



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia**

**CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES NA ARTICULAÇÃO DO
ESPAÇO ECONÔMICO NACIONAL - 1930 AOS ANOS 90: UMA
ANÁLISE À PARTIR DAS POLÍTICAS TRIBUTÁRIA, MONETÁRIA E DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Soraia Aparecida Cardozo

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, sob orientação do Prof. Dr. Plínio Soares de Arruda Sampaio Jr.

Campinas, 2004

UNIDADE	DC
Nº CHAMADA	UNICAMP C179c
V	EX
TOMBO BC/	62210
PROC.	16-86-05
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	11,00
DATA	26/02/05
Nº CPD	

BIBID 342023

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

C179c Cardozo, Soraia Aparecida. /
Continuidades e discontinuidades na articulação do espaço econômico nacional – 1930 aos anos 90 : uma análise a partir das políticas tributaria, monetaria e de desenvolvimento regional / Soraia Aparecida Cardozo -- Campinas, SP : [s.n.], 2004.

Orientador: Plinio Soares de Arruda Sampaio Junior
Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Espaço em economia. 2. Mercado – Brasil. 3. Desenvolvimento regional. I. Sampaio Junior, Plinio Soares de Arruda. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Para Vó Maria (in memoriam), retirante nordestina.

AGRADECIMENTOS

A elaboração de uma dissertação de Mestrado exige total dedicação e tranqüilidade para que se atinja os objetivos desejados. Por isso, manifesto meus sinceros agradecimentos à FAPESP, instituição que me forneceu dois anos de bolsa durante o mestrado. Meus agradecimentos também ao Instituto de Economia da Unicamp, em especial aos funcionários da secretaria e da biblioteca que sempre me receberam com muita atenção e presteza.

Quero expressar minha gratidão ao Professor Plínio de Arruda Sampaio Jr.. São aproximadamente seis anos de orientação desde a graduação e seu apoio à minha decisão de fazer mestrado, seus ensinamentos, sua paciência, suas leituras atentas e suas críticas foram de grande importância para meu aprendizado como pesquisadora.

Agradeço também aos professores Carlos Antônio Brandão e Francisco Cazeiro Lopreato. A leitura atenta de minha dissertação para o exame de qualificação e a receptividade para comentar meu trabalho foram de grande importância para a obtenção dos resultados aqui apresentados.

Agradeço a todos meus amigos do curso de mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, em especial Hipólita, Wander e Andréa e também as amigas Gláucia, Fábria e Milena. Agradeço os inúmeros amigos que compreenderam meu afastamento.

À minha família um agradecimento especial: minhas irmãs Sandra e Silmara, minha sobrinha Luisa e meu cunhado Luís André. Em especial um agradecimento a meus pais, Beijamim e Araci, por compreenderem e respeitarem minha distância e minha dedicação à atividade acadêmica.

Por fim, meu imenso muito obrigada a você, Carlos. Meu companheiro de todas as horas! Obrigada pelas palavras de incentivo, pelos estímulos, pelo apoio e por seu amor. Você tem grande parcela de responsabilidade por esta conquista que foi, para mim, finalizar esta dissertação.

“A ofensiva que visa a vacinar a nova geração contra todo o pensamento social que não seja inspirado na lógica dos mercados – portanto, vazio de visão histórica – já convenceu a grande maioria da inocuidade de toda tentativa de resistência. Interrompida a construção de um sistema econômico nacional, o papel dos líderes atuais seria o de liquidatários do projeto de desenvolvimento que cimentou a unidade do país e nos abriu uma grande opção histórica. Resistir à visão ideológica dominante seria um gesto quixotesco, que serviria apenas para suscitar o riso da platéia, quando não o desprezo de seu silêncio. Mas como desconhecer que há situações históricas tão imprevisíveis que requerem a pureza de alma de um Dom Quixote para enfrenta-las com alguma lucidez? E como a História ainda não terminou, ninguém pode estar seguro de quem será o último a rir ou a chorar”.

Celso Furtado, A Construção Interrompida

ÍNDICE

Introdução	1
Capítulo 1. Tensões Desarticuladoras sobre o Espaço Econômico Nacional	5
1.1. Introdução.....	5
1.2. Os riscos de desarticulação do espaço econômico nacional	8
1.3. Endogeneidade exagerada e intensificação dos riscos de desarticulação do espaço econômico nacional.....	11
1.3.1. A ênfase no desenvolvimento local no Brasil.....	19
1.3.1.1. As cidades mundiais na economia global.....	19
1.3.1.2. Sistemas de inovação localizada.....	22
1.3.1.3. Economia Solidária.....	26
1.4. Considerações Finais.....	30
Capítulo 2. Deslocamento do Centro Dinâmico e Início da Formação de Um Sistema Econômico Nacional (1930 – 1945).....	33
2.1. Introdução.....	33
2.2. A incipiente unidade nacional no século XIX.....	34
2.2.1. A configuração do sistema tributário no Império e nos primeiros anos de República.....	43
2.3. Emergência do mercado interno como principal fator de dinamismo da economia.....	46
2.3.1. A autonomia das unidades federadas diante do fortalecimento do Estado Nacional.....	47
2.3.2. Consolidação do processo de unificação e de centralização do controle da moeda pelo Governo Central.....	57
2.3.3. Políticas de Desenvolvimento Regional.....	61
2.4. Considerações Finais.....	65
Capítulo 3. Avanços Na Unidade Econômica Nacional E Manutenção Da Autonomia Relativa Das Unidades Federadas (1945-1963).....	67
3.1. Introdução.....	67
3.2. Continuidades na descentralização do sistema tributário e na unidade nacional.....	69
3.3. O sistema de moeda e crédito: unidade econômica e autonomia relativa das partes.....	75
3.4. Questão Regional: dos projetos de engenharia às políticas de desenvolvimento regional.....	78
3.5. Considerações Finais: continuidades na atuação das forças centrípetas e articulação do espaço econômico nacional.....	86
Capítulo 4. Centralização Política E Seus Reflexos Sobre A Autonomia Relativa Das Unidades Subnacionais (1964-1982)	87
4.1. Introdução.....	87
4.2. Centralização tributária: centralização das receitas e subordinação de estados e municípios à União.....	89

4.3.	Os reflexos da centralização do poder político no sistema de moeda e crédito brasileiro.....	94
4.4.	O reflexo da centralização política sobre as políticas de desenvolvimento regional: comprometimento da autonomia regional no planejamento das políticas regionais e o surgimento dos programas de integração nacional.....	98
4.5.	Considerações Finais.....	104
Capítulo 5. Crise da dívida, modificações no papel do Estado Nacional e tensões desarticuladoras sobre o espaço econômico nacional (1982 aos anos 90).....		107
5.1.	Introdução.....	107
5.2.	Evolução da descentralização fiscal no Brasil nas últimas décadas e crise do pacto federativo.....	110
5.2.1.	Os limites colocados à autonomia dos governos subnacionais nos anos 90.....	116
5.2.1.1.	Algumas limitações impostas ao financiamento das unidades subnacionais: o ajuste patrimonial – o caso dos bancos estaduais – e a Lei de Responsabilidade Fiscal.....	120
5.3.	Aumento da vulnerabilidade externa e comprometimento da autonomia governamental na gestão da política macroeconômica.....	123
5.3.1.	A crise da dívida e o desgaste fiscal-financeiro do Estado nos anos 80.....	123
5.3.2.	A estabilização dos preços e perda de autonomia dos centros internos de decisão.....	126
5.4.	Crise do planejamento regional: guerra dos lugares e desintegração do espaço econômico nacional.....	128
5.4.1.	Setor público: de investidor a assistencialista.....	129
5.4.2.	A Guerra Fiscal.....	132
5.4.3.	Eixos de Integração e Desenvolvimento.....	134
5.5.	Considerações finais: os efeitos sobre a articulação do espaço econômico nacional.....	136
Considerações Finais		139
Referências Bibliográficas.....		145

RELAÇÃO DE TABELAS

CAPÍTULO 2.		
Tabela I.	Distribuição da receita arrecadada total por União, Estados e Municípios – 1907 – 1945, Brasil.....	54
CAPÍTULO 3.		
Tabela I.	Distribuição da Receita Arrecadada total por União, Estados e Municípios – 1946 – 1063, Brasil.....	71
Tabela 2.	Composição dos empréstimos do Banco do Brasil, 1945-1952.....	77
CAPÍTULO 4.		
Tabela I.	Evolução da parcela do total arrecadado de Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados destinada ao fundo de participação dos estados entre 1965 e 1985.....	93
Tabela II.	Evolução da participação de órgãos federais e órgãos estaduais no total de empréstimos e financiamentos aos governos subnacionais.....	97
CAPÍTULO 5.		
Tabela I.	Repartição da receita tributária total por nível de governo (1992-1998).....	115
Tabela II.	Gastos públicos com Formação Bruta de Capital Fixo, despesas com previdência e assistência e despesa com capital como porcentagem da despesa total do Setor público – Brasil e Nordeste.....	131

RELAÇÃO DE QUADROS

CAPÍTULO 2.		
Quadro I.	Competências das três esferas de Governo nas Constituições de 1891, 1834 e 1937.....	51
CAPÍTULO 3.		
Quadro I.	Competências Tributárias das três esferas de governo na Constituição de 1967.....	70
CAPÍTULO 4.		
Quadro I.	Competências tributárias das três esferas de Governo na Constituição de 1967.....	90
CAPÍTULO 5.		
Quadro I.	Competências tributárias das três esferas de governo na Constituição de 1988.....	113
Quadro II.	Definição dos limites de endividamento para os estados.....	118
Quadro III.	Principais Diretrizes dos Acordos de Refinanciamento das Dívidas Estaduais.....	119
Quadro IV.	Tentativas de Regulamentação da ação dos Bancos estaduais.....	121

RELAÇÃO DE GRÁFICOS

CAPÍTULO 2.

Gráfico I.	Distribuição da receita arrecadada total por União, Estados e Municípios – 1907 – 1945, Brasil.....	55
------------	---	----

CAPÍTULO 3.

Gráfico I.	Distribuição da Receita Arrecadada total por União, Estados e Municípios – 1946 – 1063, Brasil.....	72
------------	---	----

CAPÍTULO 5.

Gráfico I.	Gasto do setor público em investimento, pessoal e em previdência/assistência como porcentagem da despesa total, 1970, 1975, 1980, 1985, 1990 e 1995.....	132
------------	--	-----

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo estudar o processo de articulação do espaço econômico nacional no período que compreende 1930 aos anos 90 através da análise das políticas tributária, monetária e de desenvolvimento regional. O estudo mostra dois movimentos bem definidos no processo de criação de um espaço econômico nacional. O primeiro, que corresponde ao período que compreende os anos de 1930 a 1982, mostra uma série de fatores que contribuíram para o processo de formação do espaço econômico nacional, portanto de articulação das distintas partes que o constituem. No segundo, compreendido entre a crise da dívida externa até os anos noventa, podemos mostrar a existência de forças centrífugas sobre o espaço econômico nacional, ou seja, há uma tendência ao comprometimento da articulação econômica entre as partes. Do ponto de vista teórico, mostra-se as insuficiências das novas teorias de desenvolvimento local, assim como as pressões desarticuladoras do espaço econômico nacional decorrentes da adoção destas teorias por parte do poder público. Neste sentido, defende-se como referencial teórico o pensamento de Celso Furtado, ressaltando a necessidade de se pensar a supremacia do desenvolvimento nacional sobre a idéia de desenvolvimento local para darmos continuidade à formação da Nação.

Introdução

O objetivo deste trabalho é estudar o processo de articulação do espaço econômico nacional no período que compreende 1930 aos anos 90. Trata-se de compreender a formação do sistema econômico nacional e a configuração da federação brasileira que, segundo Francisco de Oliveira “nasceu desfigurada e está ameaçada pela aliança entre neoliberalismo e globalização” (Oliveira, 1999: 4). Para alcançar nosso propósito analisamos três aspectos da questão: a estruturação do sistema tributário; a formação do sistema monetário e creditício; assim como as políticas de desenvolvimento regional. Procuramos através desta análise captar as transformações na autonomia relativa das partes – estados, municípios ou regiões – dentro da Federação Brasileira.¹

É necessário ter clareza que nosso propósito não consistiu em fazer um estudo aprofundado da evolução do sistema tributário brasileiro, bem como de seu sistema financeiro e das suas políticas de desenvolvimento regional. Nosso objetivo consistiu, sim, mostrar, em cada subperíodo proposto, a configuração da autonomia relativa de regiões, estados ou municípios, assim como os vínculos de solidariedade federativa entre eles dentro do território brasileiro.

A importância deste estudo está na necessidade de se entender como as diferentes partes do território brasileiro vão se articulando a despeito das desigualdades econômicas e do subdesenvolvimento brasileiro. O eixo que nos possibilitou algumas respostas sobre a formação da unidade econômica foi justamente o processo de criação de um sistema econômico nacional entre 1930 e a década de 70, momento em que o subdesenvolvimento não foi incompatível com o avanço da formação econômica do Brasil. Nesse período houve a progressiva articulação dos processos responsáveis pela formação da nossa unidade econômica nacional: elevadas taxas de crescimento econômico, extinção das barreiras à circulação de mercadorias pelo território nacional, livre mobilidade de capital e trabalho, esboço de um sistema monetário nacional, configuração de um sistema tributário, atuação do poder público em políticas que objetivavam a amenização das desigualdades regionais, complementariedade econômica entre as regiões.

¹ Lembremos que “a Federação é um pacto em que as partes – Estados soberanos ou Estados que se podiam ter constituído como soberanos – renunciam, em grau muito alto, exatamente aos atributos de soberania: independência, moeda própria, monopólio exclusivo da violência, controle do território, controle das populações, relações externas, regulação da atividade econômica, inclusive do comércio entre as partes federadas e entre elas e o exterior” (Oliveira, 1999: 7).

Entretanto, o processo de criação de um sistema econômico nacional não foi completo. Dentre os fatores que podemos destacar como empecilho para a formação de um sistema econômico nacional estão as disparidades regionais. Como observa Furtado, “essa disparidade de níveis de vida, que se acentua atualmente entre os principais grupos de população do país, poderá dar origem a sérias tensões regionais. Assim como na primeira metade do presente século cresceu a consciência de interdependência econômica – à medida que se articulavam as distintas regiões em torno do centro cafeeiro-industrial em rápida expansão – na segunda poderá aguçar-se o temor de que o crescimento interno de uma região é necessariamente a contrapartida da estagnação de outras” (Furtado, 1984: 250).²

A partir do início dos anos 80, a crise da dívida agravou ainda mais os traços de subdesenvolvimento da economia brasileira. O ajuste imposto ao Brasil possibilitou o início de um processo de desestruturação de vários elementos que haviam possibilitado o andamento da formação de um sistema econômico nacional nas décadas anteriores. A partir de então, a participação do Brasil no capitalismo mundial sacrifica, progressivamente, o controle da sociedade sobre os fins e os meios do desenvolvimento nacional. O caráter subalterno do Brasil na economia mundial evidencia-se, ainda mais, na década de 90 em virtude das reformas de cunho neoliberal.³

Como nossa questão central é estudar a unidade econômica nacional a partir da formação do sistema de moeda e crédito, de um sistema tributário e das políticas de desenvolvimento regional, pretende-se mostrar a reversão do processo de formação do sistema econômico nacional a partir da crise da dívida, quando as mudanças econômicas no Brasil vão no sentido de enfraquecimento dos centros internos de decisão.

Desta forma, fica evidente que o início da década de 1980 é um marco para a inflexão do processo de constituição da unidade econômica nacional, visto que surgem diversos elementos de desarticulação do sistema econômico nacional. Por isso, temos clareza de dois movimentos: um que se inicia em 1930 e se estende até o início dos anos 80, em que os elementos de análise convergem para avanços no processo de formação da unidade econômica nacional; outro que

² Segundo Furtado, a acumulação contribui para a formação de um sistema econômico nacional quando: “as necessidades que sobredeterminam a acumulação não-produtiva são compatíveis com as potencialidades materiais do país; a acumulação de capital preserva a relação de adequação entre composição técnica do capital e modo de organização do mundo do trabalho; **a participação no capitalismo mundial não sacrifica o controle da sociedade sobre os fins e os meios do desenvolvimento nacional**” (Sampaio Jr., 1999a: 173).

³ Ver Furtado (1992a), Sampaio Jr. (1999b).

começa a partir dessa data e vem até os dias atuais marcado pela existência de forças centrífugas sobre o espaço econômico nacional. O período que compreende os anos de 1930 ao início dos anos 80 está subdividido nos subperíodos: 1930-1945, 1945-1963 e 1964-1982. Essa subdivisão foi utilizada visto que em cada um desses subperíodos o caráter da articulação econômica nacional se modifica em virtude das transformações no sistema monetário nacional, do sistema tributário nacional e das políticas de desenvolvimento regional. Ou seja, a influência dos três eixos de análise sobre a unidade nacional tem características específicas em cada subperíodo. Por fim, analisa-se o período 1982-anos 90, mostrando o enfraquecimento dos nexos entre as partes no espaço econômico nacional.

Nosso trabalho está estruturado em cinco capítulos. No Capítulo 1 fazemos uma revisão bibliográfica na tentativa de alertar para o comprometimento da federação diante da adoção de políticas de desenvolvimento local em um contexto de globalização. Desta forma, mostramos algumas vertentes do novo regionalismo, a adoção desta matriz teórica por alguns pesquisadores brasileiros e destacamos uma série de críticas a esta nova forma de se pensar o desenvolvimento regional.

Nos demais capítulos analisa-se o processo de formação do sistema econômico nacional. Examina-se as continuidades e discontinuidades do processo de constituição de uma economia e sociedade relativamente autônomas a partir de 1930. No Capítulo 2, que trata do período 1930-1945, resgatamos tanto os fatores que proporcionaram quanto os que limitaram a autonomia dos estados e municípios, assim como as pressões e contrapressões que condicionaram os nexos da unidade federativa. Este capítulo está dividido em tópicos: no primeiro fazemos um breve resgate da incipiente articulação do espaço econômico nacional no século XIX mostrando, neste contexto, a organização monetário-creditícia do período imperial e dos primeiros anos da República; no segundo, analisamos a unidade econômica no período de 1930 a 1945.

No Capítulo 3 procuramos mostrar como no período 1945 a 1963 apresentaram-se avanços no processo de formação de um sistema nacional articulado: estruturou-se um sistema tributário que preservou a autonomia relativa das unidades subnacionais no que se refere à manipulação de alíquotas e endividamento; criaram-se novos mecanismos de transferências de recursos da União para os demais entes federados; apesar da preservação da autonomia relativa de estados e municípios a União manteve formas de exercer seu poder sobre eles; avançou-se na construção das condições necessárias à instituição de um Banco Central; no final da década de 50

foi criada a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste que mudaria o caráter da concepção das políticas para a região.

O objetivo do Capítulo 4 é mostrar como o período de 1964 a 1982 apresentou uma grande descontinuidade em relação ao período anterior traduzida na diminuição da autonomia relativa das unidades subnacionais tanto no campo monetário-creditício quanto no plano tributário. No tocante à questão regional toda a estrutura administrativa descentralizada institucionalizada no final da década de 50 e início da década de 60, com a criação da SUDENE, foi desmantelada em função da centralização das decisões sobre política regional. Apesar das descontinuidades em relação ao período anterior, existiram forças centrípetas que agiram no sentido de articulação econômica do espaço nacional.

No Capítulo 5 objetivamos analisar a desconstrução de alguns fatores essenciais à articulação do Brasil como espaço econômico integrado. Trata-se de estudar o comprometimento da autonomia e da descentralização de recursos em direção às unidades subnacionais, garantida pela Constituição de 1988. Este processo tem ocorrido em virtude do aumento dos encargos sociais das unidades subnacionais sem aumento de receitas, dos limites colocados aos Estados na gestão de seus gastos e de seu endividamento e, por fim, a falta de uma política de planejamento regional.

Segundo Furtado, o subdesenvolvimento brasileiro será superado apenas se construirmos uma nação. Ou seja, subdesenvolvimento e nação são contraditórios. Entretanto, nos anos 90 a superação do subdesenvolvimento pelo povo brasileiro fica cada vez mais distante, visto que a construção da nação, ao ser interrompida nos anos 80, ficou profundamente comprometida com as transformações ocorridas na década seguinte.

CAPÍTULO 1

TENSÕES DESARTICULADORAS SOBRE ESPAÇO O ECONÔMICO NACIONAL

1.1. INTRODUÇÃO

No pós-Segunda Guerra o sistema monetário internacional foi organizado seguindo as diretrizes estabelecidas na Conferência de Bretton Woods. As economias capitalistas adotaram regimes cambiais fixos, sendo permitida uma pequena variação a partir da qual os Bancos Centrais intervinham para equilibrar o valor de suas moedas. Os Balanços de Pagamentos deveriam apresentar-se em equilíbrio e os organismos multilaterais eram responsáveis pelos empréstimos aos países deficitários. Toda a engenharia econômica do pós-guerra objetivava evitar que se repetisse o caos que a economia internacional apresentou no período entre guerras, quando a falta de regras para o funcionamento das relações econômicas internacionais havia levado à ocorrência de guerras comerciais dadas através de desvalorizações competitivas. Como nos explica Beluzzo, “para evitar a repetição do desastre era necessário, antes de tudo, constituir uma ordem econômica internacional capaz de alentar o desenvolvimento, sem obstáculos, do comércio entre as nações dentro de regras monetárias que garantissem a confiança na moeda-reserva, o ajustamento não-deflacionário do balanço de pagamentos e o abastecimento de liquidez requerido pelas transações em expansão. Tratava-se, portanto, de erigir um ambiente econômico internacional destinado a propiciar um amplo raio de manobra para as políticas nacionais de desenvolvimento, industrialização e progresso social” (Beluzzo, 1995: 12).

A ordem econômica instaurada em Bretton Woods contribuiu para a efetivação de um ciclo econômico expansivo. Contudo, no final da década de 60 e início dos anos 70 a exaustão desse ciclo rompeu o padrão de acumulação que havia sustentado um crescimento econômico capaz de garantir progressivos aumentos dos salários reais e expansão do Estado de bem estar social. A reação à crise do fordismo acarretou na introdução de um conjunto de inovações financeiras que iriam modificar profundamente o padrão de valorização da riqueza capitalista. O

aparecimento do mecanismo privado de criação de ativos financeiros internacionais potencializou a volatilidade dos capitais e intensificou a instabilidade monetária internacional (Teixeira, 1993).⁴

Em decorrência desse processo, Coutinho destaca que a economia mundial passou por rápidas transformações nos anos 80, “de tal forma a configurar uma etapa nova e mais avançada de progresso tecnológico e de acumulação financeira de capitais; ou seja, caracterizando um estágio mais profundo e intenso de internacionalização da vida econômica, social, cultural e política” (Coutinho, 1995: 21).

A intensificação da mobilidade de capitais desencadeou uma série de movimentos que desarticularam definitivamente a ordem econômica internacional edificada no pós-Segunda Guerra. Os principais resultados foram: menor controle dos Estados Nacionais sobre as empresas transnacionais e o aumento da vulnerabilidade das economias nacionais ao capital internacional (Teixeira; 1993). A possibilidade de utilização de mecanismos políticos para a condução da economia nacional foi enfraquecida. Para Furtado, “as importantes modificações estruturais que significou para o sistema capitalista o processo de transnacionalização devem ser tidas em conta se pretendemos captar o alcance e a significação do ressurgimento crescente da ortodoxia liberal como fonte inspiradora das políticas econômicas nos países latino-americanos. Os centros nacionais de decisão foram conduzidos à semi-paralisa, no uso dos instrumentos tradicionais de política monetária, cambiária e fiscal, pelo processo de integração de amplos segmentos do aparelho produtivo em estruturas comandadas do exterior e especialmente à causa da internacionalização dos circuitos monetários e financeiros. O endividamento externo outra coisa não é senão uma conseqüência dessa perda de comando do sistema econômico, demais de ser um fator autônomo de realimentação do referido processo de internacionalização” (Furtado, 1992a: 128).

A emergência dos mercados globalizados caracteriza-se, sobretudo, pela intensificação do poder de decisão das empresas transnacionais em contrapartida à perda de poder dos centros internos de decisão. O vínculo entre essas empresas e o território em que estão instaladas tornou-se ainda mais frágil, uma vez que o oferecimento de melhores vantagens locais por outros

⁴ De acordo com Beluzzo (1995: 12), “os acontecimentos que vêm se manifestando no último quarto de século parecem indicar que a era keyneziana foi sucedida, desde o começo dos anos 70, por turbulências e instabilidades que a história poderá revelar tão formidáveis quanto as que irromperam nas décadas de 20 e 30. O fato é que o conjunto das relações comerciais, produtivas, tecnológicas e financeiras que nasceu do acordo de Bretton Woods e prosperou sob a liderança americana não resistiu ao próprio sucesso”.

espaços influenciará decisivamente na decisão de deslocamento das unidades produtivas⁵. Dessa forma, intensificam-se as disputas pelo investimento produtivo, disputa esta que ocorre entre países e também dentro do território nacional entre estados e cidades. A “guerra dos lugares” enfraquece os vínculos de solidariedade federativa, levando a um comprometimento do pacto federativo e configurando-se como uma pressão à fragmentação da nação.

Pacheco mostra a fragilidade de um país como o Brasil em enfrentar um quadro de globalização/regionalização incorporando as formulações que defendem a vinculação aos fluxos de comércio e investimentos internacionais e a participação local na formulação nas políticas industriais. Segundo o autor “a inserção do país nesse contexto será amplamente diferenciada, alimentando ainda mais as desigualdades. Não, talvez, da forma tradicional como estas desigualdades se materializaram no decorrer das últimas décadas, mas provavelmente com aumento maior dos diferenciais intra-regionais, salientando a profunda assimetria deste novo estilo de crescimento da economia mundial e alimentando, igualmente, bolsões novos de pobreza em áreas anteriormente prósperas. É a isto que me refiro como tendência à fragmentação da economia nacional, pela quebra dos laços de solidariedade econômica que existiam entre as regiões brasileiras e que manifestavam um enorme potencial de crescimento nas fases de aceleração cíclica” (Pacheco, 1998: 263).

Diante dessas constatações indagamos: quais os reflexos da inserção subalterna do Brasil no sistema econômico internacional - caracterizado pela emergência dos mercados globalizados – sobre a unidade territorial e econômica do país? Em outras palavras: a continuidade da formação da nação brasileira é compatível com a inserção subalterna do país na economia globalizada? Essa problemática fica ainda mais complexa ao verificarmos que a esfera local e regional estão sendo privilegiadas como espaços responsáveis pela promoção do desenvolvimento econômico tanto pela literatura especializada em estudos de economia regional e urbana, quanto pelos poderes públicos (sejam eles municipais, estaduais ou federal). Nossos objetivos nesse capítulo são: verificar a existência de pressões desarticuladoras sobre o espaço econômico nacional em virtude da inserção internacional subalterna da economia brasileira nos anos 90 e mostrar como a ênfase dada pelas políticas públicas ao desenvolvimento endógeno e local intensifica as referidas pressões e bloqueia o surgimento de políticas nacionais de desenvolvimento.

⁵ Quando falamos em espaços nos referimos tanto a outros países quanto a outros espaços dentro do território em que a empresa esteja instalada (outro estado ou cidade).

1.2. OS RISCOS DE DESARTICULAÇÃO DO ESPAÇO ECONÔMICO NACIONAL

Na visão de Furtado (1992a), em um contexto de transnacionalização do capitalismo o aumento da autonomia da esfera econômica apresenta os seguintes impactos sobre as economias nacionais: o dinamizador de crescimento econômico não será mais o mercado interno, mas sim a articulação com a economia internacional; incentiva-se a instalação de empresas com alto grau de capitalização e baixo nível de emprego de mão-de-obra; as decisões relacionadas à quantidade importada, produzida, assim como as decisões de onde completar o processo produtivo, a que mercados se dirigir, estarão estritamente no âmbito da empresa transnacional⁶; as empresas transnacionais passam a apresentar vínculos ainda mais voláteis com as economias dependentes em virtude da grande facilidade em reverter seus investimentos a qualquer momento, bastando aparecer condições melhores de rentabilidade ao capital invertido em outro território; o enfraquecimento do trabalho em relação ao capital leva ao surgimento do corporativismo.

Esses impactos terão efeitos desarticuladores sobre as economias periféricas que não completaram o processo de formação da nação. Segundo o autor, “em um país ainda em formação, como é o caso do Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas conduzirá quase necessariamente a tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional” (Furtado; 1992a: 24-25).

Por outro lado, a inserção do país na economia internacional será regionalmente diferenciada visto que a transnacionalização da economia favorece a especialização territorial. A inserção diferenciada dos complexos regionais constituirá em mais uma força desarticuladora do espaço econômico nacional. Aquelas áreas dotadas de infra-estruturas e incentivos governamentais serão eleitas para a instalação de unidades produtivas que, muitas vezes, tem grande parte de sua produção voltada para o mercado internacional. Segundo Pacheco, a desconcentração produtiva nas décadas de 80 e 90 manifesta-se na forma de fragmentação da economia nacional. Para o autor, “a trajetória da economia brasileira na década de 80 e 90

⁶ Segundo Furtado, “estas decisões serão tomadas no âmbito da empresa, que tem sua própria balança de pagamentos externos e se financia onde melhor lhe convém” (Furtado; 1992a: 32)

sobredeterminou as possibilidades regionais, circunscrevendo-as, no que tinha de dinâmico, aos poucos incentivos ao incremento da atividade exportadora” (Pacheco, 1998: 226).

Oliveira também nos alerta sobre as forças centrífugas que comprometem a Federação brasileira. Para o autor, diante do processo de “globalização a expansão das forças produtivas envolve transformações na estrutura político-locacional-territorial das atividades econômicas, o que torna a federação um anacronismo.” A globalização parece favorecer ainda mais pontos, locais, que já desfrutaram de qualidades. Não está na perspectiva de ninguém que um país, ou região, ou estado – no caso brasileiro – e, no limite, algum município pobre venha a se tornar estrela de primeira grandeza na galáxia dos processos globais produtivos e financeiros” (Oliveira; 1995: 89).

A instalação de plataformas de exportação nas distintas regiões favorece a integração das zonas de prosperidades diretamente com o exterior, ao passo que a articulação das regiões no espaço econômico nacional – a integração regional – torna-se enfraquecida. Esse enfraquecimento da sinergia entre as distintas regiões de um país subdesenvolvido de dimensões continentais terá graves efeitos no plano social, visto que a impossibilidade de conter a regionalização dos interesses políticos e a emergência de interesses corporativos dificultam a mobilidade da mão-de-obra, debilitando os vínculos de solidariedade entre as regiões. Portanto, esses processos configuram-se como ameaças à articulação do sistema econômico nacional, visto que, de acordo com Furtado, ter acesso a um mercado mais amplo ou poder deslocar-se territorialmente em busca de emprego são fatores que emprestam um conteúdo real à idéia de unidade nacional.⁷

Diante do dismantelamento dos alicerces do sistema econômico nacional – Estado Nacional e mercado interno – prevalecem as forças que interrompem o processo de formação da nação brasileira. As transformações na ordem econômica internacional e os novos mecanismos de inserção da economia brasileira no sistema econômico mundial geraram o aumento da vulnerabilidade do país às mudanças na economia internacional. Dessa forma, existe uma instabilidade constante na economia nacional que se expressa nas tensões derivadas do acirramento das injustiças sociais e na quebra dos nexos de solidariedade regional.

⁷ O deslocamento de força de trabalho pelo território brasileiro ficou ainda mais dificultado na década de 90, quando muitas administrações públicas passaram a recusar a chegada de imigrantes provenientes de outras cidades.

Mesmo diante dos alertas acerca dos riscos de fragmentação/desconstrução da nação, grande parte da literatura econômica indica que os lugares devem cumprir as exigências da globalização para tornarem-se eleitos pelo capital produtivo. Como ressalta Brandão (2003: 5), “neste contexto, grande parte da literatura internacional contemporânea adotada de forma mecânica e indiscriminada no país – e que informa parcela majoritária das ações públicas em nível subnacional – proclama que bastaria cumprir as ‘exigências’ da globalização, deste novo imperialismo da ‘partilha dos lugares eleitos’, se ajustando, adaptando e submetendo a esta inexorável ‘fatalidade’, para se tornar um espaço receptivo e conquistador de confiança dos agentes econômicos mais poderosos. Negando completamente a natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de geração e apropriação de riqueza, segundo este ‘pensamento único’ que invade o debate do desenvolvimento regional, urbano e local na atualidade, **teria ocorrido o fim das escalas intermediárias (e das mediações) entre o local e o global.**” Cumprir as exigências da globalização para se tornar um espaço competitivo e conquistador da confiança dos investimentos internacionais significa intensificar a inserção fragmentada do país na economia mundial e agravar o enfraquecimento dos nexos orgânicos entre as partes no território nacional.

Estas propostas, todavia, têm exercido grande influência na formulação de políticas urbanas e regionais em todo o mundo. As cidades procuram sua identidade elegendo algo que represente seu valor simbólico: monumentos, torres, produtos, etc.⁸

O marco analítico que exalta o poder do poder local no desenvolvimento econômico é muito vasto, mas todos possuem algumas características comuns. Além de projetarem no local (cidades ou cidades-região) um poder ilimitado, ressaltam que nele se proliferam relações de cooperação e reciprocidade, formando um ambiente cooperativo, em que as “relações mercantis são subordinadas pelo consenso cívico e cidadão, onde parece não haver conflitos” (Brandão, 2003: 6).

As políticas guiadas por este marco analítico, que tem sido o referencial teórico dominante, contribuem diretamente para acentuar a tendência à desarticulação da nação. Isso ocorre visto que ao se enfatizar o desenvolvimento endógeno localizado, se estimula a

⁸ Como ressalta Braga (1999: 1), “questões como descentralização, redimensionamento do aparelho do Estado, articulações público/privado, participação e globalização, criam ‘aparentes consensos’ ao serem generalizados internacionalmente. Esses temas são presença constante na pauta de recomendações e nas diretrizes básicas para financiamento de projetos urbanos por parte dos organismos internacionais e vem debatendo com força sobre a política urbana brasileira na década de 90”.

concorrência entre os locais e a inserção individualizada das cidades (ou cidades-região) na economia internacional

A seguir faremos um breve mapeamento de algumas vertentes teóricas que ressaltam o poder exacerbado do poder local. Pretendemos mostrar como a ênfase no desenvolvimento local endógeno pode intensificar as tensões desarticuladoras do espaço econômico nacional.

1.3. ENDOGENEIDADE EXAGERADA E INTENSIFICAÇÃO DOS RISCOS DE DESARTICULAÇÃO DO ESPAÇO ECONÔMICO NACIONAL

As teorias e as práticas políticas norteadas pelos preceitos do desenvolvimento endógeno localizado travam, implícita ou explicitamente, uma oposição ao desenvolvimento nacional, à atuação do poder público na promoção do desenvolvimento econômico e ao poder de atuação da esfera nacional. Para os teóricos do desenvolvimento local endógeno, o local reúne todos os fatores necessários à promoção do desenvolvimento e é capaz de inserir-se individualmente na economia internacional. O objetivo maior das localidades é alcançar mercados externos, negligenciando-se as articulações econômicas e políticas internas com outros locais do mesmo espaço nacional.

Brandão mostra a ênfase dada por este marco teórico às características culturais da comunidade, tais como a propensão ao voluntariado, à cooperação, dentre outras formas de solidariedade. Segundo o autor, “nos últimos anos a concepção de que a escala local tem poder ilimitado invadiu o debate sobre o desenvolvimento urbano e regional, no Brasil e no mundo. Muitas das diversas abordagens de *clusters*, sistemas locais de inovação, incubadoras, distritos industriais, etc. possuem tal viés. A banalização de definições como 'capital social, redes, economia solidária e popular; o abuso na detecção de toda a sorte de empreendedorismo, voluntariados, talentos pessoais/coletivos, microiniciativas, 'comunidades solidárias'; a crença em que os formatos institucionais ideais para a promoção do desenvolvimento necessariamente passem por parcerias 'público-privado', baseadas no poder e 'governança' das cooperativas, agências, consórcios, comitês, etc, criou uma cortina de fumaça nas abordagens do tema” (Brandão, 2003:5).

Analisando alguns estudos guiados pela matriz teórica do desenvolvimento endógeno localizado, podemos observar que para os teóricos da cidade global ou cidade região a escala de

poder de maior importância consiste nas cidades, as quais devem passar por um processo de modernização para tornarem-se competitivas e atraírem investimentos privados que propiciem sua inserção na economia global. A cidade-região estaria emergindo como resultado de três macrotendências nos níveis global, nacional e regional/local: 1) globalização; 2) queda das barreiras aduaneiras entre os mercados nacionais; e 3) esvaziamento do Estado-nação.

Nesse sentido, as cidades configuram-se como plataformas privilegiadas para disputa de mercados globais, como se fossem nós de uma rede mundial de cidades. Segundo Castells (2000), em uma sociedade de fluxos de informação o setor terciário passa a apresentar maior importância na geração de emprego em relação aos demais setores da economia. As cidades precisam se organizar em redes (nós centrais em um sistema hierárquico mundial), pois a disputa pelo capital internacional não se baseia unicamente na redução de custos e preços, **mas é complementada por estratégias urbanas que buscam a inserção das cidades-região na economia mundial de fluxos de informações.**

Para Borja e Castells (1997), as intervenções nos novos espaços urbano-regionais no contexto de uma economia globalizada **devem articular o espaço urbano-regional e integrá-lo à economia mundial visto que as cidades e os lugares configuram-se como centro de gestão do global e devem ser engajados na competição internacional.** O local passa a ter capacidade de controlar e dirigir os fluxos globais de poder, riqueza e tecnologia. As intervenções urbanas, segundo os autores, devem visar o aumento da capacidade competitiva da cidade, ao passo que a inclusão social se apresentaria apenas como um meio para se alcançar o objetivo maior: **criar uma cidade que ofereça uma imagem positiva para o capital volátil.** Observa-se, portanto, que o espaço local é considerado o “marco natural” da atividade econômica. “É (o âmbito urbano-regional) mais que a empresa, cada vez mais dependente de seus entornos e das sinergias deste; é mais que Estado-nação, desbordado pelos processos de globalização e menos capaz de articular-se com a diversidade dos atores econômico-sociais privados” (Borja & Castells, 1997: 250).

Para estes autores, em um contexto de globalização da economia, o sistema de *governance* das cidades deverá visar a competição espúria com objetivo de atrair o capital internacional. Nesse sentido, as cidades globais devem privilegiar suas inserções na economia internacional de forma indiscriminada. Observa-se, também, que não há menções à esfera

nacional – apenas à local e à global. As influências da política econômica formulada no nível nacional sobre o dinamismo das cidades também são desconsideradas.⁹

Dentro do marco teórico que privilegia as esferas local e global também podemos destacar o debate regional que surgiu na Europa na tentativa de propor alternativas de desenvolvimento às regiões que apresentaram fechamento de fábricas e estagnação econômica a partir da década de 70 com a crise do padrão fordista de acumulação, que se baseia na formulação de distritos industriais marshallianos. Existem algumas variações desta análise, as quais utilizam-se da Terceira Itália e do Vale do Silício como principais exemplos.

Para esses teóricos está ocorrendo em determinados locais a concentração de condições econômicas, políticas, sociais e culturais que viabilizam a **aglomeração espacial de empresas, responsáveis pela promoção do desenvolvimento endógeno**. Grande parte dos autores retorna ao conceito de Distritos Industriais Marshallianos, visto que as aglomerações estariam propiciando o surgimento de: uma concentração de mão de obra qualificada responsável pelo aumento de produtividade e pela queda nos custos de contratação e demissão; uma rede de fornecedores e produtores; externalidades positivas, visto que a concentração de empresas permite a rápida difusão da inovação caso esta seja internalizada por um determinado número de empresas. Uma política de desenvolvimento regional deveria, portanto, promover o funcionamento deste conjunto de fatores.¹⁰

Os primeiros teóricos desta linha de análise tiveram grande influência da escola da regulação (Piore e Sabel), para os quais o processo de acumulação fordista pautado na divisão do trabalho e especialização do trabalhador, na produção e consumo de massa, na sociedade modernista e consumista, no padrão de regulação estatal e no controle do capital começou a se esgotar no final da década de 60 e início dos anos 70, impondo limites à expansão capitalista dos EUA e Europa. Busca-se, assim, maior flexibilidade frente a diminuição do tempo de mudança no padrão de consumo, no tempo de vida dos produtos e no tempo de giro do capital. As principais características do padrão de acumulação pós-fordista seriam a flexibilidade da força de trabalho, da relação capital e trabalho, do capital financeiro e do processo produtivo.

⁹ Podemos destacar alguns autores que já analisaram, de forma crítica, as limitações das políticas de desenvolvimento local, tais como: Klink (2000), Brandão (2003), Pellegrino (2003).

¹⁰ Para a caracterização dos distritos industriais e do desenvolvimento endógeno utilizamos como referência básica duas obras: Benko & Lipietz (1994). *Las Regiones que ganan*; Cocco et al (1999). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália*.

O distrito industrial seria a alternativa organizacional e espacial ao desenvolvimento fordista, substituindo a rigidez da linha de montagem por uma organização industrial com crescimento endógeno, inovador, ágil e socialmente solidário, em que o trabalhador possuiria maior mobilidade, podendo percorrer várias etapas do processo produtivo. Além disso, não existiria hierarquia entre as empresas, havendo uma relação horizontal pautada na cooperação e concorrência. Estas novas organizações espaciais do processo produtivo seriam garantidas em virtude da existência de certas condições econômicas, sociais e culturais concentradas em determinado local.

Observa-se que o êxito do local está pautado em uma série de especificidades apresentadas por determinadas localidades. Estas especificidades são resultado de uma determinada evolução histórica e da inter-relação dos atores sociais e não podem ser transportadas para outras localidades. Para os autores a regulação local vai além do mercado e engloba parcerias entre governos locais, associações de empresas, etc., sendo necessário que existam certos valores e instituições que garantam a propagação e reprodução do sistema. A inexistência de conflitos de interesses é um pressuposto de tal análise, os quais são administrados em nome de interesses superiores da comunidade. Desta forma, a dinâmica e o crescimento dos distritos resultariam de sua atividade inovativa que provém de relações não econômicas, intangíveis, pertencentes à comunidade local. Nesse sentido, observa-se a ênfase exagerada dada à cooperação em detrimento das forças concentradoras da concorrência capitalista.

No início dos anos 80 surge uma abordagem do regionalismo que mantém todos os pressupostos até aqui analisados. No entanto, modelam as aglomerações a partir dos custos de transação, pois estas seriam resultado de uma estratégia de minimização de custos por parte de empresas que possuem proximidade espacial. O arcabouço institucional de normas, regras e convenções seria o condicionante do sistema.¹¹

Outra corrente analisa os sistemas locais de inovação e os pólos de alta tecnologia como os principais promotores do desenvolvimento endógeno. Conservam o arcabouço teórico até aqui

¹¹ Para Becatini (1994), autor que analisa o caso da Terceira Itália, os distritos industriais são configurados por pequenas e médias empresas articuladas, formando uma cadeia completa com forte divisão do trabalho. O capital necessário ao funcionamento do distrito é local e calcado na confiança, em virtude da configuração de um sistema de crédito enraizado com relações estreitas com os empresários. A flexibilidade dos distritos é um elemento essencial para a adaptação às mudanças e inovações tecnológicas. Seus elementos de dinamismo estão relacionados ao fato dos distritos resultarem de uma grande rede de interdependência, do sentimento de comunidade industrial pertencer ao local e existirem relações sociais essenciais para o funcionamento do distrito.

analisado, mas, ao se basearem na experiência norte-americana argumentam que as aglomerações de empresas de alta tecnologia são resultado da sinergia entre a universidade empresarial e inovadora com a abundância de capital característica daquela economia. Dessa forma, a malha urbana é de extrema importância, visto que oferece mão de obra qualificada.

