

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**

***TERRITÓRIO E GUERRA FISCAL:  
A Perversidade dos Incentivos Territoriais***

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

Aluno: Pablo Ibañez  
Orientadora: Maria Adélia Aparecida de Souza

São Paulo, maio de 2006

Dissertação de Mestrado apresentada  
ao Departamento de Geografia da  
Faculdade de Filosofia, Letras e  
Ciências Humanas da Universidade de  
São Paulo, para obtenção do título de  
Mestre na área de Geografia Humana,  
sob orientação da Professora Maria  
Adélia Aparecida de Souza

## Agradecimentos

---

*“A vida não é só isso que se vê  
É um pouco mais”*

*Paulinho da Viola e Hermínio Bello de Carvalho*

Foram alguns anos mergulhados num tema que apareceu de uma inquietação muito grande: como pode um país com problemas sociais tão graves, dar subsídios astronômicos às grandes empresas? Sem dúvida nenhuma explicação objetiva seria capaz de me contentar. Mas, dessa inquietação muitas reflexões foram abertas e muitas amizades se aprofundaram.

Devo antes de mais nada agradecer profundamente a todos aqueles que me incentivaram e me deram coragem para permanecer nessa luta contra as facilidades desse mundo corporativo em que vivemos.

Agradeço de coração aberto àquela que mostrou um novo caminho desde a graduação e que sempre mostra uma forma mais humana de enxergar esse mundo tão contraditório, Professora Maria Adélia Aparecida de Souza.

Ao Márcio Cataia, pela amizade, aprendizado e gentileza nas discussões sobre a Geografia e sobre a vida.

À Professora Maria Laura Silveira, pela seriedade e complexidade de suas aulas.

À Professora Mónica Arroyo, por ter participado de momentos centrais.

Sempre ao professor Ricardo Castillo, suas contribuições foram fundamentais na minha vida acadêmica.

Ao professor Ricardo Mendes, grande amigo e exemplo.

Aos professores André Martins, Wanderley Messias da Costa e Antônio Carlos Robert de Moraes, muito solícitos com o meu trabalho.

Aos professores Milton Campanário e Sandra Lencioni, por suas aulas.

Ao professor Sérgio Prado, pela disponibilidade e rigor que muito contribuíram para a essa dissertação.

À Aninha do Laboplan, pela força e ajuda sempre providencial.

Ao professor que me encorajou a fazer geografia nos tempos de colégio, Marcelo Faria.

Aqueles que me receberam na Secretaria de Desenvolvimento Meio Ambiente e Turismo de Mairiporã, e na Secretaria de Planejamento e Receita de Santana do Parnaíba.

Às secretárias de pós-graduação.

À Fapesp pelo apoio financeiro.

À Fabíola pelo carinho, compreensão e acima de tudo companheirismo nessa fase tão turbulenta da minha vida. Sinceridade e força que me transformaram.

Agora gostaria de agradecer às minhas grandes amigadas.

À Ana Luiza, pela confiança que me passa e por ser mais do que uma professora.

Obviamente, àquelas grandes amigadas fundadas no curso de graduação, na turma Milton Santos: Ricardão (confluência e ressonância), Carin (admiração e respeito), Fabião (coragem e respeito), Mario (grande amigo, um dos maiores), Samuel (amizade dividida); Heloisa; Virna (parte constitutiva do meu peito), João, Luizinho (sem palavras), Priscila (mulher de fibra, lutadora), Lise (mais do que uma amiga, uma comadre), Alex (sentimos falta), Clayton (pela força e discussões), Mariana (cotidiano compartilhado).

A todos do glorioso grupo de pesquisa, que muito me ajudaram nas memoráveis tardes de sexta-feira: Virgínia (vai deixar saudades, grande pessoa), Braga, Edmilson, Izalene, Lucas, Eliza, Anita, Maria (a portuguesa/francesa mais brasileira que conheço), Julia e Doraci (pelos diálogos).

Às minhas grandes amigadas do samba, que muito contribuíram nos momentos difíceis e em especial: Sandrão, Ninão, Paulinho, Eduardo (Testinha, numa vida tão cruel, um grande coração), Marcio (Bejoca), Cabeção e Alfredão (grande parceiro).

Sempre a Ana e Adriana, que me receberam com muito carinho.

À rapaziada do HPFC e em especial: Danilo, Caio, André (Tumorzinho, um irmão) e Gabriel.

Aos grandes amigos: Pedrinho (sempre me fortalecendo), Maira (grande amizade), Fabinho, Renata, Marininha, Marina, Raíssa, Branca, Xanti, Zê e Vitor.

Ao grande irmão e parceiro, suas contribuições foram fundamentais, sempre ao meu lado, Adriano.

Aos meus fundamentais exemplos, Dona Elvira, Henrique, Clara e Armando.

À Tetê, o melhor feijão.

Às crianças que tanto alegam minha vida: Cauã e Pedrão.

À Mariana, mais do que uma irmã, uma melhor amiga e André pela presença e força.

Aquele que mais me fortalece, Nelsão, com a certeza de que o espelho jamais se quebrará.

Àquela que mais me fortalece e faz dos meus dias, os melhores para serem vividos, Mirian. Mulher de fibra, uma verdadeira fortaleza.

<b>Resumo</b> .....	xx
<b>Abstract</b> .....	xi
<b>Introdução</b> .....	01

---

## PARTE I

<b>Aspectos Elucidativos da Guerra Fiscal</b>	05
<b>Capítulo 1 - Configuração Territorial Brasileira</b> .....	06
<b>1.1 - Desequilíbrios Industriais</b> .....	10
<b>Capítulo 2 - Fronteiras: Território ou Uso do Território?</b> .....	20
<b>Capítulo 3 – Questão Federativa e Geografia</b> .....	27
<b>Capítulo 4 - Desdobramentos Geográficos da Tributação</b> .....	40

## PARTE II

<b>Guerra dos Lugares: Um Enfoque Geográfico da Guerra Fiscal</b>	49
<b>Capítulo 5 - Guerra Fiscal ou Guerra dos Lugares?</b> .....	50
<b>5.1- Visões da Guerra</b> .....	62

<b>5.2 - A Perversidade das Falácias Pró-Guerra Fiscal: os Incentivos Territoriais.....</b>	68
<b>Capítulo 6 - Aprofundamento da Guerra dos Lugares: a Questão Municipal.....</b>	80
<b>6.1 - Reflexões Sobre os Municípios Paulistas.....</b>	96
<b>Capítulo 7 - Psicoesfera e Guerra dos Lugares .....</b>	110
<b>7.1 - Mandatos de 1995 a 1998.....</b>	118
<b>7.2 - Mandatos de 1999 a 2002.....</b>	120
<b>7.3 - Algumas Considerações.....</b>	126
<b>Capítulo 8 - Reforma Tributária: Dilemas e Impasses .....</b>	131
<b>8.1 - Proposta de Reforma Tributária de 2003: Um Incentivo à Guerra dos Lugares.....</b>	140
<b>Considerações Finais.....</b>	145
<b>Bibliografia.....</b>	148
<b>Anexo.....</b>	159

## Índice – Tabelas, Gráficos, Quadros, Figuras e Mapas

---

<b>Tabela 1.1</b> -Participação das Grandes Regiões e Unidades da Federação no Produto Interno Bruto do Brasil (em %) – 2003.....	17
<b>Tabela 2.1</b> - Brasil: Razões da Instalação de Novas Plantas (%).....	23
<b>Tabela 4.1</b> - Regiões e governos estaduais: receita per capita (em reais), 2000.....	43
<b>Tabela 4.2</b> - Brasil: receita disponível per capita dos municípios (em reais), por estratos da população, 2000.....	43
<b>Tabela 4.3</b> - Relação entre população, Arrecadação Própria e FPM (em reais) - municípios selecionados.....	46
<b>Tabela 5.1</b> - Benefícios Orçamentários e Tributários por Contrato – Indústria Automobilística.....	76
<b>Tabela 6.1</b> - Brasil: Principais Tributos.....	82
<b>Tabela 6.2</b> – Relação entre Receitas Municipais e População - São Paulo, 2004.....	83
<b>Tabela 6.3</b> – Municípios, total e com existência de incentivos para atrair atividades econômicas, por tipo de incentivo, segundo classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2001-2002.....	94
<b>Tabela 7.1</b> - Governadores Estaduais por Partido Político - 1994 a 2002.....	114
<b>Gráfico 4.1</b> - Receitas municipais per capita (em reais) – por tamanho dos municípios.....	44
<b>Gráfico 5.1</b> - Número de Convênios do Confaz - Período 1966-2003.....	59
<b>Gráfico 5.2</b> - Arrecadação Tributária Geral Por Unidade da Federação – valores aproximados.....	61
<b>Gráfico 5.3</b> - Participação das regiões no Produto Interno Bruto do Brasil 1985-2003.....	63
<b>Gráfico 5.4</b> – Evolução Empregos (mil trabalhadores) X Produção de Veículos (mil unidades).....	72
<b>Gráfico 5.5</b> – Indústria de Autopeças – Evolução Empregos e Investimentos.....	73
<b>Gráfico 5.6</b> – Indústria Automobilística – Evolução Empregos e Investimentos.....	73
<b>Gráfico 6.1</b> - Evolução da carga tributária (em % do PIB) por esfera de governo, 1998-2003.....	89
<b>Gráfico 6.2</b> – Variação da Arrecadação de ISS, 1998 – 2004 (Tesouro Nacional).....	107
<b>Quadro 6.1</b> - Incentivos do Município de Campo Limpo Paulista.....	103
<b>Quadro 6.2</b> – Incentivos do Município de Buri.....	104
<b>Quadro 6.3</b> – Incentivos do Município de Canas.....	105
<b>Quadro 6.4</b> – Incentivos do Município de Mairiporã.....	108
<b>Quadro 7.1</b> – Partidos Políticos e Diretrizes.....	117



<b>Quadro 8.1 - Guerra Fiscal entre Estados Após o Anuncio da Reforma Tributária de 2003.....</b>	<b>141</b>
<b>Figura 5.1 – Distribuição Territorial dos Investimentos Credenciados no Novo Regime Automotivo (1996-2001), por Estado.....</b>	<b>71</b>
<b>Mapa 1.1 - Distribuição Espacial da Indústria no Brasil – 1999.....</b>	<b>09</b>
<b>Mapa 6.1 – Brasil – Municípios Receitas Tributárias sobre Receitas Correntes – 2002.....</b>	<b>86</b>
<b>Mapa 6.2 – Brasil – Municípios Receitas Disponíveis per capita anteriores aos recursos do FPM – 2002.....</b>	<b>87</b>
<b>Mapa 6.3 – Brasil – Municípios Recursos ICMS sobre as Receitas Correntes – 2002.....</b>	<b>88</b>
<b>Mapa 6.4 – Brasil – Valor de ISS arrecadado por Município – 2000.....</b>	<b>90</b>
<b>Mapa 6.5 – São Paulo - Municípios com Incentivos Territoriais – Isenção de Taxas, 1999.....</b>	<b>101</b>
<b>Mapa 6.6 – São Paulo - Municípios com Incentivos Territoriais – Doação de Terrenos, 1999.....</b>	<b>101</b>
<b>Mapa 6.7 – São Paulo - Municípios com Incentivos Territoriais – Isenção Total de IPTU, 1999.....</b>	<b>102</b>
<b>Mapa 6.8 – São Paulo - Municípios com Incentivos Territoriais – Isenção Total de ISS, 1999.....</b>	<b>102</b>
<b>Mapa 7.1 – Brasil- Composição Partidária por Estado, 1994.....</b>	<b>115</b>
<b>Mapa 7.2 – Brasil- Composição Partidária por Estado, 1998.....</b>	<b>115</b>
<b>Mapa 7.3 – Brasil- Composição Partidária por Estado, 2002.....</b>	<b>116</b>
<b>Mapa 7.4 – Brasil - Estados que Realizam Incentivos Fiscais – 2001.....</b>	<b>122</b>
<b>Mapa 7.5 – Brasil - Estados que Realizam Incentivos Terriotriais – 2001.....</b>	<b>122</b>

Ao longo da década de 90 algumas transformações marcaram o Brasil. Entre elas, se destacam: o ingresso do país no processo de globalização, o aumento dos fluxos internacionais de investimento, a maior descentralização político-administrativa promovida pela Constituição de 1988 e, ainda, a diminuição das políticas de desenvolvimento regional do governo federal.

Nesse contexto, os governos subnacionais intensificaram a prática de políticas individuais e competitivas para atrair investimentos, evento que foi denominado guerra fiscal.

O objetivo da presente dissertação é entender o papel do território na guerra fiscal e as conseqüências territoriais decorrentes desse evento. Para isso, analisamos a competição entre estados pela atração de investimentos do setor automotivo e o aprofundamento da guerra fiscal nos municípios. Sabemos que a tecnoesfera revela elementos fundamentais para a análise, mas demos também a devida ênfase à psicoesfera que envolve esse evento. E, finalmente, tratamos dos desdobramentos da Reforma Tributária do governo Lula, que de alguma forma conduziu a novos conflitos entre estados. Mais do que uma guerra fiscal, uma visão renovada da geografia permite entendê-la como uma guerra dos lugares.

Palavras-chave: uso do território; guerra fiscal; pacto federativo; guerra dos lugares; reforma tributária.

Brazil has undergone a certain number of transformations throughout the 1990s. Amongst these, the insertion of the country in the globalization process, the intensification of the foreign investment flows, the greater political decentralization engendered by the 1988 Constitution and the debilitation of the Federal Government's regional development policies should be outlined.

In this context, sub national governments intensified the practice of individual policies in order to attract investments, competing with each other. This process was given the name of "Fiscal War".

The main aim of this dissertation is to understand the role of the territory in the Fiscal War, and the territorial consequences of this process. To accomplish this goal, the competition between States in order to attract investment in the Automobile Manufacturing sector, and the intensification of the fiscal war amongst municipalities were analyzed. As the technosphere reveals important elements for this analysis, proper emphasis was also given to the psychosphere that involved this event. At last, the consequences of the fiscal reform brought by the President Lula's administration and the new disputes between States that it engendered were also treated in this work.

More than just a Fiscal War, a renewed geographical point of view allows it to be understood as a War Between Places.

Keywords: use of the territory, fiscal war; fiscal reform, federative pact, war between places.

Cautela e crítica talvez sejam as duas palavras mais fortes para quem queira iniciar qualquer reflexão dentro das ciências sociais. A velocidade dos acontecimentos tem provocado inúmeras falsas discussões e mascarado processos históricos de suma importância no atual momento da história da humanidade. Nesse contexto, uma necessidade séria de revisão das bases teóricas se faz mais que urgente para aqueles que se preocupam com um desenvolvimento verdadeiramente humano das sociedades.

Na geografia esse problema vem se perpetuando há décadas e assumindo contornos cada vez mais complicados. E não seria para menos, já que se trata de uma ciência que trabalha aspectos físicos e humanos do planeta. Uma revisão sobre a sua história nos revela inúmeras escolas, que tiveram importância em suas épocas, e que foram se renovando. Mas, que também se enveredaram por essas falsas discussões. Basta um olhar crítico sobre o papel negligente que os geógrafos assumiram quando do surgimento de discussões como aquelas referentes ao fim das fronteiras ou mesmo da diminuição do papel do Estado e, paralelamente, a vertente ascensão de estudos relacionados à chamada 'questão ambiental'.

Ainda que o volume de informações e de discussões, sobre os mais diversos temas, seja grandioso, os geógrafos não podem perder de vista o seu papel central: estudar o espaço geográfico. Ou seja, assumir um objeto de estudo, discutir sua especificidade como revelador de desigualdades e de falsos processos.

Alheio a um objeto de estudo, o geógrafo muitas vezes cai na esparrela de um discurso vazio que, por mais contemplativo de reflexões de outras disciplinas, não atende a um rigor metodológico e até mesmo empírico. Estudar o espaço geográfico, ou seja, ter um 'ponto de partida', de maneira alguma significa circunscrever, no sentido de limitar, a discussão apenas ao seu aspecto geográfico, mas sim contribuir com uma outra visão. Uma visão que pode, em muito, revelar facetas das desigualdades sociais que os números muito bem mascaram, (Souza, 2000).

É nessa perspectiva que pretendemos trabalhar na presente dissertação. Numa perspectiva renovadora lançando sobre a discussão do papel que, hoje, o Estado assume, uma visão a partir do *território usado*. Partindo de uma noção proposta por Milton Santos de espaço geográfico, como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações, buscando sempre entender que uma vez humanizado, o espaço é instância social. Ele se impõe como condição da existência. Condição esta, não referente aquele velho determinismo e sim portadora de uma reflexão filosófica de extrema importância: aquilo que é material, os objetos, são portadores de significados, portadores de conteúdo, já que são obras da humanidade. Esses objetos técnicos, por vezes se tornam perpétuos, por vezes se transformam em pouco tempo. Mas, sempre estão impregnados de história.

A configuração territorial brasileira, ou seja, a distribuição da materialidade contida no território revela a desigualdade, mas também é mantenedora da mesma. Serve de recurso para as localidades mais desenvolvidas e, portanto, atraem mais atividades.

As desigualdades presentes no território brasileiro nos trazem enormes complicações e difundem políticas governamentais sempre em busca de interesses de grupos políticos ou econômicos. Ao longo da história brasileira observamos esses fatos seja pelas políticas realizadas pelo governo federal, seja por aquelas feitas pelos governos estaduais e municipais. Então, SUDENE (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste) pode servir de exemplo dessas políticas praticadas pelo governo central e a guerra fiscal de políticas praticadas pelas esferas subnacionais.

O que permanece como fato são as tentativas de equacionamento dessas desigualdades. Aqui, a discussão será realizada com base na guerra fiscal. Ressaltando o papel que o uso do território tem para essa política.

Apesar de fortemente veiculada na década de 1990, essa prática ocorre desde as primeiras décadas do século XX. O seu momento de acirramento está inserido num contexto de fortes mudanças no mundo e, conseqüentemente, no Brasil.

Um dos principais elementos a serem considerados é, sem dúvida nenhuma, a revolução técnico-científica e informacional, (SANTOS, 1996). As transformações espaciais ocorridas na segunda metade do século XX

passaram a ser cada vez mais impregnadas de técnicas portadoras de ciência, que na década de 1970 eclodem com o desenvolvimento e aprofundamento de novas tecnologias capazes de difusão de grandes quantidades de informações. Entre essas peculiaridades das tecnologias da informação se destaca a possibilidade, com eficiência, de comunicação à distância.

As multinacionais, dessa forma, vão se espalhando pelo mundo criando laços internacionais e mais do que isso, gerando um ambiente de dependência aliado a prerrogativas políticas novas. A presença dessas empresas ao mesmo tempo em que foram modernizando países subdesenvolvidos, foram também incitando políticas que viabilizassem sua difusão. Não que esse processo se restrinja ao papel das multinacionais, pelo contrário, instituições das mais variadas o fizeram. Mas, o fato é que esse processo gerou uma psicosfera propícia ao seu desenrolar.

No Brasil, por exemplo, foi durante a década de 1980, que tivemos um forte processo de descentralização política culminado com a Constituição de 1988. Junto às idéias de descentralização vieram as de abertura econômica, diminuição do papel do Estado na economia, privatização das empresas públicas, ou seja, um ambiente receptivo a essa nova forma de relação entre países.

A abertura econômica foi um elemento crucial na realização da guerra fiscal, justamente porque incitava a busca de investimentos, e nesse ponto os territórios passaram a se armar com isenções fiscais e modernizações territoriais. Então, a atração de empresas para territórios mais pobres passou a ser encarada como meio eficaz de desenvolvimento. O que não ficou claro foram os custos territoriais para que esse processo ocorresse.

Ora, ressaltamos acima, isenções fiscais e modernizações nos territórios. Da primeira, as conseqüências desastrosas foram explicitadas pelo desequilíbrio nas contas públicas dos estados e municípios brasileiros. Da segunda, os mesmos passaram a promover reformas nos lugares que, praticamente, só beneficiaram as empresas que ali se instalaram. Tudo isso ocorrendo com fortíssima participação do Estado.

Pretendemos, portanto, a partir de um arcabouço empírico e teórico, discutir as conseqüências territoriais da guerra fiscal. Para tanto dividimos o trabalho em duas partes. Num primeiro momento elencamos alguns aspectos

elucidativos da guerra fiscal. No primeiro capítulo discutimos as desigualdades territoriais brasileiras. A partir disso, procuramos refletir sobre os possíveis usos do território que essa configuração territorial permite. Passamos então a discussão do federalismo brasileiro, mas com ênfase no papel do território para entendimento do mesmo. Ainda, ressaltamos a atual crise federativa e seu ambiente extremamente competitivo. Discutimos alguns aspectos da tributação nacional e os possíveis usos do território que a mesma permite.

Na segunda parte, fizemos uma análise da guerra fiscal, ressaltando o papel do território e dos incentivos territoriais, culminado na proposta de que esse processo pode ser entendido, através de um enfoque geográfico, como 'guerra dos lugares' <sup>1</sup>. Estudamos alguns casos passíveis de reflexão em função da quantidade de material disponível. Entre eles, o do setor automobilístico, que não só foi o que mais chamou atenção nos estudos sobre guerra fiscal, mas como também foi o que revelou um uso seletivo do território. Também aprofundamos a discussão dos casos de guerra fiscal entre municípios. Julgamos que nesse aspecto, houve um aprofundamento ainda maior de fragmentação do território, dada a complexidade da entrada dos municípios de forma tão acintosa nesse evento. Reunimos alguns exemplos importantes ocorridos no estado de São Paulo, mas a análise não ficou restrita apenas a esse estado. Um dos aspectos que julgamos fundamentais para uma abordagem geográfica do tema foi a ênfase na questão da psicosfera, trabalhado no penúltimo capítulo. Para essa reflexão, procuramos entender como a orientação partidária dos governadores poderia ser central para a ocorrência desse evento, fato que não pôde ser evidenciado. Por fim, tratamos de entender as tentativas de reforma tributária ocorridas nos últimos quinze anos. Enfatizamos a reforma do governo Lula, que apesar de não ocorrida, acabou por aprofundar a guerra fiscal.

---

<sup>1</sup> Termo sugerido como título de mesa redonda no Encontro Internacional *Lugar, Formação Sócio-Espacial, Mundo* – coordenado por Milton Santos e Maria Adélia de Souza. DG/FFLCH/USP.

## **PARTE I**

### **Aspectos Elucidativos da Guerra Fiscal**



# Capítulo 1

## Configuração Territorial Brasileira

---

*“.../ um território condiciona a localização dos atores, pois as ações que sobre ele se operam dependem da sua própria constituição. Uma preocupação com o entendimento das diferenciações regionais e com o novo dinamismo das suas relações tem norteado particularmente a busca de uma interpretação geográfica da sociedade brasileira”. (Santos e Silveira, 2001: 22)*

Um olhar atento para as desigualdades espaciais brasileiras revela um tema que vem se prolongando há décadas na pauta de prioridades nacionais. Não é para menos, dadas as características do próprio país. Os gritantes desequilíbrios entre as regiões brasileiras tornam delicadas não só as relações federativas, referentes aos conflitos entre os estados brasileiros, como também o próprio curso das políticas de desenvolvimento dos diferentes governos federais ao longo da história. Qualquer política de desenvolvimento proposta pela União, seja na área econômica ou mesmo na área social, requer cuidados extremos para que todos os estados brasileiros tenham suas prioridades garantidas. Obviamente, a tarefa de atender as necessidades de todos os estados não é simplória, nem tampouco será solucionada com uma política específica de um governo específico.

Há uma histórica desigualdade na difusão dos objetos técnicos necessários para o desenvolvimento de atividades produtivas. Essa desigualdade deve ser melhor analisada, já que a existência de um conjunto de objetos pode se tornar um fator de interesse para a implantação de novas atividades, assim como sua carência atua no sentido contrário, ainda mais no caso de estados defasados em relação a infra-estrutura. Nesse sentido, este capítulo tem como objetivo fundamental entender a desigual configuração

territorial brasileira como um subsídio para a análise das políticas estaduais e municipais de desenvolvimento que culminaram na guerra fiscal.

Fazendo um breve histórico, podemos observar que, nas suas origens, a ocupação do território brasileiro teve um caráter exploratório, que, ao longo de pelo menos quatro séculos, baseou-se em atividades primárias pouco diversificadas e concentradas em regiões mais ou menos próximas ao litoral. Iniciada no Nordeste, essa ocupação, sempre distante de preocupações integratórias, se estendeu para Minas Gerais e São Paulo, tendo esse último estado se destacado, mais tarde, em função da atividade cafeeira exportadora, que proporcionou o desenvolvimento embrionário da indústria nacional. Os estados sulistas, ao longo dos séculos XIX e XX, foram se desenvolvendo com outras perspectivas em relação ao resto do Brasil, e, de certa forma, promoveram também um processo urbano-industrial mais acelerado e menos marcado por desequilíbrios sócio-espaciais tão gritantes.

Já as regiões Norte e Centro-Oeste foram às últimas a serem ocupadas e, cada uma ao seu modo, vêm, recentemente, desenvolvendo atividades econômicas ligadas aos setores de eletro-eletrônicos, de mineração e de agronegócio, mas sempre amparadas em políticas públicas que viabilizam os interesses corporativos das empresas que ali se instalam. "Talvez seja o Centro-Oeste a região brasileira que melhor ilustre o papel decisivo da ação promotora do Estado na ocupação territorial, indução e modernização da atividade produtiva, num período concentrado de tempo" (Leme, 2003:621).

O fato é que, ao longo dos séculos, o Brasil materializou uma configuração territorial desigual que, de forma alguma, pode ser resolvida sem um esforço conjunto de sua federação. Nas palavras de Rodrigues (1947:53): "o Brasil imperial recebe do Brasil colônia, por herança, um território espalhado em quase vinte partes autônomas, com pequeníssimas, senão nulas, relações de interdependência". E sobre esse aspecto, podemos entender interdependência como algo relativo às questões de cunho econômico e, também, de cunho político.

Dentro desse contexto de desigualdade, discutir a configuração territorial brasileira se torna um elemento fundamental da análise geográfica. A "configuração territorial é o território e mais o conjunto de objetos existentes

sobre ele; objetos naturais ou objetos artificiais que a definem” (Santos, 1988:75). Ou seja, toda a materialidade contida num território. Porém, refletir sobre a materialidade, não se reduz a localizar ou quantificar os objetos técnicos no espaço, mas, principalmente, buscar as relações sociais que dão vida a essa materialidade, que a mantêm ou a transformam ao longo dos tempos, assim como observar que a própria materialidade impõe condições para as atividades humanas. “A configuração territorial é sempre um sistema, ou melhor, uma totalidade ainda que inerte” (idem:76).

Apesar de parecer banal, pouco se fala sobre a distribuição dos objetos técnicos pelo Brasil e as possibilidades de diferentes usos que os mesmos permitem. “A evolução social cria de um lado formas espaciais e de outro lado formas não-espaciais, mas, no momento seguinte, as formas não-espaciais se transformam em formas geográficas. Essas formas geográficas aparecem como uma condição da ação, meios de existência – e o agir humano deve, em um certo momento, levar em conta esses meios de existência” (Santos, 1996:61). Quando a técnica<sup>2</sup> penetra em todos os domínios e inclusive no próprio homem ela deixa de ser objeto e passa a ser substância, (Ellus, 1968).

Enxergar a materialidade dessa forma não é, em nenhum sentido, levar a discussão para o caminho de algum tipo de determinismo geográfico, mas, sim, ressaltar a importância da dimensão geográfica da existência como condição da própria vida<sup>3</sup>. Atividades econômicas têm localização precisa e esta depende de objetos técnicos que as viabilizem.

---

<sup>2</sup> Vale ressaltar que a técnica para esse autor não se restringe aos objetos técnicos, mas os contempla.

<sup>3</sup> Na realidade, essa forma de pensar os objetos técnicos se coloca dentro de uma perspectiva teórica baseada na obra de Milton Santos. Para esse autor, o espaço geográfico é uma totalidade, um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistema de ações, Santos (1996). Dentro dessa perspectiva, o olhar geográfico deve abarcar uma compreensão que

**Mapa 1.1 - Distribuição Espacial da Indústria no Brasil - 1999**



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Estatísticas do Cadastro Central de Empresas 1999.



Nesse caso, se observarmos o Mapa 1.1, a localização das indústrias no Brasil é gritante sua concentração no Sudeste e Sul. Da mesma forma, poderíamos também notar a configuração do sistema viário nacional. A existência de estradas eficientes e em boas condições de tráfego (até mesmo porque objeto de constante ampliação e manutenção), nos estados do Sul e do Sudeste, por exemplo, é notória em relação ao resto do Brasil. Se atentarmos para os fluxos aeroviários ou para a presença de uma extensa rede bancária, como fizeram Santos e Silveira (2001), as conclusões serão as mesmas. O que gostaríamos de ressaltar é o fato de que “os lugares que acolheram as técnicas mais modernas passaram a oferecer aptidões específicas à produção (...)” (Silva, 2005:4). E, nesse sentido, os lugares em que se verifica maiores possibilidades abertas pelo progresso técnico-científico acabam por ampliar ainda mais a especialização do trabalho, Santos (2000)

---

extrapole os limites da simples localização dos objetos pelo território; há que entendê-los

Quanto mais o homem foi se sedentarizando, mais dependente das formas geográficas ele foi ficando (Cataia, 2001). As atividades humanas, cada vez mais, funcionam em verdadeiros sistemas que criam dependências. É nesse sentido que atrair atividades para localidades destituídas de sistemas técnicos avançados, gradativamente, torna-se uma tarefa extremamente complicada. Ao mesmo tempo, minimizar essas desigualdades também não é fato que ocorre da noite para o dia, porque para realocar atividades esbarramos em dois obstáculos cruciais: a necessidade de novas obras de infra-estrutura e a migração de investimentos de uma área para outra. No primeiro caso há que providenciar grandes investimentos, seja para esfera pública ou para a privada. No segundo caso, temos os conflitos gerados pelo deslocamento dos investimentos, uma vez que ao sair de um determinado lugar deixam uma grande lacuna que significa perdas, tanto de postos de trabalho como de arrecadação de impostos.

É nesse jogo que as isenções fiscais têm tido uma posição importantíssima nas tentativas de realocação de atividades entre as localidades brasileiras. As localidades mais carentes, para justificar a atração de atividades econômicas, reduzem sensivelmente os impostos, para criar vantagem em relação às demais. Essa prática de isenção de impostos na história brasileira, muitas vezes apareceu como política do próprio governo federal em diversos setores e regiões. Mas, na década de 1990, essas políticas resultaram de decisões particulares de estados e municípios, criando um ambiente extremamente competitivo e degradatório para o país, como um todo.

## **1.1 Desequilíbrios Industriais**

Pretendemos, agora, realizar uma breve reflexão sobre o desenvolvimento da indústria brasileira e sua forte característica concentradora, ressaltando alguns elementos discutidos no item anterior. É fundamental lembrar, antes de tudo, que esse desenvolvimento foi um dos motores das modernizações observadas,

---

inseridos no movimento da história em constante processo de transformação.

tanto no passado como no presente, no território brasileiro. A preocupação central do trabalho vai além das atividades industriais, uma vez que o acirramento das políticas de atração de investimentos, manifestado claramente pela concorrência entre estados, não se reduz à esfera produtiva. Ao contrário, como será devidamente retratado no Capítulo 6 hoje, municípios disputam investimentos no setor de serviços. Acreditamos, porém, que a concentração seja um fator tão importante, no enfoque do desenvolvimento da indústria brasileira, que não pode deixar de ser considerado em qualquer análise a respeito.

O caráter fortemente concentrador das atividades industriais no Brasil nos remete ao papel que São Paulo assume nesse processo: desde o início, esse estado saiu na frente e se transformou em um grande centro de produção fabril. Houve, nesse caso específico, uma forte influência da atividade cafeeira. Sob esse aspecto, Cano (1990) destaca algumas variáveis fundamentais: a própria atividade produtora de café; uma agricultura de alimentos e matérias-primas representada pela produção dentro da área da propriedade cafeeira e voltada exclusivamente para o mercado; o surgimento de, principalmente, três segmentos industriais, o de produção dos equipamentos utilizados nas plantações, o de produção de sacarias para a embalagem do produto e o de compartimentos produtivos da indústria açucareira; a criação e o desenvolvimento de um sistema ferroviário para escoamento da produção; a expansão do sistema bancário; a forte ativação de um comércio de importação-exportação; a consolidação de infra-estruturas, não só vinculadas às atividades cafeeiras, mas também de armazéns, transportes urbanos, comunicações e outros fatores que auxiliam a vida urbana; o movimento imigratório; a grande disponibilidade de terras; o capital externo; os saldos da balança comercial, tanto interno como externo; e as políticas tarifárias, monetárias e de câmbio que favoreciam o café.

Essas características fazem transparecer a forte reserva de capital e as heranças territoriais geradas pela economia cafeeira e que proporcionaram o crescimento das atividades industriais, além da conseqüente diversificação na agricultura. Ou seja, aparecem o café, a indústria e essa diversificação criando

elementos territoriais que geraram um ambiente favorável à concentração das atividades econômicas em São Paulo.

Levemos em consideração o desenvolvimento técnico. “O transporte de cabotagem, sendo caros seus fretes, impunha limites ao fluxo inter-regional de produtos, embora não evitasse a competição do produto importado, em qualquer região do país” (Cano, 1998:60). O período de surgimento e expansão do café corresponde, também, ao aparecimento e efetivo uso de meios de transporte mais rápidos e com maior capacidade de carga, como, por exemplo, a ferrovia. Porém, o tamanho do território brasileiro constituiu uma séria dificuldade tanto de adaptação como de controle aos parâmetros temporais que estavam sendo exigidos às atividades econômicas da época. O caso é que São Paulo, justamente em função do café e atividades afins, foi o lugar desenvolvido para ter uma gama de elementos técnicos favoráveis ao desenrolar de uma economia industrial, e ao (do) funcionamento de sistemas como o bancário, entre outros.

É importante citar, sucintamente, uma breve periodização da industrialização brasileira. Depois do inicial, que se estende do fim do século XIX às primeiras décadas do XX (até o final da Segunda Guerra Mundial, em 1945), há o compreendido entre 1946 e 1966. Neste, vários fatores ajudaram a criar essa sinergia favorável: a conjunção de medidas governamentais (na esfera federal), como as políticas protecionistas à indústria interna, o apoio a substituições de importações e os investimentos estatais em infra-estrutura de energia e transporte, aliadas ao crescimento e ampliação do mercado interno. Além de novos objetos técnicos que iam se consolidando no território, surgiam políticas de protecionismo que foram rapidamente aproveitadas pelos empresários paulistas, através das quais camadas de inovações se sobrepunham nesse estado.

O período posterior a 1955 ficou caracterizado como a fase da industrialização pesada. Nesta, verificamos que efetivamente houve uma consolidação tanto da própria expansão industrial, como também de sua concentração em São Paulo. Vale ressaltar a importância, nesse processo, do setor metal-mecânico e a ampliação de ramos mais dinâmicos de bens de intermediários, com a química e a metalurgia, e de bens de capital e de consumo duráveis. Ou seja, há uma considerável diversificação que, sob o

ponto de vista geográfico, materializa mais e melhores condições de desenvolvimento de outras atividades.

Com certeza, as políticas governamentais foram fortemente incisivas, “com a articulação de um bloco expressivo de investimentos apoiados no setor produtivo estatal e na entrada de capitais estrangeiros, propiciando a instalação de amplo conjunto de plantas produtoras de bens de capital, intermediários e de consumo duráveis” (Negri, 1996:101). A este conjunto de fatores favoráveis, somam-se os reflexos do Plano de Metas, que criou melhores condições para o desenvolvimento de um setor de autopeças, para servir à indústria automobilística.

Esse período é de suma relevância já que tivemos, diferentemente dos anos anteriores, a forte presença de capital estrangeiro, juntamente com uma forte presença do Estado. Esse fato fez com que houvesse uma poderosa aliança entre capital estrangeiro e nacional na construção de infra-estruturas que viabilizassem não só a circulação, como uma rede de objetos técnicos urbanos favoráveis ao processo de industrialização, objetos que acabam por ter peso na forma de *rugosidades*<sup>4</sup>. Ora, o BNDE se tornou o principal financiador das primeiras indústrias, nas áreas de energia elétrica e siderurgia e a Petrobrás acabou por se tornar a base da indústria de prospecção e refino, sendo a precursora da indústria petroquímica nacional. A região do ABC teve seu parque automobilístico e de autopeças fortemente favorecido pelo Plano de Metas, fortalecendo ainda mais a indústria em São Paulo.

O caso é que, ao longo desse período, a indústria de São Paulo aumentou ainda mais a sua participação no quadro econômico nacional, passando a concentrar 57,3% do produto industrial brasileiro e, obviamente, objetos que viabilizavam esse poderio econômico.

Esse quadro territorial e econômico extremamente concentrador da atividade industrial no Brasil, a partir da década de 1970 começa a entrar na fase do que se intitulou de desconcentração. Diversos autores realizaram uma vasta gama de trabalhos e reflexões sobre esse evento, procurando analisar o movimento, tão complexo, quanto à seqüência e encadeamento dos fatos, que

---

<sup>4</sup> “As rugosidades são o espaço construído, o tempo histórico que se transformou em paisagem, incorporado ao espaço. As rugosidades nos oferecem, mesmo sem tradução



gera dificuldades metodológicas e analíticas. Se retornarmos um pouco na discussão da fase da concentração industrial em São Paulo, podemos notar que, na maior parte dos casos, há uma convergência entre os autores no que diz respeito à teoria. Já do ponto de vista da desconcentração, encontramos divergências claras e críticas entre os autores.

A concentração até a década de 1970 é considerada, portanto e consensualmente, a primeira fase da indústria brasileira. As fases seguintes, ambas no contexto da desconcentração, são basicamente duas, justamente as que nos remetem às freqüentes discussões e dúvidas entre os estudiosos. A primeira fase da desconcentração, período que vai de 1970 a 1985, é considerada o auge do processo, a respeito do muitos autores "chegam a resultados distintos acerca da nova configuração da economia regional brasileira, o que inclui, necessariamente, um forte dissenso acerca do papel destinado à dinâmica econômica da RMSP nesse novo cenário nacional" (Tinoco, 2001:46). Já a segunda fase, período que vai de 1985 a 1995, é considerada, pelo mesmo autor, como o "impasse gerado pelo fetichismo da concentração" (idéia que será retomada mais adiante). De qualquer forma, o que deve ser ressaltado é a complexidade desse evento no quadro territorial, além da extrema dificuldade de interpretá-lo em função dos dados disponíveis.

Um dos pontos mais complicados dessa discussão se refere à questão empírica. E aqui uma pergunta se torna central: como retratar essa realidade no que se refere aos dados? Ou seja, a partir de que estatísticas podemos tirar conclusões sobre esse processo? Na realidade, a questão é de extrema importância tendo em vista que o próprio desenvolvimento do capitalismo sofreu, a partir da década de 1970, profundas transformações, que foram sendo cada vez mais acirradas nas décadas seguintes. Se analisarmos o desenvolvimento das novas tecnologias da informação – ou seja, informática, telecomunicações, sistemas de comutação de dados, entre outras --, podemos notar que uma série de inovadoras possibilidades passam a ser utilizadas na indústria, de maneira a alterar profundamente o modo de atuação, sobretudo quanto à desconexão entre unidade produtiva e centro de comando. Sobre esse ponto, Pacheco (1998:251) chama atenção para a reorganização das

---

imediate, restos de uma divisão de trabalho internacional, manifestadas localmente por combinações particulares do capital, das técnicas e do trabalho utilizado" (Santos, 1978:138).

empresas indicando uma “forte mudança tecnológica, com inovações técnicas e novas formas de organização da produção e da gestão, caracterizada pela articulação da cadeia de suprimentos e distribuição através de redes”. Ou seja, o aumento significativo da complexidade das relações produtivas refletiu-se na organização espacial não só das empresas, como também dos territórios para onde essas empresas migravam.

Deve ficar claro, portanto, que a desconcentração industrial não se dá de forma isolada e sim dentro de um contexto maior do capitalismo mundial. É exatamente por isso que alguns estudos sobre a desconcentração se tornaram obsoletos e, por vezes, não levaram em consideração e nem contemplaram, a totalidade do processo que vinha ocorrendo. Esse é o caso do trabalho realizado por Negri (1988). Ainda não tratando como desconcentração, mas como interiorização da indústria de São Paulo, o autor se utiliza de estatísticas nem sempre confiáveis para à análise desse processo. Segundo o próprio autor, “os Censos Industriais de 1920, 1940, 1950 não fornecem informações regionalizadas sobre os ramos industriais. Apenas em 1940 e 1950 foi possível proceder tabulações a partir das informações municipais, que permitiram elaborar série contendo dados por Regiões Administrativas para as seguintes variáveis: número de estabelecimentos industriais, número de pessoas ocupadas e valor da produção industrial, não sendo possível obter dados regionais por ramos industriais” (idem:59). Já para os anos de 1960, 1970, 1980, o autor utilizou “estatísticas especiais com o objetivo de regionalizar informações por ramos industriais para as variáveis número de estabelecimentos, pessoal ocupado, número de operários, valor da produção industrial e, a partir de 1960, para valor da transformação industrial” (idem:65). O que podemos evidenciar nesse estudo é não só a dificuldade, como também uma certa displicência, já que em nenhum momento o autor procura discutir a mudança de importância da indústria para as atividades terciárias.

Um outro ponto a ser levado em conta é a reflexão de Cano (1988:129): “Na verdade, de descentralização industrial houve muito pouco, se entendermos esse conceito como a mudança espacial de determinada atividade econômica de um lugar a outro. Implantaram-se no interior setores novos que não estavam centrados ou concentrados em determinados pontos do território econômico do Estado de São Paulo. Portanto, a descentralização

industrial propriamente dita foi pequena, de algumas plantas têxteis e de confecções, de uma ou outra de material de transporte. Os setores novos, de ponta, não podem ser caracterizados como parte desse processo de descentralização”

No que se refere à questão conceitual, duas reflexões são fundamentais. A primeira, diz respeito aos conceitos de “desconcentração”, “descentralização” e “reestruturação”. Já a segunda, se refere aos conceitos de “reversão da polarização”, “deseconomias de aglomeração” e “economias de aglomeração” (esse últimos intimamente ligados a questão regional).

A primeira discussão está diretamente relacionada ao teor das concepções de desconcentração e descentralização, já que estas nos remetem a um enfraquecimento do poderio econômico de São Paulo. O fato é que essas transformações, como já foi mencionado, estão inseridas num contexto econômico maior de reestruturação das atividades capitalistas, e não apenas de uma real descentralização desse poderio econômico. Agora, São Paulo continua a manter sua hegemonia, só que não mais relacionada apenas ao prisma industrial, mas também ao financeiro e ao terciário.

O valor do PIB por estados da federação (ver Tabela 1.1) é representativo dessa enorme disparidade, já que São Paulo, para o ano de 2003, foi responsável por 31,8% do PIB brasileiro, seguido pelo estado do Rio de Janeiro, com 12,2%. Minas Gerais teve, no mesmo ano, uma participação de 9,3% no PIB, enquanto o Rio Grande do Sul superou os 8,2%, e Paraná ficou com 6,4% e o único estado da região Nordeste e Norte com um número um pouco mais expressivo foi a Bahia, com 4,7%.

**Tabela 1.1 Participação das Grandes Regiões e Unidades da Federação no Produto Interno Bruto do Brasil (em %) – 2003**

<b>Grandes Regiões e Unidades da Federação</b>	<b>Ano 2003</b>
<b>Brasil</b>	100
<b>Norte</b>	<b>5,0</b>
Rondônia	0,5
Acre	0,2
Amazonas	1,8
Roraima	0,1
Pará	1,9
Amapá	0,2
Tocantins	0,3
<b>Nordeste</b>	<b>13,8</b>
Maranhão	0,9
Piauí	0,5
Ceará	1,8
Rio Grande do Norte	0,9
Paraíba	0,9
Pernambuco	2,7
Alagoas	0,7
Sergipe	0,8
Bahia	4,7
<b>Sudeste</b>	<b>55,2</b>
Minas Gerais	9,3
Espírito Santo	1,9
Rio de Janeiro	12,2
São Paulo	31,8
<b>Sul</b>	<b>18,6</b>
Paraná	6,4
Santa Catarina	4,0
Rio Grande do Sul	8,2
<b>Centro-Oeste</b>	<b>4,5</b>
Mato Grosso do Sul	1,2
Mato Grosso	1,5
Goiás	2,4
Distrito Federal	2,4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

Retomando a discussão propriamente dita das atividades econômicas Lencioni (1994:57) ressalta: “A implantação industrial fora da capital, em grande parte nos municípios próximos aos principais eixos rodoviários, não assume o significado de uma descentralização. Partilhamos da idéia de que a

‘decisão, o poder de mando, o efeito catalisador, o ambiente inovador, os serviços essenciais de ordem superior, esses continuam concentrados na grande metrópole’ (Azzoni: 1987:09). Em outros termos, a decisão e controle do processo de valorização do capital não só continuam concentrados social e espacialmente, como são reiteradamente reforçados apesar da relativa dispersão dos estabelecimentos”.

