



O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO: UMA REFLEXÃO TEÓRICA DE SUA TRAJETÓRIA E AS IMPLICAÇÕES NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Rosângela dos Santos Alves Pequeno
Fernando César de Macedo

RESUMO

Em termos conceituais um Estado nacional federativo pode ser definido como uma forma específica de materialização do federalismo em espaços territoriais historicamente constituídos. Nesta modalidade de organização do Estado coexistem, de maneira autônoma e simultânea, os diferentes níveis de poder, cada um atuando de acordo com as suas atribuições e interesses em articulação com a sociedade. No Brasil, o aumento dos encargos sociais previstos na Constituição Federal de 1988 induziu o governo central a elevar a carga tributária e adotar tributos não partilhados na receita tributária global comprometendo a equidade distributiva. Desta feita, de um modelo federativo cooperativo passou-se para um modelo competitivo contribuindo para práticas predatórias. É neste contexto que este trabalho busca sintetizar a trajetória histórica da estrutura federativa brasileira, conciliando com os aspectos territoriais da dinâmica regional, a fim de caracterizar o atual arranjo federativo do Estado brasileiro. Nesta perspectiva constata-se que o pacto federativo brasileiro foi pautado, desde a sua gênese, por tensões e conflitos, avanços e retrocessos, entre um modelo de Estado ora centralizado com integração nacional e ora por um modelo descentralizado, que buscava autonomia e a diversificação regional. Ao mesmo tempo, o país apresenta uma estrutura federativa pouco eficaz para minimizar as desigualdades regionais dentro de uma base territorial heterogênea, a despeito das distorções que persistem até hoje.

Palavras-chave: Espaços Territoriais. Federação Brasileira. Desigualdades Regionais. Constituição Federal de 1988.

1 Introdução

Em face da globalização, novos desafios surgiram para os países federativos. A formação de mercados comuns elevou significativamente o grau de interdependência econômica e aprofundou os limites à autonomia dos Estados nacionais. Neste contexto, as disparidades políticas, econômicas, sociais e regionais aumentaram requerendo maior atenção, por parte dos governos, aos mecanismos utilizados para manter o equilíbrio federativo.

O Brasil está inserido neste contexto pois, a partir da década de 1990, as mudanças definidas pela globalização tornaram o país refém dos ciclos de liquidez internacional,

implicando em períodos de baixo nível de crescimento econômico. Como solução buscou-se gerar as condições necessárias para tornar o espaço nacional atrativo aos fluxos de capital. A adoção de novas regras fiscais, cambiais, políticas e administrativas interferiu nos elementos constitutivos do pacto federativo do país, com implicações para a questão regional.

Estas mudanças geraram oportunidades para ampliar as discussões sobre a natureza, as características e as especificidades da estrutura federativa brasileira. A vasta literatura já publicada sobre o federalismo tem exposto com propriedade as raízes históricas deste sistema no Brasil, evidenciando as desigualdades socioeconômicas entre as unidades federadas. Esta é uma das características mais marcantes, desde o início da história republicana brasileira.

Ao longo do seu processo histórico, a convivência de desiguais estágios de desenvolvimento econômico suscitou diferenças socioeconômicas entre suas regiões. Estas articuladas com as discussões acerca da questão federativa apontam para um problema fundamental, na medida em que a convivência de entes federados com grandes níveis de diferença econômica e social dentro de um mesmo espaço territorial acirra a disputa por recursos podendo ser fonte geradoras de tensões significativas para conciliar e manter as alianças federativas, como é caso da guerra fiscal sempre justificada como instrumento de redução das desigualdades regionais.

Estas podem ser explicadas pelas diferentes estruturas produtivas de cada região, diferença decorrente do processo histórico de formação econômica em cada uma delas e de suas posteriores integrações aos mercados nacional e internacional quando da industrialização brasileira (1930-1980). Assim, a produção, considerada espacialmente, irá depender da organização da forma de trabalho para transformar esse espaço, da dotação de recursos naturais (e de seu uso), do nível de tecnologia e de decisões políticas, além de aspectos culturais e institucionais. Tudo amalgamado numa construção federativa que acaba por refletir, no processo de formação econômica e social dos estados, municípios e regiões.

A fim de reduzir as desigualdades um dos princípios básicos do federalismo é adotar medidas redistributivas para as regiões menos desenvolvidas. Analisando-se através desta perspectiva, Affonso (1994) destaca que os fundos públicos constituem um elemento decisivo e serve como alicerce de qualquer Federação. O autor classifica como recursos passíveis de pactuação federativa as receitas tributárias, as receitas disponíveis da União, os gastos das empresas estatais federais, os incentivos fiscais regionais e setoriais e os empréstimos do sistema financeiro público. Todos estes diversos fluxos de recursos públicos possuem papéis próprios que têm por objetivo manter o equilíbrio federativo, em um país onde existem profundos desequilíbrios regionais.

Deste modo, este trabalho objetiva, por meio de uma reflexão teórica, sintetizar a trajetória histórica da estrutura federativa brasileira, conciliando com os aspectos territoriais da dinâmica regional, a fim de caracterizar o atual arranjo federativo do Estado brasileiro.

O posicionamento metodológico está amparado em uma abordagem estruturalista que trata a realidade atual a partir de um conjunto de relações cujas raízes explicativas se encontram no passado. Deste modo, a elaboração deste trabalho parte de uma estrutura concreta analisada sob uma abordagem histórica do processo de formação da estrutura federativa do Brasil, tendo como substrato teórico as teorias regionais voltadas para o desenvolvimento e que fazem parte da Ciência e Economia Regional.

Sabendo que toda federação, por definição, envolve as relações intergovernamentais e que estas não são estáticas, ao contrário, devem buscar o desenvolvimento de mecanismos e instrumentos que permitam operar de forma eficiente as negociações entre os entes federados é que este trabalho, sob uma perspectiva teórica e histórica, envolve a questão federativa brasileira, a fim de contribuir para o atual debate sobre a necessidade de (re)formular um “novo” pacto federativo.

Em termos de estrutura, este trabalho está dividido em cinco partes, sendo a primeira esta contextualização introdutória sobre o tema. Na segunda parte, esboça-se uma concisa revisão bibliográfica apresentando uma abordagem teórica da Ciência e Economia Regional. Na terceira parte, apresenta-se o Estado federativo brasileiro evidenciando sua trajetória histórica antes e depois da promulgação da Constituição Federal de 1988. Na quarta parte, a atual crise e os principais desafios da estrutura federativa brasileira são delineados. E, por fim, na quinta parte, conclui-se este trabalho com algumas reflexões sobre o exposto aqui.