Nos anos 90, os estudos que reconhecem a importância das aglomerações setoriais regionais desdobraram-se nas abordagens da Nova Ortodoxia Econômica, da Economia dos Negócios, da Economia Regional e da Economia da Inovação. Estes quatro grupos trabalham com a agenda comum analisada até aqui.

Scott (1994) e Stoper (1994) ampliam a problemática do desenvolvimento endógeno. Ressaltam a importância de fatores semelhantes aos encontrados na Terceira Itália. No entanto, o desenvolvimento endógeno não seria fomentado apenas pela dinâmica do conjunto das pequenas e médias empresas articuladas. O grande motor do desenvolvimento seria a inovação liderada pela grande empresa e a pré-condição para o sucesso da região seria a existência de um ambiente cultural e sociológico de coesão social e comportamento baseado em uma rede de confiança, o que facilitaria a aprendizagem mútua, a inovação e sua difusão. As condições que viabilizam a inovação estão presentes nas metrópoles, que reúnem efeitos positivos de aglomeração. Desta forma, a fonte de superação da crise de acumulação seria a inovação tecnológica e o distrito industrial reuniria as condições que asseguram o dinamismo e o ambiente inovador.

No quadro abaixo listamos algumas variações dos defensores do desenvolvimento endógeno localizado, ressaltando alguns autores e as principais características. Não temos nesse capítulo o intuito de listarmos todas as variações existentes acerca das teorias do desenvolvimento local endógeno, senão apenas um grupo de autores que consideramos importantes para a discussão.

Variações	Autores	Principais características
Nova Política Urbana	Pugh (1995); Rodell (1993); Rodríguez-Pose (1997); Thompson (1997).	As regiões européias e norte americanas que passaram por processo de fechamento de fábricas a partir dos anos 70 apresentaram aumento da exclusão social e da pobreza. Desta forma, deve emergir uma coalizão de interesses locais que ofereça todo tipo de concessão (flexibilização do arcabouço de regulação, isenções tributárias ou até investimento direto do próprio governo local) ao capital internacional que está cada vez mais volátil.

<p>Competição entre as cidades e regiões europeias</p>	<p>Jensen-Butler et al. (1997).</p>	<p>As cidades e regiões europeias estariam cada vez mais assumindo as tarefas de geração de emprego e renda através da elaboração e implementação de um comportamento empresarial, buscando captar o escasso capital volátil. A política urbana consistiria na adoção de estratégias de competitividade em relação a outras cidades para buscar maior atratividade para o capital internacional. O sucesso de tal política refletiria a capacidade de se criar novas bases para o desenvolvimento econômico local.</p>
<p>Redes de cidades e regiões conectadas entre si numa sociedade global</p>	<p>Castells (1989); Borja e Castells (1997); Borja (1995); Sassen (1991, 1998); Scott et al (2001).</p>	<p>Estamos em uma sociedade de fluxos de informação e as cidades são o palco do setor terciário. As cidades precisam se organizar em redes (nós centrais em um sistema hierárquico mundial). A disputa pelo capital internacional não se baseia unicamente na redução de custos e preços, mas é complementada por estratégias urbanas que buscam a inserção das cidades-região na economia mundial de fluxos de informações. A produtividade urbana depende da: conectividade, inovação e flexibilidade institucional.</p>
<p>Debilitamento do Estado-Nação</p>	<p>Ohmae (1996).</p>	<p>A mobilidade dos fatores de produção tornaria o Estado-Nacional e o controle de seus tradicionais instrumentos e política econômica ineficientes.</p>

Escola da Regulação	Boyer (1990); Lipietz (1991); Valladares e Preteceille (1990);	Baseia-se na busca de explicações para o esgotamento do fordismo e surgimento da acumulação flexível. As empresas devem buscar nichos de mercados específicos (não mais a economia de escala), pois o consumidor é satisfeito pela diferenciação de produtos. Grande papel da economia de escopo e da flexibilização da produção do mercado de trabalho. As empresas estariam espacialmente integradas, o que proporcionaria relações entre fornecedores e empresas baseadas na confiança, troca de informações e pesquisa de mercado conjuntas, o que diminuiria os custos de transação e informação. Desta forma, haveria o favorecimento de agrupamentos de pequenas e médias empresas e a regulação local daria através de parcerias entre governos locais, associações de empresa, etc.
Desenvolvimento endógeno	Piore e Sabel (1984); Becatinni (1994); Scott (1994); Stoper e Walker (1989).	Modelam as economias de aglomeração a partir dos custos de transação. Para os californianos a aglomeração é tanto causa como consequência da dinâmica espacial e o arcabouço institucional de normas, regras e convenções é condicionante deste sistema.
Tecnopolos	Marcusen et al. (1986); Camagi (1991, 1999).	Sinergia entre a universidade empresarial e inovadora. Grande influência do ambiente norte-americano de capital de risco e da malha urbana que fornece mão de obra qualificada.
Nova ortodoxia econômica	Krugman	Modela economias regionais baseadas nos sistemas endógenos de agrupamentos de empresas no espaço.
Administração de empresas	Porter	Vantagens comparativas que ultrapassam os limites da própria empresa
Sistemas locais de Inovação	Dosi, Freeman	Relacionam proximidade espacial, sistemas de aprendizagem regionalizados e difusão de inovações.
Ciência Regional	Stoper; Sabel; Benko e	Stoper: inovação e difusão no distrito. Vê com maior clareza a relação entre as características internas da região e as possibilidades de induzir

	Lipietz; Bochman e Lambooy; Garofoli.	uma territorialização do desenvolvimento no cenário de globalização. Para o autor existe uma coordenação entre produção e consumo. As bases para um desenvolvimento endógeno aparecem em um processo em que o sobrelucro proporciona incentivos para que indústrias e região proporcionem a contínua elaboração, aplicação e adaptação de conhecimento novo a respeito de produtos e processos.
--	--	---

Dentre as insuficiências das teorias do desenvolvimento local destaca-se que de forma implícita ou explícita trava-se uma oposição ao Estado Nacional, não existindo articulação do local com outras esferas de poder de decisão e intervenção.¹² Além disso, negligencia a articulação das regiões em um espaço econômico nacional, visto que pressupõe autonomia total das esferas regional e local de poder. A negligência em relação às escalas de poder juntamente com a ênfase exagerada dada ao desenvolvimento local poderá ter as seguintes repercussões: **articulação direta do local com o global em detrimento da articulação nacional; guerra dos lugares para se tornarem escolhidos pelo capital transnacional; desarticulação do espaço econômico nacional.**

As influências das políticas tomadas na esfera nacional sobre o dinamismo econômico do local e a impossibilidade do local interferir na política macroeconômica de um país são completamente esquecidas na análise do desenvolvimento endógeno localizado. Elimina-se, portanto, a importância do Estado Nacional.

¹² De acordo com Ohmae, “o crescimento depende de abrir as portas à economia global, e não mantê-la do lado de fora. Depende de criar e fortalecer vínculos econômicos agregadores de valor que ignorem as fronteiras políticas, e não em excluí-los implacavelmente, em nome do ‘interesse nacional’, como um insulto às prerrogativas da soberania. Um modelo de país fechado gera rivalidade entre as cidades e as regiões (...).A solução do Estado-nação adota uma disputa por recursos limitados em que, para se ganhar, é preciso que alguém perca. Já o modelo do Estado-Região, aberto à economia global, permite que todos ganhem ao mesmo tempo à medida que a prosperidade seja trazida de fora” (Ohmae, 1996: 57). Keniche Ohmae defende o surgimento de uma ordem internacional sem fronteiras nacionais, com o esgotamento da intervenção do Estado e das políticas macroeconômicas. Trata-se de uma das interpretações mais polêmicas e mais ortodoxas sobre as respostas espaciais à crise de acumulação e à transnacionalização das decisões econômicas. “ (...) a argamassa que mantém coesos os Estado-nações tradicionais, ao menos em termos econômicos, começou a dissolver-se. Atacados por mudanças súbitas na dinâmica industrial, nas informações disponíveis, nas preferências dos consumidores e nos fluxos de capitais; onerados pelas exigências do mínimo público e de subsídios ilimitados em nome do interesse nacional; e cercados por sistemas políticos que se mostram cada vez menos capazes de responder aos novos desafios, esses agregados políticos já não fazem mais sentido convincentes como unidades delimitadas e significativas num mapa atualizado da atividade econômica. Eles persistem, é claro, como os grandes protagonistas na arena mundial . Entretanto, perderam, em grande parte, a capacidade de pôr a lógica global em primeiro lugar nas decisões que tomam” p. 73

Os estudos que inicialmente surgiram na Europa e nos Estados Unidos influenciaram demasiadamente pesquisas acadêmicas e iniciativas públicas no Brasil como poderemos ver no próximo item.

1.3.1 A ÊNFASE NO DESENVOLVIMENTO LOCAL NO BRASIL

Nos itens anteriores ressaltamos a existência de pressões desarticuladoras existentes sobre o espaço econômico nacional em um contexto de transnacionalização do capitalismo. Mostramos, ainda, como vem se disseminando estudos e políticas públicas que vêem no local todas as potencialidades necessárias para o desenvolvimento econômico. Nossa intenção, com isto, foi mostrar como a ênfase dada ao poder local, seguida pelas administrações públicas, intensifica as pressões desarticuladoras sobre o território nacional.

No Brasil, encontramos diversas linhas de estudos que enfatizam o poder da esfera local na economia globalizada. Enfatizaremos, neste item, três vertentes que possuem propostas extremadas, nas quais o desenvolvimento local ganha grande dimensão. A primeira consiste no estudo do IPEA *Cidades Mundiais: o caso da região global Rio-São Paulo*. A segunda consiste nos sistemas locais de inovação, sendo que nossa exposição estará baseada em estudos de Cassiolato e Lastres (2000). A terceira vertente utiliza-se da idéia de desenvolvimento solidário e sustentável que é considerado um diagnóstico alternativo ao desemprego na era da “globalização”. Para os autores o desenvolvimento solidário e sustentável consiste em uma transformação sócio-política em que o local será a esfera propícia para o surgimento de novas formas de solidariedade, em que a competição dará lugar à cooperação. Nossa referência consiste em alguns estudos sobre economia solidária orientados por Paul Singer.

1.3.1.1. As cidades mundiais na economia global

Para mostrar como a vertente exacerbadora do poder das cidades mundiais na economia global está influenciando alguns estudos no Brasil (assim como algumas propostas de formulação de políticas), nos basearemos na pesquisa IPEA (1999) - *Cidades Mundiais: o caso da região global Rio-São Paulo*. Ao longo do texto será possível ressaltar que os autores utilizam como

referência teórica textos do Banco Mundial, de Borja e Castells (1997), assim como de Saskia Sassen (1998).

Para Tolosa (1999), a formação da rede e da hierarquia de cidades mundiais se dá à medida que as economias passam por um processo de abertura, desencadeando a possibilidade de interação entre os vários sistemas nacionais que, no limite, significa dizer que os sistemas nacionais tendem a se transformar em um único sistema em escala mundial. “Na transição da etapa nacional para a mundial, as relações de dependência são reorientadas e a hierarquia é redefinida de maneira a expressar a importância relativa de cada um daqueles nós na divisão internacional do trabalho. Os nós situados no topo da hierarquia são denominados cidades mundiais, cuja característica principal consiste em atuar como foco de irradiação das decisões tomadas em escala mundial para as demais cidades do sistema” (Tolosa, 1999: 6-7).¹³

As regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, segundo o autor, possuem várias deficiências que impedem sua inserção individualmente na rede de cidades mundiais. Desta forma, a integração destas duas metrópoles seria uma providência estratégica para reforçar complementariedades, consolidando o complexo de atividades típicas das cidades mundiais.

A formação da Região Urbana Global (RUG) Rio –São Paulo seria viável uma vez que estas consistem em metrópoles de um mesmo país e estão fisicamente muito próximas, o que vem propiciando, há algum tempo, a formação de um grande eixo urbano-industrial. Além disso, Rio e São Paulo conseguirão maiores resultados naquilo que São Paulo já consegue sozinha: comando, disseminação e controle do processo de globalização. O tamanho de seu mercado, a complexidade estrutural e a diferenciação produtiva que possui seriam fatores fundamentais.

De acordo com Albuquerque (1999), as principais funções da RUG seriam a disseminação e o controle do processo de globalização. Destaca-se, desta forma, vários níveis de relações econômicas da RUG: no plano nacional, relações econômicas mais intensas com as metrópoles nacionais do Sul-Sudeste, tais como Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre; no Mercosul, seus vínculos são com Buenos Aires – que segundo o autor consiste na segunda maior região urbana

¹³ Sobre cidades globais ver Sassen, S. (1998): “As cidades globais são os lugares-chaves para os serviços avançados e para as telecomunicações necessárias à implementação e ao gerenciamento das operações econômicas globais. Elas também tendem a concentrar as matrizes das empresas, sobretudo daquelas que operam em mais de um país. O crescimento do investimento e do comércio internacional e a necessidade de financiar e prestar serviços a essas atividades impulsionam o crescimento dessas funções nas grandes cidades. A erosão do papel exercido pelo governo na economia mundial, que era muito maior quando o comércio era a forma dominante de transação internacional, deslocou parte do trabalho de organização e de prestação de serviços para empresas especializadas na prestação de serviços e para os mercados globais que atuam neste setor e no das finanças” (Sassen, S. ; 1998: 35).

sul-americana ; na América do Sul, interage comercial e financeiramente com Montevideu, Assunção e La Paz, Santiago, Caracas, Bogotá e Lima; no plano mundial relaciona-se com Nova York, Londres, Tóquio, Frankfurt e Paris, “integrando-se, assim, ao espaço de fluxos do sistema mundial, em formação, de cidades e regiões urbanas” (Albuquerque, 1999: 5).

Além de possuírem uma população e um PIB consideravelmente grandes, para que o processo de integração avance é preciso “avançar nos chamados atributos das cidades mundiais (complexos produtivos de alta tecnologia; mercados financeiro e de capitais de maior porte. Serviços corporativos fortemente intensivos em conhecimento; turismo, cultura e lazer; infra-estruturas eficientes e competitivas, especialmente nos transportes e comunicações)” (Albuquerque; 1999: 14).¹⁴

O processo de formação da RUG deverá se basear em uma cooperação competitiva. Para Albuquerque a viabilidade deste processo depende de uma nova forma de atuação do poder público: “a organização da gerência e do financiamento da consolidação da RUG brasileira deverá refletir inteiramente a nova divisão do trabalho que, por iniciativa do Estado, se processa no país entre as esferas pública e privada da sociedade. Ela vai além da desestatização. Demanda nova institucionalidade: um novo paradigma das relações de poder na sociedade; um novo processo de tomada de decisões político-estratégicas; e um novo modo de gestão do desenvolvimento. (...) Ela (a nova institucionalidade) se assenta na integração de decisões, recursos, ações.” (Albuquerque; 1999: 13).

Com base em Tolosa (1999), Albuquerque ressalta que a distinção das cidades mundiais em relação às demais metrópoles é a presença de complexas redes distributivas utilizadoras de alta tecnologia, dos chamados serviços modernos intensivos em conhecimento, de complexos

¹⁴ Podemos observar que estas recomendações estão presentes em Borja e Castells (1997), no livro *Local e Global*, documento elaborado para as Nações Unidas para a conferência Habitat. Para os autores, a crescente internacionalização tem sido possível graças ao desenvolvimento dos sistemas de comunicação, que permitem uma relação rápida e permanente com qualquer território, convertendo o espaço mundial em um espaço de relação único. As cidades constituem no local de origem e destino destes fluxos, pois nelas concentram-se populações, atividades e poder. Desenvolvem-se mecanismos de inserção dos núcleos urbanos nos sistemas mundiais de produção, comunicação e intercâmbio. Centros urbanos médios da mesma região, ou de regiões distintas passam a apresentar crescente interdependência e complementariedade para operarem em um contexto internacionalizado e globalizado. O estabelecimento de redes de cidades é responsável pela criação de centralidades arraigadas e complementares de seu entorno. As cidades devem se tornar atraentes: apresentar qualidade dos recursos humanos e capacidade de inovação, dotação infra-estrutural, qualidade ambiental e social. Neste contexto, o binômio cooperação-concorrência marcará a relação entre as cidades.

produtivos, na indústria, de alta tecnologia e competitividade, organizados preferencialmente sob a forma de clusters.

Para Tolosa (1999), desde a década de 80 o Brasil vem passando por um período recessivo, grande responsável pela postergação da modernização econômica da região e pelo conseqüente atraso da integração. Com base nas observações de Tolosa, Albuquerque ressalta que “a estabilidade econômica e o relativo equilíbrio das contas externas e públicas são condições para que o Brasil possa inserir-se sem maiores sobressaltos no mercado globalizado e beneficiar-se regularmente de investimentos externos e do capital transnacional como uma das fontes de financiamento de seu crescimento” (Albuquerque; 1999: 15). As conclusões do autor vão no sentido de que deve ser uma das prioridades nacional assegurar a região urbana global, pois esta será o ponto fundamental para que a inserção do país no processo de globalização seja mais dinâmica, autônoma e integradora.¹⁵

Rezende e Accorsi (1999) ressaltam que as metrópoles brasileiras apresentaram perda da competitividade necessária para sua afirmação como cidades mundiais na economia global em virtude dos bolsões de misérias formados na periferia, do aumento da distância dos deslocamentos, congestionamento e poluição, degradação das áreas centrais. Tais adversidades seriam conseqüência da perda de controle do poder público sobre o uso do solo e do espaço urbano. Desta forma, o autor recomenda que se faça uma política urbana que dote as cidades da necessária competitividade, preenchendo quatro requisitos fundamentais: acessibilidade, atratividade, sustentabilidade e governabilidade.¹⁶

1.3.1.2. Sistemas de inovação localizada

Para a abordagem dos sistemas de inovação localizada, os últimos quinze anos foram marcados pela emergência de um novo paradigma tecnológico e pela “globalização”. A maior integração internacional permitiu que as novas tecnologias fossem difundidas rapidamente,

¹⁵ De acordo com as recomendações de Borja e Castells: “(...) quanto mais centralizado é um estado mais difícil é estabelecer uma ponte entre o sistema global e as distintas culturas e territórios que formam a parte da nação. Nessas condições, os governos locais e regionais estão emergindo, em todo o mundo, como entidades mais flexíveis, unidas ao terreno de suas identidades, potencialmente capazes de negociar uma adaptação contínua à geometria variável dos fluxos de poder” (Borja & Castells; 1997: 31).

¹⁶ Para Borja e Castells (1997), a condição para que os grandes projetos urbanos tenham multidimensionalidade depende da eficácia do sistema democrático baseado na descentralização do Estado e autonomia local, a representatividade e a transparência do governo da cidade e a multiplicação dos mecanismos de participação e de comunicação (Borja e Castells; 1997: 262).

porém de forma desigual. O período, por sua vez, é marcado pelo aumento da intensidade de investimento em conhecimento, ao passo que o investimento em Pesquisa e Desenvolvimento passa a ser maior que o investimento em capital fixo. A crescente competição internacional cria a necessidade freqüente das empresas se capacitarem.

As mudanças no sistema econômico mundial provocaram a aceleração dos processos de liberalização econômica, acirrando a competição em um contexto globalizado, ao passo que as transformações em curso implicam em readaptações e reestruturações. Surgem, portanto, novas exigências de políticas para o desenvolvimento industrial e inovativo, ao passo que as concepções de Estado-Nação e formas de intervenção passam a ser questionadas.

Para Cassiolato et al (1999 a), em um contexto globalizado o desenvolvimento e a competitividade de nações, regiões, setores, empresas são definidos pela inovação e pelo conhecimento. Os países Latino-Americanos teriam constituído sistemas nacionais de inovação formados ao longo do processo de substituição de importações, marcado sobretudo pela dependência tecnológica. “O pequeno esforço quanto ao desenvolvimento de atividades inovadoras e as conseqüentes fragilidades e deficiências tecnológicas da indústria local foram considerados como tendo representado empecilho significativo ao crescimento econômico durante o processo de substituição de importações. Na fase mais recente, todavia, estes fatores foram identificados como constituindo um importante gargalo. De fato, um contraste significativo entre a tendência dos países mais avançados e o caso brasileiro refere-se, por exemplo, ao engajamento empresarial aos setores de P&D” (Cassiolato, et al; 1999 a: 14). No entanto, para o autor, a tecnologia, a inovação e o conhecimento têm se caracterizado como componentes crescentemente estratégicos, de cunho localizado.

O enfoque dado ao local na promoção do desenvolvimento tem como ponto de referência a literatura internacional, para a qual os processos de geração de conhecimento e de inovação são interativos e localizados. A interação criada entre agentes localizados e em um mesmo espaço favorece o processo de geração e difusão de inovações. Desta forma, as vantagens dos sistemas locais de inovação são estendidas aos países “menos desenvolvidos”.

Os autores utilizam-se da idéia de “glocalização” (sic.), que condensa o princípio de que o que se costuma chamar atualmente de globalização é um processo que vem acompanhado por seu complemento que é a valorização de culturas e estratégias de desenvolvimento locais. “A hierarquização do espaço global é hoje, por sua vez, fortemente determinada pela capacidade dos

lugares de absorver novas tecnologias, bem como pela sua maior ou menor disponibilidade de infra-estrutura e de mão-de-obra adequadas à localização dos segmentos econômico intensivos em conhecimento. Do ponto de vista econômico, o que hoje, portanto, diferencia fundamentalmente os territórios não são seus atributos físicos ou inanimados, mas o seu conteúdo imaterial, particularmente a sua base de informações e conhecimentos, refletindo em grande medida desiguais disponibilidades espaciais de recursos humanos e de mão-de-obra qualificada”, diz Alblagli (1999:192).

Neste contexto, para Maculan e Carleial (1998) as interações entre as empresas que ocorrem tanto no sistema nacional quanto no sistema regional de inovação estão na origem do aprendizado e da capacidade de inovação, contribuindo para a competitividade da economia brasileira. As autoras ressaltam a força da integração regional das microempresas, ressaltando o papel das incubadoras, que constituem em parte do espaço econômico local e difundem uma cultura produtiva baseada na promoção da inovação. “Elas (as incubadoras) correspondem a iniciativas inseridas numa dinâmica política local e mostram-se capazes de criar um espaço de interações múltiplas com instituições de pesquisa, associações empresariais, agências de desenvolvimento. Souberam despertar o interesse dos governos locais mostrando oportunidades de criação de empregos qualificados e de implementação de indústrias portadoras de maior valor agregado” (Maculan e Carleial;1998:16).

A adoção de medidas favoráveis a pequenas e médias empresas é uma tendência positiva da economia brasileira ressaltada por Brito e Boneli (1997). Para estes autores, a exemplo da experiência européia, deve-se mobilizar o potencial de desenvolvimento endógeno dos espaços regionais a partir da substituição da tradicional política regional centralizada por iniciativas que dêem maior responsabilidades às esferas subnacionais na promoção do desenvolvimento industrial, ou seja, através da adoção de políticas regionais descentralizadas. “Assim, é que a política regional vem dando potencial ênfase à **criação de um ambiente propício às inovações tecnológicas e à sua difusão** (...), assim como às **pequenas e médias empresas** (pela sua flexibilidade diante das mudanças no meio ambiente econômico e seu potencial gerador de empregos) e à **adoção de medidas em favor do desenvolvimento de serviços de apoio** (infra-estrutura). Além disso, ela objetiva **dar aos governos regionais e locais maior responsabilidade sobre seus problemas territoriais** (e sobre as políticas de desenvolvimento

regional), em detrimento das políticas conduzidas pelo poder central” (Brito e Boneli; 1997: 34).¹⁷

A vertente dos sistemas locais de inovação propõe a formulação de políticas que tenham como unidade de atuação as aglomerações produtivas (clusters). Como foi possível observar, o cerne da discussão está na capacidade dos atributos locais promoverem o processo de inovação e difusão e propiciarem uma inserção competitiva na economia mundial. Desta forma, deve-se incentivar as políticas e os processos de industrialização descentralizada.

É possível destacar as principais proposições de operacionalização de políticas de incentivo à inovação localizada. Trata-se de promover a formação e o treinamento dos recursos humanos para a viabilidade da inserção positiva na economia do conhecimento e do aprendizado. Todas as esferas de governo devem ampliar as políticas educacionais que valorizem os esforços produtivos locais. Ou seja, de acordo com estas propostas, deve-se promover políticas de resgate do capital social e dos recursos humanos.¹⁸

A interação e cooperação para o aprendizado e a inovação é um outro requerimento fundamental para que empresas e demais organizações melhorem seu desempenho e contribuam para o desenvolvimento dos arranjos produtivos. Propõe-se o incentivo ao surgimento de redes cooperativas que deverão surgir de um esforço coletivo, resultado da coalizão de agentes públicos e privados que atuam no poder local.¹⁹

No que diz respeito às diretrizes para uma política tecnológica e industrial regionalizada no Brasil, Diniz (2000) parte da perspectiva de que o elemento central no processo de crescimento e competitividade é a inovação tecnológica e a variável independente deve ser a política tecnológica, à qual deve estar subordinada a política industrial. “Assim, o estabelecimento de diretrizes para uma política tecnológica e industrial regionalizada no Brasil deve partir de algumas premissas ou constatações básicas. Em primeiro lugar, dado o nível de desenvolvimento econômico do país, sua dimensão territorial e populacional, é relevante o aproveitamento das potencialidades naturais. Em segundo lugar e, coerentemente com as análises até aqui desenvolvidas, os projetos ou programas devem ter um enraizamento local, combinando

¹⁷ Grifo dos autores.

¹⁸ Para Putnan, o capital social consiste em características específicas de determinados locais, dentre as quais encontram-se a confiança, normas e relações sociais, regras de reciprocidade, sistemas de participação cívica. A existência de capital social sustenta o dinamismo econômico e diferencia umas regiões de outras. Os estoques de capital social tendem a ser cumulativos e reforçar-se mutuamente.

¹⁹ Estas proposições de políticas estão presentes nas notas técnicas de 2000 do projeto coordenado por Cassiolato e Lastres.

potencialidades naturais, base econômica, experiência acumulada com a ação de agentes locais (empresas, instituições públicas, organizações da sociedade civil). Em outras palavras, condições e iniciativas locais são fundamentais para o sucesso de qualquer iniciativa” (Diniz: 2000; 21).

1.3.1.3. A Economia Solidária

A perspectiva dos estudos da Economia Solidária partem da constatação de que o aumento da produtividade do trabalho ocorrido com o avanço da tecnologia acarretou altos níveis de desemprego tecnológico, assim como aumento da precarização das relações trabalhistas. Trata-se de tendências que desequilibraram a correlação de forças entre capital e trabalho a favor do capital “e debilitaram as classes que têm interesse em acelerar o crescimento da economia mediante a aplicação de políticas de expansão de demanda efetiva e de fomento da acumulação de capital. Em nome da globalização, a movimentação internacional dos capitais é liberada, o setor público produtivo é privatizado ou desmantelado e a política monetária prioriza a estabilidade dos preços em detrimento do crescimento econômico” (Singer, 2000a: 119).

Para os defensores da economia solidária existem soluções capitalistas e soluções não-capitalistas ao desemprego, baseadas na cooperação. Para Singer (2000 a) os distritos industriais alemães, espanhóis e italianos são exemplos de aglomerações de pequenas empresas com alto grau de realimentação, com compra local de insumos e de bens finais, tratando-se de organizações exitosas em virtude das relações de competição e de cooperação. Segundo o autor, “os complexos econômicos constituídos por pequenas empresas têm grande capacidade de crescimento, sobretudo se puderem se basear no mercado formado pelos seus próprios trabalhadores. Mas eles têm esta virtude apenas por não adotarem a lógica capitalista, que equaciona eficiência e competitividade com lucro e confere o poder supremo. Nos mercados dominados pelo capital, as pequenas empresas funcionam como subsidiárias ou subcontratadas das grandes firmas. A expansão do número e da produção das pequenas empresas depende, nestes casos, do crescimento das grandes firmas. A multiplicação de pequenas empresas além desse limite aguça a competição entre elas, envolvendo-as em um jogo de soma zero: cada avanço obtido por uma pequena empresa representa uma perda igual para outra ou outras. A competição aniquiladora entre as pequenas empresas só traz vantagens à grandes, que obtêm os serviços das primeiras a custos menores” (Singer, 2000a:121).

Uma solução não-capitalista ao desemprego seria a formação de um novo setor econômico, constituído de pequenas empresas e de trabalhadores autônomos. Tal setor seria formado por cooperativas, e estaria protegido da competição externa para seus produtos. Desta forma, as propostas de implementação de cooperativas baseiam-se na busca do desenvolvimento local e sustentável, o autodesenvolvimento baseado em relações de solidariedade.

O projeto de Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP), por sua vez, tem como objetivo a formação de cooperativas de produção e consumo para viabilizar a reintegração de trabalhadores à produção. Ou seja, consiste em uma proposta de viabilizar a autogestão, a autonomia.

No que diz respeito às propostas colocadas ao poder público para que este viabilize a formação de cooperativas, os gestores municipais deveriam agir no financiamento de tais iniciativas fornecendo crédito à população desempregada a juros menores que o do mercado e promovendo cursos para qualificar a mão-de-obra.

Embora seja considerada pelos autores uma saída não-capitalista à crise econômica atual, a economia solidária toma como referência experiências políticas de desenvolvimento endógeno européias. Enfatiza, dessa forma, a cooperação e a solidariedade ressaltadas pelos estudiosos do desenvolvimento local, adaptando essas características a uma proposta que nega o sistema capitalista. Nesse sentido, a economia solidária herda todas as insuficiências ressaltadas para os exemplos de exacerbação do local: negligencia o poder do Estado nacional na promoção do desenvolvimento econômico; não aborda a relação entre as localidades dentro de uma mesma nação; enfatiza, de forma exagerada, o poder do poder local.

No quadro abaixo mostramos, de forma sistematizada, as principais características de algumas propostas de desenvolvimento local no Brasil.

Proposta	Autores	Principais características
Região Urbana Global Rio-São Paulo: condições de viabilidade, razões para a integração	Albuquerque (1999)	O autor aponta as possibilidades para que surja no Hemisfério Sul uma região urbana global com ordem de grandeza semelhante a Nova York, Tóquio, Londres e Paris. Sua viabilidade estaria pautada na dimensão de seu PIB e de sua população, o que significaria mercado, complexidade estrutural, diferenciação produtiva. A RUG já estaria exercendo

		o papel de disseminação da globalização para o Mercosul e vem se destacando pelas atividades econômicas que apresenta. No entanto, a promoção desta região apresentou atrasos em virtude do período recessivo vivido pelo país
Reestruturação Produtiva do Rio e São Paulo e Viabilidade da Cidade Mundial Brasileira	Tolosa (1999)	A RUG São Paulo-Rio possui os setores típicos de cidades mundiais de primeira ordem. Nos anos 90 ocorreu uma centralização das decisões de investimento com desconcentração da produção. A existência da cidade mundial brasileira seria uma manifestação espacial do esforço de inserção competitiva da economia brasileira na divisão internacional da produção de bens e serviços. Tanto o sucesso da consolidação da cidade mundial quanto da inserção competitiva dependem da vontade política, da definição das grandes prioridades nacionais e do comando de instrumentos capazes de conduzir a economia à consecução dos objetivos nacionais.
Uma política urbana para as cidades mundiais brasileiras	Rezende e Accorsi (1999)	São Paulo e Rio de Janeiro apresentam uma “vocação” para cidades globais. Desta forma, � preciso que haja uma política urbana voltada para seu exercício. O cenário da política urbana seria dotar a cidade de competitividade, ou seja, tornar a cidade capaz de preencher quatro requisitos fundamentais: acessibilidade, atratividade, sustentabilidade e governabilidade. As condi�es necessárias para a promo�o destas cidades � categoria de cidades mundiais devem partir do âmbito nacional.

	Brito & Bonelli (1997)	As políticas industriais devem ser descentralizadas tendo como principais referências as experiências européias que apontam para mudanças no paradigma de política regional: enfatiza a mobilização do potencial de desenvolvimento endógeno dos espaços regionais, destacando as inovações tecnológicas e a difusão territorial dessas inovações; a responsabilidade dos governos regionais e locais sobre os problemas territoriais; o papel das pequenas e médias empresas, caracterizadas por sua maior flexibilidade ante as mudanças nos processos produtivos e mercados; e a adoção de medidas para o desenvolvimento dos serviços de apoio à produção. As experiências brasileiras estão distantes destas questões. A única semelhança em relação à políticas européias consiste nas medidas favoráveis às pequenas e médias empresas.
	Cassiolato et al (1999)	Em um contexto globalizado, o desenvolvimento e a competitividade de nações, regiões, setores, empresas e até indivíduos são definidos pela inovação e pelo conhecimento, que têm se caracterizado como componentes crescentemente estratégicos, de cunho localizado. Os arranjos locais de pequenas empresas simbolizam fortes oportunidades de emprego, assim como a possibilidade mais importante (ou única) de promoção do desenvolvimento local. A competitividade está diretamente relacionada à capacidade inovativa. O foco de contribuições mais recentes reside fundamentalmente na noção de que os processos de geração de conhecimento e de inovação são interativos e localizados. Considera-se a extensão das vantagens dos sistemas locais de inovação a todos os casos e ainda mais para os países menos desenvolvidos.
	Albagli (2000)	Vê a sustentabilidade sócio-política –ambiental dos estilos de desenvolvimento como modo de superação da crise. A inserção competitiva em um sistema competitivo exige ancoragens físicas. A reafirmação do local responde a novas demandas de eficiência e de eficácia do sistema produtivo global.

1.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse capítulo procurou mostrar que as pressões desarticuladoras sobre o território brasileiro estão relacionadas ao enfraquecimento dos centros internos de decisão em virtude do processo de internacionalização do capital, ao aumento do poder de decisão das empresas transnacionais no território nacional e à conseqüente concorrência entre as esferas subnacionais para a atração do investimentos. Mostramos, também, como essas pressões se agravam à medida que o desenvolvimento econômico começa a ser visto como atribuição do poder local, visto que experiências e idéias surgidas no centro do sistema capitalista mundial começam a ser copiadas tanto pela administração pública, quanto por pesquisadores de diversas áreas do conhecimento. Com a proliferação de políticas voltadas para o desenvolvimento local, acirra-se a concorrência entre cidades dentro do espaço econômico nacional, uma vez que as localidades lutarão entre si para a atração de investimentos internacionais.

Partindo da concepção de que o desenvolvimento econômico consiste no controle da sociedade sobre seu próprio destino – o que será alcançado somente quando esta sociedade adequar os meios de que ela dispõe aos fins por ela estabelecidos – observamos que as teorias e práticas localistas não podem ser entendidas como iniciativas de promoção do desenvolvimento. Isso ocorre uma vez que as localidades se empenham na luta desenfreada pela atração de capital internacional, ou seja, há um empenho para a atração de instrumentos tecnológicos sobre os quais não se discute, no âmbito da sociedade, a sua real adequação ao momento, ritmo e amadurecimento histórico da própria sociedade e, por conseguinte, ao destino (finalidade) a que se dispõe a si mesma. Desta forma, a luta empreendida pelos diversos lugares para atrair investimentos modernos estrangeiros, vistos como um recurso inequivocamente imprescindível para o desenvolvimento, acaba se tornando a finalidade última de todo o esforço da sociedade. Em síntese, a finalidade última das iniciativas localistas é a atração de capital internacional o que está completamente desvinculado de objetivos que visam melhorar a qualidade de vida da coletividade. Além disso, a busca desenfreada pelo capital internacional aumenta a dependência financeira e tecnológica do Brasil, perpetuando nosso subdesenvolvimento econômico. Sob essa lógica, o restabelecimento do curso da formação econômica do Brasil como nação fica comprometida dada a tendência inversa, ou seja, o risco ameaçador da reversão neocolonial.

Faz-se necessário resgatar o desenvolvimento nacional para restabelecer o curso da formação do Brasil como nação. O restabelecimento do papel do Estado nacional como investidor em setores estratégicos é de primordial importância para a reversão do processo de desnacionalização do parque industrial, ocorrido nos anos 90. É preciso, também, traçar estratégias para diminuir a dependência tecnológica e financeira. Observa-se, portanto, que não se trata apenas de enfatizar uma ou outra esfera de poder na promoção do desenvolvimento. É preciso que haja mudanças nas finalidades das políticas adotadas, cuja organização está demasiadamente em função da atração de capital internacional.

Para dar continuidade à formação do Brasil como nação, além de estabelecer objetivos voltados para a coletividade, é imperativo a articulação das várias esferas de poder (municipal, estadual, regional e federal). Deve-se pensar a autonomia de cada uma das unidades subnacionais lembrando-se que se trata de uma autonomia relativa – não absoluta – de partes que estão articuladas dentro de um todo, ou seja, o conjunto da nação. Para tanto, além de diminuir as disparidades econômicas e sociais existentes dentro do território brasileiro, o mercado interno deverá ser o motor de crescimento da economia. Não podemos retroceder a uma situação de dependência em relação à demanda externa para dinamizar a economia, nos moldes do que acontecia na era colonial e se estendeu até os primeiros anos de república.

CAPÍTULO 2

DESLOCAMENTO DO CENTRO DINÂMICO E INÍCIO DA FORMAÇÃO DE UM SISTEMA ECONÔMICO NACIONAL (1930 – 1945)

2.1. INTRODUÇÃO

Na década de 1930 o processo de formação do Estado Nacional no Brasil apresentou um salto qualitativo, com o surgimento de instituições e mecanismos de intervenção na economia que garantiram o estabelecimento do suporte institucional necessário ao processo de industrialização. Este salto qualitativo consistiu no surgimento de estruturas materiais do Estado que propiciaram a centralização e a nacionalização da elaboração da política econômica. Como ressalta Draibe, “este duplo aspecto – a conformação de um aparelho econômico centralizado que estabelece suporte efetivo a políticas de caráter nacional, e a natureza capitalista que a estrutura material do Estado vai adquirindo – define o movimento de estruturação organizacional do Estado de 1930 a 1945” (Draibe, 1985: 83).

Com isto, intensifica-se a formação de centros internos de decisão capazes de fomentar um projeto industrializante a partir das mudanças na política econômica. As transformações na condução da política nacional foram possíveis, também, em virtude da nova inserção do país na divisão internacional do trabalho: o centro dinâmico da economia não seria mais o mercado externo de produtos primários, mas sim o mercado interno (Furtado, 1984). Nesse sentido, podemos nos indagar qual será o raio de manobra das unidades subnacionais diante da centralização vigente nos primeiros anos de República?

O objetivo deste capítulo consiste na análise da unidade econômica nacional no período 1930–1945. Pretende-se resgatar tantos os fatores que proporcionaram quanto os que limitaram a autonomia dos estados e municípios, assim como as pressões e contrapressões que condicionaram os nexos da unidade federativa. Para tanto, sentimos necessidade de resgatar algumas linhas gerais do sistema monetário-creditício e tributário, assim como da questão regional desde o período imperial até a primeira república, para depois nos voltarmos à análise do período proposto.

O capítulo está organizado em três seções: na primeira, faremos um resgate do processo incipiente de expansão do mercado interno e da articulação econômica nacional no século XIX,

destacando a inter-relação dos sistemas de moeda, crédito e tributário com a unidade das partes e a autonomia das partes no conjunto. Na segunda seção, subdividida em três itens, manteremos a mesma linha de análise para o período 1930-1945, destacando, além dos pontos mencionados, as ações voltadas para as regiões (partes) mais atrasadas. Por fim, na última seção, exporemos as principais conclusões sobre o processo de articulação econômica nacional referentes ao período 1930 – 1945.

2.2. A INCIPIENTE UNIDADE NACIONAL NO SÉCULO XIX

País de dimensão continental, no início de sua formação econômica o Brasil apresentou ausência de forças centrípetas capazes de unificar suas diferentes partes e sua matriz espacial ficou marcada pela existência de complexos exportadores diretamente vinculados ao mercado externo. Os ciclos do açúcar e do ouro levaram ao auge algumas áreas do Nordeste e de Minas Gerais ao passo que permanecia a quase completa ausência de nexos econômicos entre as unidades administrativas da colônia, com a existência apenas de uma unidade política, garantida pela metrópole portuguesa. Estas formas de organização territorial atrasaram o estabelecimento de nexos mercantis entre as regiões e redundaram na extrema pulverização do território colonial, cristalizando-se fortes desequilíbrios regionais.

O fim do Pacto Colonial, a instauração do Império e a posterior Proclamação da República trouxeram mudanças significativas à economia brasileira. No entanto, até as primeiras décadas do século XX a geração de renda e emprego continuou dependente da produção extensiva e em larga escala de matérias-primas e gêneros tropicais destinados à exportação, que encontravam possibilidades de mercado em virtude do desenvolvimento do capitalismo na Europa. Café, borracha, cacau, fumo e mate foram alguns dos produtos responsáveis pelos saldos comerciais essenciais para o país cumprir os compromissos externos que cresciam diante da necessidade de importar produtos destinados à reprodução da população brasileira, uma vez que não existia uma produção organizada e voltada para o mercado interno. Apesar da independência política do Brasil, o sistema econômico nacional permanecia frágil e vulnerável às oscilações do mercado externo.²⁰

Por outro lado, com o advento da economia cafeeira na segunda metade do século XIX, começaram a aparecer os primeiros vestígios de uma articulação entre as distintas regiões do país. O trabalho livre, a diversificação da economia e a imigração de estrangeiros para trabalharem nas lavouras cafeeiras foram alguns dos fatores responsáveis pela incipiente articulação comercial. Entre os anos de 1880 e 1930 a economia cafeeira criou um núcleo em torno do qual as demais

²⁰ Para melhor compreensão destes aspectos da formação do Brasil ver: FURTADO, Celso (1984). *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Ed. Nacional; PRADO JR., Caio (1970). *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense.

regiões brasileiras começaram a articularem-se.²¹

Entretanto, a dinâmica da economia, sobredeterminada pelas flutuações do comércio internacional, constituía um grande obstáculo ao avanço da integração nacional. Caio Prado, fazendo um balanço da economia cafeeira, ressaltou que se não houvesse uma superação da posição subalterna do Brasil na divisão internacional do trabalho não haveria como criar nexos orgânicos entre as regiões, ou seja, era preciso romper com o passado colonial: "como no passado, a produção agrária continuará compartimentada e distribuída pelas diferentes regiões do país, com um gênero para cada uma; e desenvolvendo-se cada qual independentemente das demais e voltada inteiramente para fora do país, isto é, para a exportação. É como se fossem diferentes unidades econômicas mais ou menos acidentalmente reunidas no corpo de uma só nação e levando vida à parte. (...) Une-os (os diferentes setores da produção agrária) também, embora dentro de grandes diferenças particulares e ritmos diferentes de evolução, um mesmo destino que será como uma auto liquidação e perecimento deles todos em prazos mais ou menos longos" (Prado Jr., 1970: 225).