O impasse relativo à desconcentração se acirra depois de 1985 e novamente a questão empírica se apresenta de forma determinante nas reflexões. Tinoco (2001:50) ressalta que “(...) para as análises referentes ao terceiro período (...) (1985-95), a despeito da precariedade estatística disponível sobre o nível de atividade, temos os mesmos autores defendendo posições ligeiramente conflitantes”. Como exemplo, o autor usa os dados relativos ao número de pessoas ocupadas na indústria para o período de 1986-96, ressaltando que, apesar desse número no caso da indústria ter caído em cerca de 680 mil postos de trabalho, o aumento no setor de serviços foi da ordem de 430 mil postos de trabalho, o que apenas esclarece o aumento da importância das atividades terciárias.

Além da reestruturação produtiva, Pacheco (1998:208) afirma que os “determinantes dessa desconcentração relativa foram muitos: o deslocamento da fronteira agrícola e mineral; o processo de integração produtiva do mercado nacional; o perfil relativamente desconcentrado do sistema urbano brasileiro; o surgimento de ‘deseconomias de aglomeração’ e pressões ambientais nas áreas mais intensamente industrializadas; as próprias políticas de governo – a política econômica, as diversas diretrizes setoriais e as políticas de desenvolvimento regional - e o investimento do setor produtivo estatal; e, por fim, já na última década, os impactos diferenciados que a crise econômica e a orientação exportadora, bem como o ajuste microeconômico das novas formas de organização da grande empresa, assumiram em cada região”.

Em suma, o que pudemos perceber é que a configuração territorial brasileira se forma dentro de um complexo quadro de situações, mas evidencia um caráter extremamente concentrador. É claro que muitas discussões ficaram centradas em São Paulo, o que não diminui a relevância dos outros estados do sudeste e do sul. De qualquer forma, um elemento que chama atenção nessa discussão é o movimento de desconcentração forçada dessas atividades das

regiões mais abastadas. Apesar de presenciarmos, na nossa história, uma série de políticas nacionais que visam à desconcentração das atividades econômicas do sudeste, aquilo que ficou como herança no território revela a força do próprio território. É o que, de certa forma, dificulta a melhoria das condições econômicas<sup>5</sup> em outras partes do território nacional.

---

<sup>5</sup> Ressaltemos aqui econômicas por motivos éticos. Ora, mesmo São Paulo, concentrador da renda nacional, continua, apesar da forte atividade econômica, detentor de desigualdades sócio-espaciais gritantes.

O desenvolvimento das tecnologias da informação, durante as últimas décadas do século XX, permitiu novíssimas possibilidades de relações entre países, agora não só diplomáticas, mas também empresariais e financeiras. A idéia de escolha dos lugares para ação empresarial é completamente dependente desse fato, além, é claro, das condicionantes ligadas à diferenciação técnica e normativa existente dentro dos territórios. A expressão que configura essa diferenciação, ou melhor, que dá valor e possibilita diferentes usos é a existência de fronteiras, ou seja, um espaço de poder diferenciado dos demais.

Diversos autores, dentro da Geografia, discutiram o significado das fronteiras e sua importância. Não alheias à história, as fronteiras são resultados dos movimentos sociais de coesão e diferenciação, que envelopam o poder dentro de limites espaciais. “As fronteiras são o resultado de movimentos sociais coerentes com o seu tempo. A ação espousa o seu tempo, por isso as ações, os movimentos que deram origem a uma fronteira, sofrem ao longo do tempo modificações, de modo que também as fronteiras vão se tornar obsoletas. Se o movimento que originou uma fronteira se envelhece, então a fronteira, que é uma cristalização no território do trabalho social, também se envelhece” (Cataia, 2001:24).

Na divisão interna brasileira, por exemplo, o poder dado aos estados e municípios, limitados por fronteiras, foi se transformando ao longo da história. De momentos de extrema liberdade político-administrativa, passamos a períodos de grande centralização do poder nas mãos da União, até que chegamos, hoje, a uma realidade descentralizada. Por mais que o território brasileiro, desde o nascimento da federação, sempre tenha sido recortado por fronteiras, nos períodos de centralização, vide Governo Getúlio Vargas e militares, a capacidade político-administrativa dos estados e municípios dependia, em boa parte, do ‘aval’ da União. Portanto, assistimos a mudanças no caráter dos conteúdos envelopados pelas fronteiras.

Para Foucher (1991), diversos são os prismas através dos quais analisamos as funções e entendimentos das fronteiras. O mesmo autor observa que as fronteiras são, antes de mais nada, um envelope contínuo de uma coesão espacial que deve ser definida por uma coesão política interna passível de transformações. Essa delimitação serve a funções que são específicas do envelopamento de um Estado, dentro de uma ordem fiscal, política, ideológica e simbólica. Ainda, as fronteiras são ao mesmo tempo um plano de separação-contato das diferenciações das ligações de contigüidades com outros sistemas políticos. Portanto, as fronteiras são estruturas espaciais elementares à função de descontinuidade geopolítica, na qual os territórios definidos praticam políticas específicas e funcionais às suas demandas.

Cataia (2001), ressalta que com o advento do capitalismo, a necessidade de criação de divisões internas ao território nacional foi observada em todos os países do mundo. Com o aprofundamento de novas formas produtivas, novas fronteiras foram surgindo, fato que revela a relevância de pensar a divisão social e territorial do trabalho juntamente com a divisão política do território. “O território não é só a base da propriedade privada e da produção, também é a base do poder político. Este é um dado universal, não existe Estado sem território, assim como não existe território sem compartimentações políticas, ou seja, as fronteiras” (idem:27).

Deve ficar claro que, quando estamos nos referindo às fronteiras, o fazemos dentro de uma perspectiva atual do seu significado, ou seja, aquela ligada à existência de um corpo político que efetivamente governa aquela dada circunscrição.

Quando trabalhamos a questão das fronteiras, Cataia (2001) colabora com uma importante reflexão. Em primeiro lugar, pelo resgate dos diversos autores que discutiram os fundamentos da noção de fronteira, bem como: Ancel (1938), Backheuser (1952), Supan, Ratzel (1897[1988]). Em segundo lugar, pelo fato de ter analisado a evolução das fronteiras internas em relação a aquilo que o autor chama de peso do território. “As fronteiras nacionais, que enceram o Estado, vão estabelecer regimes jurídico-políticos diferenciados segundo os territórios” (idem:46). “Sob a proteção das fronteiras, o Estado pôde levar a cabo um longo processo de organização de seu espaço, tornado



nacional e por isso mesmo sob única autoridade, ou seja, a constituição da soberania nacional” (idem:47).

Do ponto de vista internacional, os Estados, com suas peculiaridades normativas, detêm direitos iguais, e é por esse motivo, inclusive, que temos organismos e tribunais internacionais que normatizam conflitos entre países. “Mas, a geografia denuncia que os territórios não são iguais: internamente aos territórios nacionais a divisão do territorial do trabalho produziu intensas diferenças e mesmo desigualdades entre lugares ou entre regiões” (Cataia, 2001:48). Para o mesmo autor, os “Estados modernos herdaram dentro de seus territórios regiões geográficas diferenciadas, porque possuíam sociedades distintas, que foram integradas/reguladas pela produção das fronteiras nacionais. Este é um dado universal, não existe Estado sem território, assim como não existe território nacional sem compartimentações políticas internas” (idem:62).

Um outro ponto de vista das fronteiras internas é dado por Martin (1993). Para este autor, a própria divisão territorial interna do trabalho é que teria originado as fronteiras internas, assunto que já mencionamos anteriormente, mas sob outro enfoque. “As ‘fronteiras internas’ têm, no fundo, a mesma importância estrutural das ‘fronteiras externas’ para a sobrevivência do Estado burguês. Elas traçam limites que permitem ao Estado classista sustentar a divisão conflituosa das classes sociais ao mesmo tempo em que este Estado exerce um efeito polarizador para o conjunto das classes sociais” (idem:115).

Partindo do pressuposto de que cada estado ou município tem a capacidade jurídica de criar leis que sejam vigentes apenas naquela localidade, as formas de realização da guerra fiscal se avolumam e ficam cada vez mais complexas.

Essas possibilidades jurídicas só existem pelo fato de que a federação brasileira é composta por esferas de poder recortadas por fronteiras. É nesse sentido que a “guerra fiscal baseia-se nas possibilidades oferecidas, em primeiro lugar, pelos territórios recortados politicamente” (Cataia, 2001:171).

Aliado a essa possibilidade jurídica temos também o desenvolvimento de uma incrível capacidade tecnológica nas mãos das empresas, que lhes permitem conhecer, e sobretudo escolher, os melhores pontos do território. Mas, isso não quer dizer que apenas a capacidade tecnológica da empresa

seja um fator determinante na localização de um novo investimento. Caso fosse verdadeiro, a afirmativa de Omae (1996) de que as fronteiras se acabaram seria válida. Se observarmos a Tabela 2.1, referente a um estudo realizado por Arbix (1999), fica claro que os benefícios oferecidos pelos territórios representam grande importância para as empresas.

**Tabela 2.1**

**Brasil: Razões da Instalação de Novas Plantas (%)**

Proximidade do mercado	57,3
Benefícios Fiscais	57,3
Custo mão-de-obra	41,5
Vantagens específicas das localidades	39,0
Sindicalismo atuante	24,4
Saturação espacial	4,6

Fonte: CNI/CEPAL, 1997

De qualquer forma não podemos omitir a importância desse dado político das empresas hoje no mundo. “Caracterizam-se as corporações, entre outros aspectos, pela ampla escala de operações, pela diversificação de suas atividades, pela segmentação de suas unidades componentes e pelas múltiplas localizações de unidades produtivas direta ou indiretamente controladas” (Corrêa, 1997:43). Ou seja, com o desenvolvimento tecnológico, as empresas aumentaram seu rol de possibilidades, tanto de implantação como de mudança de unidades produtivas. Esse trunfo, nas mãos das empresas, também se configura como elemento central na discussão da guerra fiscal e funciona como uma espécie de dispositivo, que aumenta a insegurança dos lugares em que elas já têm suas atividades instaladas, já que a qualquer momento podem se transferir para uma outra localidade, mais vantajosa.

Sob esse ponto de vista, o esfacelamento do pacto federativo, que em parte pode ser discutido através da guerra fiscal, não se resume apenas à

corrida por atração de investimentos, via ação dos estados brasileiros. Os municípios cada vez mais praticam a guerra fiscal, dificultando sobremaneira a análise desse processo e acirrando a competição entre os entes federativos. São inúmeras as formas utilizadas por esses entes da federação para atração de novos investimentos. Operações que envolvem créditos baixos, doações de terrenos, diminuição da base de cálculo do ISS, isenção do IPTU (para plantas localizadas no município) e, até mesmo, repasse às empresas de uma cota do Fundo de Participação do Município (FPM) referente àquilo que a empresa deveria pagar do ICMS ao estado, ou seja, o município realiza uma compensação do ICMS.

A importância da elucidação da crise federativa pelo entendimento do papel que as fronteiras, ou seja, a possibilidade político-fiscal e o poder que territórios têm para realizar seus projetos, de forma alguma esgota o fenômeno da guerra dos lugares. Ao contrário, a noção de totalidade é que é o elemento central da discussão. E o entendimento da noção de território usado, de Milton Santos (1999), nos auxilia muito no desdobramento dessa crise. Não podemos, sob nenhuma hipótese, acreditar que o fato dos territórios estaduais e municipais terem autonomia é que gera uma crise no território brasileiro. Essa autonomia está intrinsecamente ligada a crise que o território brasileiro, como um todo, passa. Se esse fato não fosse verídico, todas as nações descentralizadas, onde houvesse autonomia para níveis de poder que não o central, estariam fadadas a uma crise federativa, fato que não ocorre nas mesmas proporções da crise brasileira. É aí que o uso do território se faz como força explicativa importantíssima para uma visão geográfica dos fatos. Ou seja, no Brasil temos, em todos os níveis de poder, um uso do território fortemente marcado pelas desigualdades técnicas e políticas, aliado a um poder de uso cada vez mais corporativo.

No capítulo anterior, procuramos mostrar esses fatos. A concentração das técnicas, que estão impregnadas na história e não estão localizadas aonde estão por acaso da natureza e sim em decorrência de ações políticas, revela uma possibilidade de uso do território por todos aqueles que habitam essas localidades mais luminosas diferente das outras localidades mais opacas<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Santos (2001) diferencia espaços luminosos e espaços opacos. “Chamaremos de espaços luminosos aqueles que mais acumulam densidades técnicas e informacionais, ficando mais

Essa desigualdade que marca o território brasileiro também deve ser levada em conta, de maneira a ser analisada com toda cautela necessária. A atração de investimentos, ou qualquer que seja o nome que damos para atividades que tragam dinamismo às regiões, foi, em determinados períodos da história brasileira, reflexo de políticas nacionais. E a guerra dos lugares é um dos exemplos mais claros de ausência de um projeto nacional.

Aliado a isso, não podemos esquecer que hoje quando falamos em território nacional, estamos fazendo referência não apenas à circunscrição político-administrativa do Brasil, com também às relações que o território brasileiro tece no quadro internacional e que, portanto, entender a totalidade do território brasileiro não se restringe à sua realidade interna. A realização do modo de produção capitalista ao nível do globo chegou a seu estágio supremo, que é a globalização. Portanto, falar das questões internas brasileiras, é falar também das relações que o Brasil tem com o mundo.

Ficou claro que na década de 1990 houve uma pressão externa para que o Brasil se ajustasse à nova fase do capitalismo, anunciada pela globalização. Os preceitos neoliberais apareceram como foco de um novo modelo de política econômica a ser seguida e que no seu bojo trazia um papel forte do Estado nos ajustes monetários e fiscais, mas também a insurgência de idéias liberais para com as possibilidades de desenvolvimento nas diversas localidades brasileiras<sup>7</sup>.

Uma das grandes críticas que podemos fazer a esse conjunto de fatos que possibilitou, na década de 1990, o aumento da competição entre os entes

---

aptos a atrair atividades com maior conteúdo em capital, tecnologia e informação. Por oposição, os subespaços onde tais características estão ausentes seriam os espaços opacos. Entre esses extremos haveria toda uma gama de situações. Os espaços luminosos, pela sua consistência técnica e política, seriam os mais suscetíveis de participar de regularidades e de uma lógica obediente aos interesses das maiores empresas” (idem:264).

<sup>7</sup> Anderson (1995), realiza um belíssimo esforço de retomada histórica dos preceitos neoliberais e de suas principais proposições. Ainda no ano de 1944, Friedrich Hayek escreve um texto intitulado de *O Caminho da Servidão*, no qual ataca com veemência qualquer mecanismo limitador do mercado. No ano de 1947, o mesmo Hayek convoca uma reunião em que vários autores que compartilhavam da mesma postura ideológica fundaram a Sociedade de Mont Pèlerin, altamente organizada e dedicada a defesa do neoliberalismo. Apesar da Europa, na época, estar vivendo o auge do Estado de Bem-Estar Social e continuar até a década de 1970 crescendo economicamente, esse grupo se manteve coeso até o início da década de 1970, com a queda do crescimento da economia mundial. Com argumentos bem mais precisos, Hayek sustenta que o único remédio possível é “manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas pouco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (idem:11). Fato que após esse ano passa a ser aplicado, primeiramente na Inglaterra e depois no resto do mundo.

da federação, está ligada ao fato de que o Estado continuou atuando de forma ativa, mas agora não o governo brasileiro, e sim os estados e municípios, como demonstraremos nos capítulos posteriores.

A década de 1980 nos trouxe evidências do esgotamento de um projeto nacional de modernidade. Esse fato afetou, diretamente, o planejamento centralizado e a capacidade estatal de propor um novo projeto que desse conta dos anseios das diversas regiões brasileiras. “O movimento de globalização do final do milênio encontra assim, no Brasil, terreno fértil para se desenvolver afetando desigualmente as diversas regiões do país. A fragilização do Estado ao nível da União, acentuada pela política de ‘desmonte’ da máquina estatal do governo Collor, a ausência de um projeto nacional democrático, as negociações diretas de elites e empresas regionais com a economia-mundo, as múltiplas formas de organização da sociedade civil que preenchem o vácuo pelo Estado articuladas em redes de solidariedade globais, se expressam em novas territorialidades dentro do território nacional” (Becker, 1997:6).

É por essas nuances que não podemos reduzir o entendimento das fronteiras apenas como recortes políticos que envelopam um poder espacializado. “O território, modernamente, é entendido não apenas como limite político administrativo, mas como espaço efetivamente usado pela sociedade e pelas empresas. O território tem, portanto, um papel importante especialmente na formação social brasileira, havendo ainda muito pouca compreensão sobre esta dimensão nova dos seus estudos” (Souza, 2002). A relevância se dá exatamente pelo fato de que temos diferentes usos do território e que esses usos são também reflexo do período e do contexto histórico no qual estamos inseridos. Se isso não fosse verdade, todos os países do mundo sofreriam com essa competição irracional que é a guerra dos lugares.

## Capítulo 3

### Questão Federativa e Geografia

---

Apesar da unidade nacional, é recorrente na história brasileira que estados estejam sempre em conflito, haja vista a guerra fiscal. Três elementos estão sempre presentes nesse quadro: o grande poder dos estados, as elites regionais que fazem valer esse poder e, como já mencionado no primeiro capítulo, a enorme desigualdade territorial. Neste capítulo, pretendemos realizar uma reflexão sobre os aspectos federativos, de forma a ressaltar os elementos geográficos a eles relacionados que terminam por influenciar a competição predatória entre os entes da federação.

O poder, delegado a territórios circunscritos dentro de um país, é fruto de uma organização territorial do poder<sup>8</sup> que chamamos federalismo. Podemos defini-lo como uma repartição vertical da autoridade política do Estado e do próprio exercício do poder, de tal forma que contenha múltiplos centros soberanos circunscritos por fronteiras (estados, municípios, províncias), mas, teoricamente, coordenados entre si. Segundo Daniel Elazar (1987:5): “O termo ‘federal’ é derivado do latim *foedus*, o qual [...] significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no relacionamento mútuo da integridade de cada um e no esforço de estabelecer uma unidade especial entre eles”.

Para Affonso (1995:57) “é importante ressaltar que ‘federação’ é antes de mais nada, uma forma de organização territorial do poder, de articulação do Poder Central com os poderes regional e local”. Podemos, portanto, observar que duas idéias são centrais: a de esferas de poder e a de pacto. O federalismo reparte o poder político em nome da liberdade, entendida como proteção contra os abusos de um poder central e dada pela vantagem de

---

<sup>8</sup> Segundo Abrucio (2004), temos quatro organizações territoriais do poder: a Associação de Estados, que se caracteriza por uma parceria voluntária entre nações, mas que não perdem sua soberania original e constituem uma cooperação com fins culturais, políticos ou econômicos; a Confederação, a junção de Estados independentes, mas sem a criação de um Governo Central; a Federação, que será melhor explicada no texto; e o Estado Unitário,

centros subnacionais soberanos (Elazar, 1987). “O gênio da Federação está em sua infinita capacidade de acomodar a competição e conflito em torno de diversidades que têm relevância dentro de um Estado. Tolerância, respeito, compromisso, barganha e reconhecimento mútuo são suas palavras-chave e ‘união’ combinada com ‘autonomia’ é a sua marca autêntica” (Burgess, 1993:7).

Os primórdios do federalismo remontam à formação dos Estados Unidos da América. Foi dali que saiu o modelo não só para o Brasil como para vários outros países. “As federações que nasceram na América Latina no século XIX, como a Venezuela, o México, a Argentina e o Brasil se inspiraram naquele modelo, embora os resultados tenham sido diferentes por conta das especificidades locais. As experiências federativas originadas no âmbito do Império Britânico, o Canadá e a Austrália, também tiveram nos Estados Unidos o seu paradigma. Os casos europeus modernos, notadamente o alemão, e os surgidos na África e na Ásia, como a Nigéria e a Índia, sofreram menor influencia, todavia ainda foi o exemplo bem sucedido dos EUA um dos fatores que os animou a constituir um sistema federal” (Abrucio, 2000:22).

No caso americano, a fundação do federalismo aconteceu a partir da aprovação de todos os estados, já desde início comprometidos com um ideal de Nação, na Convenção de 1787. Esse aspecto da constituição do federalismo americano se diferencia em muito do caso brasileiro, em que o surgimento do modelo federativo partiu de um decreto, destituído de significativas negociações, votações ou amplos debates, quando aprovada a Constituição de 1891. Naquele momento, as elites regionais já não estavam muito interessadas em um governo central forte, capaz de reduzir o seu poder. E é por essa diferenciação entre essas duas formações que Martin (1993:176) aponta: “É digno de nota o fato de que nos Estados Unidos, por federalismo entende-se precisamente a defesa de um governo central forte, no qual os estados membros abdicam de sua soberania em nome de uma ligação permanente que alcança o conjunto dos cidadãos abrangidos pela União. No Brasil, ao contrário, os federalistas são identificados como aqueles que desejam enfraquecer o governo central (...)”.

---

marcado por um poder centrífugo, que emana a partir de um centro decisório para o resto do território, que é uno e indivisível.

Burgess (1993) argumenta que toda federação nasce de uma *situação federalista*, que se configura pela presença de desigualdades, sejam elas geográficas, étnicas, lingüísticas, culturais ou políticas. O fato é que em qualquer dessas situações temos um mecanismo de conflitos e de cooperação, como valor, que, ao mesmo tempo, é a promoção de uma autonomia local e de uma integridade nacional. Ou seja, é a existência de um discurso e uma prática que defendem a unidade na diversidade (Abrucio, 2004).

Obviamente, não existe nenhum caso de federalismo perfeito, em que as esferas de poder estejam sempre de pleno acordo. Ao contrário, partindo do pressuposto de que o regime político vigente na maior parte Estados federalistas é a democracia, conflitos emergem, quer seja pela luta de maior autonomia por parte dos governos subnacionais, quer seja por conflitos de interesses entre os mesmos ou até pela existência de governantes com princípios políticos diferentes. E sob esse *prima*, ultimamente temos observado um crescente aumento desses conflitos nos Estados federados. “Analisando a questão pelo ângulo estritamente empírico, vários estudos recentes revelam que na maioria dos países do mundo ocidental houve um substancial aumento dos conflitos entre o Governo Central e as unidades subnacionais em relação à distribuição de recursos, de poder e de competências sobre as políticas públicas” (Abrucio, 2000:13).

Esse aumento evidente dos conflitos também mantém profunda relação com as transformações no cenário político internacional que afetam diretamente os Estados, dentre as quais se destacam: a crise fiscal e a menor legitimidade frente ao fortalecimento tanto das forças transnacionais, como dos particularismos locais, que reivindicam maior poder, (Castells, 1995 apud Abrucio, 2000).

Retomando a questão relativa à situação federalista, no caso brasileiro fica claro que a dimensão geográfica foi a que serviu de alicerce ao federalismo. Sua enorme desigualdade regional, tanto material como política, foi a base da sua situação federalista. “No Brasil, que vivencia ao longo de sua história arranjos muito diferenciados no que se refere ao federalismo e onde suas instituições sobrevivem (ou ressurgem) mesmo após longos períodos de autoritarismo e ditadura militar, o federalismo se desponta como a fórmula encontrada para amortecer as enormes disparidades regionais e não como



resposta às clivagens étnicas, lingüísticas e religiosas, já que estas questões nunca assumiram maior relevância na agenda política brasileira” (Lima, 2005:15).

Desde os primórdios do federalismo brasileiro, o território desponta como uma força central. Para Lysias A. Rodrigues (1947), a história brasileira, até aquela época, pode ser tratada em ciclos político-sociais, regidos por uma lei desconhecida e moldados pela ação dos fatores geográficos. A análise destes facilita muito o entendimento do federalismo brasileiro. O primeiro ciclo foi o Colonial, em que os fatores geográficos concorreram para o desenvolvimento desigual entre as capitanias hereditárias e, portanto, acirravam o poder desintegrador do nosso território. O segundo, nascido na independência, foi marcado por uma ação do Império contra essa força desintegradora, com uma busca maior de circulação e unidade política através do desenvolvimento de infra-estruturas, bem como do surgimento de uma ainda incipiente rede de transportes. Já no terceiro, quando do republicanismo, os territórios, representados pelas elites regionais, agiram novamente de forma desintegradora, delegando poderes fortíssimos aos estados e municípios. E, por fim, o quarto, com o surgimento do Estado Novo, em que houve a tentativa de coerção do poder das elites regionais através de ‘uma centralização enérgica’ por parte do Governo Federal, que, mais preocupado com a integração, desenvolve uma rede de aerovias, de fios telegráficos com amplitude nacional, e um plano rodoviário, entre outras iniciativas. Ou seja, era a tentativa de superar os fatores físicos com a construção de objetos técnicos por todo o território.

Essa análise de Lysias A. Rodrigues revela e nos permite refletir sobre um aspecto geográfico importantíssimo: a sucessão dos meios geográficos, elemento crucial na presente discussão. Sim, porque nos afasta de um determinismo. Quando falamos na importância do território na formação do federalismo, não estamos nos referindo apenas aos condicionantes naturais, mas, conforme já tratamos antes, também ao papel da materialidade construída, que da mesma forma é distribuída de forma desigual.

A reflexão da sucessão dos meios geográficos no Brasil foi muito bem trabalhada por (Santos e Silveira, 2001). Esses autores identificam três grandes momentos: o meio ‘natural’; o meio técnico; e o meio técnico-científico-

informativa. No primeiro, quando da colonização, os tempos lentos da natureza comandavam as ações humanas e a presença humana buscava adaptar-se aos sistemas naturais, já que havia uma certa escassez de instrumentos para 'dominar' esse meio. No segundo, uma mecanização seletiva passou a ocorrer em pontos do território nacional. Maquinas e infra-estruturas foram se incorporando ao território e autorizando uma industrialização e urbanização do interior. E, no terceiro, houve a revolução das telecomunicações no Brasil, a partir da década de 1970, quando as redes técnicas se difundem pelo território, mas o novo imperativo informativo fica restrito a algumas áreas.

Podemos observar que logo após o último período tratado por Lysias A. Rodrigues, houve um aprofundamento da desigualdade no Brasil, do ponto de vista dos objetos técnicos. E isto se acirra ainda mais na década de 1970 com o advento das telecomunicações, o que acontece com grande força no sudeste brasileiro. É a visualização do meio técnico-científico e informativo se impondo de forma desigual. O sudeste, já dotado de vários setores da atividade econômica, é o lugar no qual a difusão dessas novas tecnologias da comunicação deveria acontecer. E isso ocorreu tanto pela vontade política, como pelas *rugosidades* presentes no território.

Se as desigualdades marcaram a sucessão dos meios geográficos, a ênfase na noção de federação é extremamente importante, quanto mais numa discussão sobre guerra fiscal. É exatamente nos interstícios de uma federação muito desigual e pouco estruturada que esse evento acontece de forma perversa. A autonomia existente entre os níveis federais não pode ser confundida com competição, já que essa desigualdade serve de base política para que os estados mais pobres barganhem vantagens.

Nessa questão da competição entre os entes federativos, não podemos perder de vista que para o funcionamento do todo temos que ter as partes realizando suas políticas em função de uma visão de totalidade, ser estado, ser município e ser país. Na definição de Abrucio (1998:27): "Este contrato federativo deve ser referendado pelos participantes do pacto, que desejam manter parte dos seus antigos direitos e, ao mesmo tempo, estabelecer uma união entre eles capaz de assegurar a paz interna e externa, bem como potencializar a consecução dos interesses comuns. Ressalte-se que esse

contrato federativo somente se sustenta ao longo do tempo caso haja instituições fortes para protegê-lo". Ainda, segundo Cataia (2003:398): "Essa compartimentação exige a criação de uma estrutura de poder para cada uma dessas escalas. A união entre várias escalas, dada pelas relações que elas mantêm entre si e com as outras, garante a coesão do território e assegura a integração desse conjunto".

Além dessa complicação dada pelas desigualdades territoriais, em que os estados promovem verdadeiras batalhas entre si, temos no Brasil uma estrutura federativa baseada no que Abrucio (1998) chamou de *ultrapresidencialismo estadual*. Ou seja, o grande poder político que os governadores têm para realizar suas políticas estaduais. E é aí que reside uma das maiores dificuldades brasileiras. Os governadores, já detentores de grande poder, estão sempre em busca de mecanismos que lhes permitam desatrelar, cada vez mais, suas ações das diretrizes do Governo Central. É dessa forma que eles garantem a manutenção de seu eleitorado: clamando a centralidade política para o seu estado e mostrando a importância que ele (governante) dá ao seu estado, mesmo que isso contradiga uma política nacional<sup>9</sup>.

Nessa questão, há uma enorme contradição entre centralização e descentralização<sup>10</sup> do poder público, exatamente pelo fato de que a centralidade política por parte dos estados significa a descentralização do poder da União. Vejamos: há governadores e também prefeitos, em número cada vez mais elevado, que assumem uma atitude favorável à descentralização, fato que está se perpetuando na história brasileira recente. Ter uma estrutura política descentralizada é positivo, desde que haja coerência interna, o que não acontece no Brasil. O poder dos governadores dos estados sempre foi fortíssimo, só que as relações entre os estados brasileiros sempre

---

<sup>9</sup> Esse assunto será melhor trabalhado nos capítulos posteriores, já que a guerra fiscal esclarece muito essa questão. Desde os governos militares há um conjunto de políticas e discursos de alguns governos centrais que visam o fim da guerra fiscal e, mesmo contra essas expectativas, diversos estados, até hoje, continuam a praticá-la como forma de desenvolvimento.

<sup>10</sup> Para muitos, descentralização política é um dos melhores caminhos para a construção de uma nação. Como argumenta Aécio Neves em artigo publicado no jornal *Folha de São Paulo* (22/07/2004): "O exame da história mostra que quanto mais concentrado for o poder de uma nação, mais vulnerável ela se torna e, tanto mais descentralizado, mais blindada em sua independência". Porém, devemos tomar cuidado ao analisar esses argumentos, já que a descentralização, como antes mencionado, serve de pilar fundamental para a competição desgastante entre os entes federados.

foram fraquíssimas, mantenedoras de disputas e conflitos. “Províncias e municípios se impõe como entidades territoriais e de direito publico, formando com o Império a base jurídica do Estado. A Republica manteve essas franquias e as ampliou, fazendo da autonomia dos Estados e dos municípios a base da Federação que se implantava” (Santos, 1987:101).

No período da República Velha, do ponto de vista político territorial, a força dos estados se configurava como algo fora dos padrões, tamanha a descentralização. “Jamais voltou a coincidir tanto o espaço sóciopolítico-econômico da dominação oligárquica com o espaço institucional/constitucional da jurisdição dos estados” (Oliveira, 1995:79).

Não foi por acaso que os dois únicos períodos de centralização política no Brasil tenham acontecido exatamente na vigência dos governos autoritários. Tanto na era Vargas como no período Militar, não faltaram mecanismos de retaliação para com os governadores. Eleições indiretas, diminuição na competência de impostos e outros aspectos servem de exemplos dessas políticas retaliatórias. Os esforços desses governos centrais foram grandiosos, tamanha capacidade decisória dos governadores (quase que os únicos com poder para 'afrontá-los'). “Completo-se assim, em 1937, o processo de re-centralização do poder político iniciado sete anos atrás, o que viria a significar o fim da hegemonia paulista no governo federal. Mais uma vez, a centralização se identificaria com o unitarismo autoritário, como no Império; situação que se repetiria novamente mais tarde, com a instalação do regime militar em 1964” (Martin, 1993:180).

Analisando doze federações pelo mundo (EUA, Canadá, Suíça, Austrália, Áustria, Alemanha, Índia, Malásia, Bélgica, Espanha, Checoslováquia e Paquistão), Watts (1996) revela que a oscilação entre centralização e descentralização, assim como no Brasil, além de inerente ao federalismo, está presente em todas elas.

Mas o que se entende por centralização? Almeida (1996) definiu muito bem o que seria um federalismo centralizado: uma estrutura em que os governos subnacionais servem de agentes administrativos da União, que pode, por sua vez, interferir nos governos subnacionais, já que concentra grande parte do poder de decisão e dos recursos. E essa definição vai de encontro ao discutido por Abrucio (1998), para quem no regime militar três pilares

fundamentavam a predominância da União em relação aos estados: o financeiro, pela centralização financeira do Executivo Federal; o administrativo, pela uniformização das três esferas de governo; e o político, pelo controle das eleições para governador de estado.

Essa característica do período militar, como exemplo de centralização, foi uma das grandes bandeiras levantadas, contra esse governo, pelos políticos brasileiros no período da democratização. Resultou disso quase um consenso a respeito da necessidade de uma autonomia local maior, tese reforçada pelo fato de que isso estava acontecendo em todas as nações federadas. Após algumas décadas de Estado de bem-estar social, nações desenvolvidas foram se ajustando, gradativamente, à descentralização<sup>11</sup>. Porém, não podemos perder de vista que as mudanças no sistema capitalista, tanto políticas quanto econômicas, se iniciam nessas nações. Esse fato retrata a primazia de uma estruturação, ocorrida em função das necessidades particulares dessas nações desenvolvidas. O que não podemos considerar à risca para países como o Brasil. Novamente levamos às últimas consequências idéias oriundas de outras experiências, que são aplicadas a realidades territoriais muito distintas das nossas.

Na Constituinte de 1988, essa discussão da descentralização foi crucial e Celina Souza (2001) observa alguns aspectos relevantes. Em primeiro lugar, em nenhum momento se discutiu qualquer tipo de consequência da descentralização, mas apenas o fato dela ser um fundamento do desenvolvimento. Em segundo lugar, as subcomissões não sofreram pressões em assuntos vinculados às relações intergovernamentais e seus conflitos, como se estes se reduzissem à esfera tributária. E, por último, todos argumentavam, a partir das 'teorias de desenvolvimento', que a descentralização aumentava a eficiência da democracia.

---

<sup>11</sup> Segundo ABRUCIO (2004:26), "se não houver ações coordenadoras, particularmente da União mas também dos estados, o processo descentralizador tende a ter piores resultados na prestação dos serviços públicos. O ponto essencial desta questão é que o Governo Federal precisa reforçar seu papel coordenador ante estas 'falhas seqüenciais', porém não pode fazê-lo contra os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais, a barganha e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos. A resposta para este dilema, em síntese, está na **criação de redes federativas**, e não de hierarquias centralizadoras".

No plano da *psicoesfera*, ou seja, no "reino das idéias, crenças, paixões e lugar da produção de um sentido" (Santos, 1996:204), o contexto internacional teve muita força para efetivação desse processo. Por exemplo: "o discurso de Margareth Thatcher e de boa parte do receituário neoliberal da década de 80, que defendia uma descentralização cujo objetivo era mais limitado. Significava o repasse de funções para governos locais, sem garantir a autonomia e o financiamento, a desconcentração de atribuições da administração central para agências e, dentro destas, da cúpula para os gerentes, e, ainda, a privatização de empresas públicas. Essas ações buscavam diminuir custos e melhorar o desempenho da gestão pública, só que propositadamente negligenciavam o cerne de qualquer processo descentralizador: a democratização do Estado" (Abrucio, 2004:3).

Ainda, o mesmo autor elenca como fundamental: a defesa de reformas inspiradas por uma concepção minimalista de Estado, o fortalecimento de organizações transnacionais, como empresas multinacionais, ONGs, instituições multilaterais, blocos regionais e até máfias internacionais; a maior demanda por participação no nível local; e o aumento da integração econômica entre os capitais e os governos subnacionais. E o que ficou evidente desse discurso foi não só a sua proliferação pelas mais diversas instituições internacionais (incluindo a comunidade científica), mas também o uso da democracia como carro chefe desse processo, sem discuti-la, questão já ressaltada no parágrafo anterior. O fato é que a descentralização foi implantada e, pelo modo como isso ocorreu, houve conseqüências negativas para o território nacional<sup>12</sup>.

A estruturação de um processo democrático, por si só, já é dispendiosa e duradoura, mas será tanto mais difícil se realizada a partir de discursos externos. É como se aquilo que valesse para nações com estágios democráticos avançados valesse para o Brasil. Nesse ponto, é espantosa a negligência em relação a traçar um projeto nacional, que seja genuinamente brasileiro. A todo o momento, há que se fazer referência a tal ou qual país desenvolvido, como exemplo de experiência a ser trabalhada, Santos (2004

---

<sup>12</sup> Não defendemos aqui nenhum tipo de autoritarismo e nem mesmo pretendemos que isso sirva de argumento contrário à democracia. Apenas fazemos uma observação para as idéias

[1979]; 2003[1979]). “O argumento, fundado no chamado ‘pensamento único’, inclui um receituário de soluções, sem as quais – diz-se – um determinado país se torna incapaz de participar do processo de globalização. Em nome da inserção desse país na nova modernidade e no mercado global são estabelecidas regras que acabam por constituir um conjunto irrecusável de prescrições. Isso equivale, para cada país, a uma abdicação da possibilidade de efetuar uma verdadeira política nacional, tanto econômica quanto social” (Santos e Silveira, 2002:255)

Nesse sentido, a incoerência no processo de descentralização, pautada nos argumentos dessas correntes que se apresentavam à época, foi tamanha que esse talvez tenha sido um dos poucos momentos da história brasileira em que os representantes de diferentes estados e partidos estiveram do mesmo lado, mas buscando cada um a sua maior autonomia.

Efetivada a descentralização, com a Constituinte de 1988, os estados conseguiram conquistar um maior poder administrativo e tributário (que será mais bem discutido no próximo item). E foi dessa forma que o discurso e a prática da guerra fiscal foi tomando força, como se a gravíssima desigualdade territorial brasileira se resumisse à esfera fiscal e pudesse ser solucionada a partir de políticas individualistas dos estados e municípios.

Esse papel central dos governadores serve, e sempre serviu, de disputa entre os estados, em função do poder de barganha conquistado por governadores, a partir de discursos e ações que privilegiam o seu estado em detrimento dos outros. Vale lembrar que isso não se restringe aos que detêm os grandes cargos eletivos, mas se espalha à edilidade. Celina Souza (2003), em um estudo sobre os recursos orçamentários da União, mostra um aspecto no mínimo curioso sobre essa questão, no que se refere aos parlamentares. A autora relata que em muitos casos os parlamentares votam, na Comissão de Orçamento, favorecendo o seu estado mesmo que isso seja contra a indicação do próprio partido.

Um exemplo desse favorecimento, por parte dos políticos aos seus estados, pode ser dado pela administração de Luiz Antonio Fleury no estado de São Paulo, de 1991 a 1994. Abrucio (1998) descreve esse caso, denominando-

---

que orientaram o processo de descentralização, chamando a atenção de que algumas decisões poderiam ter sido melhor adaptadas à realidade territorial brasileira.

o *tripé da impunidade*. O governador Fleury conseguiu neutralizar os mecanismos fiscalizadores da Assembléia Legislativa, do Tribunal de Contas do Estado e até do Ministério Público. “Cabia ao Executivo estadual, e mais especificadamente ao governador, a elaboração do Orçamento, como também a definição de quais políticas públicas deviam ser priorizadas, de quanto se deveria gastar na área social, de qual deveria ser o percentual do aumento dos salários do funcionalismo público, de onde deveriam ser construídas as estradas, pontes e presídios, enfim, as diretrizes governamentais eram todas definidas integralmente pelo governador de estado” (Abrucio, 1998:156).

Ora, a que ponto chegamos? Um governo praticamente sem fiscalização de instâncias federais. Um governo estadual com poder decisório de governo central, com ampla margem de ação e, ainda, sem fiscalização. E o resultado não poderia ter sido outro: aumento do déficit público do estado de São Paulo. Foi um jogo de fatores, em que de um lado tínhamos um território bem desenvolvido e cheio de atividades econômicas, fato que resulta em uma arrecadação considerável, mas, de outro, uma possibilidade, ou melhor, um convite à irresponsabilidade administrativa.

É nesse sentido que discutir um país através das suas particularidades se torna crucial. Enquanto a reflexão sobre a descentralização leva em conta aspectos de outras realidades territoriais, o Brasil toma casos de sucesso como exemplo, sem olhar atentamente para sua própria realidade territorial. Esse exemplo citado acima é, na verdade, uma repetição exacerbada daquilo que já vinha ocorrendo desde o nascimento do federalismo brasileiro, mas que não entrou em pauta nas discussões da Constituinte de 1988.

Numa estrutura federativa, encontramos uma divisão espacial dada por subespaços delimitados por fronteiras, denominados território. Então, temos os territórios estaduais e municipais. São circunscrições que delegam às autoridades o poder de governá-los. Não podemos entendê-los apenas como subespaços homogêneos, pelo fato de que todos têm os mesmos direitos. Devemos, como propõem Santos e Silveira (2001), buscar a compreensão do *uso do território*<sup>13</sup>. O que nos interessa não é apenas a materialidade, que ali

---

<sup>13</sup>Para um melhor aprofundamento ver SANTOS, Milton. *O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise* in Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XII, nº2, p.15-25, 1999 .



está circunscrita, mas sim como se dá o seu uso. Não nos interessa apenas a política que pode ali ser praticada em termos jurídicos. Quantos estados brasileiros teriam a mesma possibilidade de executar essa política do governo Fleury? O território paulista tinha uma rede de atividades tão densa que lhe permitia uma grande arrecadação de tributos. O governador tinha um grande poder decisório. Ambos são fatores que constituem o uso do território: materialidade e ação.

A evolução do federalismo brasileiro revela essa desigualdade, e, mais do que isso, um ambiente extremamente competitivo<sup>14</sup> e nocivo para o país como um todo. “Numa federação marcadamente desigual como a brasileira, é necessário buscar um melhor equilíbrio entre autonomia e cooperação. A questão é como esse federalismo cooperativo poderá ser implantado, tendo em vista as manifestações recorrentes de antagonismo e a ausência de estímulos à cooperação” (Rezende, 2003:158). Ou, ainda, nas palavras de Fiori (1995:23), “é sobretudo sob a égide dessa nova realidade que avança hoje o que estamos chamando de federalismo pragmático, no qual a idéia central e as motivações básicas não parecem passar pelo princípio da solidariedade ou do compartilhamento das responsabilidades governamentais e no qual a forma em que se desenvolve a barganha ou negociação federativa parece obedecer ao jogo dos interesses imediatos e privados muito mais do que a qualquer princípio ou modelo constitucional”. Parece que a idéia de pacto foi subtraída das questões nacionais. Nesse sentido, há que se aprofundar essa discussão e trazer novos elementos para o equacionamento do problema.

Aliada a essa reflexão da ausência de um pacto federativo, podemos observar que, com a globalização os lugares tendem, cada vez mais, a partir em busca de investimentos externos, não só internacionais, mas também

---

<sup>14</sup> Como ressalta Abrucio (2004:24), a competição pode até ser vantajosa, mas isso depende de um arranjo federativo muito bem estruturado. “As Federações requerem determinadas formas de competição entre os níveis de governo. Primeiro, por conta da importância dos controles mútuos como instrumento contra a dominância (ou tirania, nos termos de Madison) de um nível de governo sobre os demais. Além disso, a competição federativa pode favorecer a busca pela inovação e melhor desempenho das gestões locais, já que os eleitores podem comparar a *performance* dos vários governantes, uma das vantagens de se ter uma multiplicidade de governos. A concorrência e a independência dos níveis de governo, por fim, tendem a evitar os excessos contidos na ‘armadilha da decisão conjunta’, bem como o paternalismo e o parasitismo causados por certa dependência em relação às esferas superiores de poder”.

alheios às suas realidades. E isso perverte ainda mais essa situação de competição territorial. Esferas públicas de poder, no caso os estados e os municípios, passam a ser governadas como se fizessem parte do jogo global das empresas. Esses entes federativos aplicam as prerrogativas da competitividade a qualquer custo, incluindo o desmembramento da Nação.

Devemos, portanto, pensar uma federação que parta das efetivas necessidades dos lugares. Como propõe Santos (2000), “Daí a necessidade de pensar que a Federação brasileira, para tornar-se harmônica e socialmente eficaz, tem que ganhar paralelamente a forma de uma federação dos lugares e para tanto o território deve ser compartimento em áreas de identidade, legitimadas pelas suas próprias condições de existência. Essa regionalização do cotidiano será o fundamento da emergência de um quarto nível político-territorial, uma federação lugarizada que substitua a atual federação globalizada e seja capaz de enfrentar as conseqüências danosas da globalização”.

A idéia de Federalismo dos lugares se dá exatamente pelo fato de que é nos lugares que acontecem os movimentos que regem os estímulos para as funcionalizações e refuncionalizações do território usado. As discussões nos lugares podem ser mais profícuas para lidar com a sutileza e as flexibilidades das formas, das normas, das técnicas, das informações e da política. E isso não pode estar desarticulado da noção de totalidade do território nacional e, muito menos, articulado com políticas competitivas de estados contra estados. Há que se encontrar uma forma que harmonize essas contradições intrínsecas ao território brasileiro.