2 Uma Breve Reflexão sobre os Fundamentos Teóricos da Ciência e Economia Regional

As abordagens teóricas que centram a espacialidade como forma de ordenamento territorial trazem para a Ciência Econômica, em particular para a Economia Regional, um importante instrumento que permite compreender a maneira como, em cada lugar, as realidades econômicas e sociais se formam, segundo uma lógica funcional estabelecida a diferentes tempos históricos. Vale salientar que não existe uma abordagem teórica única, o que há é uma diversidade de visões que tentam capturar toda a complexidade dos fenômenos econômicos no espaço. Esta reflexão está presente em textos de autores como Benko (1999), Santos (2003), Smolka (1983), Sormani (2012), dentre outros.

A partir da década de 1950, os estudos regionais tornam-se mais sistemáticos nascendo a Ciência Regional que visa estudar a intervenção humana no território. Seu campo

de investigação abrange os problemas que aparecem na repartição territorial das atividades produtivas denominadas de desigualdades econômicas entre as diferentes regiões de um mesmo espaço nacional e que até então não eram priorizados pelos postulados da abordagem econômica tradicional. Trata-se de uma Ciência que requer uma abordagem interdisciplinar, na qual devem estar envolvidas várias áreas como economia, sociologia, antropologia, história, geografia, demografia, dentre outras.

Em uma síntese teórica se pode mencionar os principais autores que sistematizaram a Ciência Regional. Inicialmente, em 1954, Walter Isard estruturou a *Regional Science Association* que se ocupou com abordagens analíticas a problemas que são especificamente urbanos, rurais e regionais. A chamada Escola alemã, precursora dos estudos regionais, (Von Thünen, Lösch e Christaller) e a Escola francesa (Perroux e Boudeville) desenvolveram as teorias que deram sustentação a análise regional, sendo a primeira voltada para as teorias clássicas da localização da atividade produtiva e a segunda para as teorias de desenvolvimento regional com ênfase nos fatores de aglomeração.

Além destas Escolas, a questão regional também foi abordada por Douglas North que defendia a Teoria da Base Econômica de Exportação, de inspiração keynesiana, onde cada região deveria se especializar na produção de bens relacionados ao tipo de recursos disponíveis. Neste caso, o fator básico de crescimento de uma região estaria no crescimento de suas atividades de exportação e, para tanto, seria necessário que houvesse expansão da demanda externa à região.

Em estudos posteriores, autores como Coraggio (1988), Lipietz (1977), Rofman (1974) e Sormani (2012) consideram a existência de um sistema social com determinantes históricos e incorporam a noção de que o espaço não é um elemento neutro, independente ao tipo de sociedade que ali se encontra. Esta abordagem expressa a realidade social com suas particularidades históricas.

Deste modo, este grupo busca compreender a origem dos desequilíbrios regionais no contexto de um país de desenvolvimento dependente. Assim, ao analisar a região, não se pode ignorar que a parte é integrante do todo. O esforço teórico expresso por estes autores está voltado para compreender porque o capitalismo produz regiões desigualmente desenvolvidas. E neste sentido, a formação das regiões é um processo integrado ao movimento do capital no sentido de sua valorização.

O enfoque atribuído ao espaço exposto por Sormani (2012), por exemplo, considera-o como um produto da atividade prática do homem. Assim, o crescente desenvolvimento implica uma diferenciação espacial consequente do processo de produção expressa em atribuir funções a diferentes áreas e regiões, reforçando a fixação do homem em determinados espaços. Em seu processo dinâmico, a formação espacial herda formas e elementos do

passado que a comunidade adota e recria para atender as suas novas necessidades ou, ainda, constrói novos elementos que se integram com os já existentes.

Na concepção de Smolka (1983), a introdução da dimensão espacial nos estudos econômicos revela que nem sempre os resultados obtidos correspondem às expectativas iniciais. Isto decorre da não neutralidade do espaço nos resultados das análises econômicas, uma vez que se entende que as vantagens locacionais teriam o mesmo papel para a dinâmica da acumulação capitalista que os eventuais ganhos vindos do aumento da produtividade proporcionados pelas inovações tecnológicas.

Por sua vez, Santos (2003, p. 19) ressalta que “as novas necessidades do capitalismo implicariam no desenvolvimento de uma teoria do espaço posta a serviço do capital”. Portanto, a economia se realiza no espaço que muda conforme a necessidade do sistema. O autor alerta que o pragmatismo fez com que os cientistas esquecessem o seu dever ético para com a sociedade, ao dizer:

[...] da urgente necessidade de uma “economia heroica”, baseada numa “ética heroica”, poder-se-ia acrescentar que se torna igualmente urgente encontrar homens de boa fé [...]. Esta ética nos permitirá reconhecer o espaço como o reino de todos os homens e não como o campo de exercício do capitalismo. Isto significa que se deve estar preocupado, com o espaço social, o espaço de todos, e não com o espaço de empresas, o espaço de alguns, erroneamente chamado de “espaço econômico”. (SANTOS, 2003, p.34).

É neste contexto que a “região” se torna objeto de análise científica. A dificuldade encontrada está em conciliar as diferentes interpretações sobre região. Sob a ótica regulacionista, Benko (1999) menciona o conceito atribuído por Lipietz a uma região econômica como sendo um espaço em si que constitui uma área homogênea de articulação dos modos e formas de produção, pertencentes a um mesmo regime de acumulação. Mais recentemente, “a região passa a ser vista como um produto social gradualmente construído por sociedades nos respectivos espaços de vida”. (BENKO, 1999, p.20).

Assim, diante da diversidade de temas que abrangem os estudos da Ciência e Economia Regional este trabalho se deterá na vertente que envolve o desenvolvimento regional, uma vez que abrange as disparidades espaciais, crescimento econômico e a estrutura econômica, elementos que estão presentes em toda a trajetória da estrutura federativa do Brasil.

3 O Estado Federativo Brasileiro

Partindo da concepção teórica que o espaço não é um elemento neutro, pois sua valorização se transforma historicamente é que se traça os antecedentes históricos que mostram a formação do Estado federativo brasileiro, este entendido como a forma específica

de materialização do federalismo em espaços geográficos ou territórios historicamente constituídos.