A despeito desse quadro econômico fragmentado, a unidade do território nacional ao longo do século XIX foi garantida, sobretudo, por forças políticas consubstanciadas no centralismo do governo imperial. Segundo Costa (1968), as razões para manter íntegro o território brasileiro encontram suas raízes na força que a unidade territorial concedia à manutenção da Independência. Caso a divergência entre as províncias ganhasse força e desencadeasse movimentos separatistas, a autonomia política, segundo a autora, estaria comprometida. Para Lyra (2000), no período anterior à Independência, o interesse de preservação da unidade territorial tinha raiz no desejo da Corte portuguesa de tornar o Brasil um grande império luso-brasileiro.²²

²¹ Celso Furtado e Wilson Cano, embora com abordagens distintas, trataram este tema em: FURTADO, Celso (1959). *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros; FURTADO, Celso (1984). *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Ed. Nacional; CANO, Wilson (1998a). *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. Campinas: UNICAMP/IE; CANO, Wilson (1998b). *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995*. Campinas: UNICAMP/IE.

²² Segundo Celso Furtado, "(...) Se a Independência houvesse resultado de uma luta prolongada, dificilmente ter-se-ia preservado a unidade territorial, pois nenhuma das regiões do país dispunham de suficiente ascendência sobre as demais para impor a unidade. Os interesses regionais constituíam uma realidade muito mais palpável que a unidade nacional, a qual só começou realmente a existir quando se transferiu para o Rio o governo português. A luta ingente e inútil de Bolívar, para manter a unidade de Nova Granada, constitui um exemplo do difícil que é impor uma idéia que não encontra correspondência na realidade dos interesses dominantes" (Furtado, 1984: 100).

Entretanto, o poder imperial altamente centralizado negligenciou as demandas de muitas províncias que se sentiam excluídas da administração central. Já na primeira metade do século surgem revoltas separatistas de cunho republicano como demonstração da insatisfação de parte significativa da população contra o autoritarismo imperial. A Cabanagem, a Farroupilha, a Sabinada e a Balaiada, embora guardando especificidades entre si, foram manifestações de caráter federalista. A força imperial, todavia, foi mais forte e estas revoltas foram sufocadas mantendo-se a centralização política.²³

Ao longo do século XIX o território brasileiro apresentou-se pouco articulado economicamente e marcado pela centralização política, como vimos até aqui. Entretanto, é neste período que tem início o processo de formação do mercado interno. Timidamente começa a se passar de uma situação de anomia na relação entre as unidades subnacionais para uma situação de unidade das partes. O referido processo está relacionado tanto às transformações políticas e econômicas internas, quanto à inserção do país no comércio internacional como exportador de café. Sobre os estímulos da economia cafeeira para a emergência de elementos que possibilitassem a formação de um mercado interno Furtado (1984: 156) ressalta que “a massa de salários pagos no setor exportador vem a ser, por conseguinte, o núcleo de uma economia de mercado interno. Quando convergem certos fatores (...), o mercado interno se encontra em condições de crescer mais intensamente que a economia de exportação, se bem que o impulso de crescimento tenha origem nesta última”.

A produção de café dá início a uma diversificação produtiva, que apesar de ficar restrita ao complexo cafeeiro em um primeiro momento, posteriormente desencadeia o desenvolvimento de relações mercantis internas. Apesar de o centro dinâmico da economia consistir no mercado externo, atividades voltadas para o mercado interno começaram a se desenvolver refletindo diretamente na necessidade de maior circulação de moedas (Furtado, 1984).

A literatura econômica, ao abordar os sistemas de moeda e de crédito no século XIX no Brasil, nos revela que o período imperial consiste em um momento de transformações econômicas nas quais se enquadram a criação de uma moeda oficial aceita em todo território, assim como a gênese de um sistema de crédito intrinsecamente relacionado à crescente circulação de mercadorias pelo território nacional. Ao longo do século houve alternância de momentos

²³ Ver também Caio Prado Jr., *Evolução Política do Brasil (Colônia e Império)*.

marcados pela pluralidade emissora com aqueles em que predominava a unificação do poder de emissão.²⁴

Com a emancipação política do Brasil em relação a Portugal em 1822 desencadeou-se um processo de unificação do meio circulante, que seria aceito em todo o território nacional. Tratava-se de um instrumento anti-colonial, nas palavras de Granzieira (1979). A unificação da moeda seria um dos fatores de afirmação da unidade nacional. Por outro lado, com o fechamento, em 1829, do primeiro Banco do Brasil, os bilhetes por ele emitidos seriam substituídos por papel-moeda oficial que passaria a ser aceito como moeda juntamente com o ouro. O poder de emissão ficaria sob responsabilidade apenas do Tesouro, mantendo coerência com a centralização política do Império.

A centralização do poder de emissão acabou influenciando o aparecimento de um sistema de crédito, pois segundo Granzieira, ao mesmo tempo em que o Tesouro aumentava a emissão existiam mecanismos de retirada de moeda de circulação e, conseqüentemente, a falta de meio circulante provocou o surgimento do crédito. Como ressalta o autor, “a praça do Rio de Janeiro consagrava, então, a prática comercial das vendas a prazo, onde a garantia não se revestia formalmente de título hábil à exceção, à falta de disposições legais que só viriam ocorrer em 1850, com o código comercial. No entanto, mesmo que assim fosse, a falta de um estabelecimento bancário que pudesse operar descontos de tais títulos significava a exigência de que os grandes comerciantes importadores realizassem operações de crédito ao varejo, o que implicava que fossem obrigados a operar munidos de grande liquidez nas suas transações com o exterior” (Granzieira, 1979: 36).

Granzieira destaca, ainda, que ocorrera um processo caracterizado pela atuação de casas comerciais como estabelecimentos bancários de forma a desencadear, a partir dos anos quarenta, o aparecimento de um sistema bancário constituído por bancos emissores de vales. Tais vales, segundo Saes (1986), circularam em várias praças do país em que as moedas oficiais mostravam-se insuficientes.

O Banco do Brasil ressurgiu em 1851 e em 1853 se fundiu ao Banco Comercial do Rio de Janeiro, banco emissor de vales. Instalou-se, mais uma vez, uma tendência centralizadora, visto que o novo Banco do Brasil procurou absorver os bancos provinciais emissores de vales. O

²⁴ Ver Granzieira (1979), Saes (1986), Tannuri (1981), Furtado (1984), Cano (1998a e 1998b).

Tesouro deixou de efetuar emissão e teve suas notas recolhidas pelo Banco do Brasil. Entretanto, em 1857 a tendência centralizadora se desfez com a concessão do poder de emissão a seis novos bancos. Granzieira destaca que a crescente necessidade de circulação de moedas esteve neste momento relacionada ao fim do tráfico negreiro responsável pela intensificação do comércio interprovincial de escravos.

Saes, ao mostrar a questão monetária no período de 1850 a 1930 na perspectiva de seus contemporâneos, ressalta o posicionamento de Bernardo Souza Campos, ministro responsável pela reforma de 1857:

“Diz-se igualmente: não há em todos os mercados meio circulante necessário, não há o suficiente para as transformações. Isto é por certo um inconveniente muito grave. Há dois meios para suprir os mercados do meio circulante precioso e o acomodar às variadas exigências, segundo as épocas de maior ou menor número de transações. Ou o governo as supre, como fazia entre nós anteriormente, com a emissão de notas do Tesouro e cunho de metais, ou são os mercados que se suprem a si mesmos por meio de estabelecimentos bancários, que importam ou exportam os metais, e lançando na circulação maior número de bilhetes ou retirando segundo as exigências do mercado, sustentando o equilíbrio necessário entre o suprimento e a procura do mesmo meio circulante” (Campos apud Saes, 1986: 22-23).

Entretanto, uma outra tendência centralizadora surgiu em 1866, quando se estabeleceu que as notas bancárias deveriam ser retiradas de circulação e substituídas por emissão do Tesouro. Mais uma vez recorremos à análise de Saes sobre os efeitos de tal política: “a centralização política e administrativa no Segundo Império constitui tema clássico na historiografia. O próprio movimento republicano tinha como um de seus objetivos – para alguns o principal – levar adiante a descentralização do Estado, a buscar formas de ampliar a autonomia das Províncias. A centralização também se refletia no plano monetário: já indicamos que a partir de 1866 prevalece a unidade de emissão por meio do Tesouro. Eliminava-se, assim, a experiência que concedera a bancos, na Capital e nas províncias, o direito de emitir moeda. Concentrada a emissão no Rio de Janeiro, surgem reclamos contra a escassez de meio circulante nas Províncias. Tal fato era agravado pela tendência claramente restritiva da política monetária imperial após 1866” (Saes, 1986: 86).

A escassez de moeda proveniente da centralização do poder de emissão agravou-se com o fim do trabalho escravo. A abolição da escravidão precarizou ainda mais a situação financeira na

agricultura fazendo com que os produtores agrícolas tivessem que obter fundos essenciais à viabilização da produção (Pelaez, 1971). Por outro lado, a instituição do trabalho assalariado desencadeou um processo de crescimento do mercado interno, visto que parte da renda gerada na economia brasileira passou a ser apropriada pelos trabalhadores, a partir de então possuidores de poder de compra. As mudanças processadas nas relações de produção eram incompatíveis com a centralização do poder de emissão que, como vimos, causava escassez de meio circulante nas províncias. De acordo com Furtado (1984), o sistema monetário de que dispunha o país demonstrava ser totalmente inadequado para uma economia baseada no trabalho assalariado.

Esta inadequação foi abordada por Tannuri da seguinte forma: “os homens que dirigem a Política Econômica brasileira na época em estudo só sentiram a crise de liquidez quando a Abolição da Escravatura, que fez com que o problema adquirisse concreção dentro do raio de visão dos políticos coevos. A indústria carioca vinha se deparando com esse problema durante todo o curso da década de 1880, e nenhuma providência foi tomada. Só quando ele se evidencia na agricultura é que medidas são adotadas objetivando solucionar o impasse” (Tannuri, 1981: 39).

A solução para o problema de liquidez fundamentou-se na coexistência da emissão do Tesouro e dos bancos no final do período imperial. Três bancos passaram a ter poder de emissão: Banco Nacional do Brasil e Banco do Comércio, localizados no Rio de Janeiro, e Banco de São Paulo. Segundo Tannuri os novos bancos emissores juntamente com aqueles que o Governo havia celebrado acordos para auxílio à lavoura desencadearam uma onda de especulação no mercado acionário. Esta especulação beneficiou, a princípio, a indústria carioca que passava por uma situação de falta de liquidez.

Entretanto, a demanda por dinheiro continuava a crescer. Com a Proclamação da República, a solução de Rui Barbosa para suprir o país de meio circulante consistiu na criação de bancos emissores em regiões distintas. A princípio a proposta apontava a criação de três bancos: do Norte, abrangendo os Estados que iam da Bahia ao Amazonas; do Centro, contemplando os estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina; e do Sul, compreendendo os Estados do Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Goiás. Entretanto, a proposta original sofreu alterações em virtude das pressões de grupos regionais. Primeiramente criou-se um quarto banco, o Banco União de São Paulo, que atuaria em São Paulo e Goiás. Mais tarde o norte seria subdividido, formando-se 6 bancos emissores regionais. Desse modo, diante da

crescente necessidade de ampliação do poder emissor do país, a solução vislumbrada pelos republicanos consistiu na regionalização do poder de emissão.

A defesa de Rui Barbosa acerca da reforma bancária pode ser encontrada em Tanuri: “não se podia fazer a monoemissão nos primeiros dias da República; já porque convinha dar às várias regiões arras dos sentimentos descentralizadores do governo... já porque ainda não havia na estabilidade da situação nascente bastante confiança para lançar os fundamentos de uma reorganização bancária definitiva, apoiadas em sólidos pontos da ação central... Era preciso termos satisfeito o melindre das justas reivindicações locais, expondo a nação o nosso grande programa federativo” (Barbosa, apud. Tannuri, 1981:57).

A política monetária de Rui Barbosa provocou, portanto, o aumento das emissões, não conseguindo conter a onda de especulação conhecida como encilhamento, que intensificava a demanda por meio circulante. Desta forma, para conter o referido processo já em dezembro de 1890 o Banco da República dos Estados Unidos do Brasil²⁵ passou a ter monopólio de emissão. Em 1892 mais um banco foi criado na tentativa de se acabar com o processo especulativo: o Banco da República do Brasil, resultado da união entre o Banco da República dos Estados Unidos do Brasil com o Banco do Brasil.

Para o nosso objetivo, ao analisarmos a unidade nacional buscando elementos no sistema tributário e creditício interessa-nos destacar que a crise financeira e monetária do final do século XIX desencadeou um processo de monopolização do poder de emissão. Por outro lado, a crise bancária consistiu em um alerta para a necessidade de criação de instituições responsáveis por dotar o sistema bancário emergente de regras que lhe possibilitassem um funcionamento mais estável.

Deve-se destacar, ainda, que o final do século XIX e início do século XX consistiu no momento em que parte significativa dos países estava aderindo ao padrão ouro. Em relação à política monetária adotada no Brasil e às tentativas de adesão do país ao padrão-ouro, Furtado destaca que o sistema econômico baseado no trabalho assalariado desencadeou uma série de problemas. “Um desses problemas – aliás comum a outras economias de características similares – consistiria na impossibilidade de adaptar-se às regras do padrão-ouro, base de toda a economia internacional do período (...) O problema que se apresentava à economia brasileira era, em

²⁵ O Banco da República dos Estados Unidos do Brasil surgiu da união do Banco Nacional do Brasil com o Banco dos Estados Unidos do Brasil e seria uma espécie de grande banco central (Botelho Jr., 2002: 36).

essência, o seguinte: a que preço as regras do padrão-ouro poderiam aplicar-se a um sistema especializado na exportação de produtos primários e com um elevado coeficiente de importação? Esse problema não preocupou os economistas europeus, que sempre teorizaram em matéria de comércio internacional em termos de economias de graus de desenvolvimento mais ou menos similar, com estruturas de produção não muito distintas e com coeficientes de importação relativamente baixos? (...) Todos os esforços se gastam numa tarefa que a experiência histórica demonstrava ser vã: submeter o sistema econômico às regras monetárias que prevaleciam na Europa. Esse enorme esforço de mimetismo – que derivava de uma fé inabalável nos princípios de uma doutrina que não tinha fundamento na observação da realidade – se estenderá pelos três primeiros decênios do século XX” (Furtado, 1984: 159-160).

No que se refere ao aumento da complexidade do sistema bancário brasileiro, na década de 20 foram criadas tanto a carteira de redesconto quanto a câmara de compensação de cheques. A câmara de compensação de cheques possibilitou uma maior aceitação do cheque possibilitando ampliar a oferta monetária através do multiplicador bancário, ao passo que a carteira de redesconto do Banco do Brasil dotou os bancos comerciais de maior respaldo em momentos de falta de liquidez (Costa, 1998). Ou seja, na última década da República Velha ocorre um movimento de institucionalização de mecanismo que garantissem um maior controle do governo federal sobre o sistema bancário.

Em relação ao processo de criação de mecanismos de controle sobre o sistema bancário, Costa destaca que antes de 1914 havia ausência de controle governamental e de leis que regulassem o sistema bancário. Segundo o autor, “com o precedente aberto na Primeira Guerra, em que o principal objetivo não era a proteção dos bancos brasileiros, mas sim a proteção do orçamento e do balanço de pagamentos, mais as pressões nacionalistas, a União, apesar da relutância, foi forçada a regular o sistema bancário mais efetivamente. A reforma bancária de 1921, (...); criou a inspetoria geral dos bancos para supervisionar as transações cambiais; forçou os bancos estrangeiros a trazer capital para o país em vez de utilizar de depósitos de brasileiros, pois passou a só dar autorização para funcionamento com um montante mínimo de capital depositado no Banco do Brasil ou no Tesouro Nacional (...)” (Costa, 1988: 112).

Observa-se, portanto, que no período analisado até aqui obteve-se avanços na formação do sistema econômico nacional, sendo uma das marcas deste avanço a gênese de um sistema de moeda e crédito. Apesar das alternâncias entre momentos de pluralidade de emissão e de

monoemissão, tratou-se de um período em que as tendências centralizadoras foram uma constante. Mesmo com a proclamação da República, em poucos anos a emissão de moeda foi novamente centralizada. Em se tratando de um sistema creditício nascente, o poder de emissão regional autônomo às decisões do governo central era reduzido. Destaca-se ainda, que no início do século XX fatores externos e internos possibilitam o desencadeamento de um processo de criação de instituições que dotaram o sistema bancário de maior controle governamental.

Todavia, na segunda metade do século XIX começou a se desenvolver um sistema bancário na cidade de São Paulo que posteriormente se difundiu pelo interior do estado. O desenvolvimento do sistema bancário paulista esteve estreitamente relacionado ao complexo cafeeiro e à diversificação produtiva proveniente das atividades cafeeiras. Como destaca Saes, o sistema bancário paulista se desenvolveu de forma autônoma às políticas monetárias do governo central, ou seja, não foi afetado pelas medidas restritivas e monetaristas predominantes no período imperial (Saes, 1986).²⁶

Pode-se destacar, ainda, que nas regiões produtoras de café os governos estaduais se articularam a bancos que seriam responsáveis tanto por dotarem os agricultores cafeeiros de crédito, quanto por financiarem a infra-estrutura necessária à expansão da vida urbana e as indústrias nascentes. Foi o caso dos estados de Minas Gerais, São Paulo e Espírito Santo.²⁷

Segundo Costa (1978), a estrutura bancária desde o Império até o final da Primeira República caracterizou-se, sobretudo, por uma precária interiorização da rede bancária e forte predomínio de bancos estrangeiros. As instituições financeiras tiveram concentradas no Rio de Janeiro, centro das atividades de comércio exterior, e em São Paulo, em virtude do complexo cafeeiro.

Em linhas gerais, podemos observar que a centralização da moeda e do crédito do governo Imperial se prolonga, embora em outras bases, durante as primeiras décadas republicanas.

²⁶ Cano (1998b) destaca que um dos principais componentes responsáveis pela expansão do complexo cafeeiro consistiu na expansão do sistema bancário em São Paulo.

²⁷ “Em Minas Gerais, por exemplo, o Governo estadual que já concedia esse tipo de favores ao Banco de Crédito Real de Minas Gerais, praticamente desde sua fundação em 1889, passou a privilegiar também ao Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais, quando este foi criado em 1911, e ao Banco Mineiro da produção, o terceiro banco mineiro oficial, a partir de 1937. (...) Também em 1911, o governo do Espírito Santo contratou com J. Loste & Cie. um empréstimo de 40 milhões de francos (19.400 contos) para fundação do Banco Hipotecário e Agrícola do Espírito Santo, com capital inicial de 1 milhão de francos (600 contos). Pretendia utilizá-lo para financiar o arrendamento de serviços públicos, como luz, água, esgoto, bondes elétricos, telefonia, etc.” (Costa, 1988: 50–51).

2.2.1. A configuração do sistema tributário no Império e nos primeiros anos de República

Cabem, ainda, as seguintes indagações: durante o Império e a Primeira República, existia algum grau de autonomia das províncias em relação ao governo central no que se refere às questões fiscais? Quais eram os graus de autonomia das províncias?

Podemos observar no período imperial que as províncias, embora tivessem competências tributárias, apresentavam receitas fiscais reduzidas e seu grau de autonomia para criar novos impostos, se endividarem e delimitarem as alíquotas dos tributos a elas competentes também era reduzido. Por outro lado, o poder central possuía direitos sobre grande parte dos impostos, inclusive aqueles incidentes sobre importação e metade da arrecadação sobre exportação (a outra metade era repassada às províncias). A supremacia do poder central sobre as províncias se evidencia ao passo que no período primário exportador a tributação sobre o comércio exterior consistia na principal fonte de receita fiscal (Amed & Negreiros, 2000).²⁸

As tensões entre os poderes provinciais e o poder central se intensificaram a partir da segunda metade do século XIX. Costa (1998) ressalta que a partir de 1870 o crescimento da dívida pública como forma de financiamento da Guerra do Paraguai estreitará a capacidade financeira do Estado que não poderá mais atender às demandas provinciais por mais recursos para enfrentarem o processo de transição para o trabalho livre. Este processo foi responsável, também, pela diversificação dos interesses regionais, sendo um fator de intensificação dos conflitos de interesse entre as áreas prósperas (São Paulo) e as decadentes (Norte e Nordeste).

²⁸ Como já foi mencionado, algumas províncias se revoltaram contra a centralização imperial. A Revolta dos Farrapos esteve ligada a questões fiscais. “A questão fiscal era um dos motivos do descontentamento dos produtores gaúcho de charque, couro e muars, uma vez que a pesada taxaço do Império impedia que estes gêneros concorressem com aqueles outros produzidos por uruguaio, paraguaio e argentino. Muitos dos produtos do Rio Grande do Sul também eram onerados pela bitributaço, uma vez que também eram taxados nos locais de venda em algumas províncias brasileiras” (Amed & Negreiros, 2000: 197).

Nesse sentido, observa-se que o imposto sobre exportações passou a ser arrecadado pelos estados, que apresentavam capacidade de geração de recursos fiscais totalmente desiguais em virtude da inserção diferenciada dos estados no mercado internacional. Como ressalta Costa, “a República herdava do Império uma base fiscal estreita, fundada quase que exclusivamente na tributação do comércio exterior e uma grande dívida pública (externa e interna). Esses eram fatores que militavam a favor dos defensores da União, procurando reservar-lhe parcela mais significativa das receitas alfandegárias (o imposto de importação) e a competência de criar novas fontes de receita cumulativa do crédito. Nesse sentido buscava-se a ‘federação possível’ e esta era necessariamente desigual, porque eram desiguais as bases fiscais em que passaria a se assentar as finanças estaduais (imposto sobre a exportações)” (Costa, 1998: 162-163).

Os estados que não possuíam participação no comércio internacional sofriam dificuldades financeiras em virtude da capacidade de arrecadação restrita, pois à exceção daqueles produtores de café, poucos mantinham ligações expressivas com o exterior. Para superarem as restrições decorrentes das dificuldades de arrecadação, os estados que não se articulavam comercialmente com o exterior recorriam às transferências fiscais, que consistiam em acordos políticos para a inserção de programas estaduais no orçamento federal, política de emprego ou política de clientela junto aos órgãos federais (Lopreato, 1981). Ou seja, o governo central cumpria papel relevante, articulando interesses e respondendo aos interesses estaduais nos momentos de crise.

Por outro lado, a cobrança de impostos interestaduais também era utilizada para a ampliação da receita fiscal dos estados. A exportação de um estado para outro, a circulação e o trânsito de mercadorias eram tributados sem que existissem normas definidas. A geração de receitas fiscais através deste processo consistia em um dos principais entraves ao desenvolvimento do mercado interno e à articulação do espaço econômico nacional, pois a cobrança de impostos interestaduais fazia com que uma mercadoria, quando produzida em um estado e vendida em outro, fosse tributada novamente no estado comprador, aumentando seu preço final. Dentre os resultados deste mecanismo de tributação estava o favorecimento da importação de produtos similares e a inibição do comércio inter-regional/estadual.

Os interesses das oligarquias paulistas e mineiras estiveram garantidos pela institucionalidade constituída na República Velha. Como observa Júlio Assis Simões, “o federalismo estabelecido pela República Velha concedia aos estados autonomia para manterem suas próprias forças militares, contraírem empréstimos no exterior e se beneficiarem dos

impostos sobre exportações. Tais medidas favoreciam diretamente os grandes cafeicultores e o estado de São Paulo, o que mais produzia e exportava café. Para salvaguardar os interesses da oligarquia cafeeira – que já controlava o comércio, os bancos, o transporte e o mercado de trabalho livre e precisava garantir a aplicação de uma política econômica voltada à proteção de café – articulou-se o mecanismo centralizante da ‘política dos governadores’, com base no comando da ‘política dos coronéis’. Esse arranjo reconhecia a supremacia nacional de São Paulo e, em menor extensão, Minas Gerais, no controle da máquina federal, beneficiando em troca as oligarquias estaduais com a perpetuação no poder regional, através de mecanismos de controle dos processos eleitorais e de ratificação dos eleitos (pelas Câmaras de Verificação de Poderes) para todos os níveis de representação (municipal, estadual e federal), que permitiam excluir toda a oposição” (Simões, 1992: 31-32).²⁹

Os processos descritos até aqui mostraram alguns movimentos de articulação do espaço econômico nacional. Trata-se, portanto, de uma articulação incipiente desigual do espaço, visto que o atraso da economia nordestina influenciou sua pequena base tributária, intensificando, desde então, a distância entre aquela região e o Centro-Sul do país.

Em suma, à medida que vão se desencadeando mudanças nos processos produtivos e nas relações de produção, os nexos políticos entre as partes ditados a partir do poder político imperial vão cedendo lugar, também, para o desenvolvimento dos nexos econômicos. Nesse movimento a moeda vai ganhando um papel particular na articulação das partes. Durante o Império as maiores necessidades de papel moeda seguiram o crescimento da circulação de mercadorias. Já no final do período imperial e início da Primeira República, o trabalho assalariado (entendido como um estímulo de grande significado para o crescimento do mercado interno) teve grande influência sobre a política de emissão do final do governo imperial e início do governo republicano.

A definitiva centralização do poder de emissão e a criação de mecanismos que garantissem maior estabilidade para o funcionamento do sistema bancário (Câmara de Compensação e Carteira de Redescoto) na República Velha dotou o país de um dos principais traços da unidade nacional: ao poder central coube a emissão formal da moeda nacional.

Durante o Império, a soldagem entre as partes do território nacional se dava, do ponto de vista tributário, através das transferências de alguns tributos do Governo Imperial para as

²⁹ Nesta passagem de seu texto, Simões se remete às idéias de Carone (1972). *A república Velha (instituições e classes sociais)*. São Paulo, Difel.

províncias. Destaca-se, também, que a escassa fonte de arrecadação provincial provocava negociações das províncias com a Corte para angariarem recursos adicionais.

Em momentos de escassez de recursos acirram-se as tensões e o movimento republicano surgiu liderado por grupos com interesses distintos. Esta união de interesses divergentes em prol da descentralização tributária determinou a ocorrência de muitas **continuidades** na Primeira República. Uma delas foi manter o poder central com relativa força, ao passo que este continuou a tributar o imposto de maior importância em uma economia marcada pelo desenvolvimento para fora: o imposto sobre importação. No entanto, por outro lado podemos destacar algumas **descontinuidades**, tais como, a delimitação e ampliação da base de tributação dos estados e a concessão do direito de endividamento externo estadual.

É preciso ressaltar, porém, que a desigualdade regional passou a se refletir, também, na disparidade do poder de arrecadação. Estas disparidades recolocaram recorrentes tensões sócio-regionais, as quais, em seus momentos cruciais, foram abafadas ou pelo uso da força (como nas revoltas separatistas) ou através de concessão momentânea de direitos à emissão de meios de pagamentos, ou ainda concedendo recursos fiscais provenientes do orçamento federal. As duas primeiras práticas foram muito utilizadas no período imperial ao passo que a terceira na República Velha, consistindo, em todos os casos, em mecanismos de soldagem das partes para a manutenção da unidade territorial.

Nos próximos itens abordaremos os impactos do deslocamento do centro dinâmico da economia sobre a unidade nacional.

2.3. EMERGÊNCIA DO MERCADO INTERNO COMO PRINCIPAL FATOR DE DINAMISMO DA ECONOMIA BRASILEIRA

A crise da divisão internacional do trabalho atingiu seu ponto mais intenso com o colapso da economia mundial em 1929 e abriu novos horizontes para a economia brasileira. A desestruturação do sistema econômico internacional influenciou internamente o dismantelamento da organização econômica vigente desde a época colonial. A partir de então, o crescimento econômico não seria mais determinado pelas variações das exportações e a economia brasileira começaria a se refazer em outras bases, deixando de ser um simples fornecedor do comércio e das mercadorias internacionais, dando um salto qualitativo no processo de ruptura com o passado

colonial. O centro dinâmico da economia brasileira deixaria de ser o mercado externo e começaria a se apoiar no crescimento do mercado interno. Como observa Celso Furtado, “O fator dinâmico principal, nos anos que se seguem à crise, passa a ser, sem nenhuma dúvida, o mercado interno. A produção industrial, que se destina em sua totalidade ao mercado interno, sofre durante a depressão uma queda de menos de 10%, e já em 1933 recupera o nível de 1929. A produção agrícola para o mercado interno supera com igual rapidez os efeitos da crise. É evidente que, mantendo-se elevado o nível da procura e representando-se uma maior parte dessa procura dentro do país, através do corte das importações, as atividades ligadas ao mercado interno puderam manter, na maioria dos casos, e em alguns aumentar, sua taxa de rentabilidade. Esse aumento de rentabilidade se fazia concomitantemente com a queda dos lucros no setor exportador” (Furtado, 1984: 198).

O autor ressalta, ainda, que o aproveitamento intensivo da capacidade instalada e a possibilidade de aquisição a preços baixos, no exterior, de equipamentos de segunda mão foram dois fatores essenciais para a expansão da atividade industrial. As transformações na economia e sociedade abririam espaço para a industrialização incipiente, à urbanização, ao crescimento do mercado interno, à classe operária. Ao estimular a expansão do mercado interno e a industrialização por substituição de importações, o novo dinamismo da economia brasileira começou a criar as bases para a consolidação do Brasil como um espaço econômico relativamente autônomo dentro do sistema capitalista mundial. O avanço do processo de industrialização também significou uma mudança qualitativa nos nexos entre as regiões do país, à medida que a integração do mercado nacional gerou forças centrípetas que tendiam a unificar a vida econômica nacional.

2.3.1. A autonomia relativa das unidades federativas diante do fortalecimento do Estado Nacional

O deslocamento do centro dinâmico e a crise do sistema econômico internacional desencadearam mudanças significativas na organização do Estado, ao passo que ocorriam transformações nas bases técnicas do país e na sua estrutura social. As impossibilidades de efetivação do comércio externo comprometiam as receitas da União, que no período anterior eram asseguradas pela tributação das importações. O comprometimento das finanças do Estado

impossibilitava que este exercesse seu novo papel, visto que a nova dinâmica da economia estaria pautada na indústria nascente e seria possibilitada graças aos investimentos do Estado tanto no próprio setor industrial, quanto na infra-estrutura necessária ao processo de industrialização. Com o frágil sistema tributário e com problemas na obtenção de crédito através do financiamento externo, fazia-se necessária uma reforma no sistema tributário, dotando o Estado de instrumentos capazes de aumentar sua arrecadação e desempenhar suas novas funções (Oliveira, 1978).

As mudanças processadas a partir de 1930 não encontraram seus determinantes apenas na crise da divisão internacional do trabalho e nas conseqüentes restrições ao comércio internacional. Internamente desde a década de vinte existiam grupos de pressão para que o governo central se fortalecesse e conduzisse a política econômica nacional sem que se privilegiassem determinados estados em detrimento de outros. Como bem observa Souza (1994: 35), “seria errôneo supor que o processo de centralização estabelecido após a Revolução de 1930 tivesse surgido da noite para o dia. Ao contrário, se alguma data identificável puder ser encontrada para demarca-lo, ela provavelmente se encontra na segunda parte da década dos 20, quando a concorrência entre regiões produtoras (de café) leva algumas delas a situações de crise, fazendo avolumar de maneira quase simultânea os pedidos de interferência do Governo Central”.³⁰

Nesse sentido, destaca-se que o Estado centralizado teve um papel determinante na condução do processo de industrialização via substituição de importações. A Revolução de 1930 evidenciou a insatisfação dos estados menos expressivos economicamente com a extrema diferenciação entre as unidades federativas, visto que São Paulo e Minas despontavam como grandes exportadores de café exercendo poder político sobre o restante do país.³¹

Essas transformações na economia e sociedade brasileiras possibilitaram que, no período compreendido entre 1930 e 1945, ocorresse um processo de intensificação do poder da União sobre os demais entes federativos visto que as políticas econômicas passaram por um processo de centralização e nacionalização. O poder central passou a conduzir a política econômica que não coincidirá apenas com as políticas agrícolas voltadas para os produtos de exportação. Nesse

³⁰ Souza continua sua argumentação dizendo que “destacam-se nesse sentido as moções dos estados cafeeiros menores – Minas, Espírito Santo e Rio de Janeiro – solicitando transferência do comando da política cafeeira para o Governo Central, comando até então exercido pelo Instituto do Café de São Paulo. Já bem antes a pecuária gaúcha fazia reivindicações no mesmo sentido, por sentir-se prejudicada com a competição de Minas Gerais, observando-se idênticas reclamações do açúcar nordestino contra São Paulo” (Souza, 1994: 35).

³¹ Ver Boris Fausto, *A Revolução de Trinta*.

sentido, aquelas oligarquias regionais, cujos interesses eram coincidentes com os interesses da política econômica da República Velha, vão dividindo espaço com uma nova classe, a elite industrial.

Entre 1930 e 1934, ano da promulgação da nova Constituição, instituiu-se um regime de intervenção generalizada nos estados, ao passo que a administração tornou-se altamente centralizada. Nesse sentido, a criação da Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios objetivava realizar estudos para obter informações sobre as finanças públicas do país nos três níveis de governo. A partir das referidas informações seriam processadas mudanças no país, capazes de dotá-lo de políticas de alcance nacional (Silva, 1977).

Através das considerações do Chefe do Governo Provisório podemos verificar o teor das mudanças pretendidas. “Estamos sinceramente empenhados na organização econômico-financeira de todo o país, isto é, da União, dos Estados e Municípios, simultaneamente. Inspiramos um programa nacional de harmonia e não de dispersão. A União tem de se restabelecer, curando, ao mesmo tempo, todos os seus elementos componentes. Entre o Governo Provisório e os interventores, entre estes e os prefeitos municipais, deve haver identidade de diretrizes na ordem financeira, administrativa e econômica. Cumpre a todos seguir o mesmo para a uniformidade do esforço e semelhança dos resultados” (Vargas, apud: Bouças, 1934: 5).

Nos relatórios apresentados pelo secretário da Comissão, Valentim Bouças, verificava-se um esforço no sentido de buscar o máximo de conhecimento possível sobre o país para que pudessem ser processadas políticas nacionais. Ou seja, tratava-se de estudos técnicos que auxiliariam os Ministros da Fazenda e da Justiça com o objetivo de “construção nacional”.³² Entre as mudanças recomendadas, a Comissão propôs um modelo de orçamento baseado em um padrão único para os três níveis de governo, visto que os orçamentos da União, Estados e Municípios diferiam entre si. Além disso, foi constatado que alguns estados continuavam mantendo ou criando impostos, taxas ou contribuições interestaduais, não obedecendo à lei n. 1185 de junho de 1904, nem ao decreto n. 19.995 de 14 de maio de 1931.

Para Valentim Bouças, era de extrema necessidade “conhecer a nós mesmos” para que se processassem uma reorganização do país. As colocações do secretário nos dão uma visão dos

³² O esclarecimento das principais funções da Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios podem ser encontrados na Coleção Finanças do Brasil, Relatório apresentado pelo secretário da comissão, Valentim Bouças, em sessão de 6 de abril de 1932. Vol. I, 2ª edição.

propósitos da Comissão: “A Federação não pode ser o que era. Há de ser a União pelos Estados e Municípios, e estes por aquela, em salutar entendimento. Por outro lado, o Sr. Ministro da Fazenda tem dado oportunas e repetidas instruções aos Srs. Interventores para que estes providenciem, com energia e boa vontade, para a regularização das finanças, não só dos Estados sob sua superintendência, como dos Municípios em que esses Estados se dividem. Tudo com aquele elevado propósito de uma política geral, nacional e não parcial: política de reconstrução simultânea da União, dos Estados e Municípios” (Bouças, 1934: 26). Os estudos da Comissão de Estudos Financeiros de Estados e Municípios culminaram nas reformulações do sistema tributário, definidas na Constituição de 1934. Com o novo marco institucional delimitou-se melhor a competência tributária das três esferas de governo, visto que pela primeira vez os municípios foram inseridos na partilha tributária. O quadro a seguir ilustra as competências de cada esfera de governo nas Constituições de 1891, 1934 e 1937.

O número de impostos na Constituição de 1934 aumentou em relação àqueles vigentes na República Velha. A referida mudança está diretamente relacionada ao deslocamento do centro dinâmico da economia. Ou seja, enquanto o país configurava-se como uma economia primário exportadora, com seu crescimento determinado a partir das flutuações da demanda por seus produtos agrícolas, a principal fonte de geração de recursos fiscais consistia na tributação do comércio exterior. Os elevados coeficientes de importação e de exportação garantiam a receita fiscal do governo central e dos estados. Com a crise da economia internacional e as restrições impostas ao comércio internacional, o país ganhou impulsos para sedimentar em bases internas o seu crescimento econômico. Nesse sentido, surgiram as condições necessárias para que a base de tributação não ficasse exclusivamente dependente do mercado externo e se pautasse, sobretudo, no mercado interno.

QUADRO I
Competências Tributárias das três Esferas de Governo nas Constituições de 1891, 1934 e 1937

Competências Tributárias		
1891	1934	1937
UNIÃO		
<ul style="list-style-type: none"> - Imposto sobre importações; - entrada e saída de navios; - taxas de selo; - taxas de correios e telégrafos federais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Impostos sobre importações - consumo de quaisquer mercadorias, exceto os combustíveis de motor a explosão; - de renda de proventos de qualquer natureza, excetuada a renda cedular (1); - transferências de fundos para o exterior; - atos emanados o seu governo, negócios da sua economia e instrumento ou contratos regulados por lei federal; - taxas telegráficas, postais e de outros serviços federais; de entrada, saída e estadia de navios e aeronaves. 	<ul style="list-style-type: none"> - impostos sobre importações; - consumo de mercadorias; - renda e proventos de qualquer natureza; - transferência de fundo para o exterior; - atos emanados de seu governo, negócios da sua economia e instrumento ou contratos regulados por lei federal; - taxas telegráficas, postais e de outros serviços federais; de entrada, saída e estada de navios e aeronaves.
ESTADOS		
<ul style="list-style-type: none"> - exportação; - imóveis rurais e urbanos; - transmissão de propriedade; - indústrias e profissões. 	<ul style="list-style-type: none"> - propriedade territorial, exceto urbana; - transmissão de propriedade causa mortis; - transmissão de propriedade imobiliária inter-vivos; - consumo de combustíveis; - vendas e consignações; - exportação das mercadorias de sua produção até o máximo de dez por cento ad valorem, vedados quaisquer adicionais; - indústrias e profissões; - atos emanados do seu governo e negociados da sua economia, ou regulados por lei atual; - taxas de serviços estaduais 	<ul style="list-style-type: none"> - a propriedade territorial, exceto a urbana; - transmissão de propriedade causa mortis; - transmissão de propriedade imobiliária inter-vivos; - vendas e consignações; - exportação das mercadorias de sua produção até o máximo de dez por cento ad valorem, vedados quaisquer adicionais; - indústrias e profissões; - atos emanados do seu governo e negociados da sua economia, ou regulados por lei atual; - taxas de serviços estaduais.
MUNICÍPIOS		
	<ul style="list-style-type: none"> - licenças; - predial e territorial urbanos; - diversões públicas; - renda de imóveis rurais; - taxas sobre serviços municipais. 	<ul style="list-style-type: none"> - licenças; - predial e territorial urbanos; - diversões públicas; - taxas sobre serviços municipais

Fonte: Constituições Federais de 1891, 1934 e 1937.

(1) Esse imposto vigorava desde 1922.

Além do imposto sobre importações e de entrada e saída de navios, a União passou a decretar impostos sobre o consumo de mercadorias - exceto de combustíveis; sobre a renda; sobre negócios e contratos de seu governo. Por outro lado, além do imposto sobre exportação, transmissão de propriedades, indústrias e profissões garantidos na Constituição de 1891, na

Constituição de 1934 os Estados passaram a ter direito de decretarem, também, impostos sobre propriedade territorial, exceto a urbana, vendas e consignações e atos emanados pelo seu governo.

Como observa Lopreato (1981:19), “a principal mudança (...) ateve-se à transferência do Imposto sobre Vendas e Consignação (antigo imposto federal sobre vendas mercantis, criado em 1923 e cobrado segundo valores fixos proporcionais aos preços de transação da mercadoria) para a competência estadual, transformado num imposto tipo ‘cascata’, cobrado a cada operação de venda ou consignação pelo valor total da mercadoria, de acordo com uma alíquota fixa ad valorem”.

Por outro lado, pela primeira vez na história do federalismo brasileiro os municípios tiveram suas competências tributárias discriminadas na Constituição. Os municípios passaram a possuir suas próprias competências, sem que ficassem totalmente dependentes das Constituições e das leis estaduais para determinar suas bases de tributação. Observa-se, dessa forma, que a autonomia dos municípios para arrecadarem seus próprios impostos é garantida em momento em que o Governo Central assume uma função de maior regulação, assim como assume a realização de tarefas que anteriormente eram de responsabilidade dos estados.

Além da delimitação da competência das três esferas de poder e da autonomia estadual e municipal na manipulação das alíquotas de seus impostos, a Constituição de 1934 proibia a cobrança de qualquer tipo de tributo que barrasse o comércio entre os estados, medida essencial para o avanço da integração econômica do país. A proibição à cobrança de impostos interestaduais possibilitou o incremento do comércio inter-regional, aumentando o grau de complementariedade e a integração regional. Com isto, a necessidade de tornar as normas econômicas similares para todo território nacional era reconhecida na constituição de 1934, visto que a União estava proibida de cobrar impostos que não fossem uniformes em todo o território nacional. Evitava-se, portanto, que uns Estados ou municípios fossem mais onerados que outros.

Por outro lado, no que diz respeito à centralização do poder, resultante do golpe de 1937, esta não foi traduzida em aniquilamento das oligarquias regionais, visto que a autonomia dos estados e municípios na manipulação de seus impostos foi mantida. A Constituição de 1937, por sua vez, apresentou poucas mudanças em relação à Constituição de 1934 no que concerne à estruturação do sistema tributário. A União passou a tributar todas as mercadorias, inclusive combustíveis; foi estabelecida, no território nacional, a unidade do ponto de vista alfandegário,

econômico e comercial, não podendo no seu interior existir qualquer barreira ou limitações à livre circulação de bens ou de pessoas, ou seja, criava-se as condições necessárias à livre circulação do capital e do trabalho pelo território nacional, condições estas essenciais para a formação de um sistema econômico nacional.

Observa-se, portanto, que os interesses dos novos grupos que assumiram o poder a partir de 1930, num contexto de transformações na economia mundial, possibilitou a criação de condições que viabilizassem a centralização política. No entanto, resta-nos, ainda, algumas indagações. Como se comportou a carga tributária das três esferas de governo a partir de 1930? Quais as possibilidades de endividamento externo das unidades subnacionais? Qual o grau de liberdade política dos estados e municípios?

Para uma análise da carga tributária é ilustrativo verificarmos a tabela abaixo, elaborada a partir dos dados da publicação do IBGE *Estatísticas Históricas do Brasil*.