### Desdobramentos Geográficos da Tributação

---

Além dos desequilíbrios regionais e da estrutura federativa, temos a questão tributária, fundamental para a ocorrência da guerra fiscal. Alguns apontamentos sobre tributação são fundamentais, já que as mudanças ocorridas ao longo do último século permitiram diferentes usos do território pelos entes da federação. Cada momento marcou um conjunto de possibilidades usadas pelos estados ou pelo governo central para a prática de suas políticas.

Para o entendimento dessa questão, realizamos um histórico do sistema tributário nacional a partir da periodização proposta por Lagemann (1995). No início do período republicano, o sistema tributário tinha como base uma estrutura que permitia ampla liberdade aos estados. A distribuição das receitas considerava que a importação ficava nas mãos da União e as exportações, nas dos estados, enquanto os municípios não tinham nenhuma base de arrecadação, a não ser as transferências dos estados. Isso dava às oligarquias regionais um grande poder decisório quanto às políticas aplicadas aos seus territórios.

Essa situação se manteve até 1934, ano em que algumas mudanças entraram em curso. À esfera municipal foram atribuídas competências próprias, bem como impostos de licenças, imposto predial e territorial urbano, entre outros. O imposto de consumo ficou de competência federal, enquanto à estadual coube o de vendas e consignações. A União expandiu suas receitas, mas houve uma limitação da liberdade de ação dos estados, já que estes só poderiam fixar uma alíquota de 10% para as exportações. Era o início de uma certa retaliação à liberdades dos estados.

Essa estrutura foi mantida na Constituição de 1937, que diminuiu ainda mais a liberdade dos estados. No caso das isenções, estados e municípios eram obrigados a consultar o Conselho Federal ou o presidente da República. Já na Constituição de 1946 essa regra das isenções foi retirada, mas ficou limitada a capacidade dos estados, em função da liberação de imposto de

algumas propriedades rurais, da redução da alíquota do imposto de importação e à restrição do campo de incidência do mesmo para vendas ao exterior. A única compensação foi que o sistema de transferência atingiu estados e municípios.

Essa estrutura se manteve por um longo período, encerrado com a instituição do governo militar. De lá até hoje tivemos dois marcos históricos: a Reforma Tributária de 1967 e a Reforma Constitucional de 1988.

A Reforma Tributária de 1967 foi o primeiro sistema de partilha de recursos mais expressivo da tributação brasileira. Antes, havia tentativas tímidas de redistribuição dos recursos, como foi o caso do repasse de cotas de Imposto de Renda (IR) e do Imposto Sobre Consumo da União (ICU) para os municípios. Com essa reforma, estes passaram a contar com impostos sobre serviços e propriedade, além do Fundo de Participação dos Municípios<sup>15</sup>, e uma cota do ICM (Imposto sobre Circulação e Mercadorias). Esse evento posterior permitiu uma orientação redistributiva maior, além de promover dois movimentos: “centralizou de forma inédita a arrecadação no governo federal; e, em contrapartida, criou um sistema de transferências redistributivas mais amplo, que atuava como mecanismo compensatório em relação à centralização das competências tributárias e em relação ao elevado grau de concentração econômica que a década anterior explicitaria” (Prado 2003b: 41). Ou seja, esse é o marco de uma, ainda incipiente, descentralização dos tributos para os níveis estadual e municipal.

Essas tentativas de descentralização acabaram não concretizadas no período entre 1967 e o final da década de 1970. Os Fundos de Participação, apesar de aparecerem como dispositivos descentralizadores, ainda estavam nitidamente atrelados ao governo federal e, portanto, reduziam em excesso a

---

<sup>15</sup> **Fundo de Participação dos Municípios (FPM)** – Trata-se de um fundo cujos recursos são distribuídos entre os municípios do país, de acordo com critérios de população e de renda per capita. Assim como o fundo de Participação dos Estados, foi criado com a reforma tributária de 1966/67. Desde 1988, este fundo conta com 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)”(Rezende e Tafner, 2005:259). Esse tipo de fundo também é aplicado no caso dos estados: **Fundo de Participação dos Estados (FPE)** – Trata-se de um fundo cujos recursos são destinados, em boa medida, para os estados menos desenvolvidos do país, notadamente para o Norte e para o Nordeste. Criado com a reforma tributária de 1966/67, é um fundo que conta, desde a Constituição de 1988, com 21,5% da arrecadação tanto do Imposto de Renda (IR) como do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)” (idem).

liberdade orçamentária dos estados e municípios. Como essa discussão já vinha se acirrando, o final do regime militar criou um ambiente propício a esse movimento descentralizador, por dois motivos principais: o governo federal abriu mão das políticas regionais; e, ao mesmo tempo, estados e municípios foram à luta pela descentralização tributária. A conjugação desses dois movimentos deu maior autonomia decisória aos governos subnacionais, incitando decisões mais individualizadas no âmbito da federação, resultado que se efetiva com a Constituição de 1988, (Alves, 2001). Além disso, como foi comentado anteriormente, o Brasil passa a sofrer forte influência das teorias desenvolvimentistas, em que a descentralização aparecia como força capaz de aumentar a eficiência e a promoção da democracia, (Celina Souza, 2001).

Mas, o hasteamento entusiasmado da bandeira da descentralização revelou também suas características negativas. Rezende (2003) apresenta algumas delas: ampliação dos desequilíbrios na repartição dos recursos fiscais – distribuição de receitas desfavorável a municípios de médio porte; e a desarticulação das ações do Estado quanto às prioridades das políticas de desenvolvimento – não instituição de regras claras de cooperação intergovernamental, impedindo articulação das ações federais, estaduais e municipais.

Hoje, no sistema tributário brasileiro, 60% dos gastos nos setores públicos (exceto a previdência social) são de controle dos governos subnacionais, o que reforça a afirmativa feita acima de que o Brasil é um dos países com o sistema de partilha mais descentralizados<sup>16</sup> e autonomizados do mundo, (Prado, 2003). Porém, esse sistema se apresenta de forma muito contraditória e desequilibrada tanto para estados como para municípios. E há, ainda, dois complicadores: de um lado, esses entes federativos gastam mais do que poderiam; e de outro, a partilha dos recursos não se atualiza, mantendo uma estrutura completamente ineficiente. O que, por sua vez, traz conseqüências territoriais indesejáveis. Vejamos as Tabelas 4.1 e 4.2 e o Gráfico 4.1:

---

<sup>16</sup> Vale ressaltar que para essa análise são contadas todas as formas de repasse, bem como os Fundos de Participação, já que se observássemos a arrecadação por esfera federal, veríamos que a União fica com cerca de 70% dos tributos arrecadados, segundo dados da Secretaria da Receita Federal.

**Tabela 4.1**  
**Regiões e governos estaduais: receita per capita (em reais), 2000**

<b>Regiões/estados</b>	<b>Receita disponível per capita sem fundos de participação</b>	<b>Receita disponível per capita com fundos de participação</b>	<b>Receita final</b>
<b>Norte</b>	<b>293,8</b>	<b>533,4</b>	<b>554,8</b>
Pará	208,8	329,1	339,4
Roraima	457,1	1388,7	1493,4
<b>Nordeste</b>	<b>205,0</b>	<b>338,9</b>	<b>359,0</b>
Maranhão	119,2	274,8	287,2
Sergipe	246,5	530,1	556,7
<b>Sudeste</b>	<b>571,3</b>	<b>585,6</b>	<b>590,0</b>
Espírito Santo	533,9	592,9	603,8
São Paulo	723,2	726,5	729,1
<b>Sul</b>	<b>458,7</b>	<b>490,3</b>	<b>493,8</b>
Paraná	421,1	457,9	463,3
Santa Catarina	475,5	504,6	514,8
<b>Centro-Oeste</b>	<b>455,0</b>	<b>530,1</b>	<b>547,8</b>
Goiás	359,0	428,2	437,5
Distrito Federal	703,0	744,0	784,6
<b>Brasil</b>	<b>422,6</b>	<b>494,3</b>	<b>505,3</b>

Fonte: Prado (2003b)

\*Obs: o critério de seleção dos estados nessa tabela se deu pelas maiores e menores receitas per capita.

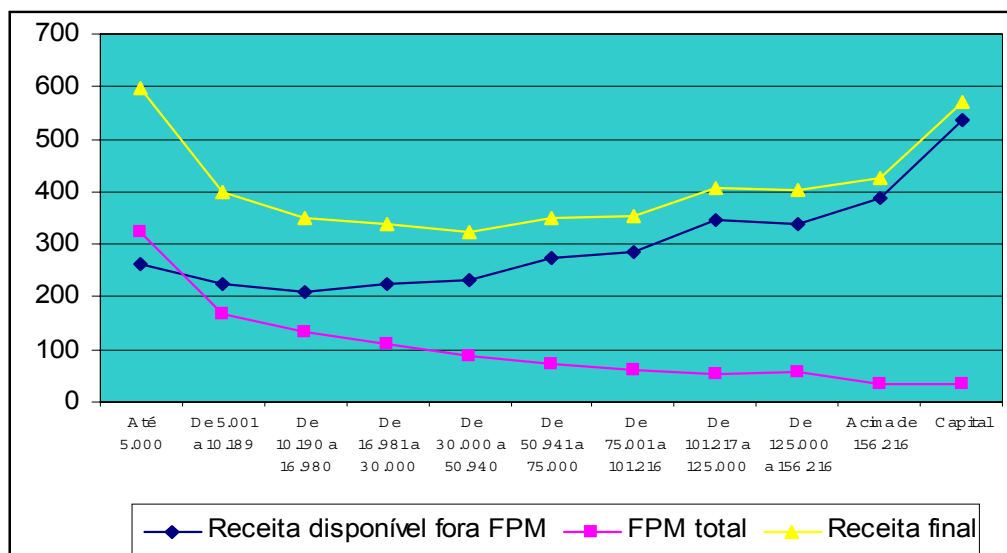
**Tabela 4.2**  
**Brasil: receita disponível per capita dos municípios (em reais), por estratos da população, 2000**

<b>População</b>	<b>Receita disponível fora FPM</b>	<b>FPM total</b>	<b>Receita final</b>
Até 5.000	262,7	321,8	596,9
De 5.001 a 10.189	223,1	166,2	399,6
De 10.190 a 16.980	209,2	132,8	348,7
De 16.981 a 30.000	224,0	109,5	339,0
De 30.000 a 50.940	231,6	86,0	323,0
De 50.941 a 75.000	272,9	70,4	349,7
De 75.001 a 101.216	285,8	61,6	352,3
De 101.217 a 125.000	347,6	53,2	406,5
De 125.000 a 156.216	337,1	58,5	402,1
Acima de 156.216	386,2	35,3	427,0
Capital	535,5	32,9	570,0
<b>Brasil</b>	<b>344,7</b>	<b>76,2</b>	<b>425,9</b>

Fonte: Prado (2003b)

Gráfico 4.1

Receitas municipais per capita (em reais) – por tamanho dos municípios



Fonte: Prado (2003b)

Podemos notar, através desses dados, alguns aspectos que elucidam melhor as questões colocadas acima. Em relação aos estados, é notória a diferença entre o caso de maior receita final, Roraima (R\$ 1493,4), e o de menor, Maranhão (R\$ 287,2). “Mesmo o **Fundo de Participação dos Estados (FPE)**, que redistribui recursos fiscais em benefício das regiões e estados mais pobres, provoca em contrapartida significativas desigualdades entre estados dessas mesmas regiões” (Rezende e Tafner, 2005:257). Ou seja, o próprio mecanismo de partilha, que deveria garantir uma distribuição melhor da arrecadação pelos estados, acaba gerando desigualdades gritantes, já que se compararmos ambos os estados, o de maior e o de menor receita final, e a média nacional, que é de R\$ 505,3, tanto um quanto o outro ficam distantes da mesma. Do ponto de vista geográfico, isso produz possibilidades distintas de uso do território por parte dos governos estaduais. Enquanto uns têm receitas per capita suficientes para a adoção de políticas públicas, outros ficam restritos a recursos escassos. E nesse ponto a guerra fiscal se torna ainda mais perversa, pois parte desses recursos, quando entram nas políticas de atração de investimentos, são direcionados a setores econômicos específicos,

diminuindo ainda mais as possibilidades de melhoria em segmentos carentes da sociedade.

No caso dos municípios, a situação de desigualdade também pode ser evidenciada pela Tabela 4.3. Os municípios menores são os que apresentam a maior receita final per capita. Conforme a população vai aumentando, essa receita diminui e só volta a aumentar consideravelmente para as capitais, que mesmo assim ainda recebem menos que os municípios com até 5.000 habitantes, (ver Gráfico 4.1). “A parcela majoritária, 86,4%, vai para os pequenos e médios municípios do interior, distribuída segundo um critério único de população, que confere à partilha um teor fracamente redistributivo. (...) Os critérios de partilha do FPM têm claro viés favorável aos pequenos municípios (...)” (Prado, 2003:13). Nesse aspecto, abrimos margem a uma situação que dificulta em muito as relações federativas e isso ocorre pelo uso de um critério reducionista para concretizar a partilha: o uso exclusivo do número de habitantes<sup>17</sup>. Segundo Prado (2003), para haver uma melhor distribuição seria necessário levar em conta outros critérios, como: capacidade fiscal da localidade e grau de esforço fiscal realizado pelos seus governos; nível de desenvolvimento social do município; e as diferenças entre as taxas de crescimento populacional de cada localidade.

Se observarmos a tabela 4.3, o problema do critério do número de habitantes fica claro. Os municípios foram selecionados por região, de acordo com o número de habitantes (mais de 75.000), apenas a título ilustrativo. A discrepância entre a arrecadação própria deles é visível, enquanto o FPM não apresenta diferenças significativas. Itacoatiara (AM) recebe praticamente a mesma quantia de Piraquara (PR), porém arrecada cerca de quatro vezes menos.

---

<sup>17</sup> A base para tal critério foi definida porque acreditava-se que quanto maior a população, maior seria a densidade de atividades do município e, portanto, maior seria sua capacidade



**Tabela 4.3**  
**Relação entre população, Arrecadação Própria e FPM (em reais) -**  
**municípios selecionados**

UF	Município	População 2000	Arrecadação Própria	FPM
SP	Bebedouro	74.797,00	3.512.111,72	5.916.880,82
PR	Piraquara	72.806,00	2.726.925,52	6.763.678,27
AM	Itacoatiara	71.738,00	523.734,79	6.625.688,90
BA	Eunápolis	84.412,00	1.517.779,97	7.357.837,15
MT	Sinop	74.761,00	4.753.008,44	5.843.199,52

Fonte: Receita Federal, 2004

Voltando à situação dos pequenos municípios, vemos que esse critério gera conseqüências desastrosas. Em primeiro lugar, porque abre margem ao surgimento de verdadeiros *microparaísos fiscais*. O “critério populacional atualmente aplicado cria ‘microparaísos fiscais’ com rendas finais injustificadamente mais altas que a renda de grande parcela da população que reside em municípios intermediários” (idem). E, como conseqüência disso, muitos municípios são criados como forma de aumentar a renda mantendo uma mesma população. Essa fragmentação do território, portanto, provoca efeitos perversos na formação sócio-espacial brasileira, como bem trabalhou Cataia (2001).

A reflexão central é que o desperdício de dinheiro público com esse sistema já é por si muito significativo, o que significa que o tema da guerra fiscal tem de ser tratado com extrema seriedade. Afinal, a própria guerra fiscal também é uma outra forma, como veremos nos capítulos seguintes, de mau uso dos orçamentos. Por outro lado, esses “desequilíbrios são fontes de desperdício dos escassos recursos públicos. Eles tornam difícil e problemática a adoção de mecanismos de cooperação intergovernamental, que poderiam melhorar as políticas públicas sem comprometer a responsabilidade fiscal” (Rezende e Rafner, 2005:259).

---

arrecadatória no que diz respeito às suas fontes principais: ISS e IPTU, (idem). Vale ressaltar, que esse assunto será melhor trabalhado no Capítulo 6.

É importante lembrar, também, que as formas através das quais os governos arrecadam recursos dão margem a várias contradições. Não foi por acaso que, ao longo de 2003, uma das principais discussões no Congresso Nacional foi a da Reforma Tributária, requerida, justamente, para diminuir essas contradições e acabar com a guerra fiscal<sup>18</sup>. A confusão em relação aos tributos é gigantesca. Vejamos um exemplo, no caso das operações interestaduais, vigente para o ICMS: se um estado A exporta toda a sua produção e compra insumos do estado B, ele é isento em relação às exportações, mas deve pagar o imposto sobre os insumos. Dessa forma, o governo é obrigado a devolver essa fatia, relativa aos insumos, já que para exportação a empresa está isenta de ICMS. Como mostra Varsano (1997), esse mecanismo além de gerar um ônus para o estado A, ainda incita o mesmo a realocar a empresa produtora de insumos no seu território, através de isenções fiscais. O que nos leva a crer que essa confusão está servindo de base para uma competição entre estados.

A tributação, como já ressaltamos antes, permite diferentes usos do território, mas não é o cerne do conflito dito guerra fiscal. Os dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário<sup>19</sup> (IBPT) podem esclarecer melhor essa questão. Vejamos: os estados brasileiros mais industrializados são os que têm a maior carga tributária. O Distrito Federal é o que aparece com a maior porcentagem de carga tributaria em relação ao PIB, porém a CPMF (Contribuição para Movimentação Financeira) recolhida pelos bancos federais é computada nessa unidade da federação. De resto, os que têm a maior carga em relação ao PIB são os estados mais industrializados. Em primeiro lugar aparece São Paulo, seguido do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná. Na maior parte dos casos, apesar das alíquotas sobre os impostos serem maiores, esses estados arrecadam muito mais porque ali estão presentes rugosidades que atraem as empresas. E quanto maior a arrecadação, maior é capacidade de concretização de políticas públicas estaduais.

---

<sup>18</sup> Fato que será melhor trabalhado no Capítulo 8 do presente trabalho.

<sup>19</sup> Dados disponíveis no site [www.ibpt.com.br](http://www.ibpt.com.br).

Nesse item não procuramos esgotar as análises das questões tributárias relevantes ao enfoque geográfico da guerra fiscal. Outros elementos aparecerão nos capítulos posteriores, conforme as necessidades analíticas.

Deve ficar claro, portanto, que a estrutura tributária tem contradições e, em certos casos, 'incita' políticas individualistas. Mas, a questão central não é a estrutura em si, e sim as possibilidades de uso do território que a mesma permite, reflexão que será mais aprofundada no decorrer dos próximos capítulos.

## **PARTE II**

### **Guerra dos Lugares: Um Enfoque Geográfico da Guerra Fiscal**

### Guerra Fiscal ou Guerra dos Lugares?

---

*Com a globalização, confunde-se a lógica do chamado mercado global com a lógica individual das empresas candidatas a permanecer ou a se instalar num dado país, o que exige a adoção de um conjunto de medidas que acabam assumindo um papel de condução geral da política econômica e social. (Santos e Silveira, 2002:255)*

Guerra fiscal é um termo utilizado para políticas de atração de investimentos via isenção fiscal. No Brasil, esse tema ganhou grande importância na década de 1990, período de acirramento do evento. Esse mecanismo suscitou opiniões divergentes, entre críticas e defesas, tendo como referências principais para a sua efetiva ocorrência as desigualdades regionais, o sistema tributário brasileiro, a estrutura federativa, a questão do emprego, as contas públicas, entre outras. Em que pese o aspecto polêmico, na realidade suas implicações se mostraram desastrosas.

Um dos primeiros casos trabalhados de guerra fiscal tem origem no primeiro Estado Federal do mundo, os Estados Unidos. Edward Ullmann (in Sanguin, 1977:110) com um trabalho intitulado *The Eastern Rhode Island - Massachusetts Boundary Zones*, datado de 1939, mostra qual foi o papel das fronteiras entre regiões para o uso das chamadas 'vantagens fiscais' na instalação de empresas. O ponto central é que essa prática sempre foi utilizada e muitas vezes representou um ambiente competitivo e interessante para o capitalismo.

No caso brasileiro, como em vários outros espalhados pelo mundo, durante a maior parte do século XX a guerra fiscal ocorreu em pequenas proporções e, portanto, sem grandes consequências para os territórios que faziam parte dessas disputas. "Remonta pelo menos aos anos 60 a utilização, pelos governos estaduais, de isenções, reduções e deferimento tributários

como recurso para alavancar a industrialização regional. Após um período de maior intensidade e evidência, na segunda metade dos anos 60, esse tipo de prática aparentemente perde ímpeto e desaparece dos debates e da mídia. No início dos anos 90, ele retorna de forma inicialmente tímida para depois explodir, a partir de 1993/94, em grande polêmica nacional” (PRADO e Cavalcanti, 2000). Ou seja, na década de 1990 esse evento toma outras dimensões.

Exatamente por ter sido uma das preocupações no período da Ditadura Militar, como retratamos no Capítulo 4, naquele mesmo momento tivemos a criação do CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária) e uma significativa redução dessa prática pelos governos estaduais. Mas, em um cenário de mudança, que vinha sendo anunciado desde a metade do século XX, é na década de 1990 que presenciamos um aprofundamento marcante da nova divisão internacional do trabalho. Nesse momento da história, os países pobres já não se limitavam a simplesmente exportar matéria-prima, como antes, mas passaram a sediar, em seus territórios e de forma cada vez mais acintosa, grandes multinacionais, além das empresas nacionais, que também produziam em larga escala. Um intenso processo de urbanização-industrialização foi ocorrendo, enquanto o desenvolvimento de novas tecnologias da informação gerou um verdadeiro *alargamento dos contextos*<sup>20</sup>. Tivemos uma explosão das relações e uma crescente interdependência entre os países no mundo, fatos que contribuíram para a concretização de pressupostos econômicos favoráveis a esse ‘ambiente global’. Abertura econômica, descentralização, estabilização monetária e atração de investimentos foram exemplos claros.

Esses eventos em relação à guerra fiscal foram bem interpretados por Abrucio (2004:15): “Sem dúvida, há fatores que fogem da alçada da União, como o comportamento estadualista das governadorias e os elementos da crise financeira dos estados causados pelos próprios, resultantes do uso indiscriminado dos instrumentos predatórios ao longo da redemocratização, o que os levou a procurar atrair empresas para angariar empregos e impostos

---

<sup>20</sup> Ver Santos (1996:202), “São as novas possibilidades de fluidez que estão na base dessa formidável expansão do intercâmbio. Aumenta exponencialmente o número de trocas e estas

futuros. Nesta mesma linha, inclui-se a dinâmica dos capitais internacionais, que têm, em várias partes do mundo, atuado para incentivar um verdadeiro leilão entre os governos – especialmente os subnacionais - com o objetivo de melhorar ‘o clima de negócios’ (sic)”. O que podemos traduzir também pela entrada maciça de empresas multinacionais.

A proliferação das multinacionais, que já vinha ocorrendo há décadas, se concretiza como fato e logo de início traz conseqüências negativas. Uma delas foi a própria internacionalização da indústria no Brasil, “agravada pelo processo de desnacionalização da indústria. Estimuladas (sic) pelo programa de privatização, pela sobrevalorização cambial e pela diferença entre taxas de juros interna e externa, a aquisição de empresas nacionais se sucederam (sic) em todos os setores da economia” (Viana, 2002:147). O motor que serviu de propulsor para a indústria, serviu também para deixá-la nas mãos do capital internacional<sup>21</sup>.

Na década de 1990, os governos brasileiros alinhados a uma postura neoliberalista mudaram radicalmente os processos que norteavam as políticas industriais anteriores, caracterizadas pelo protecionismo. Segundo Campanário e Silva (2004:13), “Política industrial é a criação, a implementação, a coordenação e o controle estratégico de instrumentos destinados a ampliar a capacidade produtiva e comercial da indústria, a fim de garantir condições concorrenciais sustentáveis nos mercados interno e externo”. Sob esse ponto de vista da industrialização, os governos anteriores à década de 1990 sempre tiveram preocupações em manter um modelo caracterizado por forte controle estatal da atividade industrial a partir de medidas protecionistas, bem como de barreiras tarifárias, incentivos fiscais, uso de política cambial seletiva, empresas estatais, além de outros mecanismos. Todas essas medidas, como mencionamos no parágrafo anterior, caíram por terra e facilitaram a vida das empresas multinacionais (seja na implantação de novas empresas, seja na aquisição de empresas brasileiras).

---

ocupam um número superlativo de lugares em todos os continentes multiplicando-se o número e a complexidade das conexões (G. N. Fischer, 1980)”.  
<sup>21</sup> O que chama mais atenção é que “o aumento da competitividade das filiais não alterou significativamente a inserção da indústria brasileira nos fluxos mundiais de comércio” (Laplane & Sarti, 2003:51), uma das principais bandeiras levantadas em prol da abertura do mercado nacional.

Sob outro ponto de vista, cabe a uma política industrial por parte da União a busca de mecanismos de diminuição da forte concentração das atividades econômicas. “A falta de uma política industrial, que possa efetivamente solucionar os problemas gerados pela extrema concentração econômico-industrial brasileira, é fator que também está na origem do problema competitivo do País” (Abrucio, 2000:206). E as políticas competitivas individuais dos estados aparecem como fonte possível e imediata de resolução dessas desigualdades.

Uma forma de intervenção federal importante e efetiva, que ocorreu antes da década de 1990, foram as políticas de desenvolvimento regional como SUDAM (Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia) e SUDENE (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste) criadas, no final da década de 1950 e começo de 1960, e fortemente atreladas as políticas federais. O caso específico da SUDENE, como bem trabalhou Wanderley Messias da Costa (1995), foi reflexo de um longo processo de ‘descobrimto’ dos problemas que afetavam a região em ação conjunta com o governo federal, já que se as resoluções para esses problemas ficassem sob a responsabilidade das elites locais, elas partiriam de políticas que beneficiariam apenas os latifundiários.

O modelo intervencionista, baseado nas substituições das importações e nas políticas de desenvolvimento regional, foi se estagnando e já nos anos 80 um verdadeiro ambiente internacional suscitava mudanças. De Washington saíram idéias econômicas que prevaleceram nas políticas dos países latino-americanos na globalização. O economista inglês John Williamson<sup>22</sup>, ainda na década de 1980, lançou um documento que continha as prerrogativas para a melhoria da economia desses países. Como bem mostrou Bandeira (2004:50), o documento continha recomendações para as reformas econômicas, que foram amplamente aceitas “em Washington, tanto entre os membros do Congresso e da Administração quanto entre os tecnocratas das instituições financeiras internacionais, agencias econômicas do governo norte-americano, Federal Reserve Board, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI)

---

<sup>22</sup> Vide Williamson, J. 1990. *The Progress of Policy Reform in Latin América*, Institute for International Economics. Washington, DC.



“/...”. Estranho seria se estas instituições se posicionassem contra as teorias que favoreciam de maneira acintosa as grandes empresas multinacionais e os bancos internacionais<sup>23</sup>.

É curioso que, apesar das idéias econômicas do Consenso terem sido aplicadas, nenhum economista, ou mesmo o próprio FMI (Fundo Monetário Internacional), criticou a postura dos governos subnacionais em busca de investimentos. Como mostramos, era fundamental que diminuíssem os gastos públicos, ou melhor, que houvesse um melhor ‘direcionamento’ de recursos. Ou seja, a idéia de corte de gastos estava ligada mais às empresas estatais, que eram fortes concorrentes em setores estratégicos das multinacionais. Porém, era fundamental gastar com infra-estrutura voltada para a circulação de mercadorias e informações. Aí sim era possível aplicar dinheiro público, ou seja, para viabilizar a vida das empresas e não dos cidadãos, mesmo que isso ocorresse, como foi o caso brasileiro, de forma tão mal planejada e tão favorável a segmentos específicos (esse assunto será melhor trabalhado no final do capítulo, no caso das empresas automobilísticas).

Já no governo Collor essas prerrogativas do Consenso passaram a ser aplicadas. Tivemos a PICE (Política Industrial e de Comércio Exterior), que foi a embrionária abertura econômica. E, na segunda metade da década de 1990, na vigência do governo Fernando Henrique Cardoso, vieram as políticas de desenvolvimento atreladas à estratégia da estabilização: abertura econômica; programa de privatizações; definição e implementação de novos marcos de regulação de mercado; uso da taxa de câmbio como variável de ajuste; atração do capital externo. Aliada a essas políticas, tivemos a visão de que: “Ao setor público caberia regular o funcionamento dos mercados, ofertar bens e serviços públicos e promover a concorrência onde os mecanismos de mercado não

---

<sup>23</sup> Esse evento ficou conhecido como Consenso de Washington, suas principais recomendações foram:

- 1) disciplina fiscal;
- 2) mudança das prioridades no gasto público;
- 3) reforma tributária;
- 4) taxas de juros positivas;
- 5) taxas de câmbio de acordo com as leis do mercado;
- 6) liberalização do comércio;
- 7) fim das restrições dos investimentos estrangeiros;
- 8) privatização das empresas estatais;
- 9) desregulamentação das atividades econômicas;
- 10) garantia dos direitos de propriedade.

fossem eficientes e ou eficazes. Nessa fase, nas palavras do ministro Pedro Malan, ‘a melhor política industrial é não ter política industrial’” (Campanário e Silva, 2004:16). E, efetivamente, ocorreu uma interrupção do investimento público direto no setor produtivo – que teve grande importância na desconcentração produtiva, a partir dos anos 70. Na ausência de um projeto de desenvolvimento regional, a guerra fiscal apareceu como um dos principais fatores que alteravam as vantagens locacionais existentes no pólo e em algumas outras regiões de influência, segundo o perfil do investimento, (Caiado, 2002).

Uma discussão importantíssima que se abre aqui é quanto ao papel do Estado. Não pretendemos aprofundar esse tema, de forma a realizar uma reflexão central no trabalho, mas apenas levantar alguns pontos e questionamentos, mesmo porque é um assunto de profunda complexidade dentro das Ciências Humanas.

Segundo Abrucio (2004), a expansão do Estado atingiu seu auge depois da Segunda Guerra Mundial e foi estruturada sobre três pilares: o keynesiano, correspondente ao aspecto econômico; o Welfare State, ligado ao social; e o burocrático weberiano, modelo administrativo que dava suporte às ações dos outros dois pilares. “Todos os três foram engendrados pelo Governo Central. Nos países desenvolvidos, ademais, esta engenharia institucional foi construída num contexto de ampliação da democracia no plano nacional. O fato é que, entre 1950 e 1980, era de grande prosperidade do capitalismo (por alguns chamado de ‘anos dourados’), o Estado nacional foi o motor do desenvolvimento e, em alguns casos, da cidadania” (Abrucio, 2004:5). Porém, na década de 1970, esse modelo intervencionista já não apresentava resultados de crescimento tão satisfatórios. Daí surgem novas idéias de diminuição do papel do Estado na economia, que vão ganhar força nas décadas seguintes, com o Consenso de Washington e os preceitos neoliberais.

No desenrolar das décadas de 1970, 1980 e 1990, parece que a consolidação dos princípios neoliberais acabou por mascarar uma realidade presente e que se perpetua até os dias de hoje: o importante papel do Estado nas sociedades. É como se ação do Estado fizesse referência apenas ao Estado de Bem Estar Social. É o que querem nos fazer crer.

É cada vez mais freqüente a associação entre Estados e empresas na realização de políticas, numa relação quase simbiótica. Mas, isso não quer dizer que o Estado esteja fora das políticas<sup>24</sup>. Ao contrário, há uma mudança no seu papel e sem o seu aval as políticas das empresas não ocorrem. “Neste sentido podemos dizer que o Estado governa mais para o interesse hegemônico do que para a sociedade brasileira, pois é fantástico o processo de tecnificação do território brasileiro, nos últimos anos” (Souza, 2002).

A guerra fiscal é um exemplo claro disso. São os representantes do Estado que viabilizam tanto as isenções fiscais, como as obras de infraestrutura para a chegada das empresas.

Agora, uma vez instaladas, as empresas passam a fazer parte da vida local e, portanto, exercem seu poder para com o Estado. É nesse sentido que Santos (1997) anuncia a importância da política das empresas na vida nacional. A proliferação das multinacionais, muito beneficiadas pela guerra fiscal, deu-lhes um poder de retalhamento, não necessariamente direto, que envolve o mercado financeiro e suas imposições. Elas possuem alguns trunfos, entre os quais se destacam as receitas geradas, os empregos e até mesmo a presença de ‘representantes’ das suas vontades dentro do Congresso Nacional<sup>25</sup>. É dessa forma, agindo dentro e junto ao Estado, que as empresas reclamam suas vontades e geram um verdadeiro sentimento de medo. “O impacto das multinacionais sobre as economias nacionais impele os Estados a reagir à globalização por políticas liberais de acolhida do IDE e por políticas de atratividade” (Andreff, 2000:123). Assim, fica a impressão de que qualquer atitude que vá contra esse jogo das empresas e do mercado financeiro pode arrasar a vida de um país. E aqui há toda uma psicosfera que age na mesma direção. São discursos e mais discursos, que propagam o ‘terror’ da fuga de

---

<sup>24</sup> É como bem retrata, do ponto de vista econômico, Andreff (2000:132): “A globalização da produção e dos mercados não fez desaparecer o papel econômico dos Estados – ainda que ela o tenha modificado – enquanto principal redutor de incerteza ( resultante de regulações estatais) na economia mundial. A questão é saber se as intervenções dos Estados na economia mundial são de natureza a promover os investimentos a longo prazo, dos quais o IDE, no nível requerido pelo sistema produtivo mundial em formação (...)”. Ou seja, o que salta aos olhos é a busca de uma visão do funcionamento do Estado a partir das novas possibilidades, no caso econômicas, mas que, para os geógrafos, devem ser discutidas do ponto de vista geográfico.

<sup>25</sup> Sobre esse aspecto, a edição 86 maio/2004 da revista *Caros Amigos*, traz uma denúncia sobre o favorecimento, por parte de parlamentares, à empresa Coca-Cola Company, que atua no Brasil, em detrimento de outras de menor porte do setor de bebidas.

capitais, das retaliações no mercado financeiro internacional, da volta à inflação, do desemprego em massa e outros.

Olhar para o Estado, hoje, como se ele estivesse à margem das ações e a ele restasse apenas a possibilidade de traçar políticas em áreas restritas, revela uma falsa visão e camufla o papel que as empresas vêm tendo dentro dele. E se olharmos pelo prisma das empresas multinacionais, sua dependência do Estado é grandiosa também. Ora, o comando dessas empresas fica em países com alto grau de desenvolvimento tecnológico, muito superior à capacidade técnica instalada em países como o nosso. É o Estado, portanto, que assegura a possibilidade desse novo desenvolvimento, que serve apenas a alguns segmentos econômicos, como mostramos no caso dos gastos públicos referidos no Consenso de Washington. “Em face dessa nova ordem global, é necessário distinguir os segmentos do Estado e suas múltiplas formas de ação histórica. Completa-se, então, o funcionamento dos sistemas de engenharia não apenas pelas normas técnicas e organizacionais, mas também graças às normas políticas que asseguram, ao nível do Estado-Nação, um certo uso dos novos objetos técnicos” (Silveira, 1999:28). “Assim, o Estado atual, o Estado da globalização, caracteriza-se não por uma fragilidade, mas, ao contrário, pela fortaleza no que toca ao serviço de uma economia não humana, enquanto esquece do social” (Santos, 1997:16).

Retomando a discussão das políticas industriais, na década de 1990 abrimos uma brecha para a ocorrência da guerra fiscal. Ora, à descentralização dos tributos juntou-se uma política macroeconômica favorável a um ambiente competitivo, no qual os estados brasileiros entraram, realizando suas políticas industriais, sem orientação clara da União. Naquele momento, a política industrial passou a ser ditada pelos governos subnacionais, cada qual preocupado com o seu quinhão. As implicações territoriais desses eventos podem ser vistas em diversas localidades brasileiras. Esses novos fenômenos nos levaram às políticas competitivas, como bem ressalta Castillo et alli (1997:90): “A particularidade do momento atual, isto é, crise econômica seguida de estabilização monetária, políticas liberais e privatizações, acirra a concorrência entre os lugares num território nacional caracterizado por grande concentração espacial da riqueza”. “O que a globalização faz é como que

entregar certas áreas, na sua função e na sua dinâmica própria, a um motor externo ao país, que regula a vida de cada região em função de interesses 'privatísticos'. As empresas grandes mandam em pedaços do Brasil cada vez mais numerosos (...) pedem aos governos federal, estadual e municipal que lhes ofereçam infra-estruturas. O uso da terra é regulado pelos interesses dessas empresas, criando uma fragmentação do território, uma alienação do território, um descontrole do território pelo Estado, o que permite dizer que, com a globalização, não são os políticos que fazem política. A política é feita por grandes empresas (..)" (Santos, 2000 apud Silva, 2005:4).

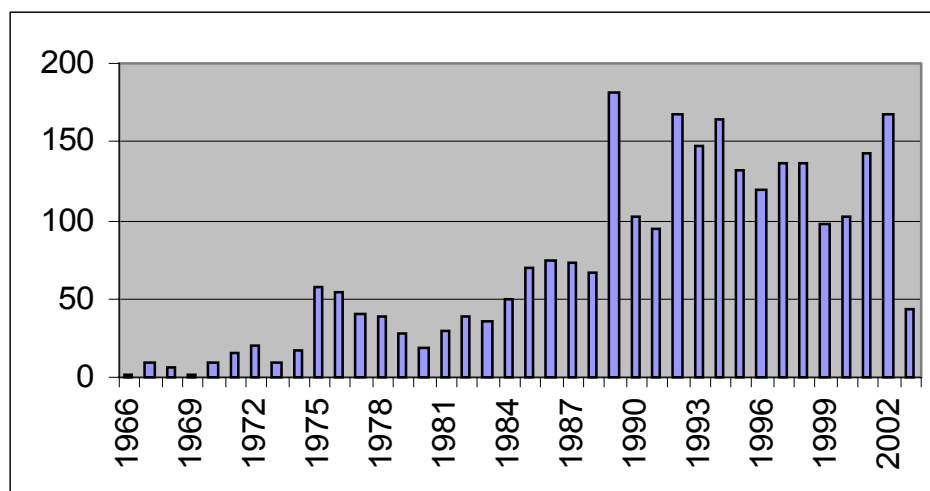
Alguns dados deixam claro que há efetivamente um uso absurdo de isenções fiscais, inclusive na forma prevista pela lei, nesse período pós-abertura econômica. Os convênios realizados pelo CONFAZ são exemplos desse acirramento. Pela Lei nº 24/75 do ano de 1975<sup>26</sup>, ficou estipulado, e essa lei vale até hoje, que os benefícios fiscais só podem ser concedidos mediante a celebração de convênios entre estados, nos quais "as decisões devem ser tomadas por unanimidade (art. 30º, I) em reunião que possua a maioria das Unidades Federativas representadas pelos seus secretários de fazenda ou eventuais substitutos e por um representante do governo federal, através do ministro da fazenda ou de um substituto por ele indicado (Art.2º, §1º, §2º e §3º), o que passou a ser o Conselho de Política Fazendária – CONFAZ". "O CONFAZ assumiu as atribuições de coordenar, dirigir, disciplinar e fiscalizar a celebração dos convênios entre estados brasileiros, de forma a viabilizar a harmonização do ICM. Ao contrário do que havia ocorrido antes, a nova Lei criou fortes sanções para os entes que descumprissem os seus termos" (Abrucio, 2000:199).

O gráfico abaixo ilustra os números de concessões dentro do Confaz desde o surgimento da lei:

---

<sup>26</sup> Um dos principais motivos da criação dessa lei foi o crescente uso de incentivos fiscais por quase todos os governos estaduais brasileiros, principalmente a partir da década de 1960. Estados menos desenvolvidos se serviram das políticas nacionais de isenções fiscais e as tomaram como estratégia de desenvolvimento. Depois dessa lei, apenas os estados beneficiados pela SUDENE e SUDAM, puderam manter suas políticas de isenções fiscais. Aos outros o uso de incentivos só seria aceito se votado, com unanimidade, nas reuniões do CONFAZ.

**Gráfico 5.1**  
**Número de Convênios do Confaz - Período 1966-2003**



Fonte: [www.fazenda.gov.br/confaz/convenio.html](http://www.fazenda.gov.br/confaz/convenio.html)

Podemos observar que, a partir de 1989, o número de convênios cresce consideravelmente. Em 1989, tivemos dois números. O primeiro, 55 até o mês de fevereiro, se refere aos convênios do ICM, que posteriormente foi transformado em ICMS. Ao entrar em vigor o ICMS, 126 convênios foram assinados. Desse ano em diante, fica claro que essa prática foi se tornando cada vez mais habitual. Vale lembrar que, nos primeiros anos, a maioria dos convênios fazia parte das políticas de desenvolvimento regional ou de promoção de atividades fundamentais para o país, como produção de medicamentos, atividades portuárias e agrícolas, entre outras<sup>27</sup>. Já a partir da década de 1990, diversos convênios foram assinados com base em atração de quase todos os tipos de atividade industrial, mediante incentivos fiscais. Todos os estados brasileiros tiveram convênios ao seu favor. Nesse caso do Confaz, é importante ressaltar que foram as políticas de isenções previstas pela lei. Ou

<sup>27</sup> É importante ressaltar esse fato, já que no período de 1966 até 1974, “A observação dos Convênios permite dizer que o objetivo deste era, sem dúvida, estabelecer uma administração conjunta do ICM e a defesa de interesses regionais. [...] A decisão de alguns convênios provocaram medidas idênticas e retaliatórias em estados de outras regiões, num movimento de ação e reação, configurando o que poderíamos chamar de uma ‘guerra fiscal inter-regional’,

seja, não relativas à guerra fiscal. O que não diminui a relevância da análise, no sentido da questão do privilégio dado as empresas, já que, do ponto de vista competitivo, essas isenções não podem ser consideradas (foram realizadas a partir de acordos entre os estados).

Não podemos perder de vista, que a guerra fiscal, apesar de acirrada na década de 1990, já vinha ocorrendo nos anos 80, mas de uma forma ‘mascarada’. É importante reforçar que, até a Constituinte de 1988, o Confaz teve um papel importante e conseguiu respeitabilidade por parte dos estados, que não passavam por cima da lei. Porém, a disciplina exercida pelo governo militar para conter os abusos em relação aos benefícios, já nos anos 1980, vai perdendo força e os estados, impossibilitados de conceder isenções e ICM, criavam fundos a partir de uma determinada cota de sua arrecadação e, através desse artifício, beneficiavam as empresas. Isto, porém, não era um desrespeito ao Confaz, mas uma maneira diferenciada de atração de investimentos. O Programa Especial de Financiamento à Indústria – PEFI, criado em 1981, no Paraná, fornecia crédito para o capital de giro, mediante o financiamento de 70% do ICM gerado pelas empresas localizadas naquele estado. Esses mecanismos ficaram conhecidos como ‘operações triangulares’, em que o estado cria um fundo fiscal, para financiamento de capital de giro e fornece para a empresa um crédito correspondente ao ICMS que será pago” (Prado e Cavalcanti, 1998).

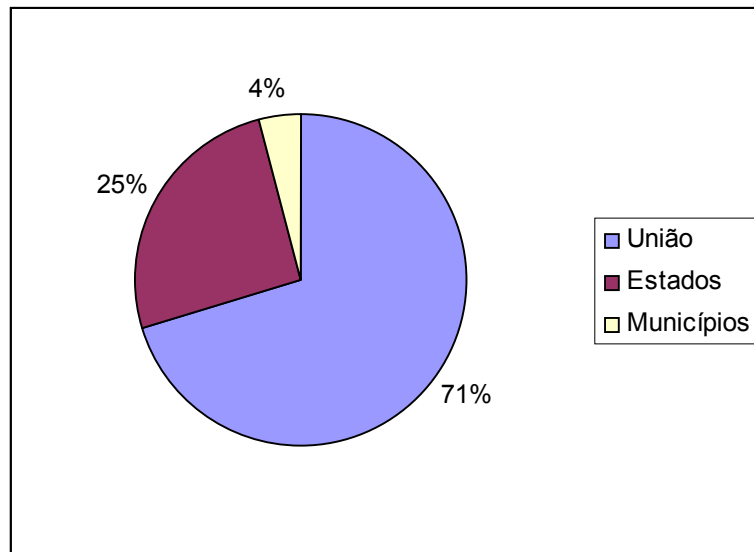
Todos esses mecanismos aqui citados nos levam a refletir que a guerra fiscal não se restringe às políticas praticadas pelos estados brasileiros e nem sempre se relaciona apenas com o ICMS, mas apresenta uma complexidade de fatores que podem ser utilizados, Arbix (1999). E, se analisarmos os entes federativos, veremos que isso se torna ainda mais complexo: “Isso não significa, porém, que as prefeituras não possam desempenhar um papel ativo. Pelo contrário. Muitas cidades vêm se organizando de modo a potencializar suas vantagens competitivas, servindo-se do IPTU, do ISS, das taxas locais, de terrenos em distritos industriais, de equipamentos, do eventual controle sobre serviços de água, esgoto, transporte e comunicações, e até mesmo da cota-parte do ICMS, para: (i) interferir decisivamente na disputa com outros

---

que embora possa ser considerada bastante moderada, se compara com os conflitos recentes, se constitui em um verdadeiro embrião da guerra fiscal” (Alves, 2001:07).

municípios de sua própria região ou estado; (ii) participar de disputas estaduais em parceria com o governo do estado; (iii) procurar definir um terreno próprio de negociação em contato direto com as matrizes das montadoras. Muitas dessas iniciativas se mostram positivas, principalmente quando deflagram processos de preparação para a disputa, que podem resultar na discussão ou mesmo no equacionamento das condições educacionais, de comunicação, de tecnologia, de infra-estrutura e outros desafios de longo prazo, que, em geral, não costumam freqüentar as agendas municipais” (idem: 1999).

