta para discussão, 2003, p. 12).*

A PNDR não visava atender ao desenvolvimento de áreas metropolitanas, embora considere também que nessas regiões existam bolsões de pobreza. Ela pretende atender, primordialmente, aquelas regiões que carecem de políticas de desenvolvimento regional.

A proposta possuiu a preocupação de elaborar cartogramas, com base em dados do IBGE, a fim de mapear as regiões mais carentes do Brasil. Foram levados em consideração o número de habitantes por KM<sup>2</sup>, pois consideram que locais que oferecem empregos e serviços públicos tem, conseqüentemente, maior concentração populacional. Para as pesquisas, duas variáveis foram consideradas: a taxa de alfabetização e a taxa de urbanização; constatou-se que áreas com baixos níveis educacionais coincidiram com áreas com baixo grau de

urbanização, o que sugere a ideia de que o desafio do desenvolvimento no Brasil passa por uma nova abordagem do meio rural, inclusive no sentido de dotar seus centros urbanos de menor porte, da provisão dos serviços essenciais necessários.

Por meio da pesquisa realizada pela PNDR, constatou-se que os menores índices de rendimento concentram-se no sertão nordestino e no Estado do Amazonas. Neste sentido, a PNDR não aponta o emprego de políticas de desenvolvimento regional nem no Sudeste, nem no Sul do Brasil, com exceção somente ao norte do Estado de Minas Gerais, uma vez que no Sudeste e Sul as taxas de rendimento foram consideradas altas.

Neste sentido, uma vez manipulados estes dados, a PNDR propõe a recriação da SUDENE (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste), da SUDAM (Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia) e da SUDECO (Superintendência para o Desenvolvimento do Centro-Oeste), por meio, sobretudo, de um apoio ao desenvolvimento de uma infraestrutura, apoio aos arranjos produtivos locais, capacitação de mão-de-obra e apoio à ampliação da oferta de crédito para as unidades produtivas. A acumulação de capital social também é considerada essencial para a concretização de medidas eficazes de desenvolvimento regional.

Um ponto importante da proposta é o relacionado às regiões brasileiras. Por meio do mapeamento realizado, foram constatados aspectos interessantes e que dividem o país em três áreas distintas, a saber: áreas de alta renda, áreas de média renda e áreas de baixa renda. Para a obtenção dos dados abaixo designados, foram consideradas duas variáveis: o rendimento domiciliar médio por habitante e a variação do PIB. O rendimento domiciliar médio por habitante busca mensurar o poder de compra médio em um determinado território. A variação anual média do PIB mostra a evolução da produção de um determinado espaço geográfico. Nesta proposta, uma vez feita a superposição dos cartogramas compostos por estas variáveis, os espaços resultantes definem os tipos de áreas beneficiadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

As áreas de alta renda compreendem 12,6% do território brasileiro, com 53,7% do total da população concentrada. O adensamento populacional é de 85 habitantes por KM<sup>2</sup>, com 93,2% de urbanização. Estas áreas participam com 76% do PIB total do país.

As áreas consideradas de média renda, segundo a pesquisa contida na proposta, compreendem 33,9% do território, com a concentração de 28,9% da

população, o que corresponde a 17 habitantes por km<sup>2</sup>, com uma taxa de urbanização de 75,3%. Participa com 17,7% do total do PIB; apenas 5% dos habitantes com mais de 25 anos de idade possuem 12 anos ou mais de estudo. Cerca de 1/3 da população de 15 anos possui menos de 4 anos de estudo.

As áreas de baixa renda compreendem 23% do território e abarcam 8,4% da população, e, portanto, com baixa densidade demográfica, com 7 habitantes por KM<sup>2</sup>. O grau de urbanização é de 50,4%; sua participação no PIB é de 1,7%; 60% da população com mais de 15 anos possui menos de 4 anos de estudo. Somente 1,4% da população com mais de 25 anos apresentam mais de 12 anos de estudo.