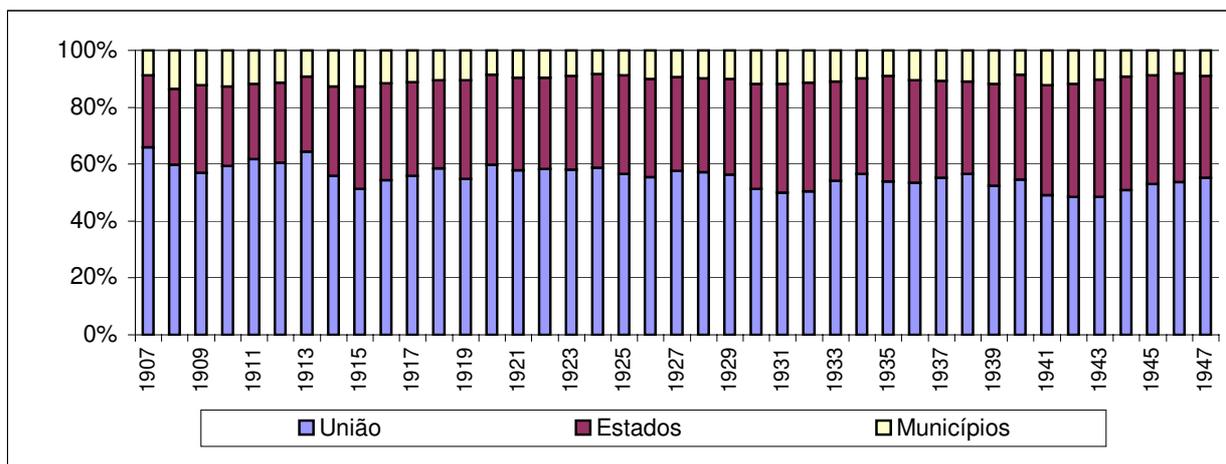
Tabela I: Distribuição da Receita Arrecadada Total por União, Estados e Municípios**– 1907 – 1945, Brasil (1).**

Ano	Receita arrecadada - União %	Receita arrecadada - Estados %	Receita arrecadada - Municípios %	Ano	Receita arrecadada - União %	Receita arrecadada - Estados %	Receita arrecadada - Municípios %
1907	65,83	25,38	8,79	1927	57,55	33,02	9,44
1908	59,84	26,69	13,47	1928	57,26	32,84	9,90
1909	56,89	30,78	12,33	1929	56,26	33,79	9,95
1910	59,49	27,74	12,77	1930	51,22	36,99	11,79
1911	61,85	26,33	11,82	1931	50,03	38,18	11,79
1912	60,48	28,11	11,41	1932	50,43	38,15	11,42
1913	64,32	26,55	9,14	1933	54,14	34,94	10,92
1914	55,79	31,63	12,58	1934	56,56	33,62	9,82
1915	51,31	36,05	12,64	1935	53,87	37,21	8,92
1916	54,37	34,11	11,52	1936	53,59	36,00	10,41
1917	55,81	33,14	11,05	1937	55,22	34,05	10,73
1918	58,55	30,89	10,56	1938	56,47	32,59	10,94
1919	54,75	34,74	10,51	1939	52,34	35,80	11,86
1920	59,73	31,73	8,55	1940	54,61	36,77	8,61
1921	57,93	32,37	9,70	1941	49,03	38,66	12,31
1922	58,28	32,06	9,66	1942	48,38	39,86	11,77
1923	58,14	32,98	8,88	1943	48,37	41,28	10,35
1924	58,74	33,01	8,25	1944	50,97	39,90	9,13
1925	56,56	34,69	8,75	1945	53,09	38,26	8,65
1926	55,36	34,69	9,95				

Fonte: IBGE. Estatísticas Históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. Rio de Janeiro: IBGE, 1990 (elaboração própria).

(1) A série de dados que deu origem à tabela acima se refere às receitas da administração direta dos três níveis de governo: União, estados e municípios. Nelas não estão incluídas as transferências unilaterais, mas sim apenas a receita arrecadada por cada nível de governo.

Gráfico I: Distribuição da Receita Arrecadada Total por União, Estados e Municípios – 1907 – 1945, Brasil.



Fonte: IBGE. Estatísticas Históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. (elaboração própria).

Pode-se notar que, de forma geral, houve queda no total da receita arrecadada pela União no período apreciado. Enquanto a receita arrecadada da União, em 1907, correspondia a 66% da receita total arrecadada e em todos os anos anteriores à Primeira Guerra esta participação oscilava em torno dos 60%, após o início do conflito a fração que cabia à União permaneceu abaixo daquele patamar (60%), em escala decrescente. Observa-se que a receita média arrecadada da União (52,4%) no período posterior a 1930 é visivelmente inferior ao período anterior (58%).

A partir de 1930 observa-se que a receita arrecada pela União encontra-se em um patamar extremamente baixo em comparação ao momento anterior chegando a apresentar os seguintes resultados: em 1941, 49,03%, em 1942, 48,38% e em 1943, 48,37%. A referida queda ocorreu em contrapartida ao aumento da receita arrecada pelos estados. Os municípios, por sua vez, apresentaram pequenas oscilações, exibindo uma relativa estabilidade da sua participação na composição global das receitas arrecadadas.

Constatamos, com base nestes dados, que a partir de 1930, apesar de toda a centralização do poder político e da concentração da política econômica nas mãos do poder central, os estados consistiram no ente da federação que apresentou aumento na parcela da receita arrecadada. O aumento na parcela da receita arrecadada pelos estados é significativa visto que reflete que sua **autonomia na arrecadação dos tributos** a eles competentes não foi podada diante da

centralização administrativa verificada no período. Por outro lado, a atuação dos estados passou a estar condicionada à atuação do governo federal. Embora não existissem nesta época receitas vinculadas asseguradas constitucionalmente, o papel dos interventores nos estados cumpria a função de fazer a ponte entre os anseios do Governo Central e a condução das políticas estaduais.³³

A partir de 1930 o governo federal passou a designar interventores para trabalharem nos estados com o intuito de conduzir a política estadual de acordo com as diretrizes da União. No relatório da Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios do Ministério da Fazenda, de 1934, Valentim Bouças fornece indícios de que se empreendeu grandes esforços para se processar uma organização administrativa durante o governo de Getúlio Vargas.³⁴

Segundo Bouças (1934: 15), “o Código de Interventores é complemento dessa lei (Lei n. 19.398 responsável pela reorganização econômico-financeira do país). Veio ampliá-la e formar de modo iniludível aquela comunhão. Assim é que, entre outras providências, determina o seguinte: a) que as despesas autorizadas nas leis orçamentárias dos Estados e Municípios não excedam à receita orçada para o exercício, e que os créditos extraordinários, suplementares ou especiais também não excedam ao saldo da receita arrecadada sobre a receita orçada; (...). c) que os estados e Municípios não podem contrair empréstimos externos”.

Sabemos que a história econômica brasileira é marcada pelas heterogeneidades econômicas e sociais entre as regiões. Tais heterogeneidades refletem-se, também, na diferenciação do poder político exercido pelos grupos dominantes destas regiões. Devemos

³³ Nesse sentido, é preciso destacar, também, que a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, que desprendeu seus esforços para estudar a situação das finanças dos Estados, constatou a imensa dívida externa adquirida por todas as Unidades da Federação. Desta forma, as discussões a respeito da proibição da captação de recursos no exterior pelos estados foram fomentadas até que esta seria assegurada na Carta de 1934, como podemos observar em seu Art. 19: “É defeso aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios: V, contrair empréstimo externo sem prévia autorização do Senado Federal” (CAMPANHOLE, A. & CAMPANHOLE, H. L., 1984:511).

³⁴ Segundo Bouças, “o Sr. Getúlio Vargas, em seu discurso de 3 de outubro do ano passado assim justifica esses atos: ‘a lei orgânica ou decreto n. 19.398, de 11 de novembro do ano passado, foi o primeiro passo nesse sentido. Nela ficou estabelecida a competência do governo federal de nomear interventores de sua confiança para cada Estado, incumbindo-se de exercer, como ele próprio, atribuições executivas e legislativas, e também autorizando-os a nomear, a seu turno, os prefeitos para os diversos municípios. Havia assim, como que uma delegação de poderes para uma realização comum. Foi além, porém a mesma lei. Prescreveu obrigações e normas para os interventores e prefeitos, submetendo-os à fiscalização do centro, sendo de citar entre tais obrigações e normas a que lhes impõe a ‘publicação mensal de balancetes de receita e despesa’ (Bouças, 1934: 15).

verificar, desta forma, se o poder dos interventores era exercido de forma taxativa sobre todos os estados igualmente. Segundo Souza, a resposta para tal indagação é negativa. Vejamos o que diz a autora: “a relação centro-estados, crucial no quadro das mudanças político-institucionais, encontrava assim no interventor seu instrumento-chave. O papel deste era claramente difícil, instrumento que era das tentativas de controle por parte do governo central e dos desejos dos estados em manter suas prerrogativas. No panorama das interventorias, **é necessário distinguir entre os estados mais fortes e os mais fracos, menos estratégicos para os desígnios do poder central.** Nos estados mais fortes, econômica e culturalmente mais representativos e detentores além do mais de milícias apreciáveis, jamais a situação se aproximou sequer de um modelo hierárquico” (Souza, 1994: 37; grifo meu).

Em síntese, as mudanças no formato tributário a partir de 1930 e o novo papel do Estado na economia estiveram em sintonia com o movimento mais geral de crescimento do mercado interno como dinamizador da economia, instaurando as bases para a articulação do espaço econômico nacional. Este movimento também foi beneficiado pelo fim das barreiras interestaduais e a emergência dos setores internos da economia como principais fontes de arrecadação. O período estudado apresentou movimentos complexos no sentido da articulação do espaço econômico nacional visto que o crescimento da atuação federal na política econômica veio acompanhado da preservação dos espaços de atuação estadual.

2.3.2. Consolidação do processo de unificação e de centralização do controle da moeda pelo Governo Central

Como já tivemos oportunidade de ver, durante o período imperial e nos primeiros anos da República estabeleceram-se políticas monetárias que permitiam a pluralidade de emissão. Apenas no início do século XX começou haver maior controle sobre a moeda por parte do Governo Central, processo que se intensificou a partir de 1930. A referida tendência se prolongou no período 1930-1945, visto que o Tesouro Nacional manteve a exclusividade de emissão; disseminaram-se discussões sobre a necessidade de instauração de um Banco Central no país, que culminou no surgimento da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito) em 1945;

desencadeou-se um processo de nacionalização do sistema bancário; e a União passou a ter maior controle sobre o endividamento externo de estados e municípios.

No que se refere à unidade de emissão, a centralização do poder da União sobre a moeda foi apresentada na Constituição de 1934 uma vez que além do controle sobre a cunhagem de moeda, ao Governo Federal caberia a fiscalização das operações de bancos, casa de seguro e caixas econômicas particulares. Desse modo, a unidade do sistema econômico nacional ganhou força em virtude do domínio que a União passou a ter sobre a moeda nacional.

Nesse sentido, o núcleo central do sistema monetário e creditício ao longo dos anos 30 consistiu no Banco do Brasil. O Banco do Brasil, por sua vez, cumpria três funções distintas: a de um Banco Central; de banco de fomento; a de agência fiscal. Era caixa do Tesouro e possuía mecanismos para operar as transações de todo o aparelho governamental (gastos e receitas).³⁵

Entretanto, as funções do Banco do Brasil no que se referia ao controle sobre o sistema bancário eram limitadas, criando-se discussões sobre a necessidade de instauração de um Banco Central no país. A necessidade de manter a estabilidade do sistema bancário assim como um maior controle da União sobre as operações de crédito levou à criação, em 1942, da Caixa de Mobilização Bancária que tinha como função recolher um depósito compulsório que garantisse a segurança do sistema bancário. Em 1945, a criação da SUMOC consistiria em um avanço no debate sobre a formação de um banco Central no Brasil. A Superintendência passaria a exercer parte das funções das Carteiras de Câmbio e Redescoto do Banco do Brasil e da Caixa de Mobilização Bancária.

Trata-se, portanto, de mais um avanço da centralização da moeda e do crédito nas mãos da União. Este processo pode ser evidenciado nas funções atribuídas à SUMOC que Draibe ressalta: “Entre outras funções, cabia à SUMOC requerer emissões de papel-moeda para o Tesouro; controlar e receber com exclusividade depósitos dos bancos, através do Banco do Brasil; delimitar taxas de juros; fixar as taxas de redescoto e venda de ouro e cambiais; orientar a política cambial, etc. Sua criação permitiria, assim, um avanço mais ordenado da regulação monetário-creditícia, pois suas funções foram diferenciadas e destacadas de dentro do Banco do Brasil e estruturadas em uma instância, mais elevada de poder, sob o controle do ministro da

³⁵ O Banco do Brasil consistia, também, no suporte decisivo para a expansão e crescimento industrial visto que as linhas de créditos criadas pelo governo federal eram direcionadas à indústria e à agricultura via Banco do Brasil. As comissões de fomento das produções e de investimento (instituídas, respectivamente, em 1943 e 1944) foram criadas atreladas ao Banco do Brasil, consolidando uma política de alcance nacional.

Fazenda. Entretanto toda a materialidade operativa da SUMOC (depósitos compulsórios dos bancos comerciais, redesconto, políticas de juros e intervenção cambial) continuava a efetuar-se no e através do Banco do Brasil, que não perdeu, assim, seu caráter cêntrico e polivalente.” (Draibe, 1985: 88). Observa-se, assim, que além de promover uma maior centralização da moeda, a SUMOC representou um grande passo na centralização das decisões de política econômica, controlando grande parte das variáveis macroeconômicas.³⁶

Diante da nova orientação do desenvolvimento econômico brasileiro e da centralização do controle da moeda e do crédito, normas que visassem um maior controle do capital estrangeiro presente no sistema bancário brasileiro foram determinadas, pela primeira vez, na Constituição de 1934, sendo mais incisivo ainda na Carta de 1937³⁷. Como ressaltou Mario de Andrade Ramos:

“Não há nenhum intuito de prejudicar capitais estrangeiros aqui domiciliados, mas há necessidade e inteligência de que eles se convertam em outros negócios de interesse nacional, para os quais podem concorrer ou se associar com capitais brasileiros e não nesta indústria financeira de seguros, em que as próprias economias brasileiras servem para canalizar para o exterior, sob a forma de lucros, modestas sobras que ‘constituem o sangue e a vida da nacionalidade’, na palavra prudente do eminente Chefe da Nação, no seu discurso inaugurando o Instituto de Resseguros do Brasil” (Ramos apud: Bouças, 1945: 6).³⁸ A defesa dos interesses da Nação fica mais enfática na continuação deste mesmo pronunciamento, dizendo que o capital

³⁶ O idealizador e fundador da SUMOC foi Octavio Gouvêa de Bulhões, economista, professor da UFRJ. Juntamente com Eugênio Gudin, criou um grupo de técnicos com formação orientada pelo pensamento liberal. Segundo Lago (1983), “os membros deste grupo, e sobretudo seus líderes mais velhos, compartilham durante toda a década de 1940 a percepção da necessidade de uma autoridade monetária controladora do sistema financeiro, com o privilégio exclusivo de criar a base monetária, prover assistência financeira ao sistema bancário e utilizar os instrumentos de controle financeiro necessários à execução da política de moeda e de crédito – o Banco do Brasil” (Lago, 1983: 6).

³⁷ “Art. 117. A Lei promoverá o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito. Igualmente providenciará sobre a nacionalização das empresas de seguros em todas as suas modalidades, devendo constituir-se em sociedade brasileira as estrangeiras que atualmente atuam no país” (Campanhole, 1984: 540). Com a instauração do governo autoritário do estado Novo, a nacionalização do sistema bancário brasileiro será mais incisiva no art. 145 da Constituição outorgada em 1937: “Art. 145. Só poderão funcionar no Brasil os Bancos de Depósito e as empresas de seguros, quando brasileiros os seus acionais. Aos bancos de depósito e empresas de seguros atualmente autorizadas a operar no país, a lei dará um prazo razoável para que se transformem de acordo com as exigências deste artigo” (Campanhole, 1984: 446).

³⁸ Mario de Andrade Ramos, conselheiro membro do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, em Sessão Ordinária, realizada em 1 de março de 1943.

externo deveria entrar no país para criar novas riquezas, ou seja, ser empregado no setor produtivo.³⁹

A nova institucionalidade que se forma a partir de 1930 aumentou o poder de decisão da esfera federal sobre os demais níveis de governo no que concerne à possibilidade de ter acesso ao crédito e às decisões de gasto, visto que foram colocadas restrições à capacidade de endividamento externo dos estados e municípios

Nesse sentido, Costa (1978) destaca que o governo de Minas Gerais no período apresentava-se altamente endividado e que os bancos mineiros particulares foram grandes emprestadores para o setor público mineiro. Segundo o autor, “a cooperação dos institutos de crédito foi pedida pelo Poder Público para a regularização de suas finanças. A desesperadora situação econômico-financeira em que o Estado, após a Revolução de 30, se encontrava criou estímulos para que os bancos a amenizassem. Antecipações, empréstimos, participação no lançamento de títulos, na conversão de outros – tudo fizeram, amparando o Tesouro Estadual com uma contribuição que só em títulos públicos atingiu, em 1938, a 1 milhão de contos (o que equivalia, por exemplo, a 70% do valor total de exportação do Estado no ano). (...) Era também comum a prática de ‘antecipação de receita’: o banco emprestava ao governo, e, em troca, este designa esse banco privado como local de cobranças dos impostos e taxas, que podia então, durante certo tempo, até o seu recolhimento, movimentar grandes somas da arrecadação do Estado” (Costa, 1978: 144). Em Minas Gerais, o elevado endividamento do setor público estreitou a relação entre o governo estadual e as instituições privadas de crédito o que, segundo o autor, consistiu em um estímulo ao crescimento do sistema de crédito mineiro. Por outro lado,

³⁹ “Somos daqueles que continuamente têm considerado úteis os capitais estrangeiros que vêm para o nosso país, seja sob a forma de empréstimo à Nação ou a particulares, a longo prazo e juros baixos para a realização de obras públicas, ou melhor, quando esses capitais se investem na agricultura, na indústria ou serviços públicos, devendo merecer a mesma acolhida que os capitais e as garantias para a transferência dos juros dos empréstimos ou dividendos e amortização dos empréstimos. Mas não podemos, nem devemos confundir estes capitais que realmente criam riquezas no país, estes capitais que são desejados, que trabalham conosco, que transformam energia em estado potencial em energia em ação, com pequenos capitais empregados em agências de Companhias de Seguros ou Bancos de Depósitos e que lidados com artifício ou usura, e coletando os próprios capitais brasileiros sob a forma de prêmios de seguros, ou de depósitos bancários remetem constantes lucros para o exterior, e como bem disse o Presidente Getúlio Vargas em notável discurso a que nos referimos: ... ‘drenam nossas parcas economias, que constituem o sangue e a vida da nacionalidade’.” Ibidem, p.8.

tratou-se também de um mecanismo de preservação da autonomia do estado para se endividar e conseguir novos financiamentos.

Apesar do aumento do poder de controle do governo federal sobre os governos subnacionais existiu espaço para que alguns bancos estaduais (privados no caso de Minas Gerais e estadual no caso de São Paulo) se desenvolvessem como fonte de extrema importância para o financiamento do setor público estadual e, também, da atividade econômica dos estados.

Em São Paulo, o BANESPA passou a ser majoritariamente de propriedade do governo estadual em 1926. No período 1930-1945 este banco teve grande participação no financiamento da agricultura paulista. A esse respeito destacamos a análise de Costa (1988) sobre a interiorização de agências bancárias do BANESPA desde a década de 1930, pois para o autor “o Banco do Estado, para compensar o descaso desses bancos (bancos privados) com o interior, não necessitando concorrer por depósitos na região de maior concentração econômica, na medida que estava, de certa forma, ‘garantido’ pelos depósitos do governo do Estado e dos funcionários públicos, pode dedicar-se à ampliação de sua rede de agências por todas as regiões do Estado. Aproveitou então o potencial econômico do interior paulista, como vimos, já nessa época, bem maior do que o de grande parte dos estados do país” (Costa, 1988: 221).⁴⁰

Em um período de grande centralização política e econômica, em que o Governo Central criou departamentos federais para o financiamento de atividades agrícolas via Banco do Brasil, o estado de São Paulo, constituindo desde então a região concentradora dos investimentos produtivos, possuía um banco estadual que lhe propiciava uma autonomia financeira diante do processo de centralização da moeda e do crédito.

2.3.3. Políticas de desenvolvimento regional

A história econômica do Brasil foi marcada pela sucessiva formação de complexos regionais produtores de produtos primários voltados para a exportação. O período pré-1930 apresentou como uma de suas principais características a ausência de políticas de desenvolvimento regional/nacional que estimulassem a articulação econômica entre as regiões. Com o deslocamento do centro dinâmico da economia e a intensificação da articulação mercantil

⁴⁰ O grande destaque dado ao desenvolvimento do sistema bancário paulista está relacionado à expansão do estado como grande produtor de café (na República Velha o estado possuía, inclusive, o poder de formular a política cafeeira) e como principal produtor industrial. Saes (1981) destacou em seu estudo que São Paulo apresentou um desenvolvimento bancário autônomo à política monetária restritiva do Império. Por sua vez, Costa (1988) destaca o papel fundamental do BANESPA no desenvolvimento agrícola e industrial de São Paulo pós 1930.

do espaço econômico nacional, as continuidades na catecterização das políticas regionais foram maiores que as descontinuidades.

A partir de 1930 a indústria passa a ser o principal determinante no nível de atividade econômica do país⁴¹. Desta forma, as barreiras à circulação de mercadorias no território nacional vão sendo superadas impulsionando um processo de articulação comercial da economia brasileira. Essa articulação comercial provocou os seguintes efeitos na economia nacional: maior complementariedade econômica entre as regiões, especialização produtiva regional e, conseqüentemente, criação de um sistema centro-periferia dentro do território nacional. A relação centro-periferia está relacionada às relações existentes entre São Paulo e as demais regiões: São Paulo produtor de produtos industrializados e exportador desses produtos para as demais regiões, que por sua vez produziam e exportavam para São Paulo produtos primários.

Entretanto, a atenção à região que historicamente acumulou um atraso relativo dentro do território nacional - o Nordeste – consistiu, desde o período imperial, na tentativa de solucionar o problema da seca com a proteção das populações atingidas pela estiagem através da adoção de políticas de emergência, que consistiam em abertura de frente de obras públicas e programas de distribuição de alimentos. As políticas de longo prazo consistiam na construção de açudes e no represamento de água. Albuquerque e Cavalcante (1978) observam que as obras assumiam um caráter emergencial intensificando-se em momentos de seca: “o resultado é que as obras mais duradouras e de solidificação da infra-estrutura arrastavam-se lentamente, acelerando-se apenas nos instantes de seca, em nítida indicação da ausência de consideração dos problemas do Nordeste no escopo de uma política de desenvolvimento regional”. (p. 60).

A Constituição de 1934 dotou juridicamente o país de condições de efetivar políticas assistencialistas aos estados do Nordeste atingidos pela seca. Para assegurar a continuidade de fundos para a região, em vários artigos constitucionais competia à União cuidar da defesa contra seca no Nordeste.⁴²

⁴¹ Sobre este assunto ver: Furtado (1984), Cano (1998^a e 1998b), Cardoso de Melo (

⁴² “ Art. 5. Compete à União: XV, organizar defesa permanente contra os efeitos da seca nos Estados do Norte. Art. 177. A defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União, que despenderá, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a quatro por cento da sua receita tributária sem aplicação especial. § 1º Dessas porcentagens, três quartas partes serão gastas em obras normais do plano estabelecido, e o restante será depositado em caixa especial, afim de serem socorridas, nos termos do art. 7º, n II, as populações atingidas pela calamidade. § 2º. O Poder Executivo mandará ao Poder Legislativo, no primeiro semestre de cada ano, a relação pormenorizada dos Trabalhos terminados e em andamento, das quantias despendidas com material e pessoal no exercício anterior, e das necessárias para a continuação das

Observa-se que na Constituição de 1934 não havia propostas de promoção de políticas que visassem o desenvolvimento econômico daquelas regiões, nem tampouco um programa de mudanças estruturais capazes de resolver os problemas relacionados à seca. Além disso, não havia menção a problemas relacionados a outras regiões do país. Por outro lado, deixa explícita a influência da União sobre os estados, visto que a ela caberia socorrer os estados da forma estabelecida em lei. Para tanto, utilizaria do mecanismo tributário fazendo transferências de recursos quando necessário. Na Constituição de 1937, por sua vez, não aparece nenhuma menção à transferência de recursos para a intervenção nas regiões assoladas pela seca, nem a instituição de políticas de desenvolvimento regional.

Nesse sentido, destacamos a argumentação de Horta (1969). Para o autor, a Constituição de 1934 instaura o início do federalismo cooperativo no Brasil. A institucionalização das transferências de recursos para as regiões que sofressem calamidades constitui-se em um passo decisivo para a formação das relações inter-governamentais. Para o autor, “a Constituição federal de 1934 propiciou manifestações compensatórias, inaugurando as primeiras medidas constitucionais do federalismo cooperativo. A União recebeu o encargo de organizar o serviço nacional de combate às grandes endemias do país, cabendo-lhe o custeio, a direção técnica e administrativa nas zonas onde a execução do mesmo excedesse as possibilidades dos governos locais; a defesa contra os efeitos das secas nos estados afetados passará, doravante, a obedecer a um plano sistemático e permanente, ficando a cargo da União, que despenderá, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca superior a quatro por cento de sua receita tributária” (Horta, 1969: 42).

Por outro lado, no período que compreende os anos de 1930 a 1945 ocorreu o surgimento de instituições responsáveis pelo financiamento da produção agrícola e industrial, com caráter setorial. Tais instituições não aparecem no texto constitucional e se caracterizaram pelo financiamento de setores produtivos, não se configurando como órgãos promotores do crescimento de determinada região. Entretanto, em virtude das especializações regionais existentes no país, estas políticas setoriais acabaram sendo, de forma indireta, políticas regionalizadas.

obras. § 3º. Os Estados e Municípios compreendidos nas áreas assoladas pela seca, empregarão 4% da sua receita tributária, sem aplicação especial na assistência econômica à população respectiva. § 4º. Decorridos 10 anos, será por lei ordinária revista a porcentagem acima estipulada.”

A título de ilustração, podemos destacar a criação dos seguintes instrumentos de financiamento da produção: em 1937 foi instituída a carteira de crédito agrícola e industrial do Banco do Brasil; em 1942 foi criado o Banco de Crédito da Borracha; em 1943 foi criada a comissão de financiamento da produção e em 1944, a Comissão de Financiamento do Investimento, ambas vinculadas ao Banco do Brasil.

Percebemos que no período de 1930 a 1945 não havia uma política de desenvolvimento regional propriamente dita: existiam mecanismos de concessão de créditos a determinados setores da economia - vinculados ao banco do Brasil - e obras de assistência às regiões assoladas pela seca – sob a responsabilidade da União. A atuação do Estado não se dava no sentido de diminuição das desigualdades regionais (de renda, condições de vida, produção). Embora estivesse havendo um processo de formação e expansão do mercado interno como fator de dinamismo da economia brasileira, a ausência de políticas voltadas para o problema regional condenava algumas regiões ao atraso estrutural ao passo que a industrialização avançava concentrada na região Centro-Sul. Nesse sentido, integrava-se um país marcado pela heterogeneidade tanto do ponto de vista das forças produtivas, quanto das condições de vida.

2.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como podemos observar, o período que compreende os anos de 1930 a 1945 apresentou significativo avanço no processo de articulação do espaço econômico nacional. O deslocamento do centro dinâmico da economia desencadeou a organização da produção voltada para o mercado interno favorecendo o avanço da unidade nacional e configurando no espaço econômico nacional um sistema centro-periferia em virtude das especializações produtivas regionais e do atraso econômico relativo de algumas regiões em comparação a São Paulo.

O Governo Federal assume uma função reguladora e coordenadora ao passo que os estados mantêm autonomia relativa no que diz respeito às questões fiscais. Ou seja, mantiveram-se os espaços para expressão dos interesses regionais.

Vale a pena ressaltar que na própria centralização política e econômica, entretanto, surgem algumas contradições para a unidade nacional, ou seja, surgem tensões desarticuladoras. A heterogeneidade regional que remonta a nosso passado colonial não foi alvo das políticas governamentais uma vez que as únicas políticas regionalmente direcionadas previstas na legislação consistiam em atitudes assistencialistas e emergenciais⁴³. Por outro lado, São Paulo, na região Centro-Sul, despontava como grande produtor industrial no processo incipiente de industrialização. Além deste fato lhe garantir maiores possibilidades de arrecadação, possuía um banco estadual capaz de financiar a produção e de criar moeda através do multiplicador da moeda bancária.

Nesse sentido, vemos que diante da centralização político-econômica, surgem desequilíbrios federativos que consistem em permanentes forças desarticuladoras. Tais desequilíbrios são capazes de intensificar o processo de distanciamento entre as partes do conjunto. Desse modo, podemos concluir que este período caracterizou-se pela centralização política e econômica com manutenção da autonomia das oligarquias regionais, melhor dizendo, daquelas oligarquias ligadas aos setores mais dinâmicos da economia, de forma a intensificar o atraso relativo de algumas regiões em contrapartida ao crescimento econômico de outras.

⁴³ As relações entre as diferentes esferas de poder (entre União e estados) se consubstanciaram no sistema de transferência de rendas – provenientes de recursos fiscais – para os estados que sofressem com os problemas decorrentes da seca.

O processo de reorganização político-econômica que se iniciou após a revolução de 1930 desencadeou uma série de estudos sobre a situação financeira de estados e municípios, constatando-se grandes dívidas estaduais e municipais. Por isso, em grande medida as mudanças institucionais a partir de então foram direcionadas no sentido de reorganização das unidades subnacionais. Não se tratou simplesmente de uma reorganização financeira, mas sim de uma reorganização que possibilitasse que os estados tivessem condições de seguir as novas diretrizes da política nacional orientadas para a estruturação do mercado interno.

O governo Getúlio de Vargas propiciou uma série de mudanças que iam muito além da reorganização da moeda, do crédito e do sistema tributário. Vargas trouxe mudanças para o sistema previdenciário, para as leis trabalhistas, para a política educacional, para a saúde, etc. Ou seja, dotou o país de políticas públicas de alcance nacional, cujas diretrizes tinham origem no governo central. Para a viabilização de tais políticas, supostamente em todo o território nacional, pregou-se a reorganização das finanças de estados e municípios e a atuação dos interventores para viabilizar a condução das políticas em território nacional.

Percebe-se, dessa forma, que a partir desse período as unidades federadas estavam agora não mais agindo de forma isolada como nos períodos anteriores, mas passou a existir a partir de então uma ação articulada do conjunto da nação. Embora isso não signifique que todas as partes estivessem agindo de forma igualitária – uma vez que pudemos observar que os estados mais ricos mantiveram uma autonomia relativa maior do que a dos demais face a intervenção central – queremos ressaltar que agora passou a existir uma orientação nacional que tentava alinhar as partes a esta orientação.

CAPÍTULO 3

AVANÇOS NA UNIDADE ECONÔMICA NACIONAL E MANUTENÇÃO DA AUTONOMIA RELATIVA DAS UNIDADES FEDERADAS (1945-1963)

3.1. INTRODUÇÃO

No pós-Segunda Guerra Mundial a economia brasileira recuperou sua capacidade exportadora, o que permitiu que o país continuasse seu processo de substituição de importações. As condições externas passaram a se apresentar desfavoráveis a partir de 1954, o que não limitou a continuidade do processo de industrialização em virtude da “capacidade empresarial do setor privado” e “da política econômica do governo” (Tavares, 1977).

Na década de 60 a economia brasileira havia alcançado um grau de diferenciação de sua estrutura produtiva, encontrando-se em um estágio em que havia sido criados no país seus principais centros internos de decisão. Estes centros internos de decisão consistiam tanto na classe proprietária dos meios de produção, como na estrutura governamental. Nas palavras de Furtado, “a mudança do centro dinâmico do setor externo para o industrial não significou apenas dar profundidade ao processo de crescimento. Teve duas outras conseqüências de importância primordial. Em primeiro lugar, criou, dentro do país, mercado alternativo para produtos de exportação de diversas regiões do território nacional, reduzindo a instabilidade a que estas estavam sujeitas, quando totalmente dependentes do mercado internacional. (...). Desta forma, o impulso industrial não apenas trouxe para dentro do país o centro dinâmico do seu crescimento, mas também vinculou as distintas regiões a esse centro dinâmico. Ao superar a fase de economia colonial, o Brasil também evoluía de uma constelação de ilhas econômicas ligadas diretamente aos mercados externos para um sistema nacional progressivamente integrado. A outra conseqüência, não menos importante para o destino da nacionalidade, foi a transferência, para o próprio território nacional, do centro principal de”. decisões relacionadas com a vida econômica do país” (Furtado, 1962: 110).

Entretanto, a despeito de todos os avanços no processo de articulação do espaço econômico nacional, com o proeminente crescimento industrial as disparidades regionais se

acentuaram. Estas disparidades, se não corrigidas, poderiam dar origem a sérias tensões regionais (Furtado, 1984). Enquanto as políticas que objetivavam a correção do atraso nordestino até o final da década de 50 restringiram-se basicamente na transferência de recursos para a construção de açudes e para a execução de políticas assistencialistas, no Centro-Sul se concentraram os investimentos federais nas indústrias de base que dariam sustentação ao processo de industrialização (do centro-sul). Esta última região também era beneficiada pela política cambial da época.

Uma das conseqüências da política cambial para o Nordeste segundo Furtado consistiu na piora de seus termos de intercâmbio. “Exportando a câmbio controlado para o exterior e importando do Centro-Sul a preços crescentes, o Nordeste foi drenado de grande parte de seu magro produto. Se sua economia não entrou em total colapso desde o começo do decênio dos cinquenta, foi porque o Governo Federal, tomando parcialmente consciência do problema, expandiu enormemente seus gastos na região” (Furtado, 1962). Ressaltamos, portanto, que o problema não esteve na falta de destinação de recursos para a região nordeste, mas sim na aplicação destes recursos em comparação ao que se investia no Centro-Sul.

Até meados da década de 50 o atraso relativo do Nordeste consistia no principal entrave à articulação do espaço econômico nacional. Entretanto, a correção desta desigualdade necessitava de políticas que mudassem a divisão regional do trabalho existente: São Paulo produtor e fornecedor de bens manufaturados e o Nordeste produtor e fornecedor de produtos primários. Observa-se que as transferências de recursos para o Nordeste com o objetivo de amenizar as conseqüências da seca por si só não mudariam a divisão regional do trabalho.

Consideramos como tese central deste capítulo que o período que compreende os anos de 1945 a 1963 apresentou avanços no processo de formação de um sistema econômico nacional articulado: estruturou-se um sistema tributário que preservou a autonomia relativa das unidades subnacionais no que se refere a manipulação de alíquotas e endividamento, criou-se novos mecanismos de transferência de recursos da União para os demais entes federados, apesar da preservação da autonomia relativa de estados e municípios a União manteve formas de exercer seu poder sobre eles; avançou-se na construção das condições necessárias à instituição de um Banco Central; no final da década de 50 foi criada a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) que mudaria o caráter da concepção das políticas para a região.

3.2. CONTINUIDADES NA DESCENTRALIZAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO E NA UNIDADE NACIONAL

A partir de 1946 estabeleceram-se novas bases para o federalismo brasileiro que vieram a acentuar o processo de descentralização fiscal e os avanços na unidade nacional. Este movimento de descentralização, contudo, não descartou a existência de certos mecanismos de preservação do poder central em relação aos demais entes federativos. As transferências intergovernamentais e os fundos vinculados - criados na década de 50 - evidenciam a manutenção de certo grau de poder da União.

No que se refere às competências tributárias das três esferas de poder, a União passou a ter direito a três novos impostos (sobre lubrificantes e combustíveis; contribuições de melhorias; transporte e comunicação), ao passo que foram extintas as taxas telegráficas, postais e de outros serviços federais, de entrada, saída e estadia de navios e aeronaves, que nas Constituições de 1934 e 1937 eram de competência da União.

A estrutura de competências dos estados apresentou pequenas mudanças. A mais importante a ser destacada consistiu na transferência da competência do imposto sobre indústrias e profissões dos estados para os municípios que, por sua vez, passaram a ter uma competência tributária maior em relação ao período anterior. A Constituição de 1946 foi caracterizada pela descentralização das receitas fiscais, prevalecendo, também, a autonomia de estados e municípios para cobrarem os impostos a eles competentes e manipularem suas alíquotas.

Neste sentido, podemos nos remeter ao trabalho de Carvalho para sintetizar as linhas gerais da conformação do sistema tributário. Segundo o autor, “nos anos 40, com a economia do país passando por profundas transformações estruturais próprias do modelo de substituição de importações, o sistema tributário passou a explorar, principalmente, as bases econômicas domésticas da produção e do consumo.(...) Na verdade, a Constituição de 1946, apesar de não provocar substanciais mudanças na composição tributária do país, acabou se caracterizando por uma descentralização vertical dos tributos, com vistas a aumentar as fontes tributárias dos municípios, com incorporação do imposto do selo municipal e do imposto sobre indústrias e profissões num ambiente de crescente urbanização do país” (Carvalho, 2002:).

O quadro abaixo apresenta, de forma sistematizada, a estrutura tributária instituída na Constituição de 1946.

QUADRO I

Competências Tributárias das três Esferas de Governo na Constituição de 1967

COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E PARTILHAS DE RECEITAS
1946	
UNIÃO	
<ul style="list-style-type: none"> - importação de mercadorias de procedência estrangeira; - consumo de mercadorias; - produção, comércio, distribuição e consumo, importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis; - renda; - transferência de fundos para o exterior; - negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal 	<ul style="list-style-type: none"> - 60% do imposto sobre produção, comércio, distribuição e consumo, importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis para Estados, Distrito Federal e Municípios; - 10% do imposto de renda para Municípios, exceto capitais;
ESTADOS	
<ul style="list-style-type: none"> - propriedade territorial, exceto a urbana; - transmissão de propriedade causa mortis; - transmissão de propriedade imobiliária; - vendas e consignações efetuadas; - exportação, máximo de cinco por cento ad valorem, vedados quaisquer adicionais; - os atos regulados por lei estadual, os do serviço de sua justiça e os negócios de sua economia.”. 	
MUNICÍPIOS	
<ul style="list-style-type: none"> - predial e territorial urbano; - de licença; - de indústrias e profissões; - diversões públicas; - atos de sua economia ou assuntos de sua competência. 	

Fonte: Constituição Federal de 1967.

Para fazermos uma análise mais precisa da distribuição das receitas tributárias entre as três esferas de governo podemos utilizar os dados do IBGE da Coleção Estatísticas Históricas do Brasil. É preciso ressaltar que estes dados não captam as receitas transferidas de uma esfera governamental a outra. Entretanto, são úteis para a nossa análise pois expõem qual parcela da receita total foi arrecadada por cada esfera governamental entre 1946 e 1963.

Tabela I: Distribuição da Receita Arrecadada Total por União, Estados e Municípios

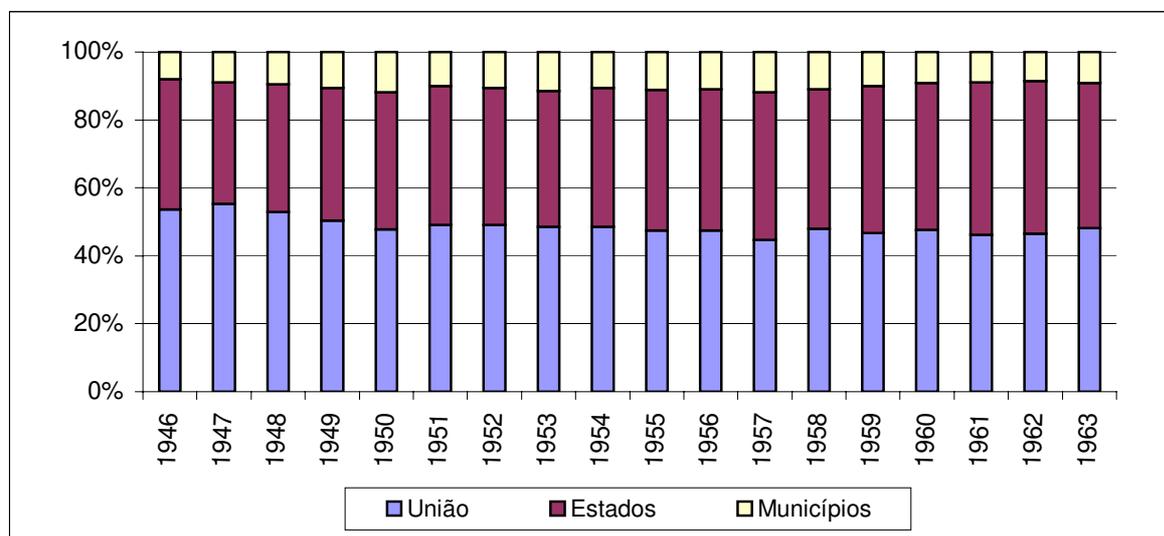
– 1946 - 1963, Brasil (1).

Ano	Receita arrecadada União	Receita -arrecadada Estados	Receita -arrecadada Municípios
1946	53,69	38,31	8,79
1947	55,29	35,79	8,92
1948	52,83	37,67	9,50
1949	50,34	39,12	10,55
1950	47,78	40,39	11,83
1951	49,02	41,01	9,98
1952	49,17	40,15	10,67
1953	48,56	39,93	11,51
1954	48,53	40,88	10,59
1955	47,51	41,42	11,08
1956	47,41	41,67	10,91
1957	44,62	43,49	11,88
1958	48,06	40,91	11,03
1959	46,70	43,20	10,09
1960	47,61	43,20	9,19
1961	46,18	44,80	9,02
1962	46,58	44,84	8,58
1963	48,20	42,72	9,07

Fonte: IBGE. Estatísticas Históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. Rio de Janeiro: IBGE, 1990 (elaboração própria).

(1) A série de dados que deu origem à tabela acima se refere às receitas da administração direta dos três níveis de governo: União, estados e municípios. Nelas não estão incluídas as transferências unilaterais, mas sim apenas a receita arrecadada por cada nível de governo.

Gráfico I: Distribuição da Receita Arrecadada Total por União, Estados e Municípios – 1946-1963, Brasil.



Fonte: IBGE. Estatísticas Históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. (elaboração própria).

Os dados nos mostram que a parcela da receita arrecada pela União diminuiu significativamente no período de 1946 a 1963. Em contrapartida, a esfera que apresentou maiores ganhos consistiu nos estados. É possível observar, também, que durante toda a década de 1950 os municípios apresentaram leve aumento na proporção de receita arrecadada. Estes fatos evidenciam, portanto, a descentralização das receitas fiscais com maiores ganhos para estados. Voltamos a ressaltar, todavia, que estes dados não expressam a receita disponível para cada esfera de governo. Por isso, em virtude do sistema de transferências instituído na Constituição de 1946 e as reformas da década de 1950, os municípios, ao serem beneficiados por transferências de recursos federais e estaduais, possivelmente passaram a ter uma receita disponível maior que a receita arrecadada, comprovando mais uma vez a tendência de descentralização “vertical” do período.

O aumento na parcela da receita arrecadada pelos estados pode ser explicado pela autonomia que as unidades da federação gozavam para a manipulação das alíquotas de seus impostos. Na década de 50, diante da grande expansão da industrialização brasileira e dos gastos efetuados pelos governos estaduais em infra-estrutura de apoio ao capital produtivo, os estados recorreram a alterações das alíquotas do imposto sobre vendas e consignações. Como observa

Lopreato (1981), “os expedientes utilizados para elevar as receitas mostraram-se, na maioria das vezes, insuficientes para contrabalançar os aumentos das despesas, o que implicou em recorrentes déficits orçamentários, que, agregados ao da União, **serviram de base para a expansão primária dos meios de pagamento e a conseqüente expansão creditícia requerida pelo padrão de financiamento do período**” (Lopreato, 1981: 35; grifo meu).