**Gráfico 5.2**  
**Arrecadação Tributária Geral Por Unidade da Federação –**  
**valores aproximados**



Fonte: IBPT (2005).

Todo cuidado é pouco na reflexão dessa questão dos entes federativos. Os estados têm como possibilidade de uso o ICMS, que é uma das maiores fontes de arrecadação do país. Já os municípios arrecadam via ISS (Imposto Sobre Serviços) e IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), que são impostos de menor expressão. Cabe lembrar que os municípios têm encargos sociais altíssimos, como manutenção e funcionamento de escolas, hospitais e, inclusive, gastos com o funcionamento da própria prefeitura. O quadro é, portanto, mais desastroso. Se observarmos o gráfico 5.2, isso fica claro. Os



municípios são responsáveis por cerca de 4% da arrecadação tributária geral no Brasil, um valor muito pequeno se considerarmos que isso deve ser dividido por mais de cinco mil municípios, todos com encargos sociais.

No caso da guerra fiscal, essa discussão dos gastos é importantíssima, já que os governos subnacionais, na realidade, têm uma baixa capacidade de contribuição nas políticas de desenvolvimento. “A par das restrições do Orçamento Federal, também é limitada a contribuição que os demais entes da Federação, ou seja, os estados e municípios, podem dar à implementação de políticas prioritárias para o desenvolvimento. Além de exibirem um elevado nível de endividamento, enfrentam dificuldades para administrar seus orçamentos com a queda de receitas provocada pelo baixo dinamismo da economia” (Rezende e Tafner, 2005:256). É exatamente por esses motivos que a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), que define regras claras para os gastos e os endividamentos, foi aprovada e já está em vigor. Mas, de qualquer forma pactos entre municípios e estados visando atração de investimentos ocorrem como uma possibilidade de política de desenvolvimento.

## 5.1 Visões da Guerra

Do ponto de vista teórico, poucos são os estudiosos que defendem a guerra fiscal. Entre os seus principais defensores estão os políticos, mais especificamente, os governadores e prefeitos, que a qualquer custo tentam desenvolver seus territórios. No âmbito acadêmico, um dos principais trabalhos que apresentam pontos positivos sobre a guerra fiscal foi o da economista Denise Andrade Rodrigues (1998). Em seu artigo, a autora defende que: “A chamada ‘guerra fiscal’ entre estados pode estar encobrendo uma nova realidade no desenvolvimento econômico brasileiro: a importância dos governos estaduais na indução do investimento e na atração de empresas. A capacidade de um estado organizar tanto instituições governamentais como privadas, de forma a construir um ambiente favorável ao crescimento econômico, assegurando a estabilidade institucional, a infra-estrutura

econômica e social e os incentivos fiscais, é um fator crucial na atração de empresas” (idem:151).

Esse artigo chama atenção, em função de um maior rigor explicativo que a autora traz. Os argumentos por ela levantados não apontam para uma indução de investimentos a qualquer custo, e sim para a criação de um conjunto de políticas públicas que atraiam investimentos, pautadas em um planejamento responsável. “A lógica da desconcentração em relação aos grandes centros urbanos segue a racionalidade do planejamento estadual, por que demanda políticas específicas de incentivos, com premiações especiais para as áreas que se deseja desenvolver e ações integradas de várias secretarias”.(idem:154). Ou seja, fica clara a preocupação da autora com um planejamento estratégico das políticas de incentivos, fato raro entre os defensores da guerra fiscal.

Outros dois exemplos de argumentos em defesa da guerra fiscal foram publicados no jornal *Gazeta Mercantil*. O ex-governador do Estado de São Paulo, Paulo Maluf, em publicação do dia 12/08/2002, assume a importância da adoção de políticas de incentivos fiscais para São Paulo, tendo em vista a saída de algumas empresas desse estado. Ele declarou: “Todos os estados estão oferecendo ICMS mais baixo e São Paulo está vendo suas empresas irem embora”. Já Ian Muniz, em publicação também do jornal *Gazeta Mercantil*, de 24/09/2002, afirma que: “Uma localidade menos industrializada, carente de investimentos públicos, com mão-de-obra barata, igualmente mal treinada, necessita acenar com um ambiente tributário mais camarada, se deseja atrair negócios e criar pólos de investimentos”. Em todo caso, essas considerações não revelam rigorosos argumentos a favor da guerra fiscal e sim uma visão simplista do assunto.

Quanto aos aspectos negativos da guerra fiscal, temos um grande número de trabalhos acadêmicos publicados. Entre alguns críticos, estão: Ricardo Varsano, Fernando Rezende, Sérgio Prado, Glauco Arbix, Fernando Abrucio, Maria Abadia da Silva Alves, Milton Santos, Ricardo Castillo, Marcio Cataia e outros. Na maior parte dos casos, os autores apontam cenários preocupantes, dado o elogio exacerbado dessa política como instrumento de desenvolvimento regional e geração de empregos. Alguns desses autores ressaltam que a reboque das isenções tributárias vêm os *incentivos*

*territoriais*<sup>28</sup>, que fazem da guerra fiscal um mecanismo mais amplo do que a questão fiscal propriamente dita.

O que chama muita atenção nos estudos sobre a guerra fiscal é a ausência de reflexões geográficas. Poucos são os geógrafos que estudaram a fundo esse evento. Após realizarmos uma pesquisa bibliográfica sobre o tema, raros são os trabalhos diretamente relacionados a esse tema. Entre eles se destacam, por trazer para o debate a dimensão geográfica do evento, as contribuições de Milton Santos, Ricardo Castillo, Ana Fani Alessandri Castro, Márcio Cataia e Clayton Silva.

Um ponto importante, que está relacionado às críticas, diz respeito ao uso privado de recursos públicos, que em hipótese alguma pode se dar de forma aleatória. Os benefícios gerados pelo uso público de recursos da sociedade têm que ser maiores que seu custo de oportunidade - que é medido pelos benefícios sociais gerados pelo uso privado desses recursos, (Varsano, 1997). Trata-se de uma questão estratégica dos estados. Além de não arrecadar, são realizadas modernizações territoriais, para a chegada das empresas, que nem sempre servem à maior parte da população. Muitas vezes, elas sequer oferecem o número de empregos anunciado. Vale lembrar que, do prisma empresarial, os custos de locação não se restringem aos valores cobrados em tributos, mas também a uma boa rede de infra-estrutura, estabilidade política, mão-de-obra qualificada e outros fatores, que são elementos caros para aquelas localidades ainda destituídas desses recursos<sup>29</sup>.

Nessa linha reflexiva, Santos (1996) afirma que da mesma forma que o território é *normado* por leis jurídicas formais ele se apresenta *como norma* às ações. Ou seja, há uma série de leis que o normatiza, como por exemplo os impostos, mas ele mesmo, em função dos acréscimos técnicos desiguais, acaba por se tornar uma norma. “A produtividade e a competitividade deixam de ser definidas devido apenas à estrutura interna de cada corporação e

---

<sup>28</sup> Chamamos aqui de *incentivos territoriais* os mecanismos de atração de empresas via obras públicas e doações de terrenos praticados pelos estados e municípios, bem como melhoramento de vias, doações de terrenos, garantias de acesso a energia elétrica e outras benfeitorias.

<sup>29</sup> Sobre esse assunto ver Arbix (2002:113). “De acordo com Cheshire e Gordon, a competição territorial sempre se configura como um ‘processo implícito ou explícito de disputa com outras regiões’ (1996, p. 385), processo este que inclui uma série enorme de incentivos econômicos, de infra-estrutura e mesmo de formação e qualificação de fornecedores e trabalhadores”.

passam, também, a ser um atributo dos lugares. E cada lugar entra na contabilidade das empresas com diferente valor. A guerra fiscal é, na verdade, uma guerra global entre lugares” (Santos, 2002:88).

Temos a combinação de duas forças imprescindíveis para a construção de uma produtividade espacial serviente a esse processo: a densidade técnica e a densidade normativa nos lugares<sup>30</sup>. É, pois, a edificação de estruturas que tornem os lugares aptos à produção de determinadas empresas, que buscam ali o seu *locus* de produção. O território deve estar preparado técnica e normativamente para a atuação dessas empresas. Sem uma rede técnica, capaz de permitir a circulação, e de uma rede normativa, que possibilite a isenção dos impostos, a ação das grandes empresas não ocorre e, muito menos, migra para outras localidades.

A dimensão territorial, portanto, é de suma importância para o entendimento da guerra fiscal. Além de elemento fundamental para ocorrência desse evento, já que as localidades destituídas de infra-estrutura têm que promover refuncionalizações espaciais, ela é também reveladora de um uso corporativo do território, que traz como consequência mecanismos nocivos às pessoas inseridas nesses territórios, mas que se encontram à margem do processo modernizador e cada vez mais distantes, portanto, da possibilidade de nele se inserir.

Como veremos adiante, a maior parte das obras de infra-estrutura realizadas pelos governos beneficiou, quase com exclusividade, as atividades das empresas. É por isso que Souza (2000:05), com o que denominou Grito do Território, reafirma: “(...) a geografia escancara o que os números escamoteiam, ou seja, a paisagem geográfica e os seus significados (sua essência) são reveladores das desigualdades sócio-territoriais”.

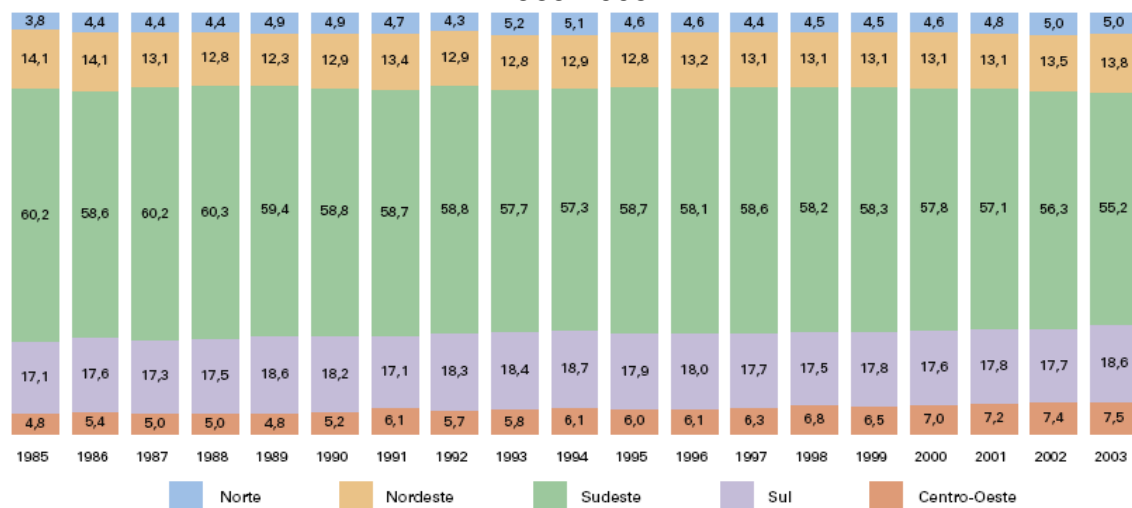
Apesar desses mecanismos de isenções fiscais serem defendidos como um elemento fundamental para a diminuição das disparidades regionais, em dados do IBGE de participação das regiões no PIB (Gráfico 5.3) não encontramos nenhuma mudança significativa nas porcentagens. Ao contrário,

---

<sup>30</sup> Santos e Silveira (2001:115): “É a busca pela edificação de uma densidade técnica dos lugares – por meio de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, geração de energia, terrenos preparados – para torná-los aptos à fabricação de automóveis, caminhões e veículos em geral. Todavia, para progredir nessa contenda é preciso também construir uma densidade normativa

observamos uma certa manutenção dessas participações, o que revela o fato da concentração estar se perpetuando com o acirramento da guerra fiscal. Ora, a única região que teve um aumento significativo, em torno de 50%, foi o Centro-Oeste, que passou de 4,8% do PIB nacional, para 7,5%. Isso se explica pelo desenvolvimento, ali, de uma agricultura moderna de exportação. Já nas outras regiões, as variações não ultrapassam 10% para um período de quase 20 anos, no qual ao longo de mais de uma década a guerra fiscal foi praticada de forma mais acintosa. Isso nos traz indícios significativos de que essa prática, efetivamente, pouco contribuiu ou mesmo pode contribuir para uma melhoria na desconcentração da riqueza no Brasil.

**Gráfico 5.3 - Participação das regiões no Produto Interno Bruto do Brasil 1985-2003**



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Contas Regionais do Brasil 1985-2003, microdados.

Além dessa política não estar concorrendo para a diminuição das nossas desigualdades, voltando à questão do uso dos recursos públicos, Abrucio (2000:188) aponta uma faceta perversa em razão da competição federativa, que tem como resultado uma **competição predatória**. Para o autor, essa competição teria como principais características:

---

(M. Silveira, 1996, 1999b) que conceda e combine satisfatoriamente proteções e atrativos legais”.

- Realização de jogos de soma-zero, em que o bem estar individual sobrepõe-se ao bem estar coletivo;
- Comportamento competitivo baseado na busca de rendas, seja repassando custos a outros agentes, seja se apropriando de parcelas de recursos públicos que deveriam ser distribuídos de forma mais eqüitativa;
- Ausência de mecanismos ou instituições que estabeleçam o equilíbrio entre os agentes, fazendo com que a disputa se oriente pelo salve-se quem puder;
- Falta de controles públicos internos a cada ente federativo, de modo que a predação dos recursos públicos locais alimente-se da lógica da competição federativa.

Vale destacar que, nessa discussão, em hipótese alguma pode-se diminuir o entendimento à esfera estritamente fiscal, como inclusive mostramos no capítulo anterior. Da mesma forma, não se pode desconsiderar o papel fundamental desempenhado pelas rugosidades e pelos incentivos territoriais é fundamental. Caso isso não fosse fator determinante, outros estados brasileiros já teriam alcançado um excelente grau de desenvolvimento econômico apenas praticando isenções fiscais. Segundo Arbix (1999), cerca de 45% das empresas colocam a infra-estrutura do lugar como central na localização de uma nova planta. E nesse ponto, como mostrou o trabalho realizado por Lemgruber (1999), os estados mais ricos saem em vantagem.

É por isso que defendemos aqui a idéia de que a guerra fiscal, por sua importante dimensão geográfica, seria uma *guerra dos lugares*, como propôs Santos e Silveira (2001:296). “Fala-se hoje muito em guerra fiscal, na medida em que a disputa de Estados e municípios pela presença de empresas e a busca pelas empresas de lugares para se instalar é vista, sobretudo por aspectos fiscais. A realidade é que, do ponto de vista das empresas, o mais importante mesmo é a guerra que elas empreendem para fazer com que os lugares, isto é, os pontos onde desejam instalar-se ou permanecer, apresentem um conjunto de circunstâncias vantajosas do seu ponto de vista. Trata-se na verdade, de uma busca de lugares ‘produtivos’” (idem). É a busca desenfreada dos lugares para atrair investimentos a partir dos impostos, mas também das

empresas que geram, através de suas barganhas, uma competição entre os lugares.

## **5.2 A Perversidade das Falácias Pró-Guerra Fiscal: os Incentivos Territoriais**

Agora pretendemos verificar, empiricamente, algumas conseqüências da guerra dos lugares. A maior parte dos setores produtivos recebeu os benefícios públicos assegurados pela guerra fiscal, mas o caso automotivo merece destaque pelo peso dos investimentos que alguns estados fizeram. Suas conseqüências foram muito elucidativas em relação às discussões que realizamos ao longo do texto.

A presença de multinacionais no setor automotivo não é novidade no Brasil, nem tampouco ocorreu apenas na década de 1990. Mas é inegável que no período pós 1993, houve uma entrada considerável de multinacionais produtoras de veículos automotores, aliada a um processo de realocação das que já produziam no Brasil. Segundo um estudo realizado por Santos e Silveira (2001), exemplos de empresas que participaram desse processo não faltam: Volkswagen, Ford, General Motors, Fiat, Mercedes-Bens, Renault, Detrit Corporation, Chrystaler (em parceria com a BMW), Skoda (empresa Tcheca de caminhões), Ásia Motors, Honda, Tianjing do Brasil, Kurim, Mitsubishi, Troller, Subaru, Speed Cross, Hyundai, Peugeot, Toyota e outras.

Nesse setor produtivo não há indícios de exceção. Todas tiveram benefícios e dentre os incentivos que as grandes empresas receberam “para alocar seus novos investimentos, destacam-se a renúncia fiscal, deferimento de impostos, crédito fácil e farto, obras de infra-estrutura e doações governamentais que, praticamente, estão financiando suas novas fábricas” Arbix (1999:02).

Como já foi ressaltado antes, entre as prerrogativas a favor do uso de isenções, o aumento do dinamismo econômico e a geração de empregos se destacavam como principais. No mesmo estudo, Arbix (1999) levanta dúvidas

em relação a ambas. Em primeira instância, porque a possibilidade de dinamismo econômico é pouco provável. E, em seguida, porque a geração de empregos, por mais eficaz que seja para a cidade que receberá essa nova fábrica, pode provocar efeitos perversos em função da mudança na localização da planta produtiva. Ou seja, a migração pode (e geralmente isso realmente ocorre), na mesma medida, gerar desemprego para cidade que ela fazia parte.

Mostraremos, agora, alguns casos principais de indução de investimentos na indústria automobilística, dando ênfase as seguintes análises: distribuição espacial dos investimentos; quantidade de empregos; custo por emprego, em alguns casos; total de isenções; custo das obras de infraestrutura e qualidade dessas obras, ou seja, para que finalidades elas podem servir, senão as industriais.

A distribuição dos incentivos do que ficou conhecido como Novo Regime Automotivo<sup>31</sup> de forma alguma implicou a preocupação, ou mesmo viabilização, de acordos para uma realocação mais distributiva das indústrias automotivas. Ao contrário, o Regime serviu como um incentivo a mais para as empresas, que foram duplamente beneficiadas: pelos incentivos gerais e também pelos particulares que cada estado ofereceu. Ou seja, a partir do momento que uma dada empresa do setor decidiu sua entrada no Brasil, só tratou de esperar pelo melhor pacote de benefícios. Foi então que assistimos os estados se digladiando para sediá-la, enquanto, do ponto de vista das políticas federais, nenhuma ação efetiva foi feita no sentido de inibir abusos e criar condições para uma redistribuição desse setor para regiões menos favorecidas.

A figura 5.1 representa bem essa situação. Do total de incentivos, dos que estão fora do eixo Sul-Sudeste, apenas os estados de Mato Grosso do Sul,

---

<sup>31</sup> “O Novo Regime Automotivo, editado em 1995, estabeleceu uma série de vantagens baseadas na diferenciação entre empresas com fábricas instaladas no Brasil e as demais empresas. Para as primeiras, alíquotas de importação substantivamente menores para veículos completos (50% menor). Máquinas e ferramentas teriam alíquotas zero. Autopeças poderiam ser importadas com alíquota inicial de apenas 2%. O NRA obteve êxito na atração de novas fábricas. Ao mesmo tempo, apresentava desequilíbrios, beneficiando mais as montadoras e expondo à competição o setor de autopeças. Ignorou a questão trabalho, assim como as referentes à tecnologia, à recapacitação e outras. Foi a primeira peça de política industrial significativa elaborada após a interrupção das atividades da Câmara Setorial da Indústria Automobilística, arranjo tripartite (de curta existência, mas bem-sucedido), voltado para a elaboração de políticas industriais para o setor” (Arbix, 2002:126). Para uma análise mais detalhada dessa experiência ver: Cardoso e Comin, 1993; Arbix, 1996; Arbix e Zilbovicius, 1997.



Goiás, Paraíba e Bahia participaram mais acintosamente do conflito. Não que esse setor, em especial, represente a totalidade dessa dinâmica, mas, caso a guerra fiscal fosse efetivamente um mecanismo de diminuição de disparidades regionais, outros estados também conseguiriam atrair instalações automotivas. A Bahia, por exemplo, só obteve grande investimento graças à instalação da fábrica da Ford, que na realidade manifestara preferência para o estado do Rio Grande do Sul, que, em movimento de retaliação, não ofereceu os termos esperados. As pretensões da multinacional pelo Rio Grande do Sul incluíam o fato de haver, ali, melhor infra-estrutura e também da proximidade com o Cone Sul. Que fique claro que a ida da Ford para a Bahia não se deu única e exclusivamente em função da isenção fiscal. Ao contrário, a decisão ocorreu pela existência de vários acordos de melhoria de infra-estrutura para o funcionamento da fábrica.

O mais estranho, nesse caso da Ford, foi a função que o governo federal exerceu nesse processo. “O papel do presidente Fernando Henrique deveria ter sido o de colocar no debate público este problema e condená-lo. Em vez disso, concedeu empréstimo do BNDES para a Ford, intercedendo, sem critérios, numa batalha entre a Bahia e o Rio Grande do Sul, favorecendo o governo baiano em razão da pressão do grande cacique regional, Antonio Carlos Magalhães. Neste caso, FHC perdeu para o legado oligárquico e patrimonialista do federalismo brasileiro” (Abrucio, 2004:90). Tal fato nos leva a refletir sobre o poder das elites regionais e seu caráter duvidoso. É triste ver que a Bahia, sendo um estado com extremas dificuldades financeiras e sociais, consegue uma soma vultuosa de dinheiro para beneficiar a Ford, fruto de vontades políticas corporativas.

**Figura 5.1**

**Distribuição Territorial dos Investimentos Credenciados no Novo Regime Automotivo (1996-2001), por Estado**



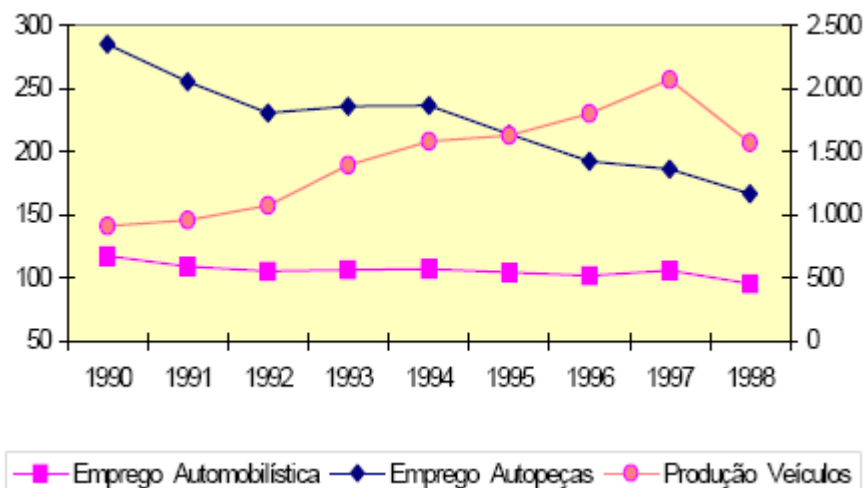
Fonte: Rodríguez-Pose e Arbix, 2001.

Na questão da geração de empregos, mesmo havendo diversas ressalvas, as análises estatísticas revelam algumas preocupações. Em primeiro lugar, a indústria já não é o setor que mais emprega e esse fato vem ocorrendo há décadas. Segundo dados do Relatório da Competitividade Setorial da Indústria Brasileira de 1999, realizado pela CNI (Confederação Nacional da Indústria), dos onze setores estudados<sup>32</sup>, todos, sem exceção, tiveram queda do número total de empregados. A indústria automobilística não foge a essa realidade, “a produção industrial, em especial, a da indústria

<sup>32</sup> Metalúrgica, Mecânica, Material Elétrico e de Comunicação, Material de Transporte, Papel e Papelão, Borracha, Química, Produtos de Matéria Plástica, Têxtil, Vestuário e Calçados, Produtos Alimentares.

automobilística, tem se desenvolvido no sentido de um modelo poupador de mão-de-obra” (Motin et alli, 2002). Os gráficos abaixo, disponibilizados pela ANFAVEA<sup>33</sup> (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores), ilustram bem o caso.

**Gráfico 5.4 – Evolução do Emprego (mil trabalhadores) X Produção de Veículos (mil unidades) 1990 - 1999**

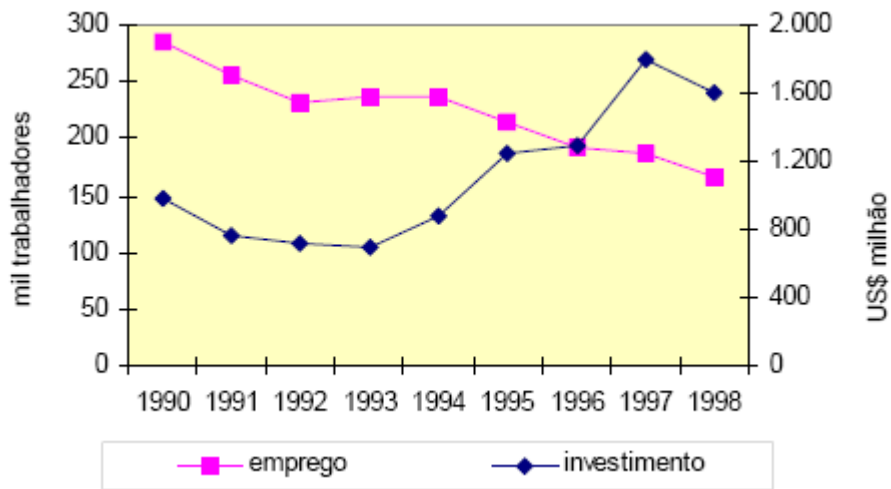


Fonte: ANFAVEA, Sindipeças

No gráfico 5.4, fica claro que para um aumento considerável na produção de veículos, não houve ampliação compatível do número de trabalhadores empregados, tanto na indústria automobilística quanto na de autopeças. Ao contrário, na primeira, se não houve uma queda considerável do número de empregados, a relação trabalhador por veículo produzido diminuiu. Já na segunda, podemos observar, diretamente, que houve uma queda considerável do número de trabalhadores. Os gráficos 5.5 e 5.6, por sua vez, revelam que os investimentos na década de 1990 no setor de autopeças cresceram, enquanto o número de trabalhadores diminuiu diretamente. E, para a indústria automobilística, enquanto os investimentos praticamente triplicaram, o número de empregados continuou estável.

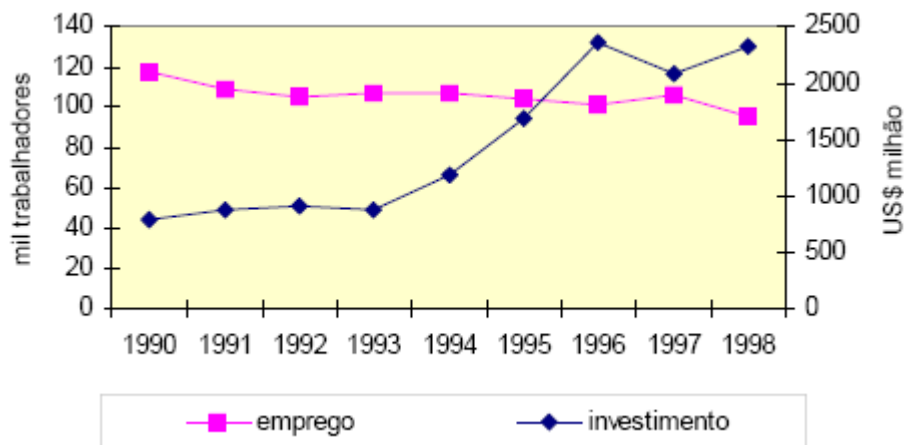
<sup>33</sup> site: [www.anfavea.com.br](http://www.anfavea.com.br)

**Gráfico 5.5 – Indústria de Autopeças: Evolução do Emprego e dos Investimentos – 1990 - 1999**



Fonte: Sindipeças

**Gráfico 5.6 - Indústria de Automobilística: Evolução do Emprego e dos Investimentos – 1990 - 1999**



Fonte: ANFAVEA

Em relação ao custo da geração de empregos nesse setor, Alves (2001), mostra que nos acordos realizados entre a Mercedes-Benz e o governo do estado de Minas Gerais, a General Motors e o estado do Rio Grande do Sul e a Renault e o estado do Paraná significaram um custo fiscal para o país de R\$ 1.803.463.023,00 e resultaram na geração de algo entre 4.500 e 5.500

empregos diretos. Ou seja, mais de R\$ 300.000,00 por emprego gerado<sup>34</sup>. É claro que indiretamente foram criados empregos no setor terciário, mas, de qualquer forma, devemos tomar cuidado com o fato de que essas outras empresas, na maior parte de pequeno e médio porte e que geralmente enfrentam dificuldades financeiras, não foram assistidas por programas de crédito ou isenções fiscais tão claros quanto as grandes.

No caso particular da instalação da fábrica da GM em Gravataí, RS, ficou explícita essa confusão criada em torno das expectativas de geração de empregos. A Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS) realizou três estudos sobre a criação de empregos diretos e indiretos promovidos pela instalação da GM. No primeiro, concluiu-se que seriam gerados 1.300 diretos e 200 mil indiretos. No segundo, essa estimativa abaixou para 100 mil postos. Por fim, o mesmo estudo indicou que seriam gerados 40 mil empregos, (Arbix, 2002).

Recentemente, um estudo do Ministério do Trabalho revelou dados ainda mais preocupantes em relação a essa questão, (*Folha de São Paulo* 2/01/2005). Segundo esse estudo, não ficou comprovado o aumento de postos de trabalho como consequência da guerra fiscal. Ao contrário, os números foram bem abaixo das expectativas. No caso da Ford em Camaçari, a promessa do governo era de 50 mil empregos. Porém, a fábrica contratou apenas 7 mil funcionários. O governo baiano alega que para cada emprego da fábrica 4 empregos indiretos foram gerados, o que daria um total de 35 mil empregos (ainda, assim, abaixo das expectativas). Mas, de qualquer forma, esses números ainda não puderam ser comprovados.

Além da questão dos empregos, são fundamentais as reflexões sobre os impactos das obras de infra-estrutura e seus custos nas contas públicas. Estes são altos e seus benefícios em relação a um uso cidadão são questionáveis, da mesma forma que sua importância para as contas dos estados.

Só como introdução, vale a pena ressaltar que nessa questão financeira os dados por estado não se revelaram tão positivos como deveriam ser para gozar de isenções fiscais. Analisando os dados publicados por Sergio Ferreira (2000), observamos que dos estados que mais praticaram a guerra fiscal,

---

<sup>34</sup> Sobre essa questão ver Arbix (2002). O autor mostra uma comparação entre os custos governamentais para atração de empresas no Brasil e nos EUA.

apenas o Ceará aumentou sua participação no PIB. Foram sete os estados estudados: Rio Grande do Sul, Ceará, Paraná, Espírito Santo, Goiás, Bahia e Pernambuco. Logo de início, já chama atenção a presença de estados do Sul, que não fazem parte do Brasil mais pobre. De qualquer forma, todos esses estados não cresceram de importância entre os anos de 1985 e 1998. Goiás teve um decréscimo de 2% para 1,9%; no Rio Grande do Sul houve uma queda de 7,9% para 7%; na Bahia, de 5,1% para 4,1%; em Pernambuco, de 2,5% para 2,3%; no Paraná, de 6,3% para 5,8%; no Espírito Santo, de 1,7% para 1,5%; e, a grande exceção, o Ceará, teve um crescimento de 1,6% para 1,8%. (Ferreira, 2000: 06). Não que esses números tenham tido decréscimo única e exclusivamente em função dos incentivos fiscais. Mas, nem do ponto de vista financeiro eles apresentaram um crescimento de grande importância.

Já foi mencionado anteriormente que isenções de impostos, na maior parte dos casos, dizem respeito a uma parcela do imposto que não existe nas contas públicas exatamente pelo fato da empresa ainda não estar instalada. Por outro lado, as obras que constam como parte dos protocolos representam gastos imediatos e, em várias ocasiões, os governos não têm esse dinheiro, ou, se tivessem, poderiam utilizá-lo para outros fins. Alves (2001), sistematizou os dados de isenções fiscais e benefícios orçamentários. A tabela 5.1 mostra o estudo.

**Tabela 5.1 - Benefícios Orçamentários e Tributários por Contrato – Indústria Automobilística (em reais)**

<b>Merrcedes-Benz</b>	<b>690.547.740,00</b>
Benefício Orçamentário (R\$)	
Terreno	50.500.000,00
Infra-estrutura	0,00
Crédito para Capital Fixo e de Giro	60.636.705,00
Crédito para Capital Fixo	7.117.810,00
Crédito à Comercialização	16.757.790,00
Total	135.012.305,00
Benefício Tributário (R\$)	
Crédito para Capital de Giro (diferimento)	555.535.435,00
Total	555.535.435,00
<b>General Motors</b>	<b>759.576.684,00</b>
Benefício Orçamentário (R\$)	
Terreno	11.000.000,00
Infra-estrutura	130.000.000,00
Crédito para Capital Fixo	82.238.138,00
Total	223.238.138,00
Benefício Tributário (R\$)	
Financiamento à aquisição de máq. e equip.	15.904.166,00
Crédito para Capital de Giro (diferimento)	451.244.379,00
Restituição do Investimento	69.190.001,00
Total	536.338.546,00
<b>Renault</b>	<b>353.338.599,00</b>
Benefício Orçamentário (R\$)	
Terreno	15.000.000,00
Infra-estrutura	150.000.000,00
Total	165.000.000,00
Benefício Tributário (R\$)	
Diferimento do ICMS	188.338.599,00
Total	188.338.599,00
<b>Total Geral</b>	<b>1.803.463.023,00</b>

Fonte: Alves (2001)

A soma total dos benefícios é de R\$ 165.000.000,00, para a Mercedes-Benz, R\$ 223.238.138,00, para a General Motors e R\$ 135.012.305,00, para a Renault. Ainda que esses números não representem a maior parte dos benefícios previstos, essas quantias são consideráveis em termos de obras públicas.

Nos parágrafos seguintes realizaremos uma sistematização<sup>35</sup> dos dados relativos aos incentivos territoriais promovidos em ação conjunta dos estados e municípios e que fizeram parte dos principais acordos com as montadoras.

A instalação da fábrica da Mercedes-Benz em Juiz de Fora, Minas Gerais, contou com: créditos, financiamentos e períodos de carência para pagamento; doação de um terreno de 28 milhões de m<sup>2</sup>, isento de pendências e demandas judiciais; urbanização das margens do Rio Paraibuna; sistema de esgoto; acesso, sem custos, a sistemas de tratamento de efluentes líquidos da empresa; viabilização de acessos viários da estrada BR-040; implantação de um ramal ferroviário; construção de pátios de estacionamento; pista de testes; obras para fornecimento de energia; instalação de uma brigada de incêndio, em área próxima à fábrica.

O contrato entre a Volkswagen<sup>36</sup> e o governo do Estado do Rio de Janeiro, para a instalação de uma unidade produtiva em Resende, contou com: construção de um centro de treinamento em Angra dos Reis; complementação do gasoduto que corta Resende até a porta da empresa; compromisso de fornecimento de 4,4 milhões de m<sup>3</sup> de gás/ano.

A chegada da Renault em São José dos Pinhais, Paraná, resultou de um acordo cujos termos estipulavam: doação de um terreno de 2,5 milhões de m<sup>2</sup>, com terraplanagem e drenagem; construção de uma subestação da Copel; ramal ferroviário ligando empresas à rede; linha permanente de transporte coletivo; berço e pátio exclusivo no Porto de Paranaguá; abastecimento de água; redução de 25% na tarifa de energia elétrica; e construção de uma pequena usina elétrica, exclusiva da fábrica.

Por fim, no contrato ente a General Motors e o Governo do Rio Grande do Sul, no município de Gravataí, ficou estipulado: subsidio do estado na

---

<sup>35</sup> Fonte: Cavalcanti, C. E. G. e Prado, S. *Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil*. Brasília: Ipea/Fundap, 1998 e Alves (2001).



aquisição do terreno no valor de R\$ 11 milhões, acrescido de terraplanagem e urbanização do terreno; instalação de rede de gás natural; fornecimento preferencial de energia elétrica; manutenção de rodovias e construção de todos os acessos viários necessários à planta; construção de terminal fluvial completo de uso exclusivo da GM; terminal marítimo privativo; melhoria das rodovias de acesso; instalação de linhas de efluentes sanitários e industriais; tratamento de efluentes e de resíduos sólidos.

Podemos observar que, nos casos de Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul foram doados terrenos públicos de grandes proporções para a instalação dessas fábricas, principalmente no caso de Minas Gerais. Sem entrar no mérito dos possíveis usos que esses terrenos poderiam representar para esses estados, cabe ressaltar que eram públicos e foram passados à esfera privada, privilegiando uma única empresa, sem garantias rígidas de sua permanência, como contrapartida.

As obras de infra-estrutura revelam incentivos territoriais gritantes. São vários tipos de interferência urbana que contam com dinheiro público e privilegiam, quase que exclusivamente, a empresa. Alguns deles ainda podem ser extremamente úteis para que elas obtenham certificados de qualidade, mas na realidade são serviços prestados pelo estado. Fazemos referência, aqui, às coletas de resíduos industriais e tratamento de efluentes, que são, hoje, elementos fundamentais para a garantia desses certificados.

Das outras formas de incentivos territoriais elencadas na sistematização realizada acima, as obras de modernização de estradas, partes exclusivas em portos, construção de ferrovias e fornecimento de energia devem ser analisadas com maior cuidado. Atividades que têm por princípio a dinamização de setores restritos e que promovem toda uma modificação do território, em termos de uso, são perigosas já que, em função do seu caráter restrito, na ocorrência de uma falência, todas essas obras podem se tornar obsoletas e, portanto, representar prejuízos astronômicos para os estados e municípios. “O peso do mercado externo na vida econômica do país acaba por orientar uma boa parcela dos recursos coletivos para a criação de infra-estruturas, serviços e formas de organização do trabalho voltados para o comércio exterior, uma

---

<sup>36</sup> Os dados sobre esse contrato não estão disponibilizados, mas servem de referência como exemplo.

atividade ritmada pelo imperativo da competitividade e localizada nos pontos mais aptos para desenvolver essas funções” (Santos e Silveira, 2001:21).

É uma verdadeira “distorção na composição do gasto público. Isto é, em estágios avançados a guerra fiscal passa a se dar em torno dos dispêndios em infra-estrutura, em detrimento do gasto social, aumentando a regressividade do gasto público” (Ferreira, 2000:2). Não podemos esquecer que são recursos públicos muito escassos e mal direcionados em um país como o Brasil.

Santos (1996:65) retrata muito bem essa situação: “As ações são cada vez mais estranhas aos fins próprios do homem e do lugar. Daí a necessidade de operar uma distinção entre a escala de realização das ações e a escala de seu comando. Essa distinção se torna fundamental ao mundo de hoje: muitas ações que se exercem num lugar são produto de necessidades alheias, de funções cuja geração é distante e das quais apenas a resposta é localizada naquele ponto preciso da superfície da Terra”.

A guerra dos lugares merece muita atenção. Em particular, em sua esfera fiscal, justamente porque o atual sistema tributário brasileiro, além de muito oneroso para todas as firmas, tem permitido distorções e concorrido para uma péssima distribuição de recursos na nossa federação. É urgente a discussão de uma nova reforma tributária, que efetivamente promova uma mudança significativa dessa estrutura tributária perversa. Esses entraves tributários têm justificado, ao longo do território nacional, modernizações corporativas que são nocivas e pouco igualitárias. A geografia deve, portanto, poder responder, partindo do território, a essas questões tão importantes para a vida nacional.

## Capítulo 6

### Aprofundamento da Guerra dos Lugares: a Questão Municipal

---

Na busca de uma explicação geográfica para a guerra fiscal, nos deparamos com inúmeras facetas que são decorrência desse evento. No início da década de 1990, tivemos ocorrências que exacerbaram esse conflito, justamente pela disputa entre estados brasileiros para atrair as empresas automotivas para os seus territórios. No capítulo anterior, trabalhamos esse caso, que na verdade foi o mais conhecido dentre todos os que envolveram a guerra fiscal. Além disso, procuramos esclarecer o que se entende por guerra fiscal e, mais ainda, definir conceitualmente como a geografia observa esse evento, ou seja, como uma guerra dos lugares.

Na ocasião, evidenciamos que diversos autores fizeram (e fazem) críticas ostensivas à guerra fiscal, pelo fato dessa disputa ser um elemento de forte impacto no tão frágil pacto federativo brasileiro. Pretendemos, agora, dar mais alguns passos em direção a essa crítica e também em direção a um aprofundamento do próprio entendimento da guerra dos lugares.

O caso do setor automotivo foi objeto de diversas discussões acadêmicas. Nele, a evidência que ficou mais clara foi a disputa realizada entre estados brasileiros. Muitos estudos acadêmicos acabaram por tratar de forma exaustiva a guerra fiscal, sob o ponto de vista dessa disputa estadual por investimentos. Porém, no desenrolar de sua história, a idéia de atração de investimentos via benefícios de toda ordem, ganhou notoriedade e, aliada às prerrogativas do desenvolvimento endógeno, se difundiu como pilar de políticas de desenvolvimento não só estaduais como municipais também.

Na realidade, grande parte dos estados que praticaram a guerra fiscal o fizeram em parcerias com municípios<sup>37</sup>. Só que com o passar dos anos, os

---

<sup>37</sup> “A Prefeitura de **Gravataí**, que receberia a GM na fase adulta da guerra fiscal, esteve à margem das negociações entabuladas entre o governo do estado e a montadora. O prefeito da cidade, Daniel Bordignon, falou sobre a disputa entre os municípios: ‘após a escolha do estado, sabíamos que três municípios da Grande Porto Alegre competiam entre si: Gravataí, Guaíba e Eldorado. E nós seríamos escolhidos pela GM’. A montadora fez uma ‘espécie de leilão entre as cidades’ e nós ganhamos, oferecendo ‘30 anos de isenção do IPTU’” (Arbix, 1999).

próprios municípios passaram a praticar cada vez mais essa forma de política, aprofundando e dificultando bastante a análise da guerra dos lugares. Aprofundando, posto que a disputa estadual por si gera efeitos complicados na federação brasileira. E, dificultando, porque além do número de municípios ser muito grande, mais de 5500, o que complica a pesquisa sobre as diferentes ações desse conjunto de municípios, temos também uma disputa que se trava tanto na escala municipal, um município contra outro no mesmo estado, como na estadual, um município contra outro município, de outro estado.

Nesse sentido, procuraremos abordar algumas questões relevantes sobre esse prisma da guerra fiscal e elucidar alguns casos empíricos que podem auxiliar a compreensão.

A forma mais comum de concessão de benefícios municipais é através da criação de leis municipais que viabilizem doações de terrenos, isenção de impostos etc. Utilizamos para a análise os dados relativos ao estado de São Paulo, publicados pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), os dados da pesquisa intitulada de Gestão Pública do IBGE e, também, dados relativos às arrecadações municipais publicados na Receita Federal.

Alguns apontamentos sobre a questão tributária se fazem importantes nesse momento. O município é, das esferas federativas, a que tem o menor poder de arrecadação. Na Tabela 6.1, podemos observar que de cerca de 90% de todos os tributos arrecadados no Brasil, apenas 3,0% é de competência municipal<sup>38</sup>. É claro que esse valor pode ter uma variação anual, mas isso não significa que essa relação tenha grandes modificações. Outra forma de arrecadação direta dos municípios são as taxas, que podem ser implementadas por leis municipais, mas que também não significam somas muito expressivas no orçamento dos municípios. Para compensar esse baixo poder arrecadatório, foram criados mecanismos de distribuição que são chamados de repasses (conforme foi comentado no Capítulo 4), como por exemplo: Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Sistema de Cota-Parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) estadual, cujas regras orientam o direcionamento dos fluxos.

---

<sup>38</sup> O gráfico 5.2 apresentado no capítulo anterior revela que 5% da arrecadação é de competência municipal, porém considera taxas e outras formas de arrecadação.