Pode-se dizer que duas condições caracterizam um Estado federativo. A primeira é a existência de heterogeneidades que geralmente dividem uma determinada nação de cunho territorial extenso, em diversas etnias, condições socioeconômicas, cultural, linguística e políticas. A segunda condição é a existência de um discurso e de uma prática defensores da unidade na diversidade, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial em países marcados pelas desigualdades (social, econômica, regional, urbana, dentre outras). A coexistência destas duas condições torna-se essencial para se manter o pacto federativo e não correr o risco de uma fragmentação (ABRUCIO, 2002).

O Brasil por apresentar uma grande extensão territorial e um grau elevado de heterogeneidade demanda uma organização do Estado de natureza federativa. Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o país possui uma extensão territorial de 8,515 milhões de km², comporta três níveis de governo: Federal (União), Estadual (26 estados mais o Distrito Federal) e Municipal (5.570 municípios), apresenta entre as cinco grandes regiões (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste) diferentes climas, indicadores sociais, nível de renda, diversidade cultural, tamanho populacional que configuram um elevado grau de desigualdade, portanto, a opção pelo regime federativo justifica-se como forma de manter a integridade territorial.

Uma ampla literatura sobre o Estado federativo brasileiro evidencia com propriedade as desigualdades socioeconômicas entre as unidades federadas, tendo em vista um comportamento cíclico com momentos de abertura e fechamento do regime político (sístole e diástole) correlacionado a fases de maior ou menor grau de dependência dos governos estaduais e municipais para com o poder central. De forma geral, cronologicamente, identifica-se cinco distintos períodos, marcados por profundas transformações, ao longo da trajetória histórica da federação brasileira, a ser visto a seguir.

3.1 A herança federativa brasileira ex-ante Constituição Federal de 1988

Desde sua gênese, a trajetória histórica do Estado federativo brasileiro foi marcada por apresentar dificuldades em responder, adequadamente, aos princípios norteadores desta forma de organização de Estado, principalmente, no que se refere aos aspectos da autonomia, da interdependência e da cooperação entre os entes federativos.

Em uma breve retrospectiva histórica verifica-se que a formação do Estado federativo brasileiro se deu a partir de 1891, logo após a Proclamação da República, com a descentralização de poder de um Estado que até então era centralizado e unitário. A

transferência de poder do Governo Central em direção às unidades subnacionais caracterizou a formação da federação brasileira.

Esse recém-inaugurado sistema trouxe consigo a necessidade de uma Constituição Federal que se caracterizou por introduzir um regime de separação de fontes tributárias discriminando os impostos de competência exclusiva da União e dos estados, uma insignificante integração entre os entes constitutivos que detinham o poder econômico e nos quais as elites estavam mais bem organizadas, ganhando uma certa autonomia fiscal e administrativa. Assim, garantiu-se aos estados o controle do imposto de exportação (principal fonte de arrecadação, na época) e aos municípios os impostos municipais, tendo os estados como os responsáveis pela fixação.

Como se vê, a concretização desse texto constitucional elaborado, na prática, só se verificou nos estados dominantes onde as elites possuíam capacidade de moldar as relações federativas, enquanto nos demais estados a subordinação aos interesses do poder central ficou bastante evidente, como mostra Furtado (2005):

Desde cedo eles compreenderam a enorme importância que podia ter o governo como instrumento de ação econômica. Essa tendência à subordinação do instrumento político aos interesses de um grupo econômico alcançará sua plenitude com a conquista da autonomia estadual, ao proclamar-se a República. O governo central estava submetido a interesses demasiadamente heterogêneos para responder com a necessária prontidão e eficiência aos chamados dos interesses locais. A descentralização do poder permitirá uma integração ainda mais completa dos grupos que dirigiam a empresa cafeeira com a maquinaria político-administrativa. (FURTADO, 2005, p.118).

O início da década de 1930 inaugurou uma nova fase na estrutura federativa brasileira, caracterizada pela presença de um poder federal mais forte, na figura de um governo centralizador. Em linhas gerais, as Constituições de 1934 e 1937 apresentaram uma estrutura federativa semelhante a Constituição anterior, tendo tido uma expansão dos impostos com base no mercado interno, uma vez que a queda da capacidade para importar e a mudança da estrutura dos preços relativos encareceu os produtos importados. Aos municípios foram assegurados recursos próprios coletados por eles próprios e definiu-se competências específicas para as três esferas governamentais. No entanto, os governos subnacionais perderam receitas para a esfera federal e houve uma nítida centralização de poder no Governo Central.

Entretanto, ressalta-se que os desequilíbrios regionais persistiram, mais uma vez, pois as alterações realizadas na estrutura federativa favoreceram apenas os estados mais ricos, sobretudo São Paulo. Vale observar que na década de 1930, no Brasil, o padrão de acumulação de capital se altera em favor da indústria, onde São Paulo contou com os elementos fundamentais para sua expansão diversificada e concentradora, ao contrário dos demais estados mais pobres da federação.

Cano (1998) em sua célebre obra “Raízes da Concentração Industrial em São Paulo” explica esse comportamento ao dizer:

Café, agricultura, transportes, indústria, comércio e finanças cresciam, assim, dinâmica e integradamente, ampliando consideravelmente o potencial de acumulação do complexo paulista. Dessa forma, a economia paulista contou com amplas condições para o seu desenvolvimento, ao contrário do que ocorria no restante do país: a Amazônia, em face de sua típica “economia do avião”; o Nordeste, por suas precárias relações capitalistas de produção, bem como por sua concentrada estrutura de propriedade e de renda; o Extremo Sul, pela forma de produção da economia camponesa, que atomizava o excedente e gerava uma indústria constituída, também, pela pequena e média empresa; a região do Rio de Janeiro, pela decadência cafeeira e pela precariedade de sua agricultura; Minas Gerais, por sua indústria dispersa e desconcentrada que, embora protegida por custos de transportes, sofria, por isso mesmo, a limitação de seu próprio mercado. (CANO, 1998, p.273-274).

Na década de 1940, o Estado brasileiro passou por profundas transformações políticas e econômicas. A queda do governo Vargas fez renascer mais uma fase favorável à descentralização, uma vez que as poderosas elites regionais se organizaram elaborando manifestos, proporcionando uma maior resistência ao governo centralizador.