Observa-se que os crescentes gastos estaduais faziam com que os estados tanto manipulassem as alíquotas dos impostos sob sua competência, quanto aumentassem seus déficits. Os estados gozavam de autonomia para a ampliação de suas fontes de financiamento. Segundo Malan, “a maior autonomia do lado do dispêndio já se expressa a partir de 1947, ano a partir do qual os estados apresentaram durante todos os anos, até 1952, orçamentos deficitários significativos (iguais ou superiores a 10% da receita em 1947, 1948, 1950 e 1952), enquanto a União apresenta superávits, modestos em 1947 e significativos em 1951 e 1952. Este último ano em particular acusou um resultado surpreendente: apenas o déficit do Estado de São Paulo (Cr\$ 4,45 bilhões) é duas vezes superior ao da União (Cr\$2,28 bilhões). (...) **Esse fenômeno apresenta uma marcada diferença em comparação com o período anterior, quando por força do regime centralizador e autoritário vigente os estados mantinham seus orçamentos sob relativo controle.** A súbita liberalização e descentralização desconhecida desde 1930, trouxeram para os grandes estados uma oportunidade que foi amplamente explorada” (Malan apud Lopreato, 1981: 29-30; grifo meu).

Por outro lado, a Constituição de 1946 deu um passo também no estreitamento das relações entre União, Estado-membro e municípios em virtude das transferências intergovernamentais: 60% do imposto sobre produção, comércio, distribuição e consumo, importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis passaram a ser transferidos para Estados, Distrito Federal e Municípios; 10% do imposto de renda passaram a ser transferido para municípios, exceto capitais. Foi instituído um mecanismo de repartição tributária em benefício das unidades subnacionais.

Podemos destacar que a despeito da estrutura descentralizada do sistema tributário que surge com a Constituição de 1946, as transferências intergovernamentais podem ser interpretadas como um fator de relativa dependência das unidades subnacionais em relação ao poder central. Isto porque à esfera Federal caberia o direito de cobrança dos impostos e manipulação das alíquotas dos impostos sujeitos a transferências, ao passo que as esferas subnacionais não

poderiam exercer nenhuma influência sobre a arrecadação, sendo apenas receptoras de tais recursos. Além disso, destaca-se que nos anos 50 e 60 a União criou alguns fundos vinculados, os quais seriam responsáveis pelo financiamento da infra-estrutura necessária aos processos de industrialização e urbanização pelos quais o país vinha passando. Alguns destes fundos seriam repartidos entre distrito federal, estados e municípios, que teriam que gastar aqueles recursos nas atividades estipuladas pela União.

Em síntese, o período analisado foi caracterizado pelo aumento da autonomia das esferas subnacionais de poder. Além da atribuição de competências tributárias para cada esfera de governo, foi assegurado o direito destas para a manipulação das alíquotas em momentos de necessidade de ampliação de fontes de financiamento, assim como o direito ao endividamento. Nesse sentido, o raio de manobra, principalmente dos estados, para expandir o montante de recursos disponíveis, foi ampliado no período 1945 – 1963.

A Constituição de 1946 respeitou a autonomia dos estados e municípios dando um caráter mais descentralizado à estrutura federativa do país. Por outro lado, a União manteve sua força proporcionando bases essenciais para a unidade nacional: manutenção de instituições políticas e administrativas responsáveis por dar um caráter nacional às políticas econômicas, sociais e de promoção do desenvolvimento econômico; ampliação de normas gerais para estados e municípios.

Ao passo que a União manteve sua autoridade legislativa, colocaram-se alguns limites à autonomia das unidades subnacionais. Como vimos, as transferências intergovernamentais e as receitas vinculadas enquadram-se nesse quadro de limitações da autonomia de estados e municípios. Entretanto, no período analisado a autonomia de estados e municípios cresceu significativamente em relação ao período anterior. Dessa forma, a descentralização verificada entre 1946 e 1963 não impossibilitou a existência de tendências centralizadoras, mas se sobrepôs a elas.

No que se refere aos municípios, diante das transformações ocorridas na economia brasileira e a crescente urbanização do país, as receitas municipais eram insuficientes para que se efetuassem seus gastos sem também recorrerem a crescentes déficits orçamentários. A Emenda Constitucional n. 5, de 21 de novembro de 1961 processou algumas mudanças na estrutura tributária a favor dos municípios: 10% do imposto de consumo e 15% do imposto de renda, arrecadados pela União, deveriam ser transferidos para municípios; a competência para tributar o

imposto sobre a propriedade rural e o imposto sobre a propriedade imobiliária inter-vivos passou dos estados para os municípios (AMED & NEGREIROS, 2000: 273).

3.3. O SISTEMA DE MOEDA E CRÉDITO: UNIDADE ECONÔMICA E AUTONOMIA RELATIVA DAS PARTES

A atuação da SUMOC e do Banco do Brasil como autoridades monetárias dotou o sistema de moeda e crédito brasileiro, no período de 1946 a 1963, de uma unidade legislativa e administrativa. Estas instituições foram responsáveis pela formulação das regras de funcionamento de todo o sistema financeiro nacional. Diante da concentração dos bancos comerciais nas regiões mais industrializadas, criou-se uma política de instalação de agências bancárias nas localidades periféricas. Foram instituídos dois bancos de fomento com capital majoritariamente federal que atuavam em regiões específicas: o Banco do Nordeste do Brasil e o Banco de Crédito da Amazônia. Observa-se, portanto, que as medidas voltadas para a descentralização da moeda e do crédito foram adotadas pelos organismos federais que davam unidade ao sistema bancário.

Como vimos no capítulo anterior, diante do crescimento do número de bancos no Brasil na década de 30, houve a necessidade de criação de um mecanismo que desse maior segurança ao sistema bancário. Os bancos passaram, portanto, a depositar o compulsório na SUMOC, que ficou encarregada de controlar a emissão, o movimento cambial e a fiscalização bancária. Por outro lado, a SUMOC seria representante do governo brasileiro nas questões referentes ao FMI.

Na segunda metade da década de 50 a SUMOC foi adquirindo autonomia requerida por uma autoridade monetária. As alterações na SUMOC foram no sentido de aumento do grau de controle das políticas monetária, bancária, de comércio exterior e investimentos. Como ressalta Lago, “com a chegada de Gudin e Bulhões, (...), a SUMOC passa de fato a ‘exercer o controle do mercado monetário e preparar a organização do Banco Central’ como fixa o artigo 1º do decreto de sua criação. Certamente as condições particularmente harmoniosas nas quais se inscreve o órgão nesse momento são determinantes para a atuação finalmente ‘correta’ que passa a apresentar, e para a tomada da posição que lhe cabe entre as autoridades monetárias. Prestigiado pelo ministro da Fazenda, com o qual mantém perfeita identidade de propósitos, o Diretor

Executivo, auxiliado pelos órgãos técnicos, controla efetivamente a política monetária do país, sem que qualquer limite lhe seja imposto pelo Banco do Brasil” (Lago, 1983: 88).

O período abordado neste capítulo apresentou uma continuidade em relação àquele que compreende os anos de 1930 a 1945 que consistiu no prosseguimento da configuração das pré-condições para a constituição do Banco Central. Paulatinamente a SUMOC foi centralizando as decisões sobre política monetária e criando as condições necessárias para se transformar no Banco Central em 1964.

Observa-se, por outro lado, neste período uma preocupação por parte das autoridades monetárias (Banco do Brasil e SUMOC) com a concentração bancária. De acordo com um estudo do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA) do Ministério do Planejamento, “a distribuição da rede bancária no Brasil obedece, como seria de se esperar, à importância econômica de suas diferentes regiões. (...) A SUMOC, a quem competia examinar os pedidos de instalação de agências, adotava a política de facilitar a instalação de novas dependências em locais ainda não assistidos satisfatoriamente pela rede existente (...)” (EPEA, 1966: 183). O desequilíbrio regional se refletia, inclusive, na estruturação do sistema bancário. A SUMOC, por sua vez, possuía mecanismos para facilitar a instalação de bancos na periferia da economia nacional, possibilitando a criação de moeda bancária através do mecanismo de multiplicador dos meios de pagamentos.

Nesse sentido, os bancos regionais criados na década de 50, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste do Brasil, eram majoritariamente de capital federal. Tratando-se de bancos responsáveis pelo fomento da economia regional, intensificaram-se as relações entre governo federal e estas regiões. Consistiam, portanto, em um mecanismo de transferência de recursos da União para estas regiões específicas. Observa-se, portanto, tentativas de homogeneização das partes tanto através da criação de bancos regionais, como pela possibilidade da SUMOC facilitar a instalação de agências na periferia nacional como forma de corrigir a concentração bancária na região centro-sul do país.

As iniciativas da União de inserir as regiões menos desenvolvidas no sistema bancário nacional e de criar bancos de desenvolvimento regional consistiam em fatores que possibilitou o avanço da unidade econômica nacional. Por outro lado, apesar dos bancos regionais serem majoritariamente de propriedade da União, podem ser considerados como um fator de avanço na

autonomia relativa daquelas regiões, que agora terão instituições de crédito voltado para a dinamização de sua economia.

Um dos principais órgãos emissores consistia na Carteira de Redesconto do Banco do Brasil (CARED). Como ressalta Malan et alli (1977:239), “configurou-se, a partir de 1943, uma relação peculiar entre o Tesouro Nacional, a Carteira de Redesconto e o Banco do Brasil no que diz respeito ao processo de emissão de papel-moeda: o Tesouro Nacional, ao financiar seus déficits através de empréstimos do Banco do Brasil, tornava-se devedor do Banco; este, por sua vez, obtendo seus recursos através da Carteira de Redesconto (espécie de órgão emissor), tornava-se devedor da Carteira. As chamadas – oficialmente – encampações de papel-moeda nada mais eram senão as operações pelas quais cancelavam por valores equivalentes os débitos do Banco do Brasil junto à Carteira de Redescontos e os débitos do Tesouro junto ao Banco do Brasil. (...). A existência da Carteira de Redesconto, como órgão emprestador de última instância, assegurava ao Banco do Brasil o numerário necessário para a expansão de suas aplicações passivas e ativas”.

Parte dessas emissões eram empréstimos destinados aos Governos Estaduais e Municipais, associados aos déficits fiscais. Na tabela abaixo podemos observar que os empréstimos aos governos estaduais e municipais consistiam em parte significativa dos empréstimos do Banco do Brasil.

Tabela 2
Composição dos empréstimos do Banco do Brasil (1945-1952)

					Em %
Anos	Tesouro Nacional	Outras entidades públicas (1)	Bancos	Atividades Econômicas	Total
1945	46,8	7,2	1,4	44,6	100,0
1946	55,3	6,1	1,7	36,9	100,0
1947	52,7	6,4	3,9	37,0	100,0
1948	50,2	5,9	6,1	37,8	100,0
1949	51,5	5,8	5,4	37,3	100,0
1950	47,1	7,9	7,4	37,6	100,0
1951	22,2	11,9	6,7	59,2	100,0
1952	17,8	12,4	7,4	62,4	100,0

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil (1953), apud Malan et alli (1977), p. 234.(1) Basicamente empréstimos a Estados e Municípios.

Nesse sentido, é possível observar, no caso dos estados, que além das alterações nas alíquotas do IVC para obter maiores recursos para financiar seus gastos, o Banco do Brasil consistia em um importante financiador tanto dos gastos públicos estaduais, quanto dos gastos públicos municipais.

Em suma, no que se refere ao sistema de moeda e de crédito este período foi marcado tanto por modificações qualitativas na SUMOC, ao passo que esta foi adquirindo novas funções típicas de um banco central e dotando o sistema bancário de um maior controle e unidade legislativa, como pelas possibilidades de aumento da autonomia relativa das partes para criação de moeda bancária e orientação dos investimentos produtivos regionais.

3.4. QUESTÃO REGIONAL: DOS PROJETOS DE ENGENHARIA À POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

No período analisado neste capítulo intensifica-se a articulação econômica do território nacional, marcada não apenas pelo aumento da circulação de mercadorias no território nacional, mas também pelo aumento da interdependência inter-regional. Segundo Cano (1998b), entre 1930 e 1955 a integração econômica do espaço nacional se deu via dominação do mercado de mercadorias. Segundo o autor, “essa integração proporcionou forte incremento do comércio inter-regional para todas as regiões brasileiras, aumentando-lhes o grau inter-regional de complementariedade. Isso afetou positivamente a renda e o emprego em São Paulo – o estado mais atingido pela crise de 1929; certamente, também aos demais estados cafeeiros, não apenas devido aos efeitos da política de sustentação da economia cafeeira, mas também pelos efeitos citados de integração do mercado interno. Obviamente, também os demais estados periféricos não cafeeiros foram beneficiados, dado que vinham desde a década de 20 apresentando sofrível dinâmica de crescimento em face da debilidade de suas principais exportações para o exterior: a integração abria-lhes importante oportunidade de retomar o crescimento, via exportação para o mercado interno” (Cano, 1998b: 181).

O período compreendido entre os anos de 1945 e 1963 foi marcado por mudanças significativas na concepção da promoção das políticas públicas voltadas para o Nordeste, embora as políticas assistencialistas e de obras de irrigação e construção de açudes tenham mantido suas

influências na região ao longo da década de quarenta com a criação de diversas instituições responsáveis por intervenções desta natureza.

Dessa forma, a Constituição de 1946 apresentou continuidades em relação às Constituições anteriores visto que à União caberia a execução das obras emergenciais e de assistência às vítimas da seca.⁴⁴

As mudanças na concepção da formulação das políticas voltadas para a região foram visíveis na década de 50, com a criação do Banco do Nordeste do Brasil, a elaboração do documento do GTDN e o surgimento da SUDENE. Podemos afirmar que se trata do período em que houve um salto qualitativo na concepção das políticas voltadas para o atraso regional, pois a intervenção pública foi abandonando seu caráter assistencialista e de engenharia. O desenvolvimento regional passou a ser pensado como parte do projeto de desenvolvimento nacional.

Amélia Cohn ressalta que, por ser uma região integrada à região centro-sul como fornecedora de matérias primas, em pleno surto desenvolvimentista a problemática do Nordeste emergiria como um problema de integração nacional. A autora completa sua análise mostrando outros condicionantes que levaram às mudanças na abordagem do problema nordestino do final da década de 1950: “agudização das tensões sociais rurais e urbanas, a seca de 1958 e as eleições desse mesmo ano, bem como a receptividade das massas urbanas e rurais às lideranças populistas e de esquerda. O próprio contraste, dentro desse quadro entre a ‘euforia desenvolvimentista’, o dinamismo e o impulso industrial do Centro-Sul e a introversão econômica nordestina, se constitui num novo elemento que leva à formação, na região, da ‘nova mentalidade’ que aí surge” (Cohn, 1976: 112).

A nova abordagem da problemática da região Nordeste do Brasil adquiriu força com criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) em 1952. Criado pelo Governo Federal, o BNB

⁴⁴ Na Constituição de 1946 os artigos que mencionavam o problema da seca no Nordeste estiveram relacionados à assistência às localidades vítimas de adversidades climáticas, como podemos observar em seu artigo n° 5: “Art. 5° Compete à União: organizar defesa permanente contra os efeitos da seca, das endemias rurais e das inundações”. Neste sentido, em 1945 a Inspetoria Federal de Obras Contra a Seca (IFOCS), criada em 1924, foi transformada no Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS). Neste mesmo ano, foi tomada a decisão de aproveitamento das águas da cachoeira de Paulo Afonso pela Companhia Hidrelétrica do São Francisco para aumentar a geração de energia elétrica na região, operações que tiveram início em 1955. A criação da Comissão do Vale do São Francisco ocorreu em 1948 com o objetivo de planejar o aproveitamento das potencialidades de irrigação daquele rio, assim como de seu potencial hidrelétrico. Observa-se, portanto, que ao longo da década de 40 as políticas voltadas para o Nordeste estiveram relacionadas ao combate aos efeitos da seca através, sobretudo, de obras de engenharia e de socorro emergencial aos flagelados.

não deveria restringir sua atuação à prestação de serviços bancários, constituindo-se em um banco de investimento e desenvolvimento regional. A fonte de recursos do BNB, inicialmente, provinha de 1% da receita tributária da União destinada ao socorro de emergência à seca, garantido na Constituição de 1946. Tratando-se de uma economia mista, o governo Federal era seu principal acionista, possuindo 70% das ações (Cohn, 1976: 61-62).

As grandes linhas de atuação da nova instituição de crédito consistiriam em: assistência financeira às empresas privadas e aos órgãos públicos para dinamizar a economia nordestina, incluindo crédito rural, crédito industrial e empréstimos para serviços básicos; estudo e pesquisas, o que consistia em aprimoramento dos funcionários do banco, fornecimento de assistência a outras entidades para a formulação de programas de desenvolvimento regional e orientação à classe empresarial para identificar oportunidades de investimento e elaboração de projetos; treinamento e assistência técnica, para a qualificação de técnicos que atuavam tanto dentro como fora do banco; por fim, o BNB seria responsável pela promoção de programas especiais voltados para o desenvolvimento científico e tecnológico, promoção de exportações, do turismo e apoio à infra-estrutura dos grandes centros urbanos.⁴⁵ De acordo com relatório da CEPAL, “na prática, é com a criação em 1952 do BNB e, em sua estrutura, de um escritório Técnico de Estudos Econômicos (ETENE) que se começa a buscar solução para o chamado ‘problema nordestino’ explicações que transcendem à questão climática e que enquadrem os problemas da economia regional numa análise feita à luz de sua posição dentro da economia nacional” (CEPAL, apud BNB, 1966:)

As mudanças qualitativas na elaboração de intervenções públicas voltadas para o atraso nordestino em relação às demais regiões brasileiras prosseguiram com a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), por Juscelino Kubitschek. O GTDN estava vinculado ao BNDE e relacionado à meta do Nordeste no Plano de Metas. Celso Furtado foi convidado pelo então Presidente da República a participar da formulação de um documento que contivesse um diagnóstico da economia nordestina, junto ao Grupo de Trabalho para o

⁴⁵ De acordo com o trabalho: Banco do Nordeste do Brasil. *O Banco do Nordeste do Brasil e o desenvolvimento regional*. Seminário sobre O papel dos Bancos de Fomento no Desenvolvimento Econômico da América Latina. LIMA, PERU, 1973, podemos ter uma noção das mudanças ocorridas na composição dos recursos do BNB: “ Com o advento da legislação organizadora do mercado de capitais, na segunda metade da década passada, acompanhada de estímulos a democratização das empresas, o Banco se transformou em sociedade de capital aberto, possuindo, atualmente, mais de trinta mil acionistas, permanecendo a União com mais de 73% das ações. Essa característica faz com que a Instituição se conduza de forma a conciliar suas funções básicas de agência de desenvolvimento voltadas para a aceleração da economia nordestina e sua própria expansão como empresa, cujas ações disputadas nas bolsas de Valores do país.” P. 13

Desenvolvimento do Nordeste. O Documento do GTDN, como ficou conhecido, resultou na criação da SUDENE, em 1959.

De acordo com o documento⁴⁶, os principais problemas da região Nordeste consistiam em:

1. O Nordeste apresentava renda per-capita muito inferior ao Centro-Sul;
2. O ritmo de crescimento da região havia sido muito inferior em relação ao Centro-Sul;
3. A ausência de uma interpretação adequada do problema nordestino fazia com que as transferências de recursos para a região avolumavam-se nos anos de seca e eram destinadas a obras assistencialistas, ao passo que os recursos privados eram grandes nos anos em que não havia problemas climáticos;

4. As relações econômicas do Nordeste com o Centro-Sul caracterizavam-se pela transferência de recursos contra o Nordeste pelo setor privado e pela transferência de recursos a favor do Nordeste pelo governo federal. Os recursos privados saíam do Nordeste em busca de melhores oportunidades de investimento, ao passo que os volumes do setor público cresciam em períodos de seca.

5. O impulso da economia nordestina era o setor exportador, no entanto até 1953 a região havia sido prejudicada em virtude da política cambial;

6. O setor público despendia uma soma de recursos muito grande na região. No entanto, estes recursos eram canalizados para gastos assistencialistas, possuindo um caráter distinto em relação aos gastos privados, responsáveis pela geração de empregos para a população Nordestina;

7. As cargas tributárias da região nordestina e da região Centro-Sul mantinham-se estáveis, no entanto a renda da região Centro-Sul crescia com muito mais intensidade que a renda da região Nordeste. Este fator consistia em um dos elementos indicativos da regressividade do sistema tributário nos três níveis de governo em relação ao Nordeste.

8. A superação do atraso nordestino se daria mediante um processo de industrialização na região. “A política de industrialização visa o tríplice objetivo de dar emprego a essa massa populacional flutuante, criar uma classe dirigente nova, imbuída do espírito do desenvolvimento, e fixar na região os capitais formados em outras atividades econômicas, que atualmente tendem a emigrar” (Documento do GTDN, apud REN, 1997: 389);

9. A seca atingia as produções de alimentos, daí a calamidade social pela qual passava a região;

⁴⁶ Para a análise do documento citado utilizamos a publicação do documento que encontra-se, integralmente, na edição da Revista Econômica do Nordeste, n.4, v.28, out./dez. 1997.

10. Até o momento da elaboração do trabalho do GTDN, o combate aos efeitos da seca consistia em medidas assistencialistas – no curto prazo –, criando uma demanda artificial por alimentos que deveria ser suprida pela importação de alimentos de outras regiões, e de construção de açudes – no longo prazo.

Como podemos observar no documento, “o plano de ação estaria estruturado em torno de quatro diretrizes básicas:

1. intensificação dos investimentos industriais;
2. transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deveria ser intensificada;
3. transformação progressiva da economia nas zonas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente aos impactos da seca;
4. deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia na faixa semi-árida” (Documento do GTDN, apud REN, 1997: 390).

Para a execução deste plano de ação recomendava-se a coordenação política para que as intervenções públicas na região não fossem realizadas nos estados isoladamente, mas fossem destinadas à região como um todo.

Recorremos ao Documento do GTDN para termos uma idéia exata do que seria a nova forma de administrar as políticas na região: “Definidas as linhas gerais da política de desenvolvimento a ser seguida na região – o combate aos efeitos das secas é apenas um aspecto desta política, - aos distintos órgãos governamentais cabe esquematizar seus planos de trabalho de acordo com essa política geral. Na etapa de elaboração de planos, que se traduzem na proposta orçamentária, tem lugar o esforço mais frutífero de coordenação. Cada órgão apresenta, em forma esquemática, o seu plano de trabalho, cabendo ao Grupo de Trabalho para o desenvolvimento do Nordeste a tarefa de integrar os distintos planos em um todo que reflita a política de desenvolvimento do Governo Federal, na região. A tarefa do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste se desdobrará em dois níveis. No primeiro deverá realizar um esforço para tornar o mais compatível possível os projetos incluídos nos distintos planos de trabalho com as diretrizes das políticas na região. Essa tarefa exige cooperação dos chefes de departamento dos distintos órgãos e dos técnicos do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento

do Nordeste. No segundo nível deverão ser feitos esforços no sentido de alcançar um grau mais elevado de racionalidade administrativa: evitar duplicação de esforços, dispersão de recursos, etc. Da mesma forma que, com a constituição do grupo indicado no parágrafo anterior⁴⁷, se pretende dar unidade à política de desenvolvimento do Governo Federal na região, com a coordenação nos níveis do planejamento, surgida neste parágrafo, se pretende dar o primeiro passo no sentido de unificar a ação” (Documento do GTDN, apud REN, 1997: 425).

A cooperação entre os governos estaduais seria fundamental para que a política de desenvolvimento da região nordeste tivesse êxito. Ao GTDN, portanto, caberia a formação e aperfeiçoamento de equipes responsáveis por assessorar os governos estaduais na elaboração de seus planos de desenvolvimento econômico. Tentava-se, portanto, resgatar o sentido de unidade regional. Para Celso Furtado, o desenvolvimento do Nordeste seria alcançado através da execução do plano formulado no Documento do GTDN, o que necessitava a criação de um novo órgão: a Superintendência para o desenvolvimento do Nordeste - SUDENE. Para tanto, seria preciso uma reforma administrativa, com um reaparelhamento do Estado, que não estava preparado para solucionar os problemas apresentados pelo país.

De acordo com o autor, “a SUDENE pretende ser um órgão de natureza renovadora com duplo objetivo de dar ao Governo um instrumento que o capacite a formular uma política de desenvolvimento para o Nordeste e, ao mesmo tempo, o habilite a modificar a estrutura administrativa em função dos novos objetivos. Definidos esses objetivos, deixará de haver multiplicidade de políticas no Nordeste: uma do DNOCS – o Departamento de Obras contra a seca – e outra da Comissão do Vale do São Francisco; uma do DNER e outra do DNEF; finalmente tantas políticas quantos são os órgãos do Governo Federal que operam na região, todos crescendo vegetativamente, repetindo coisas que fizeram no passado, bem ou mal, na medida que puderam, e quase todos com enormes dificuldades principalmente porque não podem ver o problema no seu todo. Sem visão global do problema e, portanto, incapacitados para resolvê-lo, tendem a gerar em seus quadros um profundo sentimento de frustração, que quase sempre encontramos nos responsáveis pela política do Governo Federal no Nordeste” (Furtado, 1959: 18-19).

⁴⁷ O grupo referido deveria contar com a participação do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS), do Secretário-Executivo do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, do Secretário-Executivo da Comissão do Vale do São Francisco, do Presidente do Banco do Nordeste do Brasil e de um Diretor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

Assim, a criação da SUDENE objetivava evitar que interesses locais individualistas se sobrepusessem aos interesses da região como um todo. Tratava-se de um órgão regional autônomo – embora estivesse subordinado ao Governo Federal -, sediado na região Nordeste e suprapartidário, visto que seu Conselho Deliberativo era formado, inclusive, por membros indicados pelos governadores dos diversos estados do Nordeste.⁴⁸

A região Nordeste conquistava autonomia para a realização de sua política de desenvolvimento. Embora a SUDENE estivesse diretamente ligada ao Executivo Federal, os Planos Diretores seriam analisados e aprovados pelo Conselho Deliberativo, composto por representantes dos estados do Nordeste, de vários Ministérios e dos Bancos do Brasil, Banco do Nordeste e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Seria, portanto, uma instituição marcada pela cooperação entre os estados nordestinos e destes com o governo federal.

Sua atuação deveria seguir o Plano Diretor, de caráter plurianual, no qual os projetos e atividades a serem desenvolvidos deveriam estar previstos. A política implementada para a atração de investimentos produtivos na região baseou-se na promoção de incentivos fiscais como podemos ver através do artigo 34 da lei n. 3995, de 14 de dezembro de 1961, responsável pela aprovação do Plano diretor: “é facultado às pessoas jurídicas e capital 100% nacional efetuarem a dedução de até 50% nas declarações do imposto de renda, de importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada pela SUDENE de interesse para o desenvolvimento do Nordeste” (Furtado, 1959: 121). A legislação posterior modificaria o artigo 34 estendendo os incentivos às atividades agrícolas e eliminando as exigências de que as empresas tivessem 100% de capital nacional.⁴⁹

⁴⁸ A Legislação Básica da SUDENE de 1962 mostrava a seguinte organização administrativa:

“Art. 4º – A SUDENE compreende:

e) Conselho Deliberativo;

e) Secretaria Executiva.

Art. 5º - O Conselho Deliberativo será constituído de vinte e dois (22) membros, sendo nove (9) indicados pelos Governadores dos Estados do Nordeste – um por Estado – três (3) membros natos, um representante do Estado-Maior das Forças Armadas e nove (9) representantes dos seguintes órgãos e entidades: Ministério da Agricultura; Ministério da Educação e Cultura; Ministério da Fazenda; Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; Ministério da Viação e Obras Públicas; Banco do Brasil S.A.; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico; Banco do Nordeste do Brasil S.A.. § 1º – São membros natos: o Superintendente da SUDENE; o Diretor Geral do departamento Nacional de Obras Contra as Secas, o superintendente da Comissão do Vale do São Francisco (SUDENE. Legislação Básica, 1962: 8).”

⁴⁹ Em 1963 seria criada a SUDAM, cuja atuação estaria baseada no sistema de incentivos fiscais total ou parcial do Imposto de Renda para atrair investimento privado para a região Amazônica.

Entre 1960 e 1964 a SUDENE apresentou dois planos diretores, que tiveram como linhas de ação: a criação de infra-estrutura econômica; aproveitamento racional de recursos da água; reestruturação da economia agrícola; colonização; racionalização do abastecimento; industrialização; aproveitamento dos recursos minerais; saúde pública; educação de base e levantamento cartográfico.

É preciso destacar, mais uma vez, que o processo de industrialização agravou a desigualdade regional com a intensa concentração industrial em São Paulo. Mas o que procuramos mostrar neste item foi que as políticas voltadas para a periferia da economia nacional adquiriram preocupação com o desenvolvimento das regiões periféricas e não somente com o assistencialismo e construção de açudes no Nordeste. O governo federal consistiu no principal financiador e coordenador das ações voltadas para as regiões mais atrasadas durante quase todo o período: à União caberia a transferência de recursos fiscais; os bancos regionais foram criados com capital federal; vários órgãos responsáveis pela promoção de políticas contra a seca eram federais, como o DNOCS por exemplo. Entretanto, com a instituição da SUDENE muda-se completamente o caráter das intervenções públicas no Nordeste, havendo, inclusive, uma descentralização da política regional.

3.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONTINUIDADES NA ATUAÇÃO DE FORÇAS CENTRÍPETAS E ARTICULAÇÃO DO ESPAÇO ECONÔMICO NACIONAL

A análise realizada neste capítulo permite-nos concluir que este período caracterizou-se por movimentos de descentralização do sistema tributário. Estados e municípios no período 1946-1963 gozaram de poder para manipularem as alíquotas de seus impostos, terem orçamentos deficitários e, até mesmo, recorrerem ao endividamento. Esta autonomia relativa se fazia necessária diante da necessidade de gastos públicos para a realização de obras de infra-estrutura imprescindíveis à viabilização do investimento produtivo e, também, em virtude da crescente urbanização que ocorria no país. Entretanto, a União não perdeu seu papel de coordenação, utilizando seu poder para influenciar na legislação ao aumentar o número de impostos a serem transferidos para os municípios e criar dezenas de fundos vinculados.

No que se refere à estruturação do sistema de moeda e crédito, a atuação da SUMOC neste período permitiu uma melhor coordenação das decisões sobre política monetária. Por outro lado, a criação de bancos regionais de desenvolvimento permitiram um maior grau de descentralização da moeda e do crédito.

O Banco do Brasil, por sua vez, consistiu em um dos principais emprestadores aos estados e municípios, possibilitando às unidades subnacionais alternativas para o financiamento de seus gastos públicos.

Por fim, é preciso destacar que o processo de concentração da atividade industrial em São Paulo no período estudado consistia em um perigo para a unidade econômica nacional. Nesse sentido, havia necessidade de que as políticas regionais passassem a ser políticas de desenvolvimento regional. Além de transcenderem o caráter assistencialista, a nova institucionalidade que surge com a SUDENE se mostrou descentralizada, embora a União tenha mantido seu papel de coordenação.

CAPÍTULO 4

CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E SEUS REFLEXOS SOBRE A AUTONOMIA RELATIVA DAS UNIDADES SUBNACIONAIS (1964-1982)

4.1. INTRODUÇÃO

No início dos anos 60 o Brasil encontrava-se com grande parte de sua capacidade produtiva ociosa, visto que a oferta de bens de consumo duráveis provenientes do parque industrial instalado com o Plano de Metas deparava-se com um mercado consumidor estreito. A opção para dinamizar o crescimento econômico feita pelo governo militar consistiu em uma série de reformas (dentre elas uma reforma fiscal e uma reforma financeira). Nesse sentido, as políticas fiscal e financeira foram orientadas para que se atingissem os objetivos da política econômica, ou seja, para fomentar o crescimento econômico. O dinamismo econômico dos anos 60 foi possibilitado em virtude de políticas concentradoras de renda e da redução da taxa de salário real favorecendo, assim, tanto a formação de capital fixo, como a ampliação do mercado consumidor de bens duráveis. Como observa Furtado, “na segunda metade dos anos 60, o caminho utilizado consistiu principalmente em dinamizar a demanda da classe média alta, isto é, em fazer com que a capacidade de compra desse grupo crescesse em termos absolutos e relativos, o que foi obtido mediante formas de financiamento, que implicavam em subsídios ao consumo, e transferências, para essa classe, de títulos de propriedade e de crédito que lhe asseguravam situação mais sólida e perspectiva de maior renda futura. Foi assim possível obter uma ampliação ponderável de certas faixas do consumo, na direção requerida, sem propriamente dar atrás na política salarial. Em outras palavras: criaram-se privilégios para a fração da classe média habilitada a gerar, a curto prazo, o tipo de demanda que se pretendia dinamizar” (Furtado, 1972: 41-42).

Desta forma, com a utilização da capacidade produtiva já instalada foi possível que se alcançasse um ritmo de crescimento extremamente elevado. Foi neste período, também, que o Brasil deu início à exportação de alguns produtos manufaturados. Entretanto, a desigualdade social se agravava. “O Brasil instalava-se na era dos eletrodomésticos e do automóvel de turismo, se bem que a metade de sua população permaneceu abaixo da linha da pobreza absoluta. Esta

outra face do milagre foi objeto de ampla crítica já a começos do decênio dos 70” (Furtado, 1982, 22).

Foi nesse período, também, que o endividamento externo no Brasil teve grande impulso. Entre 1968 e 1973 ocorreu a captação de recursos externos pelo sistema financeiro em um contexto de grande liquidez internacional. Para Cruz (1999: 22), “o caráter predominantemente financeiro, ou seja, não-produtivo, do endividamento ocorrido no período fica evidenciado quando se observa que as contratações líquidas de empréstimos e financiamentos tiveram como contrapartida principal a formação de reservas internacionais, ou seja, a criação de poder de compra que não se realiza no período e que retorna ao circuito financeiro internacional”.

No período 1977-1978 houve um novo incremento da dívida externa, que apresentou, mais uma vez, um caráter fortemente financeiro. Este incremento se deu em virtude da entrada de novos recursos externos condicionados, sobretudo, por uma política de estímulos à captação de recursos externos. Entretanto, com a elevação das taxas de juros em 1979, o processo de endividamento “tendeu a auto-alimentar-se , colocando o país face à disjuntiva de caminhar para a bancarrota ou ter que reorientar os investimentos, para aumentar as exportações (...)” (Furtado, 1982: 125). Observa-se, portanto, que o processo de endividamento que teve início na segunda metade da década de 60 gerou uma nova dependência ao Brasil. Com a crise de liquidez internacional no início dos anos oitenta, o Brasil começou a apresentar uma atrofia dos centros nacionais de decisão em virtude da maior vulnerabilidade do país às decisões tomadas em escala internacional. A recomposição destes fundos deve-se aos sinais de abertura política, visto que no Brasil o ressurgimento das alianças interregionais ocorreu com base nessas transferências.

Uma vez ressaltado o contexto em que se insere a análise deste capítulo, objetiva-se estudar, no seio das reformas implementadas a partir de 1964, a configuração da autonomia relativa de regiões, estados e municípios salientando a nova estrutura tributária, as modificações no sistema monetário e financeiro e a nova ênfase dada às políticas de desenvolvimento regional. Considera-se como tese central que a autonomia relativa das unidades subnacionais de poder foi extremamente reduzida a partir das reformas implementadas no período que sucedeu o ano de 1964 e que houve um desmantelamento da atuação da SUDENE ao passo que as políticas de desenvolvimento regional foram adquirindo um caráter de políticas de integração nacional, com objetivos militares de preservação das fronteiras do país..

4.2. CENTRALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA: CENTRALIZAÇÃO DAS RECEITAS E SUBORDINAÇÃO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS À UNIÃO

A partir de 1964 o ambiente político possibilitou uma série de mudanças no sistema tributário que culminaram na Reforma Tributária efetivada pelo governo militar no início de 1965.⁵⁰ Nosso objetivo consiste em mostrar que a reforma tributária de 1965 foi altamente centralizadora, visto que além da competência da maioria dos impostos ser transferida para a União, estados e municípios perderam o direito de alteração das alíquotas dos impostos a eles competentes⁵¹. A criação dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios consistiu em um mecanismo de compensação da diminuição da autonomia das unidades subnacionais, entretanto a partir de 1968 os recursos destes fundos diminuíram significativamente, acirrando-se o processo de centralização do sistema tributário brasileiro. As decisões de gastos das receitas estaduais estiveram subordinadas aos critérios estabelecidos pela esfera Federal com a proliferação das receitas vinculadas. Dessa forma, a coexistência de três sistemas tributários relativamente autônomos entre si – federal, estadual e municipal, como no período anterior – foi substituída por um sistema em que se agravou a dependência de estados e municípios em relação ao poder central. Com a centralização política, técnicos das Receitas estatais eram nomeados pelo ministro da fazenda. Os governadores, por sua vez, eram nomeados pelo governo federal. Desta forma, a política econômica estadual estaria alinhada à federal.

⁵⁰ Os principais objetivos da reforma consistiam em: “aumentar a captação de recursos financeiros para os cofres públicos, visando garantir ao Estado condições de desempenhar novas funções que incorporara ao longo do processo de industrialização; transformar o sistema tributário numa poderosa e eficaz ferramenta capaz de impulsionar, promover e orientar o processo de acumulação; estruturar o sistema de forma a permitir a atenuação das desigualdades regionais; torná-lo mais progressivo, procurando penalizar mais fortemente os indivíduos com rendas mais elevadas” (Oliveira, 1978: 47).

⁵¹ No que diz respeito às mudanças no sistema tributário, foram extintos aqueles impostos que, segundo a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, não possuíam fato gerador definido e facilitavam distorções econômicas, tais como os impostos de competência dos municípios na Constituição de 1946 incidentes sobre indústrias e profissões, diversões públicas e de licença. Os impostos incidentes sobre transmissão de propriedade causa mortis e de transmissão de propriedade inter-vivos foram fundidos e transformados em impostos sobre transmissão de bens e imóveis, permanecendo sob a competência dos estados. Também sob a competência dos estados, o imposto sobre vendas e consignações teve sua denominação modificada, transformando-se no imposto sobre circulação de mercadorias. Por fim, outro imposto que apresentou mudanças em sua denominação foi o antigo imposto sobre consumo que passou a ser denominado imposto sobre produtos industrializados, mantendo-se sob a competência da União.

Na Constituição de 1967 as mudanças na estrutura tributária implementada com a reforma foram ratificadas. O quadro a seguir sistematiza as competências tributárias da União, estados e municípios, assim como o novo sistema de transferências intergovernamentais apresentados na Constituição de 1967.

QUADRO I
Competências Tributárias das três Esferas de Governo na Constituição de 1967

COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E PARTILHAS DE RECEITAS
1967	
UNIÃO	
Renda; Produção Industrial; IPI, combustíveis e lubrificantes; Energia elétrica, transporte e telecomunicações; Minerais; Operações financeiras; Importação; Exportação; Propriedade rural – ITR.	Fundo de Participação dos Estados (10% do IR + IPI); Fundo de Participação dos Municípios (10% do IR + IPI); 40% do IUCL, 60% do IUEE e 90% do IUM, transferidos a estados, Distrito Federal e municípios; Receita do ITR atribuída aos municípios.
ESTADOS	
circulação de mercadorias – ICM; transmissão de Propriedade imobiliária.	20% do ICM atribuído aos municípios.
MUNICÍPIOS	
Prestação de Serviços; Propriedade Imobiliária Urbana.	

Fonte: Constituição Federal de 1967.

O novo imposto sobre circulação de mercadorias, antigo imposto sobre vendas e consignações, deixou de ser um imposto em cascata, cobrado em todas as etapas de

comercialização do produto. Apesar do imposto sobre circulação de mercadorias pertencer aos estados, o Senado Federal passou a ter o direito de definir suas alíquotas.⁵²

Como observa Oliveira, “confirmando as tendências de centralização, a Reforma ainda tirou da alçada dos estados seu poder de estabelecer as alíquotas do ICMS, subordinando sua definição ao Senado Federal, cabendo também ao Presidente da República fazer sugestões quanto à sua determinação. É bem verdade que eliminaram-se, com essa medida, as então freqüentes guerras interestaduais através da manipulação das alíquotas, mas anularam-se, em contrapartida, as possibilidades dos estados de reajustá-las em caso de dificuldades financeiras, e mesmo dos estados mais pobres manterem sua participação relativa na arrecadação global, como vinha ocorrendo” (Oliveira, 1978: 61).

É de grande importância destacar que os estados perderam o principal mecanismo de financiamento garantido na Constituição de 1946. Como observamos no capítulo anterior, no período compreendido entre os anos de 1946 e 1963, diante dos déficits públicos estaduais, estas esferas de governo financiavam-se a partir de alterações nas alíquotas do imposto sobre vendas e consignações (IVC). Com a reforma da década de 60 o IVC foi transformado em ICM e os estados perderam o controle sobre a determinação das alíquotas deste imposto, impossibilitando-os de recorrerem à manipulação das alíquotas do ICM para financiarem seus gastos. Este é um exemplo claro da centralização do sistema tributário e de restrição das autonomias das unidades subnacionais.

Os municípios, por sua vez, tiveram grande parte de seus impostos extintos, passando a depender dos recursos transferidos tanto da União quanto dos Estados, estabelecidos no sistema de transferências intergovernamentais.

No que se refere ao sistema de transferências intergovernamentais, os Fundos de Participação de Estados e Municípios foram instituídos na tentativa de compensarem a centralização da receita tributária. Como observa Afonso, “desde a formulação da própria reforma e, principalmente, após o agravamento recente da crise financeira, o problema da estreita base de recursos próprios dos governos estaduais e municipais foi enfrentado através da ampliação e transformação do esquema de transferências intergovernamentais” (Afonso, 1985 :

⁵² Art. 24; § 4º: “a alíquota do imposto a que se refere o n. II será uniforme para todas as mercadorias nas operações internas interestaduais, e não excederá, naquelas que se destinem a outro Estado e ao exterior, os limites fixados nas resoluções do Senado, nos termos do dispositivo em lei suplementar” (Campanhole, A & Campanhole, H., 1984: 133).

363). Tais mecanismos, por sua vez, intensificaram a dependência das esferas subnacionais em relação à União. A aplicação das receitas provenientes dos Fundos de Participação de Estados e Municípios seria regulada por lei, o cálculo das cotas estaduais e municipais seria feito pelo Tribunal de contas da União, e o repasse dos recursos às unidades subnacionais se daria através dos estabelecimentos oficiais de crédito.

Afonso & Souza (1985) destacam uma série de críticas ao esquema de transferências moldado a partir da Reforma Tributária da década de 60. Entre elas, estariam o poder arbitrário da União, que, em virtude da total liberdade para mudar a legislação, impunha constantes mudanças na regulamentação da partilha da receita tributária entre as esferas de governo; as distorções advindas das vinculações, visto que a interferência da União na alocação dos recursos nos Estados e Municípios resultou, sobretudo, na redução do poder de decisão das unidades subnacionais⁵³; a falta de agências bancárias em muitas cidades comprova a falta de estrutura técnica adequada para o recebimento dos benefícios; atrasos freqüentes na liberação das transferências; descontos freqüentes estabelecidos por Decretos ou Regulamentos dos órgãos federais, relacionados ao custeio de sistema de cadastramento, lançamento e arrecadação, fiscalização, processamento de dados, tramitação bancária.