**Tabela 6.1**  
**Brasil: Principais Tributos**

Tributos	Incidência	Arrecadação Bruta (%)
ICMS	Estadual	22,6
Imposto de Renda	Federal	17,7
INSS	Federal	17,3
COFINS	Federal	6,6
FGTS	Federal	6,2
IPI	Federal	6,0
CPMF	Federal	3,0
PIS/PSEP	Federal	2,7
CSLL	Federal	2,4
Imp. Comércio Exterior	Federal	2,4
ISS	Municipal	1,7
IPVA	Estadual	1,7
Prev. Estadual	Estadual	1,4
IPTU	Municipal	1,3
IOF	Federal	1,3

Fonte: Batista Jr., (2001)

Esses repasses são imprescindíveis aos municípios, pois se eles dependessem apenas de sua própria arrecadação, não teriam nos seus orçamentos recursos suficientes para a realização de suas políticas públicas. “A redistribuição dos fundos públicos possui também um caráter estratégico, na medida em que envolve um esforço de articulação de interesses entre as escalas de gestão para o alcance de um equilíbrio no pacto federativo. Assim, é expressiva das relações de poder que ordenam e controlam o território. Com efeito, os recortes territoriais das unidades federadas definem limites de espaços que terão acesso a recursos imprescindíveis para a viabilização de decisões e realização de práticas” (Rodrigues, 2004:12991).

Para se ter uma idéia da importância desses repasses, a totalidade dos municípios brasileiros tem os valores dos repasses maiores do que os valores relativos à arrecadação. A tabela 6.2 revela os valores das Receitas Tributárias<sup>39</sup> e das Receitas Correntes<sup>40</sup>. Podemos observar que, em todos os

<sup>39</sup> Receita Tributária é a somatória de todos os impostos, taxas e contribuições de melhoria, que fazem parte da arrecadação própria do município.

municípios selecionados no Estado de São Paulo por número de habitantes, a receita tributária é apenas uma parte da receita corrente, que seria o valor mais próximo do orçamento do município. E isso independe do grau de desenvolvimento dele. Mesmo a capital recebe mais repasses do que arrecada. Mas, se olharmos com mais atenção, verificaremos que, em alguns casos, a dependência do repasse é realmente significativa. Na receita corrente de Aurifloma, por exemplo, menos de 5% é arrecadado através da receita tributária.

**Tabela 6.2 – Relação entre Receitas Municipais e População- São Paulo, 2004**

MUNICÍPIOS	Receitas Corrente (em reais)	Receitas Tributárias (em reais)
AMERICANA	212.319.415,40	39.729.202,85
ARTUR NOGUEIRA	30.931.105,09	3.250.751,67
ARUJA	53.254.923,00	14.742.258,00
ATIBAIA	116.650.117,90	36.404.232,73
AURIFLAMA	10.357.206,17	486.493,38
CAJAMAR	85.329.230,20	17.085.212,80
CAMPINAS	1.179.623.253,00	471.791.625,90
DIADEMA	333.276.370,70	85.845.326,75
GUARULHOS	1.079.580.228,00	249.383.445,10
HORTOLANDIA	191.342.576,00	53.719.958,00
MAUA	283.222.814,80	54.015.176,25
SANTO ANDRE	540.934.596,70	201.826.812,70
SAO PAULO	12.927.059.186,00	5.856.656.705,00
ZACARIAS	6.316.379,60	115.439,34

Fonte: Receita Federal, 2004.

É claro que os exemplos acima não revelam a complexidade envolvida na contabilidade dos municípios, mas servem para elucidar que os municípios são, por definição, dependentes dos repasses federais. Ainda quanto aos repasses, há um aspecto relevante a ressaltar: sua seletividade. Para todos os repasses, há critérios específicos, que deveriam ter por princípio elementar a redistribuição das transferências intergovernamentais. “Um regime fiscal federativo depende crucialmente da estruturação eficiente do sistema de

<sup>40</sup> Receita Corrente é a somatória da receita tributária, da receita de contribuições, da receita

competências tributárias, da atribuição equilibrada de encargos entre níveis de governo e da formação de um sistema eficiente de transferências intergovernamentais” (Prado, 2003:41).

Partindo do pressuposto de que essas transferências são basilares, a preocupação com sua efetiva ocorrência é fundamental. Rodrigues (2005) realizou um estudo sobre as transferências municipais, no qual a autora identificou alguns entraves, dentre os quais podemos destacar a descoordenação e a escolha inadequada de critérios para as transferências. “Além dessa descoordenação, os critérios que norteiam as transferências federais também são questionáveis. Em primeiro lugar, determinam que a realocação dos recursos se realize, no caso da grande maioria dos municípios, apenas com base no número de habitantes que possuem. Este parece não ser um critério adequado, já que pouco revela sobre as reais condições sócio-econômicas dessas unidades político-administrativas” (idem:12703).

Os mapas 6.1, 6.2 e 6.3 ilustram melhor essa discussão e caracterizam a desigualdade. O Mapa 6.1 mostra a porcentagem da receita tributária, ou seja, quanto o município arrecada, sobre a receita corrente, o que significa o total arrecadado, mais as transferências. Podemos observar que, nas regiões mais desenvolvidas (Sul, Sudeste e Centro-Oeste) do país, a arrecadação própria dos municípios equivale a quase 50% das receitas correntes, fato que evidencia uma menor dependência das transferências. Já nas regiões Norte e Nordeste, a maior parte dos municípios depende mais das transferências, o que por sua vez evidencia uma baixa arrecadação e, portanto, poucas atividades econômicas.

No Mapa 6.2 esse fato se comprova quando analisamos a arrecadação própria per capita. Os estados do Norte e Nordeste mantêm baixos valores de arrecadação por habitante, o que indica um volume menor de recursos próprios a serem desembolsados por habitante. A conclusão a que se chega, a partir desse conjunto de informações, é a de que o aspecto que diferencia os municípios, quanto à capacidade de geração de recursos próprios, parece estar muito atrelada à base produtiva estabelecida em seus territórios.

O Mapa 6.3, por sua vez, indica quanto equivale o repasse do ICMS para os municípios. Segundo Rodrigues (2005), destacam-se as áreas urbanas do Sul e Sudeste, onde se concentram as atividades industriais e de beneficiamento. Destacam-se, também, as áreas de agroextrativismo no Amazonas e, mais uma vez, o complexo sojífero do Centro-Sul. Um outro fator importante é que o fato de o ICMS ser representativo no orçamento desses municípios pode ser reflexo de um outro tipo de desequilíbrio, gerado pela Lei KANDIR (lei complementar nº087/96). Esta legislação isenta de taxaço a exportação de produtos primários ou semi-beneficiados voltados para o mercado externo; porém, o município onde se originou essa isenção não perde receita. No momento de redistribuição dos recursos do ICMS computa-se, como forma de compensação, a parcela que foi isentada na origem. Dessa forma, alguns municípios onde o ICMS não é arrecadado recebem um volume superior de repasses do que outros, onde este imposto está sendo efetivamente cobrado. “Em relação aos repasses estaduais, portanto, o que se pode concluir é que parecem reforçar os desequilíbrios intermunicipais. Essas constatações colocam em dúvida a política de redistribuição dos fundos públicos como mecanismos de equilíbrio sócio-espacial” (Rodrigues, 2005:12702).



## Mapa 6.1

## Mapa 6.2

### **Mapa 6.3**

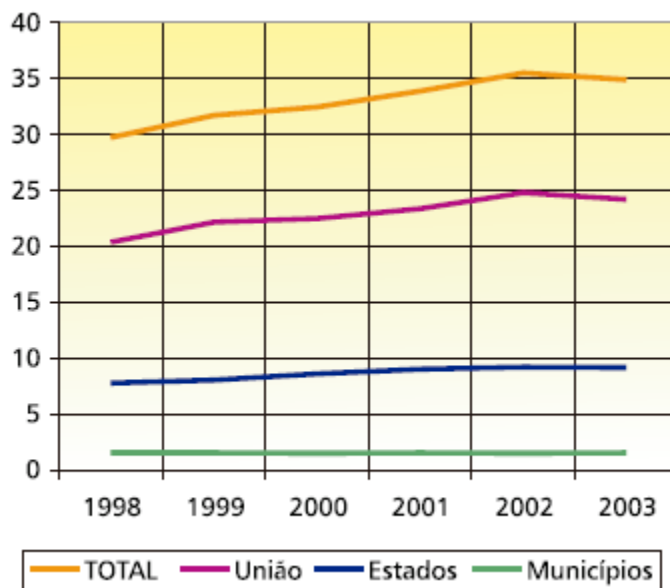
Esses mapas apresentados por Rodrigues indicam alguns problemas estruturais da questão tributária brasileira e que são de grande relevância. “Os

diferentes contextos sócio-espaciais onde estão inseridos são desconsiderados, assim como a dinâmica das atividades produtivas locais. Como consequência, municípios com o mesmo número de habitantes localizados em diferentes regiões e com diferentes capacidades de geração de renda podem estar recebendo o mesmo montante de recursos”(idem:12705).

Além disso, esses mapas evidenciam a forte contração da arrecadação dos tributos nas regiões mais dinâmicas. Observando o mapa 6.4, relativo à arrecadação do ISS nos municípios do Brasil, isso fica mais claro. O Sudeste se destaca em relação ao resto do Brasil. O que nos leva a questionar a guerra fiscal, novamente, como caráter indutor de investimentos, ou mesmo, de saída para estados e municípios mais atrasados.

Soma-se a essa questão do ISS, o fato de ser a esfera municipal a única que não apresentou nos últimos anos um aumento da sua base de arrecadação, como podemos verificar no Gráfico 6.1.

**Gráfico 6.1**  
**Evolução da carga tributária (em % do PIB) por esfera de governo, 1998-2003**



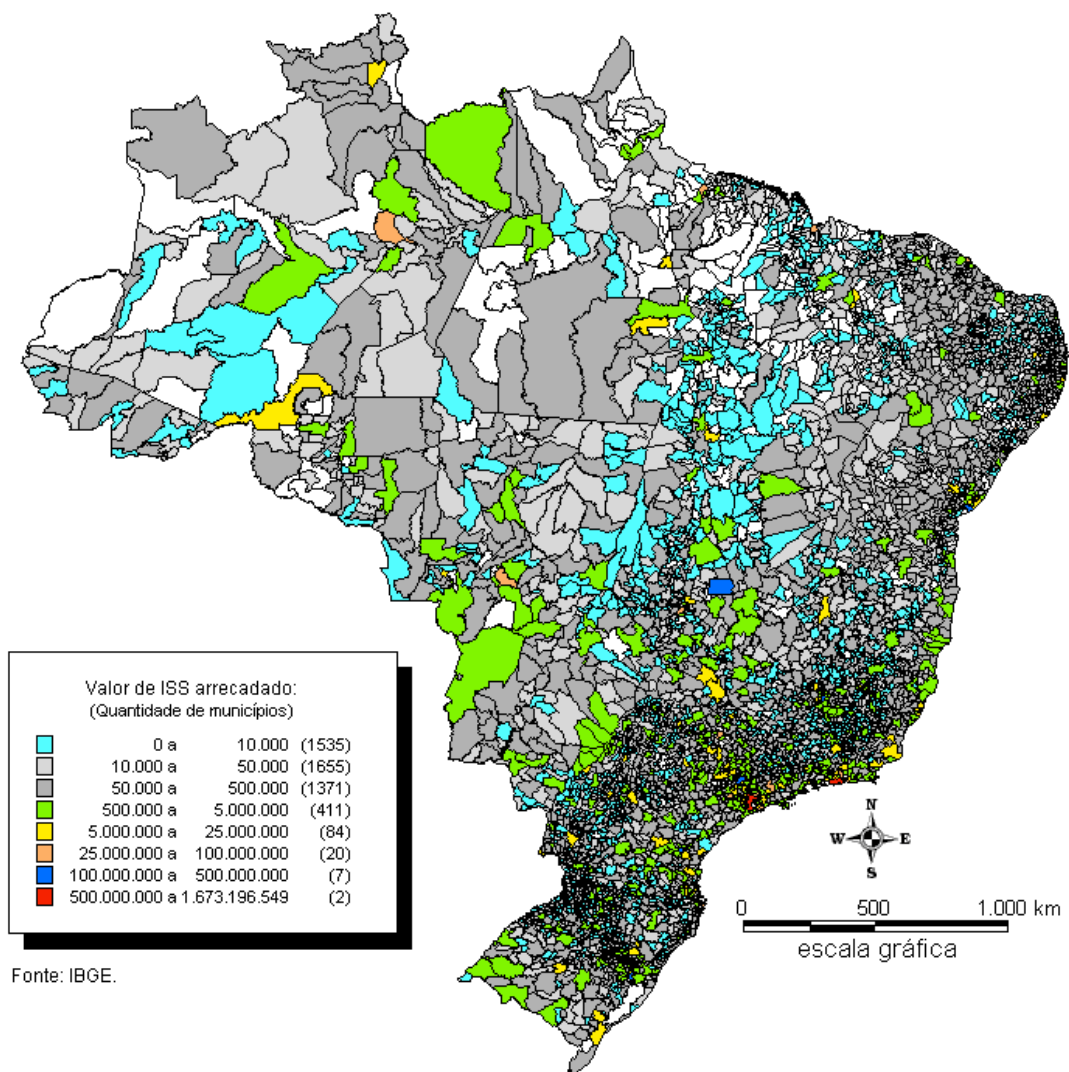
Fonte: Rezende e Rafner, 2005

Segundo Silva (2005) cerca de 50 % dos municípios de São Paulo praticam algum tipo de isenção, sendo que grande parte deles já tem uma

arrecadação própria significativa. Se olharmos a natureza dos impostos arrecadados nos municípios, veremos que o ISS é incidente sobre serviços de qualquer natureza e o IPTU, sobre propriedade. Ou seja, esses municípios já têm atividades econômicas em seus territórios. Fato que faz com que uma política de isenção não acarrete em perdas tão grandes. O que por sua vez é inversamente proporcional para os municípios com baixa arrecadação própria.

**Mapa 6.4**

**BRASIL - VALOR DE ISS ARRECADADO POR MUNICÍPIO, 2000.**



Elaboração: Pablo Ibanez

Agora, se pensarmos na totalidade dos municípios, mesmo os que já possuem uma arrecadação significativa, em casos de atração de empresas de serviços ou de atividades industriais, a isenção significa que um novo empreendimento está se dirigindo ao local, mas nas contas públicas isso não significa, em primeira vista, aumento da arrecadação. Por outro lado, na maioria dos casos, os municípios garantem obras de melhoria para o melhor funcionamento das empresas, que por sua vez são gastos que atendem a fins específicos das empresas, muitas vezes distantes das carências sociais.

A essas isenções somam-se também aquilo que evidenciamos nos capítulos anteriores, ou seja, as rugosidades. E essa discussão é fundamental para a nossa análise, pois apresenta dois lados distintos. De um, as rugosidades revelam territórios com uma herança técnica e normativa significativa, fato que por si já é de grande valia para uma empresa. Essas heranças evidenciam um território já inserido na divisão territorial do trabalho e, portanto, com alguma importância e benefício para a empresa. Por outro lado, nos municípios com menor rugosidade, as empresas podem ser as grandes fomentadoras de regras e normas na localidade. Nesses casos temos até exemplos de municípios criados por ação das empresas, como nos revela Cataia (2001:187): “Mas por que uma empresa teria interesse em fomentar a criação de um novo município? Por que em um novo município não há, ou há menores rugosidades, constrangimentos à empresas. Se a empresa se instalasse em um município criado há mais tempo, ela é que teria que negociar para obter vantagens ao seu tipo de atividade econômica. Enquanto que em um município recém-criado é o povo, de maneira geral, que vai ter que lutar pelos serviços sociais básicos. A empresa já possui, desde a sua instalação, vantagens. (...) Quanto menor for o número de habitantes, menor é a pressão por serviços sociais públicos, portanto (...) menor é a pressão sobre os impostos que podem ser livremente utilizados nas obras de engenharia necessárias a aceleração dos fluxos empresariais”.

Um exemplo da ocorrência de criação de municípios, ou mesmo de comando de municípios por empresas foi dado por Rosélia Piquet (1998). A autora estudou alguns casos ocorridos na implantação dos grandes projetos na década de 1970. Dois processos foram observados, um relativo à transformação urbana decorrida da chegada de grandes empresas em

municípios de pouca expressão. Em alguns casos, como o da Açominas, em Ouro Branco (MG), em poucos anos desde a implantação (1985-88), a empresa assumiu, através de firmas especializadas, o planejamento da cidade, a execução de obras de infra-estrutura urbana, assim como a construção das moradias para os seus empregados.

Outro exemplo recente é o município de Porto Real (RJ), que foi instalado no ano de 1997 e que, 'curiosamente', no mesmo ano recebeu três grandes fábricas: Guardian, norte-americana do setor de vidros; PSA Peugeot\_Citröen, francesa do setor automotivo; e Thyssen Krupp Stahl, alemã do setor de autopeças. Um dos municípios vizinhos, Resende (RJ), sediou a fábrica da Volkswagen, mas não foi escolhido por nenhuma dessas outras empresas. Esse exemplo vai de encontro às reflexões relacionadas anteriormente, caso contrário essas empresas teriam se dirigido para o município de Resende (RJ).

Com essas preparações das cidades para receber empresas, podemos dizer que elas se comportam como um *território alienado*, Cataia (2001). Por que? Pelo fato de dessas empresas terem compromissos claros com a acumulação e não uma noção de bem público, de território como instância social. Por mais que, em um primeiro momento, essas empresas criem boas condições para a população, gerem empregos e outros benefícios, em um segundo momento, elas podem abandonar tudo, migrando para algum lugar que ofereça condições melhores. E essa mobilidade, já discutida, é nítida para empresas de todos os portes.

Os lugares na federação brasileira ficam reféns das empresas e por isso mesmo acabam acreditando que o aumento do incentivo territorial e fiscal é a única saída para a melhoria da condição sócio-espacial. Não só isso, como também o fato de que todos são chamados a viver sob a égide da competição. Afinal, essa disputa é uma competição entre ente lugares que devem permanecer competitivos caso almejem um desenvolvimento. E essa (a competição) se mostra como única saída.

O que parece ficar evidenciado é a mudança no conteúdo político da noção de autonomia municipal, como nos revela SOUZA (1988). Para essa autora, o que antes era resolvido no nível da localidade, hoje recebe normas e orientações externas que diminuem a autonomia municipal. E esta deve ser

entendida num contexto mais amplo do que apenas o sentido ligado às questões da descentralização. A “autonomia municipal é sacrificada em favor de programas que apenas são locais pelo lugar geográfico em que se realizam, mas que, na realidade, interessam a uma área geográfica e a uma dimensão administrativa bem mais ampla” (idem). A questão da luta por investimentos também revela esses vetores externos, essa ‘pressão’ que se coloca sobre as políticas municipais.

Nos últimos anos temos visto um crescente aumento dos incentivos às empresas por parte dos municípios. Isso fica evidenciado pelos números publicados pelo IBGE, ver Tabela 6.3. Para todas as classes de população ou regiões, são raros os casos de diminuição do número de municípios que praticam algum tipo de isenção. Um dos poucos registrados é o dos municípios do estado do Acre: em 2001, 17 praticavam incentivos, mas em 2002 esse número baixou para 11. Um dos fatos que mais chama a atenção nesse estudo é que, de todas as formas de incentivos, o fornecimento de infra-estrutura aparece de maneira mais ampla. Foi o tipo de incentivo, aliás, que mais cresceu nos últimos anos, em todas as regiões, sem exceção.



**Tabela 6.3 - Municípios, total e com existência de incentivos para atrair atividades econômicas, por tipo de incentivo, segundo classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2001-2002**

(continua)

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios						
	Total (1)	Com existência de incentivos para atrair atividades econômicas					
		Total	Tipo de incentivo				
			Isenção do IPTU		Isenção do ISS		
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	
<b>Total</b>	<b>5 560</b>	<b>3 133</b>	<b>3 464</b>	<b>1 665</b>	<b>1 818</b>	<b>1 626</b>	<b>1 773</b>
<b>Classes de tamanho da população</b>							
Até 5 000	1 371	654	756	271	327	273	310
De 5 001 a 20 000	2 666	1 404	1 541	738	789	712	768
De 20 001 a 100 000	1 292	881	958	517	564	510	555
De 100 001 a 500 000	198	165	179	117	118	110	119
Mais de 500 000	33	29	30	22	20	21	21
<b>Grandes Regiões e Unidades da Federação</b>							
<b>Norte</b>	<b>449</b>	<b>243</b>	<b>276</b>	<b>128</b>	<b>148</b>	<b>120</b>	<b>135</b>
Rondônia	52	26	35	14	21	10	14
Acre	22	17	11	7	6	7	3
Amazonas	62	32	44	20	23	19	23
Roraima	15	9	8	3	4	3	5
Pará	143	81	87	44	49	44	47
Amapá	16	7	11	2	3	2	3
Tocantins	139	71	80	38	42	35	40
<b>Nordeste</b>	<b>1 792</b>	<b>711</b>	<b>792</b>	<b>402</b>	<b>444</b>	<b>409</b>	<b>447</b>
Maranhão	217	82	83	38	29	39	39
Piauí	222	42	54	26	30	27	30
Ceará	184	106	126	69	85	67	83
Rio Grande do Norte	167	82	93	43	59	56	57
Paraíba	223	65	59	50	40	40	41
Pernambuco	185	85	89	47	49	46	44
Alagoas	102	40	42	22	21	20	19
Sergipe	75	35	47	16	23	18	22
Bahia	417	174	199	91	108	96	112
<b>Sudeste</b>	<b>1 668</b>	<b>960</b>	<b>1 050</b>	<b>509</b>	<b>528</b>	<b>493</b>	<b>521</b>
Minas Gerais	853	397	422	162	169	158	177
Espírito Santo	78	48	47	27	19	34	26
Rio de Janeiro	92	66	80	47	57	52	58
São Paulo	645	449	501	273	283	249	260
<b>Sul</b>	<b>1 188</b>	<b>1 219</b>	<b>1 031</b>	<b>626</b>	<b>529</b>	<b>604</b>	<b>496</b>
Paraná	399	336	362	178	191	160	169
Santa Catarina	293	246	259	134	140	142	152
Rio Grande do Sul	496	353	410	157	198	151	175
<b>Centro-Oeste</b>	<b>463</b>	<b>-</b>	<b>315</b>	<b>-</b>	<b>169</b>	<b>-</b>	<b>174</b>
Mato Grosso do Sul	77	54	62	40	43	41	43
Mato Grosso	139	65	78	29	38	25	41
Goiás	246	164	174	87	87	85	89
Distrito Federal	1	1	1	1	1	-	1

**Tabela 6.3 - Municípios, total e com existência de incentivos para atrair atividades econômicas, por tipo de incentivo, segundo classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2001-2002**

(conclusão)

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios							
	Com existência de incentivos para atrair atividades econômicas							
	Tipo de incentivo							
	Cessão de terras		Fornecimento de infra-estrutura		Distrito industrial		Outros	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
<b>Total</b>	<b>2 040</b>	<b>2 261</b>	<b>1 943</b>	<b>2 393</b>	<b>1 330</b>	<b>1 522</b>	<b>1 121</b>	<b>1 449</b>
<b>Classes de tamanho da população</b>								
Até 5 000	435	487	426	532	202	252	231	327
De 5 001 a 20 000	897	1021	829	1047	530	598	491	618
De 20 001 a 100 000	619	647	562	665	465	526	315	395
De 100 001 a 500 000	79	99	107	129	115	127	72	94
Mais de 500 000	10	7	19	20	18	19	12	15
<b>Grandes Regiões e Unidades da Federação</b>								
<b>Norte</b>	<b>192</b>	<b>197</b>	<b>109</b>	<b>148</b>	<b>51</b>	<b>63</b>	<b>73</b>	<b>109</b>
Rondônia	17	21	10	19	11	15	10	13
Acre	14	8	9	5	3	3	3	6
Amazonas	28	37	20	28	4	5	12	16
Roraima	6	5	4	6	3	2	6	6
Pará	58	65	36	45	14	21	25	35
Amapá	7	7	1	4	2	4	3	6
Tocantins	62	54	29	41	14	13	14	27
<b>Nordeste</b>	<b>451</b>	<b>476</b>	<b>370</b>	<b>459</b>	<b>139</b>	<b>148</b>	<b>242</b>	<b>302</b>
Maranhão	53	51	43	37	13	7	36	32
Piauí	23	33	15	25	4	6	12	20
Ceará	76	82	75	91	28	28	35	57
Rio Grande do Norte	50	53	35	50	9	7	33	33
Paraíba	46	40	39	39	13	13	22	15
Pernambuco	46	47	50	53	31	30	30	15
Alagoas	23	23	20	27	7	7	9	17
Sergipe	21	29	14	21	10	8	13	23
Bahia	113	118	79	116	24	42	52	90
<b>Sudeste</b>	<b>579</b>	<b>649</b>	<b>532</b>	<b>673</b>	<b>520</b>	<b>572</b>	<b>302</b>	<b>330</b>
Minas Gerais	250	272	224	289	173	177	156	94
Espírito Santo	22	24	23	26	21	15	13	17
Rio de Janeiro	29	43	37	52	27	35	23	40
São Paulo	278	310	248	306	299	345	110	179
<b>Sul</b>	<b>818</b>	<b>705</b>	<b>932</b>	<b>882</b>	<b>620</b>	<b>603</b>	<b>504</b>	<b>569</b>
Paraná	249	283	256	308	207	218	142	166
Santa Catarina	181	198	206	226	118	148	96	146
Rio Grande do Sul	168	224	283	348	178	237	175	257
<b>Centro-Oeste</b>	<b>220-</b>	<b>234</b>	<b>187-</b>	<b>231</b>	<b>117-</b>	<b>136</b>	<b>91-</b>	<b>139</b>
Mato Grosso do Sul	49	51	42	50	28	33	24	35
Mato Grosso	45	52	36	49	28	41	18	43
Goiás	126	130	108	131	61	61	48	60
Distrito Federal	-	1	1	1	-	1	1	1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001-2002.

Nota: A soma das freqüências dos totais parciais podem não coincidir com o total de municípios.

(1) Inclusive os ignorados e os sem declaração de existência.

Do ponto de vista territorial, uma das explicações para essa exacerbada competitividade territorial é a própria incitação que as empresas fazem aos lugares, para que esses tornem ainda melhores os seus negócios. Essa racionalidade vem seguida de comandos externos ao território nacional. “O

Brasil é um exemplo de país para o qual a modernidade, em todas as fases de sua história nos últimos cinco séculos, impõe-se, sobretudo, como abertura aos ventos de fora” Santos (2000). O mesmo autor lembra que, antes de mais nada, o Brasil cria as condições necessárias à vida das multinacionais, através daquilo que se denomina ‘modernidade à moda brasileira’, que para Milton Santos é sinônimo de abandono. Essas condições criadas evidenciam, em grande parte, a ausência de um projeto para o território nacional, evidenciada pelo fato de qualquer investimento externo ter todas as condições necessárias para atuar, mesmo que comprometa parte das iniciativas locais.

“A competitividade é um fator de desordem orçamentária, econômica, social, territorial e política. É na relação com o território que verificamos exatamente como a competitividade é um fator de desagregação e de ingovernabilidade” (Santos, 1997:21). Desagregação evidenciada pelo claro esfacelamento ainda maior do nosso frágil pacto federativo. Os entes da federação aparecem como verdadeiros gladiadores, na tentativa de desenvolvimento próprio, sem qualquer preocupação com um projeto conjunto de desenvolvimento.

Martins (2005) nos lembra que o “tributo é um fantástico instrumento de poder, de domínio, de controle da sociedade. Serve, fundamentalmente, aos governantes (burocratas e políticos), tendo, às vezes, um efeito colateral – mas não absolutamente necessário – que é permitir ao Estado prestar serviços públicos”. Os governantes no Brasil têm se utilizado dos tributos como instrumentos de poder, para projetos corporativos e conflitantes em relação ao que é desejável para o conjunto da Nação. Na tentativa desesperada de atrair atividades econômicas, o tributo não tem servido à população, que, além de pagá-los, ainda vê o retorno ser direcionado às empresas que se instalam nos lugares e, por sua vez, não pagam como a maioria da população.

## **6.1 Reflexões Sobre os Municípios Paulistas**

Se anteriormente demos a devida ênfase da guerra fiscal aos casos que envolveram os estados e suas disputas, agora se torna necessário aprofundar a discussão, levando-a à esfera municipal. Assim, à semelhança do que houve entre os estados, a concorrência entre municípios tem como base diversas formas de incentivos, dentre as quais se destacam os fiscais e territoriais.

Como já foi mencionado antes, é extremamente complexo trabalhar o tema da guerra fiscal entre municípios. A começar por seu próprio volume: são mais de 5500, no país, o que implica a existência não só de grande quantidade como igualmente de muita variedade de casos. De todas as unidades da federação, encontramos em São Paulo casos importantes e significativos dessa disputa.

Apesar de ser o estado com o maior dinamismo econômico do país, São Paulo apresenta uma diversidade regional considerável. Dentre os seus municípios, podemos encontrar alguns dos mais dinâmicos do país, como é o caso de Campinas, como também municípios com altos índices de pobreza, a exemplo daqueles situados no Vale do Ribeira. Nas nossas análises daremos destaque à região metropolitana de São Paulo, pelo fato de termos encontrados casos importantes e que geraram conflitos públicos entre os municípios envolvidos.

Como observamos antes, os municípios têm grande dependência dos repasses, tanto estaduais como federais. Mas, o fato de não possuírem uma arrecadação própria significativa não implica falta de autonomia, ou seja, que obrigatoriamente devam contar com o aval do estado ou da União para efetivar suas políticas. “A federação brasileira se destaca, também, pelo grau excepcional de autonomia concedida aos Governos Subnacionais e, em particular, aos governos municipais. Esta se manifesta não apenas na regra constitucional que coloca os municípios como governos soberanos, como também na fragilidade das conexões administrativas e orçamentárias entre estes e os governos estaduais. Isto define um padrão federativo onde as articulações dominantes são aquelas entre governo central e cada um dos níveis de Governos Subnacionais” (Prado, 2003: 43).

Essa autonomia municipal é condição fundamental para a ocorrência da guerra fiscal, posto que os governos municipais têm nos aparatos legais condição de promover políticas públicas e legislar conforme seus projetos. A

única impossibilidade se relaciona a qualquer medida dissonante em relação à Constituição Brasileira. Segundo Trevas<sup>41</sup>: “O nosso pacto federativo de 88 redesenhou a dinâmica federativa através de algumas características importantes que têm a ver com o nosso tema. A primeira é que o federalismo brasileiro de 88 aprofundou a sua dinâmica descentralizadora. E essa dinâmica descentralizadora se expressa de forma vigorosa no novo estatuto que foi atribuído aos municípios. Então, no Brasil, diferentemente da maioria dos estados federais, dos regimes federativos contemporâneos, o nosso município é um ente federado. Portanto, nós somos uma federação muito descentralizada, uma federação trina, como nós costumamos fazer referência. Por outro lado, essa grande descentralização, significou uma engenharia federativa complexa, porque, hoje, os entes federados operam competências próprias, exclusivas, competências concorrentes e competências comuns”.

A possibilidade de ocorrência da guerra fiscal, portanto, está diretamente ligada à autonomia que os municípios têm e, mais, à possibilidade de promover incentivos através de leis municipais. Uma das formas mais comuns de concessão de benefícios é através da isenção ou da diminuição da alíquota do ISS.

Alguns casos expressivos dessa forma de isenção encontram-se na Região Metropolitana de São Paulo. Municípios que a integram se valem da proximidade da cidade de São Paulo para oferecer alíquotas mais baixas de ISS. Há “os Municípios periféricos às grandes cidades, geralmente localizados nas regiões metropolitanas, que logram atrair empresas prestadoras de serviços para o seu território em troca de alíquotas menores do Imposto sobre Serviços - ISS” (Camargo, 2004:205). Empresas do setor de serviços migram suas sedes para esses municípios, mesmo que suas atividades se realizem em outros. A cidade de São Paulo, por ser um centro de referência nacional do setor de serviços, acaba se tornando a mais prejudicada por esse tipo de política.

Essa prática se tornou tão comum, que foi aprovada a Emenda Constitucional 37/2002, que, em seu artigo 3, incluiu o artigo 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fixando a alíquota mínima do ISS em

---

<sup>41</sup> Entrevista realizada em 30/01/2006, com o Subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Vicente Plá Trevas.

2% (dois por cento), a partir da data da publicação da Emenda (13.06.2002). A alíquota máxima de incidência do ISS foi fixada em 5% pelo art. 8, II, da Lei Complementar 116/2003. A obrigatoriedade de uma alíquota mínima, estipulada legalmente, significa que é vedada qualquer forma de isenção dessa taxa.

A prefeitura da cidade de São Paulo, durante o governo de Marta Suplicy, quis aprovar um projeto para isenção total do ISS. Nesse projeto, de março de 2004, a prefeitura tinha por objetivo alavancar o desenvolvimento da Zona Leste de São Paulo. No caso, seriam isentas de impostos todas as empresas que realizassem investimentos superiores a um milhão de reais por ano na região (*Folha de São Paulo*, 18/03/2004). Na mesma semana em que foi anunciado o projeto, diversos juristas já providenciaram críticas e ressalvas à inconstitucionalidade da ação. O fato impediu a continuidade do projeto nos moldes iniciais.

Dos 645 municípios do Estado de São Paulo, 357 praticam isenções fiscais de todos os tipos, ver Mapas 6.5, 6.6, 6.7 e 6.8, elaboradas por Silva (2005). Vale ressaltar que esse autor denomina territoriais todas as formas de incentivos para a atração de empresas. Os mapas não nos permitem chegar as conclusões sobre a localização dos incentivos, ou seja, se há efetivamente regiões do estado de São Paulo que praticam mais a guerra dos lugares. O que chama atenção é que há um número maior de municípios que oferecem incentivos territoriais de doação de terrenos e incentivos fiscais de IPTU. É interessante notar, porém, que há desde aqueles que isentam apenas as taxas municipais, até os que não cobram impostos, doam terrenos, e oferecem obras de infra-estrutura.

Os quadros 6.1, 6.2 e 6.3 ilustram algumas diferenças nos tipos de incentivos previstos nas leis municipais. Cabe frisar que a escolha dos municípios se deu por critérios exclusivamente ligados à natureza do incentivo e não por critérios sócio-territoriais. Observamos que para os três casos temos variadas formas de incentivos possíveis que as prefeituras concedem à iniciativa privada. Todas elas são amparadas por uma lei municipal, que dá o suporte legal às ações. Sem dúvida, todas as leis que prevêm isenção de ISS são anteriores a 2002, pois como já assinalamos a partir desse ano nenhum

município poder isentar qualquer empresa do ISS. Todas as outras isenções, entretanto, continuam válidas.

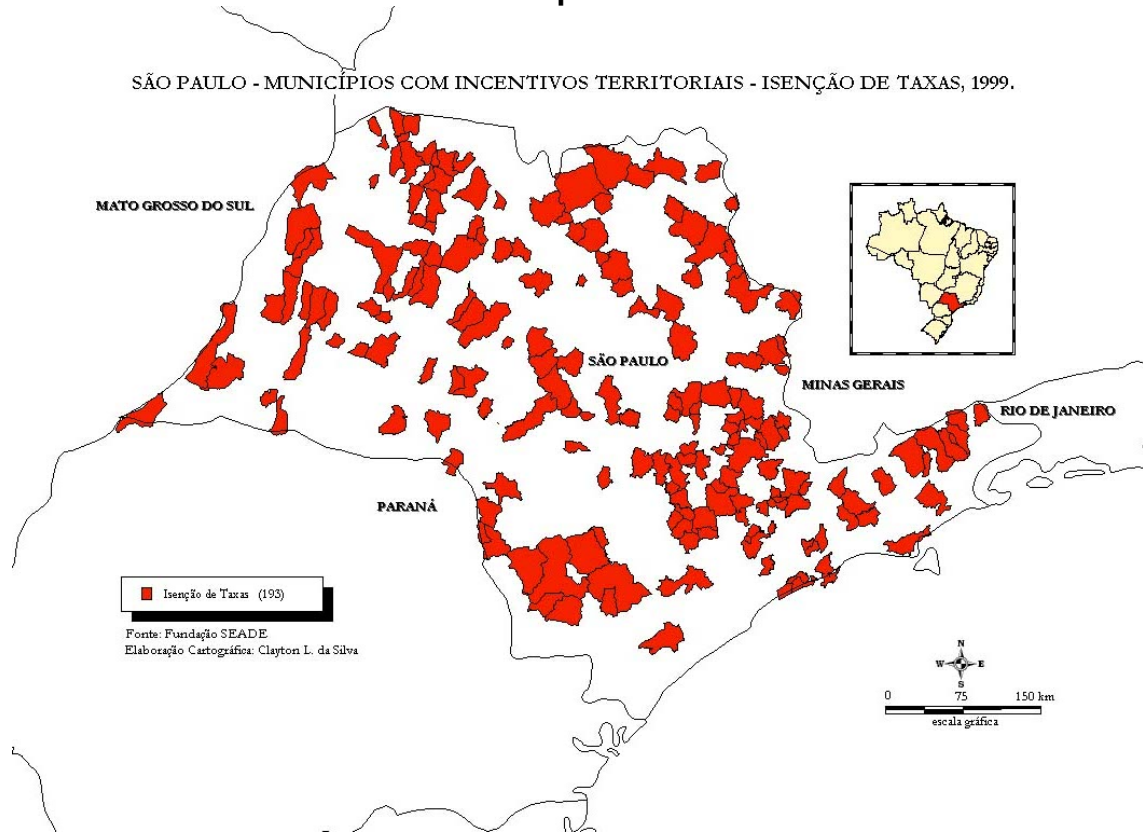
Em relação à isenção do ISS, uma das maneiras mais usuais de burlar essa lei é através da redução de sua base de cálculo, o que, por sua vez, diminui o imposto. “Santana de Parnaíba reduziu a base do imposto de alguns tipos de serviços, que antes era 100% do preço cobrado, para 37%. Com isto, mesmo aplicando uma alíquota de 2%, Santana de Parnaíba continua a cobrar uma alíquota efetiva de menos de 0,8% sobre o preço do serviço” (Barcelos e Assunção, s.d.). Segundo entrevista com o Secretário de Receita Mobiliária<sup>42</sup> do município de Santana do Parnaíba, essa tem sido a alternativa usada para continuar atraindo empresas, o que na visão do secretário não significa uma infração da lei.

---

<sup>42</sup> Entrevista realizada dia 17/08/2005 na Secretaria da Fazenda do Município de Santana de Parnaíba.

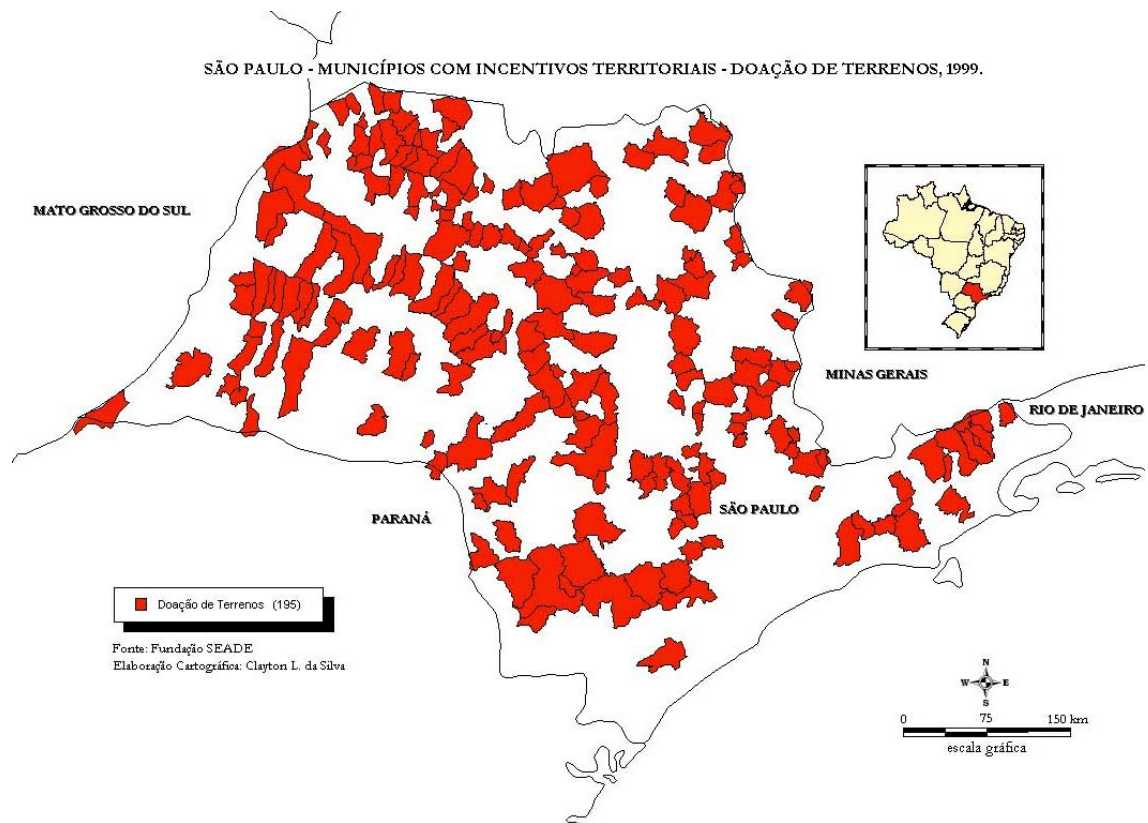
### Mapa 6.5

SÃO PAULO - MUNICÍPIOS COM INCENTIVOS TERRITORIAIS - ISENÇÃO DE TAXAS, 1999.