A Constituição de 1946 atribuiu em seu desenho federativo um teor mais cooperativo, dando maior autonomia aos estados e municípios. A esses foram adicionados dois novos impostos à sua área de competência: o imposto do selo municipal e o imposto de indústrias e profissões. Além disso, determinou-se que um percentual de 10% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e de 30% do excesso sobre a arrecadação estadual fosse repassado para os municípios. Pela primeira vez, no Brasil, institucionalizou-se um sistema de transferências de impostos entre as esferas de governo. Além disso, reintroduziu a obrigatoriedade (já constava da Constituição de 1934) de vinculação de 3% da Receita Federal para o combate às secas do Nordeste, atribuindo-lhe nas disposições transitórias mais 1%. Com estas medidas as relações federativas se tornaram mais equilibradas entre os entes (união, estados e municípios).

Durante a década de 1950, o realce dos desequilíbrios regionais evidenciados pelos dados das Contas Nacionais do Brasil ampliou a discussão sobre a desigualdade decorrente da estrutura econômica. Um arcabouço institucional foi criado como forma de buscar minimizar as desigualdades como, por exemplo, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (1953), transformada em 1966 na Sudam; a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País (1956), transformada em 1967 na Sudeul; a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 1959; a Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste (1961), transformada na Sudeco em 1967; e neste mesmo ano criava-se a Suframa que instituiu a Zona Franca de Manaus (CANO, 2007).

Foi nesse período que a questão regional, em especial, os estudos sobre o Nordeste se destacaram pela formulação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) equipe que foi dirigida por Celso Furtado. Sua maior preocupação era com as desigualdades econômicas e sociais existentes cujo diagnóstico revelou que entre os problemas detectados estava a regressividade do sistema tributário que fazia com que a carga tributária do Nordeste se tornasse maior do que seria de se esperar dado o seu menor nível de renda quando comparado com as demais regiões do país. (GTDN, 1967)

A proposta de Celso Furtado era realizar uma ampliação do federalismo cooperativo, em vigor, que apontava para uma descentralização parcial na aplicação dos recursos públicos federais nos estados-membros, o que seria feito pelas instituições regionais federais. Para Furtado, o desenvolvimento econômico equilibrado dependia muito mais das iniciativas da União do que das unidades subnacionais. Neste caso, o debate em torno da redefinição do pacto federativo em bases cooperativas ficaria concentrado no Congresso Nacional que ganharia maior relevância, tornando-se assim protagonista maior na tentativa de redução dos desequilíbrios regionais existentes no país.

No início da década de 1960, as relações intergovernamentais, marcadas pelo desequilíbrio regional, atingiram os alicerces da relação federativa, não conseguindo conciliar os interesses do Governo Central com os dos governos subnacionais. Nesse contexto, onde o desejo por novas reformas predominava, surgiu um novo período autoritário, tendo como atores principais, os militares. Com a implantação do regime militar, mais uma fase da estrutura federativa brasileira de intensa centralização se iniciou.

A Constituição de 1967 centralizou os recursos fiscais na União. Essa tinha o controle das decisões de investimentos, devido ao domínio dos recursos financeiros. Os estados, nesse período, perderam parte do seu poder tributário, apesar de manterem o controle do principal imposto em termos de arrecadação – o imposto sobre circulação de mercadorias (ICM), recém-criado. Os municípios, por sua vez, ficaram limitados a dois impostos: o de propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e os impostos de serviços de qualquer natureza (ISS), não compreendidos na competência tributária da União ou dos estados.

Na segunda metade da década de 1960 foi instituído o mecanismo de transferências baseado nos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM) visando atender as unidades federativas de menor nível de renda, além de assegurar e fortalecer o pacto federativo. Isso favoreceu o fortalecimento das unidades subnacionais, mas não tardou muito para essas serem submetidas a rígidas normas pela esfera federal, gerando descontentamento pela falta de autonomia. Já na década de 1970, os estados e municípios passaram a reagir contra o baixo grau de autonomia fazendo com que os percentuais dos recursos do FPE e FPM se elevassem, gradualmente, a partir de 1976.

A década de 1980 trouxe o anseio da sociedade brasileira pela redemocratização e com ela mais um período de tendências descentralizadoras, conforme descreveu Affonso (1996):

No caso do Brasil, a descentralização veio com a redemocratização [...]. O fato decisivo [...] é que a redemocratização ocorreu primeiro nos governos subnacionais, com a eleição para governadores e prefeitos, no início dos anos 80, e somente em 1988 chegou ao núcleo central do estado, com a Assembleia Nacional Constituinte e, em 1989, com a eleição direta para a Presidência da República. (AFFONSO, 1996, p.6).

A principal característica deste período foi o aumento significativo dos recursos financeiros para os estados e os municípios, através da aprovação da Emenda Passos Porto, em dezembro de 1983. Por outro lado, a União teve reduzida a sua capacidade de arrecadar, perdendo a destreza de realizar pactos inter-regionais e dando início a chamada crise da federação nos anos 80. As principais causas atribuídas foram a crise do setor público e as transferências de recursos ao exterior prejudicando a política cambial e as taxas de juros vigentes. O discurso pela descentralização, mais uma vez, tornou-se a principal meta do trabalho constituinte, marco para mais um período na historiografia da estrutura federativa do Brasil.

3.2 O desenho federativo brasileiro ex-post Constituição Federal de 1988

As transformações já apontadas no subitem anterior traduziram-se no processo brasileiro de redemocratização, iniciado na década de 1980, reavivando o sentimento de autonomia dos entes da federação, que culminou com a elaboração de mais uma Constituição, a de 1988, que teve como característica principal a busca de maior descentralização de recursos e responsabilidades entre as unidades de governo (estadual e municipal), introduzindo importantes mudanças nas relações intergovernamentais. Deste modo, concedeu-se aos governos subnacionais autonomia para legislar, coletar, controlar e gastar recursos, bem como fixar alíquotas de impostos. Além disso, os estados e os municípios passaram a ter uma maior participação na arrecadação do governo federal, através do aumento das alíquotas dos fundos de participação.

Na década de 1990, ganhou destaque o discurso da descentralização. Esta ideia comportou várias “conceitualizações” sendo considerado um tema complexo e polêmico entre a maioria dos autores. Os que a defendiam, sob a ótica fiscal, viam a descentralização como um instrumento favorável para redistribuir os recursos públicos dentro do território nacional. Isso levava a crer que o poder público atuaria diretamente no nível local, ou seja, estaria mais próximo das reais necessidades das comunidades. Autores como Arretche (2000), Melo (1999) e Sposati e Falcão (1990) – para citar alguns –, reconheceram que esse movimento

descentralizou, por exemplo, a gestão das políticas sociais, assumindo, em alguns casos, a forma da municipalização e, em outros casos, a da estadualização.