O agravamento da crise política em 1968 e a promulgação do AI-5 tiveram conseqüências sobre a estruturação do sistema tributário brasileiro. Os fundos de participação de estados e municípios foram reduzidos, “submetidos a rígidas normas, que condicionavam a entrega dos recursos à obediência das diretrizes e prioridades, bem como critérios, normas e instruções estabelecidas pelo poder executivo federal. Além disso, as unidades, para conseguir a liberalização das verbas dos fundos, eram obrigadas a destinar recursos próprios para completar os gastos realizados em programas previamente determinados pela esfera federal e a responder pelos gastos correntes” (Lopreato, 1992: 12). Nesse sentido, o sistema de receitas vinculadas foram ampliados, restringindo-se a autonomia das unidades subnacionais no que se refere às suas decisões de gastos.

O aumento da centralização política e do poder de arbitrariedade do governo federal apresentou reflexos no sistema tributário brasileiro, pois propiciou novas alterações na repartição da renda entre as três esferas de governo. As mudanças foram no sentido de redução dos recursos

⁵³ O autor destaca, ainda, que “a vinculação, a critério de autoridades federais e sem considerar a evolução conjuntural, desconhece a extrema desigualdade

do FPE de 10% para 5% da arrecadação do IR e do IPI e criação do Fundo Especial composto de 2% do total arrecadado de IR e IPI (Lopreato, 1981: 75-76). A título de ilustração apresentamos a tabela abaixo para mostrar as oscilações nas porcentagens do total de IR e IPI destinadas ao FPE entre 1965 e 1983.

Tabela I : Evolução da parcela do total arrecado de Imposto de Renda e Imposto Sobre Produtos Industrializados destinada ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) entre 1965 e 1985

Anos	1965/ 1966	1967	1968/ 1975	1976	1977	1978	1979	1981	1982/ 1983	1984	1985
% do total arrecadado de IPI + IR	10%	7%	5%	6%	7%	8%	9%	10%	10,5%	12,5%	14%

Fonte: Andrade, Eduardo de Carvalho. 1992. p. 107.

Observa-se que, a partir da segunda metade da década de 60 e durante toda a década de 70, as parcelas do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados destinadas ao Fundo de Participação dos Estados estiveram em patamares inferiores a 10%, valor estipulado na reforma tributária. Nos anos compreendidos entre 1968 e 1975 atingiu-se o menor patamar, 5%. Em 1981 a parcela dos referidos impostos destinada ao FPE volta a 10% e, a partir de então, apresenta-se um movimento ascendente, chegando a 14% em 1985. O movimento ascendente dos primeiros anos da década de 80 está relacionado aos primeiros indícios da descentralização que ocorrerá a partir de então. A recomposição das alíquotas dos FPE/FPM pós-1975 deve-se aos sinais de reabertura política no Brasil, visto que essas transferências foram de extrema importância para a recomposição das alianças inter-regionais.

Em síntese, a reforma tributária da primeira metade da década de 60 foi extremamente centralizadora. O período compreendido entre os anos de 1964 e 1985 apresentaram grandes descontinuidades em relação ao período analisado no capítulo anterior, em que podemos verificar os avanços na autonomia relativa das unidades subnacionais com a manutenção do poder de coordenação da esfera federal.

O que podemos observar a partir de 1964 foi uma ruptura deste processo e a instituição de um sistema que podou o poder das unidades subnacionais no que se refere à tributação de alguns

impostos, às decisões de gastos, à manipulação das alíquotas de seus impostos. O sistema de transferências intergovernamentais agravou ainda mais a dependência de estados e municípios em relação ao poder central. Além da União ser a responsável pela determinação das alíquotas dos impostos sujeitos a transferências, a ela coube a imposição das regras do sistema de transferências, ao passo que a liberação de recursos se dava de forma indiscriminada. Mais um agravante da centralização do sistema tributário consistiu nas receitas vinculadas, que podavam a liberdade de decisão de gastos dos estados e municípios.

4.3 OS REFLEXOS DA CENTRALIZAÇÃO DO PODER POLÍTICO NO SISTEMA DE MOEDA E DE CRÉDITO BRASILEIRO

Neste item queremos destacar dois desdobramentos importantes da dinâmica do sistema de moeda e crédito brasileiro a partir da instituição do autoritarismo político em 1964. Em primeiro lugar a reforma do sistema financeiro, processada entre os anos de 1965 e 1967, dotou o país de instrumentos capazes de efetivar um maior controle sobre a atuação das instituições financeiras com a criação do Banco Central. Por outro lado, diante da centralização fiscal e da perda da autonomia dos estados para decidirem sobre as alíquotas de seus impostos, estes estreitaram suas relações com os seus Bancos Oficiais. Nesse sentido, os Bancos Estaduais transformaram-se em uma das principais fontes de financiamento dos governos subnacionais.

A partir de 1964 teve início uma série de reformulações na estrutura do sistema financeiro nacional culminando em uma nova institucionalidade⁵⁴. Com a criação do Banco Central foi possível consolidar as diversas instituições que atuavam parcialmente como autoridades monetárias. O Banco Central concentrou atividades que antes se dividiam entre o Tesouro, a

⁵⁴ Sochaczewski destaca as principais mudanças introduzidas com a reforma bancária: “foi criado do Banco Central em substituição à SUMOC, com atribuições e prerrogativas semelhantes à sua antecessora, mas com algumas alterações significativas: i) a emissão de papel-moeda ficava agora sob sua inteira responsabilidade; ii) ao Tesouro não mais era permitido fazer operações de crédito 0 junto ao Banco do Brasil ou Banco Central. Em substituição, qualquer empréstimo do Banco Central ao Tesouro seria através da compra pelo Banco de obrigações e letras de emissão do Tesouro; iii) extinguiu-se a Carteira de Redesconto e a Caixa de Mobilização Bancária, incorporados os seus patrimônios ao Banco Central; iv) o controle e execução das operações de câmbio passaram do Banco do Brasil ao Banco Central; v) as reservas compulsórias e voluntárias dos bancos comerciais deveriam ser agora depositadas no Banco Central. 2) Foi criado o Conselho Monetário Nacional, com atribuições semelhantes ao Conselho da SUMOC (extinto), (...). 3) O Banco do Brasil foi mantido como agente financeiro da União, mas sem a prerrogativa de estender crédito ao Tesouro. Ao Banco foi dada a possibilidade de, por delegação do Banco Central, arrecadar os depósitos voluntários dos bancos comerciais e executar os serviços de compensação de cheques. 4) no Tesouro foi extinta a Caixa de Amortização, assumindo o Banco Central a responsabilidade pelo meio circulante” (Sochaczewski, 1993: 302).

SUMOC e o Banco do Brasil, passando a controlar a emissão de papel-moeda, a execução das operações de câmbio e receber os depósitos das reservas compulsórias dos Bancos Comerciais.⁵⁵

A centralização política e a nova institucionalidade possibilitaram ao Executivo Federal realizar gastos sem que estes fossem previstos no orçamento e aprovados pelo Congresso Nacional. Segundo Lopreato, “o Executivo passou a dispor de dois importantes instrumentos para realizar gastos, à revelia do Congresso, sem que estivessem expressos no orçamento: um deles referia-se à vinculação perene existente entre o Banco do Brasil e o Banco Central via conta movimento, que permitia ao primeiro ampliar os seus empréstimos sem os limites determinados pelas normas bancárias; o outro decorria da institucionalização do orçamento monetário e do poder do CMN de decidir sobre matérias de ampliação dos gastos públicos sem a anuência do Legislativo. Tal prerrogativa permitiu ao CMN definir a incorporação, via orçamento monetário, de uma série de gastos tipicamente fiscais. As autoridades monetárias, sob o controle do CMN, passaram a dispor de amplos poderes para atuar em diferentes setores da economia, considerados prioritários pelos formuladores da política econômica, com recursos de fontes internas e externas” (Lopreato, 1992: 9). Nesse sentido, houve a total eliminação da atuação do Congresso na definição da política de gastos do governo federal.

Para Sochaczewski (1993) o canal de comunicação entre o Banco do Brasil e Banco Central consolidado na chamada conta movimento apenas substituiu o mecanismo de suprimento de papel moeda anteriormente utilizado pelo Banco do Brasil, o qual descontava títulos comerciais ou notas promissórias através da sua Carteira de Redesconto, que foi incorporada ao Banco Central. Para Sochaczewski (1993: 305) a conta movimento, “que exprime basicamente os suprimentos de papel-moeda do Banco Central ao Banco do Brasil, cresceu como proporção da base monetária e foi responsável pela possibilidade do Banco do Brasil expandir seus empréstimos acima do orçamento monetário e sem suprimentos da CARED”.

⁵⁵ A reforma financeira da década de 60 dotou o país de autoridades monetárias com a função de controlar a liquidez da economia nacional. Entretanto, a crescente captação de recursos estrangeiros responsáveis pelo aumento do endividamento externo do país fizeram com que no final da década de 70 e início dos anos 80 se iniciasse um processo de enfraquecimento do poder de decisão das autoridades monetárias. Como bem observa Furtado (1982: 128), “os centros nacionais foram conduzidos à semi-paralisia, no uso dos instrumentos tradicionais de política monetária, cambiária e fiscal, pelo processo de integração de amplos segmentos do aparelho produtivo em estruturas comandadas do exterior e especialmente à causa da internacionalização dos circuitos monetários e financeiros. O endividamento externo desordenado outra coisa não é senão uma consequência dessa perda de comando do sistema econômico, demais de ser um fator autônomo de realimentação do referido processo de internacionalização”.

Nesse sentido, podemos concluir que a principal mudança em relação ao período anterior – e que reforça a tendência centralizadora dos anos compreendidos entre 1964 e 1985 – consistiu na instituição do orçamento monetário que possibilitou ao Conselho Monetário Nacional ter plena autoridade para tomar as decisões sobre os gastos públicos. Dessa forma, a União concentrou, além dos recursos fiscais, também o controle sobre os recursos financeiros. A União passou a controlar uma gama de recursos financeiros provenientes, principalmente de mecanismos de poupança compulsória e, assim, poderia disponibilizar estes recursos financeiros para os governos subnacionais.

Diante da grande centralização tributária e financeira, a autonomia relativa dos Estados foi reduzida em virtude, principalmente, de dois condicionantes. Em primeiro lugar, os governos subnacionais ficaram dependentes de recursos provenientes de recursos federais, procedentes de bancos ou agências oficiais federais. Por outro lado, as transferências vinculadas provocaram a perda de poder de decisão dos Estados quanto ao montante de gastos, como no direcionamento dos mesmos. Como bem observa Lopreato, “a dependência de recursos com origem em órgãos oficiais ou em operações de créditos controladas e aprovadas em instâncias federais abriu espaços para intervenções na programação de gastos estaduais e para a subordinação às decisões emanadas do poder central. A centralização tributária e o controle dos fluxos financeiros garantiram à União formas concretas do poder já plenamente delineadas ao nível político” (Lopreato; 1992: 20).

Com a centralização dos recursos fiscais e financeiros e da perda de autonomia relativa das unidades subnacionais, houve um estreitamento nas relações entre os Estados e seus bancos oficiais. Andrade (1992) observa que na primeira metade da década de 1970 cerca de 18% dos empréstimos dos Bancos Estaduais eram direcionados para o setor público. Do total destes empréstimos, 46% eram direcionados aos governos estaduais.⁵⁶

Os empréstimos dos Bancos estaduais para os governos foi possível em virtude tanto da conjuntura interna, quanto da externa. Internamente os passivos dos Bancos Estaduais cresceram em virtude dos repasses federais que se davam via estas instituições. Externamente, aqueles

⁵⁶ Em 1964, com a criação do Banco Central, foi instituído um artigo que proibia a concessão de empréstimos por bancos comerciais para seus acionistas com participação maior que 10% do capital do banco. Em 1972 o Banco Central baixou esta resolução, o que passou a permitir aos bancos oficiais conceder empréstimos ou adiantamentos para os governos estaduais.

passivos cresciam, também, em virtude dos empréstimos externos. Dessa forma, os Bancos estaduais puderam atuar tanto na rolagem da dívida dos governos, tanto na alavancagem de recursos para que os Estados suprissem a ausência de recursos, minados com a centralização. Os Bancos Estaduais transformaram-se em um mecanismo para que os governos estaduais amenizassem a escassez de recursos próprios decorrentes das reformas monetária e tributária da década de 60. Observa-se, portanto, que a principal fonte de recursos para os Estados, livre do controle do governo federal, consistiu no endividamento via instituições financeiras estaduais.

No final da década de 70 houve ruptura no processo de endividamento externo acompanhada de maior controle do endividamento interno, consubstanciado na diminuição dos repasses do governo federal para as unidades subnacionais. Por isso, os Estados recorreram cada vez mais a seus bancos. De acordo com Andrade (1992: 76), “pode-se estimar que 41% das operações de crédito dos Bancos Estaduais em 1979 estavam comprometidas com os governos estaduais, nas administrações direta e indireta. Este percentual cresceu para 44% em 1980, 52% em 1981 e atingiu 57% em 1993”.

A tabela abaixo é ilustrativa ao mostrar como a proporção dos empréstimos dos órgãos federais aos governos estaduais diminuiu frente a proporção de empréstimos provenientes dos bancos estaduais.

Tabela II: Evolução da participação de órgãos federais e órgãos estaduais no total de empréstimos e financiamentos aos governos subnacionais entre 1980 e 1984

Anos	1980	1981	1982	1983	1984
Participação dos principais órgãos federais no total de empréstimos e financiamentos concedidos aos governos subnacionais	61,7	50,1	46,8	49,8	43,7
Participação dos agentes financeiros estaduais no total de empréstimos e financiamentos concedidos aos governos subnacionais	20,5	38,7	28,9	31,4	41,4

Fonte: Lopreato, 1992.p. 127.

Observa-se que com a diminuição dos repasses dos órgãos federais para as unidades subnacionais, os estados recorreram cada vez mais ao financiamento dos bancos estaduais.

Diante da crescente interação entre bancos estaduais e governos subnacionais, tais agências financeiras foram obrigadas a recorrerem a diversos tipos de captação de recursos, inclusive empréstimos do Banco Central. A diminuição nas linhas de crédito internacionais e o arrefecimento dos repasses do governo federal levaram os Bancos Estaduais a uma situação de insolvência⁵⁷. Foram criados vários mecanismos de transferências de recursos do Banco Central para os agentes estaduais. No entanto, tais instituições entraram em crise e muitas delas foram submetidas ao processo de privatização na década de 90, como vemos no próximo capítulo.

Em suma, a centralização das decisões no que diz respeito ao orçamento monetário dotou o executivo federal de mecanismos capazes para decidir sobre os gastos públicos, tanto fiscais quanto monetários, sendo mais um fator de diminuição da autonomia relativa das unidades subnacionais. Por outro lado podemos observar que os bancos estaduais consistiram no mais importante mecanismo de financiamento dos gastos públicos estaduais diante da centralização tributária.

4.4. O REFLEXO DA CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA SOBRE AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: COMPROMETIMENTO DA AUTONOMIA REGIONAL NO PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS REGIONAIS E O SURGIMENTO DOS PROGRAMAS DE INTEGRAÇÃO NACIONAL

Os anos analisados neste capítulo são marcados pela continuidade na articulação econômica do espaço nacional, em grande parte em virtude das altas taxas de crescimento econômico e da implantação de indústrias de base e de bens de capital. Segundo Cano (1998b), entre 1956 e 1970 o processo de integração do espaço econômico nacional se manifestou via acumulação de capital. “A determinação, evidentemente, seria do capital, fosse público ou privado. Este, majoritariamente concentrado em São Paulo. Aquele, originário principalmente na órbita do governo federal, agiria em função de ‘contornar os obstáculos à acumulação’, localizando-se em áreas de infra-estrutura ou aproveitamento de recursos naturais estratégicos” (Cano, 1998b: 241). Essa maior articulação do espaço econômico nacional evidenciou ainda mais o caráter concentrador da industrialização brasileira, acentuando-se as diferenças entre o centro-sul e as demais regiões.

⁵⁷ De acordo com Lopreato (1992: 128), “os números mostram que não há diferenças entre os estados com níveis de renda distintos em relação à interação com o banco estadual. A questão afetou praticamente todas as unidades”.

Entretanto, a SUDENE, criada com o objetivo de processar reformas estruturais na região Nordeste e possibilitar a superação do seu atraso histórico, perdeu autonomia na formulação de políticas para a região. A mudança no sistema político desencadeada com o golpe militar de 1964 provocou transformações significativas na SUDENE: foi decretada a intervenção na superintendência e seu comando foi entregue a um membro das Forças Armadas. A SUDENE, portanto, perdeu o status de administração federal, passando a subordinar-se ao Ministério Extraordinário de Coordenação dos Organismos Regionais e não mais à Presidência da República (Tavares, 1989).

Veras (1993: 177) ressalta que “no Nordeste, como de resto em todo o país, as forças armadas mantinham uma rígida vigilância sobre qualquer atividade política que viesse a desafiar o novo regime, o que impedia qualquer contribuição crítica à política econômica governamental. Em outras palavras, o regime autoritário-burocrático que se instalou no país era incompatível com o projeto original da SUDENE, de administração descentralizada”.

Antes de 1964 a SUDENE gozava de autonomia administrativa, uma vez que seu Conselho aprovava os projetos e administrava seus recursos sem intervenção federal. A partir de 1964 observa-se o fim da autonomia relativa deste órgão regional, visto que o poder de decisão da SUDENE passou a ser muito pequeno ao passo que a Superintendência foi se transformando em um órgão executor de políticas decididas na esfera federal, perdendo seu papel clássico de órgão de planejamento.

A SUDENE foi equiparada, no plano nacional, a outros órgãos de desenvolvimento regional, e no plano regional àqueles órgãos com funções mais próximas a corrigir os efeitos da seca e à construção de açudes, como o DNOCS. Mesmo com as mudanças assinaladas acima, a SUDENE elaborou em 1965 o III Plano Diretor e em 1968 o IV Plano Diretor. Entretanto, muitas das ações previstas no III Plano Diretor não foram realizadas pela SUDENE, pois a superintendência perdeu seu poder de atuação para outros órgãos, responsáveis pela implementação de políticas setoriais. De acordo com Tavares, “várias atividades passaram, por seu turno, a ser centralizadas setorialmente. (Como os) setores de pesca, habitação, abastecimento; centralizou-se também, em larga medida, a política de incentivos à industrialização através do Conselho de Desenvolvimento Industrial” (Tavares: 1989: 269).

As propostas do IV Plano Diretor elaborado pela SUDENE resgatavam alguns aspectos do programa original da SUDENE. Entretanto, como ressalta Veras, “todo o esforço do IV Plano

Diretor em restaurar a antiga missão da SUDENE vinha em sentido oposto às propostas do Governo (...) Comparando as propostas do Governo Federal com as da SUDENE em qualquer dos seus PD's, percebe-se claramente a distinção de enfoque. Enquanto na proposta da SUDENE o Nordeste era visto como região-problema que para se desenvolver deveria receber recursos externos, na proposta do Governo Federal, as regiões eram encaradas na perspectiva de suas potencialidades bem como de espaço vital para expansão econômica do país como um todo” (Veras, 1993: 183). Para o Governo Federal era necessário analisar, sobretudo, as potencialidades de crescimento das regiões periféricas para que estas pudessem contribuir para o crescimento nacional. Tratava-se de promover uma divisão interregional do trabalho que promovesse o desenvolvimento do país.

Até o final da década de 60 a política regional restringiu-se, portanto, na administração dos incentivos fiscais na tentativa de atração de indústrias para a região nordeste ⁵⁸. A partir de 1964 as liberações de recursos via incentivos fiscais aumentaram demasiadamente em virtude da proposta de ampliação das facilidades destinadas ao capital industrial. No final da década de 60, grande parte das indústrias instaladas na região apresentava elevada densidade de capital e era economizadora de mão-de-obra (Tavares, 1989; Veras, 1992; Ferreira, 1999; Carvalho, 2001).

Ferreira, ao discutir as idéias de Antônio Barros de Castro contidas no trabalho “O Desenvolvimento Recente no Nordeste”, de 1970, nos mostra que os incentivos fiscais tornaram-se o “eixo central da política de industrialização da área, provocando autêntica guinada na sua orientação, num sentido totalmente imprevisível e indesejado à época” (Ferreira, 1999: 53). O autor justifica tal afirmação mostrando as principais características da nova indústria nordestina: 1) as decisões quanto ao perfil industrial a ser instalado, a quantidade de emprego a ser gerada e o quanto ser produzido eram tomadas fora da região Nordeste, visto que a propriedade do capital instalado era extra-regional; era elevada a concentração da propriedade; os investimentos se concentravam em determinados Estados que apresentavam pré-condições: “base industrial mínima, infra-estrutura prevalecente, vantagens comparativas na disponibilidade de matérias-primas e/ou mercados consumidores”; adotava-se tecnologia capital-intensiva; os efeitos multiplicadores na região Nordeste eram reduzidos, visto que existia uma certa independência em

⁵⁸ Sobre modernização industrial no Nordeste e o programa de incentivo fiscal ver SOUZA, João Gonçalves. *O Nordeste Brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1979.

relação às fontes de matérias-primas regionais em virtude da alta tecnificação da indústria; o perfil da indústria estava ligado diretamente ao centro dinâmico da economia.⁵⁹

Podemos ressaltar as conclusões de Tavares sobre os efeitos da política de incentivos fiscais adotada no Nordeste a partir de 1964: “ vale ressaltar as características da indústria de transformação sob o impulso dos incentivos fiscais. Em função das mudanças por que passou, podemos identificar duas características básicas que são: dependência e complementariedade. Dependência em relação à expansão industrial brasileira pelo Sudeste. A nova indústria nordestina depende de recursos, mercados para seus produtos, fornecimento de insumos e compra de equipamentos de outras regiões. Quanto aos recursos, os dados indicavam que 26% do seu capital provinham de empresários do próprio Nordeste. Por outro lado, entre 1960 e 1978, a produção nordestina foi preferencialmente voltada para os mercados externos (58%). A nova indústria importava quase metade (48%) dos insumos de outras regiões e produzia apenas 4% dos equipamentos de que necessitava. Ela é também complementar, na medida que se especializou na produção de produtos intermediários, que exporta para o Centro-Sul.” (Tavares, 1989: 337).⁶⁰

Como podemos observar, a proposta contida no documento que deu origem à SUDENE de criação de um centro industrial autônomo na região, privilegiando tanto a instalação de indústrias que tivessem efeitos sobre a economia regional, quanto a promoção de reformas estruturais no meio rural para que os centros urbanos pudessem ser abastecidos de matérias-primas e alimentos perdeu seu significado a partir de 1964. A orientação seguida foi a modernização da indústria, com a instalação de indústrias intensivas em capital e poupadoras de mão-de-obra.

Com a mudança ocorrida na divisão inter-regional do trabalho – a região nordeste deixou de ser apenas fornecedora de produtos primários e passou a ser fornecedora de produtos processados complementares à indústria do Centro-Sul – intensificou-se a dependência da periferia em relação ao centro. O período em estudo compreendeu os anos que parte da literatura

⁵⁹ O autor conclui que “os incentivos fiscais adquiriram força própria independente de qualquer exercício de planejamento e, desse modo, a Região continuou a receber inversões, as quais integravam sistematicamente a sua estrutura produtiva à acumulação de capital em escala nacional, ao invés de ter constituído uma economia autônoma como pretendida pelo GTDN” (Ferreira, 1999: 54).

⁶⁰ Como destacam Jabota et alli, as ações voltadas para a questão regional presentes no PAEG e no Plano Decenal “têm como objetivos principais o desenvolvimento auto-sustentado, surge uma preocupação com o aumento da produtividade e a integração espacial através da infra-estrutura que permitiria a expansão do mercado interno. Nenhuma referência é feita à necessidade de aliviar as tensões sociais, e a redução das disparidades regionais per se é posta de lado como objetivo básico nacional de desenvolvimento espacial.” Jatobá et alli, *Expansão Capitalista: o papel do Estado e o desenvolvimento regional recente. Pesquisa e Planejamento Econômico* 10(1). Rio de Janeiro. Abr. 1980. p. 281

sobre desenvolvimento regional considera como sendo de desconcentração da produção industrial. Entretanto, é preciso questionarmos quais os efeitos da indústria implementada na região nordeste sobre a economia da região.

No início da década de 70 ocorreram algumas mudanças nas diretrizes dos programas voltados para o atraso regional. Alguns autores destacam que o motivo da instituição de novos programas esteve relacionado à seca de 1970 que levou o presidente Médici a realizar uma visita à região e anunciar uma série de medidas. Como destacam Albuquerque e Cavalcanti, “o ano de seca de 1970, seguindo o padrão histórico de evolução das políticas governamentais para o Nordeste, marca um instante decisivo para a economia da região. Pode-se dizer que as novas tendências do desenvolvimento regional, simbolizadas de princípio pela Transamazônica e pelo PROTERRA, tiveram origem na ocorrência do fenômeno climático e em suas manifestações de crise de produção. Entretanto, desde algum tempo, fortalecia-se nas esferas administrativas a necessidade de ajustamento dos objetivos da política regional com as exigências do país (...) A diferença entre a mudança de política que de fato ocorreu, principalmente após a visita do Presidente Emílio Garrastazu Médici à região em junho de 1970, e as tendências já incorporadas no IV Plano Diretor, está tanto na rapidez e profundidade com que foram adotadas tais medidas, substituindo procedimentos anteriores, **quanto na marginalização da SUDENE durante a tomada de decisões**” (Albuquerque e Cavalcanti, 1978: 83, grifo meu).

É neste contexto que surgem o Programa de Integração Nacional (PIN), para o qual foram estabelecidos três projetos: construção da Transamazônica; colonização da região da Transamazônica; plano de irrigação do no Nordeste para aproveitamento da região úmida.⁶¹ Além de recursos federais e empréstimos internacionais, seriam destinados para o PIN 30% dos recursos que deveriam ser destinados aos incentivos fiscais. Desta forma, os recursos à disposição da região Nordeste diminuiriam uma vez que o PIN se tratava de um plano de ação de integração regional, envolvendo atuações em várias regiões. Observa-se que, além da diminuição dos recursos destinados ao Nordeste, a execução do Programa ficou sob responsabilidade de

⁶¹ De acordo com Tavares, o governo buscava através do PIN “deslocar a fronteira agrícola e econômica para as margens do rio Amazonas, realizando a penetração em grande escala em uma região com importantes de terras férteis; integrar a estratégia de ocupação da Amazônia à estratégia de desenvolvimento de desenvolvimento do Nordeste, rompendo um quadro de soluções limitadas para ambas as regiões; criar as condições para a incorporação à economia de mercado de amplas faixas da população antes empregada na economia de subsistência; estabelecer as bases para a efetiva transformação da agricultura da região semiárida do Nordeste e reorientar a emigração para os vales úmidos da região e para a nova fronteira agrícola, evitando o seu deslocamento para áreas metropolitanas do Centro-Sul”

órgãos do Ministério do Transporte e do Interior (MINTER). O poder de decisão da SUDENE, portanto, se tornaria ainda mais restrito.

Com a instituição do autoritarismo político, a SUDENE perdeu seu caráter planejador, transformando-se em um órgão cuja função passou a ser implementar parte dos projetos decididos na esfera federal para a região nordeste. Nesse sentido, este período apresentou grandes discontinuidades em relação ao período anterior. Enquanto no período 1945-1963 observamos uma série de mudanças nas políticas regionais, que culminou na instituição da SUDENE como órgão relativamente autônomo, que dotaria a região nordeste de uma relativa autonomia para decidir sobre seu próprio destino, a partir de 1964 este projeto se descaracteriza completamente. Ocorrerá um aniquilamento progressivo da SUDENE, ao passo que as políticas de incentivo fiscais atraem indústrias poupadoras de mão-de-obra, agravando-se os problemas sociais na região.

No período analisado é de grande importância destacar que o II Plano Nacional de Desenvolvimento teve como um dos objetivos a desconcentração industrial através de investimentos governamentais na indústria de base nas regiões periféricas. Ao observar o processo de desconcentração industrial no período 1970-1985, Cano ressalta que “ a participação paulista na produção de bens intermediários também caiu (de 53,2% par 49,4%). As maiores reduções deram-se em função da ampliação do uso da base periférica nacional de recursos em minerais não-metálicos, metalúrgica, papel, borracha e materiais plásticos” (Cano, 1998b: 325).

4.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O autoritarismo político instaurado a partir de 1964 anulou a autonomia relativa das unidades subnacionais comprometendo a organização política do Brasil como federação. Nesse sentido estados e municípios passaram a seguir as diretrizes emanadas do poder central, adequando-se às políticas de crescimento econômico direcionadas pelo governo federal.

A concentração de grande parte dos impostos na esfera federal, a impossibilidade de estados e municípios alterarem as alíquotas dos impostos a eles competentes, as receitas vinculadas e a configuração do sistema de transferências intergovernamentais diminuíram a autonomia relativa das unidades subnacionais. A diminuição da autonomia relativa das unidades subnacionais consistiu em um mecanismo de adequar a atuação de estados e municípios à bandeira desenvolvimentista do governo federal.

No que se refere ao sistema de moeda e crédito, o Brasil apresentou um avanço na constituição de um sistema econômico nacional com a instituição de um Banco Central, que seria capaz de controlar a liquidez da economia e dotar o país de um mecanismo eficiente para controlar o sistema bancário. Entretanto, a manutenção de um mecanismo que propiciava ao Banco do Brasil ter acesso a recursos indiscriminadamente (via conta movimento) e a criação do orçamento monetário que dotava o Conselho Monetário Nacional de instrumentos para decidir pelos gastos governamentais sem o assentimento do Congresso Federal, consistiram em fatores que marcaram a centralização no sistema monetário e creditício.

Entretanto, mesmo não atendendo às restrições impostas pelo Banco Central aos empréstimos de bancos comerciais a seus acionistas majoritários, a partir da década de 70 os bancos estaduais estreitaram suas relações financeiras com os governos estaduais em virtude da extrema centralização. Os bancos estaduais consistiram em um mecanismo que possibilitasse o financiamento do gasto público estadual.

Como podemos observar, também foram marcantes os efeitos da centralização política sobre a atuação da SUDENE. A centralização política descaracterizou sua ação descentralizada que visava o desenvolvimento regional. À idéia de desenvolvimento regional se sobrepuseram incentivos à instalação de indústrias poupadoras de mão-de-mão de obra e políticas de integração nacional decididas pelo governo federal.

Os reflexos da centralização nas políticas tributária e de desenvolvimento regional, ao terem impactos sobre o pacto federativo, poderiam ter se constituído como forças comprometedoras da constituição do sistema econômico nacional não fossem os altos níveis de crescimento econômico e a garantia de mobilidade da força de trabalho entre as regiões. Por outro lado, o crescente endividamento externo das décadas de autoritarismo político levou o Brasil à crise da dívida externa, quando as condições de financiamento no mercado internacional de crédito se inverteram. A crise da dívida, como veremos no próximo capítulo, comprometeu as possibilidades de crescimento econômico e acarretou o enfraquecimento dos centros internos de decisão, redundando no comprometimento da formação do sistema econômico nacional.

CAPÍTULO 5

CRISE DA DÍVIDA, MODIFICAÇÕES NO PAPEL DO ESTADO NACIONAL E TENSÕES DESARTICULADORAS SOBRE O ESPAÇO ECONÔMICO NACIONAL

5.1. INTRODUÇÃO

Como vimos nos capítulos anteriores, o processo de formação da economia brasileira foi marcado, a partir de 1930, pela predominância de forças centrípetas responsáveis pela formação de um sistema econômico nacional articulado, de forma a garantir a livre mobilidade de capital e de trabalho dentro do território nacional. Alcançou-se um elevado grau de articulação comercial e produtiva do espaço econômico nacional com existência de mecanismos de soldagem federativa dado pelo papel coordenador da União (Furtado, 1984).

A partir da crise da dívida externa nos anos 80, todavia, o Brasil entrou em um processo de mudanças que determinaram o esgotamento do padrão de acumulação que havia assegurado altos níveis de crescimento econômico nas décadas anteriores. Esse padrão de acumulação foi assegurado por uma forte presença do Estado, que desempenhou várias funções que permitiram o avanço da industrialização e da construção da nação. Entretanto, ao não possibilitar o total rompimento com nosso passado colonial e não propiciar a superação do nosso subdesenvolvimento, o referido padrão de acumulação gerou uma série de contradições. Essas contradições se expressam nas heterogeneidades estruturais (setores modernos com alta produtividade convivendo com setores atrasados com baixa produtividade; mercado de trabalho formal convivendo com mercado de trabalho informal e subemprego), nas heterogeneidades regionais, na alta concentração de renda, na marginalização crescente de grande parte da população, na dependência externa nos aspectos financeiros e tecnológicos.

Essas contradições se revelam ainda mais perversas com a crise daquele padrão de acumulação, uma vez que os determinantes internacionais e nacionais das transformações da economia brasileira nas décadas de 80 e 90 estão relacionados a crescentes modificações no papel historicamente desempenhado pelo Estado. A crise da dívida externa desnuda nossa fragilidade e dependência financeira, colocando uma série de entraves para a continuidade da construção da

nação. Ocorre uma desarticulação do Estado, que estará aprisionado em uma armadilha financeira⁶².

As transformações ocorridas na economia brasileira foram determinadas, em parte, pelas mudanças no sistema econômico mundial que iniciaram na década de 70, quando os países do centro do capitalismo mundial apresentaram baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação. A partir desse momento, segundo Anderson (1998:10), “as idéias neoliberais passaram a ganhar terreno. As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que os Estados aumentassem cada vez mais os gastos sociais”. Baseados nesse tipo de diagnóstico e interpretação da crise, os países do centro do capitalismo dão início à adoção de políticas monetaristas, identificando a inflação como maior problema a ser enfrentado e a estabilidade monetária como a principal meta a ser alcançada pelos governos.

A crise de acumulação na economia internacional na década de 70 e a adoção das políticas neoliberais (a princípio pelos Estados Unidos e Inglaterra) estiveram aliadas a um processo mais amplo de transnacionalização da economia. Segundo Chesnais (1995: 2-3) “desde a recessão de 1974-1975, que marcou o início desta longa crise rastejante cuja ‘saída’ os economistas tiveram tanta dificuldade em enxergar, o capital tudo fez no sentido de romper as amarras das relações sociais, leis e regulamentações dentro das quais se achava possível prendê-lo com a ilusão de poder civilizá-lo (...) Mas o capital industrial e financeiro beneficiou-se também de um apoio fundamental por parte dos principais Estados capitalistas, sob a forma de políticas de liberalização, desregulamentação e privatização que estes adotaram, um após o outro, desde a chegada ao poder dos governos de Thatcher e Reagan. Desta forma, o capital voltou a ter liberdade para se desenvolver e, principalmente, para se movimentar em âmbito internacional de um país para outro – liberdade que não desfrutava desde 1914”.

A adaptação do Brasil a esse novo contexto internacional exigiu uma série de mudanças na condução da política econômica para que houvesse uma adequação às propostas do Consenso de Washington. A sociedade perdeu a capacidade de controlar as forças de mercado, o novo padrão de acumulação capitalista desarticulou as premissas econômicas e políticas que haviam possibilitado o funcionamento de sistemas nacionais relativamente autônomos (Sampaio Jr,

⁶² Ver Brandão (2003), Furtado (1992), Sampaio Jr (1999a e 199b).

1999a). O poder central perdeu as possibilidades de manejo autônomo da política macroeconômica revelando mais uma face da fragilidade dos centros internos de decisão. As políticas monetária, cambial e fiscal passaram a ser instrumentos para se alcançar a estabilidade monetária. Surgem, dessa forma, pressões para uma remodelação da atuação dos governos subnacionais, que deverão se ajustar à política de estabilidade de preços.

O enfraquecimento dos centros internos de decisão está inserido em um processo que se inicia nos anos 80 em virtude da crise da dívida externa e da emergência dos circuitos transnacionais de decisão (Furtado, 1992a). O referido enfraquecimento dos centros internos de decisão aprofunda-se na década de 90, quando políticas fiscais, financeiras, políticas públicas, de crescimento econômico (etc) se subordinam a uma lógica de estabilização monetária. Nesse sentido, estados e municípios são impelidos a terem como principal objetivo na política fiscal o equilíbrio das contas públicas, reduzindo a autonomia relativa das unidades subnacionais na formulação de suas políticas de gasto público e endividamento. Essas mudanças são responsáveis por desencadear um processo de desestruturação do sistema econômico nacional que estava em formação desde 1930. Esse processo de desestruturação do sistema econômico nacional provoca pressões desarticuladoras sobre o espaço econômico nacional (Furtado, 1992a).

A partir do estudo dos nossos três eixos de análise – política tributária, monetária e creditícia, e políticas de desenvolvimento regional – serão ressaltados elementos que revelam obstáculos à continuidade do processo de construção da nação.

Os governos subnacionais têm assumido responsabilidades por serviços públicos que historicamente foram atribuídos ao poder central. Entretanto, estão com suas estruturas de gasto engessadas em virtude dos limites colocados ao endividamento e do ajuste fiscal impostos pela União.

A atrofia do nosso sistema de financiamento de longo prazo se aprofunda nesses anos. A solução encontrada para contornar a debilidade de nosso sistema financeiro nacional foi a abertura e desregulamentação financeira. Esse processo aumenta a dependência do país em relação aos fluxos de recursos de curto prazo e compromete a gestão autônoma da política monetária.

Por fim, mostraremos que o novo padrão de acumulação, ao trazer modificações na atuação do Estado tem sérias conseqüências sobre as diferentes regiões do país. A inexistência de políticas regionais leva à “guerra dos lugares”, em virtude da competição entre as localidades

para tornarem-se os lugares eleitos pelo investimento, consistindo em uma grande pressão desarticuladora e revelando o enfraquecimento dos mecanismos de soldagem federativa.

Mostraremos, portanto, que os nossos três elementos de análise apontam que a longa construção da nação impulsionada nas décadas estudadas nos capítulos anteriores passa por um processo de desestruturação relativamente rápido.

5.2. EVOLUÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL NO BRASIL NAS ÚLTIMAS DÉCADAS E CRISE DO PACTO FEDERATIVO

Como vimos no capítulo anterior a reforma tributária da década de 60 instituiu um sistema tributário centralizador, no qual grande parte dos impostos estavam sob a competência da União, que possuía, também, o poder de manipular as alíquotas dos impostos pertencentes às esferas subnacionais de governo, assim como de influenciar as receitas de estados e municípios através do mecanismo de transferências. Tratou-se de um período em que o centralismo feriu o sistema federativo brasileiro, visto que estados e municípios perderam autonomia para a geração de seus próprios recursos, assim como o poder de decisão sobre seus gastos em virtude da proliferação do sistema de vinculação de receitas.

Entretanto, desde o final dos anos 70 inicia-se um processo de luta política entre as esferas de governo para que houvesse uma maior descentralização fiscal. Sobre as características do processo de descentralização no Brasil, Affonso (2000: 133-134) nos fornece importantes elementos para sua compreensão. Segundo o autor, “A descentralização no Brasil caracteriza-se, em primeiro lugar, por não ter sido uma iniciativa preponderante do governo federal, ao contrário do que aconteceu em outros países latino-americanos. (...) a descentralização no país pode ser entendida, basicamente, como uma ‘descentralização pela demanda’. A segunda característica do processo de descentralização é a sua simultaneidade com o processo de redemocratização e relaciona-se ao *timing* peculiar de abertura política no Brasil. (...) Este *timing* favoreceu a identificação da luta pela descentralização e da luta pela redemocratização, a União ficou sem quem a defendesse na Constituição de 1988, e a descentralização se deu sem um projeto de articulação, e sem uma coordenação estratégica”.

Nesse sentido, desde a primeira metade da década de 80 vinha ocorrendo um enfraquecimento do poder central e uma incipiente descentralização das receitas tributárias⁶³. Neste processo iminente de descentralização destaca-se uma das medidas introduzidas pela Emenda Passos Porto que consistiu no aumento do valor das transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para 12,5% e 13,5%, respectivamente, em 1984, e para 14% e 16% em 1985.

Com a redemocratização do país em 1985, as discussões acerca da estruturação de um novo sistema tributário pautaram-se, sobretudo, na necessidade de recuperação da autonomia fiscal de estados e municípios, visto que as unidades subnacionais de governo precisavam recuperar autonomia para criarem seus impostos, decidirem sobre as alíquotas dos tributos a elas competentes, possuindo, portanto, mecanismos próprios de geração de receita fiscal.⁶⁴

Como observa Moura (2002: 17), “as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 institucionalizaram o aumento da participação dos estados na receita disponível do setor governo, o que vinha ocorrendo desde o início da década de 80, por intermédio das transferências negociadas. O governo federal detinha, então, o poder de alocar os recursos segundo as suas prioridades. Com a definição constitucional de critérios para a distribuição de recursos, as receitas de transferências adquiriram a conotação de receitas próprias. Assim, apesar de não ter ocorrido necessariamente um aumento de participação na carga tributária, o agregado dos estados assistiu a uma elevação dessa receita”.

Desta forma, as alterações contidas no texto tributário da Constituição de 1988 foram no sentido de diminuição do campo de competência da União em contrapartida ao aumento do número de impostos competentes a estados e municípios. Tratou-se de um primeiro passo para o aumento da autonomia relativa das unidades subnacionais e para o fortalecimento do sistema federativo brasileiro.⁶⁵

⁶³ Como observam Serra e Afonso (1999): “o afrouxamento do regime militar e os ventos da abertura política foram enfraquecendo o poder central ao longo da primeira metade da década dos anos 80, tendência reforçada na segunda metade dessa década, com a redemocratização e a elaboração de uma Nova Constituição (1987/1988)

⁶⁴ Em Oliveira (1992) encontram-se algumas das propostas de reforma do sistema tributário da Constituição de 1988 apresentadas pelos seguintes grupos: Comissão Arinos, FIESP, Instituto de Advogados de São Paulo e Associação Brasileira de Direito Financeiro (IASP/ABDF), Comissão de Reforma Tributária e Administrativa (CRETAD) e PCB.

⁶⁵ É de grande importância salientar que no que se refere à configuração do poder e da autonomia das esferas subnacionais de governo as determinações da Constituição de 1988 não se restringiram apenas à partilha do bolo tributário. Existiram discussões acerca da necessidade de aumentar o número de deputados dos estados mais

O Quadro abaixo sistematiza a estrutura tributária que passou a vigorar a partir da Constituição de 1988 ao ilustrar o campo de competência de cada esfera de governo, assim como o sistema de transferências intergovernamentais que passou a vigorar a partir de então⁶⁶.

populosos no Congresso Federal. São vários os estudiosos que defendem esta idéia, mas aqui faremos uma citação de Afonso e Serra (1999). Segundo estes autores, “na Câmara de Deputados a representação não é proporcional à população dos estados, pois há um teto de 70 parlamentares por estado e um piso de oito. A sobre-representação concentra-se em estados pouco populosos da região Norte e a sub-representação na região Sudeste. Nos casos extremos, a eleição de um deputado no estado mais populoso requer 16 vezes mais votos do que a eleição de um deputado no estado menos populoso do país” (Afonso & Serra, 1999:15-16). Por outro lado, encontramos em Francisco de Oliveira a crítica à necessidade de aumentar a representação de estados mais populosos: “a ‘constituição cidadã’ de Ulysses Guimarães não pôde, talvez, fazer mais para reforçar uma federação na qual os processos descritos anteriormente já haviam ferido de morte e para deter as forças centrífugas de sua desintegração. No bojo da mesma constituinte, os estados mais populosos – os mais ricos, pois no Brasil a equação tem essa forma, ao contrário da Índia – reivindicaram maior cota de deputados, acusando (oh, que ironia!) os estados mais fracos, menos populosos, de desvirtuarem a Federação. E a regulamentação proposta então pelo deputado José Serra elevou a representação de São Paulo para 70 deputados que, sobre um total de 420, significa que a representação paulista, sozinha, detém a sexta parte da representação popular nacional! A interpretação da regra “um homem, um voto”, transformada em proporcionalidade para a representação parlamentar, é, rigorosamente, liberal e antifederativa, embora seja feita em nome da defesa da Federação.” (Oliveira, F., 1995: 87-88).