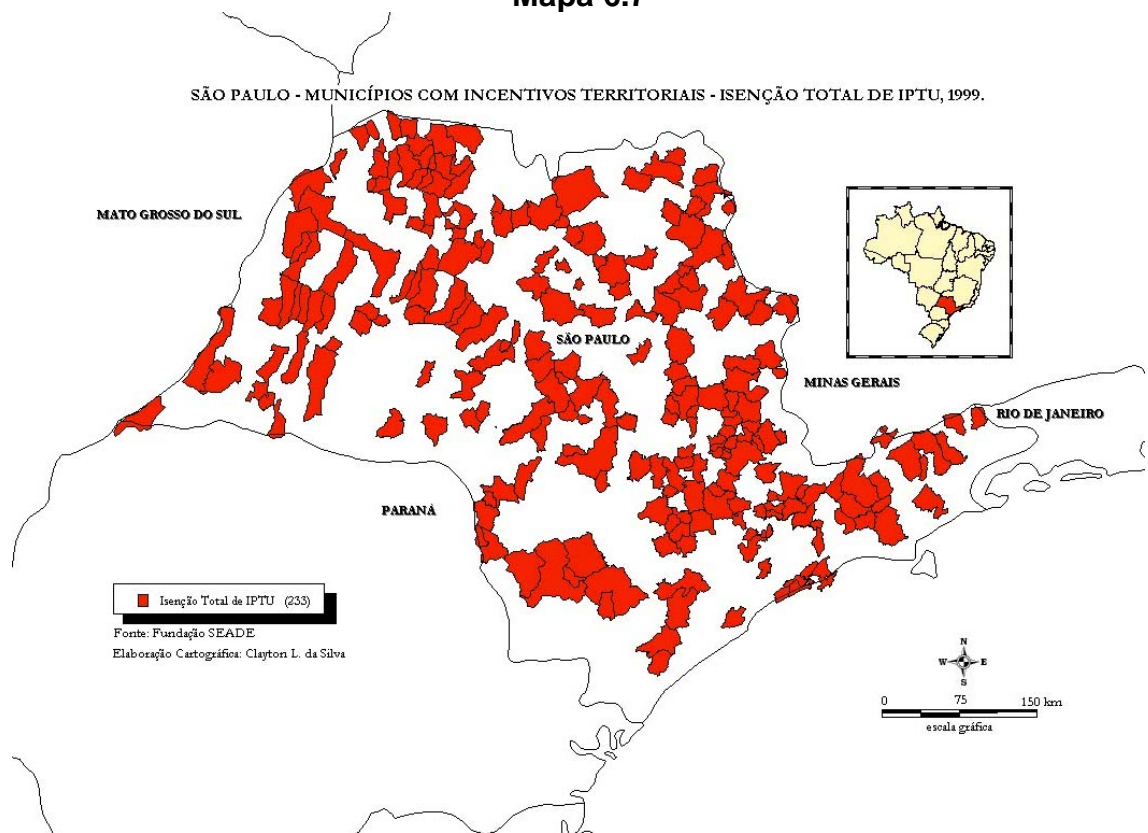


### Mapa 6.6

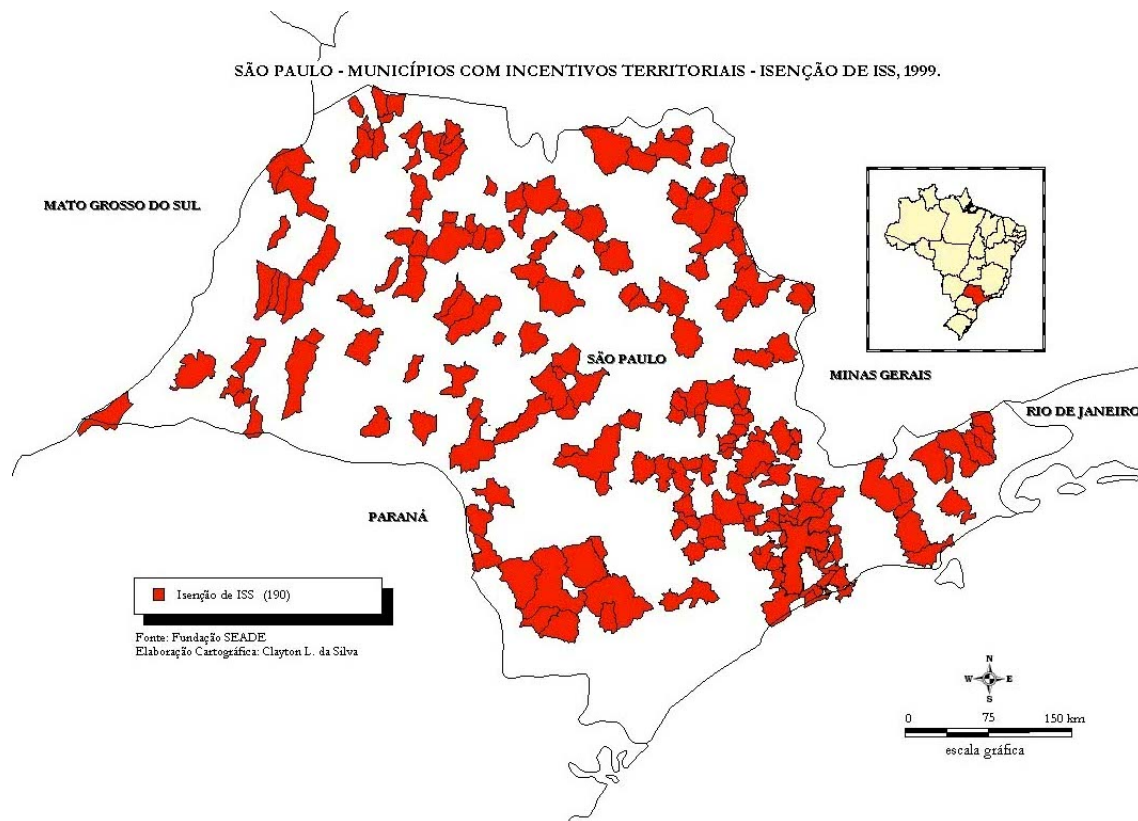




**Mapa 6.7**



**Mapa 6.8**



**Quadro 6.1 – Incentivos do Município de Campo Limpo Paulista**

<b>Disposições Gerais</b>	<b>A Prefeitura concede incentivos às empresas industriais, comerciais e prestadoras de serviços interessadas em instalar-se no município, obedecendo às condições estabelecidas por lei.</b>
<b>Obtenção de terrenos</b>	O Município poderá ressarcir as despesas com a aquisição de área de terreno.
<b>Apoio nos trabalhos de infraestrutura</b>	Ressarcimento das despesas com eventuais serviços de terraplanagem.
<b>Isenção de taxas municipais</b>	Isenção da taxa de licença para localização; taxa de renovação da licença, por período de 03 (três) anos e redução de 50% (cinquenta por cento) do seu valor por igual período subsequente; taxa de licença para funcionamento em horário especial, pelo período de 05 (cinco) anos; isenção ou restituição da taxa de licença para execução de obras particulares.
<b>Isenção de impostos municipais</b>	Isenção de Imposto Predial por um período de 05 (cinco) anos; isenção de ISS - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza por período de 05 (cinco) anos e redução de 50% (cinquenta por cento) da alíquota por igual período.
<b>Outros incentivos</b>	Assessoramento da Prefeitura para pesquisa de imóveis disponíveis em condições de enquadrar-se nas exigências da lei, para habilitação e obtenção de incentivos e para acelerar a tramitação de processos junto aos órgãos responsáveis.
<b>Informações</b>	Lei Complementar nº 110, de 17 de setembro de 1998.

Fonte: [www.investimentos.sp.gov.br](http://www.investimentos.sp.gov.br)

**Quadro 6.2 – Incentivos do Município de Buri**

<p><b>Disposições Gerais</b></p>	<p><b>A Prefeitura concede o incentivo às empresas industriais interessadas em instalar-se no Município. Poderão ser beneficiadas ainda, pessoas físicas ou jurídicas, e micro (pequenas) indústrias agroindustriais.</b></p>
<p><b>Concessão do Direito Real de Uso</b></p>	<p>Concessão por tempo indeterminado, com prazo de carência de até 2 (dois) anos. As indústrias já existentes e paralisadas há mais de 06 (seis) meses poderão requerer o benefício no caso de restabelecimento de suas atividades.</p>
<p><b>Obtenção de terrenos</b></p>	<p>A Prefeitura poderá doar ou vender terrenos de propriedades do município e somente poderá ser efetuada em condições especiais, quando da conveniência, oportunidade, interesse social ou econômico. O benefício é válido de 05 (cinco) a 10 (dez) anos, dependendo do número de funcionários empregados. As indústrias já existentes e paralisadas há mais de 06 (seis) meses poderão requerer o benefício no caso de restabelecimento de suas atividades.</p>
<p><b>Isenção de taxas municipais</b></p>	<p>O benefício compreende a isenção das taxas de licença para a execução de obras; de licença para localização e funcionamento do estabelecimento. É válido de 05 (cinco) a 10 (dez) anos, dependendo do número de funcionários empregados e deverá ser renovado anualmente, mediante requerimento do interessado.</p>
<p><b>Isenção do Imposto IPTU - Propriedade Predial e Territorial Urbana</b></p>	<p>Incide sobre as construções e sobre o terreno de até 3 (três) vezes a área edificada. É válido de 05 (cinco) a 10 (dez) anos, dependendo do número de funcionários empregados e deverá ser renovado anualmente, mediante requerimento do interessado.</p>

<b>Isenção do ISS - Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza</b>	O benefício é válido de 05 (cinco) a 10 (dez) anos, dependendo do número de funcionários empregados. As indústrias já existentes e paralisadas há mais de 06 (seis) meses poderão requerer o benefício no caso de restabelecimento de suas atividades.
<b>Auxílio nos trabalhos de infraestrutura</b>	O benefício compreende a prestação de serviços de terraplanagem, abertura de acessos viários dos terrenos destinados à industrialização. Os incentivos se farão através de convênio, onde a participação do conveniados serão expressas em cláusulas específicas. As indústrias já existentes e paralisadas há mais de 06 (seis) meses poderão requerer o benefício no caso de restabelecimento de suas atividades.
<b>Outros incentivos</b>	A Prefeitura poderá emprestar até 50% (cinquenta por cento) do valor do investimento em equipamentos necessários à instalação às micro (pequenas) indústrias agroindustriais.
<b>Informações</b>	Leis nº 49, de 27 de Agosto de 1993, e nº 11, de 02 de Abril de 1996.

Fonte: [www.investimentos.sp.gov.br](http://www.investimentos.sp.gov.br)

### Quadro 6.3 – Incentivos do Município de Canas

<b>Disposições Gerais</b>	<b>A Prefeitura oferece incentivos às micro, pequenas e médias empresas que desejarem se instalar no distrito industrial municipal.</b>
<b>Obtenção de terrenos</b>	A Prefeitura poderá doar terrenos do distrito industrial aos interessados em instalar indústria.
<b>Isenção de IPTU - Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana</b>	O beneficiado de doação de terreno poderá isentar-se do pagamento do referido imposto.
<b>Auxílio nos trabalhos de infraestrutura</b>	A municipalidade poderá executar terraplanagem, aterro e dasaterro nas áreas doadas, de forma a possibilitar a edificação.
<b>Informações</b>	Lei Municipal nº 160, de 27 de Agosto de 2001.

Fonte: [www.investimentos.sp.gov.br](http://www.investimentos.sp.gov.br)

Em relação à seletividade dos incentivos, Silva (2005) faz uma importante análise. Levando em consideração os municípios de Campinas e Santo Antônio do Pinhal, o autor observa o fato do primeiro ter uma nítida preferência por empresas modernas, de alta tecnologia e logística. Já o segundo opta por uma gama maior de possibilidades. Na interpretação do autor, “não se trata (...) de uma simples comparação entre os dois municípios,

o fundamental é observar que ambos municípios procuram objetivar políticas de incentivos para atração de empresas, ou seja, que essa racionalidade econômica é dominante desde os pequenos até os grandes municípios. Assim, são importantes as modificações que ocorrem na esfera municipal em função do aprofundamento da internacionalização do território brasileiro. Alterações normativas, territoriais, políticas e econômicas são tomadas necessárias para que as empresas globais realizem sua ação”(idem, 2005:34).

Em relação aos incentivos, Silva (2005) também constatou um fato interessante. Quando cruzamos as informações dos municípios que praticam incentivos fiscais e territoriais em São Paulo, notamos que não são todos que efetivamente atraem investimentos. Os próprios investimentos são seletivos. “Na verdade, ocorrem grandes concentrações, principalmente em torno dos municípios maiores, que contam com redes mais densas e são mais bem servidos de infra-estruturas, confirmando que os pontos luminosos do estado paulista são aqueles de maior interesse do capital novo” (idem, 2005:61). Ou seja, novamente o papel do território fica evidenciado quando analisamos a guerra dos lugares.

A cobrança do ISS talvez seja uma das questões mais complicadas ligadas à guerra fiscal entre municípios. Com o desenvolvimento de atividades terciárias ligadas à prestação de serviços de comunicação, ou mesmo de manutenção em domicílios, as empresas de serviços não necessariamente precisam de uma sede fixa. O que ocorre em muitos casos é que a própria empresa funciona com um número bem reduzido de funcionários e é acionada através de ligações telefônicas. A grande complicação é que muitas vezes essas empresas não atuam nos municípios em que a sede está registrada. Nesse caso, os governos não conseguem acompanhar de forma tão dinâmica o desenvolvimento e uso das tecnologias da informação. Ora, na década de 1990, a evolução das tecnologias de telecomunicação deu um salto considerável e suas conseqüências territoriais acabaram não sendo solucionadas com a mesma velocidade.

O caso mais ilustrativo desse exemplo é a cidade de São Paulo. Desde os anos 90, muitas cidades vizinhas a essa capital têm atraído empresas de serviços que atuam ali, mas informam que a localização de suas sedes é

exatamente nessas cidades do entorno. Santana de Parnaíba talvez seja cidade de maior visibilidade no conflito com São Paulo.

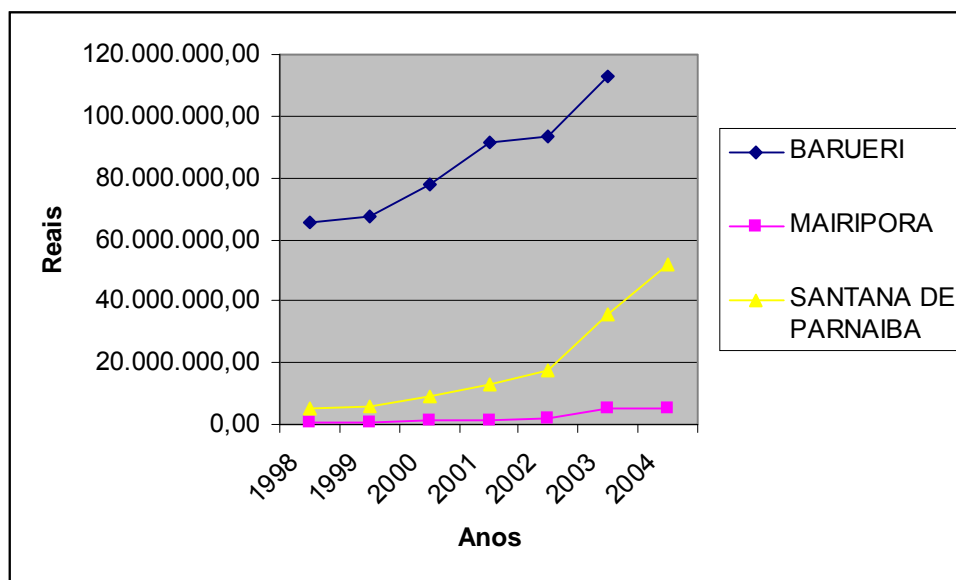
O jornal *O Diário de São Paulo* (24/08/2005) revelou que essas empresas, que 'alugavam' sedes em outros municípios, geravam um prejuízo de cerca de R\$ 100 milhões de reais por ano. "Para mudar de endereço, empresários contam com a ajuda de empresas de consultoria. Só em Santana de Parnaíba, por exemplo, a única consultoria da cidade tem 2.252 clientes cadastrados em sete endereços. A reportagem visitou três deles e não encontrou nada" (idem). Em vista desses fatos, a cidade de São Paulo resolveu criar mecanismos de defesa, ou seja, 'disputar', competir com os municípios que se valem dessa prática. No dia 23/08/2005, aprovou uma lei na Câmara que prevê a cobrança de ISS no local da prestação do serviço e não no local onde a empresa tem sede. Ou seja, ao invés de haver uma reunião para colocar em debate a questão, ou mesmo um acordo entre as partes envolvidas, os municípios praticam disputas, o que novamente traz evidências de um pacto federativo tão frágil.

Na região metropolitana de São Paulo não são todos os municípios que atuam dessa forma. Os que mais se destacam são Santana de Parnaíba e Barueri. O gráfico 6.2 representa bem esse fato. Dos três municípios selecionados, Mairiporã foi o único que não teve um aumento significativo na arrecadação do ISS. Esse município, por exemplo, optou por uma política de atração de empreendimentos industriais. No quadro 6.4, podemos evidenciar isso. Dentro dos mecanismos de incentivo, não encontramos isenção relativa ao ISS. Porém, Mairiporã conseguiu em cerca de dois anos preencher todas as vagas correspondentes ao Distrito Industrial de Terra Preta.

Para Santana de Parnaíba e Barueri, Barcelos e Assunção, s.d. mostram que "Tanto em Barueri quanto em Santana de Parnaíba, a distribuição dos estabelecimentos entre os setores é de aproximadamente 55% no setor de serviços, 25% no comércio e 20% na indústria, tendência que é acompanhada pela distribuição dos empregos entre os setores. Quando se compara a estrutura destas duas economias com as demais economias dos municípios da região metropolitana de São Paulo (...), vê-se que essas economias são caracterizadas pela alta concentração, tanto de estabelecimentos quanto de

empregos, no setor de serviços”. Fato que reforça as reflexões elaboradas no parágrafo anterior.

**Gráfico 6.2 – Variação da Arrecadação de ISS, 1998 – 2004 (Tesouro Nacional)**



Fonte: Tesouro Nacional.

**Quadro 6.4 – Incentivos do Município de Mairiporã**

<b>Disposições Gerais</b>	<b>A Prefeitura concede incentivos a empresas industriais e a empresas ligadas ao turismo interessadas em instalar-se no Município.</b>
<b>Isenção de impostos municipais</b>	Benefício válido por 10 (dez) anos. Empreendimentos turísticos já implantados gozam de 05 (cinco) anos de isenção, excetuando-se o IPTU.
<b>Isenção de taxas</b>	Isenção de taxas e preços públicos incidentes sobre a construção de prédios.
<b>Isenção do IPTU - Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana</b>	Benefício válido por 02 (dois) anos para proprietários de áreas destinadas à construção industrial ou implantação de loteamentos industriais. Empresas industriais que já se encontram estabelecidas no Município gozam de redução de 50% (cinquenta por cento) sobre este imposto, incidente sobre o imóvel onde está instalada, pelo prazo de 05 (cinco) anos.
<b>Auxílio nos trabalhos de infraestrutura</b>	Benefício válido para empreendimentos industriais. A Prefeitura executa serviços de terraplanagem, mediante pagamento da hora trabalhada, por máquinas da Prefeitura ou de empresa por ela regularmente contratada.
<b>Outros incentivos</b>	O proprietário de áreas destinadas à construção industrial ou implantação de loteamentos industriais gozarão de preferência para o recebimento dos equipamentos urbanos municipais.
<b>Informações</b>	Lei Municipal nº 1.828, de 05/12/97 e nº 1.970, de 18/09/99.

Fonte: [www.investimentos.sp.gov.br](http://www.investimentos.sp.gov.br)

A cobrança do imposto no local da prestação do serviço é o que muitos juristas têm defendido como forma de amenizar esse conflito territorial. Charneski (2005) aponta que “no âmbito do ISS, a aplicação do princípio da territorialidade estrita, como forma de dirimir a guerra fiscal entre Municípios, resultaria em determinar a competência do imposto para aquele Município onde efetivamente o serviço fora prestado (aspecto espacial da hipótese de incidência tributária)”. Mas essas medidas são puramente paliativas. Não há como provar que uma mudança de lei faça com que no território brasileiro tenhamos uma efetiva diminuição de disputas.

Assistimos, nas últimas décadas, inúmeras tentativas legais para acabar com a guerra dos lugares. Grande parte delas insinua saídas restritivas por ordem judicial. Na análise de Charneski (2005) isso fica claro: “Se, de um lado, a jurisprudência do STJ prestigia a territorialidade estrita e a autonomia municipal, de outro lado se choca com as disposições da legislação complementar do ISS, que, via de regra, tomam como aspecto espacial de incidência do imposto o local onde inscrito o estabelecimento prestador dos serviços. Tal disposição é que possibilita a guerra fiscal, pois desloca a sede das empresas prestadoras de serviços para Municípios próximos, que cobram alíquotas menores do imposto”. Deve ficar claro que não podemos resumir a guerra dos lugares ao aspecto puramente fiscal ou jurídico. As reflexões que cercam esse tema são muito mais complexas que a possibilidade jurídica do ente federativo praticar a guerra fiscal. E isso já demonstramos quando discutimos questões como a das fronteiras e a da tributação.

O fato é que não damos a devida importância para um debate nacional que privilegie uma política territorial a partir de um projeto de Brasil. Nossas desigualdades são imensas e, também, as preocupações dos entes federativos. Dessa forma, cada vez que assentamos uma política de resolução dos conflitos em medidas jurídicas, novos mecanismos de realização de políticas individualistas são descobertos. Se essa premissa não fosse verdadeira, a proibição do uso do ICMS como mecanismo de isenção no ano de 1975, válida até hoje, já teria posto um fim à guerra fiscal entre estados. Ou mesmo, a Emenda Constitucional 37, citada anteriormente, também teria reduzido as disputas entre os municípios. Porém, nenhuma das duas medidas diminuiu a desastrosa competição.



O território, visto como um híbrido de técnicas e ações, permite um olhar mais apurado sobre essa competição federativa. Uma lei não se efetiva apenas com o seu decreto, é necessário que seja aceita pela sociedade. E essa é a maneira de torná-la efetiva. De outra forma, enquanto as desigualdades territoriais continuarem gritantes, mecanismos de políticas individualistas vão se perpetuando. Os governos subnacionais, tanto estados como municípios, dotados de melhores condições técnicas e políticas continuam apresentando uma vantagem clara sobre os outros. Talvez seja esse debate a partir do território, uma forma diferenciada de equacionamento de uma crise que perdura e que soluções econômicas e jurídicas não têm conseguido solucionar.

Um dos principais legados de Milton Santos foi a busca de uma geografia que desse conta dos movimentos do mundo na atualidade. Diferente de outras épocas, não podemos mais explicá-los através do gênero de vida, e nem mesmo lançar mão de recursos descritivos para a apreensão da realidade. Se fossemos, por exemplo, realizar um estudo sobre uma dada região e nos detivéssemos apenas à descrição de sua paisagem, de suas contas públicas, da organização de suas ruas e de tantos outros elementos, provavelmente não haveria uma verdadeira busca do entendimento sócio-espacial daquela localidade. Afinal, as relações se tornam cada dia mais locais-globais.

Essa preocupação com os processos mundiais em curso é que deve estar no centro das discussões geográficas e um dos caminhos possíveis para um novo entendimento está exatamente no fato de não mais dissociar materialidade e ação no entendimento dos fenômenos geográficos. Esse fato aparece no centro das proposições de Milton Santos.

A realidade espacial carece, portanto, de estudos que levem em conta não só a distribuição dos objetos no espaço, como também as ações que originam e dão vida a essa materialidade, assim como não podemos pensar a materialidade como ente indiferente ao homem, às suas ações. É exatamente o exercício de pensar o espaço como indissociabilidade entre sistemas de objetos e sistemas de ações que nos permite pensar o espaço como instância da sociedade e não apenas palco ou receptáculo das ações humanas.

“Consideramos o espaço como uma instância da sociedade, ao mesmo tempo título que a instância econômica e a instância cultural-ideológica. Isso significa que, como instância, ele *contém* e é *contido* pelas demais instâncias, assim como cada uma delas o contém e é por ele contida. A economia está no espaço, assim como o espaço está na economia. O mesmo se dá com o político-institucional e com o cultural-ideológico. Isso quer dizer que a essência do espaço é social. Nesse caso, o espaço não pode ser apenas formado pelas coisas, os objetos geográficos, naturais e artificiais, cujo conjunto nos dá a

Natureza. O espaço é tudo isso, mais a sociedade: cada fração da natureza abriga uma fração da sociedade atual” (Santos 1997[1985]:1).

Nos itens anteriores procuramos demonstrar essa preocupação, por exemplo, no tratamento da compreensão da questão da competitividade entre estados e municípios como resultado de movimentos políticos internos no Brasil, muitos deles reflexos de mudanças globais. Ou seja, a prática cada vez mais incisiva de atração de capitais como única possibilidade de desenvolvimento. Por outro lado, na geografia ainda encontramos extrema dificuldade em trabalhar o plano das ações no seu sentido mais amplo, sem, é claro, perder o rigor teórico.

Santos (1996:204) aponta que ao “mesmo tempo que se instala uma tecnoesfera dependente da ciência e da tecnologia, cria-se paralelamente, e com as mesmas bases, uma psicoesfera”. As noções de tecnoesfera e psicoesfera apareceriam, portanto, como elemento fundamental no entendimento da geografia do presente. “A tecnoesfera se adapta aos mandamentos da produção e do intercâmbio e, desse modo, freqüentemente traduz interesses distantes; desde porém, que se instala, substituindo o meio natural ou o meio técnico que a precedeu, constitui um dado local, aderindo ao lugar como uma prótese” (Santos 1996:204). Como qualquer aparato técnico tem funcionamento sistêmico, ou seja, raramente funciona por si, a tecnoesfera seria essa ‘dependência’ que as novas formas criam e, ainda, a própria necessidade de adequação de atitudes em relação a essas novidades. É a realização de uma esfera técnica da qual dependemos e à qual temos que nos ajustar, e de que, por mais que haja uma vontade de não participar de qualquer novidade técnica, nos vemos obrigados a participar.

Para que essa tecnoesfera ganhe ‘operacionalidade’ é necessária uma psicoesfera que lhe dê sentido. A psicoesfera, portanto, seria “o reino das idéias, crenças, paixões e lugar da produção de um sentido”, que “também faz parte desse meio ambiente, desse entrono da vida, fornecendo regras à racionalidade ou estimulando o imaginário” (Santos, 1996:204).

Um dos trabalhos pioneiros que trata da psicoesfera foi o de Ana Clara Torres Ribeiro (1991). Santos (1996) retoma essa discussão, sem, é claro, deixar de mencionar esse trabalho. Ribeiro (1991) identifica que na criação de uma base técnica e econômica, o sistema de comunicação aparece como

aparelho institucional elementar para o desenvolvimento das estratégias de controle do território. “Essa psicosfera produz a busca social da técnica e a adequação comportamental à interação moderna entre tecnologia e valores sociais. (...) A referência à psicosfera que apóia, acompanha e, por vezes, antecede a expansão do meio técnico-científico no país colabora para que seja atribuída a correta relevância à relação entre técnica e cultura no debate da modernidade brasileira (...)” (Ribeiro, 1991:48).

Deve ficar claro, no entanto, que não há dissociação entre tecnoesfera e psicosfera. “Tecnoesfera e psicosfera são redutíveis uma à outra. O meio geográfico atual, graças ao seu conteúdo em técnica e ciência, condiciona os novos comportamentos humanos, e estes, por sua vez, aceleram a necessidade da utilização de recursos técnicos, que constituem a base operacional de novos automatismos sociais. Tecnoesfera e psicosfera são os dois pilares com os quais o meio técnico-científico introduz a racionalidade, a irracionalidade e a contra-racionalidade, no próprio conteúdo do território” (Santos, 1996:204).

Dentro desse contexto teórico da geografia, um dos objetivos do presente trabalho é justamente a discussão da psicosfera da guerra dos lugares, através da possibilidade de relação da prática desse evento com as diretrizes dos partidos políticos que governaram e governam os locais de maior incidência da guerra dos lugares, sendo essa relação elemento fundamental da psicosfera. Devido à impossibilidade de trabalhar com municípios, em função de seu grande volume numérico e da pouca disponibilidade de informações, optamos pela análise a partir dos governos estaduais, mesmo porque o ICMS (de competência dos estados) foi um dos impostos mais utilizados na guerra dos lugares.

Para tanto, dividimos a análise em duas partes, sendo cada uma delas relativa a um período específico, desde o ano de 1994. Para os mandatos de 1994 a 1998, utilizamos o emblemático caso do setor automotivo trabalhado por Prado e Cavalcanti (1998). Nos mandatos de 1998 a 2002, usamos o documento do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior organizado por Dantas (2001).

Na Tabela 7.1, temos os governadores e os partidos políticos que governaram os estados brasileiros de 1994 até os dias atuais. O que nos

chama muita atenção é que dos aproximadamente<sup>43</sup> 27 partidos tivemos apenas 11 partidos governando os 27 estados brasileiros durante esses três últimos mandatos. Desses 11 partidos, dois, o PSL e o PTB, governaram um estado cada um durante apenas um mandato e outros dois, o PPB e o PPS, governaram apenas dois estados em apenas um mandato cada um, também. Ou seja, nesses três mandatos tivemos uma enorme concentração de governos estaduais nas mãos de apenas sete partidos, dos quais PMDB e PSDB, juntos, se mantiveram no governo de mais de 10 estados por mandato desde o ano de 1994, (ver também Mapas 7.1, 7.2 e 7.3). Esse fato indica que houve um razoável número de estados governados por uma orientação política de centro.

---

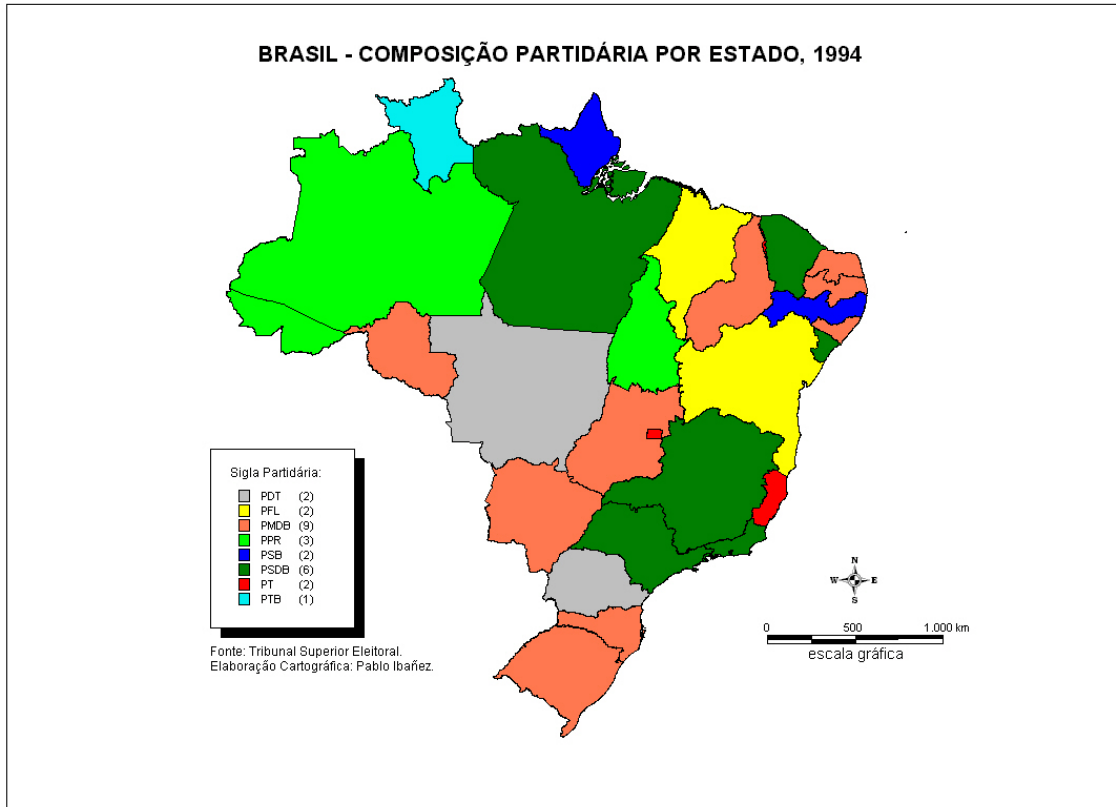
<sup>43</sup> Empregamos aproximadamente, pois sempre há a possibilidade de criação ou extinção de um partido. Mas, o fato é que até a data da presente dissertação tínhamos 27 inscritos pelo Tribunal Superior Eleitoral.

**Tabela 7.1 - Governadores Estaduais por Partido Político - 1994 a 2002**

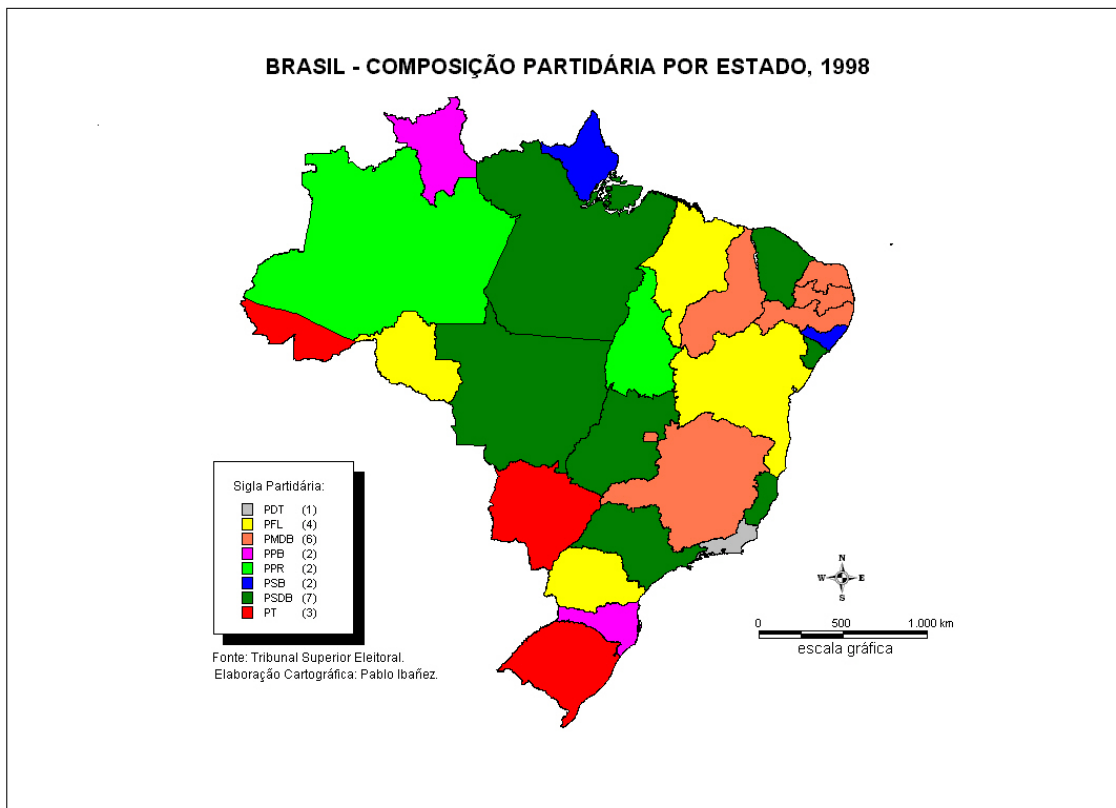
<b>ESTADO</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>
<b>Acre</b>	ORLEIR MESSIAS CAMELI <b>PPR</b>	JORGE NEY VIANA MACEDO NEVES <b>PT</b>	JORGE NEY VIANA MACEDO NEVES <b>PT</b>
<b>Alagoas</b>	DIVALDO SURUAGY <b>PMDB</b>	RONALDO AUGUSTO LESSA SANTOS <b>PSB</b>	RONALDO AUGUSTO LESSA SANTOS <b>PSB</b>
<b>Amazonas</b>	AMAZONINO ARMANDO MENDES <b>PPR</b>	AMAZONINO ARMANDO MENDES <b>PFL</b>	CARLOS EDUARDO DE SOUZA BRAGA <b>PPS</b>
<b>Amapá</b>	JOAO ALBERTO RODRIGUES CAPIBERIBE <b>PSB</b>	JOAO ALBERTO RODRIGUES CAPIBERIBE <b>PSB</b>	ANTONIO WALDEZ GOES DA SILVA <b>PDT</b>
<b>Bahia</b>	PAULO GANEM SOUTO <b>PFL</b>	CESAR AUGUSTO RABELLO BORGES <b>PFL</b>	PAULO GANEM SOUTO <b>PFL</b>
<b>Ceará</b>	TASSO RIBEIRO JEREISSATI <b>PSDB</b>	TASSO RIBEIRO JEREISSATI <b>PSDB</b>	LÚCIO GONÇALO DE ALCÂNTARA <b>PSDB</b>
<b>Distrito Federal</b>	CRISTOVAM R. CAVALCANTI BUARQUE <b>PT</b>	JOAQUIM DOMINGOS RORIZ <b>PMDB</b>	JOAQUIM DOMINGOS RORIZ <b>PMDB</b>
<b>Espírito Santo</b>	VITOR BUAIZ <b>PT</b>	JOSE IGNACIO FERREIRA <b>PSDB</b>	PAULO CESAR HARTUNG GOMES <b>PSB</b>
<b>Goiás</b>	LUIZ ALBERTO MAGUITO VILELA <b>PMDB</b>	MARCONI FERREIRA PERILLO JUNIOR <b>PSDB</b>	MARCONI FERREIRA PERILLO JR <b>PSDB</b>
<b>Maranhão</b>	ROSEANA SARNEY MURAD <b>PFL</b>	ROSEANA SARNEY MURAD <b>PFL</b>	JOSE REINALDO CARNEIRO TAVARES <b>PFL</b>
<b>Minas Gerais</b>	EDUARDO BRANDAO DE AZEREDO <b>PSDB</b>	ITAMAR AUGUSTO CAUTIERO FRANCO <b>PMDB</b>	AÉCIO NEVES DA CUNHA <b>PSDB</b>
<b>Mato Grosso</b>	DANTE MARTINS DE OLIVEIRA <b>PDT</b>	DANTE MARTINS DE OLIVEIRA <b>PSDB</b>	BLAIRO BORGES MAGGI <b>PPS</b>
<b>Mato Grosso do Sul</b>	WILSON BARBOSA MARTINS <b>PMDB</b>	JOSÉ ORCÍRIO MIRANDA DOS SANTOS <b>PT</b>	JOSÉ ORCÍRIO MIRANDA DOS SANTOS <b>PT</b>
<b>Pará</b>	ALMIR JOSE DE OLIVEIRA GABRIEL <b>PSDB</b>	ALMIR JOSÉ DE OLIVEIRA GABRIEL <b>PSBD</b>	SIMÃO ROBISON OLIVEIRA JATENE <b>PSDB</b>
<b>Paraíba</b>	ANTONIO MARQUES DA SILVA MARIZ <b>PMDB</b>	JOSE TARGINO MARANHÃO <b>PMDB</b>	CASSIO RODRIGUES DA CUNHA LIMA <b>PSDB</b>
<b>Pernambuco</b>	MIGUEL ARRAES DE ALENCAR <b>PSB</b>	JARBAS DE ANDRADE VASCONCELOS <b>PMDB</b>	JARBAS DE ANDRADE VASCONCELOS <b>PMDB</b>
<b>Piauí</b>	FRANCISCO DE ASSIS DE MORAES SOUSA <b>PMDB</b>	FRANCISCO DE ASSIS DE MORAES SOUSA <b>PMDB</b>	JOSE WELLINGTON BARROSO DE ARAUJO DIAS <b>PT</b>
<b>Paraná</b>	JAIME LERNER <b>PDT</b>	JAIME LERNER <b>PFL</b>	ROBERTO REQUIÃO DE M. E SILVA <b>PMDB</b>
<b>Rio de Janeiro</b>	MARCELLO NUNES DE ALENCAR <b>PSDB</b>	ANTHONY GAROTINHO MATHEUS DE OLIVEIRA <b>PDT</b>	ROSANGELA B. A. MATHEUS DE OLIVEIRA <b>PSB</b>
<b>Rio Grande do Norte</b>	GARIBALDI ALVES FILHO <b>PMDB</b>	GARIBALDI ALVES FILHO <b>PMDB</b>	WILMA MARIA DE FARIA <b>PSB</b>
<b>Rio Grande do Sul</b>	ANTONIO BRITTO FILHO <b>PMDB</b>	OLIVIO DE OLIVEIRA DUTRA <b>PT</b>	GERMANO ANTONIO RIGOTTO <b>PMDB</b>
<b>Rondônia</b>	VALDIR RAUPP DE MATOS <b>PMDB</b>	JOSE DE ABREU BIANCO <b>PFL</b>	IVO NARCISO CASSOL <b>PSDB</b>
<b>Roraima</b>	NEUDO RIBEIRO CAMPOS <b>PTB</b>	NEUDO RIBEIRO CAMPOS <b>PPB</b>	FRANCISCO FLAMARION PORTELA <b>PSL</b>
<b>Santa Catarina</b>	PAULO AFONSO EVANGELISTA VIEIRA <b>PMDB</b>	ESPERIDIÃO AMIN HELOU FILHO <b>PPB</b>	LUIZ HENRIQUE DA SILVEIRA <b>PMDB</b>
<b>São Paulo</b>	MARIO COVAS JUNIOR <b>PSDB</b>	MARIO COVAS JUNIOR <b>PSDB</b>	GERALDO JOSE RODRIGUES ALCKMIN FILHO <b>PSDB</b>
<b>Sergipe</b>	ALBANO DO PRADO PIMENTEL FRANCO <b>PSDB</b>	ALBANO DO PRADO PIMENTEL FRANCO <b>PSDB</b>	JOÃO ALVES FILHO <b>PFL</b>
<b>Tocantins</b>	JOSE WILSON SIQUEIRA CAMPOS <b>PPR</b>	JOSE WILSON SIQUEIRA CAMPOS <b>PFL</b>	MARCELO DE CARVALHO MIRANDA <b>PFL</b>

Fonte:TSJ

### Mapa 7.1



### Mapa 7.2



Mapa 7.3



Procuramos estabelecer uma relação entre a orientação política dos partidos relativos aos governos estaduais e a prática da guerra dos lugares. O Quadro 7.1 retrata uma breve síntese das diretrizes partidárias, quanto às suas premissas econômicas. Não que essa síntese esgote todo o ideário dos partidos, mas, como ela foi realizada a partir de alguns dos principais pontos relativos à concessão de benefícios às empresas, reflete a orientação dos partidos. O que chama muita atenção no quadro é que quase todos os partidos têm uma orientação que de alguma forma não concorda com a guerra fiscal e, mesmo assim, vários governadores entraram na guerra.



**Quadro 7.1 – Partidos Políticos e Diretrizes**

<b>Partidos</b>	<b>Diretrizes</b>
<b>PMDB</b>	Com a avalanche neo-liberal que pretende destruir o Estado brasileiro em nome do ajuste interno e de um hipotético ingresso na modernidade, o PMDB não pretende, em absoluto, manter o Estado tal e qual ele se encontra, servindo aos interesses de uma minoria, marcado pela ineficiência das ações governamentais, pela <b>irracionalidade administrativa</b> . O que se busca é o Estado legítimo e necessário, desprivatizado e não corporativista.
<b>PSB</b>	Conduzir a Nação à conquista da plena soberania nacional, principalmente política e econômica. Democratizar o estado através de mecanismos que garantam a participação da sociedade civil organizada na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas, <b>socializar os meios de produção</b> considerados estratégicos e fundamentais ao desenvolvimento e a preservação da soberania nacional.
<b>PFL</b>	O Programa do PFL se fundamenta nos princípios do regime democrático, do Estado de Direito e da <b>livre iniciativa</b> . Esta deve receber as condições necessárias para o seu desenvolvimento. Coincidem com a reafirmação, em todo mundo, do <b>pensamento liberal</b> , que, enriquecido pelas modernas conquistas sociais, conseguirá, neste final de século, fraternizar a liberdade com a igualdade.
<b>PSDB</b>	Não concorda com a premissa estritamente liberal, nem com radicalismos neoliberais. Acredita no papel do Estado como indutor do desenvolvimento, sem levar a cabo o ideário da esquerda, no qual se prega a privação em prol do bem comum. A política brasileira deve ser revista com extrema preocupação integradora, já que <b>isenções tributárias</b> e favorecimentos creditícios irracionais tornaram essa competição para atrair indústrias uma atividade lesiva a toda estrutura produtiva.
<b>PT</b>	Não consta informação.
<b>PDT</b>	Inspirado no nacionalismo, no trabalhismo e na luta pela soberania e pelo desenvolvimento do Brasil. Propõe o resgate do patrimônio e reparação dos prejuízos e danos causados pelas <b>concessões</b> a grupos econômicos e pelas privatizações lesivas ao interesse público
<b>PTB</b>	Sustenta a prevalência do trabalho sobre o capital, bem como a superação das diferenças de classe. Ao Estado cabe o papel de proteger os direitos do cidadão. O Estado não pode ser inibidor da iniciativa privada. Propõe uma política tributária e fiscal mais justa e planejamento econômico voltado para a eliminação da pobreza e dos desníveis regionais e sociais. Apóia medidas que visem criar condições econômicas favoráveis à geração de novos postos e à promoção do emprego
<b>PPB</b>	Intangibilidade da Federação baseada na harmonia dos poderes e crescente autonomia das Unidades da Federação e Municípios, com a formulação de política e promoção do desenvolvimento <b>descentralizadas</b> . Fortalecimento da Federação, enfatizando que as desigualdades regionais têm de ser superadas, através de <b>política tributária</b> que favoreça as regiões mais carentes. Defesa da livre iniciativa, com o fortalecimento da empresa privada.
<b>PPS</b>	O espaço público deve se afirmar sobre todas as demais instâncias derivadas do Estado, do mercado, de grupos econômicos ou mesmo de organizações sociais formais. Essas instâncias devem se voltar para a promoção do bem-estar da população deslocamento cada vez maior do poder central em direção ao poder local. Entre as novas direções do país, destaca-se a necessidade de celebrar um <b>novo pacto federativo</b> , no qual as <b>reformas tributária e fiscal</b> são fundamentais.

Fonte: Todas as informações sintetizadas foram colhidas através dos programas e/ou estatutos dos partidos políticos.

Obs: O PT não divulga em nenhum meio uma proposta política do partido.

Elaboração: Pablo Ibanez

## 7.1 Mandatos de 1995 a 1998

Nos mandatos que se iniciaram em 1995 e terminaram em 1998, tivemos uma forte entrada de empresas do setor automotivo, para as quais a prática de isenções fiscais e territoriais foi gritante. Como já mostramos anteriormente, essas empresas se beneficiaram em diversos estados brasileiros e foram o centro de disputas acirradas entre eles. Nesse primeiro período abordado foram celebrados contratos<sup>44</sup> entre: Volkswagen e Rio de Janeiro; Renault e Paraná; Mercedes Bens e Minas Gerais; Chrysler e Paraná; Audi e Paraná; General Motors e Rio Grande do Sul; Skoda e Santa Catarina; Peugeot e Rio de Janeiro; Fiat e Minas Gerais.

Houve também o interesse de várias corporações, a maioria asiáticas, em fabricar tratores, motos e outros veículos nos estados do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste (ver Anexos), conforme demonstrou Dulci (2002) e Prado e Cavalcanti (1998). Vale ressaltar que essas empresas entraram no Regime Automotivo, política do governo federal, e não houve nenhuma grande disputa entre os estados envolvidos, nem sequer grandes incentivos.