Para Cano (2008) esse movimento foi visto como uma forma de debilitar o Estado nacional, enfraquecendo-o ao buscar substituí-lo por poderes locais (estaduais e municipais). Isto se torna claro em suas palavras, ao dizer: “Esse culto ao poder local parece não se dar conta, por um lado, de que ele coopera ativamente para enfraquecer ainda mais o Estado nacional, [...] e, por outro [...] o poder local não faz câmbio, nem moeda, nem juros, e só administra tributos locais.” (CANO, 2008, p.17-18).

A redução dos recursos disponíveis na esfera federal levou, ainda na década de 1990, a reação do governo federal a criar “novos” mecanismos para a estrutura federativa, desta vez com tendência recentralizadora do ponto de vista fiscal, com a concepção de novos tributos chamados de contribuições sociais e com elevação das alíquotas de impostos já existentes, em particular daqueles não sujeitos à partilha com os governos subnacionais, permitindo a União custear a expansão dos gastos sociais e, sobretudo, a gerar os crescentes e elevados superávits primários nas contas públicas.

Para este período, as principais contribuições criadas foram: a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) e a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). Essa reintrodução pelo Governo Central de impostos cumulativos tornou o sistema tributário brasileiro mais regressivo.

Deste modo, apesar dos ganhos auferidos com a nova partilha concedida pela Constituição Federal de 1988, os estados e municípios não conseguiram superar seus problemas fiscais devido, entre outros motivos, à crise econômica pela qual o Brasil atravessava. Desta forma, a ação corrosiva da inflação acabava neutralizando os ganhos obtidos. Além disso, os recursos não foram distribuídos uniformemente agravando mais ainda os efeitos estruturais das desigualdades socioeconômicas existentes na federação brasileira.

Como se vê, do ponto de vista do arranjo federativo brasileiro, a Constituição Federal de 1988 acabou apresentando um caráter contraditório, por conta destas alterações que envolveram uma ampla recentralização fiscal na esfera da União. Pode-se dizer que de um lado, a Constituição Federal ampliou fortemente os recursos dos governos subnacionais, por meio dos fundos de participação, além de criar os Fundos Constitucionais de Financiamento para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste recolocando a questão regional na agenda de Estado. Mas de outro, concedeu ao Governo Central a capacidade de ampliar seus recursos, de forma exclusiva, via contribuições.

Esse processo contribuiu para execução de práticas predatórias manifestadas através da chamada Guerra Fiscal, resultado de um padrão de competição não-cooperativo entre os estados e os municípios. Estes se encontravam fortemente endividados e passaram a

conceder incentivos de várias modalidades ao setor privado, mais intensamente, a partir dos anos 90. Tal quadro foi tratado por Cano (2008) como parte das políticas neoliberais, ao dizer:

Muitos governos locais (estaduais e municipais), como medida de defesa – mas também por acreditarem na ideologia do *Poder Local* -, lançaram-se à infeliz empreitada da “guerra fiscal”, submetendo-se a verdadeiros leilões de localização industrial promovidos por empresas de grande porte (em geral transnacionais), transferindo dinheiro de pobres para milionários e fomentando a localização pelo subsídio e pelo trabalho periférico, ainda mais precarizado e barato. (CANO, 2008, p.34).

Assim sendo, no que diz respeito ao pacto federativo brasileiro, a Constituição de 1988 com seu viés descentralizante foi vista como um dos caminhos para a redução das desigualdades socioeconômicas e regionais, por meio da implementação de políticas públicas de caráter redistributivas de larga dimensão, sendo imprescindível a formação de novos arranjos financeiros e institucionais. Entretanto, o processo descentralizador não só foi intenso como também alterou a organização fiscal e político territorial, influenciando o redesenho da estrutura federativa brasileira.

A partir de 2003, a reorientação das políticas socialmente inclusivas e os incentivos ao crescimento econômico, proporcionaram ao país uma redução das desigualdades pessoais de renda. Já do ponto de vista da política macroeconômica, as alterações em relação à política do governo anterior foram vistas em menor escala. Entre os anos de 2011 a 2015, junto com a manutenção das políticas de inclusão, novas alternativas de política econômica foram adotadas. Entretanto, a redução do crescimento econômico e seus efeitos sobre a receita acabou elevando o déficit fiscal. De 2016 em diante o Brasil passou a apresentar uma forte crise política e econômica com reflexos direto na pactuação federativa do país.

4 A Crise Atual e os Desafios da Federação Brasileira

Em pleno século XXI, as novas condições econômicas, políticas e sociais determinadas pelos efeitos da globalização têm levado os governos nacionais e subnacionais a buscarem adaptações do sistema federativo. Isto se tornou mais evidente à medida que as atividades econômicas internacionais e nacionais passaram a buscar as localidades mais lucrativas, transcendendo as fronteiras nacionais e diminuindo o controle dos Estados-nações sobre seus territórios, colocando em risco a unidade federativa.

Na concepção de Fiori (1995), o grande desafio que a globalização coloca a todos os Estados nacionais resulta da combinação de três fatores: o primeiro diz respeito aos impactos das políticas macroeconômicas, quanto ao movimento da internacionalização do capital; o segundo refere-se aos investimentos diretos externos, que buscam as localidades mais lucrativas, resultado de uma maior fluidez e mobilidade do capital; e o terceiro concerne à

homogeneização das políticas econômicas, onde nos países periféricos foi a porta de entrada para um programa de estabilização, que prometeu trazer de volta o crescimento econômico junto com os benefícios da chamada terceira revolução industrial e tecnológica.

No Brasil, a vigente estrutura federativa completou três décadas, e ainda, muito se discute sobre como efetivar o princípio constitucional de cooperação entre os entes federativos diante de um contexto de globalização. Afinal, o país apresenta um sistema fiscal rígido, com repartição das competências tributárias, distribuição do produto e das fontes da arrecadação fiscal com a incumbência aos entes federados da prestação dos serviços públicos e cooperação intergovernamental, diante de um quadro regional tão heterogêneo de estados e municípios.