⁶⁶ A União, que na Constituição de 1967 tinha direito à cobrança de dez impostos (importação, exportação, renda, propriedade territorial rural, produtos industrializados, operações financeiras, transportes rodoviários, serviços de comunicações, combustíveis e lubrificantes, energia elétrica, minerais), teve seu campo de competências diminuído para sete, a saber: importação, exportação, renda, propriedade territorial rural, grandes fortunas, produtos industrializados e operações financeiras. No que diz respeito aos Estados, o número de impostos a eles atribuídos manteve-se o mesmo em relação ao sistema tributário vigente a partir de 1967, entretanto, o imposto sobre circulação de mercadorias (ICM) transformou-se em imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), consistindo na fusão dos seguintes impostos: circulação de mercadorias, transporte rodoviário, comunicações, combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e minerais. Observa-se que os Estados aumentaram seu campo de competência e sua capacidade de geração de recursos. Os Municípios também tiveram seu campo de tributação aumentado ao passo que, além dos impostos já atribuídos a eles anteriormente, IPTU e ISS, passaram a cobrar, também, os impostos sobre transmissão de bens imobiliários inter vivos e o imposto sobre vendas de combustíveis a varejo, exceto diesel.

QUADRO I

Competências Tributárias das três Esferas de Governo na Constituição de 1988

COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E PARTILHAS DE RECEITAS
1988	
UNIÃO	
<ul style="list-style-type: none"> - importação; - exportação; - renda e proventos; - produtos industrializados; - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários - propriedade territorial rural; - grandes fortunas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fundo de Participação dos Estados (21,5% do IR + IPI); - Fundo de Participação dos Municípios (22,5% do IR + IPI); - Fundo de Ressarcimento das Exportações (10% do IPI) - Receita do ITR atribuída aos municípios; - Fundo de Desenvolvimento Regional – NO, NE e CO (3%) da Receita do IR + IPI).
ESTADOS e DISTRITO FEDERAL	
<ul style="list-style-type: none"> - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior. - Propriedade de veículos automotores. 	<ul style="list-style-type: none"> 25% do ICM atribuído aos municípios; 50% do IPVA atribuído aos municípios.
MUNICÍPIOS	
<ul style="list-style-type: none"> - propriedade predial e territorial urbana; - transmissão intervivos - serviços de qualquer natureza; - vendas de combustível a varejo, exceto diesel. 	

Fonte: Constituição Federal de 1988.

Embora não tenha concedido autonomia para Estados e Municípios criarem novos impostos e manipularem livremente determinadas alíquotas, a Constituição de 1988 apresentou acentuada descentralização de competências e maior distribuição das receitas fiscais.⁶⁷

⁶⁷ A Constituição de 1988 concedeu liberdade para que as esferas de governo determinassem os critérios de cobrança do ICMS. Como veremos à frente, nos anos 90 as alterações nas alíquotas do ICMS, assim como a concessão de isenções deste imposto ao investimento produtivo foi uma prática constante dos governos estaduais, caracterizando o que conhecemos como “guerra fiscal”.

Além da possibilidade de geração de seus próprios recursos concedida a estados e municípios, o processo de fortalecimento da autonomia federativa está relacionado, também, ao aumento das transferências de recursos do governo federal para os governos subnacionais sem qualquer tipo de vinculação. Ou seja, a descentralização fiscal presente na Constituição de 1988 resgatou alguns princípios do funcionamento do sistema federativo brasileiro, ferido nos anos de autoritarismo político.

Sobre este processo de descentralização Souza (1999: 14) destaca que “a decisão de descentralizar e de fortalecer a Federação foi um exercício de engenharia política e constitucional que teve as seguintes características. Primeiro, não havia dúvidas de que o governo federal era a esfera que ‘pagaria’ pela descentralização. O conflito não se expressou, portanto, entre as esferas subnacionais e a esfera federal, mas sim na divisão desses recursos entre as esferas subnacionais em um país regionalmente muito desigual. Segundo, havia um consenso rejeitando tudo o que tinha sido feito pelos militares no que se refere à centralização de recursos, o que geraria, em princípio, confrontos com o executivo federal.(...) Terceiro, as clivagens regionais, em especial entre os estados economicamente mais fortes vis-a-vis os mais frágeis, conjugado com fraca disciplina partidária, fez com que cada constituinte se transformasse em um jogador individual e em um negociador solitário. Quarto, questões econômicas, tais como déficit público e controle da inflação não faziam parte da agenda dos constituintes devido ao entusiasmo com a restauração da democracia, que prevaleceu sobre a realidade da economia” (Souza; 1999: 14).

Diante das características levantadas acerca do processo de descentralização fiscal consubstanciado na Constituição de 1988, a conclusão a que chegamos é de que estava sendo resgatada a nossa organização federativa. Embora o movimento de resgate da organização federativa não devesse se esgotar na descentralização fiscal, a conquista da autonomia relativa das unidades subnacionais consistia em um importante avanço e em um sinal de descontinuidade em relação ao período de centralização política.

Entretanto, na década de 90 a autonomia relativa das unidades subnacionais fica mais uma vez comprometida visto que, por um lado, destaca-se o aumento dos encargos das unidades subnacionais (municipalização do ensino de primeiro grau, descentralização da política de saúde, organização das guardas municipais) e, por outro lado, o aumento do controle do gasto de estados e municípios a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, da privatização dos Bancos Estaduais e das exigências impostas pelo governo federal nas negociações das dívidas estaduais.

Ao longo da década de 90 o Governo Federal passou a adotar medidas que provocassem o aumento de suas fontes de receitas fiscais, descentralização de encargos para as unidades subnacionais e maior controle da União sobre os gastos de estados e municípios.

As mudanças no sistema tributário brasileiro pautaram-se pela diminuição das transferências não constitucionais, imposição de restrições à concessão de crédito a Estados e Municípios, criação de novos tributos pela União, elevação das alíquotas dos impostos que não estivessem presentes no sistema de transferências intergovernamentais e instituição de mecanismos de controle dos gastos das unidades subnacionais por parte da União.

Nesse sentido, na década de 90 o Governo Federal utilizou-se demasiadamente das contribuições sociais, tais como CPMF (contribuição provisória sobre movimentações financeiras) e Cofins (contribuição para financiamento da seguridade social). Além disso, criou-se o Fundo de Estabilização fiscal, que retira 20% das receitas destinadas aos fundos de participação de Estados e Municípios para uso da União (Affonso, 1997). Um outro processo desencadeado na década de 90 consistiu no aumento de políticas públicas sob a responsabilidade de estados e municípios ao passo que o volume de gastos da União destinados a políticas públicas foi reduzido. Desta forma, os gastos estaduais e municipais em ensino, saúde, habitação, urbanismo e segurança pública aumentaram. A descentralização na área de educação ocorreu a partir da municipalização do ensino de primeiro grau (1997).

A tabela abaixo mostra que do total de receitas arrecadas pelo setor público consolidado, a parcela apropriada pelo governo federal cresce no período 1993-1998 em relação a 1992. As parcelas apropriadas pelos Estados e municípios são menores para cada ano do período 1993-1998 em relação ao ano de 1992.

Tabela I: Repartição da receita tributária total por nível de governo (1992-1998)

	em %						
Anos	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
União	53,77	61,15	59,50	56,95	56,22	58,08	58,64
Estados	38,68	34,74	35,90	36,85	37,29	35,21	34,63
Municípios	7,54	4,11	4,60	6,20	6,49	6,71	6,73

Fonte: IBGE (elaboração própria da autora)

Ocorre, portanto, ao nosso ver, um processo contraditório, visto que ao mesmo tempo em que há uma recentralização de recursos, verifica-se uma descentralização dos encargos sociais

envolvendo estados e municípios desiguais. Esta contradição se completa com a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal, que analisaremos adiante. Como vimos no nosso primeiro capítulo, nos anos 90 se intensifica a difusão de idéias que defendem o desenvolvimento local endógeno, que influenciam os gestores de políticas públicas. Ou seja, não há recursos mas os compromissos do local/estadual aumentam. Esses elementos configuram-se como dificuldades impostas ao pacto federativo, uma vez que a solidariedade federativa vai dando lugar à concorrência entre estados, cidades e regiões. Nesse sentido, a análise da questão fiscal nos anos 90 revelam o surgimento de forças desarticuladoras em nosso sistema econômico nacional.

Nos próximos itens procura-se mostrar que, a despeito do processo de descentralização da receita tributária dos anos 80, na década posterior a autonomia das unidades subnacionais diminuiu em virtude do ajuste fiscal imposto pelo governo federal. Nosso objetivo é mostrar que juntamente com o comprometimento do pacto federativo a redução da autonomia relativa das unidades subnacionais está inserida em um contexto maior de perda de autonomia de nossos centros de decisão internos.

5.2.1. OS LIMITES COLOCADOS À AUTONOMIA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS NOS 90'S

5.2.1.1. Os acordos de renegociação das dívidas

A partir da década de 70 a centralização da receita tributária e a conseqüente diminuição de recursos fiscais sob o poder das unidades subnacionais foram alguns dos determinantes do endividamento dos Estados. Diante da escassez de recursos fiscais, foram criadas condições de financiamento baseadas no mercado de títulos governamentais, em fundos federais de endividamento, em empréstimos externos e na captação de crédito nas instituições oficiais federais. Segundo Lopreato, “o total de gastos estaduais passou a ser definido não somente pelo montante de recursos fiscais mas pela capacidade de alavancar recursos através da cadeia de relações financeiras mantidas com a esfera federal e no interior dos próprios governos estaduais. Assim, as articulações financeiras dos estados com a União e com as empresas e bancos estaduais tornaram-se fator relevante no entendimento do arranjo federalista brasileiro” (Lopreato, 1997: 98).

Entretanto, nos anos oitenta houve uma ruptura do padrão de financiamento vigente na década anterior. A diminuição no montante de recursos destinados aos governos subnacionais esteve relacionada aos seguintes fatores: cortes no fluxo de financiamento externo após a declaração da moratória da dívida externa mexicana em 1982, diminuição das alternativas de financiamento internas em virtude dos impactos recessivos do ajuste realizado pelo setor público, queda das taxas de crescimento econômico, recrudescimento do processo inflacionário (Almeida, 1996: 9).

Na tentativa de prover as unidades subnacionais de recursos necessários à diminuição das pressões sobre as finanças públicas decorrentes do esgotamento do sistema de financiamento, concedendo-lhes autonomia para a geração de recursos e para a decisão sobre seus gastos, a Constituição de 1988 promoveu um processo de descentralização tributária. Entretanto, o crescimento da dívida dos estados deixou explícito que a descentralização não teria grandes efeitos sobre as finanças estaduais, uma vez que em virtude do crescimento progressivo do endividamento os pagamentos dos encargos das dívidas estaduais consumiriam grande parte da receita fiscal das unidades da federação.⁶⁸

Em 1989 o governo federal promoveu a primeira renegociação das dívidas dos Estados, na qual assumiu grande parte da dívida externa dos governos subnacionais. A dívida externa começou a ser substituída pela dívida interna, tratando-se, portanto, de um processo de internalização e federalização de parte das dívidas estaduais.

Uma das imposições do governo federal sobre a negociação das dívidas estaduais consistiu no fato dos Estados darem como garantia as cotas previstas no art. 159 da Constituição de 1988. É de grande importância salientar que o artigo 159 da Constituição de 1988 determina as parcelas de imposto de renda (IR) e imposto sobre produtos industrializados (IPI) que devem compor os Fundos de Participação de Estados e Municípios⁶⁹. Desta forma, no acordo de 1989 os Estados deveriam dar como garantia o principal componente do sistema de transferências

⁶⁸ Ver Rezende e Afonso (1988) e Almeida (1996).

⁶⁹ “Art. 159. A União entregará: I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma: a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento para o fundo de participação dos Estados e do Distrito Federal; b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região, na forma que a lei estabelecer.” (Brasil, 2001: 100).

intergovernamentais, ou seja, o não cumprimento do acordo rebaixaria diretamente na diminuição da receita fiscal dos estados.

A segunda renegociação das dívidas estaduais ocorreu em 1993. A partir de então os estados tiveram que comprometer 11% de suas receitas para o pagamento de suas dívidas. Foi estabelecida uma taxa de juros de 6,5% ao ano e os estados foram proibidos de emitirem títulos que não tivessem o objetivo de financiar o déficit operacional. A dívida mobiliária, entretanto, não foi negociada neste acordo.

As renegociações das dívidas estaduais com o governo federal efetuadas até 1993 possibilitaram aos estados condições de governabilidade. Entretanto, a autonomia estadual para a efetuação de seus gastos diminuía progressivamente visto que a cada rodada de refinanciamento maior parte de seus recursos ficavam comprometidos com o pagamento de parcelas da dívida e com seus encargos. Acrescenta-se, ainda, a dependência dos governos estaduais em relação às decisões da União e do Senado quanto às diretrizes das renegociações.

Nos quadros II e III sistematizamos as principais diretrizes das duas rodadas de negociação das dívidas estaduais com a União, assim como de outras medidas para reduzir o déficit público e controlar o endividamento estadual.

Quadro II

Definição dos limites de endividamento para os estados

Definição dos limites de endividamento para os estados	Principais diretrizes
Resolução 1469/88 do Banco Central	Os empréstimos das instituições financeiras para o setor público não-financeiro ao valor do saldo existente em dezembro de 1987, corrigido pelas Obrigações do Tesouro Nacional.
Resolução 94/89 do Senado	A Margem de Poupança Real (diferença entre a Receita Líquida Real e a Despesa Corrente líquida) passou a ser a variável de controle. Novas categorias de crédito estiveram sujeitas aos limites do Senado, dentre elas a dívida externa e de curto prazo.

Fonte: Elaborado a partir de Almeida, Ana Ozório (1996). *Evolução e Crise da dívida Pública e Estadual.*

Texto para Discussão no 448. IPEA: Brasília

Quadro III

Principais Diretrizes dos Acordos de Refinanciamento das Dívidas Estaduais

Acordos de renegociação da dívida estadual	Principais diretrizes
Lei 7 976/89	O Banco do Brasil foi autorizado a refinarciar as dívidas dos estados junto ao Tesouro Nacional para honrar compromisso em moeda estrangeira
Lei 9727/93	Ocorreu o financiamento das operações de crédito contratadas por estados e municípios junto às instituições financeiras federais. Foram estabelecidos limites de comprometimento das receitas (9%da Receita Líquida para exercício de 1994 e 11% para períodos subseqüentes).

Fonte: Elaborado a partir de: Almeida, Ana Ozório (1996). *Evolução e Crise da dívida Pública e Estadual. Texto para Discussão no 448*. IPEA: Brasília.

Após a implementação do Plano Real a autonomia dos estados tornou-se ainda mais restrita em virtude das diretrizes dos acordos de renegociação das dívidas a partir de 1995. A dívida mobiliária ficou submetida a altas taxas de juros mantidas pela política de estabilização econômica e o governo exigiu um ajuste patrimonial por parte dos estados – fazia parte deste ajuste patrimonial a privatização de empresas estatais, assim como dos bancos estaduais. Desta forma, a vulnerabilidade dos estados diante da política monetária ficou explícita ao longo dos anos 90.

O programa de estabilização consubstanciado no Plano Real passou a depender, em grande medida, do desempenho fiscal dos governos subnacionais. A lógica implícita ao plano era que diretrizes dos estados deveriam ter coerência com a política definida no plano federal, visto que o equilíbrio das finanças públicas estaduais era necessário para que a política monetária restritiva adotada pelo governo alcançasse o objetivo de controle da inflação. O equilíbrio das finanças públicas evitaria a multiplicação dos meios de pagamento por parte dos estados.

O processo de renegociação das dívidas estaduais consiste, ao nosso ver, em mais uma faceta da perda de autonomia das unidades subnacionais. Trata-se de mais uma forma da União

ditar as regras dos gastos das unidades subnacionais, que devem estar em consonância com a opção de inserção subalterna do Brasil nos circuitos financeiros internacionais, o que requer ajuste fiscal e superávits destinados ao pagamento de juros.

O não cumprimento dos acordos firmados com a União levaria os estados a uma situação insustentável uma vez que teriam possibilidades de ficarem sem os repasses das transferências intergovernamentais, sem o acesso a novas fontes de financiamento e endividamento. Contudo, ao seguir todas as exigências da União os estados teriam significativas parcelas de receitas comprometidas com os refinanciamentos. Dessa forma, para que os Estados pagassem suas parcelas de dívidas foi imposto um severo corte de despesas e programas de aumento de receitas.

Como observa (Moura, 2002: 28), “constatam-se as limitações impostas pela presença de elevados estoques de dívidas à descentralização e à autonomia, com a redução das capacidades de gasto e da prerrogativa sobre o gasto. As implicações do endividamento sobre a esfera fiscal solaparam a descentralização fiscal proposta na Constituição de 1988”.

Outra limitação imposta à descentralização e à autonomia consistiu no programa de reforma patrimonial imposto, exigindo-se que se privatizassem as empresas e bancos estaduais. No próximo subitem explicitaremos os problemas relacionados aos bancos estaduais, mostrando as implicações das privatizações sobre a autonomia dos governos subnacionais.

5.2.1.2. Algumas limitações impostas ao financiamento das unidades subnacionais: o ajuste patrimonial – o caso dos bancos estaduais – e a Lei de Responsabilidade Fiscal

A crise de financiamento externo que assolou o Brasil no início dos anos 80 elevou as fragilidades dos estados, visto que nos anos de alta centralização tributária os bancos estaduais tinham sido peças chave no financiamento do gasto público das unidades da federação utilizando-se de recursos advindos do exterior em um momento de grande liquidez. “A crise de financiamento refletiu-se sobre todos os segmentos do setor público estadual e interferiu na articulação financeira entre eles. O setor empresarial e as entidades da administração descentralizada, enfraquecidos financeiramente, tornaram-se mais dependentes de recursos sujeitos à ingerência do tesouro estadual e perderam autonomia em suas decisões. Os bancos estaduais, por sua vez, passaram a responder diretamente pela demanda de operações de crédito e pela cobertura das responsabilidades de encargos do setor público estatal” (Lopreato, 1992: 47).

Quebra-se, dessa forma, toda a estrutura de relações intergovernamentais edificada nas duas décadas anteriores, em que os bancos estaduais adquiriram grande importância.

No quadro abaixo observa-se que ao longo da década de 90 foram colocados vários limites à atuação dos Bancos Estaduais na tentativa de reequilibrar seus balanços. Entretanto, no governo de Fernando Henrique Cardoso foi imposto o ajuste mais severo: a privatização ou liquidação das agências financeiras estaduais. Como bem observa Lopreato (1997: 1) “a preocupação das autoridades econômicas é conter a força dos estados de elevar gastos com a expansão do déficit público e obter melhores condições de governança macroeconômica”.

O quadro abaixo expõe as principais diretrizes das regulamentações das ações dos bancos estaduais nos governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

Quadro IV
Tentativas de Regulamentação da ação dos Bancos Estaduais

Tentativas de Regulamentação da ação dos BEs	Principais Diretrizes
Governo Collor (1990-1992)	Através da Resolução 1718 de 1990 foram estabelecidos limites de endividamento e restrição das operações dos BEs com o setor público; a Resolução nº1995 de 1988 e n/1775 de 1990 limitaram as operações dos agentes financeiros com o mesmo cliente e estabeleceram regras estritas de comprometimento com subscrições e aplicações em títulos e valores mobiliários de um mesmo emitente, além de determinar prazos para que sejam eliminados eventuais excessos; as Resoluções nº1675 de 1989 e 1748 de 1990 criaram regras rígidas de transferência para contas de crédito em liquidação dos créditos considerados de difícil execução, inclusive aqueles contratados com o setor público, que, até 1988, podiam ser mantidos em créditos em atraso; a partir da Resolução 1786 de 1991 o BACEN extinguiu a linha especial de liquidez e criou normas disciplinando a concessão de assistência e o custo das operações.
Governo Itamar Franco (1992-1994)	Manteve as regras que estabeleciam montantes mínimos de capital dos Bancos estaduais e os limites de concessão de empréstimos ao setor público; proibiu a concessão de socorros financeiros por parte do BACEN ou do Tesouro Nacional para atender programas de saneamento dos BEs ; determinou a aplicação aos bancos oficiais da disposição da Lei do colarinho Branco, que pune com dois a seis anos de reclusão o administrador ou empresa por ele controlada; os governos e suas entidades inadimplentes com a União e suas entidades passaram a correr o risco de terem seus bancos estaduais descredenciados como agentes financeiros do BNDES, CEF, fundos e programas do orçamento das operações de crédito.
Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1999)	Os acordos de renegociação das dívidas, de 1997, pautou-se, também, em um amplo programa de reforma patrimonial, no qual se exigia a privatização ou liquidação das agências financeiras estaduais.

Fonte: Elaborado a partir de Lopreato, Francisco I. C. (1994). Dificuldades e Perspectivas dos Bancos Estaduais. *Texto para Discussão nº43*. IE/UNICAMP: Campinas; Lopreato, Francisco I. C. (2000). Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões. *Texto para Discussão nº 98*. IE/UNICAMP: Campinas.

O programa de privatização dos bancos estaduais empreendido pelo governo Cardoso só pode ser entendido no âmbito do plano de estabilização. Em primeiro lugar, a política monetária restritiva, pautada em elevadas taxas de juros, provocou uma crise bancária que atingiu tantos bancos públicos como bancos privados. Em segundo lugar, a privatização dos bancos estaduais esteve relacionada ao ajuste patrimonial exigido para dar cabo ao ajuste fiscal requerido pelo Plano Real. Com a privatização dos bancos estaduais coloca-se fim na autonomia dos estados para expandirem sua base monetária com relativa autonomia em relação às determinações da União. A privatização dos bancos estaduais enquadra-se, portanto, nas diretrizes do Plano Real na medida em que este esteve pautado pela manutenção de juros altos e pela retração da base monetária para conter a inflação. Nesse sentido, impõem-se limites aos investimentos públicos e ao crescimento econômico, fatores essenciais para garantir a unidade do sistema econômico nacional.

Além das questões referentes à autonomia das unidades subnacionais, a privatização dos bancos públicos estaduais compromete o desenvolvimento regional uma vez que esses bancos foram de extrema importância para o financiamento de obras e empreendimentos regionais que não encontraram respaldo no sistema bancário privado.

Na tendência à contenção de gastos das unidades subnacionais, em maio de 2002 foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe controles ao endividamento das esferas de poder, limites para a efetivação de gasto com pessoal, às operações de crédito, às dívidas consolidadas e à dívida mobiliária. Os governos subnacionais deverão cumprir uma série de exigências caso necessitem de novas operações de crédito com aval do governo federal: os pedidos serão enviados ao Senado Federal após sua situação financeira ter sido averiguada pelo Ministério da Fazenda e terem pareceres da Procuradoria geral da Fazenda e da Secretaria do Tesouro Nacional. A concessão de crédito deverá obedecer exigências legais, muitas vezes exigindo-se oferecimento de contragarantias por parte das unidades subnacionais (Moura, 2002).⁷⁰

A Lei de Responsabilidade Fiscal consolida o processo de diminuição da autonomia relativa das unidades subnacionais que, em nome do ajuste e da austeridade fiscal são levadas a

⁷⁰ Dentre as punições previstas ao administrador que não cumprir as diretrizes da LRF está a pena de até quatro anos de prisão.

diminuir seus gastos em serviços públicos voltados para a população. O problema do endividamento estadual não foi abordado, ao longo dos anos 80 e 90, como um problema estrutural, resultante de um processo que teve início nos anos de autoritarismo político e de centralização das receitas tributárias.

Como bem observa Lopreato, “a Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos em que foi aprovada, constitui outro instrumento cujo objetivo é garantir o poder federal e restringir a autonomia dos governos subnacionais. Esta questão é delicada, pois se é verdade que não se pode aceitar a falta de compromisso dos dirigentes com a evolução responsável das finanças públicas, é preciso reconhecer que a rigidez excessiva das metas definidas na nova Lei estreita os espaços de autonomia dos estados e municípios em favor da União e abre campo para a desobediência consentida das regras” (Lopreato; 2002:)

Nesse sentido, observa-se que na década de 90 instaura-se uma tendência tanto à recentralização da receita fiscal, quanto à diminuição da autonomia relativa das unidades subnacionais para ampliarem seus recursos através do endividamento e à liberdade de escolha de seus gastos. Estas tendências desencadeiam políticas monetárias restritivas destinadas à manutenção de baixas taxas de inflação. O processo de descentralização fiscal que emerge com o enfraquecimento do autoritarismo político se esgota antes mesmo de ser completado.

5.3. AUMENTO DA VULNERABILIDADE EXTERNA E COMPROMETIMENTO DA AUTONOMIA GOVERNAMENTAL NA GESTÃO DA POLÍTICA MACROECONÔMICA

5.3.1. A crise da dívida e o desgaste fiscal-financeiro do Estado nos anos 80

A inexistência de um sistema financeiro doméstico voltado para dar suporte a investimentos de longo prazo levou o país a um crescente endividamento externo nos anos 70, década de elevada liquidez internacional. Com a retomada da hegemonia norte-americana, através da política do dólar forte, os Estados Unidos impuseram ao mundo uma elevação das taxas de juros sem precedentes, de modo que levou ao extremo os níveis de endividamento dos países periféricos. Por esta razão, os banqueiros internacionais, prevendo a insolvência dos seus

clientes começaram a retrain os fluxos de financiamento externo, cessando completamente em 1982, com a moratória mexicana.

Nesse contexto, configura-se um padrão de negociação da dívida externa que impõe uma série de ajustes macroeconômicos às economias endividadas. Os credores, na tentativa de evitar uma total ruptura com os devedores, mantiveram fluxos de financiamento, entretanto, esses eram direcionados para que os devedores pagassem parte do serviço da dívida. Como observa Baer (1993: 61) “logo que eclodiu a crise da dívida, o primeiro objetivo visava garantir a estabilidade das instituições financeiras nos países industrializados e evitar que a inadimplência dos países subdesenvolvidos endividados pusesse em risco bancos que, em muitos casos, já estavam fragilizados devido a dificuldades financeiras de importantes devedores nacionais. Àquela época, este foi o determinante fundamental da concessão de ‘dinheiro novo’ aos países devedores por parte dos bancos privados, pois se tratava de uma forma de financiamento cujo objetivo era manter ininterrupto o fluxo de pagamentos às instituições credoras. O cessamento desse fluxo acarretaria para elas, além de prejuízos diretos, os custos derivados da necessidade de constituir imediatamente reservas contra créditos não cumpridos. Além disso, a preservação dos pagamentos logo após o desencadeamento da crise também mantinha uma aparência de normalidade no mercado das operações bancárias, o que – na visão dos credores – descartava a necessidade de uma solução mais definitivas para o problema da dívida”.

A autora destaca, ainda, a existência do tratamento “caso a caso” e do discurso “da volta para o mercado”. No tratamento “caso a caso”, os credores sinalizavam que iriam manter os fluxos financeiros para aqueles países que estivessem dispostos a implementar os ajustes macroeconômicos. Em relação ao discurso da “volta ao mercado”, os credores sustentavam a esperança de que os países retornariam ao mercado internacional de crédito assim que a crise “temporária” de liquidez passasse. Essas posturas dos credores criaram força, também, em virtude do papel assumido pelo FMI de “gestor da crise internacional”. Esse organismo multilateral passou a supervisionar os programas de ajustamento .

Nesse sentido, países como o Brasil passam a perder autonomia na condução de suas políticas macroeconômicas com o intuito de restabelecer sua inserção no mercado internacional de crédito. Para Belluzzo & Almeida (2002: 17-18), “essa crise das economias latino-americanas foi sobretudo uma crise da soberania do Estado, ameaçado em uma de suas prerrogativas fundamentais, a de gerir a moeda. Gerir a moeda significa, antes de mais nada, preservar a

unidade de suas três funções – padrão de preços, meio de circulação e reserva de valor – e impedir que quaisquer outros ativos (moeda estrangeira, títulos financeiros públicos ou privados, mercadorias particulares) possam assumir essas funções ou algumas delas, colocando em marcha um processo de fracionamento do sistema monetário e da sociedade fundada nas relações mercantis”.

O ajustamento macroeconômico da economia brasileira impôs restrições ao crescimento em vários sentidos. Deve-se ressaltar as restrições relacionadas à oferta de crédito. As instituições financeiras privadas no Brasil sempre ofereceram crédito de curto prazo, complementado pelas instituições públicas (leia-se BNDES). O ajustamento da economia brasileira ampliou as oscilações nas taxas de juros internas, trazendo incertezas para credores e devedores, diminuindo a disponibilidade de crédito para as empresas. Por outro lado, foram fixados limites quantitativos à expansão das operações bancárias (Belluzzo & Almeida, 2002).

Na década de 80 teve início, também, a crise fiscal-financeira do Estado. Essa crise está relacionada ao “amparo do ajuste privado sob a forma de isenções e incentivos fiscais, subsídios e absorção de dívidas e compromissos financeiros. A dívida externa foi assumida pelo Estado, que se utilizou para esse fim de mecanismos monetários (como os depósitos em moeda estrangeira no Banco Central), das empresas estatais e da política tarifária. Isso determinou um grave desequilíbrio patrimonial do Banco Central, além de comprometer o autofinanciamento e a capacidade de sustentação dos níveis de investimento das estatais” (Belluzzo & Almeida, 2002: 145).

Em suma, com a crise da dívida externa emergem nossos problemas relacionados à dependência financeira externa e das vulnerabilidades dela decorrentes. Perde-se, completamente, a possibilidade de formulação de uma política macroeconômica autônoma. Ao passo que a política macroeconômica seguia as diretrizes do ajustamento imposto, a economia entrou em recessão e o Estado amorteceu os riscos e as perdas do setor privado, de forma a agravar o endividamento público. O ajuste fiscal implementado na década de 80 se pautou em crescentes cortes de gastos uma vez que a economia em recessão não permitia aumentos de receitas.

5.3.2. A estabilização dos preços e perda de autonomia dos centros internos de decisão

Nos anos 90, a opção feita pela abertura econômica indiscriminada e pela política de estabilização de preços baseada na âncora cambial acirrou ainda mais as vulnerabilidades brasileiras. Para que a estabilização de preços fosse exitosa, foi necessário manter a moeda nacional sobrevalorizada e as taxas de juros elevadas. Essa combinação foi essencial para garantir o influxo de capital internacional (agora no seu caráter especulativo, de curto prazo), visto que a manutenção da taxa de câmbio valorizada seria um fator importante para a recuperação da confiança na moeda nacional por meio da garantia do seu valor externo. A concorrência no mercado nacional de produtos nacionais (barateados em virtude da taxa de câmbio valorizada) inibiria a inflação. As altas taxas de juros completaria a política monetária contracionista para inibir o consumo.

Como observa Belluzzo & Almeida (2002: 373-374), “não se tratava apenas de obter a estabilidade de preços, mediante a utilização clássica da ‘âncora’ cambial. O objetivo parecia ser mais amplo: estávamos diante de um projeto de desenvolvimento liberal que supõe a convergência relativamente rápida das estruturas produtivas e da produtividade da economia brasileira na direção dos padrões ‘competitivos’ e ‘modernos’ das economias avançadas.” Esse “novo projeto” teve como um de seus alicerces o processo de privatizações.

A referida estratégia de estabilização de preços teve impactos consideráveis sobre a economia e sociedade brasileiras. A estrutura de gastos do setor público se tornou cada vez mais rígida, o crédito no sistema financeiro nacional comprimiu-se, a economia apresentou taxas medíocres de crescimento e o desemprego alcançou taxas muito elevadas. Essa política de estabilização causou problemas de inadimplência e comprometimento do setor bancário brasileiro (incluindo bancos públicos e privados). No que se refere ao setor bancário privado, foi criado o Programa de Estímulo a Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), responsável pela transferência de recursos para os bancos privados com a justificativa de manter a liquidez e a solvência do sistema.

Foi desencadeado, também, um processo crescente de desnacionalização da economia brasileira. No sistema bancário ao longo da década de 90 foram realizadas várias associações entre bancos brasileiros e estrangeiros, além da aquisição de bancos brasileiros por bancos

estrangeiros. No sistema produtivo, o processo de privatização da década de 90 esteve relacionado à política de estabilização de preços que exigiu, do setor público, uma reforma guiada por um ajuste fiscal justificado pelas metas de controle da inflação. Os governos estaduais foram forçados a executarem esse ajuste fiscal e promover, também, a privatização das empresas públicas estaduais.

Esses são fatores que compõem o leque de elementos que levaram, na década de 90, o enfraquecimento dos centros internos de decisão a seu ápice. O governo federal perde as condições de controlar a liquidez da economia nacional e desencadeia uma série de transformações na economia brasileira e no próprio papel do Estado ditadas pelo Consenso de Washington.

Nesse sentido, houve o desmonte de uma dimensão da organização federativa do país. Os setores de infra-estrutura dominados pelos investimentos públicos, tais como telefonia, energia elétrica, transporte, entre outros, possuíam uma lógica orgânica caracterizada pela existência das “matrizes” (no âmbito federal) e das “filiais” (no âmbito estadual/regional). Essa organização era responsável por um sistema nacional de repasse de recursos da esfera federal para as unidades subnacionais. Nos anos 90, com o processo de privatização, essas grandes empresas públicas dão lugar ao capital privado majoritariamente estrangeiro, que passa a dominar esses setores. Dessa forma, há um desmonte da lógica orgânica dos setores nacionais de infra-estrutura.

O processo de privatização das empresas públicas brasileiras, ao garantir a compra das estatais por grupos estrangeiros, foi mais um fator que contribuiu para o enfraquecimento dos centros internos de decisão, deixando o país vulnerável às decisões de grandes grupos empresariais.

Então, vemos que o país fica vulnerável tanto às decisões dos grandes grupos empresariais no que se refere ao sistema produtivo, quanto aos detentores da riqueza financeira. Trata-se de um processo que se realiza da seguinte forma: os centros internos de decisão se enfraquecem, entre eles o Estado nacional. A União consiste na esfera de governo responsável por difundir às demais esferas de governo as mudanças decorrentes do enfraquecimento do Estado nacional. Nesse sentido, estados e municípios passam a seguir as diretrizes ditadas pela União e, conseqüentemente, ficam também reféns de grandes grupos empresariais estrangeiros e da riqueza financeira.

5.4. CRISE DO PLANEJAMENTO REGIONAL: GUERRA DOS LUGARES E DESINTEGRAÇÃO DO ESPAÇO ECONÔMICO NACIONAL

Para Furtado a formação de uma economia nacional consiste na existência de um sistema capaz de autogerir-se através de centros internos de decisão autônomos. Entretanto, a prevalência de estruturas de decisões transnacionais fez com que a idéia de sistema nacional se transformasse em um anacronismo nos anos 90. As transformações mundiais desencadeadas a partir da década de 70 provocaram uma desaceleração no processo de constituição de um sistema econômico nacional, interrompendo-se, segundo Furtado, nos anos 90 com a crescente liberalização das economias e a difusão da idéia de inserção na economia global.

No caso brasileiro, alguns sinais de ruptura do processo de construção nacional explicitam-se nas mudanças no curso das políticas de desenvolvimento regional. Como analisaremos, os anos 90 foram marcados pela ausência de políticas de planejamento regional, extinção da SUDENE, manipulação do ICMS para que cidades, estados e regiões atraíssem empresas para seus territórios. Ressalta-se, ainda, a implementação do programa Eixos de Integração que, na verdade, configura-se nada mais nada menos como um corredor de exportação. O quadro se completa com a proliferação de políticas ativas de segregação espacial, com bloqueios à mobilidade do trabalho no território nacional.

Nosso objetivo nesse item é mostrar que as alterações no papel do Estado, processadas desde a década de 80, trouxeram transformações qualitativas na política de desenvolvimento regional. As referidas transformações consistem em um dos fatores de maior relevância na tendência à desarticulação do espaço econômico nacional. Com o afastamento do poder público da correção das desigualdades regionais intensifica-se o atraso de umas regiões em relação a outras, ao passo que surgem “pólos dinâmicos” articulados diretamente ao mercado internacional.⁷¹

⁷¹ De acordo com Araújo (2000:210-213), “tendências da acumulação privada, reforçadas pela ação estatal, quando não comandadas pelo Estado brasileiro, fizeram surgir e se desenvolver no Nordeste diversos subespaços dotados de estruturas econômicas modernas e ativas, focos de dinamismo, em grande parte responsáveis pelo desempenho relativamente positivo apresentado pelas atividades econômicas na região. Tais estruturas são tratadas na literatura especializada ora como “frentes de expansão”, ora como “pólos dinâmicos”, ora como “manchas” ou “focos” de dinamismo e até como “enclaves”. (...) Ao mesmo tempo em que diversos subespaços do Nordeste desenvolvem atividades modernas, em outras áreas a resistência à mudança permanece sendo a marca principal do ambiente sócio-econômico: as zonas cacauceiras, canavieiras e o sertão semi-árido são as principais e históricas áreas desse tipo”.

5.4.1. Setor público: de investidor a assistencialista

As mudanças processadas na economia brasileira a partir da segunda metade da década de 80 tiveram resultados adversos sobre a dinâmica da economia regional, mais precisamente sobre a articulação do espaço econômico do ponto de vista da integração econômica das diversas regiões brasileiras.

Até a primeira metade da década de 80, o debate sobre a localização industrial no Brasil (se havia concentração ou desconcentração da atividade industrial) era guiado pela lógica da integração produtiva que ocorria no espaço econômico nacional (Cano, 1998b). Entretanto, a partir de 1986, como observa Caiado (2003:155), a crise da dívida externa que devastou a capacidade financeira do Estado, fez com que a reprodução do capital passasse a obedecer “uma lógica global e a competição passa a ser determinada em escala também global. Os elos de solidariedade existentes nos compartimentos regionais e setoriais da economia nacional ficam mais fracos e a articulação, ditada pelos grandes oligopólios, passa a ter requerimentos da rede global de fornecedores”.

Nesse sentido, em virtude do baixo dinamismo da economia paulista desde a segunda metade da década de 1980, “o crescimento econômico de São Paulo (e do Brasil) tornou-se, na média, medíocre e, com isso, o arrefecimento da dinâmica de acumulação inibiu também o crescimento periférico. Isso causou uma inflexão no processo de desconcentração econômica que, em muitos casos, apresentou resultados mais “estatísticos” do que efetivos” (Cano, 1998b: 314).

No que diz respeito às ações governamentais voltadas para a questão regional brasileira, é importante ressaltar que a reestruturação do papel do Estado teve como uma de suas principais características o afastamento deste das políticas de desenvolvimento regional.

Na década de 80 foram implementados alguns programas na região Nordeste. No início da década os referidos programas estavam ligados a obras de captação e armazenamento de água, afastando-se completamente dos programas de desenvolvimento regional preconizados pela SUDENE na sua origem. Já no final da década, embora os programas tivessem propostas de desenvolvimento, mais precisamente de desenvolvimento rural (Projeto Nordeste, Programa de apoio ao Pequeno Produtor Rural, Plano Trienal), não foram implementados em sua totalidade (Carvalho, 2001).

As justificativas para esses novos programas pautaram-se na estiagem ocorrida na região no início dos anos oitenta. Para Carvalho, atribuir as condições de vida do povo nordestino apenas à seca representou um grande retrocesso na compreensão dos problemas daquela região, pois, “na medida em que as dificuldades prevaletentes e a pobreza de seu povo voltarem a ser atribuídas fundamentalmente a condições ecológicas desfavoráveis, ou fenômenos imprevisíveis e pouco controláveis, como as secas, ficavam mascaradas ou minimizadas determinações do padrão de desenvolvimento implementado, da estrutura de poder, das relações de classe, ou das políticas governamentais” (Carvalho, 1986 301, apud Carvalho, 2001:91).

Nos anos 90, por sua vez, os órgãos de planejamento regional perdem importância, culminando na extinção da SUDAM e SUDENE em 2000 em virtude de denúncias de corrupção. A extinção das Superintendências Regionais sob a alegação de corrupção explicitou o descaso com as políticas de desenvolvimento regional nas últimas décadas. Não houve nenhum esforço do governo federal no sentido de reformular os órgãos e dar andamento aos estudos e projetos de desenvolvimento regional.

As políticas públicas de desenvolvimento regional desaparecem definitivamente visto que as reformas políticas no Brasil vão no sentido de diminuição da intervenção do governo federal nas políticas públicas. Esse processo vem acompanhado de um processo de descentralização e os estados passam a praticar a guerra fiscal como política de desenvolvimento regional. No plano estadual, contudo, não há planejamento, mas sim manipulação dos incentivos fiscais para atração de empresas que terão direito de atuar naquela localidade com isenção de impostos por muitos anos e, quando acabarem os incentivos, haverá o risco de reversão deste investimento para outra localidade que oferecer incentivos melhores por mais alguns anos, a exemplo da Ford que saiu do Rio Grande do Sul e foi para Bahia em 2000.

A mudança no papel desempenhado pelo setor público no desenvolvimento regional pode ser averiguada através da análise da tabela e do gráfico que seguem, que evidenciam a diminuição da intervenção pública na formação bruta de capital, ao passo que os gastos relacionados a assistência social aumentam.

Tabela II: Gasto Público com Formação Bruta de Capital Fixo do Setor Público, Despesas com Previdência e Assistência e Despesas com Pessoal como Porcentagem da Despesa Total do Setor Público¹

Brasil e Nordeste

Área	1970	1975	1980	1985	1995
Formação Bruta de Capital					
Brasil	15,8	14,3	7,8	7,0	7,1
Nordeste	19,1	13,6	10,1	11,2	6,2
Previdência e Assistência					
Brasil	29,4	24,9	25,7	20,5	36,6
Nordeste	30,4	29,2	28,3	21,6	34,9
Pessoal					
Brasil	28,2	24,1	20,9	19,6	29,4
Nordeste	32,3	32,4	26,7	24,7	33,2

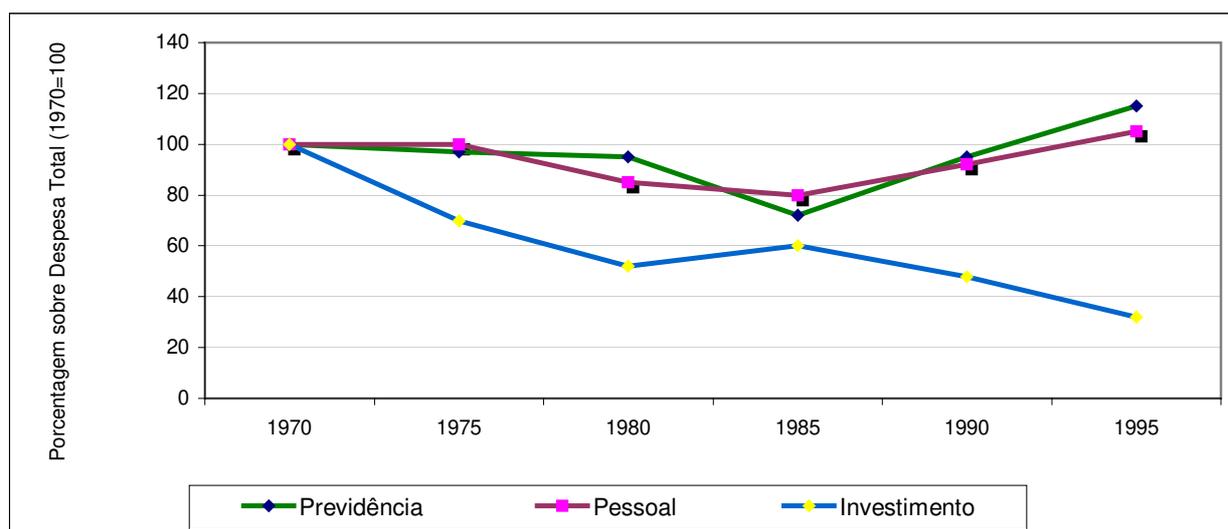
Fonte: Fundação Getúlio Vargas E IBGE, Regionalização das Transações do Setor Público; elaboração IPEA/DIRUR, apud Gomes, 2001:156.