No caso da Renault, a disputa envolveu os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais e Paraná, que tinham, respectivamente, os seguintes governadores: Antonio Britto Filho, PMDB; Paulo Vieira, PMDB; Mario Covas, PSDB; Eduardo Azeredo, PSDB; e Jaime Lerner, PDT. Este último foi o governador que mais concedeu benefícios à empresa, que acabou se instalando no Paraná. Curioso é o fato de aparecer, em diversos momentos, no programa do PDT menções não só “a reparo dos abusos concedidos a empresas”, como também preocupações com um desenvolvimento integratório do Brasil, ou seja, o inverso da realidade promovida pela guerra dos lugares (já que esta pressupõe competição no lugar de integração ou cooperação).

Quando da disputa, para atração da Peugeot, entre os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, os governadores envolvidos foram, respectivamente, Eduardo Azeredo, do PMDB, e Marcelo Alencar, do PSDB. O estado que mais concedeu, nesse caso, foi o Rio de Janeiro, que por sua vez tinha um governo

---

<sup>44</sup> Fonte: Prado e Cavalcanti (1998).

integrante do único partido com menção destrutiva direta à guerra fiscal e, mesmo assim, o governador praticou os benefícios. Não só no programa do PSDB, como na opinião de vários líderes (incluindo o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso), a guerra fiscal foi (e continua sendo) muito criticada, fato que não impediu a ação nesse sentido. Vale lembrar que Marcelo Alencar também concedeu incentivos para implantação da fábrica da Volkswagen, em Resende.

Eduardo Azeredo, governador de Minas Gerais, não ficou fora da guerra fiscal, na medida em que concedeu grandes incentivos à Mercedes-Benz, em parceria com o município de Juiz de Fora. No caso do partido de Azeredo, essa ação seria compreensível se encontrássemos alguma menção a políticas competitivas de indução de investimentos, ou mesmo de fortalecimento da esfera privada. Porém, nas suas diretrizes também não encontramos indícios de fortalecimento da esfera privada, ou mesmo, de competitividade como motor de nenhum tipo de desenvolvimento. Ao contrário, foram encontradas menções de combate à irresponsabilidade administrativa e de defesa de um Estado que não privilegie ações corporativistas. Ou seja, novamente houve uma incoerência entre programa e atuação do governo estadual.

No Rio Grande do Sul, no governo de Antonio Britto Filho, do PMDB, houve também o contrato, que previa isenções fiscais e territoriais, com a General Motors, que visava sua instalação no município de Gravataí. O mesmo governador ainda previu um acordo com a Ford, mas a previsão é de que seria realizado no começo do próximo mandato. Britto Filho, porém, perdeu nas eleições de 1998, dando lugar à oposição, que não permitiu a continuidade do acordo. Mas o fato é que novamente houve uma incoerência em relação às diretrizes propostas nos programas partidários, já que o PMDB não concordava com esse tipo de política, como já mencionamos acima.

Para a análise que pretendíamos realizar e os resultados a que pretendíamos chegar, esse primeiro período abordado não foi muito representativo, já que não houve relação direta das propostas dos partidos com a realização da guerra fiscal. Alguns pontos podem esclarecer melhor esse fato. Em primeiro lugar, esse período se relaciona com uma fase de maciça entrada de capitais externos no Brasil. Grandes empresas multinacionais já haviam decidido se instalar no Brasil e a guerra fiscal só veio a facilitar esse

processo. Em segundo lugar, a própria discussão em torno da guerra fiscal não era tão volumosa e recorrente como se tornou no final dos anos noventa. As críticas, os estudos e as análises que mostraram os efeitos perversos da guerra fiscal serviram de alavanca para um consenso nacional de revisão desse tipo de competição. Porém, não podemos eximir de todos os fatos os governadores acima citados, já que, por exemplo, Mario Covas do PSDB, governador de São Paulo, que na época condenava os efeitos da guerra fiscal, não a praticou. É dessa forma que nossa análise tende ao entendimento das diretrizes partidárias mais como um reflexo de ideologias, do que propriamente parte da psicoesfera que envolve essa competição entre estados, elemento que será melhor trabalhado no final do capítulo.

## **7.2 Mandatos de 1999 a 2002**

O estudo realizado pelo Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior, no ano de 2001, reuniu informações sobre os incentivos de todos os estados brasileiros para atração de investimentos. Coordenado por José G. Dantas, o trabalho abordou diversas formas de incentivos, como: incentivos fiscais, incentivos territoriais, créditos, planejamento de desenvolvimento regional dentro dos estados e atenção a atividades específicas.

Os mapas 7.4 e 7.5<sup>45</sup> mostram quais governos deram incentivos fiscais, ou seja, qualquer tipo de isenção de impostos, e quais deram incentivos territoriais, ou seja, doação de terreno, obras de infra-estrutura e outros. Podemos observar que apenas o Amapá, o Pará e o Acre não praticaram, na época, nenhum tipo de política de atração de investimentos. Os governadores desses estados eram, respectivamente, João A. R. Capiberibe, do PSB - AP; Almir J. de O. Gabriel, do PSDB - PA; e Jorge Ney Viana Neves, PT - AC.

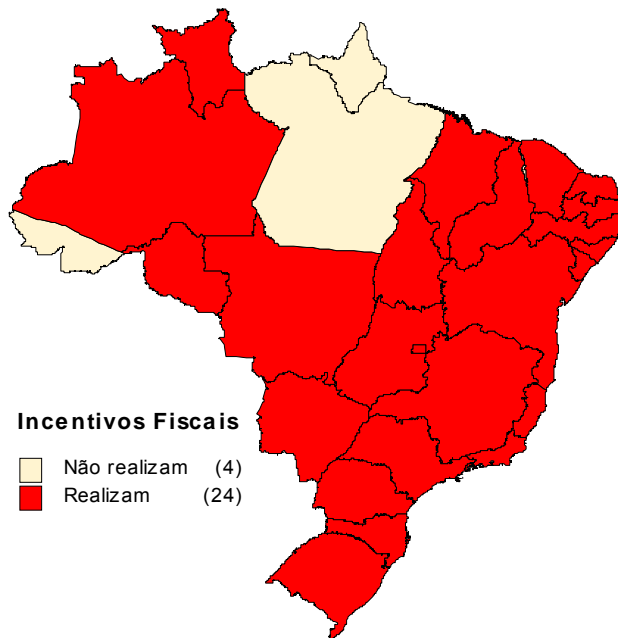
---

<sup>45</sup> Os respectivos mapas são resultado da tabulação dos dados presentes no trabalho de Dantas (2001). O mapa 7.4 evidencia os estados que praticam qualquer tipo de isenção. Já o mapa 7.5 representa os estados que praticam incentivos relativos a infra-estrutura, doação de terreno e outros.

Em relação ao governo do PSB, no Amapá, as diretrizes do partido, ao contrário de sugerir incentivos à produção, propõem a socialização dos meios de produção. No programa do partido, foram encontradas idéias de soberania nacional e forte presença do Estado no que diz respeito à atenção à população, sem haver menção a incentivos à iniciativa privada. E isso pudemos observar no governo do Amapá. De outra forma, o mesmo partido governou o estado de Alagoas, com Ronaldo A. Lessa Santos e, neste caso, foram dadas isenções de ICMS de até 50% e até mesmo deferimento por um ano, em casos especiais. O mesmo governador, ainda, superava qualquer incentivo maior dado por outro estado que estivesse em concorrência direta com Alagoas. Ou seja, dois governadores do mesmo partido, sem nenhuma premissa a favor da guerra fiscal, mantiveram posturas muito antagônicas.

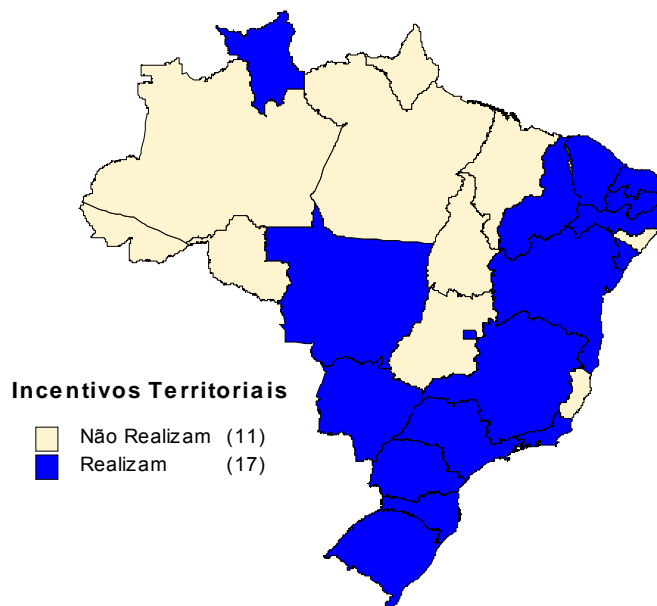
O governo do PSDB no Pará também não praticava nenhum tipo de incentivo, o que estava completamente de acordo com as propostas do partido. Porém, o mesmo partido governava outros seis estados, ver MAPA 2, dos quais apenas São Paulo não praticava nenhum tipo de isenção exacerbada de imposto. As políticas de atração de investimentos realizadas por São Paulo nesse período tinham mais um caráter de desenvolvimento de regiões mais atrasadas, como o Programa de Desenvolvimento do Regional para o Vale do Ribeira, ou mesmo de desenvolvimento de certas atividades, como Desing. Todos os outros estados governados pelo PSDB praticaram isenções fiscais e territoriais (ver Mapas 7.4 e 7.5) e um deles, Mato Grosso, além de isentar indústrias de algodão em 80% do ICMS por até 10 anos, reduzia o preço do terreno em até 50% do valor.

**Mapa 7.4 – BRASIL, Estados que realizam incentivos fiscais – 2002**



Fonte: Dantas (2001)  
Elaboração: Pablo Ibanez

**Mapa 7.5 – BRASIL, Estados que realizam incentivos territoriais – 2002**



Fonte: Dantas (2001)  
Elaboração: Pablo Ibanez

Um governo do PSDB que chamou muita atenção nas análises foi o do estado do Ceará. O governador Tasso Jereissati foi outro dos que promoveram muitos incentivos para atração de empresas. Aliás, o estado do Ceará ficou muito conhecido por sua forte atuação na guerra fiscal, “estabeleceu-se como objetivo básico transformar o Ceará em um estado desenvolvido ‘no prazo de uma geração, de forma consistente com a melhora a curto prazo da qualidade de vida de todos os cearenses’” (Plano de Desenvolvimento Sustentável — 1995 — 1998, p. 39, elaborado pela SEPLAN/CE *in* Vasconcelos; Teixeira, s.d.). Diversos foram os recursos utilizados pelo governo de Jereissati para obtenção desses objetivos, entre os quais podemos citar empréstimos de ICMS e infra-estrutura de água, energia, comunicação e outros. Novamente observamos uma incoerência entre as prerrogativas partidárias e as políticas territoriais praticadas pelos governantes.

Amazonino Mendes, do PFL, governador do Amazonas, criou onze tipos diferenciais de incentivos ligados ao ICMS, para onze setores diferentes. Além dessas isenções, o estado também conta com isenções especiais do governo federal. Ou seja, é um estado que aparece em uma região especial dentro do contexto nacional. Nas idéias defendidas por esse partido, o que chama atenção é o fato de existir uma clara menção da livre iniciativa e do papel do estado como criador de condições para que isso ocorra. Esse fato coloca o estado entre aqueles que não criticam mecanismos de atração de investimentos.

O caso da Bahia, com César Borges, do PFL, foi o mais veiculado nos meios de comunicação, em função do ocorrido com a Ford. Inicialmente prevista para atuar no Rio Grande do Sul, a Ford foi alvo de algumas retaliações do então governador Olívio Dutra, do PT, em relação ao acordo anterior feito pelo governador anterior, Antonio Britto Filho, PMDB. O governador baiano ofereceu os incentivos especiais para o Nordeste vinculados ao Regime Automotivo, porém esse contrato já havia findado em 1998. Com Antonio Carlos Magalhães na presidência da Câmara Federal (onde também era o representante do PFL) usando esse poder, a Bahia conseguiu prorrogar o prazo. Os incentivos fiscais, por conta disso, seriam reduzidos e novamente houve uma mudança nos rumos através de um crédito do BNDES. O interessante desse fato foi que o governo sulista do PT não abriu mão de

suas convicções e, mesmo tendo preferência da fábrica, não selou um acordo absurdo. O que nos revela a postura contrária à guerra dos lugares por parte do PT<sup>46</sup> como parte de uma política de não aceitação de incentivos exacerbados a empresas, em detrimento de ações sociais.

O PT de Jorge Viana, no Acre, não possuía políticas específicas de atração de investimentos, o que vai de encontro a essa relação estabelecida para o caso do governo de Olívio Dutra no Rio Grande do Sul.

O estado do Rio de Janeiro, sob o governo de Anthony Garotinho, do PDT, criou diversas políticas de atração de investimentos através da Companhia de Desenvolvimento Industrial (CODIN). Este órgão criou o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES), que, além de várias formas de isenções e reduções do ICMS, também contava com políticas específicas para diversos setores econômicos e regiões menos favorecidas do Rio de Janeiro, como a Região Norte e Noroeste fluminense. Como já mencionamos acima, o PDT não tem em suas diretrizes ações específicas para a iniciativa privada, fato que não condiz com as políticas praticadas por Garotinho. Na verdade, esse mesmo governador, no final do mandato, mudou de partido, deslocando-se para o PSB e, posteriormente, para o PMDB. Ou seja, esse caso do Rio de Janeiro não ilustra a relação entre convicções partidárias e realização de políticas públicas, já que o próprio governador da época, Garotinho, mudou de partido duas vezes.

Um dos governos que mais realizou políticas de atração de investimentos foi o de Minas Gerais, governado por Itamar Franco, do PMDB. São exemplos de programas com esse objetivo o Pró-Indústria, o Proim (Programa de Indução à Modernização Industrial), o Proe-Indústria, Proe-Estruturação, Proe-Agroindústria, Proe-Eletrônica (Programa de Apoio à Implantação de Empreendimentos Industriais Estratégicos). Esse mesmo

---

<sup>46</sup> No mesmo ano um evento da CUT que teve a participação do PT foi motivado pela guerra fiscal: "O evento é chamado "Não à Guerra Fiscal, pela unidade dos trabalhadores e do Brasil", e será realizado nos dias 20 e 21 de novembro. O Encontro, com o objetivo de adotar medidas concretas e propostas de ação para combater a "guerra fiscal", está aberto à participação de todos os sindicatos e organizações interessadas em discutir o tema e será realizado em São Paulo, em local a ser confirmado. No sábado, a 1ª mesa de discussão tem como tema a "Guerra Fiscal: aspectos políticos, o desenvolvimento regional e a unidade nacional". E terá como participantes representantes do PT, PCdoB, PSTU, do governo estadual do Rio Grande do Sul e parlamentares" (INFORMATIVO DA COMISSÃO EXECUTIVA NACIONAL DO PT Nº 846 - quinta, 14 de outubro de 1999).



partido, na gestão anterior no Rio Grande do Sul, com Britto, já havia sido um dos que mais participou da guerra dos lugares e em Minas Gerais não seria diferente. Segue-se que não houve, novamente, uma possível relação entre governo e proposta do partido.

O PMDB também governou mais cinco estados como podemos observar no mapa 3. Quatro no Nordeste, mais o Distrito Federal. Destes, o último foi um dos que mais promoveu incentivos de todas as formas: creditícios, fiscais e tributários, tarifários, de capacitação, e de infra-estrutura. Vale ressaltar que na questão relativa aos incentivos territoriais, o Distrito Federal era o que mais concedia. Obras de infra-estrutura viária, inclusive terraplanagem, movimentação e drenagem do terreno, pavimentação e conservação das vias, construção de estação de tratamento de lixo e resíduos e outros de infra-estrutura alternativa, necessários à implantação do projeto, são exemplos desses incentivos territoriais.

O governador do Paraná, Jaime Lerner, mudou de partido quando da sua reeleição e passou do PDT para o PFL. Nesse mandato, as políticas de atração de investimentos via isenções fiscais continuaram existindo, só que não tão incisivas como no primeiro mandato. Em primeiro lugar, é muito curioso o fato desse governador ter mudado tão drasticamente de orientação partidária, passando de um partido de esquerda para um partido de direita. E, em segundo lugar, é mais estranho ainda o fato de, enquanto membro de um partido que não concorda com concessões a grupos econômicos, ter praticado mais acintosamente a guerra dos lugares, fato que complica mais a relação dos partidos com a guerra dos lugares.

Os dois únicos estados governados pelo PPS, Santa Catarina, com Esperidião Amin, e Roraima, com Neudo Campos, também praticaram políticas de isenções fiscais e incentivos territoriais. Nas diretrizes do PPS encontramos propostas de incentivos para regiões mais carentes, porém nessa época o governo federal não tinha nem uma política regional incisiva, nem uma política industrial de caráter redistributivo, o que poderia de certa forma justificar políticas de desenvolvimento particulares dos estados. Também encontramos em suas diretrizes a necessidade de políticas mais descentralizadas, que podem ser entendidas como políticas mais individualizadas por parte dos estados, e, nesse caso, a atração de investimentos individualizada por estado

pode ser uma das vias. Ou seja, nesse caso parece haver algum nexo entre as propostas e as políticas praticadas.

### **7.3 Algumas Considerações**

A consolidação desse evento geográfico denominado guerra dos lugares é a expressão de uma realidade brasileira na qual evidenciamos uma inadequação dos projetos específicos estaduais com um projeto mais amplo para a sociedade brasileira como um todo. Observamos nesse capítulo que pouquíssimos estados brasileiros não promoveram nenhum tipo de incentivo visando a atração de investimentos. É claro que, por conta da enorme diversidade e desigualdade do território brasileiro, temos que ter políticas específicas de desenvolvimento para áreas menos favorecidas e, nesse sentido, diversas políticas federais servem de exemplo (Sudam e Sudene).

Quando pensamos em buscar as relações entre os governos e suas diretrizes partidárias com a prática da guerra fiscal, pensamos também que isso poderia fazer parte da psicoesfera que junto com a tecnoesfera constituem as transformações e modernizações do espaço geográfico. Essas duas esferas são indissociáveis quando pensamos o território na sua totalidade. É por isso, que, mais do que as orientações partidárias, toda a realidade vivida nos últimos anos é que leva e levou dirigentes a posturas contrárias a um pacto federativo. E isso ficou claro na medida em que mesmo os partidos com diretrizes contrárias à guerra dos lugares praticaram essa política.

A psicoesfera, como bem observamos, não se resume a um conjunto específico de ações que levam a novos conteúdos do território brasileiro. Mais do que isso, é a totalidade do que foi proposto e efetivado politicamente, em um determinado período, que constitui a psicoesfera. “De um lado, a produção de uma materialidade, ou seja, as condições materiais que nos cercam a cada momento histórico e que são a base da produção econômica, dos transportes e das comunicações. De outro lado as relações entre países, classes sociais e pessoas que não são obrigatoriamente dependentes das condições materiais,

mas, junto com estas, definem as épocas” (Santos, 1997:14). E é isso que procuramos entender no território brasileiro.

Como foi trabalhado em diversos momentos da presente dissertação, tivemos na década de 1990 um período de ausência, por parte do Governo Federal, nas políticas regionais de desenvolvimento. Para Ferreira (2005:24), “a drástica redução do âmbito de ação do Governo Federal associada com a retomada da autonomia federativa ampliou a tendência para a substituição de políticas federais de desenvolvimento por políticas estaduais de desenvolvimento regional que (...) tornam-se intrinsecamente ‘descoordenadas’ e exageradamente ‘autônomas’”.

A mesma autora retrata a importância do debate teórico que permeia essa autonomia local e que também faz parte da psicoesfera relacionada à guerra fiscal. Nesse debate, a teoria do desenvolvimento endógeno ganha grande expressão. Segundo Barquero (in Ferreira, 2005), essa teoria teria três dimensões típicas ideais: uma econômica, que se caracteriza “por um sistema específico de produção capaz de assegurar aos empresários locais o uso eficiente dos fatores produtivos e a melhoria dos níveis de produtividade que lhes garantem competitividade; uma outra sociocultural, na qual os atores econômicos e sociais se integram às instituições locais e formam um denso sistema de relações, que incorpora valores da sociedade ao processo de desenvolvimento; e uma terceira, que é política e se materializa em iniciativas locais, possibilitando a criação de um entorno local que incentiva a produção e favorece o desenvolvimento sustentável”.

Essas prerrogativas teóricas aparecem com força revelante para a aplicação de políticas autônomas de desenvolvimento. Na análise de Brandão (2003), o desenvolvimento endógeno tem se consolidado como um novo padrão de desenvolvimento, que por sua vez exacerba essa força dos agentes locais, dissociada de um projeto nacional. São essas idéias que se materializam no território através de incentivos fiscais e territoriais, que ao mesmo tempo em que podem trazer benefícios àquelas localidades para as quais os investimentos se dirigem, trazem prejuízos para o conjunto da nação.

Junto com a exacerbação de políticas mais descentralizadas, tivemos também um aumento da interdependência dos mercados globais com as economias nacionais. “A abertura ensejou a condição econômica para a

escalada da guerra fiscal, na medida em que atraiu um fluxo crescente de capitais internacionais em busca de oportunidades de investimento no país. Parcela relevante da guerra fiscal tem a ver com a disputa por projetos industriais de origem externa (...)” (Dulci, 2002:97). Para a aceitação desses fluxos de investimentos era necessário que os governos cedessem à pressão da lógica global e das empresas globais, sedentas por investimento. Nesse contexto, evidenciamos uma crescente limitação da autonomia de ação dos Estados, que não podemos confundir com sua ausência.

O Estado foi convidado a diminuir sua participação, mas deixamos clara sua participação direta no mercado, através de suas empresas ou de políticas restritivas à entrada de grandes corporações multinacionais. Do ponto de vista das empresas estatais, alguns aspectos passaram a ser vistos como verdadeiros entraves ao desenvolvimento nacional e à entrada do país numa ‘economia globalizada’: nas questões referentes aos trabalhadores, havia uma forte crítica ao caráter restritivo das demissões, fato que poderia manter pessoas incompetentes nos cargos e que, portanto, levaria a uma defasagem da empresa; outro ponto importante é que a política dessas empresas não ficava restrita ao lucro, fator que também poderia inibir o crescimento e o desenvolvimento tecnológico do setor que ficava restrito às suas ações; e por fim, essas empresas trabalhavam em setores estratégicos e de grande rentabilidade, elementos que levavam, de um lado, à restrição de setores ao Estado, de maneira a não se permitir sua exploração pelas grandes corporações internacionais, e, de outro, porque essas empresas eram fortes concorrentes no mercado internacional.

É nesse sentido que do ponto de vista econômico, o Estado, com os preceitos do neoliberalismo, deveria assegurar todas as condições para as ações empresariais privadas. E, mais do que isso, o Estado foi convidado a dar todas as condições para a operacionalidade do mercado, preparando o território nacional, como bem exemplifica a guerra dos lugares.

Rodrigues (2005), também nos traz uma reflexão sobre o papel do Estado. “Entretanto, o debate acerca de quais são as funções pertinentes ao Estado não é novo: desde a fundação do Estado Moderno, teóricos divergem sobre sua essência fundadora e sobre a tarefa que lhes deve ser reservada. Ademais, estudos têm apontado que o Estado continua funcional, tanto para o

mercado quanto à população que reside em seu território. A despeito de esta afirmação soar como um paradoxo, o Estado, ao mesmo tempo em que favorece a competitividade e o lucro, estabelecendo regras claras que diminuem os riscos nas transações, mantém o seu caráter essencial de autoridade suprema incumbida de garantir segurança e proteção social à Nação” (idem, 2004:12989). Para a autora, mesmo havendo uma crítica ao papel do Estado, não podemos negar seu papel social.

O que também não podemos negar é essa racionalidade cega do mercado, tentando nos fazer acreditar que, se seguir essa racionalidade, o Estado fará com que as condições sociais melhorem. E isso podemos verificar pelo típico discurso usado pelos governantes que praticam a guerra dos lugares, ou seja, a pregação de que todos os incentivos dados farão a cidade crescer, gerarão empregos etc.

Segundo Santos (1997:16), esse “discurso que ouvimos todos os dias, de cada vez menos Estado, está ligado, de um lado, ao fato de que há porosidade e, de outro lado, ao fato de que os que comandam a globalização necessitam de um Estado flexível aos seus interesses para oferecer condições a uma produção doravante. As privatizações são a mostra de que o capital tornou-se extremamente guloso, quer tudo, por isso exige privatizações. Além disso, são feitas exigências para que se instale – que em grande parte são feitas à geografia, porque é preciso adaptá-la às necessidades das novas empresas, e quem mora em Minas Gerais sabe disso. O Estado de Minas foi compelido a investir somas extraordinárias, preparando o território tanto para a instalação de empresas como para a construção de rodovias consideradas indispensáveis para escoar a produção. De tal forma que o Estado acaba por ter menos recursos para o que é social”.

É nesse contexto que evidenciamos um uso do território corporativo do brasileiro. E isso não quer dizer que o meio geográfico seja produto exclusivo da ação das empresas, mas que o Estado pratica também uma política territorial corporativa, na medida em que prepara o território técnica e normativamente para as ações das empresas. Afinal, essas modernizações servem quase exclusivamente para o funcionamento das empresas.

Portanto, o entendimento da psicoesfera, que envolve a guerra fiscal, não pode ser limitado à questão político partidária. Mesmo porque poucos

foram os casos de governadores que se negaram a praticar a 'guerra'. Esse evento foi resultado de um ambiente muito amplo que consolidou uma ainda maior fragmentação do território nacional.

Nos anos noventa, tivemos vários momentos de discussão e até de votação de alguns pontos relativos a uma reforma tributária. O fato é que nenhum deles concretizou tudo aquilo que estava sendo proposto. A última tentativa foi proposta em 2003, já na vigência do governo Lula. Depois de meses de discussão, a reforma acabou frustrada e, até 2005, não concretizada.

Como era objetivo do projeto inicial discutir as conseqüências da reforma tributária e esta ainda não ocorreu inteiramente, realizamos nesse capítulo um histórico das reformas tributárias no Brasil, dando ênfase justamente à dificuldade de efetivação da proposta.

Dos primórdios da federação brasileira até os dias de hoje, tivemos apenas três grandes reformas tributárias. Outras mudanças de menor porte também ocorrem em épocas distintas. Houve uma reforma durante o governo de Getúlio Vargas, uma no período militar e outra em 1988, com a nova Constituinte. Se fizermos uma análise do contexto em que essas reformas aconteceram, podemos perceber que elas tiveram relação com processos fortíssimos de mudança no quadro político brasileiro.

No primeiro caso, o governo de Getúlio Vargas tinha como preocupação fundamental a centralização do poder nas mãos do governo federal, em razão do forte desequilíbrio de poder entre os estados brasileiros da época. O famoso período da concentração de poder nas mãos dos estados de São Paulo e Minas Gerais já vinha criando um ambiente de descontentamento, no qual Getúlio Vargas encontra uma brecha para a tomada do poder. A arrecadação tributária, até esse período, dava uma grande autonomia aos estados da federação. É aí que Getúlio Vargas promove aquela que ficou conhecida como a reforma de 1937. Aqui não nos interessa discutir os pontos da reforma, mas ressaltar o ambiente em que ela ocorreu. Ou seja, um momento histórico de grandes transformações no nível nacional. A passagem para um governo central autoritário.

Para conter os avanços e a continuidade de um padrão de política nacional pautado no poder das oligarquias regionais, Getúlio Vargas, apesar do grande aparato político-administrativo instalado, não consegue promover uma reforma tributária que efetivamente colocasse grande parte do bolo fiscal nas mãos da União. “A busca de soluções para problemas de financiamento, que se colocavam para o governo central, prossegui de forma alternativa, sem implicar perda de autonomia e a redução dos recursos fiscais disponíveis para os Estados e Municípios. (...) As soluções tentadas, é importante frisar, não contrariavam os interesses dos governos estaduais porque não mexiam com o domínio sobre os recursos fiscais” (Lopreato, 2002:27). Não acompanhamos, portanto, uma reforma que realmente mudasse a estrutura tributária, pelo contrário, as figuras tributárias do regime anterior foram preservadas e a distribuição institucional das rendas manteve-se praticamente invariável, (idem).

No segundo caso, tivemos uma situação de mudanças históricas drásticas: o período militar. Novamente um governo autoritário assume o poder e com ele vem a prerrogativa da centralização tributária. Só como exemplo, dos sete impostos de competência estadual, restaram dois. Mas, o fato é que foi um período turbulento para a história brasileira, no qual a reforma tributária tinha grande importância, já que a centralização do poder estava ligada à centralização tributária.

Nesse mesmo período, a experiência em termos de reforma tributária foi diferente. Oliveira (1995) aponta quais foram os quatro objetivos dessa reforma: o primeiro estava ligado ao aumento da carga tributária sobre a sociedade, com o fito de permitir ao Estado ampliar sua captação de recursos de forma não inflacionária; o segundo era a reformulação da sua estrutura e de seu *modos operanti*, de tal forma que fosse possível a diminuição das desigualdades regionais de renda, através de compensações; o terceiro era a própria modernização do sistema; e o quarto, “embora explicitamente negado na Exposição de Motivos da reforma, dizia respeito à centralização da política econômica e tributária na órbita federal, com a transferência para esta de todas as decisões a ela pertinentes”. Não é errôneo ressaltar que esses objetivos foram em grande parte atingidos. A questão da centralização foi fundamental e levou até à promulgação da lei 24/75, válida até hoje, que proíbe o uso de



incentivos fiscais sem a celebração perante representantes de todos os Estados no CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária).

Essa reforma, que realmente provocou mudanças significativas na tributação nacional, só era possível na vigência de um Estado autoritário, detentor de importantes mecanismos legais de aprovação para as suas propostas. Sem entrar em muitos detalhes, o que deve ser ressaltado é que o aparelho tributário de um Estado envolve enorme complexidade de funcionamento e possibilita também a realização de políticas específicas dos diferentes entes federativos. Portanto, alterar o sistema tributário é alterar também a forma como estados e municípios realizam seus projetos. Partindo do pressuposto de que existe um sistema e que este, apesar de algumas incorreções, funciona, alterá-lo é uma tarefa que envolve inúmeros complicadores.

Ao final desse período, entramos no terceiro momento, que foi o da Constituinte de 1988. Estagnada a força do governo militar para promover crescimento econômico, a partir da metade da década de 1970, não só os governos estaduais e municipais, como a própria sociedade civil, clamavam pela democratização da política nacional. Os governos estaduais levantavam a bandeira da descentralização tributária como um dos carros-chefes da democratização. Enormes pressões foram exercidas e, na Constituinte, uma verdadeira reforma tributária foi promovida.

No bojo dessas grandes transformações brasileiras, as reformas tributárias foram aprovadas em âmbito nacional. Desde o início da abertura econômica brasileira da década de 1990 até hoje tivemos várias tentativas frustradas de reforma tributária. Apesar de viver um período de grandes transformações nacionais com a abertura econômica, a democratização estabilizou uma situação muito confortável para vários estados brasileiros, no que diz respeito à arrecadação. E nesse ponto a reforma tributária se torna uma questão muito delicada. Questões que privilegiam estados mais pobres são fortemente criticadas pelos mais ricos, que dificultam a votação. É por isso que nenhum dos governos federais, de Collor à Lula, efetiva a reforma.

Durante a década de 1990 muitas propostas de reforma tributária surgiram, entre as quais algumas merecem destaque. Até o ano de 1995, utilizamos um estudo realizado por Lagemann (1995). De 1995 até o ano de

2002, as análises foram realizadas com base no estudo de Ferreira (2002). Para período posterior, de 2002 até hoje, utilizamos informações vinculadas pelos jornais Folha de São Paulo, Estado de São Paulo, no livro organizado por Lauro Morhy (2003) e nos estudos organizados por Fernando Rezende e Fabrício Augusto de Oliveira (2003).

A primeira proposta de reforma tributária foi criada no governo Collor, em maio de 1992, e ficou conhecida como **Comissão Executiva da Reforma Fiscal**. O principal objetivo era que cada nível de governo poderia se especializar em determinadas fontes. Ficaria a cargo da União tributar a renda, só que agora de maneira mais abrangente. De forma a não diminuir drasticamente a receita da União, seriam instituídos alguns impostos específicos sobre o consumo mercadorias de alta produtividade. Na esfera estadual, a tributação se daria através do imposto sobre valor adicionado (IVA), que seria o resultado da fusão do ICMS, do ISS e de parte do IPI. E, por fim, os municípios ficariam com a tributação sobre a propriedade imobiliária. Nesse mesmo projeto propunha-se a desoneração de todos os bens e serviços voltados à exportação. A preocupação com a competição tributária entre estados era pormenorizada. Esse projeto não foi efetivado já que surgiram problemas no Palácio do Governo em relação ao presidente Collor.

Quando Itamar Franco assumiu o poder, o projeto de reforma tributária buscou simplificar a seguridade social, através da substituição do Finsocial (hoje Confins), do PIS/PASEP e da contribuição sobre o lucro pela contribuição sobre o valor adicionado (CVA). Aqui ficaram dúvidas, já que o CVA poderia atuar de forma concorrencial para com o ICMS. No que diz respeito ao IPI, haveria uma substituição pelo imposto seletivo sobre alguns produtos, que teriam na base o valor do ICMS. Era prevista, também, a extinção adicional sobre o imposto de renda, de competência estadual, e os municípios perderiam essa parte no imposto sobre vendas e varejo de combustíveis. A forma através da qual estados e municípios seriam ressarcidos se dava pelo aumento das transferências federais, de maneira que todos os impostos seriam contemplados.

Previa-se a alteração do parágrafo 6º do artigo 150 da Constituição, no qual ficava estabelecido que qualquer isenção ou crédito específico só poderia ser celebrado mediante a aprovação no CONFAZ. Agora, estados e municípios

poderiam promover essas políticas mediante a criação de leis, o que evidentemente diminuía muito o poder do CONFAZ.

Ainda no Governo Itamar, houve a proposta do Imposto Único. Neste caso a questão federativa ficaria em segundo plano, restrita ao financiamento dos níveis subnacionais em função das transferências. A busca era o Imposto sobre Transações Financeiras. Houve também a proposta da FIPE, que buscava aliviar a pressão tributária sobre o setor produtivo e idealizava um aumento na autonomia dos níveis subnacionais de governo, através do estímulo do esforço arrecadatório próprio e da redução das transferências intergovernamentais.

No início do Governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, não existia nenhuma proposta efetiva de reforma tributária. O que podemos afirmar é que havia alguns consensos na questão tributária: uma nova proposição para o ICMS, de competência federal, a partir fusão do IPI e do ICMS, que seria constituído por um IVA tipo consumo; a quebra de imunidades; e a flexibilização do sigilo fiscal. Porém, nesse consenso ficava claro que os estados perderiam suas arrecadações, ficando apenas com as transferências, o que era praticamente improvável de ser aprovado.

Segundo Ferreira (2002), a Confederação Nacional do Comércio apresentou um documento com propostas para uma melhoria do sistema tributário. Porém, elas não foram levadas adiante em conjunto. O que ocorreu foi que algumas delas transitaram no Congresso através de alguns deputados.

Fernando Rezende (1996) sintetizou todas as propostas tributárias levadas ao Congresso. Eram seis, ao todo, entre as quais o Projeto Pontes foi melhor trabalhado. O autor levanta várias incoerências nesse projeto, dando grande ênfase à questão da distribuição entre os entes federativos. O texto do projeto propõe uma repartição mais igualitária entre estados e municípios a partir da manutenção dos valores arrecadados de 1996 até 2005, o que é uma verdadeira ilusão, já que a economia sofre quedas e ascensões. Nas palavras do autor, essas propostas foram resumidas da seguinte forma: “boas intenções, desprovidas de uma forte dose de realismo, não conduziram a resultados concretos /.../ o fetiche do número de impostos não deve obscurecer o pensamento, pois não é necessariamente a existência de um número reduzido

de tributos que garante a simplicidade, eficiência e equidade na tributação” (REZENDE, 1996:29).

No ano de 1995, o Poder Executivo lançou a proposta de PEC 175/95, elaborada sobre a liderança do então Ministro do Planejamento, José Serra. Seu principal objetivo era: “facilitar o combate à sonegação e às injustiças por ela criadas, simplificar o sistema tributário, aumentando sua economicidade para o fisco e para o contribuinte, diminuir o Custo-Brasil, ampliar a competitividade da economia e permitir uma distribuição social mais justa da carga tributária”. A proposta continha quinze medidas principais dotadas de forte caráter transformador. Novamente muitos pontos foram criticados e sua votação acabou sendo adiada. As que chamaram maior atenção foram:

- Fixa a competência exclusiva ao Poder Público (União, Estados e municípios) para iniciativas de concessão de incentivos fiscais;
- Extingue o IPI (a partir de janeiro de 1998);
- Substitui a receita do IPI pela do ICMS federal, mantendo os percentuais na base de cálculo do FPE, FPM e Fundos regionais;
- Transfere o ITR da União para os Estados e DF, assegurando 25% da receita aos municípios;
- O ICMS passa, a partir de 1/1/1998, a ser instituído e regulado por lei complementar federal, além de arrecadado e fiscalizado pela União, Estados e DF.

Nessa proposta, alguns aspectos diziam respeito a mudanças extremamente complicadas, já que referentes às tributações que envolviam a partilha dos recursos tributários. O ICMS talvez tenha sido o mais complicado de todos. Instituir sua receita voltada e partilhada entre União, estados e municípios asseguraria uma perda considerável das receitas dos estados, dado que esse imposto é de competência estadual. De qualquer forma, essa proposta não foi levada a diante.

Em outubro de 1996, o Deputado Mussa Demes enviou um relatório sobre a PEC 175/95, no qual apontava a necessidade de algumas mudanças. No mesmo ano, essa proposta se quer foi apreciada na Comissão Especial da

Câmara dos Deputados, sendo revista somente em 1998, também sem grande sucesso. Ou seja, no governo FHC não houve uma efetivação da reforma tributária.

Se considerarmos que, inerente à discussão de uma reforma tributária, temos uma diversidade de opiniões e a vontade que cada ente federativo tem de aumentar sua arrecadação própria, encontrar um mecanismo que possibilite a realização da reforma em um ambiente político muito diverso é tarefa que exige um esforço imensurável. Tanto isso é verdadeiro, que, se olharmos para a década de noventa, veremos que todos os governos, a partir de Collor, tentaram promover a reforma sem êxito. O mesmo fato parece estar se repetindo no governo Lula.

Logo no início do mandato de Lula, em 2003, a imprensa e o próprio governo apontavam para a necessidade de reformas estruturais, entre as quais se encontrava a tributária. Passados cerca de dois anos e meio, nada de efetivo ocorreu, apesar de haver muitos motivos para que acontecesse. A alta carga tributária que atinge desde o cidadão comum até os grandes empresários, a forma como os impostos são divididos entre os entes da federação, a possibilidade de uso dos impostos como forma de atração de investimentos e a competitividade territorial que isso gera são alguns dos motivos que podemos elencar.

Foi nesse ambiente que tivemos a tentativa de reforma tributária, no governo Lula. Desde 2003 temos assistido grandes debates em torno do tema. Porém, sem grandes avanços. Houve um verdadeiro desmembramento da reforma, motivo pelo qual o jornal *Folha de São Paulo* a intitulou de “reforma aos pedaços”. Uma das principais discussões que nortearam essa proposta foi, sem dúvida, a questão da guerra fiscal.

Logo no início de 2003, o deputado Virgílio Guimarães (PT-MG) redigiu uma proposta contemplando, principalmente, os seguintes itens<sup>47</sup>:

- Proibição de novos incentivos fiscais e prazo de onze anos para o fim dos mesmos, a partir de 2003;

---

<sup>47</sup> Para melhor entendimento da reforma tributária do governo Lula, ver ANEXO

- As 27 legislações atuais do ICMS serão reduzidas a uma única lei; além da redução de 44 alíquotas para apenas 5;
- Repasse anual de cerca de R\$ 8,5 bilhões a estados e municípios para cobrir as perdas com o fim do ICMS sobre exportações;
- Repasse de 18,75% da receita da Contribuição de Intervenção sobre Domínio Econômico (Cide) aos estados e 6,25% aos municípios;
- A partir de 2% da receita do Imposto de Renda (IR) e do IPI será criado um Fundo de Desenvolvimento regional;
- Prorrogação dos incentivos da Zona Franca de Manaus até o ano de 2023.

Vários pontos da reforma já foram votados, inclusive uma emenda aglutinativa que define a forma como será conduzida a partilha do ICMS nas operações interestaduais. Mas, das propostas elencadas na reforma, o ponto mais controverso ainda não foi votado: a substituição das 27 legislações atuais do ICMS. O governo gostaria de ter votado esse ponto até o final do mês de março de 2005. Porém, a pressão que estados e municípios exerceram dificultou e, praticamente, anulou essa votação.

De qualquer forma, essa reforma vem sofrendo várias críticas, dentre as quais se destaca o fato de não promover uma verdadeira reforma. Na questão do fim das isenções fiscais, a própria votação da reforma promoveu uma avalanche de isenções fiscais por vários estados. O fato é que esse tipo de instrumento ainda vem sendo utilizado, mesmo à revelia do governo federal.

Fora a questão das isenções fiscais, Rezende (2003) levantou diversos aspectos pertinentes ao atual sistema tributário e suas necessárias reformas. O autor tem ressaltado a importância da introdução de questões relativas à inserção do Brasil na globalização e ao avanço da sua participação em blocos regionais. Essas duas questões são afetadas pela imposição crescente de limites à autonomia dos Estados nacionais. “De um lado, a harmonização das políticas econômicas, principalmente a tributária, exige uma maior uniformização dos impostos cobrados em todo o país, abalando um dos pilares tradicionais da autonomia federativa. De outro, a necessidade de sustentação

do equilíbrio fiscal conduz a imposição de crescentes limites ao gasto público e ao endividamento de Estados e Municípios, à medida que uma rigorosa disciplina fiscal é fundamental para o sucesso da integração na economia mundial” (REZENDE, 2003:153).

Aliada a essa questão, Rezende aponta também a redução das disparidades regionais brasileiras. Anteriormente a essa entrada na globalização, o Brasil se configurava a partir de elementos protecionistas do seu mercado. Nessa perspectiva, as relações inter-regionais brasileiras foram muito afetadas, fato pouco comentado nas discussões sobre a reforma tributária. “A par da preocupação com a guerra fiscal, as conseqüências mais amplas das transformações em curso no campo das relações econômicas internacionais para o desenho de sistemas tributários modernos têm sido desconsideradas” (Rezende, 2003:154).

As discussões que envolvem a esfera tributária são extremamente complicadas. Uma mudança nessa estrutura significa mudança na possibilidade de uso do território por diversos segmentos da sociedade. Governos, cidadãos, empresários e todos os outros segmentos podem ser diretamente afetados.

No caso dos governos estaduais e municipais, essa questão ganha maior importância ainda. O número de municípios no Brasil que nem sequer conseguem sobreviver com suas próprias receitas é altíssimo e, por esse mesmo motivo, os prefeitos reclamam incessantemente uma maior participação na arrecadação. Nesse mesmo ponto, também temos que fiscalizar a ação dos municípios, pois num país grande como o Brasil também é um fator que envolve inúmeras complicações.

No caso dos estados, o problema não é de menor dimensão. A desigualdade territorial brasileira acarreta numa desigual distribuição dos recursos. Estados mais pobres reclamam maior participação e a guerra fiscal serve de pretexto para que, através de isenções fiscais, esses estados atinjam níveis melhores de desenvolvimento.

A questão tributária revela uma das maiores esquizofrenias brasileira. As complicações são das mais variadas e, como muito bem apontou Rezende (2003), as questões federativas nacionais devem levar em conta as

transformações internacionais em curso. Caso contrário, as discussões tributárias tendem se tornar obsoletas.

## **8.1 Proposta de Reforma Tributária de 2003: Um Incentivo à Guerra Fiscal**

À parte dos aspectos fundamentais ligados a Reforma Tributária do Governo Lula, encontramos alguns desdobramentos no decorrer dessa reforma que são importantes de serem comentados. Um dos mais interessantes a analisar é o fato de termos como elemento central nas discussões a questão da diminuição da guerra fiscal promovida por estados e municípios (mas, principalmente por estados). A proposta inicial era unificar as legislações do ICMS, que atualmente são 27, em 5, reduzindo a possibilidade de ocorrência da guerra fiscal.

Durante o ano de 2003, a reforma teve grandes repercussões e os principais meios de comunicação veiculavam os fatos quase diariamente. Só no jornal *Folha de São Paulo*, foram mais de cem matérias publicadas sobre o assunto. Além da imprensa, os intelectuais se manifestaram e publicaram artigos e livros com opiniões e propostas, como foi o caso do livro organizado por Lauro Morhy (2003), *Reforma Tributária em Questão*.