Na prática, a estrutura federativa do país assumiu feição muito mais competitiva entre seus entes do que a cooperação pretendida no texto Constitucional de 1988. Com isto, se viu poucas ações conjuntas e arranjos institucionais intergovernamentais para atender as inúmeras demandas da sociedade brasileira. Ao contrário, em seu aspecto fiscal, a trajetória da descentralização se tem mostrado problemática, uma vez que a estrutura financeira dos governos subnacionais se deu muito mais pelo aumento da sua participação nas transferências intergovernamentais do que pela ampliação de sua capacidade própria de tributar e de ações compartilhadas horizontal e verticalmente entre os três níveis de governo.

Em termos produtivos, apesar de nos últimos anos o país ter apresentado uma desconcentração espacial em alguns setores, observa-se pelos indicadores do Produto Interno Bruto (PIB) divulgado pelo IBGE para o ano de 2016, que a riqueza agregada produtiva do país continua sendo gerada de forma concentrada no Centro-Sul do país (80,3%), vis à vis a baixa participação produtiva que as regiões Norte e Nordeste continuam apresentando, sendo em 2016 responsáveis por apenas 19,7% do produto nacional.

Se, em um primeiro momento pós Constituição de 1988, os governos subnacionais tiveram uma maior participação na partilha dos tributos frente à União, a partir de meados da década de 1990, esta última recompôs suas finanças por meio de aumentos contínuos das alíquotas de impostos e das contribuições sociais. Assim, a carga tributária que em 1988 havia chegado ao ponto mais baixo das últimas décadas (22% do PIB), elevou-se para 27,79% do PIB em 1994. Ressalta-se que, a partir de 1999 quando o governo mudou sua estratégia de política fiscal passando a adotar o regime de busca de metas estabelecidas para o superávit primário, a carga tributária teve significativos aumentos. Atualmente, a carga tributária global do país atinge o patamar de 32,36%, conforme os dados divulgados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF) para o ano de 2017.

O Governo Central também passou a intervir, por meio da legislação, nos governos subnacionais, uma vez que esses tiveram que assumir gastos crescentes com a execução das políticas públicas descentralizadas. Assim, sem levar em conta as enormes diferenças

entre os estados e os municípios, é exemplar a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, que fixou um patamar mínimo de 12% das receitas estaduais para aplicação em saúde e de 15% para os municípios.

Vale, ainda, destacar a rígida legislação de responsabilização fiscal para os entes federados, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) normatizada pela Lei Complementar nº 101, de 2000. A LRF foi criada no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) em um contexto de ajuste fiscal, servindo para geração dos superávits primários, além de garantir a sustentabilidade da dívida pública, uma das exigências do Fundo Monetário Internacional (FMI). Todas essas medidas contribuíram para reduzir tanto o grau de autonomia quanto a receita disponível dos estados e municípios.

Ressalta-se, ainda, que a ênfase dada à descentralização na Constituição de 1988, deixou de lado questões essenciais para o equilíbrio da estrutura federativa e acabou abrindo espaços para que os ganhos comesçassem a ser revertidos e tornassem visíveis as distorções do modelo federativo brasileiro. Na concepção de Gadelha (2007) a atual configuração do pacto federativo brasileiro não atende às necessidades dos entes federados, caso em que a realidade se distancia do texto constitucional. No seu entender a persistência dos elevados desequilíbrios regionais no país pode estar associada ao modelo federativo praticado que não favorece a cooperação e a sua incompatibilidade com a estrutura heterogênea da demanda social, considerada do ponto de vista territorial ou regional.

De forma geral, relaciona-se a crise da estrutura federativa apenas com a distribuição ou com a alocação dos recursos tributários (disputa entre governo federal de um lado e estados e municípios de outro), a despeito de sua relevância, este é somente um lado da questão. É preciso saber como esses recursos estão sendo utilizados e se eles atendem apropriadamente as demandas da sociedade, respeitando as diferenças e especificidades locais e regionais. A questão fiscal é central, mas deve ser analisada conjuntamente com os instrumentos que estimulam a estrutura produtiva, tendo em vista a dimensão territorial brasileira marcada por elevadas desigualdades socioeconômicas.

É neste contexto que Coelho (2015) ressalta a falta e/ou a insuficiência de instrumentos adequados para enfrentar as desigualdades regionais no país. A recriação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), durante o governo Lula, continuaram desprovidas de meios efetivos de ação, carecendo tanto de recursos humanos e materiais quanto de legitimidade institucional para coordenar e implementar planos regionais de desenvolvimento.

Além disso, Macedo et. al. (2017) adverte que a atual dinâmica regional brasileira se apresenta bastante modificada em relação à forma como ela foi abordada e diagnosticada no clássico documento do Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste (GTN) de 1959, que daria embasamento para a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

(SUDENE) e às intervenções federais mais consistentes, no intuito de promover o desenvolvimento econômico dessa região.

No que tange aos instrumentos de promoção de uma maior coesão econômica e social no país, Macedo et. al. (2017) apresentam os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF), previstos pela Constituição Federal de 1988 (alínea c, Inciso I, art. 159) e regulamentados pela Lei nº 7.827/1989, são eles: o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). Estes financiam o desenvolvimento de atividades produtivas com o objetivo de reduzir os desequilíbrios regionais no país, mas precisam se repensados no atual quadro socioeconômico, passados trinta anos de sua criação.

Ainda, em se tratando dos desequilíbrios regionais, resultante de complexos processos históricos e considerando a dimensão continental do país associado a grande heterogeneidade espacial do território brasileiro, vale destacar a ausência de uma Política Nacional de Desenvolvimento (PND) que sirva de alicerce para o manejo dos instrumentos das políticas econômicas e que se possa pensar estrategicamente iniciativas que alcancem as diversas escalas existentes no recorte espacial do país. Para Coelho (2015) este fato pode ter sido a causa do comprometimento da implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que foi criada por meio do Decreto nº 6.047, de 22/02/2007, ainda no governo Lula.

Como se vê, o problema federalista brasileiro é antigo, complexo e persistente. Passado mais de um século desde a implantação do sistema federativo no país, e apesar do mesmo já ter sofrido diversas alterações, decorrentes das mudanças na organização econômica e política, ainda, não se conseguiu implantar uma estrutura federativa que desempenhasse de modo efetivo suas propostas de hierarquia voltadas para a repartição das receitas compatíveis com os encargos distribuídos entre os entes federados, a fim de minimizar as desigualdades regionais.