A PNDR aponta que as regiões consideradas de alto rendimento concentram-se predominantemente no Sul e Sudeste do país e as de baixo rendimento, se concentram nas regiões Norte e Nordeste do país, com um quadro em que convergem baixos indicadores de renda aliados ao pouco dinamismo de sua base produtiva, o que resulta em espaços problemáticos no que se refere aos desequilíbrios inter e intrarregionais.

Neste sentido, a proposta para discussão sobre a implantação de políticas nacionais de desenvolvimento representou uma tentativa de diminuição das desigualdades existentes no Brasil. Entretanto, pouco ou quase nada foi realizado no sentido de implantar o que a proposta preconizava, demonstrando, contudo, a dificuldade em se implantar tal iniciativa.

Entretanto, os propositores eram otimistas quanto ao resultado da proposta que elaboraram:

*A proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Regional precisa ainda encontrar formas de diálogo com uma outra e fundamental política: a de ordenamento territorial. Na construção de um Brasil para todos e de todas as regiões, essas políticas terão lugar especial na agenda da sociedade brasileira dos próximos anos (Proposta para discussão, 2003, p. 56).*

## Conclusão

Foi demonstrado ao longo do presente artigo que a sociedade civil tem se organizado, em diferentes momentos históricos, com o intuito de definir políticas que visem ao desenvolvimento regional. Vários exemplos desta tentativa foram apresentados, com experiências em Minas Gerais, Espírito Santo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará, principalmente destacando a

centralidade que ocupa a questão do capital social na difusão de práticas participativas.

Outro exemplo do emprego bem-sucedido do capital social no desenvolvimento regional é apontado por Maria Alice Nunes da Costa (2003), que faz um estudo sobre o Programa Social da Comunidade da Mangueira, no Rio de Janeiro, entidade que tem em seu entorno comunitário os laços do capital social.

Ao longo dos 14 anos de atuação social, Costa (2003) salienta que o Programa passou a ter o número de 30 projetos, voltados aos moradores locais e de comunidades subjacentes. Atualmente, ele envolve um grande número de empresas privadas que atuam em projetos de saúde, educação, cultura, lazer, esporte e formação profissional. Além disso, possui vínculos com a Prefeitura do Rio de Janeiro, bem como com os governos estaduais e federais.

A comunidade da Mangueira ficou mundialmente conhecida em razão da sua Escola de Samba nas apresentações em carnavais. E foi por meio de sua marca cultural que a Escola de Samba da Mangueira mobilizou os indivíduos para a implantação de melhorias na qualidade de vida da comunidade. Segundo Costa (2003), a identidade com o carnaval, o samba e a música tem contribuído para a proximidade e o diálogo com diversos setores da sociedade: artistas, intelectuais e setores das camadas médias da sociedade, aliado à identidade cultural de seus membros na busca de um objetivo comum, lançou, portanto, as bases para a acumulação de capital social na comunidade, o que fez com que o Programa Social se efetivasse.

Estudos com diferentes metodologias e perspectivas teóricas apontam para o fato de que é necessário resgatar o cidadão novamente para a esfera pública; neste sentido, um sistema político não depende somente das instituições ou da engenharia institucional, mas também de uma base de apoio por parte dos indivíduos. A sinergia entre o Estado e a sociedade não são garantidas por meio da lei, de um contrato, mas se baseiam em um processo que é construído gradualmente, fortalecendo as noções de confiança e reciprocidade.

Principalmente em uma federação tão desigual como o Brasil, onde os entes subnacionais sobrevivem em um cenário conflitivo, personificado na ideia de guerra fiscal, é necessário e urgente que sejam implementadas políticas de incentivos ao desenvolvimento regional. O Executivo entende essa urgência e lançou as bases para a concretização desta política por meio da Proposta para discussão, em 2003, mas que, entretanto, não atingiu os resultados esperados.