No que compete ao assunto discutido no presente trabalho, a guerra fiscal, a reforma tributária de 2003 teve contorno desastrosos. Na contramão do ponto que pretendia acabar com a guerra fiscal, as medidas tomadas pelo Governo Central para sua diminuição acabaram servindo de alavanca para o desencadeamento histórico de isenções estaduais e conflitos entre diversos estados da federação. Para a análise desse fato realizamos o Quadro 8.1. Nele procuramos demonstrar quais foram algumas das disputas ocorridas em decorrência da reforma tributária.



**Quadro 8.1 - Guerra Fiscal entre Estados Após o Anuncio da Reforma Tributária de 2003**

<b>Estados Envolvidos (siglas)</b>	<b>Casos</b>
<b>RJ</b>	Setembro 2003 – A governadora Rosinha Matheus (PMDB) aprovou na Câmara nove projetos de incentivos fiscais, dos quais se destacam as indústrias metal-mecânica, fonográfica, de informática, têxtil, e de confecções.
<b>ES contra RJ</b>	Setembro de 2003 - O governador Paulo Hartung, (PPS) do ES, transformou o Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (Fundap) em incentivo fiscal, para diminuir a fuga de empresas para o Rio de Janeiro, em função dos grandes incentivos que o governo carioca vinha oferecendo para esse setor.
<b>ES, GO, MG, MS, RS e SC</b>	Setembro de 2003 – Com a tramitação na Câmara dos Deputados de um prazo limite para a concessão de incentivos fiscais, esses estados chamaram atenção por terem aumentado significativamente o número de incentivos oferecidos para empresas de diversos setores.
<b>MG contra RJ</b>	Setembro de 2003 – O governador de Minas Gerais, Aécio Neves (PSDB), afirma que a concessão de benefícios pelo estado do Rio de Janeiro aliciou várias empresas que na época se dirigiam para Minas, além de outras que já funcionavam no mesmo estado.
<b>PB</b>	Setembro de 2003 – O governo do estado da Paraíba anunciou mais alguns incentivos, além dos 34 já aprovados desde janeiro do mesmo ano.
<b>Estados do Nordeste</b>	Novembro de 2003 – Os governadores dos estados do nordeste realizaram reunião em João Pessoa (PB) para pedir revisão dos programas federais de desenvolvimento, e assumiram que continuariam a guerra fiscal, já que a União não toma medidas diferenciadas para esses estados.
<b>SP contra BA, DF, GO, MG, MS, PR, RJ</b>	Ano de 2004 – O estado de São Paulo recorre pelo menos sete vezes junto ao Superior Tribunal Federal, por meio da ADIN (Ação Direta de Inconstitucionalidade), contra esses seis entes da federação pelo fato de ser ilegal toda a isenção feita sem a aprovação do CONFAZ.
<b>SP contra AM, BA, DF, ES, GO, MS, PE, TO, RJ, RN</b>	Julho de 2004 – Para fazer valer os incentivos de outros estados, os consumidores usam créditos. O ICMS que não foi cobrado no estado de origem deverá ser pago pelos consumidores paulistas.
<b>RS</b>	Setembro de 2004 – O governador Germano Rigotto (PMDB) reduziu de 17% para 12% as alíquotas de calçados, confecções e móveis.
<b>SP</b>	Setembro de 2004 – Depois de criticar a guerra fiscal, Geraldo Aickmin (PSDB) anunciou um pacote de incentivos fiscais. Redução de 18% para 12% para os setores de autopeças, medicamentos, alimentos, instrumentos musicais, brinquedos e atacadistas de couro. Redução de 25% para 12% para cosméticos, perfume, higiene e vinhos. Ainda, isenção total do ICMS incidente na importação de equipamentos portuários.
<b>RJ</b>	Setembro de 2004 – O governo decidiu vetar o aproveitamento de créditos de ICMS em produtos oriundos de outros estados que concederam incentivos fiscais.
<b>DF e GO contar SP</b>	Outubro de 2004 – O governador Joaquim Roriz (PMDB-DF) e Marconi Perillo (PSDB-GO) declaram cobrança da diferença do ICMS nos produtos produzidos com incentivos por São Paulo.
<b>SC</b>	Abril de 2005 – O governo do estado de Santa Catarina determinou o recolhimento antecipado da diferença entre a alíquota do ICMS interna e a interestadual, na entrada dos produtos de outros estados.
<b>PR contra SC</b>	Abril de 2005 – O governador Roberto Requião (PMDB) entrou com uma Adin contra o decreto de Santa Catarina.
<b>GO contra DF</b>	Agosto de 2005 – O governo passou a fiscalizar e cobrar 5% de ICMS de mercadorias vindas do DF.

Fonte: Folha de São Paulo, Valor Econômico e Correio Brasiliense, várias publicações.

Podemos observar que, no início, as disputas se mantiveram no âmbito das isenções que algum estado promovia e que apresentava conseqüências

negativas para os outros. Depois disso, três fenômenos passaram a ocorrer, agravando ainda mais a crise instalada. O primeiro, foi quando o Governo Central estipulou um prazo limite para as concessões de benefícios até o dia 30 de setembro de 2003. Nesse caso, como podemos observar no Quadro 8.1, vários estados passaram a conceder e prorrogar os benefícios para as empresas. O que chama atenção é que depois do prazo limite muitos estados deram incentivos sem sequer haver um planejamento, foram incentivos para todos os setores.

O segundo fenômeno se deu quando alguns estados passaram a fiscalizar produtos oriundos de outros que praticavam a guerra fiscal, exigindo, para a liberação, que a quantia concedida pelo estado produtor fosse devolvida para o estado consumidor. Basicamente quatro estados realizaram essa prática: São Paulo, Santa Catarina, Goiás e Distrito Federal.

O terceiro se deu por conta da abertura de processos de inconstitucionalidade por parte de estados que se sentiram lesados por ações de outros que praticaram a guerra fiscal. O estado de São Paulo foi um dos primeiros, recorrendo junto ao Superior Tribunal Federal. O mais curioso desse terceiro fenômeno é que recorrer judicialmente em caso de guerra fiscal é legítimo na medida em que existe a proibição por lei da guerra fiscal, como já mencionamos anteriormente. Ou seja, se existe uma instância que permita o julgamento de casos que envolvam guerra fiscal, por que isso não é combatido pela União e se coloca um ponto final nessa questão? Ainda se a guerra fiscal não fosse um assunto repudiado nacionalmente, seria possível entender. Porém, a guerra fiscal é o centro da principal discussão em torno da questão das políticas de desenvolvimento estaduais.

Chama bastante atenção, também, que no meio dessa discussão da reforma tributária, até o governador do estado de São Paulo, Geraldo Alckmin, que era contra a guerra fiscal, tomou atitudes nesse sentido. Ele promoveu políticas de isenção de impostos justificando o fato com uma declaração que não explica suas atitudes: “Não fazemos guerra fiscal. Guerra fiscal é o seguinte: uma empresa diz ‘olha, vou fazer uma planta industrial no Brasil’ e ali começa ‘se você vier para cá eu te devolvo o imposto’. Então, primeiro, o consumidor não ganha porque ele paga o imposto cheio e você devolve

através de empréstimo subsidiado e [também] desorganiza o mercado, porque fica na concorrência desleal” (*Folha de São Paulo*, 21/09/2004).

Outro fato importante, ligado aos desdobramentos da reforma, foi a proposta de criação do Fundo de Desenvolvimento Regional. Esse fundo seria constituído com 2% da receita do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e o Imposto de Renda, o que daria algo em torno de R\$ 2 bilhões, e serviria para financiar o setor privado nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além de Espírito Santo, parte do Rio de Janeiro e Minas Gerais (*Folha de São Paulo*, 1/11/2003). A idéia do fundo era substituir os atuais incentivos individuais dos estados por uma política nacional de desenvolvimento regional. Mas, mesmo assim, o fundo acabou dividindo opiniões e não foi aprovado.

O que ocorreu até agora em torno da reforma tributária nos dá indícios do grau de dificuldade que é tratar da questão das finanças públicas. Quando tivemos políticas nacionais de desenvolvimento regional, vide Governo Militar, as desigualdades eram tratadas como problema nacional e, portanto, tinham desdobramentos comandados pela União. Depois da descentralização de 1988 e com a aceleração da guerra fiscal, os estados brasileiros não conseguem enxergar outra saída senão a isenção de impostos. É fato também que essa saída é resultado da onerosa carga tributária nacional. Mas, é certo que a depreciação das relações federativas se agrava com o passar dos anos, e conforme temos possibilidades de adequação dessas políticas, surgem novas formas de realização da guerra fiscal.

Os efeitos negativos da guerra fiscal são visíveis e se avolumam, enquanto o território continua a não ser elemento importante na análise, o que por sua vez nos leva a equívocos. É óbvio que essas políticas individuais nunca servirão ao Brasil, dada a sua enorme desigualdade territorial. Pensar que estados com uma rede técnica insuficiente, distantes de grandes centros de consumo, destituídos de uma mão-de-obra qualificada se desenvolverão apenas com incentivos fiscais é no mínimo estranho. Além disso, a depreciação das relações governamentais federativas faz com que haja, no país, uma dificuldade cada vez maior de ajustamento.

A reforma tributária em curso, provavelmente não será realizada, mas evidencia a enorme complexidade que vem envolvendo toda a federação

brasileira. Há que refletir melhor sobre os reflexos que o anúncio da reforma causaram e sobre a depreciação cada vez maior do pacto federativo brasileiro.

Após a Constituição de 1988 e, mais especificamente, na década de 1990, assistimos a um acirramento da guerra fiscal entre os governos subnacionais no Brasil. Não que esse evento tenha sua origem nesse momento, ao contrário, durante o século XX muitos estados e municípios promoveram políticas particulares de desenvolvimento, mas nunca isso se deu de forma tão acentuada como nos anos 90.

O desigual desenvolvimento técnico cria espaços opacos e espaços luminosos, Santos (1996). Estes são mais receptivos aos novos investimentos e ao meio técnico-científico e informacional. Então, uma parte do território nacional tem uma possibilidade maior, do que outras, de atrair atividades econômicas. Nesse contexto, os incentivos dados pelos governos aparecem como um mecanismo de diminuição dessas desigualdades, porque funcionam como um subsídio a mais para a atração de empresas que de outra forma não abririam sedes ou filiais ali.

De outra forma, há uma estrutura de poder, denominada federalismo, que delega aos governos subnacionais relativas autonomias para a realização de políticas próprias. Quando uma política da União é muito centralizadora, os estados e municípios tendem a seguir essa orientação do governo federal. Exemplo disso foram os dois governos autoritários, no Brasil, o de Getúlio Vargas e a ditadura militar. Porém, na história brasileira apenas esses dois governos encontraram forças maiores para retaliação das políticas individuais dos estados, já que as oligarquias regionais têm muita força, no país. Mas essa autonomia normativa dos entes federativos, quando analisada à luz dos processos globalizadores, distancia os lugares das suas efetivas necessidades, Souza (2002). São comandos externos aos lugares, são ações de empresas pouco preocupadas com a vida nos lugares, que ditam algumas regras novas de funcionamento, e os governos às recebem.

Como o modelo autoritário entrou em crise na década de 80, uma das principais preocupações da Constituinte de 1988 foi uma maior descentralização político-administrativa, para que estados e municípios

pudessem realizar suas políticas sem grandes restrições do governo federal. Ao mesmo tempo, ocorreu o processo de globalização, em que as idéias de um Estado mais fraco e de uma abertura econômica maior formaram uma psicosfera favorável à entrada de investimentos externos e, com eles, a necessidade uma modernização do território, que atendesse às necessidades dessas empresas.

É exatamente nesse momento que os governos subnacionais passaram a realizar políticas individualistas e competitivas de atração de investimentos via incentivos. Porque foi denominada guerra fiscal? Porque o que aparecia como carro-chefe eram os incentivos tributários (diminuição de impostos, por exemplo), mas junto vieram também os incentivos territoriais (doação de terrenos, melhoria viária, acesso à rede elétrica, obras de terraplanagem), promovidos através de financiamentos públicos. O caso do setor automotivo foi emblemático na questão dos incentivos territoriais.

Ou seja, houve uma orientação de gastos públicos para uma modernização seletiva do território visando atrair de empresas. É nesse sentido que uma abordagem geográfica da guerra fiscal é fundamental, porque mostra que a guerra fiscal tem um aspecto mais amplo, que abrange e influencia o próprio território. De outra forma, aquilo que aparece como fundamental para a ocorrência da guerra fiscal – entre outros fatores, a compartimentação política, dada pelas fronteiras, a autonomia dos governos subnacionais, a possibilidade de isenção, a diminuição das políticas regionais e industriais do governo federal – faria com que qualquer país com estrutura federativa, tivesse também uma guerra fiscal exagerada como a nossa, fato que não é verdadeiro.

Mais do que uma hegemonia mundial das empresas, na atual fase do capitalismo, o que não pode ser mascarado, é que as políticas brasileiras vão de acordo com o pensamento único. Como bem mostrou Tozi (2004), muitos são os países que hoje tem projetos governamentais avessos a essa ordem hegemônica mundial. Não podemos perder isso de vista. É importante ressaltar isso, pelo fato de parecer que esse processo não tem saída, a não ser a entrada nessa globalização perversa.

Pudemos observar uma combinação de duas forças fundamentais para uma produtividade espacial serviente as empresas: a densidade técnica e a densidade normativa nos lugares. Tivemos, de um lado, a edificação de

estruturas que tornaram alguns lugares aptos à produção de determinadas empresas. E de outro, a solidificação de normas que viabilizaram a atuação dessas empresas. Ou seja, a construção de infra-estruturas e um arcabouço normativo, isenções de impostos, juntas como subsídio fundamental da guerra dos lugares.

Na tentativa de equacionamento dessa crise, tivemos durante os últimos três governos várias propostas de reforma tributária, nas quais sempre estava presente a questão da guerra fiscal. Entretanto, nenhuma delas foi concretizada. A que mais chegou perto, foi a realizada pelo governo Lula. Porém, ao invés de diminuir essa disputas entre estados, acabou por acelerá-la. E até hoje não foi efetivada.

Numa federação tão marcada pelas desigualdades territoriais, a prática de isenção de impostos para atração de investimentos pode até parecer uma saída possível para a equação desse problema. Mas, esse caminho, na verdade, também contribui, e muito, para uma fragmentação ainda maior do território brasileiro, ou mesmo, para aquilo que Milton Santos denominou de *alienação do território*. Essas modernizações seletivas acabam fazendo com que pontos do território funcionem a partir de comandos externos às suas necessidades. E é exatamente nesse sentido que a guerra fiscal deve ser compreendida como uma guerra global entre lugares, ou seja, uma guerra dos lugares, Santos. São pontos do território que são chamados a atender a essas demandas externas, e não apenas o fato do território ter autonomia, ser descentralizado.

É claro, que essas nuances são fundamentais para a ocorrência desse conflito, mas um olhar mais aprofundado pode contribuir para que as tentativas de equacionamento dessa crise, não se restrinjam aos aspectos puramente normativos e tributários, como ficou evidente, que não são capazes de solucioná-la.

- ABRUCIO, Fernando Luiz, 1998, *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*, São Paulo, Hucitec/Departamento de Ciências Políticas, USP.
- \_\_\_\_\_, 2000, “Os Laços Federativos Brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental”, Tese de Doutorado, FFLCH/USP.
- ABRUCIO, F. L., 2004, “Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: Lições dos Anos FHC”, Texto apresentado a ENAP. ENAP:Brasília.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs), 1995, *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP.
- AFONSO, J. R. R., 1995, "A Questão Tributária e o Financiamento dos Diferentes Níveis de Governo", in *A Federação em Perspectiva. Ensaio Selecionados*, FUNDAP, São Paulo.
- ALVES, Maria Abadia da Silva; 2001. “Guerra Fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo”. Dissertação de Mestrado, IE, UNICAMP.
- ANDRADE, Manuel Correa de; ANDRADE, Sandra Maria Correa de, 1999, *A Federação Brasileira, uma análise geopolítica e geo-social*. São Paulo, Contexto.
- ANDRADE RODRIGUES, D., “O Papel dos Governos Estaduais na Indução do Investimento: A Experiência dos Estados do Ceará, da Bahia e de Minas Gerais”, *Revista do BNDES*, nº 10, p. 151-174, dez. de 1998.
- ANDEFF, Wladimir., 2000, *Multinacionais Globais*. Bauru, SP: EDUSC, 2000.
- ARBIX, Glauco; 2002, “Políticas do Desperdício e assimetria entre o público e o privado na indústria automobilística”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, volume 17, nº17, fevereiro de 2002, pág. 109-129.
- \_\_\_\_\_, 2001, “Guerra Fiscal, espaço público e indústria automobilística no Brasil”. *Caderno de Formação*, nº 2, agosto de 2001. Escola Sindical de São Paulo – CUT.
- \_\_\_\_\_, 2000, “Política industrial e o laissez-faire na guerra fiscal. Brasil no Limiar do século XXI”. in: *Alternativas para a construção de uma*



- sociedade sustentável*. Henrique Rattner, (org), Editora da Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_, 1999, “Estratégias do Desperdício. A Guerra Fiscal e as incertezas do desenvolvimento”. *Revista Tempo Social*, volume 11, nº, julho de 1999.
- ARBIX, Glauco e Andrés Rodríguez-Pose, 1999, “Estratégias do Desperdício. A Guerra Fiscal e as Incertezas do Desenvolvimento”, in *Novos Estudos Cebrap*, nº 54, São Paulo, Cebrap, julho.
- ANDERSON, P., 1995, “Balanço do Neoliberalismo”, in: P. Gentil et E. Sader, *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*, p.9-23, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- AZZONI, C. R., 1986, “A lógica da dispersão da indústria no Estado de São Paulo”. In: *Estudos Econômicos*, nº 16 – número especial.
- BANDEIRA, Moniz. 2004. *As Relações Perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- BARCELLOS, Silvia Helena e ASSUNÇÃO, Juliano Junqueira Assunção, s.d., “Guerra Fiscal Municipal: uma Estratégia de Desenvolvimento? O Caso de Barueri e Santana de Parnaíba”, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Área: Microeconomia Aplicada, Classificação JEL: D21, H25, Rio de Janeiro.
- BATISTA Jr., Paulo Nogueira, 2001, “Fiscalização Tributária no Brasil: uma Perspectiva Macroeconômica”. *Estudos Avançados: Coleção Documentos, Série Economia :Economia Política*, nº6, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo-SP.
- BOLETIM DE POLÍTICA INDUSTRIAL, 2004, *Política Industrial: Acompanhamento e Análise*, IPEA, abril de 2004.
- BORDIN, L. C. V.; LAGEMANN, E., 1999, “Guerra Fiscal, Reforma Tributária e o ICMS”. *Tributação em Revista*, outubro/dezembro de 1999.
- BRANDÃO, Carlos Antônio, 2003, “A Dimensão Espacial do Subdesenvolvimento: uma Agenda para os Estudos Urbanos e Regionais”. Tese de Livre Docência apresentada ao Instituto de economia da Unicamp, Campinas-SP.

- BORDIN, L. C. V.; LAGEMANN, E., 1999, "Guerra Fiscal, Reforma Tributária e o ICMS". *Tributação em Revista*, outubro/dezembro de 1999.
- BRASIL INDUSTRIAL. UM ALANÇO DAS MUDANÇAS, CNI, s.d.
- BURGESS, Michael. Federalism and Federation: a Reappraisal. In: BURGESS, Michael & GAGNON, Alain-G (orgs.). *Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions*. Toronto: University of Toronto Press, p.3-14, 1993.
- CAIADO, A. S. C., 2002, *Desconcentração Industrial Regional no Brasil (1985-1998): Pausa ou retrocesso?*, Tese de Doutorado, Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas.
- CANO, W., 1985, *Movimento da Indústria e sua Concentração Regional (1930-1970). Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970*. São Paulo: Global.
- CANO, W., 1988, "Perspectivas do desenvolvimento econômico do interior paulista". In: TARTAGLIA, J. C., OLIVEIRA, O. L. de, *Modernização e desenvolvimento no interior de São Paulo*, Ed. da UNESP, São Paulo.
- CANO, W. 1997. "Concentração e Desconcentração Econômica Regional no Brasil: 1970/95". *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 8, pp. 101-141.
- CASTILLO, Ricardo; TOLEDO Jr, Rubens de; ANDRADE, Julia, 1997, "Três Dimensões da Solidariedade em Geografia, Autonomia Político-Territorial e Tributação". *Revista Experimental*, ano II, nº3.
- CASTRO, Iná Elias de, 1997, "Solidariedade Territorial e Representação. Novas questões para o Pacto Federativo Nacional". *Revista Território*, vol 1, nº 2.
- CATAIA, M, 2001, "Território Nacional e Fronteiras Internas. A Fragmentação do Território Brasileiro". Tese de doutorado apresentada ao Depto de Geografia da FFLCH, USP.
- CHARNESKI, Heron, 2005, "Problemas de Alocação Federativa do Imposto Sobre Serviços – ISS", Artigo - Federal - 2005/1045, [www.fiscosoft.com.br](http://www.fiscosoft.com.br).
- CHESNAIS, J., 1996, *A Mundialização do Capital*. Xamã, São Paulo.
- CNI/CEPAL, 1997. *Investimentos da Indústria Brasileira 1995/99: características e determinantes*. Rio de Janeiro.

- CORRÊA, Roberto Lobato, 1999, "Globalização e Reestruturação da Rede Urbana – Uma Nota Sobre as Pequenas Cidades". in Revista TERRITÓRIO, ano IV, nº6, LAGET/UFRJ, Rio de Janeiro, jan./jun. 1999.
- COSTA, Wanderley Messias da, 1989, *O Estado e as políticas territoriais no Brasil*. São Paulo, Contexto.
- DANTAS, José Guaraci., 2001, *Instrumentos de apoio ao setor produtivo: onde buscar apoio para o seu negócio*. Brasília: MDIC, SDP.
- DAIN, S., 1995, "Federalismo e Reforma Tributária", in *A Federação em Perspectiva. Ensaios Seleccionados*, FUNDAP, São Paulo.
- DINIZ, Clélio Campolina, 1995, "Dinâmica Regional Recente e Suas Perspectivas". in: AFFONDO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs), 1995, *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP.
- DINIZ, C.C. & CROCCO, M.A.,1996, "Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira". in: *Revista Nova Economia/UFMG*. Belo Horizonte: v.6, nº1, jul./1996.
- DALLARI, Dalmo de Abreu, 1986, *O Estado Federal*. São Paulo, Ática.
- DULCI, Otavio Soares, 2002, "Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil". *Revista de Sociologia e Política* nº18, pp. 98-107, junho.
- ELLUL, Jaques. 1968. *A Técnica é o Desafio do Século*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- ESTADO DE SÃO PAULO, vários números.
- FERREIRA, Roberto N., 2002, *A Reforma Essencial: uma análise sob a ótica empresarial das propostas e dos bastidores da reforma tributária*. São Paulo: Geração Editorial.
- FERREIRA, Sérgio G., 2000, "Guerra fiscal: competição tributária ou corrida ao fundo do tacho?". In: *Informativo SF*, Rio de Janeiro: BNDES.
- FIORI, José Luiz. *O Federalismo Frente ao desafio da Globalização*. Série Estudos em Saúde Coletiva. Rio de Janeiro: IMS/UERJ, nº 15, 1995.
- FIORI, J. L., *O federalismo diante do desafio da globalização*. In:AFFONSO, R. de B. A. & SILVA, P. L. B. (orgs.). *A Federação em Perspectiva: Ensaios Seleccionados*. São Paulo; FUNDAP, 1995b.

- FOUCHER, M., 1991, *Fronts e Frontières. Un Tour de Monde Géopolitique*, Paris, Fayard.
- GIBSON, Edward.; CALVO, Ernesto F.; FALLETI, Tulia G. Federalismo Realocativo: Sobre-Representação Legislativa e Gastos Públicos no Hemisfério Ocidental. *Opinião Pública*, Campinas, v. IX, nº1, p. 98-123, 2003.
- GIAMBIAGI, Fabio., 1996, “A Crise Fiscal da União: O que Aconteceu Recentemente?”. *Texto para Discussão*, nº 35. Rio de Janeiro: BNDES; janeiro de 1996.
- \_\_\_\_\_, 2002, “Um Cenário Normativo para a Economia Brasileira com Reforma Tributária e Controle do Gasto Público: 2003/10”. *Texto para Discussão*, nº 92. Rio de Janeiro: BNDES; fevereiro de 2002.
- GOTTMANN, Jean, 1976, “The evolution of the concept of territory”. *Social Science Information*, 14 (3/4), pp. 29-47.
- GUIMARÃES, Eduardo Augusto. et al., 1995, “Reestruturação Industrial em Contexto de Abertura e Integração: Um Modelo para o Caso Brasileiro”, *Texto para Discussão*, nº 25. Rio de Janeiro: BNDES; março de 1995.
- GUIMARÃES NETO, L., 1995a, “Dimensões, Limites e Implicações da Desconcentração Espacial”. in: AFFONDO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (organizadores), 1995, *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP.
- GUIMARÃES NETO, L., 1995b, “Desigualdades Regionais e Federalismo”. In: AFFONSO, R. de B., SILVA, P. L. B. (orgs.), *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*, Ed. Fundap, São Paulo.
- GUIMARÃES NETO, L., 1997, *Dinâmica Regional no Brasil*, IPEA, Brasília.
- FERREIRA, Glenda Dantas, 2005, “Políticas Estaduais de Desenvolvimento e Guerra Fiscal”. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas-SP.
- FIORI, José Luiz. O Federalismo Frente ao desafio da Globalização. Série Estudos em Saúde Coletiva. Rio de Janeiro: IMS/UERJ, nº 15, 1995.
- FIORI, J. L., O federalismo diante do desafio da globalização. In:AFFONSO, R. de B. A. & SILVA, P. L. B. (orgs.). *A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*. São Paulo; FUNDAP, 1995b.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Vários Números.

- FOUCHER, M., 1991, *Fronts e Frontières. Un Tour de Monde Géopolitique*, Paris, Fayard.
- GOTTMANN, Jean, 1976, "The evolution of the concept of territory". *Social Science Information*, 14 (3/4), pp. 29-47.
- GUIMARÃES NETO, L., 1997, *Dinâmica Regional no Brasil*, IPEA, Brasília.
- INFORMATIVO DA COMISSÃO EXECUTIVA NACIONAL DO PT Nº 846 - quinta, 14 de outubro de 1999
- LAGEMANN, Eugênio, 1995, "O Federalismo Fiscal Brasileiro em Questão", in *A Federação em Perspectiva. Ensaios Selecionados*, FUNDAP, São Paulo.
- LAGEMANN, E., 2002, "Isenções do ICMS: uma reavaliação". *Tributação em Revista*, janeiro/março de 2002.
- LAMOUNIER, B., FIGUEIREDO, R. (orgs), 2002, *FHC: A Era FHC, Um Balanço*, São Paulo: Cultura Editores Associados.
- LEME, H. J. de C., "A Espacialidade do Desenvolvimento: As Cidades na Região Centro-Oeste", in: GONÇALVES, M. F., BRANDÃO, C. A., GALVÃO, A. C. F. (orgs), *Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões: o Desafio Urbano-Regional*, São Paulo: Ed. UNESP: ANPUR, 2003.
- LENCIONI, S. 1991. "Reestruturação urbano-industrial: centralização do capital e descentralização da metrópole de São Paulo: a indústria têxtil". Tese (doutorado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Orientadora: Ana Fani Alessandri Carlos.
- LENCIONI, S., 1994, "Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: a Região da Metrópole Desconcentrada". In: *Espaços e Debates*, nº 38, p.54-61.
- LENCIONI, S., 2003, "Cisão territorial da indústria e integração regional no estado de São Paulo". in: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A., GALVÃO, A. C. F.(orgs), 2003, *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo, editora Unesp, Anpur.
- LIMA, Luciana Dias de. Federalismo fiscal e financiamento da política de saúde no Brasil: condicionantes e resultados das transferências de recursos federais do SUS. *Projeto de Qualificação apresentado ao Programa de*

- Pós-Graduação do Instituto de Medicina Social da UERJ, Rio de Janeiro, janeiro de 2005.*
- LOPREATO, L. C. F., 2002, *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo, Unesp IE.
- LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F. L., 2004, “Políticas e Reformas Fiscais no Brasil Recente”, *Revista de Economia Política*, vol.24, nº1 (93), janeiro-março, 2004.
- MARTIN, André Roberto, 1993, “Fronteiras internas e a questão regional do Brasil”. Tese de Doutorado, Departamento de Geografia, FFLCH, USP, São Paulo.
- MOTIM, B. M. L., 2002, “Indústria Automobilística no Paraná: Implicações Sobre o Emprego e as Relações de Trabalho”, in: NABUCO, M. R.; NEVES, M. de A.; CARVALHO NETO, A. M. de, 2002, *Indústria Automotiva: a Nova Geografia do Setor Produtivo*, Rio de Janeiro: DP&A.
- NEGRI, B., 1988, “As políticas de descentralização industrial e o processo de interiorização em São Paulo: 1970-1985”. In: TARTAGLIA, J. C., OLIVEIRA, O. L. de, *Modernização e desenvolvimento no interior de São Paulo*, Ed. da UNESP, São Paulo.
- NEGRI, B., 1996, *Concentração e Desconcentração Industrial em São Paulo (1980-1990)*, Editora da UNICAMP, Campinas.
- PACHECO, C. A., 1998, *Fragmentação da Nação*, Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de, 1995, *Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil*. Economia & Planejamento. Teses e Pesquisa, Editora Hucitec, São Paulo.
- OHMAE, Kenich, 1996, *O Fim do Estado Nação: a Ascensão das Economias Regionais*. Rio de Janeiro: Ed. Campus.
- PIQUET, Rosélia, 1998, *Cidade-Empresa: Presença na Paisagem Urbana Brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- PRADO, S. (Coord), 1999, *A Guerra Fiscal no Brasil: três estudos de caso: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná*, Edições Fundap/Fapesp. (Estudos de Economia do Setor Público, 5), São Paulo.

- PRADO, S.; CAVALCANTI, C. E. G., 2000, *Guerra Fiscal no Brasil*, Fundap: Fapesp; Brasília: Ipea, São Paulo.
- PRADO, S. 2003, "Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira". in: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.A.de (orgs), 2003, *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária*. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung.
- PRADO, S. (Coord.), 2003b, *Partilha de Recursos na Federação Brasileira*. São Paulo: Fapesp: Fundap; Brasília: Ipea.
- REZENDE, Fernando, 1996. "Propostas de Reforma do Sistema Tributário Nacional", *Texto para Discussão*, nº 420, Brasília: IPEA, maio de 1996.
- REZENDE, Fernando, 1999, "Descentralização e eficiência: a tomada de decisões para o desenvolvimento sob a Constituição de 1988". in PNUD (org.), *Políticas de Desenvolvimento para a Década de Noventa*. Brasília: PNUD, pp.141-167.
- REZENDE, F., 2003. "Reforma Tributária e Federação", in *Reforma Tributária em Questão/Lauro Morhy...[et al.]*, Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- REZENDE, F.; TAFNER, P., 2005, *Brasil: O Estado de uma Nação*. IPEA:Brasília.
- RODRIGUEZ, Lysias.,1947, *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro, Bibliex.
- RODRÍGUEZ-Pose, A. & Arbix, G., "Strategies of Waste: bidding wars in the Brazilian automobile sector". *International Journal of Urban and Regional Research*, 25 (1): 134-154, 2001.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres, 1991, "Matéria e Espírito: O Poder (des)Organizador dos meios de Comunicação". In: Piquet, R.; Ribeiro, A. C. T. (orgs.), *Brasil, Território da Desigualdade: descaminhos da Modernização*. Rio de Janeiro:Jorge Zahar Ed.:Fundação Universitária Jose Bonifácio.
- RODRIGUES, Juliana Nunes, 2005, "Território e Ação do Estado: uma Abordagem das Transferências Intergovernamentais de Recursos como

- Estratégias de Organização Sócio-Espacial”. In: X Encontro de Geógrafos da América Latina, USP, São Paulo, 2005.
- RODRÍGUEZ-Pose, A. & Arbix, G., “Strategies of Waste: bidding wars in the Brazilian automobile sector”. *International Journal of Urban and Regional Research*, 25 (1): 134-154, 2001.
- SANGUIN, A.-L., 1977, *La Géographie Polotique*. Paris, PUF.
- SANTOS, Milton, 1994, *Técnica, espaço, tempo*. São Paulo, Hucitec.
- \_\_\_\_\_, 1996, *A Natureza do Espaço: espaço e tempo: razão e emoção*. São Paulo, Hucitec.
- \_\_\_\_\_; 1997, “Da política dos Estados a política das empresas”. *Cadernos da Escola do Legislativo*, nº6, jul/dez de 1997.
- \_\_\_\_\_, 1997[1985], *Espaço e Método*. São Paulo:Nobel.
- \_\_\_\_\_, 1999, “Modo de Produção Técnico-Científico e Diferenciação Espacial”. in Revista TERRITÓRIO, ano IV, nº6, LAGET/UFRJ, Rio de Janeiro, Jan./jun. 1999.
- \_\_\_\_\_, 2000a, *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro, Record.
- \_\_\_\_\_, 2000b. “Por uma nova federação”. in: *Correio Braziliense*, Brasília, domingo 16 de julho.
- \_\_\_\_\_, 2002, *O País Distorcido*. São Paulo, Publifolha.
- \_\_\_\_\_, 2003 [1979], *Economia Espacial: críticas e alternativas*. São Paulo: Edusp.
- \_\_\_\_\_, 2004 [1979]. *O Espaço Dividido: Os Dois Circuitos da Economia Urbana dos Países Subdesenvolvidos*. São Paulo: Edusp.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura, 2001, *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 2ª edição, Rio de Janeiro, Record.
- SILVA, Clayton Luiz da, 2005, “Alienação e Uso Corporativo do Território Paulista: Incentivos Territoriais e Investimentos Privados”. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências/Departamento de Geografia/UNICAMP, Campinas-SP.
- SILVEIRA, María Laura, 2003, “A região e a invenção da viabilidade do território” in: SOUZA, M.A. (org.), 2003, *Território Brasileiro: usos e abusos*. Campinas, Edições Territorial.



- SOUZA, Celina, 2001, "Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças"., *DADOS-Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, pp.513-560.
- SOUZA, Celina, 2003, "Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos Estados por recursos orçamentários federais"., *DADOS-Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 2, pp.345-384.
- SOUZA, M. A. A. de, 1983, "Espaço e sociedade – um paradoxo: a cidade". In: FUNCEP, *Revista do Serviço Público*, ano 40, vol. 111, nº1, jan/mar, Brasília.
- SOUZA, M. A. A. de, 1988, *Governo Urbano*. São Paulo: Nobel.
- SOUZA, M. A. A. de, 1994, "Geografias da desigualdade: globalização e fragmentação" in SOUZA, M.A.A. de (org.), *Território: Globalização e Fragmentação*, Ed. Hucitec, São Paulo.
- SOUZA, M. A. A. de, 2000, "Relatório Técnico Científico Final". *Projeto – Território Lugar e Poder – Formação do Território Brasileiro/FAPESP*, Campinas.
- STEPAN, Alfred, 2000, "Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos". *DADOS-Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 42, nº 2.
- TINOCO, A. de C., 2001, "Integração ou fragmentação? O impasse gerado pelo fetichismo da desconcentração". In: *Espaços e Debates*, ano XVII, nº 41.
- VARSANO, Ricardo, 1997, "A Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde". *Texto para discussão*, nº 500. IPEA.
- VIANA, Francisco. "Indústria e Tecnologia". In: LAMONIER, B. & FIGUEIREDO, R. *A Era FHC: Um Balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.
- VIANNA, S. W.; MAGALHÃES, L. C. G.; SILVEIRA, F. G.; TOMICH, F. A., 2001, "Sistema tributário do Brasil reforça desigualdade social". *Tributação em Revista*, abril/junho de 2001.
- VASCONCELOS, Nilton; TEIXEIRA, Francisco Lima C., s.d, "A Implantação de Montadoras no Brasil e os Incentivos Fiscais: uma Avaliação da Política de Desenvolvimento Regional". Disponível no sitio: [www.ufgs.br](http://www.ufgs.br).

WATTS, Ronald L. *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Ontário: Institute of Intergovernmental Relations, 1996.

### **Sites Consultados**

[www.anfavea.com.br](http://www.anfavea.com.br)

[www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)

[www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

[www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br)

[www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)

[www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)

[www.folhaonline.com.br](http://www.folhaonline.com.br)

[www.fundap.sp.gov.br](http://www.fundap.sp.gov.br)

[www.gazeta.com.br](http://www.gazeta.com.br)

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

[www.investimentos.sp.gov.br](http://www.investimentos.sp.gov.br)

[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

[www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br)

[www.ibpt.com.br](http://www.ibpt.com.br)

# ANEXOS

## Quadro Comparativo entre os Regimes Automotivos Geral e o Especial no Brasil

	Regime Especial (N, NE e CO)	Regime do Sul e do Sudeste
<b>Prazos de adesão</b>	Terminou em 31 de maio de 97 para montadoras	31 de dezembro de 1999
	Termina em 31 de março de 98 para empresas de autopeças	
<b>Quando termina</b>	Em 2010	31 de dezembro de 1999, para dar lugar a um regime automotivo comum do Mercosul
<b>Incentivos fiscais</b>	Redução de 100% do Imposto de Importação de bens de capital	Redução de 90% no Imposto de Importação de bens de capital
	Redução de 90% do Imposto de Importação de insumos	Redução de 55% no Imposto de Importação de insumos em 1997 e de 40% em 1998 e 1999
	Redução de 50% do Imposto de Importação de veículos	
	Isenção de IPI incidente na aquisição de bens de capital	
	Redução de 45% do IPI incidente na aquisição de insumos	
	Isenção do adicional ao frete para renovação da Marinha Mercante	
	Isenção do IOF nas operações de câmbio para pagamento de bens importados	
	Isenção do Imposto de Renda sobre o lucro do empreendimento	
	Crédito presumido de IPI, como ressarcimento de contribuições, como a Cofins	
<b>Índice de nacionalização</b>	Para fabricantes de veículos com mais de três rodas: no mínimo, 50%; sobe para 60% em 2002	Para empresas já instaladas: no mínimo, de 60%
	Para fabricantes de veículos de duas rodas: no mínimo, 60% até 2001; depois, 70%	Para as empresas que vão se instalar: de 50% durante os três primeiros anos; depois, de 60%
<b>Principais regras</b>	Limite de importação será de 30% dos investimentos efetivados pela empresa periodicamente desses produtos (proporção de 1 para 1) até 31 de dezembro de 1997. Depois, passa a 1 para 1,5	Importação de bens de capital com benefícios: será limitada ao valor das compras internas desses produtos (proporção de 1 para 1) até 31 de dezembro de 1997. Depois, passa a 1,5 para 1
	Importação de matéria-prima com benefícios: será limitada à proporção de 1 para 1	Importação de matéria-prima com benefícios: será limitada à proporção de 1 para 1
	Importações de insumos não poderão exceder a dois terços das exportações líquidas da empresa (inclui 40% das vendas externas, 100% dos gastos com treinamento de mão-de-obra, 200% dos gastos com bens de capital de origem nacional, 150% do valor de importações de ferramentais e 100% dos gastos com construção civil)	Importações de insumos não poderão exceder a dois terços das exportações líquidas da empresa (inclui 20% das vendas externas de veículos acabados, 120% dos gastos com bens de capital de origem nacional em 1997, 100% do valor de importações de ferramentais)
	Bônus de importação: 200% sobre o valor das compras de equipamentos nacionais, e 150%, de equipamentos importados	Bônus de importação: 120% sobre o valor das compras de equipamentos nacionais, e 100%, de equipamentos importados

Quadro elaborado a partir de informações da Folha de São Paulo. Fonte: Decreto 2.072/96 e lei 9.440, de março de 1997

### Quadro – Incentivos do Município de Campinas

Disposições Gerais	A Prefeitura concede incentivos às empresas interessadas em instalar-se no município que obedecerem às condições estabelecidas por lei.
<b>Isenção de taxas municipais</b>	O benefício compreende a isenção das taxas de licença para execução de obras particulares; de alvará de localização; de aprovação de projetos; isenção total do preço público referente à obtenção da licença para construção das obras particulares e a inexistência das taxas de legalização da inscrição.
<b>Isenção do IPTU - Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana</b>	Benefício válido pelo prazo de 05 (cinco) anos.

<p><b>Isenção/ Redução do ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza</b></p>	<p>No caso de isenção, o benefício é válido por tempo indeterminado. No caso de redução, que poderá variar de 30% (trinta por cento) a 80% (por cento), o benefício é válido pelo prazo de 03 (três) anos, dependendo do tipo da empresa.</p>
<p><b>Redução do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis "Inter vivos" - ITBI</b></p>	<p>O benefício compreende a redução de 50% incidente sobre a aquisição do imóvel no qual será realizado um novo empreendimento, inclusive expansão, às empresas industriais, de tecnologia de ponta, informática, telecomunicações, pesquisas científicas e tecnológicas e transporte de cargas e passageiros.</p>
<p><b>Outros incentivos</b></p>	<p>A Prefeitura poderá facilitar a instalação de empresas agilizando a certidão de zoneamento; auxiliando nas questões burocráticas para liberação dos documentos necessários para abertura de empresas no âmbito municipal; assessorando e acompanhando contatos junto aos órgãos públicos federais e estaduais para obtenção de documentos (meio ambiente, normas de segurança, etc.); instalando novas linhas de ônibus urbano.</p>
<p><b>Maiores Informações</b></p>	<p>Lei nº 9903, de 09 de Novembro de 1998 e Decreto nº 12174, de 26 de Março de 1996.          Prefeitura de Campinas: (19) 3735-0555.  <a href="http://www.campinas.sp.gov.br">www.campinas.sp.gov.br</a></p>

Fonte: [www.investimentos.sp.gov.br](http://www.investimentos.sp.gov.br)

## PRINCIPAIS PONTOS DA TRIBUTÁRIA

■ Projeto original do governo ■ Nova versão do texto no Senado

### ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços)

■ Unificava a legislação (hoje há uma para cada Estado e o Distrito Federal) e reduzia de 44 para 5 o número de alíquotas

■ Transferia para 2005 a unificação e estabelece que, em 2007, será criado o IVA (Imposto sobre Valor Adicionado), substituindo o ICMS e outros tributos sobre produção e consumo. Proposta volta à Câmara

### Guerra fiscal

■ Previa, de forma genérica, o fim dos incentivos concedidos pelos Estados para a atração de empresas. Lei complementar definiria as regras, inclusive para os incentivos já em vigor

■ Extinguiu o prazo fixado pela Câmara (incentivos até 30/9 prorrogados por até 11 anos), permitindo que a guerra fiscal ocorra até a promulgação definitiva da emenda pela Câmara

### CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira)

■ Tomava definitiva a CPMF e previa que a alíquota a ser cobrada poderia variar de 0,08% a 0,38%

■ Manteve o texto da Câmara (prorrogação até 2007 com alíquota de 0,38%), permitindo promulgação imediata, mas estabeleceu que uma nova emenda constitucional criaria regras para reduzir a alíquota a partir de 2005

### Aumento do FPM (Fundo de Participação dos Municípios)

■ Não previa

■ Estabeleceu que, em 2004, o FPM será elevado de 22,5% da receita do IR e do IPI para 23,5%. Em 2005 e 2006, os municípios teriam mais até R\$ 1,5 bilhão. Depende de aprovação da Câmara

### Fundo de Compensação

■ Não previa

■ Manteve o texto da Câmara, permitindo promulgação imediata do fundo para cobrir despesas dos Estados. Acerto fixou em até R\$ 8,5 bilhões o valor a ser destinado anualmente aos Estados

### DRU (Desvinculação de Receitas da União)

■ Prorroga até 2007 o mecanismo, que permite ao governo usar livremente 20% das receitas dos principais tributos

■ Manteve o texto, permitindo promulgação imediata

### Cide (Contribuição de Intervenção sobre Domínio Econômico)

■ Não previa

■ Manteve o texto da Câmara (partilha de 25% com Estados e municípios), permitindo promulgação imediata

### Contribuições sociais sobre importados

■ Não previa

■ Manteve o texto da Câmara (contribuição também sobre importados), mas esclarece que não poderá ser criada uma contribuição nova sobre importados

### Desoneração da cesta básica de alimentos

■ Previa que, com a unificação do ICMS, os produtos da cesta seriam tributados com a menor das cinco alíquotas previstas

■ Medida ficou para 2005, mas passou a incluir também insumos agrícolas e energia elétrica para população de baixa renda, além de medicamentos (Câmara)

### Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social)

■ Extinguia a cumulatividade do tributo

■ Texto foi mantido, mas a regra já foi adotada por medida provisória que também elevou de 3% para 7,6% sua alíquota

### IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores)

■ Não tocava no assunto

■ Regra fixada pela Câmara foi retirada do texto