Tavares (1999) destaca que as diversas crises econômicas mundiais, embora capazes de produzir rupturas periódicas no pacto de governabilidade das elites, não conseguiram alterar substantivamente as relações essenciais de dominação interna fortemente autoritária sobre as classes subordinadas, nem o caráter rentista e patrimonialista da elite brasileira. Para manter o movimento do capital e assegurar a propriedade do território a ser ocupado pelas formas mercantis, o Estado brasileiro sempre foi chamado a intervir com o objetivo de garantir a segurança e o domínio das classes proprietárias, validando o estoque de capital acumulado, desassociado, portanto, de um projeto de desenvolvimento socialmente inclusivo e que respeite as características locais e a diversidade de formas como se organizam a produção e a vida nas diferentes regiões do país (MACEDO; PORTO, 2018).

Do ponto de vista da Tavares (1999), alguns fatos históricos relevantes parecem ter sido sempre os mesmos que alimentam a crise do pacto federativo, desde o séc. XIX, ao mencionar:

[...] a apropriação privada do território, as migrações rurais e rural-urbanas compulsórias da população, em busca de terra e trabalho, além da centralização e descentralização do próprio domínio do Estado nacional, ora férreo, ora frouxo, sobre um “pacto federativo” que se revelou sempre precário desde a nossa constituição como país independente. (TAVARES, 1999, p.455).

Logo, a atual organização do sistema federativo brasileiro apresenta sérias limitações que são decorrentes do seu processo histórico, ou seja, ao mesmo tempo em que se passou por uma descentralização onde os municípios assumiram a execução de um maior número de políticas públicas, também foram criados mecanismos que limitaram a ação das unidades subnacionais, principalmente, no que tange ao poder decisório autônomo. Neste sentido, as ações descentralizadas executadas que buscavam promover o desenvolvimento local, na verdade, desencadearam um ambiente de rivalidades entre os entes federados, aprofundando os desequilíbrios em um país marcado por fortes desigualdades inter e intra-regionais.

Atualmente, o debate sobre um “novo” pacto federativo ou uma “nova” repactuação da estrutura federativa brasileira assume prevalência na sociedade brasileira, haja vista, as discussões em andamento no Congresso Nacional que envolvem a reforma tributária. Vale lembrar que em 2003, ensaiou-se uma minirreforma, quando um Projeto de Lei com uma nova estrutura tributária foi encaminhado ao Congresso Nacional, objetivando simplificar os impostos, reduzir a evasão fiscal, a prática do trabalho informal e acabar com a guerra fiscal. No entanto, a aprovação ficou restrita aos pontos do ajuste fiscal, como a desvinculação das receitas da União (DRU) com prorrogação até o ano de 2007, juntamente com a CPMF.

Em 2012 uma nova proposta de alteração na estrutura tributária foi enviada ao Congresso Nacional. Desta vez, defendeu-se a unificação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), onde se buscava fixar as alíquotas interestaduais em 4%. Diante do impasse criado devido as divergências regionais, o Executivo federal optou por transferir para 2025 o início da vigência dessa medida. Outras mudanças também foram aprovadas recentemente como, por exemplo, os novos critérios de rateio para os fundos de participação estaduais¹ e municipais², além do maior controle das transferências tributárias da União aos estados e municípios, em razão da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), entre

¹ Lei Complementar Nº 143 de 17 de julho de 2013 que altera os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) a partir de 1º de janeiro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp143.htm.

² Emenda Constitucional Nº 84 de 2 de dezembro de 2014 que aumenta em 1% o valor disponibilizado pela União para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc84.htm.

outros temas considerados centrais para um melhor funcionamento do sistema federativo nacional.

Deste modo, constata-se a necessidade de reavaliar as estruturas atuais do federalismo no Brasil, justificada tanto pelas distorções existentes na arrecadação, distribuição e/ou alocação de recursos fiscais, como em seus instrumentos de estímulo a base produtiva. E, além disso, soma-se também a situação da crise do setor público que não consegue prover bens e serviços adequadamente uma vez que não é compatível com a capacidade arrecadatória da maioria dos estados e municípios. Assim, passa a existir um descompasso no atual arranjo federativo brasileiro em que as ações e os recursos, não apenas fiscais, mas também produtivos, não dão conta de atuarem de maneira a minimizar as desigualdades regionais.

5 Considerações Finais

Ao longo deste trabalho buscou-se sintetizar a trajetória histórica da estrutura federativa brasileira, explicitando seus antecedentes à Constituição Federal de 1988 e evidenciando o atual arranjo federativo do Estado brasileiro. A este contexto, tentou-se aliar uma reflexão teórica por meio de autores que tratam do desenvolvimento econômico regional no Brasil incorporada com as teorias desenvolvidas e difundidas pela Ciência e Economia Regional.

Nesta trajetória o que se viu foi que passados já três décadas da promulgação do texto Constitucional de 1988, o conhecimento acumulado sobre os impactos e as consequências das mudanças promovidas no regime federativo brasileiro ainda se encontra controverso e inconcluso. Ao longo desses anos, a economia brasileira sofreu importantes modificações em sua estrutura política e econômica, destacando-se o fim de alguns monopólios naturais, a privatização de empresas estatais, as reformas administrativa e previdenciária, o controle da inflação, a estabilidade monetária, e mais recentemente, a volta da inflação acima da meta estabelecida, menor crescimento no setor produtivo, instabilidades cambiais, recessão econômica tendo também se modificado o texto constitucional, por meio de Emendas com reflexos sobre o papel dos governos subnacionais e a organização federativa.

Tal processo tem gerado uma percepção de que os recursos transferidos aos governos subnacionais, de maneira geral, são insuficientes em face do aumento de encargos e das crescentes demandas da população, realidade que, conjugada com a falta de mecanismos institucionais de cooperação e coordenação, vem redundando em deterioração das condições de vida, principalmente, nas regiões mais populosas do país. Como resultado deste quadro

tem-se o agravamento das tensões federativas com o acirramento das disputas por mais recursos e por uma redefinição de responsabilidades para os entes da federação.

Mesmo após intensas modificações, o desenho da estrutura federativa brasileira, mostra-se complexo, pois depende de barganha, negociação, coalizões. Neste sentido, o não planejamento constituiu-se num obstáculo para o desempenho dos governos subnacionais. Além disso, a falta de coordenação e cooperação agrava as desigualdades socioeconômicas regionais, dificultando as relações intergovernamentais.

De forma geral, essas dessemelhanças decorrem das diferentes estruturas produtivas, que suscitam dificuldades para os governos subnacionais quanto à capacidade de geração de receitas próprias, levando-se em conta o tamanho territorial e o processo pelo qual as regiões se integram ao mercado. A forma como esse processo se dá acaba refletindo na repartição do Produto Interno Bruto (PIB) confirmando as distorções presentes, desde sua gênese, no pacto federativo e a complexidade das relações inter e intra-regionais no país.

Nas palavras de Cano (2008, p.233) “não combateremos os desequilíbrios regionais sociais – a pobreza e a miséria regional – apenas com políticas regionalizadas de gastos em infraestrutura e de indução/persuasão do investimento privado.” O autor lembra que as desigualdades socioeconômicas devem ser combatidas por programas que visem reformas nos serviços básicos, na educação, estrutura agrária e na regressiva estrutura tributária.

Com essa disposição, verifica-se a necessidade de ampliação do foco do debate em torno da questão federativa no Brasil, tendo em vista que os mecanismos devem ser aperfeiçoados e/ou reelaborados, tanto para melhorar o peso entre as receitas próprias e as transferências intergovernamentais dos entes subnacionais, quanto para a recomposição dos instrumentos tributários, financeiros e produtivos capazes de promover o desenvolvimento regional e minimizar as desigualdades que constitui um desafio para a sociedade brasileira.

Neste sentido, abre-se uma oportunidade para repensar o pacto federativo brasileiro sob diferentes aspectos. Um deles é o dispositivo constitucional que prevê a possibilidade de criação de mecanismos e instrumentos de coordenação, cooperação e pactuação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, por meio da adoção dos consórcios públicos. Esses tiveram em 2005 sua instituição legal com a Lei Federal dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005), sendo regulamentada pelo Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007, representando um importante avanço institucional, para além da organização federativa dos três entes (união, estados e municípios). Como se viu, o desenho federativo brasileiro, sua regulamentação e mesmo o aperfeiçoamento de alguns de seus dispositivos continuam em abertos.

Este quadro nos permite levantar a necessidade de se ampliar os estudos sobre a federação brasileira para que novos entendimentos sejam formalizados e voltados para aperfeiçoar os mecanismos institucionais que atuam como moderadores dos conflitos. O

modelo de federalismo cooperativo que busca fortalecer a coesão dos entes subnacionais precisa ser aprimorado, visando ampliar as ações que potencializam a capacidade de investimentos em áreas ampliadas que envolve uma maior cooperação e que estimulem o desenvolvimento regional.

Por fim, salienta-se que as investigações sobre a estrutura federativa brasileira correlacionada com os estudos da Ciência e Economia regional devem ser aprofundadas. Isto porque todas as concepções aqui expostas não encerram o debate sobre o tema. Ao contrário, torna o campo das Finanças Públicas em consonância com a Economia Regional sempre aberto a novas proposições e contribuições.

6 Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Org.). O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Brasília: MP, SEGES, 2002. p. 143-216.

AFFONSO, R. A crise da federação no Brasil. Ensaio FEE, Porto Alegre, v.15, n.2, p. 321-337, 1994.

_____. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação SEADE, v.10, n.3, p. 3-10, 1996.

ARRETCHE, M. T. S. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

BENKO, G. A ciência regional. Celta, Portugal: Oeiras, 1999.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal. Carga Tributária no Brasil 2017: análise por tributos e bases de incidência. Brasília, nov. /2018. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2018/dezembro/carga-tributaria-bruta-atingiu-32-43-do-pib-em-2017/carga-tributaria-2017-1.pdf/view>. Acesso em: 14 mar. 2019.

CANO, W. Raízes da concentração industrial em São Paulo. 4. ed. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998.

_____. Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970. 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007.

_____. Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005. São Paulo: UNESP, 2008.

COELHO, V. L. P. A política regional do governo Lula (2003-2010). Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, julho/dezembro 2015, p. 265 a 286.

CORAGGIO, J. L. Territorios en Transición: crítica a la planificación regional en América Latina. 2. ed. Quito: Ed. Ciudad, 1988. Caps. 1 a 4. Disponível em: https://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/ECONOMIA%20URBANA%20LIBRO/TerritoriosenTransicin_JLC.DOC.pdf. Acesso em: 02 abril 2019.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). A federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 19-38.

FURTADO, C. Formação econômica do Brasil. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GADELHA, G. de P. Federalismo brasileiro: da retórica à realidade. Revista do TRT 13. Região, v. 15, n. 1, 2007.

GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste). Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste. 2. ed. Recife: Sudene, 1967.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Banco de dados. Países. Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/>. Acesso em: 18 abril. 2019.

_____. Banco de dados. Cidades e Estados. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html>. Acesso em: 18 abril. 2019.

_____. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Contas Nacionais. Sistema de Contas Nacionais: Brasil 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101620_informativo.pdf. Acesso em: 23 mar. 2019.

LIPIETZ, A. Le Capital et son espace. Économie et Socialisme, 34, Paris, Maspero, 1977.

MACEDO, F. C.; PIRES, M.; SAMPAIO, D. 25 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento no Brasil: avanços e desafios à luz da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Revista EURE, v 43. n. 129. maio, 2017. p. 257-277.

_____; PORTO, L. R. Existe uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil? Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 14, 2018. p. 605-631.

MELO, M. A. (Org.). Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Escola de Governo e Políticas Públicas; Massangana, 1999.

ROFMAN, A. Desigualdades regionales y concentración económica: el caso Argentino. Buenos Aires: Ediciones Siap. 1974.

SANTOS, M. Economia espacial: críticas e alternativas. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2003.

SMOLKA, M. O. O espaço do espaço na teoria econômica. Literatura Econômica, Rio de Janeiro, IPEA, 5(6): 705-728, nov./dez., 1983.

SORMANI, H. A. Teoría de las formaciones espaciales: um aporte metodológico. La Argentina como Geografía. Políticas macroeconómicas y sistema regional (1990-2005). Universidad Nacional de Mar del Plata. Centro de Estudios Alexander von Humboldt. Unión Geográfica de América Latina. Red Latinoamericana de Estudios Geográficos de la UGI. Buenos Aires, 2012. Disponível em: http://laargentinacomogeografia.blogspot.com.br/2012/04/teoria-de-las-formaciones-espaciales-un_25.html. Acesso em: 8 jul. 2018.

SPOSATI, A.; FALCÃO, M. C. A assistência social brasileira: descentralização e municipalização. São Paulo: EDUC, 1990.

TAVARES, M.C. Império, território e dinheiro. In: FIORI, J.L. (Org.). Estado e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Vozes, 1999.