Neste sentido, é importante, pois, que a sociedade encontre maneiras de se articular em torno da acumulação de capital social, que é um instrumento de *empowerment* dos indivíduos para agirem coletivamente e, acima de tudo, fiscalizarem e reivindicarem ações efetivas dos seus representantes políticos.

Entretanto, tendo em vista a conjugação de fatores desfavoráveis, fica claro a dificuldade em difundir práticas participativas em torno do desenvolvimento regional no Brasil. No entanto, o estímulo à participação da sociedade civil, em torno de organizações que visem ao desenvolvimento regional, deve ser estimulada para que o desenvolvimento promova empregos e aumente a renda, em uma federação, que se configura tão desigual, como no Brasil.

#### Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma política e federalismo: desafios para a democratização brasileira. In: BENEVIDES, Maria Victória & KERCHE, Fábio & VANNUCHI, Paulo (orgs.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 225-265.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, 18, p.17-26, 2004.

BANDEIRA, P. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. **IPEA**, Brasília, Texto para discussão N° 630, p. 1-89, fev, 1999.

BAQUERO, M. **Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n. 21, p. 1-36, nov. 2003.

BOURDIEU, P. The forms of Capital. In: RICHARDSON, J. (ed.). **Handbook of Teory and Research for the Sociology of Education**.

Nova York: Greenwood Press, 1986.

BOVO, J. M. **Federalismo Fiscal e Descentralização de Políticas Públicas no Brasil**. Araraquara. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências e Letras – UNESP, 1999.

BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Proposta para Discussão. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Desenvolvimento Regional. Brasília, p. 1-56, dez. 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Despacho: à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, a ser apreciada pelo Plenário. **Proposta de Emenda Constitucional n° 41-A, Reforma do Sistema Tributário Brasileiro**, 2003.

COLEMAN, J. S. **Social Capital in the Creation of Human Capital**.

American Journal of Sociology, Chicago, v. 94, Supplement, p. S95-S120, 1988.

\_\_\_\_\_. **Foundations of Social Theory**. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1990.

COSTA, M. A. N. **Sinergia e Capital social na construção de políticas sociais: a favela da Mangueira no Rio de Janeiro**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n. 21, p. 1-21, nov. 2003.

COSTA, V. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio (orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer – Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

DULCI, O. S. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 18, p. 1-15, jun. 2002.

EVANS, P. **Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy**. World Development, 1996, v. 24, n. 6, p. 1119-1132.

MELO, Marcus André. **O sucesso inesperado das reformas da segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social**. Dados, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, out./dez. 2005.

PRADO, S.; CAVALCANTI, C. E. G. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo: Fundap, 2000.

PUTNAM, R. **Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

\_\_\_\_\_. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 6, n. 1, p. 65-78, jan., 1995.

REIS, B. P. W. **Capital social e confiança: questões de teoria e método**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n. 21, p. 1-22, nov. 2003.

TONELLA, C. **Capital social e redução da pobreza: o ponto de vista da CEPAL**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba. N. 21, p. 1-5, nov. 2003 (Resenha).

WORLD BANK. **Social capital for Development**. Washington, D.C.: The World Bank Group. <http://www.worldbank.org/poverty/scapital>. Acesso em ago.2006.

### **Regional development incentive policies into an asymmetrical federalism situation**

#### ABSTRACT

This article undertakes a quarrel on the politics of incentives to the regional

development in Brazil, from the concept of social capital. It discourses on attempts to organize the civil society around the promotion of measures that promote one better quality of life, capable to promote the reduction of the existing inequalities between the beings that compose the Brazilian federacy. It analyzes, mainly, a proposal deriving from the Ministry of the National Integration, in the year of 2003, that aimed at implementing the national politics of regional development, subject, by the way, to occupy place of prominence in governmental agendas, representing a challenge for the governing in the next years.

**Keywords:** social capital, regional development, federalism, inequality, public politics.