Nota: ¹ Os valores relacionados referem-se às despesas (exclusive juros e amortizações de dívidas) dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), consolidados de forma a evitar contagens duplas. Excluem as despesas das empresas estatais.

A tabela II expressa mudanças qualitativas no papel desempenhado pelo Estado. A queda apresentada na formação bruta de capital no Nordeste é mais acentuada que a queda apresentada para o Brasil, ao passo que o aumento com gastos com previdência, assistência e pagamento de pessoal é mais acentuado no Nordeste em relação ao Brasil. Segundo Gomes (2001) os investimentos perdem importância, dando lugar a volumes crescentes de subsídios ao consumo, criando-se no Nordeste e no Brasil um dinamismo econômico sem o crescimento da produção. O gráfico a seguir ilustra o papel do setor público no Nordeste.

Gráfico I: Gastos do setor público em investimento, pessoal e em previdência/assistência como porcentagem da despesa total, 1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995.

Nordeste



Fonte: FGV e IBGE, Regionalização das Transações do Setor Público, apud Gomes, 2001:157.

Observa-se o crescimento com gastos com previdência e pessoal aumentando, em detrimento dos gastos com investimentos. Esses dados ilustram uma mudança qualitativa no papel do setor público que modifica sua participação como investidor tornando-se, paulatinamente, assistencialista.

Em síntese, desde a década de 80 a reestruturação do Estado brasileiro provoca um afastamento desse das políticas de desenvolvimento regional. Dentre os efeitos desse processo podemos destacar a diminuição dos gastos com investimento e o aumento dos gastos assistencialista, tratando-se de um retrocesso na política de desenvolvimento regional. Diante da inexistência de planejamento regional e do processo de descentralização, analisaremos a seguir os possíveis efeitos da Guerra Fiscal e do Programa Eixos de Integração na tentativa de mostrarmos os riscos de desintegração do espaço econômico nacional em virtude dessas políticas.

5.4.2. A Guerra Fiscal

Na ausência de um programa de planejamento regional, os estados intensificaram a utilização da manipulação das alíquotas do ICMS para influenciar a decisão de alocação de

empresas privadas. Os incentivos têm sido utilizados tanto para influenciar a decisão de alocação de empresas que vão se instalar no país, como também para interferir “no processo de concorrência das empresas já instaladas” (Silva, 2001). Estes mecanismos de atração de investimentos geram o fenômeno conhecido como guerra fiscal, intensificando-se a concorrência entre regiões, estados e cidades.

Para Silva o conceito de guerra fiscal define-se como “todo o tipo de disputa/conflito que decorra da intervenção estatal de entes federativos na decisão locacional de atividades produtivas e na concorrência setorial, sendo que, o instrumento tributário é o principal mecanismo de subsidiamento” (Silva, 2001: 30).

A guerra fiscal, portanto, consiste em um mecanismo estratégico presente nos programas de desenvolvimento dos estados, nos quais a manipulação do ICMS tem importante participação. A intensificação do uso de tais estratégias pode ser considerada uma resposta à insuficiência de programas de âmbito nacional. Nesse sentido, concordamos com Brito, cuja análise revela que “o aumento da heterogeneidade da economia brasileira, o declínio de alguns setores e regiões e a expansão de outros; a redução do gasto direto da União nas regiões mais atrasadas e diminuição de suas transferências não-constitucionais para vários estados; e, não menos importante, a ausência de uma política de desenvolvimento regional, levaram vários estados a se engalinharem em uma disputa pela atração de investimentos, através da concessão de incentivos fiscais. (...) A multiplicação de fronteiras internas corrói as bases da integridade nacional” (Brito; 1988: 36).

Esta guerra entre os lugares poderá levar ao enfraquecimento dos nexos orgânicos existentes entres os entes da federação, tratando-se, portanto, de mais um fator de desintegração nacional. Analisando a crise do pacto federativo a partir da década de 80, Rodriguez (1995) mostra que a descentralização desencadeia uma guerra entre estados para atração de investimentos, visto que “cada estado, individualmente oferece maiores privilégios fiscais e isenções às empresas, sem nenhuma regulação, o que fragiliza o conceito de nação e impossibilita a implementação de qualquer política industrial de âmbito nacional ou de políticas de desenvolvimento regional. Quanto à argumentação de ser uma forma de levar a cabo certa descentralização econômica e melhorar a situação financeira desses estados, basta contrapô-la às pesquisas que mostram ser a carga tributária total declinante a longo prazo e, principalmente, ao fato de a luta aberta e sem regulação favorecer francamente os mais fortes e poderosos. (...) esse é um axioma válido para todo o processo de descentralização, que os neoliberais escondem

cuidadosamente: a descentralização tende a consolidar desigualdades e a favorecer os mais fortes e eficientes. A descentralização, ao contrário do que afirma a ideologia neoliberal, não dispensa os mecanismos de regulação e compensatórios para enfrentar as desigualdades” (Rodríguez, 1995:439).

A descentralização, como vem ocorrendo no Brasil, descentraliza encargos e centraliza recursos. Os mais fortes e “eficientes” serão beneficiados visto que no atual contexto de abertura econômica ocorre uma inserção desigual no mercado internacional de estados e regiões. Nesse sentido, prega-se o desenvolvimento endógeno ao mesmo tempo em que os recursos das unidades subnacionais diminuem, **creditando à iniciativa privada o “desenvolvimento” do país.**

5.4.3. Eixos de Integração e Desenvolvimento

Os objetivos oficiais contidos no programa dos *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* consistem em promover uma integração nacional e internacional, aumentar a competitividade sistêmica e reduzir as disparidades regionais e sociais no Brasil. Para tanto, o estudo elaborado para o Ministério do Planejamento e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social traçou diversos “eixos” nacionais, que consistem em especializações produtivas que possuem dinâmicas econômicas específicas.

Trata-se, portanto, de promover uma inserção internacional de cada um destes eixos, como podemos observar no próprio estudo oficial: “em termos de perspectivas, as conseqüências espaciais da globalização – com a abertura comercial e a integração produtiva comandada pelo mercado – induzem diferentes inserções das regiões do País na economia mundial, fenômeno que também pode ser visualizado sob ótica dos eixos. Dependendo de sua força competitiva – dada por fatores como localização e vantagens locacionais, custos de produção e de transporte, dotação de recursos naturais, estoque de infra-estrutura, grau de disseminação de informação e conhecimento, entre outros – cada um desses subespaços econômicos poderá inserir-se com maior ou menor vantagem” (Brasil, Programa dos eixos nacionais).

Um dos dois pontos básicos do programa proposto consiste na promoção da inserção internacional de cada um dos eixos e na promoção do desenvolvimento sustentável. O referido desenvolvimento sustentável enfatiza o caráter local do desenvolvimento.

Observa-se, portanto, que o Programa dos Eixos de Integração e Desenvolvimento ao propor a implementação de investimentos em transportes para melhorar o escoamento da

produção dos “eixos” para o exterior e pautarem-se na possibilidade de desenvolvimento das localidades, consiste em mais um programa que atende às determinações do Novo Regionalismo estudado em nosso primeiro capítulo.

Ao promover a inserção de cada localidade com o exterior negligencia-se a articulação do espaço econômico nacional e a promoção do desenvolvimento regional integrado. Desta forma, além de uma desintegração econômica, poder-se-á observar, também, a prosperidade de uns eixos (ou regiões) em detrimento de outros que não possuem uma inserção internacional tão competitiva. Com a implementação do Programa dos eixos temos possibilidades de voltarmos a ter uma economia semelhante à observada no período pré 1930, em que a articulação econômica nacional era fraca visto que cada região integrava-se diretamente com o exterior através da exportação de bens primários. Trata-se, portanto, de mais uma face da reversão neocolonial em curso, cujo processo já havia sido apontado por pensadores tais como Cano (1998) e Sampaio Jr (1999).

No plano federal estimula-se a articulação direta das localidades com o exterior, assim como o desenvolvimento local e sustentável. Isto poderá levar à prosperidade algumas localidades em detrimento de outras. Este processo está gerando obstáculos à livre mobilidade de mão de obra. Muitas das localidades prósperas possuem programas de expulsão de trabalhadores que chegam a tais cidades a procura de emprego. Nesse sentido, a desconstrução de uns dos principais aspectos que deram sustentação à unidade nacional apontados por Furtado (1992) – transferências inter-regionais de população e renda – se intensifica nos anos 90.

5.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: OS EFEITOS SOBRE A ARTICULAÇÃO DO ESPAÇO ECONÔMICO NACIONAL

Esse capítulo procurou mostrar que a inserção subalterna do Brasil na economia internacional “globalizada” provoca efeitos desestruturadores sobre o sistema econômico nacional, e conseqüentemente, sobre a articulação econômica do território nacional. O enfraquecimento dos centros internos de decisão possibilita que as diretrizes da política econômica sejam impostas de fora para dentro. Dessa forma, o esforço político voltado para o crescimento econômico e para a diminuição das desigualdades (interpessoais e inter-regionais) vai cedendo espaço para o esforço político que busca a estabilização dos preços e a atração de capital de curto prazo.

Nesse sentido, observamos que as transformações das décadas de 80 e 90 mencionadas nesse capítulo mostram que as unidades subnacionais vêm perdendo sua autonomia de gasto para alcançar as metas impostas pela União, que também já não possui total autonomia nas suas políticas econômicas e sociais. A análise das políticas fiscal, monetária e de desenvolvimento regional revela a crise do Estado nacional e a falta de soberania na formulação da política econômica.

A política de estabilização provoca uma adequação das políticas governamentais das três esferas de governo aos objetivos de restrição da oferta monetária e de ajuste fiscal, realizado, fundamentalmente, através de redução de gastos e privatizações. Essas combinações (estabilização, política monetária restritiva, diminuição dos gastos, privatizações) levaram o país a baixas taxas de crescimento e altas taxas de desemprego, comprometendo a livre mobilidade de trabalho no território nacional. O baixo dinamismo provoca a disputa entre unidades da federação que passam a formular mecanismos de atração de empresas baseados na guerra fiscal. Nesse sentido, percebemos que a configuração das políticas fiscais, monetária e a falta de políticas de desenvolvimento regional desencadeiam as seguintes forças centrífugas sobre o território nacional: disputa entre as localidades para a atração de investimentos produtivos, restrições à mobilidade de mão de obra, comprometimento do mercado interno como dinamizador da economia, inserção de algumas localidades diretamente com o exterior com perda de vínculos com o restante do país, dificuldades para controlar a política de juros, câmbio e a liquidez na economia nacional.

Como podemos observar no primeiro capítulo, surgem teorias na área de economia regional que defendem o desenvolvimento local endógeno. Essas teorias influenciam o Banco Mundial e, por sua vez, os gestores públicos. Ao nosso ver, além das inconsistências apresentadas no referido capítulo, a proposta de desenvolvimento endógeno incorre em algumas contradições, principalmente em países continentais como o Brasil e que vem apresentando um processo de diminuição da autonomia das esferas subnacionais. A crise fiscal apresentada por estados e municípios, as restrições impostas ao endividamento, os limites colocados ao gasto público vem acompanhado do aumento das responsabilidades das esferas subnacionais, que passam a ter como responsabilidade, inclusive, o “desenvolvimento econômico”. A contradição consiste, portanto, no fato das atribuições do local aumentarem ao passo que sua capacidade de geração de recursos diminui. É justamente nesse ponto que entra a grande pressão desarticuladora, visto que as cidades e os estados farão as melhores associações possíveis com o capital privado para dar conta das suas atribuições. O capital privado escolherá as propostas que lhe derem maiores possibilidades de retorno. Vale ressaltar que esse capital, em grande parte, não é uma fração do capital nacional/local, mas sim o capital internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do projeto de pesquisa que norteou a elaboração desta dissertação de mestrado consistiu em analisar as dinâmicas econômicas e políticas que asseguram a unidade do território nacional em dois momentos da nossa história: o período compreendido entre os anos trinta e os anos setenta - momento que coincide com o movimento de unificação e fortalecimento do mercado interno -; e a fase que se inicia a partir da crise da dívida externa nos anos oitenta e que se aprofunda nos anos noventa - momento em que se instaura uma tendência ao enfraquecimento do mercado interno.

Procuramos analisar a articulação do espaço econômico nacional a partir do estudo da configuração do sistema de moeda e crédito, do sistema tributário e das políticas de desenvolvimento regional. Nesse sentido, avaliamos os graus de autonomia relativa das unidades subnacionais e o caráter da articulação destas com a esfera federal, assim como o caráter da articulação entre as próprias unidades subnacionais, entre 1930 e os anos 90. A opção por esta análise se justifica pelo fato do federalismo configurar-se como uma dimensão da problemática do desenvolvimento nacional.

Portanto, ao longo de nossa dissertação reconstituímos algumas dimensões fundamentais da formação do sistema econômico nacional, enfatizando aquelas dimensões que estão relacionadas a um dos pré-requisitos da constituição da nação: a articulação das partes que constituem o espaço econômico nacional em formação.

As hipóteses que nortearam nosso trabalho consistiram no fato de que a formação do mercado interno, que se acelera com o deslocamento do centro dinâmico da economia “de fora para dentro” após a crise de 1929, foi de importância decisiva para fomentar a integração do espaço econômico nacional (Furtado, 1984: cap. XXXVI). No entanto, ao ficar circunscrita à lógica da modernização dos padrões de consumo, a industrialização brasileira contribuiu para ampliar as desigualdades de renda e de condições de vida entre as regiões brasileiras. Após a crise da dívida externa, na década de oitenta, a economia brasileira passou, nos anos 90, por uma série de alterações que culminaram em indiscriminada abertura comercial, aprofundamento da desnacionalização do parque produtivo e crise do pacto federativo. Os frágeis nexos entre as regiões – produto do caráter subdesenvolvido da industrialização – tornaram o Brasil

particularmente vulnerável aos efeitos perversos do novo contexto histórico sobre sua unidade territorial (Furtado, 1992).

Nas palavras proféticas de Celso Furtado (1982) o Brasil, país subdesenvolvido, com seu extremo endividamento externo e o conseqüente aumento da dependência externa, apresentaria o aniquilamento de seus centros internos de decisão, passando a obedecer a lógica das empresas transnacionais. A constituição dos centros internos de decisão é um pré-requisito fundamental para que um país seja dono de seu próprio destino, ou seja, se estabeleça como nação e se desenvolva. Com a atrofia dos centros internos de decisão surgem os primeiros sinais de interrupção do processo de construção da nação. Furtado (1992) nos oferece mais subsídios para entendermos como a construção da nação começa a se interromper, visto que a submissão do país à lógica da transnacionalização aliada à diminuição do dinamismo do crescimento econômico provoca a inserção de regiões isoladamente na economia mundial, provocando tensões nos nexos orgânicos existentes entre as partes.

Com a intensificação do processo de transformação do mercado interno no centro dinâmico da economia, surgem elementos que possibilitam avanços na formação do sistema econômico nacional e, conseqüentemente, na articulação do espaço econômico nacional. No subperíodo 1930-1945, os três elementos de análise que se configuraram como fio condutor da dissertação contribuíram para essa articulação. No que se refere ao sistema tributário da época, as Constituições garantiram a configuração de sistema federativo, preservando-se a autonomia relativa das unidades subnacionais por mais que o Governo Federal utilizasse de um autoritarismo político. O sistema bancário brasileiro foi se tornando complexo, surgindo mecanismos de controle da liquidez na economia nacional. Esse período apresentou, portanto, grandes avanços no processo de articulação do espaço econômico nacional, embora a contribuição para tanto nos aspectos das políticas de desenvolvimento regional tenha sido tímida, mantendo seu caráter meramente assistencialista.

O subperíodo seguinte, compreendido entre dois governos ditatoriais, apresentou continuidades e avanços no processo de articulação, visto que do ponto de vista do sistema tributário temos a continuidade de um sistema federativo e, do ponto de vista da moeda e do crédito aumentou-se as instituições internas capazes de controlar a liquidez. Podemos considerar que a política de desenvolvimento regional assumiu um caráter mais desenvolvimentista, visto que foram criadas instituições que objetivavam promover o desenvolvimento das regiões mais

atrasadas. Deve-se ressaltar que essa nova política regional surge para corrigir desigualdades regionais que foram agravadas pelo processo de industrialização.

O autoritarismo político (1964 até a primeira metade da década de 80) poderia ter sido considerado um subperíodo de inflexão nesse processo de formação do sistema econômico nacional e da articulação do espaço econômico, não fossem as altas taxas de crescimento econômico que garantiram ao mercado interno a força geradora de dinamismo econômico, os investimentos do II PND na periferia do sistema, e os mecanismos utilizados pelos governos estaduais para superarem a diminuição da receita tributária e a dependência em relação às transferências do governo federal.

Embora nesse período tenham-se mantido as forças centrípetas no espaço econômico nacional, nele foram geradas as condições que floresceram a partir da década de 80 como forças centrífugas. Um dessas condições consistiu no elevado endividamento que, em virtude da desestruturação do sistema monetário internacional, transformou-se em grande entrave ao crescimento na década de 80.

Portanto, por mais que tenhamos percorrido um processo de formação de um sistema econômico nacional a não superação do nosso subdesenvolvimento provocou o surgimento das condições que, nas décadas de 80 e 90, interromperam o referido processo. Em outras palavras, o processo de industrialização – acompanhado da estruturação de um sistema econômico nacional e da construção da Nação – foi baseado em pelo menos cinco pilares: dependência financeira, dependência tecnológica, concentração de renda, pobreza e desigualdade regional. Desses cinco pilares, pelo menos quatro (dependência financeira, dependência tecnológica, concentração de renda e pobreza) foram reforçados a partir de 1964. Quando os fluxos de recursos financeiros se esgotaram as conseqüências rebateram diretamente no comprometimento do processo de constituição de um sistema econômico nacional. Os centros internos de decisão se enfraquecem ao ponto de se perder a autonomia na gestão macroeconômica. O processo de industrialização fica comprometido e aqueles que foram seus pilares de sustentação apresentam-se com maior intensidade e, também, como forças desestruturantes da articulação econômica nacional.

A partir da crise da dívida externa em 1982 inicia-se um processo, que se intensifica na década de 90, responsável pela implosão dos pilares de sustentação do sistema econômico nacional em gestação no período que compreende os anos de 1930 até o final dos anos 70. Com o estrangulamento externo o crescimento econômico perde dinamismo e o mercado interno vai aos

poucos perdendo o vigor dos anos anteriores como motor da economia nacional. As autoridades monetárias vão perdendo sua capacidade de controlar a moeda, o crédito e o câmbio em virtude do aumento da vulnerabilidade das economias nacionais aos fluxos internacionais do dinheiro. Nesse sentido, muitas regiões, na ausência de políticas de desenvolvimento regional, começam a procurar a articulação direta com o exterior, em detrimento da articulação com a economia nacional. A ausência de políticas regionais também faz proliferar a guerra dos lugares, ou seja, as guerras fiscais para a atração de investimentos produtivos.

É neste contexto que as propostas de desenvolvimento local se proliferam, deixando claro que o principal objetivo consiste em “salve-se quem puder”. Nesse sentido, as forças centrífugas se intensificam enfraquecendo os nexos orgânicos entre as partes. Grande parte das teorias sobre desenvolvimento urbano e regional e as propostas de gestão do local ressaltam o grande poder das esferas local e global. O nacional e o regional vão perdendo sentido em consonância com o enfraquecimento do Estado Nacional. Podemos relacionar essa exaltação do local e do global ao esvaziamento que a noção de sistema econômico nacional vai sofrendo. Ou seja, a articulação das partes dentro de um território e os centros internos de decisão vão cedendo espaço para a articulação do local com o global e ao poder das decisões transnacionais.

Nesse sentido, nosso trabalho, com base na articulação dos três eixos de análise utilizados, confirma o prognóstico profético de Celso Furtado, de que está ocorrendo a interrupção da formação da nação e que os elementos constitutivos do sistema econômico nacional estão se enfraquecendo. Vale a pena reforçar a percepção de que nenhum dos três eixos de análise desautoriza a visão de Celso Furtado, uma vez que todos convergem no sentido apontado por esse pensador dos problemas econômicos brasileiros.

Ao analisarmos algumas insuficiências nas abordagens sobre a questão regional que se baseiam, na atualidade, no poder do desenvolvimento local, defendemos na parte teórica da dissertação (presente no primeiro capítulo) a necessidade de pensarmos no desenvolvimento da nação como um todo. Foi com base em algumas obras de Celso Furtado que procuramos defender a idéia de que para se alcançar o desenvolvimento nacional se faz necessário recuperar o mercado interno para que este seja o fator dinâmico de nossa economia. Além do resgate do nosso centro dinâmico interno, é preciso que se recomponha um pacto federativo que preserve a autonomia relativa das partes e que ao mesmo tempo possua uma coordenação/atuação da esfera federal. Entretanto, o poder de coordenação da União está comprometido uma vez que os centros internos

de decisão estão enfraquecidos com a prevalência das decisões transnacionais e da exposição da economia brasileira às oscilações do mercado financeiro internacional

Em suma, a partir de 1930 nossos três elementos de análise apontam para a construção do nosso sistema econômico nacional à medida que vão sendo criados mecanismos de crescimento econômico e de expansão do mercado interno. A partir de 1964 o centralismo político compromete a organização federativa, entretanto o dinamismo econômico do mercado interno garante nossa articulação econômica nacional. Entretanto, a partir da década de 80 as contradições estabelecidas na economia brasileira, ou seja, nossos traços de subdesenvolvimento assumem proporções gritantes. A política de estabilização da década de 90 vem agravar esse quadro, intensificando as forças desarticuladoras do nosso sistema econômico nacional.

Portanto, é preciso recuperar o mercado interno brasileiro como o principal fator de dinamismo da economia, resgatar o sentimento de solidariedade entre regiões, estados e municípios a partir de um novo pacto federativo. Para isso, se faz preciso uma série de mudanças estruturais que diminuam as desigualdades sociais no centro-sul – região que no passado recente despontou como principal pólo dinâmico da produção industrial e principal geradora de empregos – assim como as desigualdades entre as regiões. Só assim o país poderá recuperar o curso da construção da nação.

Referências Bibliográficas

- AFFONSO, Rui de Brito (1988). *Federalismo Tributário e crise econômica no Brasil: 1975 – 1985*. Campinas: Tese de Mestrado.
- AFFONSO, Rui de Brito & SILVA, Pedro Luiz B. (1995). *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP: UNESP, 1995.
- _____ (1995). *Reforma Tributária e Federação*. São Paulo: FUNDAP: UNESP.
- _____ (1995). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP: UNESP.
- AFFONSO, Rui de Brito (1997). Os estados e a descentralização no Brasil. (mimeo).
- AFFONSO, Rui de Brito (1999). A Federação na Encruzilhada.. *Rumos, os caminhos do Brasil em Debate*. Ano 1, nº 2, mar/abr de 1999.
- AFFONSO, José Rodrigues (1994). Transferências Intergovernamentais e o Financiamento de Estados e Municípios. *Revista de Finanças Públicas*, n. 363.
- _____ (1994). Descentralização fiscal: revendo idéias. (mimeo).
- AFFONSO, José Rodrigues & Souza, Maria Célia (1994). O sistema de relações intergovernamentais e seu papel no financiamento de estados e municípios. *Revista de Finanças Públicas*, n. 362.
- ALBAGLI, Sarita (1999). Globalização e especialidade: o novo papel do local. In: CASSIOLATO, José E. & LASTRES, Helena M. M. (1999). *Globalização & Inovação Localizada – Experiências de Sistemas Locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT.
- ALBUQUERQUE, Roberto C. & CAVALCANTI, Clóvis de Vasconcelos. (1978). *Desenvolvimento Regional no Brasil*. Brasília: IPEA/IPLAN.
- ALBUQUERQUE, R.C. (1999). Região urbana global Rio-São Paulo: condições de viabilidade, razões para integração. In: IPEA. (1999) *Cidades mundiais: o caso da região urbana Rio-São Paulo*, (mimeo), Brasília.
- Almeida, Ana Ozório (1996). Evolução e Crise da dívida Pública e Estadual. *Texto para Discussão no 448*. IPEA: Brasília
- AMED, Fernando José & NEGREREIROS, P. J. L. C. (2000). *História dos Tributos no Brasil*. São Paulo: Edições Sinafresp.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo (1996). In Sader, Emir & Gentili, Pablo (orgs.). *Pós-Neoliberalismo, as políticas sociais e o estado democrático*. São Paulo: Paz & Terra.

- ANDRADE, Eduardo de Carvalho (1992). *Os Bancos Comerciais estaduais no Brasil: do final dos anos 60 à crise dos 80*. Rio de Janeiro: Teses de Mestrado.
- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia (2000). *A Cidade do Pensamento Único*. Petrópolis: Vozes.
- BAER, Mônica (1993). *O rumo perdido: crise fiscal e financeira do estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz & Terra.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (1992). Seminário Intrnacional: *Bancos Estaduais – Experiências e Perspectivas*. Brasília: BCB.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (1973). *O Banco do Nordeste e o desenvolvimento regional*. Seminário sobre o papel dos bancos de fomento no desenvolvimento econômico da América Latina. Lima, Peru.
- BECATTINI, Giacomo (1994). El distrito marshalliano: una noción socioeconómica. In: BENKO, G. & LIPIETZ, A. (orgs). (1994). *Las Regiones que Ganan*. Valencia: Alfons el Magànim.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello (1995). O Declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”. *Economia e Sociedade*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)/Instituto de Economia, n.4, junho.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello & ALMEIDA, Julio Gomes (2002). *Depois da Queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- BENKO, G. & LIPIETZ, A. (orgs). (1994). *Las Regiones que Ganan*. Valencia: Alfons el Magànim.
- BORJA, J. & CASTELLS, M. (1997). *Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones.
- BOTELHO Jr., Cid de Oliva (2002). *A instabilidade financeira na primeira década republicana*. Campinas: UNICAMP/IE (Dissertação de Mestrado).
- BOUÇAS, Valentim. (1934). *Finanças Públicas do Brasil*. Rio de Janeiro. Ministério da Fazenda, Comissão de Estudos Financeiros e econômicos dos estados e municípios.
- BRAGA, T. (1999). “Desenvolvimento local endógeno” e suas aplicações na formulação de políticas municipais: descentralização/participação ou fragmentação/estratégias de legitimação? (mimeo).
- BRANDÃO, Carlos Antônio (2001a). *Redefinição do pacto federativo, globalização e sistemas produtivos locais* (mimeo). Campinas: Unicamp.

- _____ (2001b). *Economia política e dimensão territorial do desenvolvimento* (mimeo). Campinas: UNICAMP.
- _____ (2003). *A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais*. Campinas: UNICAMP/IE (Tese de Livre Docência).
- BRASIL/ SUDENE (1962). *Legislação Básica*. Recife: Sudene.
- BRASIL. (2001). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988/ obra coletiva de autoria com a colaboração de Antônio Luiz Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Luiz Eduardo Alves de Siqueira. São Paulo: Saraiva.
- BRITO, Adriana Fernandes e BONELLI (1997). *Políticas industriais descentralizadas: as experiências européias e as iniciativas subnacionais no Brasil*. Texto para Discussão nº 492.
- CANO, Wilson. (1998a). *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. Campinas: UNICAMP/IE.
- CANO, Wilson (1998b). *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995*. Campinas: UNICAMP/IE.
- CAMPANHOLE, A. & CAMPANHOLE, L. H.. (1984). *Constituições do Brasil*. São Paulo: Atlas.
- CARVALHO, David Ferreira (2002). *Pacto Federativo e Descentralização Fiscal no Brasil na década de 90*. (mimeo).
- CARVALHO, David (2002). *Pacto Federativo e Descentralização Fiscal no Brasil na década de 90*. (mimeo).
- CARVALHO, Fernanda Ferrário (2001). *Da Esperança à Crise – a experiência das políticas regionais no Nordeste*. Campinas: IE, Unicamp – Dissertação de Mestrado.
- CASSIOLATO, José E. & LASTRES, Helena M. M. (1999). *Globalização & Inovação Localizada – Experiências de Sistemas Locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT.
- _____ (1999). Inovação, globalização e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. In: CASSIOLATO, José E. & LASTRES, Helena M. M. (1999). *Globalização & Inovação Localizada – Experiências de Sistemas Locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT.
- CASSIOLATO, José E. ; LASTRES, Helena M. M. & SZAPIRO, Mariana (2000). *Arranjos e sistemas produtivos locais e proposições de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico* (mimeo). Nota técnica 27 do projeto Arranjos e Sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico.

- CASTELLS, M. (2000). *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra.
- CHESNAIS, François (1995). A Globalização e o Curso do Capitalismo. *Economia e Sociedade*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)/Instituto de Economia, n.5 dezembro.
- COCCO, G., URANI, A., GALVÃO, A. P.(org.) (1999). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A..
- COHN, A.(1976). *Crise regional e planejamento*. São Paulo: Perspectiva.
- COSTA, Emília Viotti da. (1968). *Introdução ao estudo da emancipação política*. São Paulo: Difusão Européia do Livro.
- COSTA, Fernando Nogueira (1978). *Bancos em Minas Gerais (1889 – 1964)*. (Dissertação de Mestrado)
- _____. (1988). *Banco do Estado: o Caso Banespa*. (Tese de Doutorado).
- COSTA, Wilma Peres (1998). A questão fiscal na transformação republicana continuidade e descontinuidade. *Revista Economia e Sociedade*, n. 10. Campinas: UNICAMP/IE.
- COURLET, Claude y PECQUEUR (1994). Sistemas industriales locales en Francia: un nuevo modelo de desarrollo. In: BENKO, G. & LIPIETZ, A. (orgs). (1994). *Las Regiones que Ganan*. Valencia: Alfons el Magànim.
- COUTINHO, Luciano (1995). *Nota sobre a natureza da globalização*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)/Instituto de Economia, n.4, junho.
- CRUZ, Paulo Davidoff (1999). *Dívida Externa e Política Econômica: a experiência brasileira nos anos setenta*. Campinas: Unicamp. IE.
- DINIZ, Clélio Campolina (2000). *Global-local: interdependências e desigualdade ou notas para uma política tecnológica e industrial regionalizada no Brasil*. Nota técnica do projeto Arranjos e Sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico.
- DRAIBE, Sônia (1985). *Rumos e Metamorfoses*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- ESCRITÓRIO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (EPEA) (1966). *Situação Monetária, Creditícia e do Mercado de Capitais (1947 – março 1964)*. Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica.
- Fausto, Boris (1975). *A Revolução de 30: historiografia e história*. São Paulo: Brasiliense.
- FERNANDES, Ana Cristina (2001). *Da Reestruturação Corporativa à Competição entre Cidades: Lições Urbanas sobre os Ajustes de Interesses Globais e Locais no Capitalismo Contemporâneo* (mimeo).

FERNANDES, Florestan (1976). *A Revolução Burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

FURTADO, Celso (1958). *Perspectivas da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação – Instituto Superior de Estudos Brasileiros.

_____ (1959) *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros.

_____ (1962). *IA pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

_____ (1972) *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____ (1981). *Pequena Introdução ao Desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. São Paulo: Nacional, 1981.

_____ (1982). *A Nova Dependência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____ (1984). *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Ed. Nacional.

_____ (1989). Entre conformismo e reformismo. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 9, n. 4, out./dez.

_____ (1992a). *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____ (1992b). O subdesenvolvimento revisitado. *Economia e Sociedade*. Campinas, n.1, ago. 1992.

_____ (1999) A Federação por fazer. *Rumos, os caminhos do Brasil em Debate*. Ano 1, n° 2, mar/abr .

_____ (1999b). *Desenvolvimento: o fato e o mito*. Rio de Janeiro (mimeo).

GARCÍA CASAL, Irene & LEONARDI, Viviana. (1999). *Fortalecimiento de las vinculaciones inter-firmas. Una estrategia para potenciar el desarrollo regional*. Trabalho integrante do projeto “Condiciones de Competitividad de pequeñas y medianas empresas regionales. Departamento de Economía. Universidad del Sur. Bahía Blanca. (mimeo)

GAROFOLI, Gioacchino (1994). Los sistemas de pequeñas empresas: un caso paradigmático de desarrollo endógeno. In: BENKO, G. & LIPIETZ, A. (orgs). (1994). *Las Regiones que Ganan*. Valencia: Alfons el Magànim.

GRANZIEIRA, Rui Guilherme (1979). *A Guerra do Paraguai e o capitalismo no Brasil: moeda e vida urbana na economia brasileira*. São Paulo: Hucitec; Campinas: UNICAMP.

GUSMÃO, Paulo P. (1999). Região Urbana Global Rio-São Paulo: condicionantes ambientais de competitividade. In: IPEA. (1999) *Cidades mundiais: o caso da região urbana Rio-São Paulo, (mimeo), Brasília*.

- _____. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 15. IPEA, Brasília, junho, 1997.
- HARVEY, D. (1992). *A Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola.
- HORTA, Raul Machado (1969). Evolução Política da Federação. *Revista de Ciência Política*, volume 3, número 1, janeiro/março. Rio de Janeiro, FGV.
- IBGE (1990). *Estatísticas Históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE. www.ibge.gov.br, download - contas públicas, 12 de setembro de 2004.
- IPEA. (1999) *Cidades mundiais: o caso da região urbana Rio-São Paulo, (mimeo), Brasília*.
- JATOBÁ, J.; REDWOOD, J.; OSÓRIO, C. GRUIMARÃES NETO, L. Expansão capitalista: o papel do Estado e o desenvolvimento regional recente. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. 10 (1). Rio de Janeiro.
- KLINK, J. J. (2001). *A Cidade-Região: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista*. Rio de Janeiro; DP&A.
- LAGO, Pedro C. A. (1982). *A SUMOC como embrião do Banco Central*. Rio de Janeiro: PUC (Dissertação de Mestrado).
- LASTRES, Helena M.M.; CASSIOLATO, José E.; LEMOS, Cristina; MALDONATO, José e VARGAS, Marco A. (1999). Globalização e inovação localizada. In: CASSIOLATO, José E. & LASTRES, Helena M. M. (1999). *Globalização & Inovação Localizada – Experiências de Sistemas Locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT.
- LASTRES, Helena M. M.; VARGAS, Marco Antônio & LEMOS, Cristina (2000). *Novas políticas na economia do conhecimento e do aprendizado* (mimeo). Nota técnica 25 do projeto Arranjos e Sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico.
- LYRA, Maria de Lourdes Viana (2000). *O Império em Construção: Primeiro Reinado e Regência*. São Paulo: Atual.
- LOPREATO, Luiz Cazeiro (1981). *Evolução da Participação Estadual na Distribuição Institucional de Renda*. Campinas : UNICAMP/IE (Dissertação de Mestrado).
- _____. (1992). *Crise de Financiamento dos Governos Estaduais (1980/1988)*. Campinas. (Tese de Doutorado).
- _____. (1993). *Crise de Financiamento dos governos estaduais (1980/1988)*. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n. 26. Campinas: IE/UNICAMP.
- _____. (1997). Um novo caminho para o federalismo no Brasil? *Economia e Sociedade* n.9. Campinas: IE/ Unicamp.

- _____ (2000). Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões. Texto para Discussão, IE/UNICAMP, n. 98. Campinas: IE/UNICAMP.
- MACULAN, Anne-Marie & CARLEIAL, Liana (1998). *Pequenas empresas, aprendizado e sistemas nacional e regional de inovação*. III Seminário da Rede PMEs Brasil – UNICAMP. (mimeo).
- MALAN, Pedro S. ((1977). *Política Econômica e Industrialização no Brasil (1939-1952)*. Rio de Janeiro: IPEA/ANPES.
- MARICATO, Ermínia (2000). As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia (2000). *A Cidade do Pensamento Único*. Petrópolis: Vozes.
- MARIÁTEGUI, José Carlos (1975). *Sete ensaios da realidade peruana*. São Paulo: Alfa-Omega.
- MARLOQUÍM, Carlos (1993). *La Idea de Subdesarrollo: el pensamiento de Celso Furtado*. Tese de Doutorado apresentada na Facultad de Ciências Políticas y Sociales, Unversidade Nacional Autónoma de México.
- _____ (1996). Celso Furtado e Problemática Regional: o caso do nordeste brasileiro. *Estudos Sociológicos XIV*: 42.
- MELO, João Manuel Cardoso (1988). *O Capitalismo Tardio: contribuição a revisão crítica da formação do desenvolvimento da Economia Brasileira*. São Paulo: Brasiliense.
- MOURA, Mônica (2002). Federalismo e Dívida Estadual no Brasil. *Texto para discussão IPEA n.866*. Rio de Janeiro: IPEA.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto (1978). *Um Estudo da / Reforma Tributária de 1966*. Belo Horizonte (Dissertação de Mestrado).
- _____ (1985). *A Crise do Sistema Fiscal Brasileiro 1965 – 1983*. Campinas. (Tese de Doutorado)
- _____ (1992) *Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional*. Campinas. (Tese de Livre Docência).
- OLIVEIRA, Francisco (1999). A federação desfigurada. *Rumos, os caminhos do Brasil em Debate*. Ano 1, n° 2, mar/abr .
- OHMAE, K. (1996). *O fim do Estado-Nação: a ascensão das economias regionais*. Rio de Janeiro: Campus.
- PACHECO, Carlos Américo (1998). *Fragmentação da Nação*. Campinas; Unicamp, IE.
- PELAEZ, Carlos Manuel (1971). As conseqüências econômicas da ortodoxia monetária, cambial e fiscal no Brasil entre 1989-1945. *Revista Brasileira de Economia*. Vol.25. Rio de Janeiro.

- PELLEGRINO, Anderson César Gomes Teixeira (2003). *O Nordeste de Celso Furtado: sombras do subdesenvolvimento brasileiro*. Campinas: UNICAMP/IE, Dissertação de Mestrado.
- PRADO JR., Caio (1970). *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- _____ (1987). *Evolução Política do Brasil: colônia e império*. São Paulo: Brasiliense.
- REVISTA ECONÔMICA DO NORDESTE (1997). N.4, v.28, out./dez. Fortaleza: BNB.
- REZENDE, Fernando (1995). Federalismo Fiscal: Novo papel para estados e municípios. (mimeo).
- REZENDE, Fernando & ACCORSI, Affonso (1999). Uma política urbana para as cidades mundiais brasileiras. In: IPEA. (1999) *Cidades mundiais: o caso da região urbana Rio-São Paulo, (mimeo), Brasília*.
- SAES, Flávio A. Marque de (1986). *Crédito e bancos no desenvolvimento da economia paulista. 1850-1930*. São Paulo: IPE/USP.
- SAMPAIO JR., Plínio A (1999a). *Entre a Nação e a Barbárie: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- _____ (1999b). A. Brasil: O impasse da “formação nacional”. In: FIORI, J. L. (org). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura (2001). *O Brasil – território e sociedade do século XXI*. Rio de Janeiro: Record.
- SASSEN, S. (1998). *As Cidade na Economia Mundial*. São Paulo: Studio Nobel.
- SERRA, José & AFONSO, José Roberto Rodrigues (1999). Federalismo Fiscal à brasileira: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, v. 6, n. 12. Rio de Janeiro: BNDES.
- SCOTT, Allen J. (1994). La economía metropolitana: organización industrial y crecimiento urbano. In: BENKO, G. & LIPIETZ, A. (orgs). (1994). *Las Regiones que Ganan*. Valencia: Alfons el Magànim.
- SCOTT, A., AGNEW, J., SOJA, E., STOPER, M. (2001). Cidade-Regiões Globais. *Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. Ano XVII, n. 41.
- SILVA, Carlos Medeiros (1977). Evolução do Regime Federativo. *Revista de Ciência Política*, vol. 20, número especial. Rio de Janeiro, FGV.
- SIMÕES, Júlio Assis (1992). O dilema da participação popular – a etnografia de um caso. São Paulo: Editora Marco Zero.
- SINGER, P. (2000a). *A Economia Solidária no Brasil – autogestão como resposta ao desenvolvimento*. São Paulo: Contexto.

- _____ (2000b). *Globalização e Desemprego – diagnósticos e alternativas*. São Paulo: Contexto.
- SOCHACZEWSKI, Antônio Cláudio. *Desenvolvimento Econômico e Financeiro do Brasil 1952 – 1968*.
- SOUZA, Celina (1998). *Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas políticas públicas brasileiras*. São Paulo (mimeo).
- SOUZA, João. *O Nordeste Brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1979.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de (1994). *Aspectos Institucionais do Federalismo – 1930/1964*. Projeto Balanço e Perspectivas do Federalismo no Brasil, vol. 8. Os dilemas históricos da federação brasileira, tomo 4. São Paulo: FUNDAP (mimeo).
- TANNURI, Luiz Antônio 1981. *O Encilhamento*. São Paulo: Hucitec; Campinas: Fundação de Desenvolvimento da Unicamp (FUNCAMP).
- TAVARES, Hermes Magalhães (1989). *Uma experiência de planejamento regional: o nordeste brasileiro*. Campinas: Unicamp. IE. (Tese de Doutorado).
- TAVARES, Maria da Conceição (1977). *Da Substituição de importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.
- _____ (org.) (2000). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- TEIXEIRA, A. (1993). *O ajuste Impossível (um estudo sobre a desestruturação da ordem mundial e seu impacto sobre o Brasil)*. Campinas: Tese de Doutorado – IE/UNICAMP.
- TOLOSA, Hamilton C. (1999). Reestruturação Produtiva do Rio e São Paulo e viabilidade da cidade mundial brasileira. In: IPEA. (1999) *Cidades mundiais: o caso da região urbana Rio-São Paulo, (mimeo), Brasília*.
- VAINER, Carlos B. (1995). Regionalismos contemporâneos. In: AFONSO, Rui de Brito & SILVA, Pedro Luiz B. (1995). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP: UNESP.
- VAINER, Carlos B. (2000). *Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a Estratégia Discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*. In: ARANTES, O., VAINER, C. B. e MARICATO, E. (2000). *A Cidade do Pensamento Único. Desmanchando Consensos*. Petrópolis: Vozes.
- _____ (2001). *As Escalas do Poder e o Poder das Escalas: O que pode o Poder Local (mimeo)*.

VERAS, Edimilson Correia. (1993). *A SUDENE e o Desenvolvimento agrícola do Nordeste no período 1960 a 1980*. Campinas: Unicamp. IE. (Tese de Doutorado).

VILLASCHI FILHO, Arlindo (2000). *Arranjos e sistemas produtivos locais no Brasil e políticas para uma economia do conhecimento e do aprendizado* (mimeo). Nota técnica 26 do projeto Arranjos e sistemas produtivos e novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico.